

Heinrich-Böll-Stiftung (Ed.)

**Research Report**

## Familien stärken, Vielfalt ermöglichen: Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Schriften zu Wirtschaft und Soziales, No. 19

**Provided in Cooperation with:**

Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Berlin

*Suggested Citation:* Heinrich-Böll-Stiftung (Ed.) (2017) : Familien stärken, Vielfalt ermöglichen: Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zu Wirtschaft und Soziales, No. 19, ISBN 978-3-86928-160-5, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175277>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



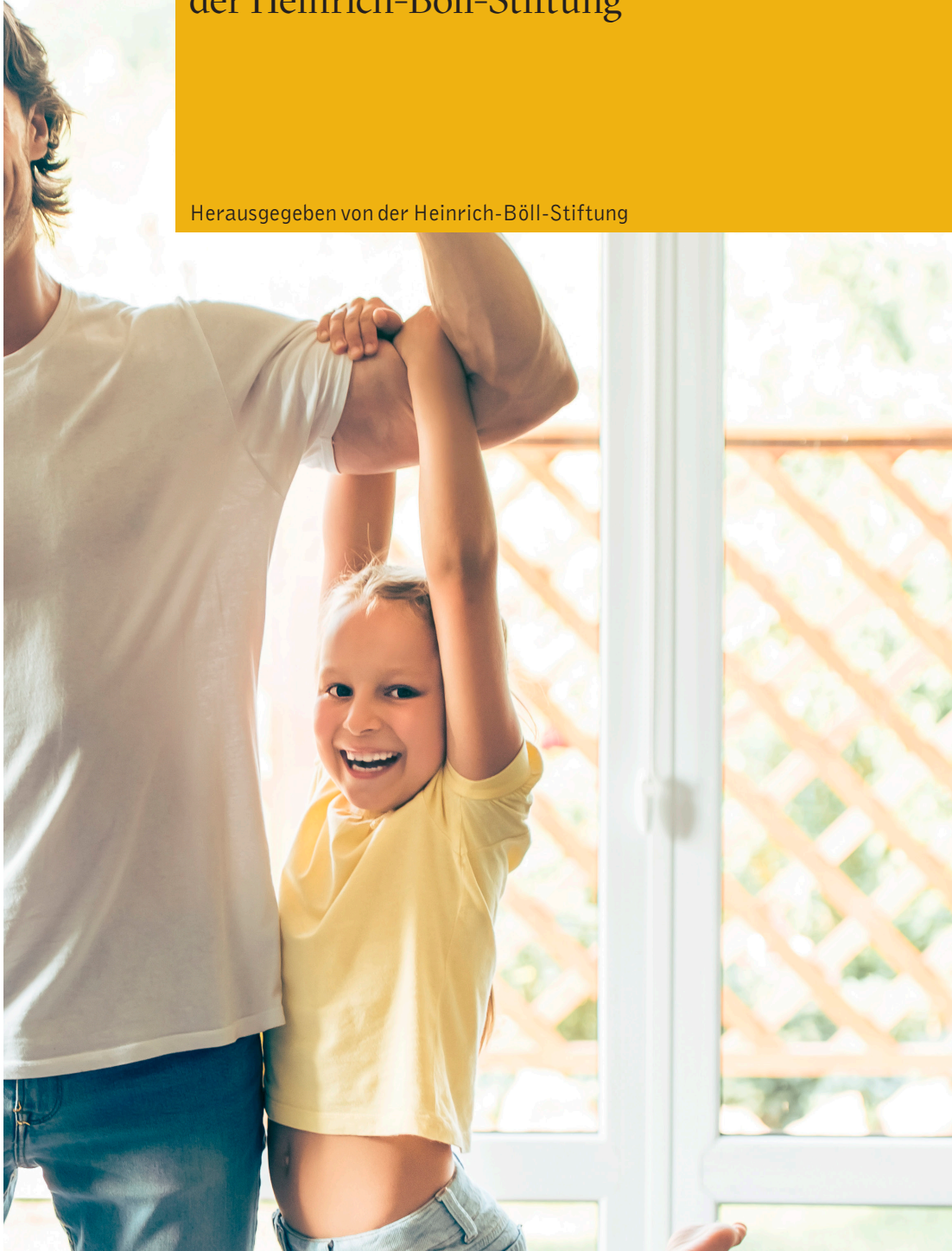
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de>

BAND 19

# **Familien stärken, Vielfalt ermöglichen**

Bericht der familienpolitischen Kommission  
der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



**FAMILIEN STÄRKEN, VIELFALT ERMÖGLICHEN**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES  
BAND 19**

# **Familien stärken, Vielfalt ermöglichen**

Bericht der familienpolitischen Kommission der  
Heinrich-Böll-Stiftung

**Studien im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

Am Ende der Publikation befindet sich das Familienpolitische Manifest der Kommission als Plakat zum Herausnehmen.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Familien stärken, Vielfalt ermöglichen

Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Band 19 der Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales

Studien im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2017

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design/State)

Cover-Photo: © Vadim Guzhva – Fotolia

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-160-5

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

# INHALT

Vorwort	7
Familienpolitisches Manifest der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung	9
Die Studien	21
Ausgewählte Ergebnisse der Zeitbudgeterhebungen 1991/92, 2001/02 und 2012/13	22
Wahlverwandtschaften – Plurale Familienformen rechtlich ermöglichen und absichern. Ein Vorschlag der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung	43
Juristisches Gutachten: Wahlverwandtschaften – Die Berücksichtigung pluraler Familienformen im Recht	47
Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen	115
Alleinerziehende besser unterstützen – Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz	159
Rechtliche Beiträge zu einer zeitachtsamen, familienfreundlicheren Veränderung der Arbeitskultur	185
Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen	204
Die Mitglieder der familienpolitischen Kommission	300
Autorinnen und Autoren	305





# VORWORT

Die deutsche Familienpolitik scheint ein Muster an Kontinuität. Sie wird sich aber wandeln müssen, wenn sie mit den weitreichenden gesellschaftlichen, ökonomischen und demografischen Veränderungen Schritt halten will. Die Herausforderung besteht darin, den Zusammenhalt einer immer stärker ausdifferenzierten Gesellschaft zu gewährleisten. Eine Familienpolitik auf der Höhe der Zeit ermöglicht das Zusammenleben in unterschiedlichen Familienformen. Sie fördert die Entwicklung von Kindern und die Solidarität zwischen den Geschlechtern wie den Generationen. Sie unterstützt Menschen darin, Fürsorge für andere in die eigene Lebensperspektive zu integrieren. Dafür müssen Familien in ihrer Vielfalt gestützt und von Zeitdruck entlastet werden.

Die Solidargemeinschaft Familie ist im Wandel, die angemessene rechtliche Ausgestaltung der Institution Familie jedoch steht noch aus: Die Vielfalt heutiger Lebensformen steht einem eng gefassten Recht gegenüber, das nicht auf alle Gemeinschaften anwendbar ist.

Zwischen 15 und 20 Prozent der Kinder eines Jahrgangs verfügen über deutlich schlechtere Lebenschancen als der Großteil ihrer Altersgenoss/innen. Sie erleben nicht nur Mangel und Verzicht in ihrer materiellen Grundversorgung, sondern einen massiven Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe.

Bei Betreuung und Bildung in Kindertagesstätten und Schulen sind wir noch weit von einem flächendeckenden Angebot in guter Qualität entfernt. Bildung in einem umfassenden Sinn von Persönlichkeitsentwicklung ist der Schlüssel für soziale und berufliche Integration. Das gilt insbesondere für Kinder aus unterprivilegierten Verhältnissen. Im Bildungssystem werden Chancen eröffnet – oder eben nicht.

Das Modell des männlichen Allein- bzw. Hauptverdieners ist in Deutschland weiterhin vorherrschend, wenn auch in veränderter Form: In einer Partnerschaft lebende Väter haben häufig lange Wochenarbeitszeiten, während die Mütter ihrer Kinder inzwischen zwar häufiger erwerbstätig sind, aber in der Regel nur in Teilzeit arbeiten. Zuhause erledigen Frauen den Großteil der unbezahlten Arbeit und verbringen wesentlich mehr Zeit mit ihren Kindern als die Väter. Eine moderne Familienpolitik muss die Wahlmöglichkeiten für beide Elternteile erweitern, Beruf- und Familie kombinieren zu können.

Insbesondere muss die Situation alleinerziehender Mütter und Väter und ihrer Kinder verbessert werden. Alleinerziehendenfamilien sind in besonderem Maß von Armut bedroht, und sie stehen unter besonderem Stress bei der Bewältigung ihres Alltags. Sie sind deshalb auch besonders auf die Verbesserung ihrer finanziellen Lage, auf familienfreundliche öffentliche Institutionen und berufliche Arrangements angewiesen.

Um politische Handlungsvorschläge für diese Herausforderungen zu entwickeln, hat die Heinrich-Böll-Stiftung im Jahr 2015 eine familienpolitische Kommission berufen. Vorsitzende der Kommission war die grüne Bundestagsabgeordnete Dr. Franziska Brantner. Die Koordination seitens der Böll-Stiftung übernahm unsere Referentin für Sozialpolitik, Dorothee Schulte-Basta. Weitere Mitglieder waren Gesine Agena (Bundesvorstand von Bündnis 90/Die Grünen), die Autorin Anke Domscheit-Berg, Bettina Jarasch (Bundesvorstand von Bündnis 90/Die Grünen), Dr. Karin Jurczyk (Deutsches Jugendinstitut e.V.), Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe (Justus-Liebig-Universität Gießen), Prof. Dr. Ulrich Mückenberger (Universität Bremen), Dr. Insa Schöningh (arbeitsgemeinschaft familie e.V.), Dr. Holger Stichnoth (Forschungsgruppe «Internationale Verteilungsanalysen»), Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (MdB, Bündnis 90/Die Grünen) und Prof. Dr. Maria Wersig (Fachhochschule Dortmund). Die Erstellung der Texte wurde durch die Journalistin Barbara Streidl unterstützt.

Ihnen allen gilt unser Dank für ihr Engagement, ihre Expertise und die Handlungsempfehlungen, die in diesem Band als «Familienpolitisches Manifest» zusammengefasst sind. Seine Grundlage bilden die längeren Studien zu spezifischen Themen.

Die Diskussion einer modernen Familienpolitik bildet einen Schwerpunkt der Stiftung im Rahmen ihres Programms «Strategien der sozialen Teilhabe». Die Arbeit der Kommissionsarbeit ist mit den hier präsentierten Ergebnissen abgeschlossen; der Schwerpunkt jedoch bleibt. Denn eines ist trotz aller Veränderung klar: Familie ist nicht ersetzbar. Sie ist die Elementarform sozialer Solidarität und ein Kernelement des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Wir hoffen, dass der vorliegende Band die Diskussion voranbringt, wie Familienpolitik die Gleichheit der Lebenschancen und die Teilhabe aller besser gewährleisten kann.

Berlin, im Mai 2017

Ralf Fücks

*Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*

# Familien stärken und Vielfalt ermöglichen – Zehn Vorschläge für eine neue Familienpolitik

## Familienpolitisches Manifest der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Familie ist da, wo Menschen kontinuierlich füreinander sorgen und Verantwortung übernehmen. Familie kann unterschiedlich zusammengesetzt sein, sie ist keine naturgegebene Lebensform, sondern sie verändert sich stetig, da sie sich mit der Gesellschaft wandelt. Angesichts der weitreichenden gesellschaftlichen, ökonomischen und demografischen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte wird Familienpolitik an der Schnittstelle zahlreicher Politikfelder immer wichtiger.

Verantwortungsvolle Politik ermöglicht soziale Gerechtigkeit. Sie stärkt die Solidarität in der Gesellschaft und damit ihren Zusammenhalt. Die «soziale Frage» – die Frage nach einer gerechten Gestaltung der Lebensbedingungen von Menschen – beantwortet sich nicht nur in der «klassischen» Sozialpolitik, sondern gerade auch in der Familienpolitik: sie ist ein zentrales Feld ist, auf dem sich Lebenschancen entscheiden. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat deswegen im Rahmen ihres Engagements für Gerechtigkeit, Teilhabe und die Stärkung öffentlicher Infrastrukturen im Jahr 2015 eine familienpolitische Kommission berufen.

Die familienpolitische Kommission hat für eine moderne und gerechte Familienpolitik Handlungsoptionen im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich erarbeitet, die es Menschen ermöglichen, die Entwicklung von Kindern zu fördern, Solidarität zwischen den Geschlechtern und den Generationen zu leben und Fürsorge für andere in die eigene Lebensperspektive zu integrieren. Sozial gerecht und modern ist eine Familienpolitik, wenn sie insbesondere

- unabhängig von Geschlecht, Herkunft oder Lebensgestaltung für alle Menschen gleichermaßen Rahmenbedingungen schafft für ein Leben in fürsorglichen Beziehungen;
- auf gleiche Entwicklungschancen für alle Kinder zielt, egal, welcher sozialen Schicht sie entstammen oder in welcher Lebenslage sie sich befinden;
- Kinder- und Familienarmut vorbeugt und bekämpft;

- über die materielle Absicherung hinaus benachteiligten Familien und ihren Kindern soziale und kulturelle Teilhabe und entsprechende öffentliche Infrastrukturen ermöglicht;
- angemessene geschlechtergerechte Rahmenbedingungen schafft, um Mütter und Väter in die Lage zu versetzen, Fürsorge, Erwerbsarbeit, Selbstsorge und bürgerschaftliches Engagement miteinander in Einklang zu bringen.

Die Sozial- und Bildungsinfrastruktur zu fördern, Familien in ihrer Vielfalt zu unterstützen und von Zeitdruck zu entlasten – das sind die Punkte, an denen nach Auffassung der Kommission eine nachhaltige Familienpolitik ansetzen sollte. In diesem Sinne hat sich die Kommission auf fünf Themenfelder konzentriert und Vorschläge für Verantwortliche in der Politik erarbeitet:

- Vielfalt der Sorge- und Solidarbeziehungen anerkennen und unterstützen,
- Alleinerziehende besser absichern,
- echte Teilhabe von Kindern gewährleisten,
- Zeitsouveränität ermöglichen,
- Geschlechtergerechtigkeit in der Sorge- und Erwerbsarbeit fördern.

## Die zehn Vorschläge der Kommission:

1. **Ehe für alle** – um gleicher Liebe gleiche Rechte zu verleihen.
2. **Pakt fürs Zusammenleben** – um gelebtes Miteinander rechtlich besser abzusichern.
3. **Ausweitung des Kleinen Sorgerechts** – um den Alltag von Patchwork-Familien zu vereinfachen.
4. **Kindergeldzuschlag für Alleinerziehende** – um das Armutsrisiko von Alleinerziehendenfamilien effektiv zu verringern.
5. **Aufhebung der vollen Anrechnung des Kindergelds beim Unterhaltsvorschuss** – um Kinder in Alleinerziehendenfamilien finanziell besser abzusichern.
6. **Bundeskinderteilhabegesetz** – um Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen einen besonderen Rechtsanspruch auf Förderung und Teilhabe zu geben.
7. **Festlegung von Mindeststandards und Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung** – um gute Qualität in Kita und Schule zu gewährleisten.
8. **Direkte Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes von Dienst- und Sachleistungen auf kommunaler Ebene schaffen** – um Teilhabeförderung und Armutsprävention wirksam gewährleisten zu können.
9. **Zeitrechte und gestufte finanzielle Absicherung** – um mehr Zeitsouveränität im Lebenslauf zu ermöglichen.
10. **Gutscheine für haushaltsbezogene Dienstleistungen** – um Familien zeitlich zu entlasten.

## **Themenfeld «Vielfalt der Sorge- und Solidarbeziehungen anerkennen und unterstützen»**

Familie ist bunt. Sie reicht heute von der klassischen Ehe über nichteheliche Lebensgemeinschaften mit und ohne Kinder, Ein-Eltern- oder Patchwork-Familien, gleichgeschlechtlichen Partnerschaften bis hin zu familiären Netzwerken, die über Generationengrenzen hinweg gelten und auch Menschen ohne verwandtschaftliche Bindung einschließen. Verantwortung wird nicht ausschließlich innerhalb der Ehe gelebt oder in einer Liebesbeziehung übernommen: Freundinnen und Freunde etwa oder Nachbarn und Nachbarinnen helfen sich gegenseitig und stehen füreinander ein. Auch Alten-WGs, die sich stetig entwickelnden neuen Lebens- und Wohnformen, z.B. in Genossenschaften oder Mehrgenerationenhäusern, beruhen oft auf sozialen, nicht auf verwandtschaftlichen Beziehungen der Bewohner/innen. Diese Vielfalt der Lebensformen steht einem relativ engen Recht gegenüber, das bei weitem nicht auf alle Gemeinschaften anwendbar ist. Nichteheliche Lebensgemeinschaften werden von der Rechtsordnung fast durchgehend als Beziehungen zwischen Fremden behandelt, gleichgültig, wie lange sie bestehen. Obwohl auch in den neuen Verantwortungsgemeinschaften ein Teil der Betreuungs-, Sorge- und Pflegearbeit für Kinder, kranke oder alte Menschen übernommen wird, werden diese vom Staat sozialrechtlich nur dann zur Kenntnis genommen, wenn es seinen fiskalischen Interessen dient, wie z.B. bei der Anrechnung des Einkommens in einer Bedarfsgemeinschaft. Wer aber Pflichten hat, sollte auch garantierte Rechte haben. Derzeit ist die Rechtslage für diejenigen, die weder Ehe noch Lebenspartnerschaft eingehen wollen, sehr unübersichtlich und inkonsistent. Ein vereinfachtes Rechtsinstitut soll hier Abhilfe schaffen, die Freiheit der Lebensentwürfe und der Verantwortungsübernahme zu ermöglichen – und zwar in allen sozialen Lagen. Diese vielfältigen Sorge- und Solidarbeziehungen müssen im Alltag unterstützt und rechtlich abgesichert, soziale Schief lagen müssen vermieden werden.

### **Vorschlag Nr. 1: Ehe für alle – um gleicher Liebe gleiche Rechte zu verleihen**

Gleichgeschlechtliche Paare werden durch das Eheverbot aufgrund ihrer Sexualität konkret und symbolisch diskriminiert; in einer Reihe von Rechtsbereichen sind sie trotz der Möglichkeit, eine eingetragene Lebenspartnerschaft einzugehen, noch immer benachteiligt. Die Ehe muss endlich für alle geöffnet werden. Durch die «Ehe für alle» wird die eingetragene Lebenspartnerschaft als Rechtsinstitut ersetzt. Damit wird klargestellt, dass zwei Menschen, unabhängig von ihren Geschlechtern, den Schutz des Grundgesetzartikels 6 Absatz 1 genießen. Hierfür müssen sich alle Paare wie bisher im Standesamt registrieren lassen. Die gesetzlichen Rechtsfolgen nach der Trennung umfassen – wie bisher – den Zugewinnausgleich, den Versorgungsausgleich und die (begrenzten) Unterhaltspflichten.

## **Vorschlag Nr. 2: Pakt fürs Zusammenleben – um gelebtes Miteinander rechtlich besser abzusichern**

Die Übernahme von Verantwortung in Partnerschaften mit oder ohne Kindern ist unabhängig von der Ehe rechtlich zu ermöglichen und abzusichern. Mit dem «Pakt für das Zusammenleben» (PaZ) soll auf Vorschlag der Kommission ein neues Rechtsinstitut geschaffen werden, mit dessen Hilfe zwei Menschen ihr Zusammenleben rechtlich absichern können, und zwar so, dass es in ihren Alltag passt. Der PaZ soll für Zweiergemeinschaften gelten, in denen die Partner/innen gegenseitig die Verantwortung füreinander übernehmen wollen. Diese können, müssen aber nicht, auf einer Liebesbeziehung fußen. Wer sich dafür entscheidet, muss sich formlos registrieren lassen. So lange der Pakt besteht, haben die Partner/innen ein gegenseitiges Auskunfts-, Informations- und Vertretungsrecht. Schon jetzt gibt es die Möglichkeit, dies in individuellen Verträgen und Vollmachten zu klären; genau das soll aber nach Vorstellung der Kommission rechtlich noch leichter gemacht werden. Den sozialrechtlich schon definierten Beistandspflichten sollen zusätzlich Unterhaltspflichten an die Seite gestellt werden, die den schwächeren Teil der Zweiergemeinschaft sozial stärker absichern. Außerdem sollen Leistungen, die den Partner oder die Partnerin unterstützen, steuerrechtlich absetzbar sein. Ansprüche auf Elterngeld bestehen wie bei der Ehe; ebenso können, wie dort auch, Betreuungskosten abgesetzt werden. Möglich ist, ein freiwilliges Splitting der Rentenbeiträge zu vereinbaren. Wer heute Sorgetätigkeiten übernimmt, tut dies meistens unentgeltlich und nimmt zudem, vor allem durch den Verzicht auf (Vollzeit-) Erwerbstätigkeit, eine Reihe von Nachteilen in Kauf. Da nach wie vor Frauen einen Großteil dieser Arbeit leisten, sind sie es, die am häufigsten mit den nachteiligen Konsequenzen konfrontiert werden; im Laufe ihres Lebens kommen immer mehr zusammen und verstärken sich gegenseitig. Dies gilt insbesondere, wenn die Beziehung auseinandergeht. Hier plädieren wir für Rechtssicherheit und eine güterrechtliche Trennung bei Auflösung des Pakts. Der Pakt soll sowohl einfach registriert als auch ebenso einfach aufgelöst werden können.

Auch in Paarbeziehungen, in denen beide Teile keine formalisierte Partnerschaft eingehen möchten, wird oft gemeinsam gewirtschaftet; auch dort werden unter Umständen Kinder gemeinsam betreut und Angehörige gepflegt, auch dort verzichten Partner/innen aufgrund von Sorgetätigkeiten zugunsten des oder der Anderen auf Erwerbstätigkeit und darauf, sich beruflich weiterzuentwickeln. Deswegen möchte die Kommission, dass auch in diesen Paarbeziehungen die Rentenbeiträge freiwillig gesplittet werden können. Zudem sollte, falls die Beziehung getrennt wird, insbesondere der oder die wirtschaftlich schlechter gestellte Partner/in rechtlich besser abgesichert werden. Ein klarer Startpunkt für den Vermögensausgleich ist in der Regel kaum zu ermitteln, da sich Lebensgemeinschaften zumeist schrittweise hin zu einer immer engeren Verbindung entwickeln. Bisher ist die Rechtsprechung zu der güterrechtlichen Trennung nach einer langjährig gelebten Beziehung sehr unterschiedlich. Für bestimmte Arten von Zuwendungen, die während der Partnerschaft geleistet wurden, gewährt sie mittlerweile einen finanziellen Ausgleich. Über die mögliche Rechtsgrundlage herrscht allerdings Uneinigkeit. Sie ist unübersichtlich, wenig vorhersehbar

und den tatsächlichen Lebensverhältnissen der Paare nur zum Teil angepasst. Sinnvoller scheint es der Kommission deswegen, an die bisherige Rechtsprechung zu den nachpartnerschaftlichen Ausgleichsansprüchen anzuknüpfen und diese gesetzlich klar zu regeln. Solche Ansprüche müssten für unbezahlte betriebliche Mitarbeit und andere materielle Leistungen gelten und sollten einmalig ausgeglichen werden.

### **Vorschlag Nr. 3: Ausweitung des kleinen Sorgerechts – um den Alltag von Patchwork-Familien zu vereinfachen**

Wir wollen auch Patchwork-Familien das alltägliche Leben erleichtern. Rechtliche Benachteiligungen wie zum Beispiel beim Elterngeld sollten beseitigt werden. Zudem empfiehlt die Kommission ein «kleines Sorgerecht» auch dann zu ermöglichen, wenn beide rechtliche Eltern das gemeinsame Sorgerecht haben. Dieses Recht umfasst Angelegenheiten des alltäglichen Lebens wie Fragen des Schulalltags, medizinische Versorgung oder Taschengeld. Ermöglicht werden sollte ein größerer Spielraum für einvernehmliche Absprachen aller Beteiligten.

### **Themenfeld «Alleinerziehende besser absichern»**

Jede fünfte Familie mit Kindern in Deutschland wird von Alleinerziehenden betreut und versorgt. Diese Familien sind in einem hohen Maße von Armut bedroht. Obwohl 70 Prozent dieser Eltern erwerbstätig sind, reicht in vielen Familien das Einkommen nicht aus. Die Notlagen Alleinerziehender sind seit geraumer Zeit bekannt, und dennoch ist es bisher nicht gelungen, ihre Lebenssituation durch Reformen zu verbessern.

### **Vorschlag Nr. 4: Kindergeldzuschlag für Alleinerziehende – um das Armutsrisiko von Alleinerziehendenfamilien effektiv zu verringern**

Ein Blick auf die Leistungen für Familien dokumentiert, dass sie Armut zwar reduzieren, insgesamt aber breit streuen. So mindert z.B. die Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, die kürzlich beschlossen wurde, das Armutsrisiko kaum; diese Reform erreicht nur die Alleinerziehenden, die ein nennenswert hohes zu versteuerndes Einkommen haben. Unmittelbar wirksamer wäre ein Kindergeldzuschlag in Höhe von monatlich 100 Euro, der nicht mit dem Unterhalt verrechnet werden muss; dadurch kann das hohe Armutsrisiko von fast 41 Prozent bei Kindern von Alleinerziehenden wirkungsvoll gesenkt werden. Auch Erhöhungen des Kindergeldes kommen bei Alleinerziehenden, die von Hartz IV leben oder Unterhaltsvorschuss bekommen, nicht an.

## **Vorschlag Nr. 5: Aufhebung der vollen Anrechnung des Kindergeldes beim Unterhaltsvorschuss – um Kinder von Alleinerziehenden finanziell besser abzusichern**

Die volle Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussrecht aus dem Jahr 2008 ist problematisch. Der Unterhaltsvorschuss soll den Kindesunterhalt ausgleichen, der nicht gezahlt wurde oder der zu niedrig ist. Da der Vorschuss vom unterhaltspflichtigen Elternteil wieder zurückgefordert werden kann und ihm oder ihr zur Hälfte das Kindergeld zusteht, wurde bis Ende 2007 konsequenter Weise diese Hälfte des Kindergeldes vom Unterhaltsvorschuss abgezogen. Diese Regelung entsprach dem Kindesunterhaltsrecht. Seit dem 1.1.2008 wird das Kindergeld in voller Höhe auf den Vorschuss angerechnet; seitdem wird also auch der Kindergeldanteil des betreuenden Elternteils abgezogen. Dies ist, im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Kindesunterhaltsrechts betrachtet, eine Regelung, die in sich widersprüchlich ist. Denn der Unterhaltsvorschuss ist ein Vorschuss auf den nicht gezahlten Kindesunterhalt mit Regressregeln; er wird unabhängig vom Einkommen des betreuenden Elternteils gewährt und ist nicht bedürftigkeitsgeprüft. Es kann deshalb rechtssystematisch nicht begründet werden, warum der betreuende Elternteil die ihm zustehende Hälfte des Kindergeldes einsetzen muss, obwohl er die Betreuung leistet und den Vorschuss bei regulärer Zahlung des Unterhaltes gar nicht in Anspruch nehmen müsste. Die Erhöhung des Kindergeldes zum 1.1.2009 hat sich für den betreuenden Elternteil so ausgewirkt, dass er oder sie weniger Unterhaltsvorschuss bekam. Jede weitere Kindergelderhöhung kommt also bei ihm oder ihr gar nicht an. Die volle Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltszuschuss sollte deshalb so schnell wie möglich rückgängig gemacht werden. Im Jahr 2016 hätte sich damit die Unterhaltsvorschussleistung auf 240 Euro für Kinder bis zu sechs Jahren und 289 Euro für Kinder zwischen sechs und (unter) zwölf Jahren erhöht.

## **Themenfeld: Echte Teilhabe von Kindern gewährleisten**

Ob Kinder gut aufwachsen können hängt neben der materiellen Existenzsicherung von den individuellen Faktoren, dem familiären bzw. sozialen Umfeld und den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Zu Letzterem gehören insbesondere Kitas und Schulen, ein gutes Gesundheitssystem, Stadtteilentwicklung, angemessener Wohnraum, ein kinderfreundliches Wohnumfeld, Partizipationsmöglichkeiten sowie Kultureinrichtungen. Zwischen 15 bis 20 Prozent der Kinder jedes Jahrgangs aber haben wesentlich schlechtere Chancen auf soziale Teilhabe als ihre Altersgenossen, weil genau diese Voraussetzungen bei ihnen nicht gegeben sind. Sie erleben nicht nur Mangel bei ihrer materiellen Grundversorgung und müssen auf vieles verzichten. Sie werden auch von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen und können seltener Kultur- und Freizeitangebote in Anspruch nehmen. Darüber hinaus ist ihr Gesundheitszustand häufig schlechter als der vergleichbarer Kinder. Je länger ein junger Mensch erfahren muss, was Ausschluss und Armut bedeutet, desto größer wird



die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Mensch sein Leben lang sozial und wirtschaftlich gefährdet ist.

Benachteiligten Kindern und Jugendlichen Teilhabe zu ermöglichen – das gehört zu den zentralen Aufgaben des Staates. Dies findet seine Grundlage einerseits im staatlichen Wächteramt (Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), andererseits aber auch in der staatlichen Schutzpflicht für die Persönlichkeitsentfaltung und -entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz hergeleitet wird. Danach ist es die Aufgabe des Staates, den Eltern Beratung und Unterstützung anzubieten, um Kinder bestmöglich zu fördern. Diese Verantwortung des Staates ergibt sich nicht nur aus der nationalen Rechtsordnung, sondern auch aus völkerrechtlichen Verpflichtungen, wie insbesondere aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes. Der Bund muss dieser Verpflichtung über seine Gesetzgebungs- und Eingriffskompetenzen nachkommen. Da die Eltern die primäre Verantwortung für die Erziehung tragen, sollte diese Förderung so angelegt sein, dass sie bei ihrer Aufgabe unterstützt werden. Damit das Ziel der Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von bedürftigen Kindern besser gelingen kann, muss es als politische Querschnittsaufgabe in allen zuständigen Ressorts verankert werden. Nur über eine solche Gesamtstrategie, die eine Entwicklung der Infrastruktur genauso im Auge hat wie eine nachhaltige Regelung von Geld-, Dienst- und Sachleistungen, kann es gelingen, bundesweit gleiche Lebenschancen von Kindern herzustellen

### **Vorschlag Nr. 6: Bundeskinderteilhabegesetz – um Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen einen besonderen Rechtsanspruch auf Förderung und Teilhabe zu geben**

Als einen ersten Schritt dieser Gesamtstrategie schlägt die Kommission vor, ein «Bundeskinderteilhabegesetz» zu schaffen. Es soll Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen einen Rechtsanspruch auf besondere Förderung und Teilhabe garantieren, bundeseinheitliche Standards schaffen und Fachgesetze mit Blick auf mehr Teilhabe und effektive Armutsprävention systematisch ergänzen. Kinder haben ein Recht auf Förderung der sozialen und kulturellen Teilhabe, Unterstützung in Bildungsprozessen, der Entwicklung der Persönlichkeit, auf Unterstützung ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung. Über das sächliche Existenzminimum hinaus muss es Aufgabe des Staates sein, ihren zusätzlichen Bedarf an Bildung, Gesundheit, Persönlichkeitsentwicklung und sozialer Teilhabe zu gewährleisten. Ziel des Gesetzes ist es, dieses Recht für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres zu garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur zu schaffen. Dies muss vor allem für die Kinder und jungen Menschen gelten, die in Haushalten leben, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Das Bundeskinderteilhabegesetz regelt erstmals an einer zentralen rechtlichen Stelle, wie durch den Bund finanzierte, infrastrukturelle Bildungs- und Teilhabeleistungen auf der kommunalen Ebene für Kinder und Jugendliche direkt gewährleistet werden können. Dabei stellt das Gesetz auf der einen Seite sicher, dass die im Bildungs- und

Teilhabepaket vorgesehenen Leistungen in bedarfsdeckender Höhe direkt und unbürokratisch für Kinder über die Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Über Artikelgesetze, etwa durch eine Änderung des Baugesetzbuches oder des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, werden zudem Beteiligungs- bzw. Mitgestaltungsrechte im Stadtquartier sowie eine zielgerichtete Gesundheits- und Bildungsförderung für Kinder und Jugendliche, deren Familien staatliche Transferleistungen beziehen, gewährleistet. Darüber hinaus schreibt das Gesetz dem Bund die Aufgabe zu, die Qualität dieser Einrichtungen durch Monitoring und Evaluation kontinuierlich zu überprüfen.

### **Vorschlag Nr. 7: Festlegung von Mindeststandards und Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung – um gute Qualität in Kita und Schule zu gewährleisten**

Kindertagesstätten und Schulen sind zentrale Orte, die Kindern eine Teilhabe ermöglichen. Dort werden Chancen verteilt – oder eben nicht. Kinder aus einkommensarmen und sozial benachteiligten Familien sind besonders darauf angewiesen, dass es diese Orte in ausreichender Zahl gibt und dass sie von guter Qualität sind, das heißt, gute räumliche, soziale und personelle Bedingungen des Aufwachsens und Lernens bieten. Zentral ist vor allem die Frage, wie individuell die Kinder gefördert werden können. Das geht nur mit ausreichendem Fachpersonal. Bundesweit gibt es erhebliche Unterschiede bei der Regelung, wie viele Kinder eine Kita-Fachkraft zu betreuen hat. Die Kommission schlägt deswegen vor, Mindeststandards für die Qualität – wie z.B. den Personal-Schlüssel – gesetzlich einheitlich zu regeln. Außerdem braucht es einen Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung auch in der Schule.

### **Vorschlag Nr. 8: Direkte Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes von Dienst- und Sachleistungen auf kommunaler Ebene schaffen – um Teilhabeförderung und Armutsprävention wirksam gewährleisten zu können**

Um eine nachhaltige Förderung der Infrastruktur speziell zugunsten sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher zu ermöglichen, schlägt die Kommission vor, die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Infrastruktur auszudehnen und Artikel 104 des Grundgesetzes über Geldleistungen hinaus auch auf geldwerte Sach- und Dienstleistungen zu erweitern. So erhält der Bund in diesem Bereich ein Instrument, das nicht nur einmalige Investitionen, sondern eine fortlaufende bzw. wiederkehrende Förderung von Städten und Kommunen vorsieht und neben Sachleistungsinvestitionen auch Leistungen für (sozial-)pädagogisches Personal einschließt. Somit könnten für alle Leistungsaufgaben im Rahmen des hier vorgestellten Kinderteilhabegesetzes die Anteile einer Bundesfinanzierung unmittelbar im Bundesgesetz festgelegt werden. Im Rahmen der beabsichtigten Umsetzung muss effektiv sichergestellt werden, dass die Leistungen vorrangig in strukturschwachen Regionen und Stadtteilen und dort vorrangig in Bildungsinstitutionen mit einem höheren Anteil sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher eingesetzt werden.

## Themenfeld «Zeitsouveränität ermöglichen»

Familien wünschen sich Zeit für Partner/innen, Kinder, pflegebedürftige Angehörige und auch mehr Raum, um für sich selbst Sorge tragen zu können. Der Druck, die Gründung einer Familie, Erwerbsarbeit, Sorgearbeit und gesellschaftliches Engagement gleichzeitig und möglichst erfolgreich bewältigen zu müssen, wird für viele Menschen, Männer wie Frauen, immer stärker. Gleichzeitig nimmt das Tempo der sogenannten Rush Hour des Lebens rasant zu. Viele Aufgaben müssen immer schneller erledigt werden. Würde die Familie wie ein Betrieb funktionieren, müsste die Effizienz gesteigert und der Zeithaushalt rationalisiert werden, um in weniger Zeit mehr abzarbeiten. Soziale Beziehungen entziehen sich jedoch dieser Rationalisierungs-Logik. Man kann ein Buch nicht ohne Qualitätseinbuße schneller vorlesen, Kinder nicht schneller trösten, eine politische Debatte nicht schneller führen. Sorgearbeit in Familien, lässt sich – abgesehen von einzelnen Bereichen in der Hausarbeit – nur begrenzt reduzieren.

Auch wenn Sorgearbeit im Privaten stattfindet, ist sie doch keinesfalls eine private Angelegenheit: Ohne diese unbezahlte Form der Arbeit können weder das Erwerbsarbeitssystem noch der Sozialstaat, weder das Bildungswesen noch die Zivilgesellschaft funktionieren. Es besteht deshalb ein sowohl gesellschaftspolitisches als auch sozialstaatliches Interesse, dafür zu sorgen, dass Männer und Frauen gleichermaßen die Zeit für die Fürsorge haben, die sie brauchen. Natürlich steht dabei eine Managerin mit pflegebedürftigem Vater vor anderen Herausforderungen als ein Supermarktkassierer mit Kind. Ebenso haben Familien mit behinderten Angehörigen oder mit vielen Kindern deutlich mehr zu bewältigen und mehr miteinander zu vereinbaren als andere. Eine verlässliche Familienpolitik muss all das bedenken, wenn sie die Sorge für andere und sich selbst gewährleisten will. Menschen brauchen Zeit für ihre Familie, sie brauchen Zeit für die Erwerbsarbeit und andere Tätigkeiten wie (Weiter-) Bildung, Engagement. Und sie brauchen auch Zeit für sich selbst in den unterschiedlichsten sozialen und wirtschaftlichen Lebenssituationen.

### **Vorschlag Nr. 9: Zeitrechte und gestufte finanzielle Absicherung – um mehr Zeitsouveränität im Lebenslauf zu ermöglichen**

Notwendig ist eine neue Regel im Verhältnis zwischen Arbeitszeit, Zeiten der Für- und Selbstsorge und Weiterbildung zu etablieren, die den unterschiedlichen Lebensbausteinen (Kinder, Pflege, Weiterbildung, Engagement und Erholung) gerecht wird. «Zeitrechte» sollen über die Erwerbsbiografie hinweg ein bestimmtes Zeitkontingent, ein «Zeithaben», aufbauen und die bereits heute bestehenden Ansprüche auf Bildungsurlaub, Elternzeit, auf Pflegezeiten oder Freistellungen für staatsbürgerliche Pflichten ergänzen und verbessern. Mit diesen Zeitrechten sollte ein differenziertes System verknüpft sein, in dem etwaiger Lohnersatz bzw. andere Einkommensquellen für die Periode der Freistellung vorgesehen sind. Da es verschiedene Sorgetätigkeiten gibt, sollten die Quellen für die Existenzsicherung auch unterschiedlich sein. Der soziale Nutzen der jeweiligen Care-Tätigkeit für die Gesellschaft sollte ausschlaggebend

sein bei der Entscheidung, welche Quelle für die Finanzierung verantwortlich ist. Der Staat oder die Sozialversicherungsträger sollten sie übernehmen, wenn öffentliche Interessen wahrgenommen werden (z.B. Kinder-, Alten- oder Krankenpflege). Unternehmen sollten verantwortlich sein, wenn es sich um Bildungsurlaub oder Rechte handelt, die auf einem Zeitguthaben beruhen. Wo allein die Belange von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Vordergrund stehen, wird der Gebrauch der Zeitrechte bedeuten, auf Lohn zu verzichten, Zeitkonten auszuschöpfen oder das reguläre Urlaubskontingent aufzubauchen. Um auch Menschen mit geringem Einkommen Zeitrechte zu ermöglichen, sollte darüber nachgedacht werden, sie mit einem erwerb-sunabhängigen Einkommen über einen begrenzten Zeitraum abzusichern.

Die Wahrnehmung von Zeitrechten ist eine Frage der finanziellen Möglichkeiten. Es ist deshalb Aufgabe der Politik, Familien abzusichern und ihnen so den Raum für die Gestaltung dieser Zeiten zu geben. Aber auch Unternehmen und Tarifpartnerinnen sind gefragt, denn Auszeiten hängen auch von Unternehmenskulturen ab und beeinflussen Karrierewege. Es muss möglich und normal werden, sich Zeit für Sorgeaktivitäten außerhalb der Erwerbsarbeit «nehmen» zu können, mit einer Teilzeitstelle aufzusteigen, Jobsharing zu etablieren oder ein Rückkehrrecht auf die vorherige Stundenzahl gesetzlich festzulegen.

Erwerbsarbeit, Pflege, Sorge für andere, Bildung, Solidarität und Erholung müssen besser miteinander in Einklang stehen. Oft ist der Zeitdruck von Menschen und Familien das nach außen verlagerte Produkt einer Arbeitswelt, die strukturelle Blindheit gegenüber der Familie zeigt. Es bedarf daher aus zeitpolitischer Perspektive zualererst einer zeitachtsamen Arbeitskultur, die nicht nur mehr und flexiblere Zeiten für Sorgearbeit ermöglicht, sondern die auch mehr Zeit in der Erwerbsarbeit lässt: für qualitätsvolles und nachhaltig gesundes Arbeiten, für Regenerationszeiten ebenso wie für Reflexions- und Kommunikationszeiten. Mehr als bisher muss es möglich sein, Lohn Tätigkeiten mit anderen Arbeitsformen zu verschränken. Instrumente können hierfür sowohl Betriebsvereinbarungen als auch Tarifverträge und Gesetze sein. Sorgezeiten und Selbstsorge müssen zum normalen Bestandteil von Erwerbsbiografien werden, für Männer und Frauen gleichermaßen.

### **Vorschlag Nr. 10: Gutscheine für haushaltsbezogene Dienstleistungen – um Familien zeitlich zu entlasten**

Zeitpolitik bezieht sich nicht nur auf die Arbeitswelt und Familie, sondern auch auf den öffentlichen Raum und die soziale Infrastruktur. Neben alltagsfreundlichem Städtebau und öffentlichen Räumen, die den Zusammenhalt fördern, gehört der Ausbau von familien- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen ebenfalls zu einer effizienten Unterstützung, um den zeitlichen Druck von den Familien zu nehmen. Familienunterstützende Dienstleistungen können Vätern, Müttern und pflegenden Angehörigen, die Familie und Beruf ausbalancieren müssen, zeitliche Entlastung bieten. Den Vorschlägen der Kommission entsprechend, sollte es für Familien möglich sein, Gutscheine zu erwerben und sie für Unterstützung im Haushalt einzulösen. Der Staat übernimmt dabei die Lohnnebenkosten und stellt sicher, dass

sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewährleistet ist. Dabei kann und muss Zeitpolitik selbstverständlich sicherstellen, dass die gewonnene Zeitsouveränität derjenigen, die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, nicht auf Kosten der Zeitsouveränität jener geht, die diese Dienstleistungen bereitstellen.

Nach einer Evaluierung sollte das am 1.3.2017 in Baden-Württemberg gestartete Gutscheinmodell «Überführung haushaltsnaher Dienstleistungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung» ausgeweitet werden, um perspektivisch allen Bürger/innen den Zugang zu haushaltsnahen Dienstleistungen rund um den Haushalt zu ermöglichen. Das wird erwerbstätige Frauen und Männer mit Sorgeverantwortung für die Familie erheblich entlasten, was wiederum ihrer Lebensqualität und Gesundheit zu Gute kommt. Auch ältere Menschen können mit solchen Gutscheinen besser ein eigenständiges Leben führen und damit deutlich an Lebensqualität im vertrauten Wohnumfeld gewinnen. Gleichzeitig können sich klein- und mittelständische Dienstleistungsunternehmen, die oft von Frauen geführt werden, behaupten. Davon profitieren alle: die Familien, die zeitlich entlastet werden; die Dienstleisterinnen und Dienstleister, die sich auf diesem Wege substantielle Erwerbsbiographien aufbauen können; die klein- und mittelständische Dienstleistungsunternehmen, die sich dann mit regulären Arbeitsplätzen für Personen mit unterschiedlichen Bildungs- und Qualifikationsvoraussetzungen am Markt behaupten können; und schließlich profitiert auch die Volkswirtschaft, indem sozialversicherungspflichtig angestellte Haushaltsarbeiter/innen und Hausarbeiter Steuern und Sozialabgaben zahlen und andere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihr Erwerbsvolumen durch die Entlastung von sach- und personenbezogener Hausarbeit unter Umständen ausweiten.

## **Themenfeld «Geschlechtergerechtigkeit in der Sorge- und Erwerbsarbeit fördern»**

Mehr Zeit für Familie und mehr Gerechtigkeit zwischen Frauen und Männern gehen Hand in Hand. Vor allem junge Menschen wollen mehr denn je Erwerbsarbeit und Familienarbeit gerecht unter den Geschlechtern aufteilen. Den meisten gelingt das gut – bis die Kinder kommen: Zwar leben kinderlose Paare verhältnismäßig gleichberechtigte Modelle, doch mit Gründung einer Familie werden häufig tradierte Rollenmuster aktiviert. In der Diskussion darüber, wer für wen sorgt und um welchen Preis, muss daher die Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit eine zentrale Rolle einnehmen. Erklärtes Ziel der Kommission ist es, geschlechtergerechte Lebensmodelle zu ermöglichen, ohne feste Stundenkontingente vorzuschreiben.

Denn obwohl die rechtliche Gleichstellung von Frauen und Männern weitgehend realisiert ist, nähern sich die Lebens- und Erwerbsverläufe der beiden Geschlechter nur langsam an. Nach wie vor sind es zumeist Frauen, die Sorgearbeit für Kinder und für pflegebedürftige Angehörige übernehmen und dafür beruflich zurückstecken. Heute liegt die Erwerbsbeteiligung von Männern bei 75 Prozent, die der Frauen bei 63,5 Prozent. Umgekehrt leisten Frauen in der EU jede Woche 17 Stunden mehr unbezahlte Arbeit als Männer (26 Stunden gegenüber 9 Stunden), während sich Männer wöchentlich sieben Stunden mehr im Erwerbsleben engagieren (33 Stunden

gegenüber 40 Stunden) und dabei pro Stunde geleisteter Arbeit im Schnitt für die gleiche Tätigkeit 16 Prozent mehr verdienen. Zusätzlich wird eine Struktur der Erwerbsarbeit benötigt, die nicht nur Gleichheit in der freien Berufswahl und der Entlohnung garantiert, sondern die auch Zeit und Ressourcen für «Care» einschließlich der Selbstsorge erschließt und auch bei zunehmender Flexibilisierung Sicherheit bietet.

## **Familien stärken und Vielfalt ermöglichen!**

Mit Blick in die Zukunft wird es immer wichtiger, den Zusammenhalt der Gesellschaft auch mit den Möglichkeiten der Familienpolitik zu gewährleisten. Dies kann gelingen, wenn die Rahmenbedingungen einer modernen und gerechten Familienpolitik Menschen ermöglichen, Familie individuell zu leben, die Entwicklung von Kindern zu fördern, Solidarität zwischen den Geschlechtern und unter den Generationen zu erleichtern und Fürsorge für andere als Teil der eigenen Lebensperspektive zu integrieren. Denn eines ist trotz aller Dynamik und Veränderung ganz klar: Familie ist gesellschaftlich nicht zu ersetzen: Sie ist das Fundament für die Solidarität in der Gesellschaft und somit zentral für deren Zusammenhalt!

# **DIE STUDIEN**

UTA MEIER-GRÄWE UND NINA KLÜNDER

# Ausgewählte Ergebnisse der Zeitbudgeterhebungen 1991/92, 2001/02 und 2012/13

## INHALT

<b>1 Einführung</b>	<b>23</b>
<b>2 Methode</b>	<b>23</b>
<b>3 Ergebnisse und Diskussion</b>	<b>26</b>
3.1 Physiologische Regeneration	26
3.2 Erwerbsarbeit	28
3.3 Qualifikation und Bildung	29
3.4 Haushaltsführung und Betreuung der Familie	29
3.6 Soziales Leben und Unterhaltung	34
3.7 Sport, Hobbys, Spiele	35
3.8 Mediennutzung	36
<b>Zusammenfassung</b>	<b>38</b>
Literaturverzeichnis	41



# 1 Einführung

Zeit ist eine zentrale Ressource von der die Organisation des Alltags maßgeblich abhängig ist. Gleichzeitig ist sie eine stark veränderbare Ressource. Zwar bleibt die gegebene Zeit pro Tag identisch, jedoch kommt es in unterschiedlichen Lebenslagen zu einer variierenden Prioritätensetzung der Zeitverwendung. Gegenstand dieser Expertise ist es deshalb die unterschiedliche Zeitverwendung, differenziert nach Geschlecht, Alter und Haushaltstyp darzustellen. Für die Auswertung werden ausgewählte Hauptaktivitäten der Zeitbudgeterhebungen (ZBE) 1991/92, 2001/02 und 2012/13 herangezogen. Ziel ist es aufzuzeigen, wie sich die Zeitverwendung für die ausgewählten Tätigkeitsbereiche in den letzten 30 Jahren verändert hat und mithilfe der vorliegenden Daten u. a. Aussagen zur be- und unbezahlten Arbeit im Haushalt sowie zur Freizeitgestaltung treffen zu können. Dafür erfolgen zunächst eine Skizzierung der Methode sowie eine anschließende Ergebnisdarstellung. Diese differenziert sich nach den Hauptaktivitäten physiologische Regeneration, Erwerbsarbeit, Qualifikation und Bildung, Haushaltsführung und Betreuung der Familie, Ehrenamt, Soziales Leben und Unterhaltung, Sport, Hobbys, Spiele sowie Mediennutzung mit ausgewählten Unteraktivitäten. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse diskutiert sowie mit einem Fazit und Ausblick abgeschlossen.

Allerdings geben die vorgestellten absoluten Zahlen keine Auskunft darüber, wie sich die Zeitverwendung in unterschiedlichen Lebenslagen und Haushaltstypen im Detail unterscheidet, weshalb weiterführende qualitative Interviews nötig sind. Gleichzeitig sind keine Aussagen darüber möglich wie sich die Zeitverwendung beispielsweise in verschiedenen Einkommensklassen differenziert.

## 2 Methode

Die ZBE sind repräsentative Studien, die in den Jahren 1991/92, 2001/02 und 2012/13 vom Statistischen Bundesamt durchgeführt und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unterstützt wurden. Zusätzlich wurde die dritte ZBE 2012/13 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert (Maier 2014).

Die Auswertung beruht auf den Tabellenbänden der ZBE 2001/02 und 2012/13 (vgl. Statistisches Bundesamt 2006, 2015). Darüber hinaus wurden die Daten zur Zeitverwendung 1991/92 aus dem Vergleichsdatensatz 1991/92 (als scientific-use-files) bezogen und mit SPSS 22 sekundäranalytisch ausgewertet. Die Sekundäranalyse ist damit zu begründen, dass aufgrund unterschiedlicher Methodenwahl in den ZBE die Tabellenbestände aus den Jahren 1991/92 nicht ohne weiteres mit den aktuellen Zeitbudgetdaten vergleichbar sind. Im Zuge der zweiten ZBE 2001/02 wurde der Fragebogen an die EUROSTAT-Empfehlungen zur Harmonisierung der europäischen Zeitbudgeterhebungen angepasst, um die Daten europaweit vergleichbar zu machen (Maier 2014: 673). Die verschiedenen Methoden sind in Tabelle 1 dargestellt. Wesentliche Unterschiede ergeben sich im Alter der befragten Personen sowie in der Dauer der Befragung, sodass in der ersten ZBE Personen ab 12 Jahren an zwei, in der Regel

aufeinanderfolgenden Tagen befragt wurden. Hingegen waren 2001/02 und 2012/13 bereits Personen ab 10 Jahren Teil der Befragung, welche an drei Tagen Zeittagebücher führten.

**Tabelle 1: Methodenbeschreibung der Zeitbudgetdaten 1991/92, 2001/02, 2012/13**

	1991/92	2001/02	2012/13
<b>Stichprobengröße</b>	Ca. 7.200 Haushalte	Ca. 5.400 Haushalte	Ca. 5.000 Haushalte
<b>Ausgewertete Tagebuchtage</b>	Ca. 30.700 Tagebuchtage	Ca. 37.700 Tagebuchtage	33.842 Tagebuchtage
<b>Alter</b>	Ab 12 Jahre	Ab 10 Jahre	Ab 10 Jahre
<b>Befragungsdauer</b>	2 Tage (i.d.R. aufeinanderfolgend)	3 Tage Davon 2 Tage Mo-Fr + 1 Tag am Wochenende	3 Tage Davon 2 Tage Mo-Fr + 1 Tag am Wochenende
<b>Ziehung</b>	Quotenauswahl	Quotenauswahl	Quotenauswahl
<b>Anschreibintervall</b>	5-Minuten-Rhythmus Zeitraum 24 Std 0 Uhr bis 24 Uhr	10-Minuten-Rhythmus Zeitraum 24 Std 4 Uhr morgens bis 4 Uhr morgens	10-Minuten-Rhythmus Zeitraum 24 Std 4 Uhr morgens bis 4 Uhr morgens
<b>Befragungsmodus</b>	InterviewerIn Einführungs- und Schlussinterviews	Postalische Erhebung	Postalische Erhebung

(eigene Darstellung nach: Holz 2005; Maier 2014; Statistisches Bundesamt 1995)

Aufgrund der unterschiedlichen Methodenwahl ist es deshalb nötig die Daten aus 1991/92 mit den entsprechenden Variablen zu gewichten. Hinzu kommt, dass sich die Aktivitätscodes der einzelnen Variablen unterscheiden. Die ausgewählten Hauptaktivitäten mit ihren jeweiligen Aktivitätscodes sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Variable «Zubereitung von Mahlzeiten, Hausarbeit in der Küche» enthält als Unterkategorien «Mahlzeiten vor- und zubereiten, Backen» und «Geschirreinigung, Tisch decken/abräumen». Das «Herstellen, Ausbessern, Ändern und Pflegen von Textilien» ist untergliedert in «Wäsche waschen» sowie «Bügeln und mangeln». Die Aktivität «Betreuung von Kindern im Haushalt» beinhaltet die «Körperpflege und Beaufsichtigung», «Hausaufgabenbetreuung, Anleitung geben», «Spielen und Sport mit Kindern», «Gespräche mit Kindern», «Kinder begleiten, Termine im Zusammenhang mit Kindern wahrnehmen» und «Kindern vorlesen, Geschichten erzählen». Zunächst sollten auch künstlerische Tätigkeiten in den unterschiedlichen Altersgruppen betrachtet werden, jedoch sind diese aufgrund zu geringer Fallzahlen ausgeschlossen.

**Tabelle 2: Hauptaktivitäten mit ihren Aktivitätscodes der ZBE 1991/92, 2001/02 und 2012/13 1991/92 01/02 12/13**

	1991/92	01/02	12/13
<b>Physiologische Regeneration</b>			
■ Schlafen	zh0_v	0	1
■ Essen und Trinken	zh01_v	011	11
■ Andere Tätigkeiten im persönlichen Bereich	zh02_v	02	12
	zh03_v	03	13
<b>Erwerbstätigkeit</b>	zh1_	1	2
<b>Qualifikation, Bildung</b>	zh02_v	2	3
<b>Haushaltsführung und Betreuung der Familie</b>			
■ Zubereitung von Mahlzeiten, Hausarbeit in der Küche	zh03_v	3	4
■ Reinigung, Aufräumen der Wohnung	zh31_v	31	41
■ Herstellen, Ausbessern, Ändern und Pflegen von Textilien	zh321_v	321	421
■ Betreuung von Kindern im Haushalt	zh33_v	33	43
■ Wegezeiten Haushaltsführung und Betreuung der Familie	zh38_v	38	47
	zh93_v	93	94
<b>Ehrenamt, freiwilliges Engagement; Unterstützung anderer Haushalte, Versammlungen</b>	zh4_v	4	5
<b>Soziales Leben und Unterhaltung</b>	zh5_v	5	6
<b>Sport, Hobbys, Spiele</b>			
■ Sport, körperliche Bewegung	zh6_v	6	7
	zh61_ua	61	71
<b>Mediennutzung</b>			
■ Lesen	zh8_v	8	8
■ Fernsehen	zh81_v	81	81
	zh82_v	82	82

(eigene Darstellung)

Die betrachteten Haushaltstypen untergliedern sich in «Personen insgesamt», «Alleinlebende», «Paare mit Kindern», «Paare ohne Kinder» sowie «Alleinerziehende». Diese werden jeweils differenziert nach den Altersgruppen «18-29 Jahre», «30-44 Jahre», «45-64 Jahre» und «65 Jahre und älter» betrachtet. Für die Berechnung der 1991/92er Daten wurde mit dem Vergleichsdatensatz des Statistischen Bundesamtes gearbeitet, indem überwiegend deskriptive Statistiken sowie Mittelwertvergleiche mit verschiedenen Filtern zum Einsatz kamen. Allerdings sind für die einzelnen Haushaltsgruppen «Personen/Alleinerziehende/Alleinlebende /Paare mit Kinder/Paare ohne Kinder insgesamt» aus 1991/92 keine sinnvollen Zahlen ermittelbar, da dort, wie bereits erwähnt, Personen ab 12 Jahren befragt wurde. Später (2001/02 und 2012/13) wurden bereits Personen ab 10 Jahren befragt, sodass diese Fälle den Schnitt herunter ziehen. Das kann am Beispiel Hausarbeit erklärt werden: In dem Beispiel 2001/02 und 2012/13 sind Personen ab 10 Jahren vorhanden, in dem anderen Beispiel

(1991/92) Personen ab 12 Jahren. Vor dem Hintergrund, dass 10- und 11-jährige Personen generell weniger Hausarbeit verrichten als der Durchschnitt, verringern diese die durchschnittliche tägliche Stundenzahl für Hausarbeit.

Die Zeitangaben erfolgen hier in Stunden:Minute und beziehen sich auf alle Personen, nicht nur auf die ausübenden Personen. Darüber hinaus sind aufgrund mangelnder Datenlage keine Aussagen zur Zeitverwendung in Privathaushalten nach sozialer Stellung, Bildungsstand, Einkommen etc. möglich.

### **3 Ergebnisse und Diskussion**

Das nachfolgende Kapitel thematisiert ausgewählte Ergebnisse nach den Hauptaktivitäten «physiologische Regeneration», «Erwerbsarbeit», «Qualifikation und Bildung», «Haushaltsführung und Betreuung der Familie», «Ehrenamt», «Soziales Leben und Unterhaltung», «Sport, Hobbys, Spiele» sowie «Mediennutzung» mithilfe ausgewählter Variablen.

#### **3.1 Physiologische Regeneration**

Der Bereich der physiologischen Regeneration umfasst die Variablen «Schlafen», «Essen und Trinken» sowie «andere Tätigkeiten im persönlichen Bereich», welche später im Detail betrachtet werden. Zunächst wird jedoch ein Überblick über den persönlichen Bereich gegeben.

Durchschnittlich verwenden Männer 2001/02 10:53 Stunden pro Tag für den persönlichen Bereich auf, elf Jahre später sind es 10:57 Stunden. Frauen verbringen 2001/02 11:11 Stunden mit der physiologischen Regeneration, 2012/13 sind es 11:16 Stunden (+5 Minuten). Festzustellen ist, dass die Zeitverwendung für den persönlichen Bereich von 1991/92 bis 2012/13 bei den Paaren ohne Kinder zugenommen hat. Dies zeigt sich am deutlichsten bei Männern in Paarbeziehungen ohne Kinder zwischen 30-44 Jahren: Verwendet diese Personengruppe 1991/92 durchschnittlich 9:52 Stunden pro Tag, ist es 2012/13 fast eine ganze Stunde mehr (10:51 Stunden). Hingegen ist bei Männern in Paarbeziehungen mit Kindern insgesamt ein Rückgang der physiologischen Regeneration feststellbar (2001/02 10:30 Stunden, 2012/13 10:21 Stunden). Dieser Rückgang wird auch bei den Frauen deutlich: 2001/02: 10:54 Stunden, 2012/13 10:47 Stunden.

Mit nur 9:46 Stunden im Jahr 2012/13 haben alleinerziehende Väter zwischen 30-44 Jahren am wenigsten Zeit für diesen Bereich. Im Vergleich dazu bringen Männer der Altersklasse 65+ in Paarbeziehungen ohne Kinder, täglich 11:55 Stunden für die physiologische Regeneration auf. Bei den Frauen dieser Personengruppe sind es 2012/13 11:56 Stunden. Diese Ergebnisse verdeutlichen die Zeitknappheit in Familienhaushalten.

### 3.1.1 Schlafen

Durchschnittlich schlafen Männer 2001/02 8:21 Stunden am Tag, 2012/13 sind es 08:26 Stunden pro Tag. Ähnlich sieht es bei den Frauen aus: Sie schlafen 2001/02 08:29 Stunden, elf Jahre später sind es 08:32 Stunden.

Bei den Männern in Paarbeziehungen mit Kindern ist es in allen Altersgruppen zu einer Verkürzung oder Stagnierung der Schlafenszeit gekommen. Beispielsweise schlafen die 45-64-jährigen Männer mit Kindern 1991/92 08:08 Stunden, im Erhebungszeitraum 2012/13 sind es 07:59 Stunden (-9 Minuten). Gleichzeitig schlafen Frauen mit Kindern in Paarbeziehungen täglich länger: Die 30-44-jährigen Frauen mit Kindern schlafen 1991/92 durchschnittlich 08:07 Stunden pro Tag, 21 Jahre später sind es täglich 08:13 Stunden. Allerdings geben diese absoluten Zahlen noch keine Auskunft über die Qualität des Schlafes. Besonders mit Kindern kann es durch mehrfaches Aufstehen zu einer durchbrochenen Schlafphase kommen, was wiederum die Lebensqualität beeinflusst. Festzuhalten ist, dass 2012/13 Alleinerziehende insgesamt mit 07:51 Stunden am wenigstens schlafen (geringe Fallzahl). Bei den Frauen bekommen die 45-64-jährigen Alleinerziehenden, Frauen in Paarbeziehungen mit Kindern und Alleinlebende derselben Altersgruppe am wenigstens Schlaf (2012/13 jeweils 08:10 Stunden). Die höchste Schlafdauer weisen männliche Personen unter 16 Jahren, Schüler und Studenten mit 09:23 Stunden pro Tag auf. Weibliche Personen unter 16 Jahren, Schülerinnen und Studentinnen schlafen 09:20 Stunden pro Tag.

### 3.1.2 Essen und Trinken

Neben dem Schlafen tragen auch Essen und Trinken maßgeblich zur physiologischen Regeneration bei. Dafür verwenden Männer 2012/13 durchschnittlich 01:40 Stunden, Frauen 01:43 Stunden. Am meisten Zeit für diese Art der Regeneration wenden 2012/13 Personen über 64 Jahre (02:07 Stunden), 65-jährige Männer und älter in Paarbeziehungen ohne Kinder (02:11 Stunden), Rentner und Pensionäre (02:08 Stunden) sowie Rentnerinnen und Pensionärinnen (02:04 Stunden) auf. Dies verwundert, beispielsweise vor dem Hintergrund der geringeren Erwerbsbelastung, nicht. Am wenigsten Zeit verbringen Alleinlebende zwischen 18- 29 Jahren (Frau, Mann jeweils 01:09 Stunden (geringe Fallzahl)) sowie Paare ohne Kinder derselben Altersgruppe (männlich 01:17 Stunden, weiblich 01:18 Stunden (geringe Fallzahl)) mit Essen und Trinken. 7 Im Zeitverlauf betrachtet, zeigt sich, dass die Zeitverwendung für dieses Tätigkeitsfeld von 1991/02 bis 2001/02 stark zugenommen hat. Die Zeitverwendung im darauffolgenden Zeitraum ist eher stagnierend bis leicht rückläufig. Beispielsweise verbringen Männer in Paarbeziehungen mit Kindern im Alter von 30-44 Jahre 1991/92 täglich 01:17 Stunden, 2001/02 01:36 Stunden und 2012/13 01:33 Stunden mit Essen und Trinken.

### 3.1.3 Andere Tätigkeiten im persönlichen Bereich

Andere Tätigkeiten im persönlichen Bereich beinhalten «Waschen und Anziehen», «Krank im Bett/Krank» sein und «sonstige Aktivitäten im persönlichen Bereich».

Mit diesem Tätigkeitsfeld sind 2012/13 beispielsweise männliche Paare ohne Kinder (18- 29 Jahre) 0:47 Stunden und Arbeitslose und sonstige Nichterwerbstätige 01:03

Stunden beschäftigt. Frauen verbringen einen etwas höheren Anteil ihrer Tageszeit mit den anderen Tätigkeiten im persönlichen Bereich: Zwischen 0:51 Stunden (Paare mit Kindern 30-44 Jahre (geringe Fallzahl)) und 01:10 Stunden (Alleinlebende 65 Jahre und älter). Im Zeitverlauf betrachtet, hat die Zeitverwendung für diesen Bereich in fast allen untersuchten Personen- und Altersgruppen zugenommen. Nur bei den Frauen in Paarbeziehungen mit Kindern zwischen 18- 29 Jahren kommt es zu einer leichten Abnahme (1991/92 0:50 Stunden pro Tag, 2012/13 0:48 Stunden pro Tag). Am stärksten zeigt sich die Zunahme bei Frauen, die in einer Partnerschaft leben und über 64 Jahre alt sind. Gehen sie 1991/92 noch 0:50 Stunden pro Tag anderen Tätigkeiten im persönlichen Bereich nach, sind es 2012/13 01:06 Stunden (+16 Minuten).

### 3.2 Erwerbsarbeit

Die Zeitverwendung für Erwerbsarbeit ist in der «Personengruppe insgesamt» bei Frauen von 01:44 Stunden im Erhebungszeitraum 2001/02 auf 02:09 Stunden im Jahr 2012/13 gestiegen (+25 Minuten). Im gleichen Zeitraum stieg die durchschnittliche Erwerbszeit der Männer von 03:12 Stunden (2001/02) auf 03:19 Stunden (2012/13) (+7 Minuten). Besonders Frauen im Alter zwischen 30-44 und 45-65 Jahren verbringen mehr Zeit mit Erwerbsarbeit. So arbeiten beispielsweise 45-64-jährige Frauen im Erhebungszeitraum 1991/92 01:53 Stunden am Tag. 2012/13 sind es durchschnittlich 02:56 Stunden pro Tag (+01:03 Stunden). Zeitgleich verrichteten Männer in den Altersgruppen 18-29 Jahre, 30-44 Jahre und 45-64 Jahre im betrachteten Zeitraum (1991/92-2012/13) weniger Erwerbsarbeit.

Ebenfalls ist bei den alleinlebenden Männern eine Abnahme der durchschnittlichen Zeitverwendung pro Tag für Erwerbsarbeit feststellbar. Dies zeigt sich deutlich bei den alleinlebenden Männern zwischen 45-64 Jahren: 1991/92 arbeiten sie durchschnittlich 04:08 Stunden pro Tag, 2001/02 sind es nur noch 02:57 Stunden und steigt dann bis 2012/13 wieder auf 03:48 Stunden an. In der Personengruppe der «alleinlebenden Frauen insgesamt» ist von 2001/02 bis 2012/13 eine Zunahme der Erwerbsarbeit um 39 Minuten pro Tag, von 01:39 Stunden auf 02:18 Stunden, zu verzeichnen. Bei den alleinlebenden 45-64-jährigen Frauen sind es sogar 50 Minuten mehr Arbeitszeit pro Tag (2:49 Stunden 1991/92, 03:39 Stunden 2012/13).

Im Jahr 2012/13 arbeiten die Männer in Paarbeziehungen mit Kindern zwischen 30-44 Jahren am meisten (5:29 Stunden pro Tag). Hingegen verwenden gleichaltrigen Frauen in Paarbeziehungen mit Kindern täglich 2:27 Stunden für Erwerbsarbeit auf. Weiter ist ein Rückgang der Erwerbsarbeit bei den Alleinerziehenden zu verzeichnen, welcher bei den 30-44-jährigen alleinerziehenden Frauen besonders stark zu sehen ist. Diese arbeiten 1991/92 durchschnittlich 3:40 Stunden pro Tag, 2012/13 sind es noch 2:52 Stunden (-48 Minuten). Daraus kann die Hypothese generiert werden, dass die aktuellen familienpolitischen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie noch nicht für eine zufriedenstellende Entlastung von Familienhaushalten ausreichen.

Leider können auf Grundlage der bisherigen Daten keine Aussagen zur Voll- und Teilzeit getroffen werden. Darüber hinaus sind Personen, die 65 Jahre und älter sind,

aufgrund ihres Ruhestandes und der sich daraus ergebenden geringen Fallzahl von der Betrachtung ausgeschlossen. Weiter ist anzumerken, dass sich die relativ geringe Stundenzahl für die tägliche Erwerbsarbeit daraus ergibt, dass hier alle Personen und nicht ausschließlich die ausübenden Personen betrachtet wurden.

### 3.3 Qualifikation und Bildung

Der Bereich Qualifikation und Bildung gliedert sich beispielsweise in «Unterricht in der Schule», «Betreuung in der Schule», «Arbeitsgemeinschaften in der Schule», «Hochschule», «Vor- und Nachbereitungen von Lehrveranstaltungen» sowie «andere Aktivitäten im Bereich Qualifikation und Bildung». Dementsprechend bezieht sich diese Variabel überwiegend auf Schülerinnen und Schüler sowie Studierende, sodass sich für andere Altersgruppen geringere Fallzahlen ergeben und keine sicheren Aussagen sowie Interpretationen für diesen Bereich nach Haushaltstypen möglich sind. Während männliche «Personen unter 16 Jahren, Schüler und Studenten» 2012/13 täglich 03:42 Stunden in ihre Qualifikation und Bildung investieren, sind es bei der weiblichen Gruppe 03:43 Stunden. Insgesamt ist in den letzten elf Jahren ein abnehmender Trend zu verzeichnen: Männliche Personen bringen 2001/02 täglich 39 Minuten für den Bereich Qualifikation und Bildung auf, elf Jahre später sind es 0:33 Minuten (-6 Minuten). Bei den Frauen sieht es ähnlich aus: Sind es 2001/02 noch täglich 37 Minuten, reduziert sich die Zeitverwendung für diesen Bereich 2012/13 um 5 Minuten (32 Minuten).

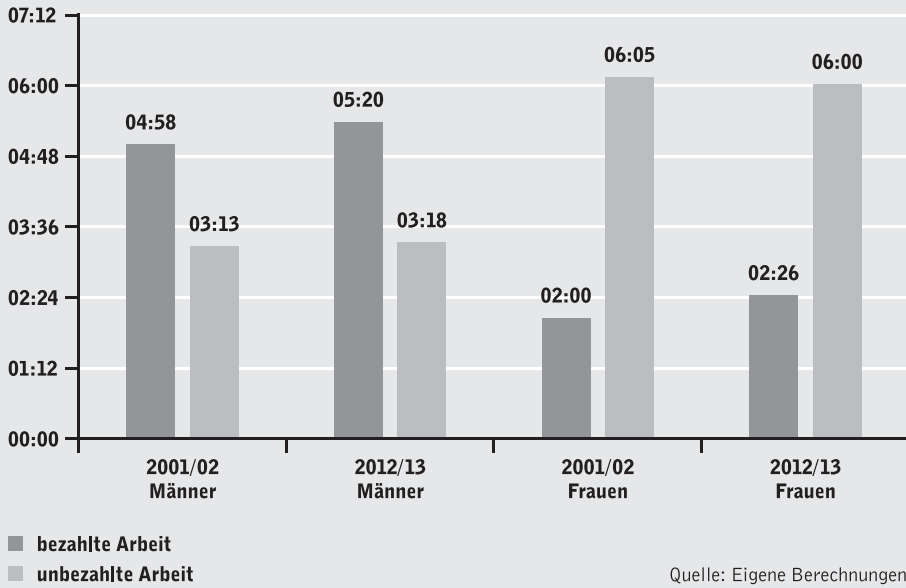
### 3.4 Haushaltsführung und Betreuung der Familie

Der Bereich Haushaltsführung und Betreuung der Familie enthält sehr viele Variablen, weshalb hier nur einige exemplarisch betrachtet werden. Neben der «Zubereitung von Mahlzeiten», «Instandhaltung von Haus und Wohnung», «Herstellen/Ausbessern/Umändern/Pflegen von Textilien», «Kinderbetreuung im Haushalt» umfasst dieses Tätigkeitsfeld auch «Gartenarbeit, Pflanzen- und Tierpflege», «Bauen und handwerkliche Tätigkeiten», «Einkaufen und Inanspruchnahme von Fremddienstleistungen», «Unterstützung/Pflege/Betreuung von erwachsenen Haushaltsmitgliedern» sowie «andere Aktivitäten im Bereich Haushaltsführung und Betreuung der Familie».

Im Tätigkeitsfeld Haushaltsführung und Betreuung der Familie werden die Geschlechterunterschiede besonders deutlich. Verrichten Männer 2012/13 durchschnittlich 2:24 Stunden pro Tag diesen Teil der unbezahlten Arbeit, arbeiten Frauen hier im selben Zeitraum 03:49 Stunden pro Tag. Diese Diskrepanz in der Arbeitsaufteilung zeichnet sich bei Paaren mit Kindern sehr stark ab. Männer in «Paarbeziehungen mit Kindern insgesamt» arbeiten 2001/02 02:51 Stunden im Haushalt, elf Jahre später 03:01 Stunden. Hingegen leisten Mütter 2001/02 täglich 05:45 Stunden und 2012/13 05:46 Stunden Hausarbeit. Dies ist in Abbildung 1 zu erkennen: Männer in Paarbeziehungen mit Kindern leisten nach wie vor mehr bezahlte als unbezahlte (Haushaltsführung und Betreuung der Familie + Ehrenamt) Arbeit. Im Gegensatz dazu ist es bei den Frauen in Paarbeziehungen mit Kindern genau umgekehrt.

**Abb. 1: Paare mit Kindern – insgesamt – unbezahlte vs. bezahlte Arbeit**

FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Zeitbudgeterhebung 2001/02 und 2012/13.



Positiv anzumerken ist, dass sich die Zeitverwendung für das Tätigkeitsfeld der Hausarbeit bei Männern in Paarbeziehungen etwas gesteigert hat. In anderen Haushaltstypen wie den männlich Alleinlebenden und den Paaren ohne Kinder ist es jedoch rückläufig (siehe Tabelle 3).



**Tabelle 3: Zeitverwendung Haushaltsführung und Betreuung der Familie von Männern im Zeitverlauf**

Angabe in Stunden:Minuten, k. A. = keine Angabe

Haushaltstyp	1991/92	2001/02	2012/13
Alleinlebende insgesamt	k. A.	02:35	02:32
Alleinlebende 18-29 Jahre	01:49	01:24	01:34
Alleinlebende 30-44 Jahre	02:15	02:02	01:54
Alleinlebende 45-64 Jahre	02:51	03:05	02:36
Alleinlebende 65 Jahre und älter	03:53	03:34	03:23
Paare ohne Kinder insgesamt	k. A.	03:16	03:01
Paare ohne Kinder 18-29 Jahre	02:22	02:24	01:45
Paare ohne Kinder 30-44 Jahre	02:24	02:26	02:03
Paare ohne Kinder 45-64 Jahre	02:54	03:13	02:39
Paare ohne Kinder 65 Jahre und älter	03:37	03:45	03:23

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder; Zeitbudgeterhebung 1991/92, 2001/02 und 2012/13, eigene Berechnungen

### 3.4.1 Zubereitung von Mahlzeiten

Die Zubereitung von Mahlzeiten umfasst nicht nur die Vor- und Zubereitung, sondern auch Backen, die Geschirreinigung, das Tisch decken und wieder Abräumen sowie das Haltbarmachen und Konservieren von Lebensmitteln. Für dieses Tätigkeitsfeld ist es in den Betrachtungszeiträumen bei Frauen zu einem deutlichen Rückgang gekommen: Sind alle Frauen 2001/02 noch 01:05 Stunden mit der täglichen Zubereitung von Mahlzeiten beschäftigt, sind es 2012/13 noch 0:55 Stunden (-10 Minuten). Besonders deutlich wird der Rückgang bei Frauen in Partnerschaften mit Kindern im Alter zwischen 45-64 Jahren: Beträgt die durchschnittliche Zeitverwendung pro Tag 1991/92 noch 02:02 Stunden sind es 2012/13 nur noch 01:09 Stunden (-53 Minuten). Gleichzeitig verbringen Männer in Partnerschaften mit Kindern zwischen 18-29 Jahren täglich mehr Zeit mit der Zubereitung von Mahlzeiten (+13 Minuten). Jedoch liegen bei der zuvor vorgestellten Gruppe 2001/02 und 2012/13 nur relativ wenige

auswertbare Tagebucheinträge vor, sodass diese Zahlen sehr vorsichtig interpretiert werden sollten.

Weniger Bewegung zeigt sich in der durchschnittlichen Zeitverwendung von Männern über 64 Jahren, alleinlebenden Männern sowie Männer in Partnerschaften ohne Kinder für die Zubereitung von Mahlzeiten: Bei diesen Personengruppen ist insgesamt ein Rückgang für die Zubereitung von Mahlzeiten zu verzeichnen. Im Gegensatz dazu verwenden Männer in Partnerschaften etwas mehr Zeit für die Zubereitung von Mahlzeiten (2001/02: 0:21 Stunden; 2012/13: 0:24 Stunden).

#### *3.4.2 Reinigung/Aufräumen der Wohnung*

In allen untersuchten weiblichen Personengruppen kommt es zu einer zeitlichen Reduzierung für das Aufgabenfeld «Reinigung/Aufräumen der Wohnung». Gleichzeitig steigt die Zeitverwendung von Männern für die «Reinigung der Wohnung» minimal oder stagniert. Innerhalb der Personengruppen der Alleinlebenden 45-64-jährigen sowie der Alleinlebenden über 64 Jahre sinkt im Beobachtungszeitraum die Zeitverwendung für dieses Tätigkeitsfeld. Trotz der leicht gestiegenen Zeitverwendung von Männern (z. B. Personen insgesamt) für die Reinigung/Aufräumen der Wohnung, wenden Frauen im Vergleich zu Männern 2012/13 mehr als doppelt so viele Minuten pro Tag für die Reinigung der Wohnung auf (Personen insgesamt weiblich 2012/13: 0:32 Stunden; Männer 2012/13 0:13 Stunden).

#### *3.4.3 Waschen und bügeln*

Dieses Tätigkeitsfeld umfasst neben dem Pflegen (waschen und bügeln) auch das Ändern, Herstellen und Ausbessern von Textilien. Allerdings fällt der Hauptanteil auf das Wäsche waschen. Deutliche Unterschiede sind hier zwischen Männern und Frauen zu sehen, sodass konstatiert werden kann, dass diese Tätigkeit überwiegend von Frauen ausgeführt wird. Durchschnittlich waschen und bügeln männliche «Personen insgesamt» drei Minuten pro Tag, Frauen hingegen 20 Minuten.

Seit 1991/92 ist bis zum letzten Erhebungszeitraum 2012/13 bei allen Frauen ein Rückgang für diesen Bereich festzustellen. Eminent ist dieser Befund bei den weiblichen Paaren ohne Kinder zwischen 45-64 Jahren: 1991/92 waschen und bügeln diese Frauen durchschnittlich 48 Minuten pro Tag, 2012/13 sind es noch 25 Minuten. Ebenfalls ist bei den Alleinerziehenden 45-64-jährigen ein deutlicher Rückgang seit 1991/92 feststellbar (-31 Minuten). Dies könnte einerseits am technischen Fortschritt oder andererseits mit einer geringeren Bedeutung dieses Tätigkeitsfeldes zusammenhängen. Vor dem Hintergrund, dass die zeitliche Reduzierung dieses Tätigkeitsfeldes auch in den Familienhaushalten feststellbar ist, könnte eine veränderte zeitliche Prioritätensetzung abgeleitet werden. Weiter könnte dadurch auf Zeitstress innerhalb der Familien geschlossen werden.

#### *3.4.4 Kinderbetreuung*

Aufgrund der unterschiedlichen Erhebung der Variabel «Kinderbetreuung» in den verschiedenen Zeiträumen, können keine Aussagen zum Erhebungsjahr 1991/92 getroffen, sondern nur 2001/02 und 2012/13 ausgewertet werden.

Der Bereich der Kinderbetreuung ist eindeutig weiblich besetzt, was durch eine höhere Zeitverwendung von Frauen feststellbar ist. Allerdings nimmt die durchschnittliche Zeitverwendung pro Tag für diesen Bereich sowohl bei Frauen als auch bei Männern zu. Männer in Partnerschaften mit Kindern betreuen diese 2001/02 durchschnittlich 28 Minuten, elf Jahre später 44 Minuten. Hingegen betreuen Frauen in Partnerschaften mit Kindern diese mehr als doppelt so viel: Im Jahr 2001/02 sind es 01:06 Stunden, im Jahr 2012/13 sind es 01:31 Stunden. Die meiste Zeit für diesen Bereich wenden Frauen im Alter zwischen 18-29 Jahren mit Kindern auf: Insgesamt 03:08 Stunden pro Tag (geringe Fallzahl). Bei den Männern in derselben Altersgruppe ist es 01:32 Stunden (geringe Fallzahl). Alleinerziehende Frauen betreuen die Kinder im Jahr 2001/02 durchschnittlich 0:48 Stunden, 2012/13 01:09 Stunden. Dadurch, dass es in Deutschland mehr alleinerziehende Frauen als Männer gibt, wurden in den Zeitverwendungsstudien dementsprechend weniger Männer befragt, sodass keine verfügbaren Daten für die Kinderbetreuung von alleinerziehenden Männern vorliegen.

Es kann konstatiert werden, dass die durchschnittliche Zeitverwendung für die Kinderbetreuung in Familienhaushalten in den letzten Jahren gestiegen ist.

#### *3.4.5 Wegezeiten Haushaltsführung und Betreuung der Familie*

Die Variabel «Wegezeiten Haushaltsführung und Betreuung der Familie» umfasst u.a. Wegezeiten für Einkaufen, Kinderbetreuung sowie die Unterstützung von erwachsenen Haushaltsmitgliedern.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich die Wegezeiten für die Haushaltsführung und Betreuung der Familie vom Erhebungszeitraum 2001/02 bis 2012/13 nur bei den 18-29-jährigen Frauen in Partnerhaushalten mit Kindern von zuerst 35 Minuten auf 37 Minuten erhöht hat (geringe Fallzahl). Dies ist zeitlich der Haushaltstyp mit der höchsten Zeitverwendung für Wegezeiten. Bei allen anderen untersuchten Personen- und Altersgruppen kam es zu einer Reduzierung der Wegezeiten für diesen Bereich. Insgesamt wenden Männer im Jahr 2001/02 21 Minuten für Wegezeiten auf, 2012/13 sind es 14 Minuten (-7 Minuten). Frauen benötigen 2001/02 täglich 25 Minuten für die Zurücklegung von Strecken im Bereich Haushaltsführung, elf Jahre später sind es 19 Minuten. Die zeitlich höchsten Wegezeiten unter den Männern haben 2012/13 Alleinerziehende Väter mit 28 Minuten. Bei den Frauen sind es die, die in einer Partnerschaft mit Kindern leben (32 Minuten), in einer Partnerschaft mit Kinder leben und zwischen 30-44 Jahre alt sind (33 Minuten) sowie alleinerziehenden Mütter (32 Minuten).

### **3.5 Ehrenamt, freiwilliges Engagement, Unterstützung anderer Haushalte, Versammlungen**

In den letzten elf Jahren kam es in fast allen untersuchten Personengruppen zu einem Rückgang im Bereich Ehrenamt, freiwilliges Engagement etc. Insgesamt betrachtet zeigt sich dieser Rückgang in -4 Minuten bei Männern (2001/02: 25 Minuten pro Tag, 2012/13: 21 Minuten pro Tag) und bei Frauen -2 Minuten (2001/02: 23 Minuten pro Tag, 2012/13: 21 Minuten pro Tag). Nur bei den alleinlebenden Frauen zwischen 30-44

Jahren (2001/02: 16 Minuten pro Tag, 2012/13: 22 Minuten pro Tag) und den Frauen in Paarbeziehungen ohne Kinder, die 65 Jahre 14 und älter sind, ist es zu einer Zunahme gekommen (2001/02: 21 Minuten pro Tag, 2012/13: 28 Minuten pro Tag). Diese Zahlen sind wiederum vorsichtig zu interpretieren, da nur geringe auswertbare Tagebucheinträge für die genannten Personengruppen vorliegen. Am deutlichsten zeigt sich die zeitliche Reduzierung für ehrenamtliches Engagement bei den Alleinlebenden Frauen im Alter von 45-64 Jahren: 2001/02 sind sie mit 41 Minuten pro Tag in diesem Bereich aktiv, 2012/13 sind es noch 28 Minuten. Dieser Rückgang an ehrenamtlichen Aktivitäten geht gleichzeitig mit gesamtgesellschaftlichen Problemen einher.

### 3.6 Soziales Leben und Unterhaltung

Das folgende Kapitel thematisiert das soziale Leben und die Unterhaltung der deutschen Bevölkerung. Darunter fallen soziale Kontakte wie telefonieren und Gespräche führen, Unterhaltung und Kultur wie zum Beispiel der Besuch von Theater, Konzerten, Kunstausstellungen, Museen, Bibliotheken, Ausflüge oder Ausgehen. Aber auch «jemanden besuchen oder Besuch empfangen» sowie «Familienfeiern und Feste» sind in dieser Variabel enthalten.

Im Erhebungszeitraum 2012/13 gestalten Männer insgesamt 01:46 Stunden ihrer täglichen Zeit mit sozialem Leben und Unterhaltung. Elf Jahre zuvor sind es noch 01:55 Stunden (-9 Minuten). Ebenfalls hat sich dieser Bereich der Freizeitgestaltung bei Frauen im selben Zeitraum um 9 Minuten reduziert (2001/02 02:04 Stunden, 2012/13 01:55 Stunden).

Wird das soziale Leben und Unterhaltung im Zeitvergleich von 2001/02 bis 2012/13 betrachtet, zeigt sich, dass es ausschließlich bei Männern ohne Kindern zu einer Erhöhung der täglichen Zeitverwendung für soziales Leben und Unterhaltung gekommen ist. Verbringen Alleinlebende über 64 Jahre 2001/02 noch 02:03 Stunden pro Tag mit diesem Freizeitbereich, sind es 2012/13 02:10 Stunden (+7 Minuten). Ebenfalls verwenden Paare ohne Kinder im Alter von 30-40 Jahren nun täglich mehr Zeit für ihr soziales Leben und Unterhaltung auf (2001/02 01:43 Stunden, 2012/13 01:47 Stunden). Wird ein Zeitreihenvergleich von 1991/92 bis 2012/13 vorgenommen, stellt sich heraus, dass es zwar bei den Paaren ohne Kinder, die 65 Jahre und älter sind sowie den Paaren im Alter von 30-44 Jahren mit Kindern von 1991/92 bis 2001/02 zunächst zu einer Erhöhung der täglichen Zeitverwendung kam, danach aber wieder abfällt (siehe Tabelle 4).

**Tabelle 4: Zeitvergleich soziales Leben und Unterhaltung – ausgewählte Personengruppen**

	Männer			Frauen		
	1991/92	2001/02	2012/13	1991/92	2001/02	2012/13
Paare mit Kindern 30-44 Jahre	01:30	01:36	01:31	01:47	01:46	01:40
Paare ohne Kinder 65+	01:54	01:59	01:57	01:59	02:03	02:02

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Zeitbudgeterhebung 1991/92, 2001/02 und 2012/13, eigene Berechnungen

Am wenigsten Zeit für diesen Bereich, differenziert nach Haushaltstypen, haben 2012/13 die 45-64-jährige Männer in Partnerschaften mit Kindern. Sie wenden täglich 01:27 Stunden ihrer Zeit für soziales Leben und Unterhaltung auf, 2001/02 sind es noch zehn Minuten mehr (01:37 Stunden). Ähnlich sieht es bei den Frauen mit Kindern derselben Alterskategorie aus: Haben sie 1991/92 noch 01:55 Stunden für soziales Leben und Unterhaltung Zeit, sind es 2012/13 noch 01:38 Stunden (-17 Minuten).

Es lässt sich feststellen, dass Familienhaushalte mehr Zeitstress zu haben scheinen und deshalb in ihrer eigenen Freizeitgestaltung kürzer treten.

### 3.7 Sport, Hobbys, Spiele

Sport, Hobbys, Spiele umfassen neben der körperlichen Bewegung, Tätigkeiten wie «Jagen/fischen», «Beeren/Pilze/Kräuter sammeln», «visuelle/handwerkliche/darstellende und literarische Kunst» sowie «Musizieren», «Technische und andere Hobbys». Die Spiele sind beispielsweise in Gesellschafts- oder Computerspiele untergliedert. Aufgrund einer unterschiedlichen Kategorisierung können zu 1991/92 keine Aussagen getroffen werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die tägliche Zeitverwendung für diesen Bereich abgenommen hat. Gehen Frauen dieser Freizeitgestaltung 2001/02 noch 57 Minuten pro Tag nach, sind es elf Jahre später 51 Minuten (-6 Minuten). Männer verbringen 2001/02 durchschnittlich 01:11 Stunden mit Sport, Hobbys, Spielen. Im Jahr 2012/13 sind es 01:08 Stunden (-3 Minuten).

Die deutlichste Erhöhung der durchschnittlichen Zeitverwendung (+17 Minuten) ist bei männlichen Personen zwischen 18-29 Jahren zu sehen (2001/02 01:06 Stunden, 2012/13 01:23 Stunden). Wird alleine die Kategorie «Personen unter 16 Jahren, Schüler, Studenten» betrachtet zeigt sich, dass diese täglich 2:20 Stunden für Sport, Hobbys, Spiele aufwenden. Bei den weiblichen Personen sind es 1:22 Stunden.

Am wenigsten Zeit für Sport, Hobbys, Spiele haben 2012/13 die 30-44-jährige Mütter, sowohl in einer Partnerschaft als auch alleinerziehend mit jeweils 34 Minuten. Bei den Männern sind es die 30-44-Jährigen in Partnerschaft mit Kindern (41 Minuten).

## Sport

In die Kategorie körperliche Bewegung fallen viele Untergruppen, wie beispielsweise Spazieren gehen, Joggen, Rad-, Wasser- sowie Wintersport, aber auch Ballspiele, Kampf- und Kraftsport sowie Gymnastik, Fitness, Tanzen.

Ebenfalls kommt es insgesamt zur Reduzierung sportlicher Aktivitäten. Treiben Frauen 2001/02 noch durchschnittlich 28 Minuten Sport am Tag, sind es 2012/13 25 Minuten (-3 Minuten). Männer sind 2001/02 eine halbe Stunde täglich sportlich aktiv, 2012/13 sind es 29 Minuten (-1 Minute). 2012/13 sind alleinlebende Männer über 64 Jahre mit 38 Minuten pro Tag am meisten körperlich aktiv, gefolgt von Männern in Partnerschaften ohne Kinder über 64 Jahre (38 Minuten pro Tag). Ebenfalls sind die über 64-jährigen Frauen in Partnerschaften ohne Kinder (32 Minuten) und Alleinlebende über 64 Jahre (30 Minuten) sportlich am meisten aktiv.

Hingegen zeigt sich wieder, dass Eltern am wenigsten Zeit für körperliche Aktivität haben. Dies hat in den letzten Jahren auch noch weiter abgenommen (siehe Tabelle 5).

**Tabelle 5: Zeitvergleich Sport – ausgewählte Personengruppen**

	Männer			Frauen		
	1991/92	2001/02	2012/13	1991/92	2001/02	2012/13
Paare mit Kindern 30-44 Jahre	00:27	00:24	00:21	00:25	0:24	0:19
Alleinerziehende 30-44 Jahre	/	/	/	0:23	0:21	0:18

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Zeitbudgeterhebung 1991/92, 2001/02 und 2012/13, eigene Berechnungen

## 3.8 Mediennutzung

Die Mediennutzung beinhaltet «lesen», «Fernsehen und Video/DVD», «Radio, Musik- oder andere Tonaufnahmen hören» sowie die Bedienung des «Computers und Smartphones».

Im Bereich der Mediennutzung ist insgesamt eine Zunahme zu verzeichnen. Frauen nutzen die oben genannten Medien 2001/02 durchschnittlich 02:36 Stunden pro Tag. Elf Jahre später sind es täglich 02:52 Stunden. Männer sind 2001/02 täglich 03:01 Stunden, 2012/13 03:15 Stunden mit der Mediennutzung beschäftigt.

Den höchsten Medienkonsum mit 04:24 Stunden pro Tag haben Männer über 64 Jahre in Partnerschaften ohne Kinder. Ebenfalls nutzen die 65+ Frauen in einer Partnerschaft ohne Kinder mit 03:37 Stunden pro Tag die Medien am häufigsten. Am wenigsten Zeit für diese Freizeitgestaltung haben 2012/13 18-29-jährige Paare mit Kindern (Männer: 01:48 Stunden, Frauen: 01:49 Stunden) (geringe Fallzahl).

### 3.8.1 Lesen

Der Bereich lesen enthält das Lesen von Zeitungen, Zeitschriften sowie Büchern (jeweils auch in elektronischer Form) aber auch das Zuhören beim Vorlesen bzw. sich vorlesen lassen.

Die aufgewendete Zeit für den Bereich Lesen ist generell bis 2012/13 in allen Haushaltstypen gesunken. Im Zeitraum von 2001/02 bis 2012/13 können bei Betrachtung der Gruppen insgesamt die größten Abnahmen bei Männern in Partnerschaften mit Kindern (-11 Minuten) und bei alleinlebenden Frauen (-9 Minuten) festgestellt werden.

Bei den «Personen insgesamt» ist die Zeit für das Lesen bei den 18-29-jährigen am stärksten zurückgegangen. Während die Männer dieser Altersklasse 1991/92 noch 00:20 Stunden lesen, wenden sie 2012/13 nur noch 00:12 Stunden dafür auf (-8 Minuten). Bei den Frauen sieht es für diesen Zeitraum ähnlich aus (-7 Minuten). Die stärksten Schwankungen in der aufgewendeten Zeit für Lesen können bei alleinlebenden Männern im Alter von 45-64 Jahren konstatiert werden. Innerhalb von 11 Jahren ist die Zeit für lesen um 17 Minuten gesunken (2001/02 00:59 Stunden, 2012/13 00:42 Stunden). Die alleinlebenden Frauen dieser Altersklasse lesen 1991/92 00:45 Stunden, 2001/02 00:51 Stunden und 2012/13 00:36 Stunden. In der Gruppe Paare mit Kindern sind die Veränderungen in der Zeitverwendung der Männer im Alter von 45-64 Jahren am auffälligsten (1991/92 00:35 Stunden, 2012/13 00:24 Stunden). Bei Paaren ohne Kinder hat sich die Zeit für Lesen ebenfalls bei den Männern der Altersklasse 45-64 Jahre am stärksten verändert. Während sie im Zeitraum von 1991/92 (0:41 Stunden) bis 2001/02 (0:46 Stunden) um 5 Minuten angestiegen ist, sinkt sie bis 2012/13 wieder um 15 Minuten auf 18 0:31 Stunden. Im Gegensatz dazu zeigen sich bei den Frauen in Partnerschaften ohne Kinder keine großen Schwankungen.

### 3.8.2 Fernsehen

Das Fernsehverhalten der deutschen Bevölkerung hat in den letzten elf Jahren insgesamt zugenommen. Schauen Frauen 2001/02 täglich 01:46 Stunden fern, sind es 2012/13 01:58 Stunden (+12 Minuten). Ebenfalls ist bei Männern eine täglich längere Fernsehdauer feststellbar (2001/02: 02:02 Stunden, 2012/13: 02:10 Stunden). Im Jahr 2012/13 schauen Arbeitslose und sonstige Nichterwerbstätige mit täglich 03:05 Stunden am meisten fern, gefolgt von 65+ Männern in einer Partnerschaft ohne Kinder (02:51 Stunden). Den höchsten Fernsehkonsum bei den Frauen weisen mit 02:31 Stunden die über 64-Jährigen auf. Das geringste Fernsehverhalten haben 2012/13 Paare mit Kindern (Männer 01:47 Stunden, Frauen 01:31 Stunden) sowie Alleinerziehende (Männer 01:47 Stunden, Frauen 01:35 Stunden).

## Zusammenfassung

In der Zusammenschau und im Zeitvergleich sind folgende familienpolitisch relevante Ergebnisse hervorzuheben:

1. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen hat in Deutschland zwischen 2001/02 und 2012/13 um durchschnittlich 25 Minuten pro Tag zugenommen. Zugelegt haben insbesondere die Altersgruppen der 30-44-jährigen und der 45-64-jährigen Frauen. Bei den Männern ist für denselben Zeitraum ebenfalls eine moderate Ausweitung des täglichen Zeitumfangs für Erwerbsarbeit zu konstatieren. In den Lebensverläufen nimmt die bezahlte Arbeit demnach heute einen höheren Stellenwert ein, nicht zuletzt aufgrund steigender Bildungs- und Qualifikationsabschlüsse in beiden Genusgruppen und aufgrund veränderter Rollenbilder.
2. Auch in Paarbeziehungen mit Kindern gibt es in den genannten beiden Altersgruppen sowohl bei den Vätern als auch bei den Müttern eine Zunahme der täglich für Erwerbsarbeit aufgewendeten Zeit. Allerdings übersteigt das von 30-44-jährigen Vätern investierte Zeitvolumen für Erwerbsarbeit pro Tag das der Mütter dieser Altersgruppe um mehr als das Doppelte. Zugleich investieren Väter täglich moderat und noch einmal deutlicher ihre Partnerinnen mehr Zeit in die Betreuung ihrer Kinder als 2001/02. Die stärkere Erwerbsbeteiligung beider Partner geht demnach nicht zu Lasten der Zeit, die sie mit ihren Kindern verbringen. Somit geht die Debatte um das Schreckgespenst der 24-Stunden-Kita am Kern der Sache vorbei.
3. Den Zeitumfang, den Mütter in Paarbeziehungen für die tägliche Hausarbeit (Kochen, Waschen, Bügeln, Putzen, Aufräumen) im Vergleich der beiden Erhebungszeitpunkte aufwenden, bleibt gleich. Demgegenüber legen Väter in diesem Bereich etwas zu. Dennoch bleibt die Frage, wer die noch verbleibende Arbeit des Alltags übernimmt. Sind es andere Frauen (Putzhilfen, Kindermädchen, Au-pairs), an die diese Tätigkeiten (zu welchen Konditionen?) delegiert werden, erfolgt die tägliche Ernährungsversorgung verstärkt in Kantinen, werden Kinder in Kita und Schule mit Mittagessen versorgt, übernehmen es die Großeltern oder 20 wird die Absenkung von Standards einer guten Grundversorgung in Kauf genommen? Hier sind weiterführende Auswertungen nötig.
4. Auffällig ist, dass Paare mit Kindern im Zeitverlauf teils deutliche Abstriche bei ihrer persönlichen Regeneration, beim Sport, ihren sozialen Beziehungen zu Freunden und beim ehrenamtlichen Engagement machen (müssen). Eltern mit kleinen Kindern, aber auch denjenigen mit bereits größeren Kindern, die zusätzlich ihre älter gewordenen Eltern unterstützen, bleibt offenbar zu wenig Zeit zur persönlichen Erholung sowie zum Aufbau und zur Pflege von Freundschaften in ihrem sozialen Umfeld. Es deutet jedenfalls vieles darauf hin, dass eine erhebliche Erschöpfung dieser Familienhaushalte infolge von massivem Zeitstress im Alltag besteht. Diese Ergebnisse erhärten die Befunde einer repräsentativen Befragung von 40-59-jährigen Frauen durch das Institut für Demoskopie der Allensbach, die detailliert ermittelt hat, dass gerade die sogenannte «Sandwich-Generation» an



ihre Belastungsgrenze stößt (Bild der Frau 2015). Hier stellt sich die Frage nach passgenauen und bezahlbaren Entlastungsangeboten für sorgende Erwachsene im Alltag, um Überforderung und gesundheitliche Beeinträchtigungen zu vermeiden.

5. Auf eine anders gelagerte Problemkonstellation verweisen die Befunde zu den Alleinerziehenden. So zeigt sich, dass die Erwerbsbeteiligung der 30- bis 44-jährigen alleinerziehenden Mütter seit 1991/92 stark rückläufig ist (-48 Minuten). Offensichtlich haben familien- und arbeitsmarktpolitische Programme und Maßnahmen zur stärkeren beruflichen Integration und Teilhabe bei dieser Zielgruppe («Brücken bauen in den Arbeitsmarkt») bisher nicht gegriffen. Es wird noch detaillierter zu analysieren sein, wie sich dieser Befund nach Bildungsgrad und Berufsposition ausdifferenziert. Offensichtlich ist aber eine wachsende Zahl der alleinerziehenden Mütter und ihrer Kinder auf staatliche Transferleistungen angewiesen mit allen nachteiligen Folgen, die das sowohl für ihren aktuellen Lebensstandard und ihre Berufsperspektiven als auch für die Bildungs- und Lebenschancen ihrer Kinder nach sich zieht. Dieses Ergebnis ist anschlussfähig an den Befund der aktuellen Armutsforschung, der für 2011 eine überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdungsquote der Alleinerziehenden von 42,3 Prozent konstatiert hat.
6. Es zeigen sich somit höchst unterschiedliche finanzielle Voraussetzungen: Während Mütter in Partnerschaften heute mehr Zeit für Erwerbsarbeit investieren, so dass zusammen mit dem Einkommen der Väter ein solides Haushaltsbudget existiert, gelingt alleinerziehenden Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt oftmals nicht, was auch auf fehlende oder unzureichende Betreuungssettings für ihre Kinder zurückgehen dürfte. Oder aber sie müssen sich mit schlecht bezahlten Jobs im Dienstleistungssektor arrangieren, um die finanzielle Basis für ihre Familie zu erwirtschaften und zugleich ihrer Erziehungsverantwortung gegenüber ihren Kindern nachzukommen. Vielfach reicht das erzielte Einkommen jedoch selbst bei Vollzeit nicht aus, so dass viele von ihnen zu den «Working Poor» gehören und aufstocken müssen.
7. Der politische Handlungsbedarf ist auf der Basis der Ergebnisse der vorliegenden Zeitverwendungsstudie vielfältig und erfordert zielgruppenbezogene Maßnahmen, zumal Simulationsstudien bis 2020 von einer wachsenden Ungleichheit der realen Einkommen zwischen Haushalten mit und ohne Kinder ausgehen: Einer weiteren Lohnspreizung zwischen den BezieherInnen hoher und niedriger Einkommen, aber auch von einem weiteren Auseinanderdriften der Löhne zwischen kapital- und innovationsintensiven Branchen des verarbeitenden Gewerbes und den weiblich konnotierten Dienstleistungsberufen. Gerade dort (im Einzelhandel, Gesundheits- und Sozialwesen) arbeiten überdurchschnittlich viele Alleinerziehende. Sie und ihre Kinder werden in den nächsten Jahren deutlich geringer als die Vergleichsgruppen von den Produktivitätsfortschritten der nächsten Jahre profitieren (Schmidt et al. 2015). Gefordert sind hier stärkere Entlastungen der niedrigen Lohneinkommen durch Senkung der Steuer- und Abgabenlast, Freibeträge in der Sozialversicherung für Geringverdiener und ggf.

zusätzliche Transferleistungen. Die kürzlich vom Bundeskabinett beschlossene Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende geht in diese Richtung. Zugleich benötigen wir jedoch einen breiten gesellschaftlichen Diskurs über die Frage, wieviel unserer Gesellschaft die Arbeit des Alltags eigentlich wert ist, dass es selbstverständlich werden muss, dass Eltern einen Teil der Sorgearbeit in ihre Lebensläufe integrieren können, ohne sich deswegen für ihre berufliche Entwicklung gravierende Nachteile einzuhandeln, und schließlich, wie eine Neubewertung der immer stärker nachgefragten und weiblich konnotierten Dienstleistungsberufe auf den Weg gebracht werden kann.

# LITERATUR

- Bild der Frau (Hg.) (2015): Frauen der Sandwich-Generation. Zwischen Kinderbetreuung und Unterstützung der Eltern. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach für Bild der Frau. Hamburg.
- Holz, Erlend (2005): Kleines Vademekum zu den Scientific Use Files der Zeitbudgeterhebungen (ZBE) 2001/02 und 1991/92. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Bonn.
- Maier, Lucia (2014): Methodik und Durchführung der Zeitverwendungserhebung 2012/2013. In: Wirtschaft und Statistik (11/2014), S. 672–679. Im Internet unter: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/WirtschaftsZeitbudget/Zeitverwendungserhebung\\_112014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/WirtschaftsZeitbudget/Zeitverwendungserhebung_112014.pdf?__blob=publicationFile), (30.03.2015).
- Schmidt, Armando G.; Petersen, Thieß; Böhmer, Michael; Weisser, Johannes (2015): Lohneinkommensentwicklungen 2020. Policy Brief 06. Zukunft Soziale. Marktwirtschaft, Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (1995): Die Zeitverwendung der Bevölkerung. Methode und erste Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung 1991/92. Erhebungen nach § 7 BStatG – Tabellenband 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Zeitbudgets – Tabellenband I. Zeitbudgeterhebung: Aktivitäten in Stunden und Minuten nach Geschlecht, Alter und Haushaltstyp 2001/2002. Wiesbaden. Im Internet unter: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Zeitbudgeterhebung/ZeitbudgetsTabellenband1\\_5639102029005.xls?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Zeitbudgeterhebung/ZeitbudgetsTabellenband1_5639102029005.xls?__blob=publicationFile), (29.06.2015).
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015): Zeitverwendungserhebung – Aktivitäten in Stunden und Minuten für ausgewählte Personengruppen – 2012/2013. Wiesbaden. Im Internet unter: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Zeitbudgeterhebung/Zeitverwendung5639102139004.pdf?\\_\\_blob=publication-File](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Zeitbudgeterhebung/Zeitverwendung5639102139004.pdf?__blob=publication-File).



# **Wahlverwandtschaften – Plurale Familienformen rechtlich ermöglichen und absichern**

**Ein Vorschlag der familienpolitischen Kommission der  
Heinrich-Böll-Stiftung**

## Gemeinschaft in Verantwortung

Familie ist da, wo Menschen kontinuierlich füreinander Verantwortung übernehmen; sie reicht heute von der klassischen Ehe über nichteheliche Lebensgemeinschaften mit und ohne Kinder, Ein-Eltern- oder Patchwork-Familien, gleichgeschlechtlichen Partnerschaften bis hin zu familiären Netzwerken, die über Generationengrenzen hinweg gelten und auch Menschen ohne verwandtschaftliche Bindung einschließen. Verantwortung wird nicht mehr ausschließlich innerhalb der Ehe gelebt oder in einer Liebesbeziehung übernommen: Freundinnen und Freunde etwa, oder Nachbarn und Nachbarinnen helfen sich gegenseitig und stehen füreinander ein. Auch die sich stetig entwickelnden neuen Wohnformen, Alten-WGs oder Mehrgenerationenhäuser, beruhen auf sozialen, nicht auf verwandtschaftlichen Beziehungen der Bewohner/innen. Diese Vielfalt der pluralen Lebensformen steht einem relativ engen Recht gegenüber, das nicht auf alle Gemeinschaften anwendbar ist.

Nichteheliche Lebensgemeinschaften werden von der Rechtsordnung fast durchgehend als Beziehungen zwischen Fremden behandelt, gleichgültig wie lange sie gelebt werden. Obwohl auch in den neuen intentionalen Verantwortungsgemeinschaften ein Teil der Betreuungs-, Sorge- und Pflegearbeit für Kinder, kranke und alte Menschen übernommen wird, werden diese Paare vom Staat sozialrechtlich nur dann zur Kenntnis genommen, wenn es seinen fiskalischen Interessen dient, wie z. B. bei der Anrechnung des Einkommens in einer Bedarfsgemeinschaft. Wer aber Pflichten hat, sollte auch garantierte Rechte haben. Hier müssen deshalb neue Regelungen gefunden werden, um die vielfältigen Formen der Sorge- und Solidarbeziehungen tatsächlich abzusichern und soziale Schieflagen zu vermeiden. Derzeit ist die bestehende Rechtslage für diejenigen, die weder Ehe noch Lebenspartnerschaft eingehen wollen, sehr unübersichtlich und inkonsistent. Ein vereinfachtes Rechtsinstitut soll hier Abhilfe schaffen.

Die Familienpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung hat vor diesem Hintergrund und auf Grundlage einer juristischen Expertise, die sich mit verschiedenen Modellen der rechtlichen Anerkennung von Sorge- und Solidarbeziehungen auseinandersetzt, einen Vorschlag für die unterschiedlich gewählten Sorge- und Verantwortungsbeziehungen erarbeitet. Dieser Vorschlag soll Sorgeleistungen anerkennen und die vielfältigen Formen des Zusammenlebens rechtlich absichern. Uns ist es wichtig, die Freiheit der Lebensentwürfe und der Verantwortungsübernahme zu ermöglichen, und zwar in allen sozialen Lagen.

## Ehe für alle

Die Ehe muss endlich für alle geöffnet werden. Gleichgeschlechtliche Paare werden durch das Eheverbot aufgrund ihrer Sexualität konkret und symbolisch diskriminiert; in einer Reihe von Rechtsbereichen sind sie trotz der Möglichkeit, eine eingetragene Lebenspartnerschaft einzugehen, noch immer benachteiligt gegenüber der Ehe.

Durch die «Ehe für alle» wird die eingetragene Lebenspartnerschaft als Rechtsinstitut ersetzt. Damit wird klargestellt, dass zwei Menschen, unabhängig von der

Kombination ihrer Geschlechter, den Schutz des Artikels 6 Absatz 1 genießen. Hierfür müssen sich alle Paare wie bisher im Standesamt registrieren lassen. Die gesetzlichen Rechtsfolgen nach der Trennung umfassen – wie bisher – den Zugewinnausgleich, den Versorgungsausgleich und die Unterhaltspflichten.

Gleichzeitig wollen wir das traditionelle und nicht mehr zeitgemäße Leitbild der Alleinverdienerehe aufbrechen. Das diesem Leitbild entsprechende Ehegattensplitting soll abgeschafft und durch lebensformenneutrale Modelle ersetzt werden.

## **Pakt für das Zusammenleben (PaZ)**

Darüber hinaus gilt es, tatsächlich gelebte Verantwortungsübernahme in Partnerschaften mit oder ohne Kindern unabhängig von der Ehe rechtlich zu ermöglichen und abzusichern. Mit dem Pakt für das Zusammenleben (PaZ) soll ein neues Rechtsinstitut geschaffen werden, mit dessen Hilfe zwei Menschen ihr Zusammenleben alltagstauglich rechtlich absichern können. Er greift für Zweiergemeinschaften, die auf dem Willen zur gegenseitigen Verantwortungsübernahme beruhen. Diese können, müssen aber nicht, auf einer Liebesbeziehung fußen. Wer sich dafür entscheidet, muss sich formlos registrieren lassen. Die Rechtsfolgen des Pakts bestehen während seiner Dauer aus gegenseitigen Auskunfts-, Informations- und Vertretungsrechten. Die heute schon existierende Möglichkeit, dies in individuellen Verträgen und Vollmachten zu klären, wird hier nun rechtlich erleichtert.

Den sozialrechtlich schon definierten Beistandspflichten sollen zusätzlich auch die entsprechenden Unterhaltspflichten gegenüberstehen und damit den hinsichtlich der sozialen Absicherung schwächeren Teil der Zweiergemeinschaft stärken. Außerdem sollen erbrachte Unterstützungsleistungen steuerrechtlich absetzbar sein. Ansprüche auf Elterngeld oder die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten gelten identisch zur Ehe. Ein freiwilliges Splitting der Rentenbeiträge kann vereinbart werden.

Wer heute Sorgetätigkeiten übernimmt, tut dies meistens unentgeltlich und nimmt zudem, vor allem durch den Verzicht auf (Vollzeit-) Erwerbstätigkeit, eine Reihe von Nachteilen in Kauf. Da nach wie vor Frauen einen Großteil dieser Arbeit leisten, sind sie es, die am häufigsten mit den in ihrem Lebenslauf kumulierenden nachteiligen Konsequenzen konfrontiert werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Beziehung auseinandergeht, innerhalb derer die Sorgetätigkeit praktiziert wurde. Hier plädieren wir für Rechtssicherheit und eine güterrechtliche Trennung bei Auflösung des Pakts. Sowohl die Registrierung als auch die Auflösung des Paktes soll einfach möglich sein.

## **Rechtssicherheit für gelebtes Miteinander**

Auch in Paarbeziehungen, in denen beide Teile keine formalisierte Partnerschaft eingehen möchten, wird oft gemeinsam gewirtschaftet, werden unter Umständen Kinder gemeinsam großgezogen und Angehörige gepflegt, verzichten Partner/Innen aufgrund von Sorgetätigkeiten zugunsten des oder der Anderen auf Erwerbstätigkeit und

berufliche Weiterentwicklung. Deswegen wollen wir auch hier das freiwillige Splitting der Rentenbeiträge ermöglichen. Zudem sollte für den Trennungsfall die rechtliche Absicherung, insbesondere der wirtschaftlich schlechter gestellten Person, verbessert werden.

In der Lebenswirklichkeit entwickeln sich Lebensgemeinschaften zumeist schrittweise hin zu einer immer engeren Verbindung, so dass ein klarer «Startpunkt» für den Vermögensausgleich kaum zu ermitteln ist. Bisher ist die Rechtsprechung zum Umgang mit der güterrechtlichen Trennung nach einer langjährig gelebten Beziehung sehr unterschiedlich. Für bestimmte Arten von Zuwendungen, die während der Partnerschaft geleistet wurden, gewährt die Rechtsprechung mittlerweile einen finanziellen Ausgleich. Über die mögliche Rechtsgrundlage herrscht allerdings Uneinigkeit. Im Einzelnen ist hier vieles ungeklärt, die Rechtslage für die betroffenen Paare unübersichtlich, wenig vorhersehbar und den tatsächlichen Lebensverhältnissen nur punktuell angepasst. Sinnvoller scheint es deswegen, an die bisherige Rechtsprechung zu den nachpartnerschaftlichen Ausgleichsansprüchen anzuknüpfen und diese gesetzlich klar zu regeln. Solche Ansprüche müssten für unbezahlte betriebliche Mitarbeit und andere materielle Leistungen gelten und sollten einmalig ausgeglichen werden.

Wir wollen für Patchwork-Familien das alltägliche Leben vereinfachen. Bestehende rechtliche Benachteiligungen zum Beispiel beim Empfang von Elterngeld wollen wir beseitigen. Zudem sollte ein «kleines Sorgerecht» auch dann ermöglicht werden, wenn die beiden rechtlichen Eltern das gemeinsame Sorgerecht haben. Ein größerer Spielraum für einvernehmliche Absprachen aller Beteiligten sollte zugelassen werden können.



**FRIEDERIKE WAPLER (UNTER MITARBEIT VON WIBKE FREY)**

# **Wahlverwandtschaften – Die Berücksichtigung pluraler Familienformen im Recht**

**Juristisches Gutachten**

# INHALT

<b>Gegenstand des Gutachtens</b>	<b>49</b>
<b>I. Begriffliche und empirische Grundlagen</b>	<b>50</b>
1. Ehe, Lebenspartnerschaft, Lebensgemeinschaft(en), Familie	50
<b>II. Formalisierte Lebensgemeinschaften: Ehe und Lebenspartnerschaft</b>	<b>57</b>
1. Ungleichbehandlung von Ehe und Lebenspartnerschaft	57
2. Die öffentliche Förderung der Ehe: Fortbestand traditioneller Leitbilder	67
3. Ausgleichsleistungen nach Auflösung der Ehe/Lebenspartnerschaft	71
<b>III. Die Rechtslage nicht formalisierter («faktischer») Lebensgemeinschaften</b>	<b>71</b>
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	73
2. Die rechtliche Situation faktischer Lebensgemeinschaften im Vergleich zu Ehe und Lebenspartnerschaft	73
3. Möglichkeit und Grenzen vertraglicher Ausgestaltung sozialer Nahbeziehungen	84
4. Alternative Regelungsmodelle	88
<b>IV. Eltern-Kind-Beziehungen</b>	<b>97</b>
1. Elternschaft nach künstlicher Befruchtung	98
2. Ein-Eltern-Familien	102
3. Mehr-Eltern-Modelle (intendierte und gewachsene Stieffamilien)	105
4. Der Familienleistungsausgleich	107
<b>V. Zusammenfassung der Ergebnisse und der Handlungsempfehlungen</b>	<b>111</b>
1. Ehe und Lebenspartnerschaft	111
2. Faktische Lebensgemeinschaften	111
3. Eltern-Kind-Beziehungen	112

## Gegenstand des Gutachtens

In einer pluralen Gesellschaft leben die Menschen auf ganz unterschiedliche Weise zusammen: als Singles oder Paare, in gleich- oder verschiedengeschlechtlichen Lebensgemeinschaften, mit oder ohne Kinder. Die einen heiraten oder verpartnern sich, die anderen nicht. Kinder leben mit ihren leiblichen Eltern, Stief-, Adoptiv- oder Pflegeeltern zusammen; sie werden längst nicht mehr nur auf natürlichem Wege gezeugt. Die familiären Bindungen eines jeden Menschen ändern sich im Laufe des Lebens durch Trennung, Scheidung oder Tod. Neue Partnerschaften bringen ganze Systeme in Unordnung und zwingen sie, sich neu zu sortieren. Nicht alle sozialen Gemeinschaften haben eine Verwandtschafts- oder Paarbeziehung als Kern. Unabhängig von der rechtlichen oder leiblichen Zugehörigkeit finden sich Menschen zu «Wahlfamilien» zusammen: Gemeinschaften von zwei oder mehr Personen, die sich dazu entschließen, ihr Leben solidarisch miteinander zu teilen, sei es als lesbisch-schwule Lebensgemeinschaft mit Kindern, sei es als Senior/innen-Wohngemeinschaft, Landkommune oder Mehr-Generationen-Projekt.

In Familien und anderen privaten sozialen Gemeinschaften wird soziale, finanzielle und emotionale Solidarität in ganz unterschiedlichen Ausprägungen gelebt. Sie übernehmen Aufgaben wie die Kindererziehung und die Pflege kranker oder alter Menschen, die der Staat nicht oder jedenfalls nicht allein erfüllen könnte und in vieler Hinsicht auch gar nicht an sich ziehen sollte. In privaten sozialen Gemeinschaften wird finanzielle Unterstützung häufig weit über das Maß hinaus geleistet, das ihre Mitglieder unterhalts- oder sozialrechtlich voneinander verlangen könnten. Es besteht daher Anlass und Notwendigkeit, über die rechtliche Absicherung und Förderung solidarischer Gemeinschaften neu nachzudenken.

Über lange Zeiten hat es sich das Recht leicht gemacht und allein die in der Ehe gegründete Familie akzeptiert und ausgestaltet. Andere Lebensweisen hat es entweder mit minderen Rechten ausgestattet, wie die Lebensverhältnisse nichtehelicher Kinder, oder als sittenwidrig stigmatisiert, wie die nichteheliche und die gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft. Diese Fixierung auf die Ehe ist zwar längst überwunden, doch hat das geltende Recht in vieler Hinsicht noch keine widerspruchsfreien Formen gefunden, um der Vielfalt der Lebensweisen gerecht zu werden. Ist die Ehe immer noch als vorzugswürdige Familienform anzusehen oder wird nicht vielmehr in anderen Gemeinschaften in gleicher Weise Solidarität gelebt? Wo finden Kinder günstige Bedingungen für ihr Aufwachsen und wovor muss man sie unbedingt schützen? Wie weit reicht die Freiheit der Individuen, ihr Leben selbst zu regeln, und wo bedürfen ihre privaten Entscheidungen der Regulierung und des Schutzes durch den Staat?

Das vorliegende Gutachten gibt einen Überblick über die gegenwärtige Diskussion, die offenen Fragen und mögliche Lösungsansätze zur Regulierung pluraler Familienformen. Im ersten Teil werden die grundlegenden Begriffe erläutert und die rechtstatsächliche Lage dargestellt (I). Anschließend wird das Verhältnis von Ehe und Lebenspartnerschaft erörtert (II), bevor auf die Rechtslage nichtehelicher und lebenspartnerschaftsähnlicher Lebensgemeinschaften eingegangen wird (III). Ein eigener Abschnitt wird zum Schluss dem Verhältnis von Eltern und Kindern gewidmet,

weil deren Rechtslage mittlerweile weitgehend unabhängig von der Lebensform der Eltern ausgestaltet ist (IV). Die wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen werden im Schlusskapitel (V) zusammengefasst.

Soziale Nahbeziehungen bewegen sich rechtlich in einem komplexen Geflecht aus verfassungs-, familien-, arbeits-, steuer- und sozialrechtlichen Regelungen, deren Zusammenspiel hier nur in seinen wesentlichen Zügen adäquat dargestellt werden kann. Das Gutachten bietet eine Grundlage für eine differenzierte politische Diskussion und arbeitet zu diesem Zweck die Grundgedanken heraus, von denen rechtliche Regelungen pluraler Familienformen getragen sein sollten, und zeigt rechtliche und politische Handlungsalternativen und Gestaltungsspielräume auf.

## I. Begriffliche und empirische Grundlagen

### 1. Ehe, Lebenspartnerschaft, Lebensgemeinschaft(en), Familie

#### a. Formalisierte Paarbeziehungen: Ehe und Lebenspartnerschaft

Die *Ehe* ist nach geltender Rechtslage eine rechtlich formalisierte Partnerschaft zweier verschiedengeschlechtlicher Partner/innen.<sup>1</sup> Sie wird nach den Regeln der §§ 1303 ff. BGB geschlossen und kann gem. §§ 1313 ff. BGB durch Scheidung wieder aufgelöst werden. Die Zahl der Eheschließungen ist in Deutschland – wie in den meisten europäischen Staaten<sup>2</sup> – rückläufig: Waren im Jahr 1950 noch 10,8 Eheschließungen je 1.000 Einwohner/innen zu verzeichnen, waren es im Jahr 2014 nur noch 4,8.<sup>3</sup> Etwa 35 % aller in einem Jahr geschlossenen Ehen werden nach den derzeitigen Lebensverhältnissen im Laufe der nächsten 25 Jahre geschieden. Die durchschnittliche Dauer der geschiedenen Ehen betrug im Jahr 2014 vierzehn Jahre und acht Monate.<sup>4</sup>

Das rechtlich formalisierte Institut für gleichgeschlechtliche Paare ist in Deutschland die *eingetragene Lebenspartnerschaft*, deren Begründung, Gestaltung und Beendigung seit 2001 im Lebenspartnerschaftsgesetz (LPartG) geregelt ist. Im Jahr 2013 lebten insgesamt etwa 78.000 gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften in Deutschland. 45% dieser Paare haben sich für die formalisierte Form der eingetragenen Lebenspartnerschaft entschieden. Dieser Anteil hat sich seit 2006 nahezu verdreifacht. Nach den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes gibt es in Deutschland

- 1 Vgl. BVerfGE 10, 59 (66): «Ehe ist auch für das Grundgesetz die Vereinigung eines Mannes und einer Frau zur grundsätzlich unauflösbaren Lebensgemeinschaft, und Familie ist die umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kindern, in der Eltern vor allem Recht und Pflicht zur Pflege und Erziehung von Kindern erwachsen.»
- 2 Vgl. European Commission, Demography Report 2010, S. 68 ff.
- 3 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung, Eheschließungen und durchschnittliches Heiratsalter Lediger. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Eheschliessungen/Tabellen/EheschliessungenHeiratsalter.html>, Letzter Zugriff: 08.02.2016.
- 4 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung, Ehescheidungen, Maßzahlen zu Ehescheidungen 2000 bis 2014. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Ehescheidungen/Tabellen/MasszahlenEhescheidungen.html>, letzter Zugriff 13.02.2016

etwa 35.000 (Stand 2013) eingetragene Lebenspartnerschaften.<sup>5</sup> 57% der eingetragenen Lebenspartnerschaften werden von Männern geschlossen.<sup>6</sup>

#### b. Nicht formalisierte (faktische) Paarbeziehungen: nichteheliche und lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft

Neben diesen beiden Formen der rechtlich abgesicherten Zweierbeziehung gibt es unterschiedliche Varianten nicht formalisierter Lebensgemeinschaften. Die *nicht-eheliche* oder *eheähnliche Lebensgemeinschaft* meint eine nicht rechtlich verfasste Paarbeziehung zweier verschiedengeschlechtlicher Menschen. Dementsprechend kann eine gleichgeschlechtliche Beziehung, die nicht in einer Lebenspartnerschaft formalisiert ist, als *lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft* bezeichnet werden.<sup>7</sup> Die Zahl der nichtehelichen und lebenspartnerschaftsähnlichen Lebensgemeinschaften ist in den vergangenen Jahrzehnten stark angestiegen. Im Jahr 2011 umfasste sie etwa 2,8 Mio. Paare, was gegenüber 1996 einen Anstieg von 52 % bedeutet. 98% dieser faktischen Lebensgemeinschaften sind verschiedengeschlechtliche Paare.<sup>8</sup>

Im geltenden Recht finden sich wenige Hinweise auf faktische Lebensgemeinschaften. Im Familienrecht des BGB werden sie nicht ausdrücklich erwähnt. Dagegen ist im Recht der Sozialhilfe geregelt, dass die «eheähnliche oder lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft» nicht besser gestellt werden darf als die Ehe (§ 20 SGB XII). Im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende fallen faktische Lebensgemeinschaften unter den Begriff der Bedarfsgemeinschaft in § 7 Abs. 3, 3a SGB II. Die Landesverfassungen von Berlin und Brandenburg erwähnen «auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften»: Art. 12 Abs. 2 der Verfassung von Berlin verbietet ihre Diskriminierung, Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg anerkennt ihre Schutzbedürftigkeit.

Eine einheitliche rechtliche Definition der faktischen Lebensgemeinschaft sucht man im Gesetz jedoch vergebens. In Rechtsprechung und Schrifttum versteht man unter ihr bei unterschiedlicher Formulierung im Kern eine auf Dauer angelegte Beziehung zwischen zwei Personen, deren innere Beziehung über eine bloße Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft hinausgeht.<sup>9</sup> Zentral ist das letztgenannte Merkmal: Wie Ehe und Lebenspartnerschaft wird auch die faktische Lebensgemeinschaft als umfassende

5 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung, Im FOKUS vom 27.05.2015. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ImFokus/Bevoelkerung/GleichgeschlechtlicheLebensgemeinschaften.html>, letzter Zugriff: 08.02.2016.

6 Statistisches Bundesamt, Zahl der Woche v. 17.03.2015. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2015/PD15\\_012\\_p002.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2015/PD15_012_p002.html), letzter Zugriff: 08.02.2015.

7 Vgl. BVerfG NJW 2006, 895.

8 Hammes, Haushalte und Lebensformen der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus 2011, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 2012, S. 977, 989 (983 ff.).

9 BVerfGE 87, 234 (264); BGHZ 121, 116 (124); BGHZ 191, 116 (124); BGH NJW 1993, 999; BVerwGE 52, 11; BVerwGE 85, 195; BSGE 63, 120 (123); BSGE 72, 125. Aus der Literatur vgl. Schumann, Die nichteheliche Lebensgemeinschaft, in: Soergel/Wellenhofer, BGB, Bd. 17/2, 13. Aufl. 2013, Rn. 1; Wellenhofer, Zivilrechtsprobleme der nichtehelichen Lebensgemeinschaft, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2013, Anhang zu § 1302 BGB, Rn. 3.

Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft verstanden. Es wird also vorausgesetzt, dass die Partner/innen sich im Alltag gegenseitig unterstützen und einander in Notfällen beistehen.<sup>10</sup> In dieser Hinsicht besteht zwischen nichtehelicher und lebenspartnerschaftsähnlicher Lebensgemeinschaft kein Unterschied, so dass ihre rechtliche Definition im Ergebnis, mit Ausnahme der Kombination der Geschlechter, dieselbe ist.<sup>11</sup> Als gemeinsame Oberbegriffe bieten sich «nicht formalisierte Lebensgemeinschaft» oder auch «faktische Lebensgemeinschaft» an. Beide Ausdrücke werden im Folgenden synonym verwendet.<sup>12</sup>

Woran man allerdings konkret erkennen kann, dass zwei Menschen eine Verantwortungsgemeinschaft bilden, wenn sie dies nicht selbst zum Ausdruck bringen, wird im Familien- und Sozialrecht nicht einheitlich beantwortet. Nach § 7 Abs. 3a Nr. 1 SGB II wird eine Verantwortungsbeziehung unter anderem vermutet, wenn zwei Personen seit einem Jahr zusammenleben. Dagegen wird im Recht der Sozialhilfe (§ 20 SGB XII) und im Familienrecht auf das Gesamtbild der Beziehung abgestellt, in dem die Dauer des Zusammenlebens ein Indiz sein kann, aber allein nicht hinreicht. Stattdessen wird eine in wesentlichen Lebensbereichen gemeinsame Lebensgestaltung verlangt, z.B. die gemeinsame Erziehung von Kindern, gemeinsame Haushaltsführung, gemeinsamer Urlaub oder allgemein eine dauerhafte und die gesamte Lebensführung betreffende Bindung.<sup>13</sup> Eine sexuelle Beziehung kann ein Hinweis auf eine faktische Lebensgemeinschaft sein, gehört aber nicht zu ihren notwendigen Merkmalen.<sup>14</sup>

### c. Lebensgemeinschaften mit Kindern

Formalisierte wie nicht formalisierte Lebensgemeinschaften können, müssen aber nicht Kinder einschließen. Mit Kindern leben können zudem auch andere Personen, etwa Alleinstehende (*Ein-Eltern-Familie*) oder zwei Erwachsene als Pflegeeltern (*Pflegefamilie*). Des Weiteren kommt es beim Zusammenleben mit Kindern häufig zu komplexen Mehrpersonenstrukturen, etwa wenn die leiblichen Eltern sich getrennt haben, jeweils mit neuen Partner/innen zusammenleben, mit diesen möglicherweise gemeinsame Kinder bekommen haben und sich ihre Kinder aus der früheren

**10** Vgl. BVerfGE 87, 234 (264); BVerfG FamRZ 1993, 164 (169); vgl. Grube, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Aufl. 2014, § 20 Rn. 12 ff.; Schumann (Fn. 9), Rn. 1.

**11** Schumann (Fn. 9), Rn. 2; Wellenhofer, (Fn. 9), Rn. 4.

**12** Der Sprachgebrauch ist uneinheitlich. Teilweise wird der Ausdruck «nichteheliche Lebensgemeinschaft» auch als Oberbegriff für die eheähnliche und lebenspartnerschaftsähnliche Lebensgemeinschaft verwendet, vgl. Schumann (Fn. 9), Rn. 2 f. Der Begriff der faktischen Lebensgemeinschaft wird in der Rechtsprechung teilweise verwendet, um auch das Zusammenleben mehrerer Personen außerhalb von Paarbeziehungen zu benennen, vgl. BGHZ 177, 193 (206).

**13** Für das Familienrecht vgl. Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 3; Muscheler, Familienrecht, 3. Aufl. 2013, Rn. 49; für das Sozialhilferecht Grube (Fn. 10), § 20 Rn. 14.

**14** Vgl. BVerwGE 98, 195 (201); Grube (Fn. 10), § 20 Rn. 14; Schumann (Fn. 9), Rn. 1; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 2; a.A. für die nichteheliche, nicht aber die lebenspartnerschaftliche Gemeinschaft Muscheler (Fn. 13), Rn. 49.

Beziehung regelmäßig bei ihnen aufhalten. Von diesen *Stief- und Patchwork-Familien* zu unterscheiden ist die *Mehrehe*, die in einigen islamisch geprägten Rechtsordnungen und in manchen Regionen Afrikas insbesondere als Polygamie (ein Mann mit mehreren Ehefrauen) legal ist. Aufgrund der komplexen Regelungen des internationalen Familienrechts kann sich vor deutschen Gerichten die Frage stellen, ob und ggf. in welcher Hinsicht polygame Verbindungen hier anzuerkennen sind.<sup>15</sup> Eine Legalisierung der Mehrehe steht hingegen nicht zur Diskussion und wird im Folgenden auch nicht weiter thematisiert.<sup>16</sup>

Betrachtet man die tatsächliche Situation von Lebensgemeinschaften mit Kindern, so ist die Ehe nach wie vor die vorherrschende Familienform, wenngleich auch hier deutliche Pluralisierungstendenzen erkennbar werden: Während 1996 noch 81,4% aller Kinder in einer Ehe aufwuchsen, waren es im Jahr 2012 nur noch 70,7%. Angestiegen ist in dieser Zeit der Anteil nichtehelicher Lebensgemeinschaften mit Kindern (von 4,8% auf 9,9%) sowie der Ein-Eltern-Familien (von 13,8% auf 19,9%). Unter den nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern überwiegen die verschiedengeschlechtlichen Partnerschaften. Der Anteil der gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften mit Kindern betrug im Jahr 2012 nur 0,06%.<sup>17</sup> In etwa einer von zehn gleichgeschlechtlichen Partnerschaften wachsen Kinder auf, in absoluten Zahlen leben demnach etwa 7.000 Kinder in gleichgeschlechtlichen

<sup>15</sup> Vgl. OVG Rh-Pf, 12.03.2004, Az. 10 A 11717/03.

<sup>16</sup> Das Bundesverfassungsgericht definiert die Ehe als monogame Lebensgemeinschaft, vgl. BVerfGE 29, 166 (176); BVerfGE 31, 58 (67); BVerfGE 62, 323 (330); BVerfGE 76, 1 (41 f.); zustimmend u.a. Hwang, Besonderer Schutz der Ehe im Umbruch? Zugleich Anmerkung zu neueren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, KritV 97 (2014), S. 133-150 (149); Benedict, Die Ehe unter dem besonderen Schutz der Verfassung – Ein vorläufiges Fazit, JZ 68 (2013), S. 477-487 (479 f.); Germann, Dynamische Grundrechtsdogmatik von Ehe und Familie? In: Zukunftsgestaltung durch Öffentliches Recht. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 73 (2014), S. 257-295 (267) m.w.N. Im verfassungsrechtlichen Schrifttum finden sich jedoch auch Stimmen, die davon ausgehen, dass die Ehe im Sinne des Art. 6 Abs. 1 GG nicht notwendig die Einehe sein muss, sofern und soweit die primäre Funktion der Ehe als Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft auch in einer Mehrpersonenkonstellation denkbar sei. Nach dieser Ansicht könnte die Mehrehe verfassungsrechtlich allerdings nur dann legitimiert sein, wenn sie mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter vereinbar ist, was in den bestehenden polygamen Strukturen, die einem Mann mehrere Frauen, nicht aber einer Frau mehrere Männer erlauben, zu verneinen ist, vgl. Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 6 Rn. 79; siehe zu möglichen Verstößen der Polygamie gegen völkerrechtliche Diskriminierungsverbote Joint general recommendation/general comment No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices v. 04.11.2014, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, §§ 24 ff.

<sup>17</sup> Zahlen nach Jurczyk/Klinkhardt, Vater, Mutter, Kind? Acht Trends in Familien, die Politik heute kennen sollte, 2014, S. 7.

Lebensgemeinschaften.<sup>18</sup> Unter diesen wachsen 5.700 in eingetragenen Lebenspartnerschaften auf, davon wiederum 86% mit zwei Frauen.<sup>19</sup>

#### d. Familie

Die Pluralisierung der Lebensformen führt zu einer Vervielfältigung der Zwecke, zu denen Menschen zusammenleben. Die traditionelle Ehe war der Kern einer größeren Hausgemeinschaft, in der auch die Mitglieder der erweiterten Verwandtschaft – Geschwister, Onkel und Tanten, Großeltern – Platz finden konnten, etwa wenn sie pflegebedürftig wurden oder unverheiratet blieben. Die eheliche Familie war eine Wirtschaftsgemeinschaft und der wesentliche und sozial anerkannte Sozialisationsort für Kinder; sie übernahm wesentliche Aufgaben der Gesellschaft und hatte insofern auch eine sozialpolitische Funktion und konnte ihren Mitgliedern im besten Falle auch emotionale und soziale Stabilität bieten. Heute übernimmt nicht mehr jede Lebensgemeinschaft all diese Funktionen. Insbesondere der Zusammenhalt als Wirtschaftsgemeinschaft ist unwichtiger geworden, seit Risikovorsorge, Alterssicherung und Existenzminimum in erheblichem Umfang vom Staat und den sozialen Sicherungssystemen getragen werden. Der Begriff der Familie kann sich daher auf eine enorme Vielfalt an Lebensgestaltungen beziehen.

##### aa. Soziologische Begriffsbildungen

In der Familiensoziologie wird der Begriff der Familie vor allem durch *verwandtschaftliche Beziehungen* sowie durch das *Zusammenleben im Mehrgenerationenverhältnis* charakterisiert.<sup>20</sup> Familiäre Beziehungen zeichnen sich des Weiteren durch ein besonderes Nähe- oder Kooperationsverhältnis aus, das sich aus klar festgelegten Rollen (Mutter, Vater, Kind) oder aus faktischen Nähebeziehungen ergeben kann.<sup>21</sup> Ähnlich wie im Alltagssprachgebrauch gelten also neben der Kleinfamilie aus Eltern und Kindern auch Geschwisterverhältnisse sowie die Beziehungen zu Großeltern, Tanten, Cousinsen, Schwägern etc. als Familie.

##### bb. Der rechtliche Sprachgebrauch

Im Recht wird der Begriff unterschiedlich verwendet je nachdem, in welchem Kontext er gebraucht wird. Im Grundgesetz (GG) wird der Begriff der Familie in Art. 6

---

**18** Statistisches Bundesamt, IM FOKUS vom 20.02.2013, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ImFokus/Bevoelkerung/Lebenspartnerschaft.html> (letzter Zugriff: 13.02.2016). Die Zahl bezieht sich auf minderjährige Kinder. Bezieht man volljährige ledige Kinder in die Betrachtung ein, beläuft sich die Zahl auf etwa 9.000, vgl. Gründler/Schiefer, Familienleitbilder unter dem Regenbogen – Akzeptanz von Regenbogenfamilien in Deutschland. Bevölkerungsforschung aktuell 4/2013, S. 18 ff. (19).

**19** Statistisches Bundesamt (Fn. 18).

**20** Vgl. Langmeyer, Sorgerecht, Coparenting und Kindeswohl. Elternsein in nichtehelichen Lebensgemeinschaften, 2015, S. 5.

**21** Ebd., S. 5 f.



Abs. 1 erwähnt.<sup>22</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) bezeichnet er die «umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kindern».<sup>23</sup> Daran ist für die weiteren Überlegungen zweierlei wichtig festzuhalten: Der verfassungsrechtliche Begriff der Familie steht in keinem notwendigen Zusammenhang zu dem der Ehe, d.h. der Schutz der Familie bezieht sich auf eheliche und nichteheliche Verhältnisse in gleicher Weise.<sup>24</sup> Des Weiteren wird im Eltern-Kind-Verhältnis nicht danach differenziert, ob die Kinder leiblich mit den Eltern verwandt sind oder nicht. Auch Adoptiv-, Stief- und Pflegekinderbeziehungen sind daher als Familien im Sinne des Art. 6 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützt.<sup>25</sup>

In zwei anderen Hinsichten ist der verfassungsrechtliche Familienbegriff begrenzt: Zum einen erfasst er keine kinderlosen Paarbeziehungen. Während die kinderlose Ehe nach Art. 6 Abs. 1 GG neben der Familie den besonderen Schutz des Staates genießt, werden die eingetragene Lebenspartnerschaft sowie nicht formalisierte Paarbeziehungen ohne Kinder weder als Ehe noch als Familie im Sinne des Art. 6 Abs. 1 GG angesehen.<sup>26</sup> Versteht man unter einer Familie, ähnlich wie in der Soziologie, gerade das Zusammenleben in einem Mehrgenerationenverhältnis, dann ist dieses Verständnis konsequent.<sup>27</sup> Das Zusammenleben zweier Erwachsener bleibt verfassungsrechtlich jedoch nicht ohne Schutz, sondern ist als Ausprägung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) vom Staat zu respektieren.<sup>28</sup>

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält ein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 Abs. 1).<sup>29</sup> Wie das BVerfG sieht auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der über die Einhaltung der EMRK wacht, Beziehungen zwischen Erwachsenen grundsätzlich nicht als Familienleben im Sinne dieses Artikels an. Ausnahmen akzeptiert er allenfalls im Verhältnis von Eltern und ihren volljährigen Kindern, sofern zwischen ihnen ein besonderes

**22** Art. 6 Abs. 1 GG: «Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.»

**23** BVerfGE 10, 59 (66).

**24** BVerfGE 8, 210 (215); 24, 119 (135); 25, 167 (196); 79, 256 (267); 106, 166 (176); vgl. auch Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 44; dies., Die Ehe für alle durch Änderung des BGB, NJW 2015, S. 3557 ff. (3558).

**25** BVerfGE 18, 97 (105 f.); 24, 119 (144); 79, 256 (267). Zur umstrittenen Einordnung der nichtehelichen Stieffamilie als Familie i.S.d. Art. 6 Abs. 1 GG siehe Schumann (Fn. 9), Rn. 29 f.

**26** BVerfGE 87, 234 (264); Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 GG Rn. 57, 110; Schumann (Fn. 9), Rn. 23; dies., Die nichteheliche Familie, 1998, S. 186 f.

**27** Allerdings ist die Ungleichbehandlung von Ehe und Lebenspartnerschaft in Bezug auf den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz nicht unproblematisch, da beide in gleicher Weise rechtliche Verwandtschaftsverhältnisse begründen, vgl. § 11 Abs. 1 LPartG: «Ein Lebenspartner gilt als Familienangehöriger des anderen Lebenspartners, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.» Zur Kritik an dieser Formulierung Schumann (Fn. 9), Rn. 11.

**28** Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 57; Robbers, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 6 Rn. 43.

**29** Art. 8 Abs. 1 EMRK: «Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.»

Abhängigkeitsverhältnis besteht.<sup>30</sup> Auch nach der EMRK wird der Begriff der Familie demnach durch die Beziehung im Mehrgenerationenverhältnis geprägt.

Nicht übereinstimmend sind hingegen die Auffassungen des BVerfG und des EGMR, soweit Verwandtschaftsverhältnisse außerhalb der Kernfamilie aus Eltern und Kindern betroffen sind. Nach der Definition des BVerfG umfasst der Familienbegriff des Art. 6 Abs. 1 GG zwar jede Beziehung zwischen Eltern und Kindern, jedoch nicht die Groß- und Mehrgenerationenfamilie.<sup>31</sup> Der EGMR hingegen bezieht in den Begriff des Familienlebens aus Art. 8 Abs. 1 EMRK schon seit den 1970er Jahren jedenfalls das Großeltern-Enkel-Verhältnis ein. Für ihn umfasst der Schutz des Familienlebens jedenfalls alle nahen Verwandtschaftsverhältnisse.<sup>32</sup> Auch im deutschen verfassungsrechtlichen Schrifttum wird die Definition des BVerfG als zu eng kritisiert, weil sie wichtige Nähe- und Fürsorgebeziehungen im Mehrgenerationenverhältnis vernachlässige.<sup>33</sup>

Im einfachen Recht wird der Begriff der Familie denn auch weiter interpretiert. Geht es im BGB darum, der «Familie» oder den «Familienangehörigen» bestimmte Rechte einzuräumen, so werden auch Verwandtschaftsverhältnisse außerhalb der Kernfamilie und zunehmend die Partner/innen faktischer Lebensgemeinschaften einbezogen.<sup>34</sup>

#### *cc. Ergebnis*

Zusammengefasst kann man drei Begriffsverständnisse von «Familie» unterscheiden:

1. In einem engeren Sinne ist Familie die Verbindung von Eltern und Kindern, unabhängig davon, ob sie leiblich oder rechtlich verwandt sind oder zusammenleben.
2. In einem weiteren Sinne umfasst Familie alle leiblichen und rechtlichen Verwandtschaftsverhältnisse, also neben Eltern-Kind-Beziehungen auch die zwischen Geschwistern, Tanten/Onkeln und Nichten/Neffen, Großeltern und Enkel/innen, Schwäger/innen, Schwiegereltern, Cousins/Cousinen etc.
3. Im weitesten Sinne meint Familie alle Beziehungen, die von auf Dauer angelegter und umfassender gegenseitiger Solidarität geprägt sind. In diesen weiten Familienbegriff fallen auch Paarbeziehungen zwischen Erwachsenen unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Die Formulierung in § 11 Abs. 1 LPartG, wonach Lebenspartner/innen «Familienangehörige» sind, deutet auf ein solches Verständnis hin. Schwierig wird es dann allerdings, Familien von anderen Formen

<sup>30</sup> EGMR, 29.01.1997, Az. 23078/93 – Bouchelkia/France, § 41; EGMR, 23.06.2006, Az. 1638/03 – Maslow/Österreich, § 62; vgl. Meyer-Ladewig, in: ders. (Hrsg.), EMRK, 3. Aufl. 2011, Art. 8 Rn. 52.

<sup>31</sup> BVerfGE 48, 327 (339); ihm folgend Kirchhof, Der besondere Schutz der Familie in Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes, AöR 2004, S. 542 ff. (550 f.).

<sup>32</sup> EGMR NJW 1979, 2449, Ziff. 45.

<sup>33</sup> Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 111 f.; Coester-Waltjen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 6 Rn. 11, 35; Robbers (Fn. 28), Art. 6 GG Rn. 86, 88. Siehe auch Sachs, Geschwister im Familienrecht, 2007, S. 35 ff.

<sup>34</sup> Vgl. für § 1969 BGB («Dreißigster») OLG Düsseldorf NJW 1983, 1566; für § 1093 Abs. 2 BGB (Wohnungsrecht) Joost, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2013, § 1093 Rn. 12; Berger, in: Jauernig (Hrsg.), BGB, § 1093 Rn. 7; siehe auch den Überblick bei Schumann (Fn. 9), Rn. 10 f.

des Zusammenlebens abzugrenzen, die im Recht beispielsweise als «Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft» oder «häusliche Gemeinschaft» bezeichnet werden.

Ob es sinnvoll ist, im Recht einen einheitlichen Familienbegriff zu fordern, scheint zweifelhaft. Familiäre Beziehungen sind historisch und kulturell von außerordentlicher Vielfalt geprägt und bedürfen in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlicher rechtlicher Berücksichtigung – oder unter Umständen gerade auch einer Enthaltung von rechtlicher Regulierung. Im Gegenteil scheint daher jeder Versuch, «die Familie» rechtlich einheitlich zu regeln, unter den gegenwärtigen Bedingungen ein vollkommen aussichtsloses Unterfangen. Stattdessen ist im jeweiligen sozialen und rechtlichen Kontext zu untersuchen, welche Lebenssachverhalte konkret vorliegen und ob bzw. welcher Art der rechtlichen Regelung sie bedürfen.

## **II. Formalisierte Lebensgemeinschaften: Ehe und Lebenspartnerschaft**

Wenn auch Paarbeziehung und Familie häufig als quasi-natürliche Vergemeinschaftungsformen der Menschen angesehen werden, lässt sich kaum leugnen, dass beide Lebensformen historisch äußerst wandelbar sind und in nicht unwesentlicher Weise durch das Recht mit konstruiert werden. Das Recht kann bestimmte Lebensweisen anerkennen, indem es rechtliche Institute wie die Ehe zur Verfügung stellt, in denen typische Konflikte um gegenseitige Rechte und Pflichten (z.B. Eigentum, Erziehungsrechte, Unterhaltspflichten, Erbansprüche) verbindlich geregelt sind. Andere Lebensweisen kann das Recht marginalisieren oder diskriminieren, indem es ihnen diese Anerkennung und Absicherung verwehrt. Recht kann aber auch paternalistisch in die Freiheit der Individuen eingreifen, indem es ihnen eine Rechtsform für ihr Zusammenleben vorgibt, die diese gar nicht anstreben.

Im Mittelpunkt des Familienrechts steht bis heute die Ehe als die traditionelle Form, legitimerweise in einer Partnerschaft zu leben und eine Familie zu gründen. Auch im Verfassungsrecht wird die Ehe hervorgehoben, indem ihr neben der Familie der «besondere Schutz des Staates» zuerkannt wird (Art. 6 Abs. 1 GG). Die Ehe ist ein mit staatlicher Mitwirkung geschlossener Vertrag zwischen zwei verschiedengeschlechtlichen Personen. Gleichgeschlechtlichen Paaren wurde die rechtliche Absicherung ihrer Beziehung im Jahr 2001 durch die eingetragene Lebenspartnerschaft ermöglicht. In welchem Verhältnis Ehe und Lebenspartnerschaft rechtlich zueinander stehen, ist seither Gegenstand der rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion.

### **1. Ungleichbehandlung von Ehe und Lebenspartnerschaft**

War die Lebenspartnerschaft ursprünglich noch mit gegenüber der Ehe deutlich reduzierten Rechten ausgestattet, sind die beiden Institute mittlerweile weitgehend

gleichgestellt.<sup>35</sup> Insbesondere im Hinblick auf ein Leben mit Kindern verbleiben jedoch relevante Unterschiede:<sup>36</sup>

1. Anders als Eheleute können Lebenspartner/innen Kinder nicht gemeinschaftlich adoptieren. Ein/e Lebenspartner/in kann lediglich das leibliche oder adoptierte Kind der/des anderen Partner/in annehmen (Stiefkind- und Sukzessivadoption, § 9 Abs. 7 LPartG).
2. Ehepartner/innen können von den erlaubten Möglichkeiten einer künstlichen Befruchtung Gebrauch machen und sich Teile der entstehenden Kosten von der Krankenkasse erstatten lassen (§ 27a SGB V). Gleichgeschlechtliche (in diesem Fall: lesbische) Paare haben hingegen keinen rechtlich gesicherten Zugang zu medizinischen Reproduktionstechniken wie der Insemination mit Spendersamen. Zwar verbietet das ärztliche Berufsrecht die Insemination bei lesbischen Paaren in keinem Bundesland ausdrücklich; die entsprechende Musterrichtlinie der Bundesärztekammer spricht sich jedoch gegen diese Praxis aus.<sup>37</sup> Auch die Möglichkeit der Kostenerstattung besteht für Lebenspartner/innen nicht.<sup>38</sup>
3. Gleichwohl im Wege der Samenspende gezeugte Kinder befinden sich abstammungsrechtlich in einer Lebenspartnerschaft in einer deutlich unsichereren Situation als im Rahmen einer Ehe, weil der Status des Samenspenders für sie rechtlich nicht eindeutig geregelt ist (vgl. den nur für die Ehe geltenden § 1600 Abs. 5 BGB).<sup>39</sup>
4. Die eingetragene Lebenspartnerschaft könnte durch einfaches Gesetz wieder abgeschafft werden, nicht aber die in Art. 6 Abs. 1 GG als Institut verfassungsrechtlich garantierte Ehe.

Die verbleibenden Ungleichbehandlungen werfen erhebliche gleichheitsrechtliche Fragen auf. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob eine Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Beziehungen verfassungsrechtlich möglich und rechtspolitisch sinnvoll wäre.

<sup>35</sup> Zur Geschichte des Lebenspartnerschaftsrechts siehe Wapler, Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, S. 8 ff.

<sup>36</sup> Vgl. zur weiteren Ungleichbehandlungen den Überblick in BT-Drs. 18/3031 v. 04.11.2014; BR-Drs. 259/15.

<sup>37</sup> Vgl. Bundesärztekammer, (Muster-)Richtlinie zur Durchführung der assistierten Reproduktion. Deutsches Ärzteblatt 103 (2006), A 1392-1403, (A 1395) und die Erkenntnisse zur Praxis der Landesärztekammern in LSVD, Regenbogenfamilien – alltäglich und doch anders, 2. Aufl. 2014, S. 39 ff. Zu gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften mit Kindern siehe auch Wapler, Gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften mit Kindern: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, in: Dorett Funck/Petra Thorn (Hrsg.), Die gleichgeschlechtliche Familie mit Kindern. Interdisziplinäre Beiträge zu einer neuen Lebensform, 2010, S. 115 ff.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 177, 316.

<sup>39</sup> Siehe auch die Entscheidung BGH FamRZ 2013, 1209 zum Recht des Samenspenders, die Vaterschaft des Kindes anzufechten.

## a. Der besondere Schutz der Ehe: Gebot der Schlechterstellung anderer Lebensformen?

Die Formulierung in Art. 6 Abs. 1 GG, nach der die Ehe «besonderen» Schutz des Staates genießt, weist darauf hin, dass der Ehe gegenüber anderen Lebensformen ein herausgehobener Status zukommt. Einige Verfassungsrechtler/innen vertraten daher während der Diskussion um das Lebenspartnerschaftsgesetz die Ansicht, alle anderen sozialen Gemeinschaften müssten gegenüber der Ehe schlechter gestellt werden. Der Eheschutz aus Art. 6 Abs. 1 GG *verbietet* es demnach, Lebenspartnerschaft und Ehe rechtlich gleich zu behandeln.<sup>40</sup> Dieser Vorstellung eines «Abstandsgebots» der Ehe zu anderen Lebensweisen hat das BVerfG in seiner Rechtsprechung zur Lebenspartnerschaft eine klare Absage erteilt.<sup>41</sup> Der besondere Schutz der Ehe ist vielmehr als *Verbot der Schlechterstellung gegenüber nichtehelichen Lebensformen* zu verstehen.<sup>42</sup> Demnach darf die Lebenspartnerschaft der Ehe rechtlich gleichgestellt werden, dürfte in ihrem Schutzniveau jedoch nicht über sie hinausgehen.

## b. Verbot der Diskriminierung der Lebenspartnerschaft gegenüber der Ehe

Möglicherweise hat der Gesetzgeber jedoch nicht nur die Möglichkeit, sondern sogar die Pflicht, Ehe und Lebenspartnerschaft rechtlich gleichzustellen, nämlich dann, wenn sich die Ungleichbehandlung der Lebenspartnerschaft als verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Diskriminierung erweist.

### aa. Anwendbarkeit der Diskriminierungsverbote des Art. 3 GG

Dass die rechtliche Regelung der Ehe überhaupt andere Lebensformen diskriminieren könnte, hatte das BVerfG im Jahr 1993 noch verneint: Der besondere Schutz der Ehe aus Art. 6 Abs. 1 GG rechtfertige ohne Weiteres jede Privilegierung dieser Lebensform, weil jede andere Art des Zusammenlebens mit der Ehe gar nicht vergleichbar sei bzw. aus verfassungsrechtlicher Entscheidung heraus nicht verglichen

<sup>40</sup> Vgl. Pauly, Sperrwirkungen des verfassungsrechtlichen Ehebegriffs, NJW 1997, S. 1055 ff.; Scholz/Uhle, «Eingetragene Lebenspartnerschaft» und Grundgesetz, NJW 2001, S. 393 ff.; Krings, Die «eingetragene Lebenspartnerschaft» für gleichgeschlechtliche Paare, ZRP 2000, S. 409 ff.; Burgi, Schützt das Grundgesetz die Ehe vor der Konkurrenz anderer Lebensgemeinschaften?, Der Staat 2000, S. 487 ff.; Pfizenmayer, Die Rechtsstellung gleichgeschlechtlicher Lebenspartner in der deutschen Rechtsordnung, Hamburg 2007, S. 86 ff.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfG DVBl. 2009, 1513: «[...] aus der Befugnis, in Erfüllung und Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Förderauftrags die Ehe gegenüber anderen Lebensformen zu privilegieren, lässt sich kein in Art. 6 Abs. 1 GG enthaltenes Gebot herleiten, andere Lebensformen gegenüber der Ehe zu benachteiligen.» Bestätigt durch BVerfG NJW 2013, 847; BVerfG DStR 2013, 1228. Im Ergebnis ebenso Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 GG Rn. 82.

<sup>42</sup> Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 GG Rn. 91.

werden dürfe.<sup>43</sup> In seiner Rechtsprechung zur Lebenspartnerschaft ist das Gericht von dieser Auffassung jedoch abgerückt. Es misst die rechtlichen Differenzierungen zwischen Ehe und Lebenspartnerschaft mittlerweile am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung.<sup>44</sup> Für diese Auffassung sprechen gute Gründe: Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG enthält den grundlegenden Gedanken, nach dem in einer freiheitlichen Gesellschaft rechtliche Ungleichbehandlungen nur dann zulässig sind, wenn sie durch sachliche Gründe (nicht aber beispielsweise durch Tradition, wirtschaftliche Macht oder politische Einflussnahme) gerechtfertigt sind. Der Eheschutz des Art. 6 Abs. 1 GG kann nicht so verstanden werden, dass er ein traditionelles Rechtsinstitut sakrosankt stellt. Vielmehr muss auch die nach Art. 6 Abs. 1 GG grundsätzlich zulässige Privilegierung rationaler Begründung zugänglich sein. Ungleichbehandlungen der Ehe gegenüber der eingetragenen Lebenspartnerschaft bedürfen daher eines sachlichen Grundes.

*bb. Diskriminierungsverbote im europäischen Recht*

Die Linie des BVerfG, nach der die Lebenspartnerschaft gegenüber der Ehe nicht diskriminiert werden darf, wird durch die Rechtsentwicklung im europäischen Recht unterstützt. Die Grundrechtecharta der Europäischen Union (GrCh) enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das auch Schlechterstellungen aufgrund der sexuellen Orientierung verbietet (Art. 21 GrCh).<sup>45</sup> Auf dieser Grundlage hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Jahr 2008 eine Diskriminierung eingetragener Lebenspartner/innen gegenüber Eheleuten wegen ihrer sexuellen Orientierung darin gesehen, dass sie nicht an den Regelungen der Hinterbliebenenversorgung für Eheleute teilhaben

**43** BVerfG NJW 1993, 3058 (3058 f.): «Beschränkt die speziellere Norm des Art. 6 I GG die verfassungsrechtlich gewährleistete Eheschließungsfreiheit auf Lebensgemeinschaften von Mann und Frau, so kann es nicht zweifelhaft sein, daß eine verfassungsrechtliche Verbürgung desselben Inhalts, aber ohne die Beschränkung auf verschiedengeschlechtliche Partner, nicht aus den generelleren Normen des Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I oder aus Art. 3 I hergeleitet werden kann.» Als nicht hinterfragbare Entscheidung für das Leitbild der verschiedengeschlechtlichen Ehe verstehen Art. 6 Abs. 1 GG bis heute Germann (Fn. 16), S. 271 f.; Badura, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 71. EL, 2014, Art. 6 Rn. 32a; Hillgruber, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 7.7.2009 – 1 BvR 1164/07, JZ 2010, 41–44 (42).

**44** Vgl. nur die beiden jüngsten Entscheidungen des BVerfG zur Sukzessivadoption (BVerfGE 133, 59) und zum Ehegattensplitting (BVerfGE 133, 377); ähnlich Stüber, Vom Gebot, die Ehe zu fördern, FPR 2006, S. 117ff. (119); für das Familiengrundrecht aus Art. 6 Abs. 1 GG als Maßstab für Ungleichbehandlungen Brosius-Gersdorf, Gleichstellung von Ehe und Lebenspartnerschaft, FamFR 2013, 169 ff. (170).

**45** Art. 21 Abs. 1 GrCh: «Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.»

konnten.<sup>46</sup> Diese Entscheidung hatte erheblichen Einfluss auf die Rechtsprechung des BVerfG, die letztlich zu der heutigen weitreichenden Gleichstellung von Ehe und Lebenspartnerschaft geführt hat.

Auch die EMRK hält nach der Rechtsprechung des EGMR Normen für den Schutz gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften bereit. Ein Ansatzpunkt ist Art. 8 EMRK, der ein allgemeines Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gewährt.<sup>47</sup> Das Zusammenleben gleichgeschlechtlicher Paare fällt nach der Rechtsprechung des EGMR unter den Schutz dieser Norm.<sup>48</sup> Daneben erkennt auch der EGMR die Möglichkeit an, dass eine gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft gegenüber der Ehe wegen der sexuellen Orientierung der Partner/innen diskriminiert werden kann. Das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK enthält dieses Diskriminierungsmerkmal zwar nicht ausdrücklich; jedoch fasst der EGMR die sexuelle Ausrichtung unter den Begriff des *sonstigen Status* i.S.d. Art. 14 EMRK.<sup>49</sup> Maßstab für eine Ungleichbehandlung ist für den Gerichtshof eine funktionale Betrachtungsweise: Unabhängig davon, wie die Vertragsstaaten Ehe und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft regeln, ist zu prüfen, ob verschieden- und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft im konkreten Fall dieselbe Funktion erfüllen, etwa wechselseitige Verantwortungsübernahme und Solidarität.<sup>50</sup>

*cc. Verfassungsrechtliche Bewertung der verbleibenden Ungleichbehandlungen*

Nicht nur nach Auffassung des EGMR (s.o.), sondern auch nach der Rechtsprechung des BVerfG gleichen sich Ehe und Lebenspartnerschaft darin, dass sie rechtliche Regeln für eine auf Dauer angelegte Verantwortungs- und Einstandsgemeinschaft zweier Menschen schaffen. Ihrem Zweck nach sind Ehe und Lebenspartnerschaft folglich gleich.<sup>51</sup> Wo rechtliche Regeln sich darauf beziehen, die gegenseitige Verantwortungsbeziehung auszugestalten, müssen Ehe und Lebenspartnerschaft gleich behandelt werden. Mit dieser Begründung hat das BVerfG die arbeits-, beamten- und steuerrechtlichen Vorteile der Ehe nach und nach für die Lebenspartnerschaft

**46** EuGH, 01.04.2008, C 267/06 – Maruko; siehe zu vergleichbaren Entscheidungen EuGH, 10.05.2011, C 147/08 – Römer/Hamburg; EuGH, 06.12.2012, C 124, 125, 143/11 – Dittrich, Klinke und Müller. Ausführlich zu dieser Rechtsprechung Richter, Ehe und Partnerschaft im Recht der Europäischen Union – Wie weit reicht die Bestimmungsmacht der Mitgliedstaaten? ZeuS 17 (2014), S. 301 ff. (318 ff.); speziell zu Maruko auch Grünberger, Die Gleichbehandlung von Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft im Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht. Das Urteil des BVerfG zur VBL-Hinterbliebenrente, FPR 2010, 203 ff. (203 ff.).

**47** Zum Wortlaut s. Fn. 29.

**48** EGMR, 24.07.2003, Az. 40016/98 Karner/Österreich.

**49** EGMR, 26.02.2002, Az. 36515/97 – Fretté/France; EGMR, 22.01.2008, Az. 43546/02 – E.B./France.

**50** Vgl. dazu Richter (Fn. 46), S. 320.

**51** Vgl. BVerfGE 131, 239 (261); BVerfG, JZ 2013, 833 (835): «[...] eine im Wesentlichen gleichartige institutionell stabilisierte Verantwortungsbeziehung [...]». Ähnlich EuGH, 01.04.2008, C 267/06 – Maruko.

geöffnet.<sup>52</sup> Der Gesetzgeber hat diese Rechtsprechung mittlerweile durch Gesetzesänderungen nachvollzogen.<sup>53</sup>

Doch auch für Regelungen des Eltern-Kind-Verhältnisses sind sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung nicht zu finden. Einer mittlerweile reichhaltigen Forschungsliteratur lässt sich entnehmen, dass das Aufwachsen in gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften für Kinder im Großen und Ganzen weder besser noch schlechter ist als bei verschiedengeschlechtlichen Eltern.<sup>54</sup> Ein rechtlicher «Generalverdacht»<sup>55</sup> gegen die Elternkompetenz gleichgeschlechtlicher Paare ist daher nicht angebracht.

Die verbliebenen Ungleichbehandlungen von Ehe und Lebenspartnerschaft sind folglich verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, sondern stellen einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG dar.

### c. Die Möglichkeit der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare

Verfassungswidrige Ungleichbehandlungen sind vom Gesetzgeber zu beseitigen. Er kann dies im Fall der Lebenspartnerschaft tun, indem er Ehe und Lebenspartnerschaft rechtlich vollständig gleichstellt. Im Ergebnis wären Ehe und Lebenspartnerschaft dann zwei Rechtsinstitute unterschiedlichen Namens, aber gleichen Inhalts. Weitergehend lässt sich fragen, ob Ehe und Lebenspartnerschaft in einem einzigen Rechtsinstitut zusammengeführt werden können, ob die Ehe also für gleichgeschlechtliche Paare geöffnet werden kann.

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 131, 239 (Familienzuschlag, siehe aber die vorangegangenen ablehnenden Kammerentscheidungen BVerfG, NJW 2008, 209 und 2325); BVerfGE 124, 199 (betriebliche Hinterbliebenenversorgung); BVerfGE 126, 400 (Erbschafts- und Schenkungssteuer); BVerfG, FamRZ 2012, 1477 (Grunderwerbssteuer); BVerfGE 133, 377 (Ehegattensplitting).

<sup>53</sup> Im Steuerrecht durch das Gesetz zur Anpassung steuerrechtlicher Regelungen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts v. 18.07.2014, in Kraft seit dem 24.07.2014, BGBl. 2014 I, 1042.

<sup>54</sup> Rupp (Hrsg.), Die Lebenssituation von Kindern in gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften, 2009; weitere Nachweise bei Brosius-Gersdorf (Fn. 44), S. 170; Wapler (Fn. 37), S. 138 ff. Zum Problem stereotyper Vorstellungen von Elternschaft siehe Mangold, Nicht nur «kompetente Eltern». Zur Überwindung von Stereotypen der Elternschaft und Ehe im Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19.02.2013, 1 BvL 1/11 und 1 BvR 3247/09, Streit 2013, 107 ff. (111 ff.)

<sup>55</sup> Mangold (Fn. 54), S. 113.



aa. *Die verfassungsrechtliche Diskussion*

Der besondere Schutz der Ehe aus Art. 6 Abs. 1 GG enthält nach allgemeiner Meinung in Rechtsprechung und verfassungsrechtlicher Literatur eine Institutsgarantie: Die Ehe genießt *als Rechtsinstitut in ihren wesentlichen Strukturelementen* verfassungsrechtlichen Schutz. Zu diesen Strukturelementen gehört, dass die Ehe eine auf Dauer angelegte<sup>56</sup> vertragliche Beziehung zwischen zwei Personen<sup>57</sup> ist, die unter Mitwirkung des Staates geschlossen wird.<sup>58</sup> Weitere weitgehend unstrittige Merkmale der Ehe sind die Freiwilligkeit des Eheschlusses,<sup>59</sup> die Gleichberechtigung der Eheleute<sup>60</sup> und ihr Charakter als wechselseitige und umfassende Verantwortungs- und Einstandsgemeinschaft<sup>61</sup>. Ob die Verschiedengeschlechtlichkeit der Partner/innen zu den unveränderlichen Strukturmerkmalen gehört, wird hingegen seit einiger Zeit kontrovers diskutiert.

Als wesentliches Argument für die notwendige Verschiedengeschlechtlichkeit der Ehe wird hauptsächlich die verfassungsrechtliche Tradition angeführt: Die Autor/innen des Grundgesetzes hätten bei der Formulierung des Art. 6 Abs. 1 GG ausschließlich eine verschiedengeschlechtliche Verbindung vor Augen gehabt.<sup>62</sup> Die Vorstellung des historischen Verfassungsgebers ist allerdings für die Auslegung der Verfassung nicht notwendigerweise maßgeblich. Gesellschaftlicher Wandel hat in vieler Hinsicht die Verfassungsinterpretation verändert.<sup>63</sup> Das betrifft auch und gerade Entwicklungen, die zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes in den Jahren 1948 und 1949 weder absehbar noch überhaupt vorstellbar waren. Hierzu gehört die Legalisierung und weitreichende gesellschaftliche Akzeptanz homosexueller

<sup>56</sup> BVerfGE 121, 175 (198).

<sup>57</sup> Zur Mehrehe siehe oben Fn. 19.

<sup>58</sup> BVerfGE 29, 166. Zweifel an der Notwendigkeit der staatlichen Mitwirkung bei Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 50.

<sup>59</sup> Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 49.

<sup>60</sup> Zur Abschaffung des Entscheidungsvorrangs des Ehemannes siehe das Gleichberechtigungsgesetz vom 18.06.1957, BGBl. 1957 I, 609; BVerfGE 10, 59. Siehe auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Unzulässigkeit eklatant unausgewogener Eheverträge: BVerfGE 103, 89; BVerfG, NJW 2001, 2248. Allgemein zur Gleichberechtigung der Eheleute Robbers (Fn. 28), Art. 6 GG Rn. 76; Steiner, Schutz von Ehe und Familie, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2011, § 108 Rn. 11.

<sup>61</sup> BVerfGE 29, 166 (176); 31, 58 (67); 62, 323 (330); 76, 1 (41 f.); Benedict (Fn. 16), S. 479 f.; Hwang (Fn. 16), S. 147; Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 43.

<sup>62</sup> Vgl. Tettinger, Kein Ruhmesblatt für die «Hüter der Verfassung»? JZ 2002, S. 1146 ff. (1146 ff.); Uhle, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 23. Ed. 2014, Art. 6 Rn. 4.

<sup>63</sup> Siehe hierzu ausführlich und mit Nachweisen Wapler (Fn. 35), S. 15 ff.

Lebensweisen in Gemeinschaften mit und ohne Kinder,<sup>64</sup> darüber hinaus aber auch ein anderer Erkenntnisstand über Geschlechtsidentitäten und sexuellen Orientierungen. Die Zweigleisigkeit von Ehe und Lebenspartnerschaft wird durch die Existenz von Inter\*- und Trans\*Personen in Frage gestellt. Der Erkenntnis, dass biologisches Geschlecht und Geschlechtsidentität auseinanderfallen können und sich bei manchen Menschen im Laufe des Lebens verändern, hat sich das BVerfG in seinen sogenannten Transsexuellenentscheidungen nach und nach geöffnet.<sup>65</sup> Das vermeintlich klare Kriterium «Geschlecht», nach dem Ehe und Lebenspartnerschaft unterschieden werden, erweist sich in seinen Grenzen als unscharf und stellt die Legitimität einer Differenzierung generell in Frage.<sup>66</sup> Aus einer geschlechtertheoretischen Perspektive erweist sich die Unterteilung von Paarbeziehungen in Ehe und Lebenspartnerschaft daher als Versuch, traditionelle normative Leitbilder fortzuschreiben, indem die verschiedengeschlechtliche Ehe als verfassungsrechtlicher Normalfall und die gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft als das Andere konstruiert und mit minderem Wert belegt wird.<sup>67</sup>

#### *bb. Internationales Recht und Rechtsvergleich*

Innerhalb der Europäischen Union haben mittlerweile etliche Staaten die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare geöffnet. Zuerst wurde die gleichgeschlechtliche Ehe in den Niederlanden eingeführt (2001), es folgten Belgien (2003), Spanien (2005), Norwegen (2009), Schweden (2009), Portugal (2010), Island (2010), Dänemark (2012),

**64** Vgl. die Argumentation des BVerfG zur Sukzessivadoption durch Lebenspartner/innen, BVerfGE 133, 59 (79): «Zwar ist angesichts der damaligen Strafbarkeit und der gesellschaftlichen Verpönteit von Homosexualität im Zeitpunkt der Entstehung des Grundgesetzes davon auszugehen, dass bei Abfassung von Art. 6 Abs. 2 GG ausschließlich an verschiedengeschlechtliche Eltern gedacht war. In der Norm liegt deshalb aber nicht eine bewusste Entgegensetzung zur Anerkennung gleichgeschlechtlicher Eltern; vielmehr lag diese schlicht außerhalb des damaligen Vorstellungshorizonts. Entsprechend konnte es damals anders als heute zur Elternschaft zweier gleichgeschlechtlicher Personen einfachrechtlich in keiner Konstellation kommen. Die Grenzen der damaligen Vorstellungswelt und des dabei unterlegten historischen Begriffsverständnisses sind indessen mit der Veränderung der rechtlichen Einordnung von Homosexualität nach und nach entfallen. Gegenüber der Situation bei Inkrafttreten des Grundgesetzes hat sich nicht nur das Gesetzesrecht, sondern auch die Einstellung der Gesellschaft zur Gleichgeschlechtlichkeit und der Lebenssituation gleichgeschlechtlicher Paare erheblich gewandelt. Zwei Personen gleichen Geschlechts als Elternpaar anzusehen, scheidet heute nicht mehr daran, dass homosexuellen Paaren rechtliche Berechtigung und Anerkennung ihrer dauerhaften Partnerschaft schlechthin verweigert würden.» Zu einem derartigen dynamischen Verständnis der Verfassungsinterpretation siehe auch Rixen, *Das Ende der Ehe? Neukonturierung der Bereichsdogmatik* von Art. 6 Abs. 1 GG: ein Signal des spanischen Verfassungsgerichts, JZ 2013, 864-873 (868).

**65** BVerfGE 121, 175 (190): «Das Geschlecht eines Menschen kann sich ändern. Die Zugehörigkeit zu einem Geschlecht richtet sich zwar rechtlich zunächst nach den äußeren Geschlechtsmerkmalen im Zeitpunkt der Geburt. Allein danach kann sie jedoch nicht bestimmt werden. Sie hängt wesentlich auch von der psychischen Konstitution eines Menschen und seiner nachhaltig selbst empfundenen Geschlechtlichkeit ab.»

**66** Vgl. Richter (Fn. 46), S. 323 f.; ähnlich Rixen (Fn. 64).

**67** Siehe die anschauliche Formulierung bei Robbers (Fn. 28), Art. 6 Rn. 17: «Das Grundgesetz schützt und fördert mit Ehe und Familie das Leben positiv empfundener Normalität.»

Frankreich (2013), England und Wales (2014) sowie zuletzt nach einer Volksabstimmung Irland (2015).<sup>68</sup> Diese Regelungen sind mit europäischem Recht vereinbar:

Im Recht der Europäischen Union gewährleistet Art. Art. 9 GrCh die Eheschließungsfreiheit. Wer eine Ehe schließen darf, richtet sich nach dem Recht der Mitgliedstaaten.<sup>69</sup> Art. 9 GrCh ist demnach offen für Rechtsordnungen, in denen die Ehe gleich- wie verschiedengeschlechtlichen Partner/innen zur Verfügung steht, verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch nicht zu einem solchen Modell.<sup>70</sup>

Auslegungsbedürftiger ist der Begriff der Ehe in Art. 12 EMRK, in dem von «Männern und Frauen» die Rede ist.<sup>71</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat seine Rechtsprechung zum Ehebegriff in den vergangenen Jahren geändert: Während er die Verschiedengeschlechtlichkeit der Eheleute 1986 noch für ein zwingendes Merkmal der Ehe hielt,<sup>72</sup> hält er die einfachrechtliche Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare inzwischen für konventionskonform.<sup>73</sup> Auch nach Art. 12 EMRK haben die Staaten demnach einen entsprechenden Gestaltungsspielraum. Internationales Recht steht einer Öffnung der Ehe für alle Paare folglich nicht im Wege.

#### d. Regelungsalternativen zur Gleichstellung aller formalisierten Paargemeinschaften

##### aa. Gleichbehandlung gleich- und verschiedengeschlechtlicher Paarbeziehungen

Die Lebenspartnerschaft wird gegenüber der Ehe in verfassungswidriger Weise ungleich behandelt. Die bestehenden Ungleichbehandlungen von Ehe und Lebenspartnerschaft sollten durch gesetzliche Gleichstellung beseitigt werden. Hierfür sind mehrere Wege denkbar:

1. Modell 1: Angleichung von Ehe und Lebenspartnerschaft. Man kann Ehe und Lebenspartnerschaft als zwei unterschiedliche Rechtsinstitute identischen Inhalts ausgestalten. Neben den in aktuellen Gesetzentwürfen bereits vorgeschlagenen Angleichungen wären dann jedenfalls die folgenden weiteren Änderungen notwendig:

<sup>68</sup> Vgl. die Übersichten bei Benedict (Fn. 16), S. 484; Richter (Fn. 46) S. 304 f.

<sup>69</sup> Art. 9 GrCh: «Das Recht, eine Ehe einzugehen, und das Recht, eine Familie zu gründen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen gewährleistet, welche die Ausübung dieser Rechte regeln.»

<sup>70</sup> Vgl. Richter (Fn. 46), S. 311.

<sup>71</sup> Art. 12 EMRK: «Männer und Frauen im heiratsfähigen Alter haben das Recht, nach den innerstaatlichen Gesetzen, welche die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.»

<sup>72</sup> EGMR, 17.10.1986, Az. 9532/81 – Rees/UK; EGMR, 27.09.1990, Az. 10843/84 – Cossey/UK.

<sup>73</sup> EGMR, 24.06.2010, Az. 30141/04 – Schalk & Kopf/Österreich, NJW 2011, 1421; EGMR, 16.07.2014, Az. 37359/09 – Hämäläinen/Finnland. Kritisch zu dieser Rechtsprechung: Wiemann, Die Rechtsprechung des EGMR zu sexueller Orientierung. Von der (Un-)Geeignetheit des Beurteilungsspielraums der Mitgliedstaaten, ein Spannungsverhältnis zwischen zwei Konventionsrechten zu lösen – Das Urteil Schalk und Kopf gegen Österreich, EuGRZ 2010, S. 408 ff.

- a) Eingetragene Lebenspartnerschaften sollten das volle Adoptionsrecht erhalten, also ein Kind auch gemeinschaftlich adoptieren können.<sup>74</sup>
- b) Ehen und Lebenspartnerschaften sollten beim Zugang zur assistierten Reproduktion gleichgestellt werden. Die Regelung der erlaubten Methoden der Fortpflanzungsmedizin ist bislang den Landesärztekammern vorbehalten. Hinsichtlich des gleichheitsrechtlich relevanten Zugangs zu diesen Methoden verstößt diese Verlagerung ins Satzungsrecht gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes.<sup>75</sup> Der Gesetzgeber sollte für den Zugang zu medizinischen Reproduktionstechniken eine gesetzliche Grundlage schaffen, wie es etwa in der Schweiz und in Österreich der Fall ist;
- c) Die Krankenkassenfinanzierung der künstlichen Befruchtung (§ 27a SGB V) sollte auf eingetragene Lebenspartner/innen ausgeweitet werden.

Einen Vorschlag für die vollständige Angleichung der beiden Rechtsinstitute hat im Jahr 2015 die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgelegt.<sup>76</sup>

- 2) Modell 2: Öffnung der Ehe für alle Paare. Rechtspolitisch sinnvoller erscheint die Alternative, die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare zu öffnen.<sup>77</sup> Man erspart sich damit eine unnötige Doppelstruktur, die zwei identische Rechtsinstitute unterschiedlichen Namens mit sich bringen und löst zugleich das Problem der Zuordnung von Inter\*- und Trans\*-Personen. Zudem wäre klargelegt, dass die rechtlich verfasste Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft zweier Menschen unabhängig von der Kombination der Geschlechter den Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG genießt. Die Öffnung der Ehe wäre zudem rechtlich einfacher umzusetzen.<sup>78</sup> Auch für dieses Regelungsmodell liegt ein Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2015 vor.<sup>79</sup>

<sup>74</sup> Vgl. Mangold (Fn. 54) S. 113 f.; Wapler (Fn. 37), S. 134 ff.; siehe auch Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Ergänzung des Lebenspartnerschaftsgesetzes und anderer Gesetze im Bereich des Adoptionsrechts v. 19.02.2014, BT-Drs. 18/577; ein Normenkontrollantrag des AG Schöneberg, mit dem der gegenwärtige Ausschluss des Adoptionsrechts für Lebenspartner/innen vor dem Bundesverfassungsgericht überprüft werden sollte, wurde im Januar 2014 wegen mangelnder Begründung als unzulässig zurückgewiesen, vgl. BVerfG, Beschluss v. 23.01.2014, Az. 1 BvL 2/13 und 3/13.

<sup>75</sup> Wapler (Fn. 37), S. 139 f.

<sup>76</sup> BT-Drs. 18/3031.

<sup>77</sup> Vgl. schon Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 30.06.2009, BT-Drs. 16/13596; BR-Drs. 196/13; Antrag der SPD-Fraktion «Recht auf Eheschließung auch gleichgeschlechtlichen Paaren ermöglichen» v. 14.12.2011, BT-Drs. 17/8155; aus der rechtswissenschaftlichen Literatur siehe Grünberger (Fn. 46), S. 208; Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Nr. 81, 83; dies. (Fn. 44), S. 171 f.; Mangold (Fn. 54), S. 116; Rixen (Fn. 64), S. 873.

<sup>78</sup> Vgl. Gesetzentwürfe BT-Drs. 18/5098, BT-Drs. 18/8. Siehe auch den Vorschlag bei Wapler (Fn. 35), S. 34 ff.

<sup>79</sup> BT-Drs. 18/5098.

## 2. Die öffentliche Förderung der Ehe: Fortbestand traditioneller Leitbilder

Aus dem besonderen Schutz von Ehe und Familie gem. Art. 6 Abs. 1 GG wird in der Zusammenschau mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) eine Pflicht des Staates abgeleitet, Ehe und Familie nicht nur gegen Beeinträchtigungen zu schützen, sondern als Institutionen positiv zu fördern.<sup>80</sup> Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Ehe und Familie den Staat durch private Solidaritätsleistungen und – im Fall der Familie – die Pflege und Erziehung von Kindern entlasten.<sup>81</sup> Wie der Staat diese Förderung organisiert, unterliegt weitgehend seinem politischen Gestaltungsspielraum.

### a. Förderung von Ehe und Familie: gleichheitsrechtliche Aspekte

Bei der öffentlichen Förderung privater Lebensgemeinschaften muss zwischen der Förderung der Ehe als einer Paargemeinschaft und der Familie im engeren Sinne als einem Eltern-Kind-Verhältnis differenziert werden. Denn wo es nur um die Ehe geht, darf der Staat nichteheliche und lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften schlechter behandeln als die formal geschlossene Ehe.<sup>82</sup> Geht es hingegen um die Förderung von Eltern-Kind-Beziehungen, besteht ein Gleichbehandlungsanspruch aller Familienformen, der teilweise aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, teilweise unmittelbar aus Art. 6 Abs. 1 begründet wird.<sup>83</sup>

### b. Das Neutralitätsgebot

Bei der staatlichen Eheförderung ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die Begründung einer Ehe, sondern auch ihre innere Ausgestaltung frei ist (Art. 6 Abs. 1 GG). Anders als in früheren Fassungen des BGB darf der Gesetzgeber keine verbindlichen Geschlechterrollen in der Ehe vorsehen oder andere Vorgaben zur Aufgabenverteilung machen. Darüber hinaus darf er keine finanziellen Anreize für eine bestimmte Rollenverteilung in der Ehe setzen und damit strukturelle Zwänge schaffen.<sup>84</sup> Des

**80** Vgl. BVerfGE 82, 60 (85 ff.); 99, 216 (233); 107, 205 (213); für Ableitung allein aus Art. 6 Abs. 1 ohne die Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 85 (Ehe), 129 (Familie).

**81** Vgl. Brosius-Gersdorf, Demographischer Wandel und Familienförderung, 2011, S. 243 ff.

**82** Coester-Waltjen (Fn. 33), Art. 6 Rn. 43; ausf. Brosius-Gersdorf (Fn. 81), S. 254 ff.

**83** Vgl. für die Herleitung aus Art. 3 Abs. 1 GG BVerfGE 43, 108 (124 ff.); 47, 1 (22 ff., 29 ff.); Seiler, Grundzüge eines öffentlichen Familienrechts, 2008, S. 47; aus Art. 6 Abs. 1 Brosius-Gersdorf (Fn. 81), S. 220 ff.; und dies., in: Dreier (Fn. 16), Art. 6 Rn. 134; Pechstein, Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, 1994, S. 129 ff. In seiner neueren Rechtsprechung sieht das BVerfG eine Verbindung von Art. 3 Abs. 1 und 6 Abs. 1 GG, vgl. BVerfGE 61, 319 (342 ff.); BVerfGE 82, 60 (86 ff.); BVerfGE 87, 1 (36); BVerfGE 106, 166 (175); BVerfGE 107, 205 (212).

**84** BVerfGE 6, 55 (81); BVerfG NJW 1993, 643; vgl. Brosius-Gersdorf (Fn. 81), S. 491 ff.

Weiteren ist die Pflicht des Staates aus Art. 3 Abs. 2 GG, auf die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen hinzuwirken, zu beachten.

Auch die unterschiedlichen Familienformen sind grundsätzlich als gleichwertige Wege der Lebensgestaltung zu bewerten und vom Recht entsprechend zu behandeln. Diese verfassungsrechtlich gebotene Neutralität gegenüber unterschiedlichen familiären Lebensweisen macht die öffentliche Familienförderung zunehmend schwierig. Sind die Individuen in der Ausgestaltung ihres Familienlebens grundsätzlich frei, so muss auch die öffentliche Familienförderung die gewählten Lebensentwürfe grundsätzlich gleich behandeln. Ungleichbehandlungen unterschiedlicher Familienformen bedürfen einer sachlichen Rechtfertigung.<sup>85</sup>

Das System der ehe- und familienbezogenen staatlichen Leistungen wurde im Jahr 2014 in einer umfangreichen Studie evaluiert.<sup>86</sup> Dabei hat sich gezeigt, dass gerade diejenigen Leistungsarten, die derzeit noch der Ehe und Lebenspartnerschaft vorbehalten sind, dem traditionellen Leitbild des Ernährer-/Hausfrauenmodells dienen und insofern im Hinblick auf das Neutralitätsgebot und die Pflicht des Staates, auf die tatsächliche Gleichberechtigung hinzuwirken, fragwürdig sind.

#### *aa. Ehegattensplitting*

Im Einkommenssteuerrecht haben Ehe- und seit 2013 auch Lebenspartner/innen (vgl. § 2 Abs. 8 EStG)<sup>87</sup> ein Wahlrecht zwischen Einzelveranlagung (§§ 26, 26a EStG) und Zusammenveranlagung (§§ 26, 26b, 32a Abs. 5 EStG). Im Verfahren der Einzelveranlagung werden die Partner/innen als je individuell Steuerpflichtige behandelt.

Bei der Zusammenveranlagung gem. §§ 26, 26b EStG werden die Ehe- oder Lebenspartner/innen im Ergebnis wie ein einziger Steuerpflichtiger behandelt.<sup>88</sup> Dazu werden die Einkommen der Ehepartner zusammengerechnet und das Gesamteinkommen je zur Hälfte auf beide Partner/innen aufgeteilt. Beide Einkommenshälften werden nach dem Grundtarif besteuert und die sich daraus ergebenden Steuerbeträge zur Gesamtsteuerschuld addiert.

Mit dem Ehegattensplitting einher geht die Doppelung des Grundfreibetrags, der auch Anwendung findet, wenn einer der Partner/innen nicht berufstätig ist. Zudem werden bei einzelnen Einkunftsarten spezielle Frei- und Pauschbeträge gewährt, die sich im Falle der Zusammenveranlagung verdoppeln und beiden Partner/innen gemeinsam gewährt werden. Damit kann ein/e Partner/in, wenn die eigenen

**85** Vgl. Brosius-Gersdorf (Fn. 81), S. 292 ff.; Seiler (Fn. 83), S. 44 ff.; Huster, Die ethische Neutralität des Staates. Eine liberale Interpretation der Verfassung, 2002, S. 533.

**86** Vgl. Prognos, Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Studie im Auftrag des BMF und des BMFSFJ, 2014.

**87** Diese Norm geht auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 07.05.2013 zurück, vgl. BVerfGE 133, 377. Das Wahlrecht gilt in Lebenspartnerschaften rückwirkend bis 2001 (dem Jahr der Einführung des LPartG) für alle Lebenspartner/innen, deren Veranlagung noch nicht bestandskräftig durchgeführt ist.

**88** Vorangegangen war dem heutigen System die Haushaltsbesteuerung, wonach sich die Zusammenveranlagung von Ehepaaren steuerlich belastend auswirkte. Es wurde vom Bundesverfassungsgericht verworfen, das einen Verstoß gegen das aus Art. 6 Abs. 1 GG resultierenden Verbots der Schlechterstellung verheirateter Paare sah (BVerfGE 6, 55 [77]).

Aufwendungen den Pauschbetrag übersteigen, auf den Pauschbetrag des/der anderen zugreifen bzw. diesen sogar allein ausnutzen. Auch beim Verlustabzug kann es durch die Zusammenrechnung der Einkünfte zu einem Ausgleich kommen, wenn die Einkünfte des einen Partners durch die Verluste des anderen ausgeglichen werden.

Aufgrund der genannten Vorteile ist die Zusammenveranlagung in der Regel günstiger als die Einzelveranlagung.<sup>89</sup> Wird in einer Ehe- oder Lebenspartnerschaft nur ein Einkommen erzielt, wirkt sich das Ehegattensplitting in zweifacher Weise senkend auf die Steuerlast aus: Infolge des doppelten Freibetrags wird nur ein geringerer Teil des Einkommens besteuert, als dies bei einer alleinstehenden Person mit gleichem Einkommen der Fall wäre. Zudem profitieren die Partner vom angepassten Splittingtarif. Gleiches gilt, in abgeschwächter Form, bei einem hohen und einem vergleichsweise niedrigen Einkommen.<sup>90</sup> Aufgrund der abflachenden Progression ist die Steuerentlastung umso höher, je größer die Einkommensdifferenz zwischen den Ehegatten ausfällt.

Faktische Lebensgemeinschaften können diese Begünstigung nicht in Anspruch nehmen. Diese Ungleichbehandlung wird grundsätzlich als verfassungsgemäß bewertet, da der Gesetzgeber nach Art. 6 Abs. 1 nur der Ehe zu «besonderem Schutz» verpflichtet ist und andere Lebensgemeinschaften deswegen schlechter behandeln darf. Das Ehegattensplitting wird aber aus zwei anderen Gründen seit vielen Jahren kritisiert:

1. Der Splittingvorteil begünstigt Alleinverdienerpaare und Doppelverdienerpaare mit hohen Einkommensunterschieden gegenüber Paaren, die annähernd gleich viel verdienen.<sup>91</sup> Es setzt damit Anreize für die traditionelle Rollenverteilung in der Ehe<sup>92</sup> und macht es faktisch insbesondere für viele Frauen wirtschaftlich unsinnig, sich um eine eigene Existenzsicherung zu bemühen.<sup>93</sup> Damit verstößt das Ehegattensplitting gegen das Gebot der Neutralität staatlicher Förderung

<sup>89</sup> Vgl. Seeger, in: Weber-Grellet (Hrsg.), Einkommenssteuergesetz, 2015, § 26, Rn. 2, und die Beispiele bei Seiler, in: Kirchhof (Hrsg.), EStG, 2015, § 26a, Rn. 9 ff.

<sup>90</sup> Haverkamp, Familienbesteuerung aus verfassungsrechtlicher und rechtsvergleichender Sicht, 2010, S. 31, siehe aber dessen Kapitel 4; Maurer, Verfassungsrechtliche Anforderungen, 2004, S. 21; Seiler (Fn. 89), § 26a, Rn. 16.

<sup>91</sup> Lambrecht, in: Kirchhof (Hrsg.), EStG, 2015, § 32a, Rn. 12; Wersig, Der unsichtbare Mehrwert: Unbezahlte Arbeit und ihr Lohn, in: Foljanty, L./Lembke, U. (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch, 2. Aufl. 2011, § 8 Rn. 26; Sacksofsky, Steuerung der Familie durch Steuern, NJW 2000, S. 1896 ff. (1898); Vollmer, Das Ehegattensplitting, 1998, S. 127, 220; Spangenberg, Reform der Besteuerung von Ehe und Lebenspartnerschaft. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013; Brosius-Gersdorf (Fn. 81), S. 500 ff.; dies (Fn. 16), Art. 6 Rn. 95; Huster (Fn. 85), S. 591.

<sup>92</sup> Vgl. hierzu bereits den gesetzgeberischen Willen, nachdem durch das Splitting u.a. die «besondere Anerkennung der Aufgabe der Ehefrau als Hausfrau und Mutter» zum Ausdruck kommen sollte (BT-Drs. III/260 S. 34).

<sup>93</sup> Prognos (Fn. 86), S. 376 f., 380; Wersig (Fn. 91), § 8 Rn. 26; Vollmer (Fn. 91), S. 220.

gegenüber unterschiedlichen Ausgestaltungsformen der Ehe, das sich aus Art. 6 Abs. 1 GG (Freiheit der Ausgestaltung des Ehelebens) ergibt.<sup>94</sup>

2. Das Ehegattensplitting führt zu einer Ungleichbehandlung formalisierter und nicht formalisierter Lebensgemeinschaften mit Kindern: Ehepaare und Lebenspartnerschaften, in denen ein/e Partner/in ganz oder teilweise auf Erwerbstätigkeit verzichtet, um Kinder zu betreuen, werden entlastet, ehe- und lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften, die ein solches Betreuungsmodell wählen, jedoch nicht. Soweit das Ehegattensplitting als Instrument der Familienförderung gedacht ist – und dies war nach dem Willen des Gesetzgebers sein primärer Zweck<sup>95</sup> –, verstößt es daher gegen den Grundsatz der Gleichheit aller Familienmodelle, der sich aus Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG ableiten lässt, sowie gegen das Gebot der Gleichbehandlung nichtehelicher Kinder aus Art. 6 Abs. 5 GG.<sup>96</sup>

Rechtspolitisch wird aus diesen Gründen seit Jahrzehnten gefordert, das Ehegattensplitting abzuschaffen und durch ein Modell zu ersetzen, bei dem Eheleute und Lebenspartner/innen grundsätzlich individuell besteuert werden. In einem solchen Modell könnte die Gleichbehandlung ehelicher und nichtehelicher Familien erreicht werden, indem man die wechselseitigen Aufwendungen für den Unterhalt von Angehörigen (insb. Kindern) unabhängig von der Lebensform steuermindernd berücksichtigt.<sup>97</sup>

#### *bb. Beitragsfreie Mitversicherung*

Auch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehe- und Lebenspartner/innen in der Kranken- und Pflegeversicherung (§ 10 Abs. 1, § 3 S. 3 SGB V, § 25 Abs. 1, § 1 Abs. 6 S. 3, 56 Abs. 1 SGB XI) setzt Anreize insbesondere für Frauen, nicht zu arbeiten, und bevorzugt die Alleinverdienerehe gegenüber Doppelverdienerehe.<sup>98</sup> Seine Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Neutralität in der Ehe- und Familienförderung kann daher ebenfalls bezweifelt werden.<sup>99</sup>

<sup>94</sup> Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 95; für einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG Vollmer (Fn. 91), S. 219 ff.; für Unvereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 Sacksofsky, Reformbedarf bei der Familienbesteuerung, FPR 2003, S. 395 ff. Für verfassungsrechtlich geboten halten das Ehegattensplitting P. Kirchhof, Ehe- und familiengerechte Gestaltung der Einkommensteuer, NJW 2000, S. 2792 ff. (2793 f.); Steiner (Fn. 60), § 108 Rn. 52. Keine Anreiz- und Steuerungswirkung zugunsten der Hausfrauenehe erkennt G. Kirchhof, Förderpflicht und Staatsferne. Die aktuellen Reformvorschläge zum Ehegattensplitting, Unterhaltsrecht und Scheidungsverfahren und der grundrechtliche Schutz von Ehe und Familie, FamRZ 2007, S. 2441 ff. (2443).

<sup>95</sup> BT-Drs. 3/260, 34; BT-Drs. 7/1470, 222.

<sup>96</sup> Vgl. Schumann (Fn. 9), Rn. 283 m.w.N. Der Bundesfinanzhof sieht allerdings keine gleichheitswidrige Rechtslage, vgl. BFH NJW 1990, 734; BFH BeckRS 2009, 25015573.

<sup>97</sup> Zu einem solchen Modell vgl. ausf. Spangenberg (Fn. 91), S. 56 ff.; Vollmer (Fn. 91), S. 230 ff.

<sup>98</sup> Prognos (Fn. 86), S. 377, 380 f.

<sup>99</sup> Brosius-Gersdorf (Fn. 81), S. 505 ff.



### c. Regelungsalternativen

Ehegattensplitting und beitragsfreie Ehegattenmitversicherung sind ehebezogene Leistungen, die Wahlfreiheit nicht fördern, sondern einschränken und Paare in eine traditionelle Rollenverteilung drängen. Sie sind im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot und die Pflicht des Staates, auf die tatsächliche Gleichberechtigung hinzuwirken, fragwürdig. Es empfiehlt sich, sie abzuschaffen und durch lebensformenunabhängige Förderleistungen zu ersetzen.

### 3. Ausgleichsleistungen nach Auflösung der Ehe/Lebenspartnerschaft

Die wechselseitigen Ansprüche getrennter Partner/innen lassen sich in drei Kategorien einteilen: (1) güterrechtliche Ansprüche auf Vermögensausgleich, (2) Unterhaltsansprüche zur Deckung des täglichen Lebensbedarfs sowie (3) versorgungsrechtliche Ansprüche auf Teilhabe an der Altersvorsorge. Im Hinblick auf diese Ansprüche sind Eheleute und Lebenspartner/innen mittlerweile gleichgestellt, nicht aber die Partner/innen faktischer Lebensgemeinschaften. Die Frage, ob es auch nach der Auflösung nicht formalisierter Partnerschaften Ausgleichsansprüche gibt oder geben sollte, wird kontrovers diskutiert. Diesen und anderen Problemlagen der faktischen Lebensgemeinschaft widmen sich die folgenden Abschnitte.

### III. Die Rechtslage nicht formalisierter («faktischer») Lebensgemeinschaften

Ehe und Lebenspartnerschaft sind u.a. deswegen im Wesentlichen gleich zu behandeln, weil sie rechtlich formalisiert sind. Die Partner/innen haben sich bewusst und gemeinsam rechtlichen Regelungen unterworfen, mit denen wechselseitige Rechte und Pflichten begründet werden. Die Situation in nicht formalisierten Lebensgemeinschaften ist grundlegend anders, weil die Partner/innen sich gerade nicht dafür entschieden haben, ihre Partnerschaft rechtlich verbindlich auszugestalten.

Die deutsche Rechtsordnung hat sich für ein Modell entschieden, nach dem nicht formalisierte Partnerschaften grundsätzlich *außerrechtlichen* Charakter haben.<sup>100</sup> Es gibt also kein Rechtsinstitut «nichteheliche Lebensgemeinschaft» bzw. «lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft», dem feste rechtliche Konturen eigen wären. Nicht zuletzt aus diesem Grund erweist sich die Rechtslage faktischer Lebensgemeinschaften derzeit in Deutschland als außerordentlich unklar, unübersichtlich und in sich widersprüchlich. Für Menschen, die in nicht formalisierten Partnerschaften leben, ist kaum erkennbar, welche gegenseitigen Rechte und Pflichten ihr Zusammenleben herbeiführt und welche vertraglichen Ausgestaltungsmöglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen. In den zentralen Fragen gegenseitiger Beistandspflichten, Auskunftsrechte und nachpartnerschaftlicher Ausgleichsansprüche haben sowohl die wenigen gesetzlichen Regelungen als auch die Rechtsprechung überwiegend kasuistischen

<sup>100</sup> Muscheler (Fn. 13), Rn. 490.

Charakter und legen keine erkennbare Systematik zugrunde.<sup>101</sup> Rechtspolitisch kann daher kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Rechtsverhältnisse der nicht formalisierten Partnerschaften überdacht und überarbeitet werden sollten. In welcher Weise dies geschehen kann, wird jedoch nicht einheitlich beantwortet.

Die besondere Schwierigkeit des Rechts der nicht formalisierten Lebensgemeinschaft liegt in der gelebten Vielfalt der Lebensverhältnisse. Sie verbietet es einerseits, die Regeln über die Ehe oder Lebenspartnerschaft schlicht analog anzuwenden, weil dies von den Partner/innen möglicherweise bewusst nicht gewollt wird. Andererseits kann man aber auch nicht jeder faktischen Lebensgemeinschaft unterstellen, dass beide Partner/innen sich bewusst gegen jede rechtliche Bindung ausgesprochen haben oder die Regeln der Ehe oder Lebenspartnerschaft für sich ablehnen.<sup>102</sup> Dass die Partnerschaft nicht formalisiert wird, kann auch daran liegen, dass es rechtlich nicht möglich ist (weil eine/r der Partner/innen anderweitig verheiratet ist), dass die Heirat oder Verpartnerung erst für später angestrebt wird oder die Partner/innen darauf bauen, dass der/die andere sich im Konfliktfall fair und solidarisch verhalten wird. Eine rechtstatsächliche Untersuchung in der Schweiz hat zudem ergeben, dass viele Menschen das faktische Zusammenleben für verbindlicher halten als es realiter ist, und beispielsweise davon ausgehen, auch außerhalb der Ehe oder Lebenspartnerschaft erbberechtigt zu sein.<sup>103</sup>

Die Konsequenz sollte sein, die faktische Lebensgemeinschaft weder als einheitlichen Lebenssachverhalt zu behandeln noch als rechtsfreien Raum.<sup>104</sup> Ihr zentrales Merkmal ist wie bei der Ehe und Lebenspartnerschaft ihre Ausgestaltung als Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft. Diese wechselseitige Solidarität kann rechtliche Regelungen in zweierlei Hinsicht notwendig machen: Im Verhältnis der Partner/innen können wie in Ehe und Lebensgemeinschaft gegenseitige Abhängigkeiten und erhebliche wirtschaftliche Ungleichgewichte entstehen, die Regelungen zum Schutz der schwächeren Partei erforderlich machen. Im Verhältnis zum Staat geht es darum, die nichteheliche Lebensgemeinschaft konsequenter als bisher als Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft ernst zu nehmen und einen fairen Ausgleich zwischen gegenseitigen Beistandspflichten und staatlicher Anerkennung sowie staatlichem Schutz zu erreichen.<sup>105</sup>

**101** Vgl. die Kritik bei Schumann (Fn. 9), Rn. 4 f.

**102** Coester, Zum Ausgleichsanspruch des Erben gegen den nichtehelichen Partner des Erblassers, JZ 2008, S. 315 f.; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 22. Dagegen wohl Muscheler (Fn. 13), Rn. 501, nach dem ein «Rechtsbindungswille» nicht unterstellt werden könne.

**103** Vgl. Cottier, Ein zeitgemäßes Erbrecht für die Schweiz, Not@Lex Sonderheft, 2014, S. 29 ff. (32). Zu einer Typisierung der Motive für das faktische Zusammenleben Schumann (Fn. 9), Rn. 20.

**104** Vgl. Schwenger, Gesetzliche Regelung der Rechtsprobleme nichtehelicher Lebensgemeinschaften?, JZ 1988, S. 781 ff. (782); Dethloff, Aufgabe des Grundsatzes des Nichtausgleichs in der nichtehelichen Lebensgemeinschaft, JZ 2009, S. 418 ff. (418).

**105** Vgl. Schwab, Familienrecht, 22. Aufl. 2014, Rn. 964; Schumann (Fn. 9), Rn. 5; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 2.

## 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Dass Menschen nicht heiraten müssen, auch wenn sie wie Eheleute zusammenleben, ist Teil ihrer negativen Eheschließungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG.<sup>106</sup> Miteinander zu leben, ohne die rechtlich verbindliche Form der Ehe oder Lebenspartnerschaft zu wählen, ist zudem Bestandteil der Privatautonomie, die verfassungsrechtlich durch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG geschützt wird.<sup>107</sup> Wie Partner/innen ihre Bindung ausgestalten, ist grundsätzlich ebenfalls Sache ihrer freien Entscheidung. Die Privatautonomie ist daher auch dann verletzt, wenn man ihnen eine rechtliche Vergemeinschaftung gegen ihren Willen aufdrängt.<sup>108</sup>

Zwar genießen nichteheliche und lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften nicht den besonderen Schutz der Ehe gem. Art. 6 Abs. 1 GG und haben insofern keinen Anspruch auf Gleichbehandlung. Der Gesetzgeber darf sie jedoch gleich behandeln, wenn und soweit die in ihnen geleistete wechselseitige Solidarität mit Ehen und Lebenspartnerschaften vergleichbar ist. Wo der Gesetzgeber faktischen Lebensgemeinschaften gleiche Lasten wie Ehen und Lebenspartnerschaften auferlegt, kann zudem das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein, wenn dem nicht auch gleiche Begünstigungen gegenüberstehen.<sup>109</sup> In Bezug auf Kinder sind formalisierte und nicht formalisierte Lebensgemeinschaften gleich zu behandeln, da alle Familienformen unter den Schutz der Familie des Art. 6 Abs. 1 GG fallen.<sup>110</sup> Nichteeliche Kinder haben zudem einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit ehelichen Kindern aus Art. 6 Abs. 5 GG.<sup>111</sup>

## 2. Die rechtliche Situation faktischer Lebensgemeinschaften im Vergleich zu Ehe und Lebenspartnerschaft

Die rechtliche Behandlung nicht formalisierter Lebensgemeinschaften ist lückenhaft, unübersichtlich und uneinheitlich. Eine Systematik lässt sich weder im Gesetz noch in der Rechtsprechung ausmachen. Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die wesentlichen Aspekte der geltenden Rechtslage im Vergleich zur Rechtslage formalisierter Lebensgemeinschaften.<sup>112</sup>

<sup>106</sup> Vgl. Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 8.

<sup>107</sup> Vgl. Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 7.

<sup>108</sup> Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 2.

<sup>109</sup> Vgl. Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 57.

<sup>110</sup> BVerfGK 106, 166 (176); BVerfG NJW 2003, 3691; BVerfGE 112, 50 (65); vgl. dazu schon Schumann (Fn. 9), S. 169 ff.

<sup>111</sup> Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 57.

<sup>112</sup> Eine noch ausführlichere Darstellung findet sich bei Schumann (Fn. 9), Rn. 32 ff., deren Arbeiten für die Erstellung dieses Gutachtens eine außerordentlich wertvolle Hilfe waren.

## a. Steuerrecht

Das Steuerrecht enthält zahlreiche Begünstigungen für Ehen, Lebenspartnerschaften und Familien. Die faktische Lebensgemeinschaft kann von diesen Entlastungen nur teilweise profitieren.

### aa. Ehegattensplitting

Die Kritik am Ehegattensplitting wurde oben bereits dargestellt (II 2 b aa). Diese Form der steuerlichen Entlastung ist nicht nur im Hinblick auf die Ungleichbehandlung formalisierter und faktischer Lebensgemeinschaften fragwürdig. Das Ehegattensplitting unterstützt überkommene Rollenvorstellungen und setzt Anreize insbesondere für Frauen, sich in ökonomische Abhängigkeit zu begeben. Aus diesen Gründen kann nicht empfohlen werden, das Ehegattensplitting in seiner bisherigen Form auf alle Lebensgemeinschaften oder Familien auszuweiten. Stattdessen sollte es abgeschafft und durch eine lebensformenunabhängige Form der Familienbesteuerung ersetzt werden.

### bb. Erbschafts- und Schenkungssteuer

Ehegatten und Lebenspartner/innen können im Erbfall und für Schenkungen erhöhte Freibeträge in Anspruch nehmen (§§ 15 ff. ErbStG), die den Partner/innen nicht formalisierter Beziehungen nicht zur Verfügung stehen.<sup>113</sup> Auch diese Ungleichbehandlung wird als gleichheitswidrig kritisiert. Denn der Zweck der erhöhten Freibeträge besteht darin, das gemeinsam erwirtschaftete Vermögen der Ehe/Lebenspartnerschaft den nächsten Angehörigen auch über den Tod hinaus zu erhalten.<sup>114</sup> Diese Interessenlage besteht in formalisierten wie nicht formalisierten Paargemeinschaften, und dies umso mehr, wenn in ihnen Kinder aufwachsen.<sup>115</sup> Auch die Privilegien bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer verstoßen daher gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Familienformen aus Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG sowie das Gebot der Gleichbehandlung nichtehelicher Kinder aus Art. 6 Abs. 5 GG.<sup>116</sup> Rechtspolitisch wird daher gefordert, die Eheprivilegien bei beiden Steuerarten auf nicht formalisierte Lebensgemeinschaften auszuweiten.<sup>117</sup>

### cc. Kosten der Erziehung von Kindern

Steuerliche Entlastungen zugunsten von Kindern wie Kindergeld (§ 64 EStG) und Kinderfreibetrag (§ 32 Abs. 6 S. 1 EStG), Kinderausbildungsfreibetrag (§ 33a Abs. 2 EStG) und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG) bestehen unabhängig von der Verbindung der Eltern. Formalisierte und nicht

**113** Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 15; zur Nichtberücksichtigung bei der Grunderwerbssteuer vgl. BFH NJW 2001, 2655. Zu weiteren punktuellen Ungleichbehandlungen im Recht siehe Schumann (Fn. 9), Rn. 4.

**114** BVerfGE 126, 400 (421 ff.).

**115** Zu diesem Aspekt Schumann (Fn. 9), Rn. 285.

**116** Schumann (Fn. 9), Rn. 283.

**117** Gernhuber/Coester-Waltjen, Familienrecht, 6. Aufl. 2010, S. 496.

formalisierte Lebensgemeinschaften werden hier also gleich behandelt. Gleiches gilt für die Berücksichtigung gesetzlicher und freiwilliger Unterhaltsleistungen als außergewöhnliche Belastungen (§ 33a Abs. 1 S. 1 EStG).

Allerdings gelten diese Begünstigungen nicht für die faktische Stieffamilie: Stiefkinder werden einkommenssteuerrechtlich grundsätzlich nicht als Kinder berücksichtigt (§ 32 Abs. 1 EStG). Sonderregeln, die Stiefkinder einbeziehen, gelten nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs wiederum nur für verheiratete/verpartnerte Stiefeltern.<sup>118</sup> Nicht verheiratete/verpartnerte Stiefelternteile haben somit keinen Anspruch auf Kindergeld (§ 63 Abs. 1 EStG) bzw. den Kinderfreibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG) oder den Kinderzuschlag nach § 6a BKGG, selbst wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Freiwillige Unterhaltsleistungen an Stiefkinder werden nur dann als außergewöhnliche Belastungen berücksichtigt, wenn das Stiefkind das Kind des Ehegatten/Lebenspartners ist. Auch diese Ungleichbehandlungen sind im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Familienformen fragwürdig.<sup>119</sup>

## b. Sozialrecht

Im Sozialrecht sind insbesondere zwei Bereiche im Hinblick auf Diskriminierungsverbote problematisch: die Ungleichbehandlung im Bereich der Sozialversicherung (aa) sowie die Anrechnung des Partnereinkommens im Rahmen von sozialen Leistungsansprüchen (bb). Ungleichbehandlungen finden sich darüber hinaus punktuell auch bei Leistungen, die sich auf die Betreuung von Kindern und die Pflege von Angehörigen beziehen (cc).

### aa. Sozialversicherung

(1) *Kranken- und Pflegeversicherung*: Nicht erwerbstätige/geringverdienende Partner/innen einer nicht formalisierten Partnerschaft können nicht wie Eheleute/Lebenspartner/innen beitragsfrei in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mitversichert werden (§ 10 Abs. 1, 2 SGB V, § 25 Abs. 1 SGB XI).<sup>120</sup> Eine Ausweitung dieser Begünstigung wird rechtspolitisch selten gefordert, weil sie zu erheblichen Beitragssteigerungen führen würde. Kritisiert wird vielmehr die beitragsfreie Mitversicherung als solche, weil sie wie das Ehegattensplitting Anreize insbesondere für Frauen setzt, nicht oder nicht existenzsichernd zu arbeiten. Des Weiteren bevorteilt sie die Alleinverdiener- gegenüber der Doppelverdienerreihe.<sup>121</sup> Die Vereinbarkeit der beitragsfreien Mitversicherung mit dem Grundsatz der Neutralität in der Ehe- und Familienförderung (Art. 6 Abs. 1 GG) kann daher bezweifelt werden.<sup>122</sup>

Die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenkasse wird hingegen nicht in Frage gestellt. Sie gilt für nahezu alle Kinder unabhängig von

**118** BFH BeckRS 2004, 25003261.

**119** Zur Kritik vgl. Schumann (Fn. 9), Rn. 289 f.

**120** BVerfG FamRZ 2003, 356.

**121** Prognos (Fn. 86), S. 377, 380 f. Siehe dazu schon oben II 2b, Abschnitt bb.

**122** Brosius-Gersdorf (Fn. 81), S. 505 ff.

der Familienform (§ 10 Abs. 2 SGB V). Lediglich nichteheliche Stiefkinder können nicht über den Stiefelternteil mitversichert werden (vgl. die Beschränkung auf Stiefkinder des Ehegatten/Lebenspartners in § 10 Abs. 4 S. 1, 3 SGB V).

(2) *Rente*: In der gesetzlichen Rentenversicherung werden Kindererziehungszeiten für die ersten drei Lebensjahre des Kindes unabhängig von der Familienform angerechnet (§ 3 Nr. 1 i.V.m. § 56 Abs. 1, 57 SGB VII). Hier werden formalisierte und nicht formalisierte Lebensgemeinschaften also gleich behandelt. Das Sozialgericht Kassel hat im Jahr 2008 auch die Betreuung eines nichtehelichen Stiefkindes als rentenrechtlich relevant anerkannt.<sup>123</sup>

Ansprüche auf *Witwenrente* (§ 46 SGB VI) bestehen in nicht formalisierten Lebensgemeinschaften nach dem Tod eines/einer Partner/in nicht.<sup>124</sup> Hingegen bezieht das sogenannte «Familienprivileg», nach dem Versicherungsansprüche gegen Familienangehörige nicht auf den Versicherer übergehen (§ 86 III VVG, 116 VI SGB X), auch Partner/innen nicht formalisierter Lebensgemeinschaften ein.<sup>125</sup>

#### *bb. Die sozialrechtliche Bedarfsgemeinschaft (SGB II)*

Bei den staatlichen Sozialleistungen ist die Art und Weise des Zusammenlebens vor allem bei der sozialrechtlichen Bedürftigkeitsprüfung relevant, also für die Frage, ob das Einkommen der Partner/innen leistungsmindernd zu berücksichtigen ist. Bei dieser Prüfung geht es aus der Sicht des Staates darum, den Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe auch in Fällen durchzusetzen, in denen eine Person von einer anderen finanziell versorgt wird, ohne dass diese gesetzlich dazu verpflichtet ist.

(1) Verfassungsrechtlich problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem die Konstruktion der *sozialrechtlichen Bedarfsgemeinschaft* im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), weil sie mit gesetzlichen Vermutungen arbeitet: Eine Person muss sich das Einkommen einer anderen anrechnen lassen, wenn sie mit dieser in einer Bedarfsgemeinschaft lebt. Eine Bedarfsgemeinschaft liegt unter anderem dann vor, wenn nach verständiger Würdigung davon ausgegangen werden kann, dass zusammenlebende Partner/innen bereit sind, füreinander Verantwortung zu übernehmen (§ 7 Abs. 3 Nr. 3c SGB II). Diese Bereitschaft wiederum wird unter anderem dann vermutet, wenn die Partner/innen seit mehr als einem Jahr zusammenleben (§ 7 Abs. 3a Nr. 1 SGB II).

Verfassungsrechtlich berührt die gesetzliche Vermutung, eine Einstandsgemeinschaft zu sein, das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und kann im Verhältnis zu Alleinstehenden bzw. Alleinlebenden diskriminierende Wirkung entfalten (Art. 3 Abs. 1 GG). Sofern die Partner/innen sich tatsächlich gegenseitig finanziell unterstützen, ist die wechselseitige Anrechnung des Einkommens dadurch zu rechtfertigen, dass ansonsten Eheleute und Lebenspartner/innen, die einander zum Unterhalt verpflichtet sind, benachteiligt würden (Art. 6 Abs. 1

<sup>123</sup> SG Kassel, 26.03.2008, Az. S 7 R 58/05; zustimmend Schumann (Fn. 9), Rn. 60.

<sup>124</sup> BSG NJW 1995, 3270. Eine Verfassungsbeschwerde gegen diese Regelungen hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2012 als unzulässig zurückgewiesen, in der Sache also nicht entschieden (BVerfG NJW 2012, 2176).

<sup>125</sup> Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 13.

GG).<sup>126</sup> Äußern sich die Partner/innen zu dieser Frage nicht, so ist es ebenfalls verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, anhand von Indizien eine derartige Verantwortungsgemeinschaft zu vermuten. Allerdings müssen die Kriterien so gewählt sein, dass sie zuverlässig auf gegenseitigen Beistand hindeuten. Allein die mit einem Jahr relativ kurze Dauer des Zusammenlebens dürfte dafür nicht hinreichen, weil sie keine überzeugende Abgrenzung zu einer Wohngemeinschaft oder einer unverbindlichen Beziehung möglich macht.<sup>127</sup> Vielmehr muss nachgewiesen sein, dass die Partner/innen jeweils so zum gemeinsamen Haushalt beitragen, dass ihr Verhalten dem von rechtlich einander Unterhaltspflichtigen nach § 1360 BGB bzw. § 5 LPartG gleichkommt.<sup>128</sup>

Die Problematik verschärft sich dadurch, dass es kaum realistische Möglichkeiten gibt, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen: Es ist nicht einfach zu beweisen, dass etwas nicht ist. Während beispielsweise die Existenz eines Doppelbettes, die gemeinschaftliche Nutzung von Küche und Bad, die gemeinsame Einnahme von Mahlzeiten<sup>129</sup> oder gar die gemeinsame Erwähnung in einer Traueranzeige<sup>130</sup> als überzeugende Indizien für eine Verantwortungs- und Einstandsgemeinschaft gewertet werden, reichen weder getrennte Konten<sup>131</sup> noch ein schriftlicher Partnerschaftsvertrag,<sup>132</sup> um gegenseitige finanzielle Unabhängigkeit zu belegen. Jedenfalls § 7 Abs. 3a Nr. 1, Abs. 3 Nr. 4 und § 9 Abs. 2 S. 2 SGB II sind daher im Hinblick auf den sozialstaatlichen Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum problematisch.<sup>133</sup>

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Anrechnungsregelungen sich insgesamt deutlich stärker auf den Leistungsbezug von Frauen auswirken als auf den von Männern, Frauen also häufiger wegen der Anrechnung von Partnereinkommen geringere oder keine Leistungen erhalten.<sup>134</sup> Darin kann eine mittelbare Diskriminierung von Frauen und mithin ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG gesehen werden. Die einzige realistische Möglichkeit, um der «Zwangsvergemeinschaftung» und der erzwungenen Abhängigkeit von dem/der Partner/in zu entkommen, besteht darin, den gemeinsamen Haushalt zu verlassen. Die Freiheit Alleinstehender und

**126** Vgl. zur früheren Rechtsprechung zur eheähnlichen Gemeinschaft BVerfGE 87, 234 (263 ff.); zur jetzigen Rechtslage Brosius-Gersdorf, Bedarfsgemeinschaften im Sozialrecht. Nichteheleiche und nichtlebenspartnerschaftliche Lebensgemeinschaften als Verantwortungs- und Einstandsgemeinschaft in den Not- und Wechselfällen des Lebens, NZS 2007, S. 410 ff. (412 f.).

**127** Siehe zu verfassungsrechtlichen Bedenken gegen § 7 Abs. 3a Nr. 1 SGB II LSG Celle, 24.04.2014, Az. L 15 AS 358/12 ZVW; Brosius-Gersdorf (Fn. 126), S. 414.

**128** Hänlein, in: Gagel, SGB II/SGB II, 58. EL Juni 2015, § 7 SGB II, Rn. 49.

**129** LSG Schleswig, 22.01.2015, Az. L 6 AS 214/14 B ER.

**130** LSG Celle, 05.03.2014, Az. 13 AS 206/13.

**131** LSG Schleswig, 22.01.2015, Az. L 6 AS 214/14 B ER; siehe aber die differenzierteren Betrachtungen in BSGE 112, (215), wonach getrennte Haushaltskassen unter Umständen gegen die Vermutung einer Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft sprechen können (Ziff. 24).

**132** LSG Celle, 05.03.2014, Az. 13 AS 206/13.

**133** Vgl. SG Berlin, 20.12.2006, Az. S 37 AS 11401/06 ER.

**134** Betzelt, Hartz IV aus Gender-Sicht. Einige Befunde und viele offene Fragen. WSI-Mitteilungen 6/2007, S. 298 ff. (299); ausf. Betzelt/Rust (Hrsg.), Individualisierung von Leistungen des SGB II unter Berücksichtigung der familialen Unterhaltspflichten, 2010.

Alleinerziehender, neue Partnerschaften einzugehen und nach freiem Willen auszugestalten, wird hierdurch empfindlich beeinträchtigt.<sup>135</sup>

(2) Die gesetzliche Vermutung einer Verantwortungsgemeinschaft erstreckt sich auch auf die im Haushalt lebenden Kinder (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II). Problematisch ist an der Formulierung «im Haushalt lebend», dass sie auch *Stiefkinder* erfasst (vgl. §§ 7 Abs. 3 Nr. 4, 9 Abs. 2 S. 2 SGB II). Der Gesetzgeber unterstellt mithin regelhaft, dass eine Person, die mit Kindern ihres Partners/ihrer Partnerin in einem Haushalt lebt, diese Kinder aus ihren eigenen Einkünften (mit) versorgt. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ist diese typisierende Annahme zulässig.<sup>136</sup> Empirische Erkenntnisse, mit denen man eine solche Vermutung untermauern könnte, liegen bislang nicht vor. Damit steigt die Gefahr, dass hinter der Vorstellung «typischer» Lebensverhältnisse starke Normalitätsvorstellungen wirksam werden, die mit der Wirklichkeit in Stieffamilien nicht notwendig übereinstimmen müssen.<sup>137</sup> Unabhängig davon bestehen erhebliche Widersprüche zu anderen Rechtsbereichen:

- a) Stiefkinder haben gegen den Stiefelternteil keinen gesetzlichen Unterhaltsanspruch. Damit konstruiert das Recht eine Solidarpflicht, die im Innenverhältnis nicht durchgesetzt werden kann: Ob die Einkünfte in der vermuteten Bedarfsgemeinschaft also tatsächlich angemessen aufgeteilt werden, lässt sich staatlicherseits nicht kontrollieren. Im Gegenteil können die Beteiligten die gesetzliche Vermutung nicht widerlegen – anders als im Verhältnis der Erwachsenen, die dies zumindest versuchen können (s.o.). Mit dieser unwiderlegbaren gesetzlichen Vermutung einer Verantwortungsbeziehung im Stiefkindverhältnis wird lediglich die Fiktion geschaffen, das Stiefkind sei nicht hilfebedürftig.<sup>138</sup>
- b) Sind die Stiefeltern nicht verheiratet oder verpartnert, werden die Stiefkinder steuerrechtlich gerade nicht als Kinder des Stiefelternteils berücksichtigt (s.o. III 2 a). Faktisch geleistete Unterhaltszahlungen können in dieser Konstellation nicht steuerlich abgesetzt werden, und auch Ansprüche auf Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Kinderzuschlag bestehen nicht.
- c) Erschwerend kommt hinzu, dass alle Kinder einschließlich der Stiefkinder nach dem SGB II bis zum Alter von 25 Jahren verpflichtet sind, im Haushalt ihrer Eltern zu leben, um Hilfebedürftigkeit zu vermeiden (§ 22 Abs. 5 SGB II). Diese Differenzierung zwischen volljährigen Personen unter und über 25 Jahren ist schon für sich genommen im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich bedenklich. Für Stiefkinder verlängert sie die Abhängigkeit von dem Stiefelternteil, die durch

<sup>135</sup> Vgl. Rust, Entlastung des Staates oder Entlastung der Familie?, in: Knickrehm/Rust (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Festgabe für Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback, 2010, S. 148 ff, 156.

<sup>136</sup> BSG NZS 2009, 634; BSG, 23.05.2013, Az. B 4 AS 67/11; krit. Wersig (Fn. 91), § 8 Rn. 46 («Zwangsvergemeinschaftung von Menschen»).

<sup>137</sup> Vgl. Wenner, Einstandspflicht des Partners für die Kinder des anderen?, Soziale Sicherheit 2013, S. 356 f; ders., Verfassungsrechtlich problematische Regelungen für eheähnliche Gemeinschaften und Stiefeltern, Soziale Sicherheit 2006, 146 ff.

<sup>138</sup> Für die Verfassungswidrigkeit der Anrechnungsregel daher SG Berlin, 20.12.2006, Az. S 37 AS 11401/06 ER; siehe auch Rust (Fn. 135), S. 148; Schumann (Fn. 9), Rn. 43 f.



keinen gesetzlichen Unterhaltsanspruch abgemildert wird, noch weit über die Volljährigkeitsgrenze hinaus.

(3) Alle im Rahmen einer Bedarfsgemeinschaft faktisch erbrachten Unterhaltsleistungen können als außergewöhnliche Belastungen nach § 33a Abs. 1 S. 3 EStG steuerlich geltend gemacht werden. Hier werden formalisierte und nicht formalisierte Lebensgemeinschaften einschließlich der nichtehelichen Stieffamilie rechtlich gleich behandelt.<sup>139</sup>

*cc. Die sozialrechtliche Einsatzgemeinschaft (SGB XII)*

Nach etwas anderen Regeln werden die Einkünfte von Partner/innen im Recht der Sozialhilfe (SGB XII) angerechnet. Hier gilt schon seit Langem der Grundsatz, dass eheähnliche Lebensgemeinschaften bei der Gewährung von Sozialhilfe nicht besser gestellt werden dürfen als Ehepaare (§ 20 SGB XII). Die gesetzliche Formulierung wurde im Jahr 2006 auf lebenspartnerschaftliche Gemeinschaften erstreckt, gilt nunmehr also für alle nicht faktischen Paarbeziehungen. § 20 SGB XII enthält keine gesetzliche Vermutung wie § 7 SGB II, die ehe- oder lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft wird aber anhand vergleichbarer Kriterien als Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft definiert.<sup>140</sup>

Anders als im SGB II erstreckt sich die Einstandspflicht im Recht der Sozialhilfe aber nur auf minderjährige Kinder, die mit ihrem leiblichen Elternteil in einem Haushalt leben (§ 27 Abs. 2 S. 3 SGB XII). Die im SGB II verfassungsrechtlich problematische Ausweitung auf volljährige Kinder bis 25 Jahre und auf Stiefkinder findet sich hier folglich nicht.

*dd. Die Haushaltsgemeinschaft*

Können Menschen, die in einem Haushalt zusammenleben, nicht als Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft im oben beschriebenen Sinne identifiziert werden, besteht immer noch die Möglichkeit, die gegenseitige Unterstützung im Rahmen einer Haushaltsgemeinschaft zu vermuten. Auch hier bestehen im SGB II (Grundsicherung) und SGB XII (Sozialhilfe) unterschiedliche Voraussetzungen:

- 1) Nach § 9 Abs. 5 SGB II gehören zur Haushaltsgemeinschaft alle Verwandten und Verschwägerten, die unter einem Dach leben. Bei ihnen wird die gegenseitige Unterstützung vermutet, «soweit dies nach deren Einkommen und Vermögen erwartet werden kann». Da die Partner/innen einer faktischen Lebensgemeinschaft weder verwandt noch verschwägert sind, fallen sie nicht unter den Begriff der Haushaltsgemeinschaft.<sup>141</sup> Ihre Einkünfte können folglich nicht nach dieser Vorschrift einander angerechnet werden.

<sup>139</sup> BFH NJW 2009, 622.

<sup>140</sup> Grube (Fn. 10), § 20 SGB XII, Rn. 9 ff.

<sup>141</sup> Siehe die Gesetzesbegründung BT-Drs. 15/1516, 53.

- 2) Anders nach § 39 SGB XII: Zur Haushaltsgemeinschaft gehören nach dieser Bestimmung alle Personen, die in einer Wohnung zusammenleben. Für diese Gemeinschaft wird zum einen vermutet, dass sie gemeinsam wirtschaften, und zum anderen, dass sie sich gegenseitig finanziell unterstützen.<sup>142</sup> Faktische Lebensgemeinschaften, die sich noch nicht zu einer Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft im Sinne des § 20 SGB XII verfestigt haben, können als Haushaltsgemeinschaft zu gegenseitigem Beistand verpflichtet werden, sofern es ihnen nicht gelingt, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen (§ 39 Abs. 1 S. 2 SGB XII).<sup>143</sup>

#### *ee. Leistungen der sozialen Förderung*

Während sich das faktische Zusammenleben bei den existenzsichernden Leistungen über die Konstrukte der Bedarfs-, Einsatz- und Haushaltsgemeinschaft regelmäßig leistungsmindernd auswirkt, ist die Rechtslage im Bereich der sozialen Förderung uneinheitlicher:

- 1) Elternzeit und Elterngeld stehen verheirateten, verpartnerten sowie faktisch zusammenlebenden Eltern ebenso zu wie Alleinerziehenden. Eine Ausnahme gilt lediglich für die nichteheliche Stieffamilie: Der Stiefelternteil hat weder Anspruch auf die steuerlichen Entlastungen (s.o.) noch auf Elternzeit oder Elterngeld. Rechtspolitisch wird gefordert, diese Ungleichbehandlung abzuschaffen und die Betreuungsleistungen von Stiefeltern nicht anders zu behandeln als die leiblicher Mütter und Väter.<sup>144</sup>
- 2) Den Anspruch auf Betreuung in der Tagespflege hat das Kind selbst; er besteht unabhängig von den Lebensverhältnissen seiner Eltern (§ 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII).

#### c. Erbrecht

Anders als Ehe- und Lebenspartner/innen haben die Beteiligten einer nicht formalisierten Lebensgemeinschaft kein gesetzliches Erbrecht, und sie können kein gemeinschaftliches Testament aufsetzen (§§ 2265 ff. BGB, zur Erbschaftssteuer siehe bereits oben).

Demgegenüber erstreckt sich die Pflicht des Erben, den «Familienangehörigen» des Erblassers, die mit ihm zusammenlebten und Unterhalt von ihm bekamen,

---

<sup>142</sup> § 39 Abs. 1 S. 1 SGB XII: «Lebt eine nachfragende Person gemeinsam mit anderen Personen in einer Wohnung oder in einer entsprechenden anderen Unterkunft, so wird vermutet, dass sie gemeinsam wirtschaften (Haushaltsgemeinschaft) und dass die nachfragende Person von den anderen Personen Leistungen zum Lebensunterhalt erhält, soweit dies nach Einkommen und Vermögen erwartet werden kann.»

<sup>143</sup> Schumann (Fn. 9), Rn. 48.

<sup>144</sup> Vgl. Schumann (Fn. 9), Rn. 50.

dreißig Tage nach Eintritt des Erbfalls ihren Unterhalt weiter auszuzahlen («Dreißigster»), auch auf Partner/innen aus nicht formalisierten Beziehungen.<sup>145</sup>

#### d. Ausgleichsansprüche nach Auflösung der Partnerschaft

Nach der Auflösung der nicht formalisierten Partnerschaft bestehen grundsätzlich keine wechselseitigen finanziellen Ansprüche.<sup>146</sup> Dieser Grundsatz erfährt einige Durchbrechungen, die teilweise gesetzlich geregelt sind und teilweise in der Rechtsprechung entwickelt wurden.

##### aa. Unterhaltsrecht

Während des Bestehens einer Ehe oder Lebenspartnerschaft sind die Eheleute/Lebenspartner/innen einander unterhaltspflichtig (§§ 1360 ff. BGB). Eine vergleichbare Unterhaltspflicht besteht in faktischen Lebensgemeinschaften nicht.

Für die Zeit nach Trennung oder Scheidung müssen zwei Arten nachpartnerschaftlichen Unterhalts differenziert werden: Eheleute und Lebenspartner/innen können *Ehegattenunterhalt* beanspruchen, wenn sie aus bestimmten Gründen (z.B. Alter, Krankheit, Erwerbslosigkeit) bedürftig sind (§§ 1571 ff. BGB). Dieser *Ausgleich zwischen den erwachsenen Partner/innen* ist nicht auf die faktische Lebensgemeinschaft übertragbar.

Anders ist die Rechtslage beim *Unterhalt wegen der Betreuung eines gemeinsamen Kindes*. Hier greift nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Gebot der Gleichbehandlung ehelicher und nichtehelicher Kinder. Die Unterhaltsansprüche wegen der Betreuung eines gemeinsamen Kindes werden daher seit der Unterhaltsrechtsreform aus dem Jahr 2007 für getrennte Eheleute/Lebenspartner/innen (§ 1570 BGB) und nichteheliche Partner/innen (§ 1615l BGB) unter nahezu gleichlautenden Voraussetzungen gewährt.<sup>147</sup>

##### bb. Versorgungsausgleich

Die Regelungen des Versorgungsausgleichs, mit dem die während der gemeinsamen Zeit erworbenen Altersvorsorgeansprüche aufgeteilt werden, sind auf faktische Lebenspartner/innen nicht anwendbar.<sup>148</sup>

**145** OLG Düss FamRZ 1983, 274.

**146** St. Rspr. d. BGH, vgl. nur BGH NJW 2008, 443, Ziff. 16 und die weiteren Nachweise bei Gernhuber/Coester-Waltjen (Fn. 117), § 40 Rn. 20; Dethloff, Familienrecht, 2012, § 8 Rn. 18; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 57.

**147** Zur Kritik an der Ausgestaltung dieser Unterhaltsrechtsregeln im Hinblick auf die rechtliche Anerkennung von Care siehe Wapler, Kinderbetreuung und Erwerbsobliegenheit: Tendenzen in der neueren Rechtsprechung zum nachehelichen Unterhalt, RdJB 2014, S. 36 ff.; dies., Was kommt nach dem Altersphasenmodell? Die Erwerbsverpflichtung des alleinerziehenden Elternteils im Unterhaltsrecht und im Recht der Grundsicherung, in: Scheiwe/Wersig (Hrsg.), Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, 2009, S. 251 ff.

**148** Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 54.

cc. Vermögensrechtlicher Ausgleich

Auch die Bestimmungen des ehelichen Güterrechts gelten nicht für faktische Lebensgemeinschaften; insbesondere findet kein Zugewinnausgleich statt.<sup>149</sup> Für bestimmte Arten von Zuwendungen, die während der Partnerschaft geleistet wurden, gewährt die Rechtsprechung mittlerweile einen finanziellen Ausgleich. Über die mögliche Rechtsgrundlage herrscht allerdings Uneinigkeit:

- 1) In eng begrenzten Fällen werden hierfür die *Regelungen über die BGB-Gesellschaft* analog angewendet. Allerdings wird nicht schon die faktische Lebensgemeinschaft als solche als Gesellschaft angesehen. Voraussetzung ist vielmehr, dass die Partner/innen über ihre bloße Lebensgemeinschaft hinaus wertschöpfend tätig sein wollten, etwa indem sie ein Unternehmen gründeten.<sup>150</sup>
- 2) Überwiegend werden Leistungen, die im Vertrauen auf die Dauerhaftigkeit der Beziehung aufgewendet wurden, nach den *Regeln der unbenannten Zuwendungen im Eherecht* behandelt. Als Rechtsgrundlage wird entweder der Anspruch bei Störung der Geschäftsgrundlage (§ 313 BGB) oder aber der Herausgabeanspruch bei ungerechtfertigter Bereicherung (Zweckverfehlungskondition, § 812 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 BGB) herangezogen.<sup>151</sup> Der Gedanke ist in beiden Fällen folgender: Leistet eine Person im Vertrauen auf die Dauerhaftigkeit der Beziehung, so liegt dieser Leistung ein stillschweigender «familienrechtlicher Kooperationsvertrag» zugrunde. Geht die Beziehung in die Brüche, fällt diese Geschäftsgrundlage (§ 313) bzw. dieser Rechtsgrund (§ 812) weg, und es entsteht ein entsprechender Ausgleichsanspruch.<sup>152</sup> Dieser Gedanke wird auf Vermögensübertragungen (insb. Schenkungen) wie auf Arbeitsleistungen (etwa Bau eines gemeinsamen Hauses)<sup>153</sup> angewendet. Im Einzelnen ist hier jedoch vieles ungeklärt. Insbesondere gibt es keine Einigkeit über die Voraussetzungen, unter denen man von einem stillschweigenden Kooperationsvertrag ausgehen kann.<sup>154</sup> Für die Betreuung eines gemeinsamen Kindes oder auch die Pflege des Partners wird der Gedanke der unbenannten Zuwendung zudem bislang nicht angewandt. Eine zentrale Ursache für wirtschaftliche Ungleichheit nach der Trennung, die überwiegend Frauen betrifft, wird damit nicht erfasst.<sup>155</sup> Insgesamt ist die Rechtslage für die betroffenen Paare unübersichtlich, wenig vorhersehbar und den tatsächlichen Lebensverhältnissen nur punktuell angepasst. Für eine Reform des Rechts der faktischen Lebensgemeinschaft bestehen hier die größten rechtspolitischen Schwierigkeiten.

**149** LG Aachen NJW-RR 1988, 450 (451), Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 54.

**150** BGH FamRZ 2003, 1542; BGH FamRZ 2005, 1151; bejahend Dethloff (Fn. 104), S. 418; kritisch zur Unklarheit dieses Kriteriums Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 64.

**151** Ausführlich Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 67 ff.; 72 f.

**152** BGHZ 165, 1 (10); BGHZ 177, 193 (199); BGH NJW 2011, 2880 (2881); BGH NJW 2012, 1789; grundsätzlich bejahend bei Kritik im Detail Dethloff (Fn. 104), S. 420; Schwab (Fn. 105), Rn. 975; Gernhuber/Coester-Waltjen (Fn. 117), S. 508

**153** BGHZ 177, 193 (209); Muscheler (Fn. 13), Rn. 502b.

**154** So die Kritik bei Gernhuber/Coester-Waltjen (Fn. 117), S. 507.

**155** Vgl. die Kritik bei Dethloff, Gutachten zum 67. Deutschen Juristentag, Band 1, S. A 140.

## e. Reproduktionsmedizin

Nach den Richtlinien der Bundesärztekammer, die in den meisten Bundesländern Teil des ärztlichen Berufsrechts sind, sollen grundsätzlich nur Eheleute Leistungen der medizinischen Reproduktion erhalten. Nichteheleiche Lebensgemeinschaften verschiedengeschlechtlicher Partner/innen müssen danach den behandelnden Ärzt/innen nachweisen, dass sie in einer stabilen Partnerschaft leben.<sup>156</sup> Nach § 27a SGB V werden Leistungen der künstlichen Befruchtung zudem nur bei Ehepaaren von den Krankenkassen finanziert.<sup>157</sup> Seit dem 07. Januar 2016 können nichteheleiche (verschiedengeschlechtliche) Paare jedoch einen staatlichen Zuschuss beantragen (siehe dazu noch unten IV 1 a).

## f. Auskunfts-, Informations- und Zeugnisverweigerungsrechte

Unterschiedliche Behandlung erleben nicht formalisierte Lebensgemeinschaften auch im Hinblick auf den Schutz ihrer engen persönlichen Bindung: Vor Gericht haben sie keine gesetzlichen Zeugnisverweigerungsrechte (vgl. § 52 StPO).<sup>158</sup> Im Falle der Tötung der Partner/in besteht im Strafprozess kein Recht zur Nebenklage (§ 395 Abs. 2 Nr. 1 StPO)<sup>159</sup> und zivilrechtlich kein Schadensersatzanspruch (§§ 844, 845 BGB).<sup>160</sup> Sitzt ein/e Partner/in in Haft, so besteht kein Besuchsrecht.<sup>161</sup> Liegt ein/e Partner/in im Krankenhaus oder ist anderweitig nicht in der Lage, seine Angelegenheiten selbst zu regeln, so hat der/die andere keine Auskunfts-, Informations- und Vertretungsrechte. Diese Ausschlüsse sind verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen, da die enge persönliche Beziehung zwar nicht nach Art. 6 Abs. 1 GG, aber in jedem Fall als Teil der Privat- und Intimsphäre gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützt ist. Eine wie auch immer geartete Reform des Rechts der nicht formalisierten Beziehungen sollte die genannten Rechte daher ohne Abstriche auf diese Lebensgemeinschaften erstrecken.<sup>162</sup>

**156** Siehe hierzu die Nachweise in Fn. 37

**157** BVerfGE 177, 316.

**158** BVerfG NJW 1999, 1622. Dagegen genügt bereits das Versprechen, eine formalisierte Partnerschaft eingehen zu wollen, eine zwischenzeitlich aufgelöste formalisierte Partnerschaft oder eine Verschwägerung. Ehe und Lebenspartnerschaft entfalten hier sowohl Vor- als auch Nachwirkung, sie erstrecken das Zeugnisverweigerungsrecht sogar auf Personen außerhalb von Partnerschaft und Verwandtschaft. Für verfassungsrechtlich geboten hält die Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts auf nicht formalisierte Paare Schumann, (Fn. 9), Rn. 10.

**159** BVerfG FamRZ 1993, 781.

**160** Vgl. EGMR, 23.02.2010, Az. 1289/09.

**161** OLG Koblenz NSTZ 2002, 529.

**162** Gernhuber/Coester-Waltjen (Fn. 117), S. 496.

## g. Wohnrechte

Weitgehend gleichgestellt sind Lebensgemeinschaften im Hinblick auf die Nutzung von Wohnungen: (1) Der/die Partner/in einer nicht formalisierten Partnerschaft darf den/die andere Partner/in seiner Mietwohnung wohnen lassen (§ 535 Abs. 1 S. 1 BGB).<sup>163</sup> Stirbt die Mieter/in, kann die Partner/in in den Mietvertrag eintreten (§ 563 Abs. 2 S. 4 BGB – «Familienangehörige, die mit dem Mieter einen gemeinsamen Haushalt führen»)<sup>164</sup> Auch Berechtigte eines dinglichen Wohnrechts können ihre faktischen Partner/innen in die Wohnung aufnehmen (§ 1093 Abs. 2 BGB: «Familie»)<sup>165</sup>

Des Weiteren bestehen Ansprüche auf Zuweisung der gemeinsamen Wohnung zur Alleinnutzung nach dem Gewaltschutzgesetz unabhängig von der Formalisierung der Partnerschaft (§ 2 GewSchG). Gleiches gilt für Ansprüche auf Entschädigung nach dem Opferschutzgesetz.<sup>166</sup>

### 3. Möglichkeit und Grenzen vertraglicher Ausgestaltung sozialer Nahbeziehungen

Da es im deutschen Recht kein rechtlich gefestigtes und ausgestaltetes Institut der «faktischen Lebensgemeinschaft» gibt, ist zu fragen, ob und wie weit private Lebensbeziehungen vertraglich ausgehandelt werden können. Dabei bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Die Partner/innen können heiraten/sich verpartnern und die gesetzlichen Folgen dieses Aktes durch einen Ehe- bzw. Lebenspartnerschaftsvertrag modifizieren. Die Alternative ist, auf eine Heirat zu verzichten und die Partnerschaft individuell vertraglich auszugestalten. Beide Optionen sind im deutschen Recht aufgrund der allgemeinen Vertragsfreiheit (Privatautonomie, Art. 2 Abs. 1 GG, im Falle der Ehe auch der Ausgestaltungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG<sup>167</sup>) grundsätzlich möglich, unterliegen jedoch rechtlichen Grenzen.

#### a. Ausgestaltung der Ehe durch Ehe- oder Lebenspartnerschaftsvertrag

Dass Eheverträge grundsätzlich zulässig sind, ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 GG. Über die bereits erwähnte Institutsgarantie hinaus enthält diese Norm ein Freiheitsrecht der Eheleute, ihr Zusammenleben ohne staatliche Einmischung nach ihren Vorstellungen zu gestalten (Ausgestaltungsfreiheit).<sup>168</sup> Dem Grundsatz nach herrscht auch in der Ehe daher Vertragsfreiheit, und die gesetzlichen Vorschriften sind frei ausgestalt-

<sup>163</sup> BGHZ 157, 1.

<sup>164</sup> BGHZ 180, 272. Dieser Begriff der Haushaltsgemeinschaft erfasst auch Menschen, die nicht in einer Paarbeziehung zusammenleben, vgl. Schumann (Fn. 9), Rn. 4, und die Legaldefinition in § 39 Abs. 1 S. 1 SGB XII.

<sup>165</sup> BGHZ 84, 36; Joost (Fn. 34), § 1093 Rn. 12; Berger (Fn. 34), § 1093 Rn. 7; für die analoge Anwendung Muscheler (Fn. 13), Rn. 494.

<sup>166</sup> BVerfGE 112, 50.

<sup>167</sup> BVerfG FamRZ 2001, 343 (346).

<sup>168</sup> Zu diesem vgl. ausf. Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 115 ff.

abdingbar. Begrenzt wird diese Freiheit durch die Pflicht des Staates, die Ehe zu schützen, die sich ebenfalls aus Art. 6 Abs. 1 GG ergibt («[...] steht unter dem besonderen Schutz des Staates.»). Die staatliche Schutzpflicht bezieht sich nicht nur auf Bedrohungen durch den Staat selbst, sondern auch auf solche, die sich im Innenverhältnis der Eheleute ergeben, sofern sie eine gewisse Schwelle der Zumutbarkeit überschreiten.<sup>169</sup> Mit dieser staatlichen Schutzpflicht wird die staatliche Inhaltskontrolle von Eheverträgen begründet und gleichzeitig auf Fälle eklatant gestörter Vertragsparität begrenzt.<sup>170</sup> Maßstab ist dabei der Schutzzweck der gesetzlichen Regelungen zum Ehegüterrecht und nachehelichen Unterhalt. Nach der Rechtsprechung des BGH wird dieser Schutzzweck dann unterlaufen, wenn durch die vertragliche Vereinbarung eine evident einseitige und durch die individuelle Gestaltung der ehelichen Lebensverhältnisse nicht gerechtfertigte Lastenverteilung entsteht.<sup>171</sup> Eine solche Situation wird vor allem dann angenommen, wenn eine Partei strukturell unterlegen ist, etwa weil sie wirtschaftlich schwächer dasteht oder wegen der Betreuung kleiner Kinder oder gesundheitlicher Probleme nicht erwerbstätig sein kann.<sup>172</sup>

Eheleute und Lebenspartner/innen (§§ 7, 16 S. 2 LPartG) können ihre güterrechtlichen Verhältnisse (§ 1408 BGB) einschließlich des Versorgungsausgleichs (§ 1408 Abs. 2 BGB i.V.m. §§ 6 ff. VersAusglG sowie den nachehelichen Unterhalt (1585c BGB) vertraglich regeln und dabei die gesetzlichen Vorschriften ganz oder teilweise abbedingen. Ehe- und Lebenspartnerschaftsverträge bedürfen im Regelfall der notariellen Beurkundung (§§ 1410, 1585c S. 2 BGB, § 7 VersAusglG). Im Einzelnen sind im Rahmen der oben genannten Grenzen der Fairness insbesondere folgende Vereinbarungen zulässig:

- 1) Der gesetzliche Güterstand der Zugewinngemeinschaft kann vertraglich durch die Gütertrennung (§ 1414 BGB) oder die Gütergemeinschaft (§§ 1415 ff. BGB) ersetzt werden.
- 2) Bleibt es bei dem gesetzlichen Güterstand der Zugewinngemeinschaft, so kann dieser frei abgeändert werden,<sup>173</sup> etwa indem man einzelne Vermögensgegenstände (z.B. eine Immobilie oder ein Unternehmen) von ihm ausnimmt.<sup>174</sup> Die Zugewinngemeinschaft kann aber auch ohne Vereinbarung eines anderen Güterstandes ganz ausgeschlossen werden.<sup>175</sup> Streitig ist, ob auf den Zugewinnausgleich einseitig verzichtet werden kann.<sup>176</sup>
- 3) Auch der gesetzliche Güterstand der Gütergemeinschaft kann an die individuellen Bedürfnisse angepasst werden.<sup>177</sup>

**169** Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 48.

**170** BVerfGE 103, 89, Ziff. 30 ff.; BVerfG NJW 2005, 2384; vgl. Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 Rn. 90.

**171** BGH FamRZ 2004, 930; FamRZ 2005, 1444; 2006, 1359; 2009, 1041.

**172** BVerfG NJW 2001, 957, 2248; siehe aber die Kritik bei Muscheler (Fn. 13), Rn. 447.

**173** BGH 86, 143 (151).

**174** BGH FamRZ 1997, 800; OLG Stuttgart DNotZ 1983, 693; OLG Karlsruhe DNotZ 2010, 140.

**175** Kanzleiter, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2013, § 1408 Rn. 14 m.w.N.

**176** Dafür: OLG Stuttgart DNotZ 1983, 693; Kanzleiter (Fn. 175), § 1408 Rn. 14; dagegen Gernhuber/Coester-Waltjen (Fn. 117), § 32 Abs. 3 S. 5.

**177** Einzelheiten bei Kanzleiter (Fn. 175), § 1408 Rn. 14 m.w.N.

- 4) Der Versorgungsausgleich kann modifiziert oder ganz ausgeschlossen werden (§ 6 Abs. 1 VersAusglG).
- 5) Die gesetzlichen Vorschriften über naheheliche Unterhaltsansprüche der Partner/innen<sup>178</sup> können im Verhältnis zwischen den Eheleuten abgeändert (modifizierende Vereinbarung) oder ganz abbedungen und eigenständig vertraglich geregelt werden (novierende Vereinbarung).<sup>179</sup> Der individuellen Regelung zugänglich sind letztlich alle Aspekte des Unterhaltsrechts, insbesondere die Art und Weise der Gewährung, die Grundlage der Berechnung und die Höhe des Unterhalts.<sup>180</sup> Unterhaltsansprüche können zeitlich befristet werden.<sup>181</sup> Auch ein vollständiger Verzicht ist grundsätzlich möglich.<sup>182</sup>

## b. Vertragliche Vereinbarungen bei nicht formalisierter Lebensgemeinschaft

Das Recht nichtehelicher und nichtlebenspartnerschaftlicher Gemeinschaften, ihre Angelegenheiten vertraglich zu regeln, ergibt sich aus ihrer Vertragsfreiheit, die wiederum ihrer verfassungsrechtlich geschützten Privatautonomie entspringt (Art. 2 Abs. 1 GG). Hier liegt die verfassungsrechtliche Grenze naturgemäß nicht im besonderen staatlichen Schutz der Ehe, sondern in den allgemeinen Grenzen der Vertragsfreiheit, insbesondere der Sittenwidrigkeit (§ 138 BGB) sowie des Prinzips von Treu und Glauben (§ 242 BGB).<sup>183</sup> Inhaltlich unterscheidet sich die Kontrolle partnerschaftlicher Vereinbarungen wenig von der Kontrolle von Eheverträgen. Auch hier geht es darum, den strukturell unterlegenen Teil vor einer unangemessenen Übervorteilung zu schützen.<sup>184</sup> Im Einzelnen ist hier vieles noch ungeklärt oder umstritten. Grundsätzlich sind insbesondere folgende Arten von Vereinbarungen möglich:

- 1) Für die Zeit des Zusammenlebens können vermögensrechtliche Fragen geklärt werden, etwa ob größere Vermögensgegenstände gemeinschaftlich erworben werden oder im jeweils getrennten Eigentum verbleiben.<sup>185</sup> Eine gemeinschaftli-

**178** Ein Verzicht auf den Kindesunterhalt ist nicht möglich, vgl. § 1614 Abs. 1 BGB und BGH FamRZ 1986, 444; auch ein Teilverzicht ist unzulässig, vgl. OLG Hamm FamRZ 2010, 2000. Ein Elternteil kann den anderen zwar im Innenverhältnis von der Unterhaltspflicht freistellen, der gesetzliche Anspruch des Kindes bleibt von einer solchen Vereinbarung jedoch unberührt, vgl. BGH FamRZ 1986, 444; OLG Stuttgart NJW-RR 2007, 151; OLG Hamm FamRZ 1999, 163.

**179** Hammermann, in: Johannsen/Henrich, Familienrecht, 6. Aufl. 2015, § 1585c Rn. 16.

**180** BVerfG FAmRZ 2004, 601 (604); BGH FamRZ 2012, 699 (700); Hammermann (Fn. 179), § 1585c Rn. 16.

**181** Hammermann (Fn. 179), § 1585c Rn. 24; Maurer, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2013, § 1585c Rn. 16.

**182** BGH FamRZ 2014, 629 (632); Gernhuber/Coster-Waltjen (Fn. 117), § 30 Rn. 176; Maurer (Fn. 181), § 1585c Rn. 21.

**183** Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 25.

**184** Dethloff (Fn. 155), S. A 140 ff.

**185** Gernhuber/Coster-Waltjen (Fn. 117), S. 501.



che Eigenheimfinanzierung kann beispielsweise auf diese Art vertraglich abgesichert werden.

- 2) Für die Zeit nach der Trennung kann beispielsweise vereinbart werden, dass die Regeln über den nachehelichen Zugewinnausgleich gelten sollen.<sup>186</sup>
- 3) Auch gegenseitige Unterhaltsansprüche oder Abfindungen für den Fall der Auflösung der Partnerschaft können festgelegt werden.<sup>187</sup> Solche Abreden für die Zukunft sind allerdings – anders als im Ehe- und Lebenspartnerschaftsrecht – schenkungssteuerpflichtig.<sup>188</sup> Zudem dürfen sie anderweitige gesetzliche Unterhaltsansprüche, etwa aus einer früheren oder noch bestehenden Ehe, nicht beeinträchtigen.<sup>189</sup>
- 4) Vertretungs- und Informationsrechte für den Fall der Krankheit, Bewusstlosigkeit und den Todesfall können mit den Instrumenten der Patientenverfügung (§§ 1901a ff. BGB), der Betreuungsverfügung (§ 1897 Abs. 4 BGB) sowie der Vorsorgevollmacht bestimmt werden.<sup>190</sup> Patientenverfügung und Vorsorgevollmacht bedürfen der Schriftform (§§ 1901a Abs. 1 S. 1, 1905 Abs. 5 BGB); alle diese Erklärungen sollten aber der Rechtssicherheit halber notariell beurkundet werden.<sup>191</sup> Die Vorsorgevollmacht kann zusätzlich in das zentrale Vorsorgeregister bei der Bundesnotarkammer eingetragen werden.
- 5) Erbrechtliche Verfügungen können durch abgesprochene Einzeltestamente oder aber durch einen gemeinsamen Erbvertrag geregelt werden.<sup>192</sup> Anders als bei der Ehe erlischt ein Erbvertrag allerdings nicht automatisch, wenn die Partnerschaft endet (vgl. § 2077 BGB),<sup>193</sup> muss nach einer Trennung folglich aufgehoben bzw. abgeändert werden.

Nicht vertraglich vereinbart werden können gesetzlichen Vergünstigungen für Ehe- und Lebenspartner/innen wie das Recht, einen gemeinsamen Namen zu tragen, das Recht der Zeugnisverweigerung, die beitragsfreie Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung oder steuerliche Vorteile wie das Ehegattensplitting. Gesetzliche Unterhaltspflichten gegenüber Dritten sowie das gesetzliche Pflichtteilsrecht im Erbfall können vertraglich ebenfalls nicht modifiziert werden.

**186** Gernhuber/Coster-Waltjen (Fn. 117), S. 501; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 54.

**187** Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 37.

**188** Wellenhofer (Fn. 15), Rn. 37; Muscheler (Fn. 13), Rn. 496.

**189** Schwab (Fn. 105), Rn. 990; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 49 f.

**190** Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 48.

**191** Kristic, in: Schulze/Grziwotz/Lauda, BGB, Vertrags- und Prozessformularbuch, 2. Aufl. München 2014, § 164 BGB Rn. 95.

**192** Gernhuber/Coster-Waltjen (Fn. 117), S. 502.

**193** OLG Celle, FamRZ 2004, 310. Für analoge Anwendung der eherechtlichen Vorschrift Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 50.

## 4. Alternative Regelungsmodelle

Die bestehende Rechtslage der nicht formalisierten Lebensgemeinschaften ist unübersichtlich und inkonsistent. Zwar gibt es die Möglichkeit, einen Partnerschaftsvertrag zu schließen und der Paarbeziehung damit auch ohne Ehe oder Lebenspartnerschaft einen rechtlich verbindlichen Rahmen zu schaffen, doch werden diese Instrumente nach empirischen Erkenntnissen nur von sehr wenigen Paaren genutzt.<sup>194</sup> Angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtungen in vielen faktischen Lebensgemeinschaften, in denen gemeinsam gewirtschaftet wird, in denen Kinder aufwachsen und Partner/innen zugunsten von *Care*-Arbeit auf Erwerbstätigkeit und berufliche Weiterentwicklung verzichten, kann die Absicherung der Partner/innen in faktischen Lebensgemeinschaften nicht der Privatautonomie überlassen bleiben, sondern bedarf gesetzlicher Regelungen.<sup>195</sup> Dabei steht das Recht vor der Schwierigkeit, einerseits die strukturell und wirtschaftlich schwächere Partei wirksam zu schützen, andererseits aber der Vielfalt der Lebensverhältnisse gerecht zu werden und die Freiheit der Lebensgestaltung nicht unnötig einzuschränken.

### a. Grundsätze für ein Recht der faktischen Lebensgemeinschaften

Die maßgeblichen Grundsätze, denen eine Neuregelung des Rechts der nicht formalisierten Paargemeinschaft genügen sollten, sind folgende:

1. Alle Leistungen, die einen Ausgleich für die Betreuung von Kindern verschaffen sollen, sind für alle Kinder gleich auszugestalten. Der Kindesunterhalt und der Unterhalt wegen der Betreuung eines Kindes müssen daher unabhängig von der Art der Elternbeziehung ausgestaltet werden. Dieser Grundsatz ist im deutschen Recht weitgehend umgesetzt.
2. Die faktische Partnerschaft sollte *im Außenverhältnis* so behandelt werden, dass wirtschaftliche Be- und Entlastung in einem angemessenen Verhältnis stehen. Insbesondere sozial- und steuerrechtliche Regelungen sind daher sorgfältig aufeinander abzustimmen.
3. Wo Paare sich *im Innenverhältnis* gemeinsam für eine bestimmte Rollenverteilung entscheiden, tragen sie auch nach Auflösung der Partnerschaft gemeinsam Verantwortung für die Folgen dieser Entscheidung. Das Recht muss daher Mechanismen bereithalten, die einen Ausgleich dafür bieten, wenn sich während der gemeinsamen Zeit erhebliche wirtschaftliche Unwuchten ausgebildet haben.
4. Aus dem Fehlen einer vertraglichen Regelung darf nicht ohne Weiteres darauf geschlossen werden, dass eine rechtliche Bindung nicht gewollt ist.<sup>196</sup> Auf der anderen Seite aber sind Paare, die ausdrücklich auf rechtlichen Schutz verzichten,

<sup>194</sup> Dethloff (Fn. 155), S. A 20 spricht von etwa 10% aller faktischen Paargemeinschaften, die vertragliche Regelungen getroffen haben.

<sup>195</sup> Dethloff (Fn. 155), S. A 41.

<sup>196</sup> Vgl. Dethloff (Fn. 155), S. A 137 f.

in dieser Entscheidung ernst zu nehmen. Wo ein Nichteheleichenrecht also an das Bestehen einer faktischen Lebensgemeinschaft Folgen knüpft, muss es die Möglichkeit geben, sich verbindlich gegen diese Folgen zu entscheiden (Opt-Out).

In vielen europäischen und außereuropäischen Staaten sind in diesem Kontext den letzten Jahren sehr unterschiedliche rechtliche Regelungen geschaffen worden. Dabei können zwei Modelle unterschieden werden: Man kann die Rechtswirkungen, die an faktisches Zusammenleben geknüpft werden, erweitern, systematisieren und gesetzlich ausdrücklich regeln (unten b). Die Alternative ist, ein neues Rechtsinstitut neben Ehe und Lebenspartnerschaft zu schaffen, mit dem die Partner/innen ihr Zusammenleben auf eine rechtlich verbindliche Grundlage stellen können (unten c).

## b. Modell 1: Erweiterte Rechtswirkungen der nicht formalisierten Lebensgemeinschaft (Opt Out)

### aa. Rechtsvergleichender Überblick

Einige europäische Staaten (u.a. Norwegen, Kroatien, Portugal, Schweden, Slowenien und Spanien) sowie außerhalb Europas Neuseeland, Teile Australiens und einige Provinzen Kanadas haben die Lebensverhältnisse nicht formalisierten Zusammenlebens umfassender geregelt als Deutschland, ohne diesen Lebensgemeinschaften damit aber den Status eines weiteren formalisierten Rechtsinstituts neben Ehe und ggf. Lebenspartnerschaft zu geben.<sup>197</sup> Anknüpfungspunkt für Rechtswirkungen ist in diesen Modellen das faktische Zusammenleben, das zumeist eine gewisse Dauer von einem bis drei Jahren erreicht haben muss; teilweise werden zusätzliche Kriterien aufgestellt.<sup>198</sup> In allen Fällen jedoch ist keine Registrierung erforderlich, die Partnerschaft muss also nicht formalisiert werden, um Rechtswirkungen zu entfalten.

Welche Rechtswirkungen eintreten (können), ist in den jeweiligen Rechtsordnungen unterschiedlich ausgestaltet. Sie betreffen beispielsweise güterrechtliche Regelungen für die Zeit des Bestehens der Partnerschaft, sowie vermögensrechtliche Normen für den Fall der Trennung oder auch gesetzliche Erbrechte. In einigen Staaten (Slowenien, Australien, Neuseeland) werden die Normen des Eherechts mehr oder weniger weitreichend analog angewendet, sofern die Voraussetzungen der nichtehelichen bzw. nichtpartnerschaftlichen Lebensgemeinschaft vorliegen.<sup>199</sup> Demgegenüber hat Schweden die Rechtswirkungen faktischen Zusammenlebens in einem eigenen Gesetz geregelt.<sup>200</sup> Den meisten dieser Regelungen ist gemeinsam, dass das Bestehen einer faktischen Lebensgemeinschaft an objektivierbare

<sup>197</sup> Vgl. für einen Überblick Dethloff (Fn. 155), S. A 35 ff.; Cottier (Fn. 103), S. 33; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 19 ff.

<sup>198</sup> Cottier (Fn. 103), S. 33; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 19.

<sup>199</sup> Vgl. für Australien und Neuseeland Cottier (Fn. 103), S. 33; für Slowenien Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 19; Novak, in: Kroppenberget al. (Hrsg.), Rechtsregeln für das nichteheliche Zusammenleben, 2008, S. 265 ff.

<sup>200</sup> Vgl. Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 19.

Kriterien geknüpft wird, die Partner/innen jedoch die Möglichkeit haben, in einem individuellen Partnerschaftsvertrag auf die gesetzlichen Rechtsfolgen zu verzichten (Opt-Out-Modell).<sup>201</sup>

In Deutschland hat die Bundestagsfraktion der Grünen 1997 ein derartiges Modell vorgeschlagen: Danach sollten an das faktische Zusammenleben gleich- wie verschiedengeschlechtlicher Partner/innen unter bestimmten Voraussetzungen Rechtswirkungen geknüpft werden. Für weitere Vergünstigungen sollte Paaren zudem die Option gegeben werden, sich als nichteheliche Lebensgemeinschaft registrieren zu lassen.<sup>202</sup> Für das Schweizer Recht wurde im vergangenen Jahr ein Vorschlag vorgelegt, die faktische Lebensgemeinschaft gesetzlich zu definieren und eine Reihe von Rechtswirkungen des faktischen Zusammenlebens ausdrücklich zu normieren.<sup>203</sup>

#### *bb. Verfassungsrechtliche Bewertung*

Eine gesetzliche Regelung, die an das Bestehen einer faktischen Lebensgemeinschaft gewisse Rechtswirkungen knüpfen, begegnet keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Bei der Ausgestaltung eines solchen Modells wäre auf der einen Seite zu berücksichtigen, dass tatsächlich gelebte eheähnliche Solidarität im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nur dann gegenüber Ehe und Lebenspartnerschaft schlechter gestellt werden darf, wenn gerade die rechtliche Verfestigung der formalisierten Partnerschaft dies sachlich rechtfertigt. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass Paare, die eine rechtlich verbindliche Gemeinschaft gerade nicht möchten, nicht gegen ihren Willen in eine solche gezwungen werden dürfen (Art. 2 Abs. 1 GG).

#### *cc. Regelungsmöglichkeiten in Deutschland*

Wollte man ein solches Modell in Deutschland etablieren, so müsste man zum einen die faktische Lebensgemeinschaft definieren und zum anderen festlegen, welche Rechtsfolgen an ihr Bestehen zu knüpfen sind.

#### (1) Gesetzliche Definition der faktischen Lebensgemeinschaft

Eine gesetzliche Regelung könnte sich an dem Modell orientieren, das *Cottier* für die Schweiz vorgeschlagen hat.<sup>204</sup> Danach besteht eine faktische Lebensgemeinschaft dann, wenn zwei Personen gleichen oder verschiedenen Geschlechts als Paar (bzw. nach anderen Vorschlägen: in enger emotionaler Verbundenheit)<sup>205</sup> zusammenleben und mindestens eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

1. *Mindestdauer*: Die Wirkungen der faktischen Lebensgemeinschaften können eintreten, wenn ein Paar über eine bestimmte Zeit zusammenlebt. Hier sind längere oder kürzere Fristen denkbar, je nachdem, welche wirtschaftlichen Folgen an die

<sup>201</sup> Cottier (Fn. 103), S. 33.

<sup>202</sup> BT-Drs. 13/7228.

<sup>203</sup> Cottier (Fn. 103), S. 35.

<sup>204</sup> Cottier (Fn. 103), S. 35.

<sup>205</sup> Vgl. Dethloff (Fn. 155), S. A 145.

Annahme einer faktischen Lebensgemeinschaft geknüpft werden. Cottier schlägt drei Jahre vor. Im europäischen Rechtsvergleich sind Fristen von einem Jahr bis drei Jahren üblich.<sup>206</sup>

2. *Zusammenleben mit gemeinsamen Kindern*: Lebt ein Paar mit gemeinsamen Kindern zusammen, kann man unterstellen, dass ihre Lebensverläufe organisatorisch wie wirtschaftlich eng verflochten sind und das Bedürfnis nach rechtlicher Absicherung ohne Einhaltung einer Frist unmittelbar besteht.<sup>207</sup>
3. *Faktische Solidarleistungen*: In dem Vorschlag von Cottier findet sich als drittes Kriterium, dass die Partner/innen sich in erheblichem Ausmaß tatsächlich gegenseitig wirtschaftlichen Beistand leisten. Auch dann sollen die Rechtswirkungen der faktischen Lebensgemeinschaft ohne das Erfordernis einer Frist eintreten. Dieses Kriterium kann im Innenverhältnis dann Wirkungen entfalten, wenn ein/e Partner/in der anderen bereits vor dem Ablauf der Mindestfrist erheblich finanziell beisteht, etwa erhebliche Teile des Lebensbedarfs oder eine Ausbildung finanziert. Es kann aber auch dann eintreten, wenn die Paargemeinschaft sozialrechtlich als Einstandsgemeinschaft behandelt wird (s.o.).

## (2) Rechtsfolgen

Der Zuschnitt der Rechtsfolgen muss von dem Grundgedanken getragen sein, dass der Zweck der gesetzlichen Regelung darin besteht, minimale Gerechtigkeitsbedingungen für eine wechselseitige Solidaritätsbeziehung zu erreichen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligten gerade keine Ehe bzw. Lebenspartnerschaft geschlossen haben. Es fehlt eine förmliche Erklärung, dauerhaft füreinander eintreten zu wollen. Der wesentliche Unterschied zur Ehe besteht demnach in der fehlenden Verpflichtung zu einer potentiell lebenslangen Gemeinschaft. Dieser Unterschied muss sich im Recht niederschlagen. Die Rechtsfolgen der faktischen Lebensgemeinschaft sollten sich daher drauf beschränken, die soziale Nähe und wechselseitige Verantwortung für die Zeit des Bestands der Gemeinschaft abzusichern (einschließlich klarer Regeln für die Abwicklung nach Trennung), auf die Regelung nachpartnerschaftlicher Solidarität jedoch verzichten. Im Einzelnen führt dies zu folgenden Konsequenzen:

1. Die Zeugnisverweigerungsrechte für Eheleute und Lebenspartner/innen sollten auf die Partner/innen einer faktischen Lebensgemeinschaft ausgeweitet werden.
2. Im Falle von Abwesenheit, Krankheit und Tod sollten faktische Partner/innen Auskunfts-, Informations- und Vertretungsrechte erhalten.
3. Die Eheprivilegien bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer sollten auch für faktische Lebensgemeinschaften gelten.
4. Was die übrigen steuerlichen Entlastungen betrifft, sollte eine Reform des Nichteheleichenrechts mit einer grundlegenden Reform des Ehe- und Familiensteuerrechts einhergehen, in der insbesondere das Ehegattensplitting in seiner

<sup>206</sup> Vgl. Dethloff (Fn. 155), S. A 146.

<sup>207</sup> Vgl. Dethloff (Fn. 155), S. A 146.

bisherigen Form abgeschafft wird. Eine Ausweitung auf die faktische Lebensgemeinschaft kann nicht empfohlen werden.

5. Da das Bestehen der faktischen Lebensgemeinschaft ausdrücklich das Bestehen einer tatsächlichen (und nicht nur vermuteten) Verantwortungsgemeinschaft voraussetzt, würde sie sozialrechtlich als Einstandsgemeinschaft behandelt werden, also gegenseitige finanzielle Beistandspflichten begründen. Die Voraussetzungen der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaft sollten an die Definition der nichtehelichen Lebensgemeinschaft angepasst werden. Eine in sich konsistente Regelung müsste die sozialrechtlichen Beistandspflichten mit Ansprüchen im Innenverhältnis und steuerrechtlichen Entlastungen absichern. Faktische Lebenspartner/innen müssten also gegenseitige Ansprüche auf Beistand in finanzieller Not geltend machen und tatsächliche Unterhaltsleistungen steuerlich absetzen können. Demgegenüber sollten Stiefkinder sozialrechtlich nur dann in die Bedarfsgemeinschaft mit ihrem Stiefelternteil gerechnet werden, wenn der Stiefelternteil tatsächlich Unterhalt leistet.
6. Dies impliziert, dass faktische Lebenspartner/innen einander während des Bestands der Lebensgemeinschaft unterhaltspflichtig sein müssten. Für die Zeit nach der Trennung hingegen sind keine Unterhaltsansprüche unter den erwachsenen Partner/innen vorzusehen, sofern keine gemeinsamen Kinder zu betreuen sind. Für den Fall, dass nach der Trennung gemeinsame Kinder zu betreuen sind, gibt es bereits Regelungen zum Kindes- und Betreuungsunterhalt, die aufrecht erhalten werden müssten.
7. Notwendig erscheint es demgegenüber, für die Zeit nach der Trennung einen güterrechtlichen Ausgleich vorzunehmen. Die Regeln des ehelichen Güterrechts entsprechend anzuwenden, wäre regelungstechnisch einfach, verfehlte aber vermutlich die Bedürfnisse vieler faktischer Lebensgemeinschaften. Der eheliche Zugewinnausgleich nimmt die Vermögenslage bei der Eheschließung zum Ausgangspunkt – ohne eine förmliche Registrierung der Partnerschaft fehlt bei der faktischen Gemeinschaft schon dieser konkrete Zeitpunkt. In der Lebenswirklichkeit entwickeln sich faktische Lebensgemeinschaften zumeist schrittweise in eine immer engere Verbindung, so dass ein klarer «Startpunkt» für den Vermögensausgleich kaum zu ermitteln ist. Sinnvoller scheint es deswegen, an die bisherige Rechtsprechung zu den nachpartnerschaftlichen Ausgleichsansprüchen anzuknüpfen und diese gesetzlich klar zu regeln. Solche Ansprüche müssten für erhebliche Zuwendungen materieller und immaterieller Art gelten und sollten in der Form einer einmaligen Geldzahlung ausgeglichen werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, einen Ausgleich nicht nur wie bisher für finanzielle Zuwendungen und Arbeitsleistungen im engeren Sinne (Mitarbeit im Betrieb, gemeinsamer Hausbau) vorzusehen, sondern auch für *Care*-Leistungen, also die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen.

### (3) Schriftlicher Opt-Out

Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen (s.o.) wäre des Weiteren eine gesetzliche Möglichkeit zu schaffen, die Rechtsfolgen des faktischen Zusammenlebens

einvernehmlich auszuschließen (Opt-Out).<sup>208</sup> Die Anforderungen an diese Erklärung müssten möglichst niedragschwellig gehalten werden. Wie beim Testament sollte eine schriftliche und eigenhändig (hier: von beiden Partner/innen) unterschriebene Erklärung genügen. Daneben sollte die Möglichkeit bestehen, eine solche Erklärung notariell beurkunden zu lassen.<sup>209</sup>

### c. Modell 2: Das faktische Zusammenleben als (neues) formalisiertes Rechtsinstitut (Opt-in, Solidaritätspakt)

#### aa. Rechtsvergleichende Überlegungen: das Modell PACS (Frankreich)

Der Prototyp für das Modell einer registrierten Partnerschaft außerhalb der Ehe ist der französische *pacte civil de solidarité* (PACS), der 1999 in den Code Civil (CC) eingeführt wurde.<sup>210</sup> Der PACS steht zwei Personen gleichen oder verschiedenen Geschlechts offen, um ihr Zusammenleben zu organisieren (Art. 515-1 CC). Parallel können in Frankreich mittlerweile gleich- wie verschiedengeschlechtliche Paare die Ehe eingehen. Der PACS wird anders als ursprünglich intendiert überwiegend von verschiedengeschlechtlichen Lebensgemeinschaften genutzt – im Jahr 2013 waren es 95% der Neugründungen.<sup>211</sup> Mittlerweile haben 41% aller formalisierten Partnerschaften die Form des PACS.<sup>212</sup> Neben Eheleuten und Angehörigen eines PACS gibt es aber weiterhin rein faktische Lebensgemeinschaften.<sup>213</sup>

Berechtigt, einen PACS zu schließen, sind volljährige Personen, die nicht anderweitig verheiratet sowie nicht miteinander verwandt sind (515-2 CC). Der französische Verfassungsrat (Conseil Constitutionnel) hat ihn unter der Prämisse für verfassungsmäßig erklärt, dass zwischen den PACS-Schließenden eine Partnerschaft besteht («vie de couple»);<sup>214</sup>

Der PACS wird durch Erklärung gegenüber dem Amtsgericht oder einem Notar begründet. Während seines Bestehens begründet er gegenseitige Beistands- und Unterstützungspflichten der Partner/innen (Art. 515-4 I Code Civil – CC) sowie sozialrechtliche Einstandspflichten bei Krankheit und Arbeitslosigkeit (Art. 161-14 Code de la sécurité sociale). Er verleiht den Partner/innen Auskunfts- und Besuchsrechte im Krankheitsfall und ein Eintrittsrecht in den Mietvertrag. Nach drei Jahren können die Partner/innen des PACS auf ihren Wunsch wie Eheleute besteuert werden. Aufgelöst wird der PACS durch einvernehmliche oder einseitige schriftliche Erklärung vor dem Amtsgericht. Er begründet keine nachpartnerschaftlichen Unterhaltsansprüche.

**208** Cottier (Fn. 103), S. 36; Dethloff (Fn. 155), S. A 151.

**209** Vgl. Dethloff (Fn. 155), S. A 151 f.

**210** auch Belgien seit 2008: Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 20. Zum PACS Ferrand, in: Kroppenberg et al. (Hrsg.), Rechtsregeln für das nichteheliche Zusammenleben, 2008, S. 135 ff.

**211** Vgl. Bericht des Schweizer Bundesrates «Modernisierung des Familienrechts», März 2015, S. 30.

**212** Ebd.

**213** Vgl. Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 21.

**214** Conseil Constitutionnel, 09.11.1999, Nr. 99-415 DC, § 26.

Der PACS wird als Modell auch in anderen Ländern diskutiert. Am 22.10.2015 trat in Chile ein neuer Zivilstand für gleich- wie verschiedengeschlechtliche Paare in Kraft (Acuerdo de Union Civil, AUC), der ähnliche Rechtswirkungen wie der PACS entfaltet.<sup>215</sup> Im Unterschied zu diesem sieht der AUC allerdings begrenzte Unterhaltsansprüche für die Zeit nach der Partnerschaft vor, wenn ein/e Partner/in wegen der Betreuung gemeinsamer Kinder auf Erwerbstätigkeit verzichtet hat (Art. 27). In der Schweiz hat der Bundesrat einen Prüfauftrag formuliert, ob ein Ziviler Solidaritätspakt nach dem Modell des PACS die Rechtslage der nicht formalisierten Lebensgemeinschaften («Konkubinate») verbessern kann.<sup>216</sup>

#### *bb. Verfassungsrechtliche Bewertung*

Hinsichtlich dieser Alternative, ein neues formalisiertes Rechtsinstitut mit anderen Rechtswirkungen als der Ehe zu schaffen, ist die Vereinbarkeit mit dem besonderen Schutz der Ehe gem. Art. 6 Abs. 1 GG fraglich. Allerdings verbietet diese Norm dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht, andere Formen des Zusammenlebens zu fördern, sofern sie nicht besser gestellt werden als die Ehe.<sup>217</sup> Ein Institut wie der PACS, der die Partner/innen deutlich geringer absichert und insbesondere eine nachpartnerschaftliche Solidarität nicht oder nur in engen Grenzen vorsieht, verletzt demnach nicht den besonderen Schutz der Ehe gem. Art. 6 Abs. 1 GG. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein solches neues Rechtsinstitut bestehen insofern nicht. Ansprüche der registrierten Partner/innen auf Gleichstellung mit Ehe und Lebenspartnerschaft könnte man verfassungsrechtlich damit begegnen, dass die Partner/innen sich bewusst für die niedrigschwelligere Einrichtung entschieden haben und jederzeit heiraten oder eine Lebenspartnerschaft eingehen könnten, wenn sie den umfassenden Schutz dieser Rechtsinstitute wünschen.

#### *cc. Regelungsmöglichkeiten eines zivilrechtlichen Solidaritätspaktes in Deutschland*

##### (1) Voraussetzungen

Ein zivilrechtlicher Solidaritätspakt könnte von den Voraussetzungen her in Deutschland ähnlich geregelt werden wie in Frankreich: Sie könnte möglich sein, wenn zwei Personen (nicht notwendig räumlich) zusammenleben und dies rechtlich absichern möchten. Im Einzelnen könnten die Voraussetzungen folgendermaßen ausgestaltet werden:

- a) Der Solidaritätspakt sollte der besonderen emotionalen Verbundenheit in privaten Nahbeziehungen Rechnung tragen und sich klar von reinen Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften abgrenzen. Voraussetzung sollte daher eine Partnerschaft im Sinne einer engen emotionalen (nicht notwendig sexuellen)

<sup>215</sup> Ley No. 20830 que crea el acuerdo de union civil» v. 13.04.2015

<sup>216</sup> Bericht des Schweizer Bundesrates (Fn. 211), S. 32.

<sup>217</sup> BVerfGE 105, 313 (342 f.); skeptisch Kroppenberg, in: dies. et al. (Hrsg.), Rechtsregeln für das nichteheliche Zusammenleben, 2008, S. 43 ff., 47 f.



Verbundenheit und dem Willen zu gegenseitigem Beistand sein. Die Ausweitung auf Mehrpersonengemeinschaften kann derzeit nicht empfohlen werden.

- b) Die Begründung einer registrierten Partnerschaft neben Ehe oder Lebenspartnerschaft sollte ausgeschlossen werden, um komplizierte Mehrpersonengeflechte zu verhindern.
- c) Auch in gerader Linie Verwandte und Geschwister sollten keinen Solidaritätspakt begründen können, da deren Verwandtschaftsverhältnisse schon anderweitig gesetzlich geregelt sind.

## (2) Verfahren

Wie der PACS sollte ein zivilrechtlicher Solidaritätspakt formlos registriert und unter einfachen Bedingungen wieder aufgelöst werden können. Gerade die einfache Auflösung wird in Frankreich als erheblicher Vorteil dieses Rechtsinstituts gegenüber der Ehe angesehen.

## (3) Rechtsfolgen

Hinsichtlich der Rechtsfolgen bestehen erhebliche politische Gestaltungsmöglichkeiten. Im Folgenden werden daher drei Modelle vorgeschlagen, in denen die soziale und wirtschaftliche Verflechtung der Partner/innen unterschiedlich eng ausgestaltet wäre.

- a) Eine *minimale Lösung* wäre eine Registrierung nur für den Schutz der intimen Beziehung nach außen. Mit der Registrierung erhielten die Partner/innen wechselseitige Vertretungsrechte im Not- und Krankheitsfall sowie die damit einhergehenden Auskunfts- und Informationsrechte. Die minimale Lösung deckt damit in etwa das ab, was heute schon durch Patientenverfügungen, Betreuungs- und Vorsorgevollmachten verfügt werden kann, böte hierfür aber ein typisiertes Rechtsinstitut, das zentral registriert würde (ähnlich dem bereits bestehenden Vorsorgevollmachtsregister). Gegenseitige finanzielle Verpflichtungen würden nicht begründet, und auch die Annahme einer sozialrechtlichen Einstandsgemeinschaft wäre ohne weitere Indizien für gemeinsames Wirtschaften nicht gerechtfertigt. Wohl aber könnte die Registrierung den Zugang zu den gesetzlichen Zeugnisverweigerungsrechten schaffen.
- b) Eine *mittlere Lösung* könnte dieselben Rechtsfolgen wie Modell 1 vorsehen. Wie Lebenspartner/innen sollten die Partner/innen eines Solidaritätspakts gesetzlich den Status als Familienangehörige erhalten.
- c) Eine *große Lösung* könnte für den güterrechtlichen Ausgleich die Regelungen für Ehe und Lebenspartnerschaft entsprechend anwenden, da durch die Registrierung wie bei Ehe und Lebenspartnerschaft ein Stichtag für die ursprünglichen Vermögensverhältnisse vorhanden wäre. Auch der Versorgungsausgleich könnte für den Solidaritätspakt geöffnet werden.

Neben dem Solidaritätspakt wäre eine für alle Paare geöffnete Ehe dann das Modell einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft, die über das Unterhaltsrecht und

die Witwen- und Witwerrente begrenzte Solidaritätspflichten auch für die Zeit nach der Partnerschaft vorsieht. Alle diese Modelle ließen sich wie bisher vertraglich abändern, soweit der interne Ausgleich zwischen den Partner/innen betroffen ist. Man käme auf diese Weise zu einem Stufenmodell aus mehreren typisierten Vertragsmodellen und hoher Flexibilität für individualisierte Lösungen.

#### (4) Bedenken

Gegen die Einführung einer registrierten Lebensgemeinschaft neben der Ehe können einige Bedenken geltend gemacht werden. Der Ausschluss nachehelichen Partnerunterhalts könnte zu Lasten von Personen gehen, die zugunsten von *Care*-Tätigkeiten (Kinderbetreuung, Pflege, Haushaltsführung) auf Erwerbsarbeit und/oder berufliche (Weiter-)Qualifikation verzichten. Der wirtschaftlich stärkere und damit strukturell mächtigere Teil einer Lebensgemeinschaft könnte darauf dringen, statt einer Ehe einen Solidaritätspakt abzuschließen, um nachpartnerschaftliche Versorgungsansprüche auszuschließen. Allerdings hat er vergleichbare Möglichkeiten auch nach geltendem Recht, indem er entweder keine Ehe/Lebenspartnerschaft eingeht oder auf einem Ehevertrag besteht, der nachpartnerschaftlichen Unterhalt ausschließt. Im Übrigen sind die Ansprüche auf Ehegattenunterhalt schon mit der Unterhaltsrechtsreform von 2007 stark reduziert worden, so dass auch eine Ehe/Lebenspartnerschaft heutzutage nicht mehr im Vertrauen auf eine lebenslange Versorgung geschlossen werden kann.

Gesellschaftspolitisch führt der Verzicht auf nachpartnerschaftliche Unterhaltsansprüche dazu, dass die Verantwortung für private Abhängigkeits-Arrangements aus dem privaten Raum in das öffentliche Sozialleistungssystem verlagert wird. Diese Tendenz wird unterschiedlich bewertet. Man kann sie begrüßen, weil sie Menschen weniger abhängig von anderen Menschen macht. Jedoch trägt dann am Ende die Folgen einer privaten Entscheidung für das traditionelle Alleinverdienermodell die Gemeinschaft und nicht die Person, die dadurch faktisch entlastet wurde.

Das größte praktische Problem einer registrierten Partnerschaft neben der Ehe/Lebenspartnerschaft liegt jedoch darin, dass auch neben einem solchen Modell weitere faktische Lebensgemeinschaften bestehen werden, die sich nicht registrieren lassen. Für diese Gemeinschaften bleibt es bei den Gerechtigkeitsproblemen, die faktische Partnerschaften heute erleben. Eine Reform, mit der ein ziviler Solidaritätspakt geschaffen wird, kann folglich nicht alle tatsächlich gelebten Solidargemeinschaften absichern, während das oben genannte Modell 1 jede Gemeinschaft erfasst, die unter die gesetzlichen Voraussetzungen fällt.

#### d. Kombinationsmodell

Bedenkenswert ist daher die Kombinationslösung, die im Jahr 1997 von der Bundestagsfraktion der Grünen vorgeschlagen wurde. Darin war wie in Modell 1 eine gesetzliche Definition der faktischen Lebensgemeinschaft vorgesehen, an deren Erfüllung verschiedene Rechtsfolgen geknüpft waren. Zu Beweis Zwecken sollte es möglich

gemacht werden, sich in einer notariell beurkundeten Erklärung selbst zu einer faktischen Lebensgemeinschaft zu erklären.<sup>218</sup> Diese notarielle Beurkundung könnte durch eine Registrierung beim Standesamt ersetzt werden. Man käme dann zu einem erweiterten Stufenmodell:

Stufe 1: Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen der faktischen Lebensgemeinschaft. Rechtsfolgen wie in Modell 1 beschrieben.

Stufe 2: Registrierte Partnerschaft wie in Modell 2 mit einer Variante der dort beschriebenen Rechtsfolgen.

Stufe 3: Die Ehe mit den heutigen Rechtswirkungen, die für alle Paare geöffnet werden sollte.

## IV. Eltern-Kind-Beziehungen

Elternschaft bezeichnet eine Verwandtschafts- und eine Verantwortungsbeziehung. Beides kann, muss aber nicht zusammenfallen. Betrachtet man die Rechtsverhältnisse zwischen Eltern und Kindern, muss man deswegen zwischen abstammungs- und sorgerechtlichen Aspekten differenzieren: Das Abstammungsrecht regelt, welche Person aus welchen Gründen und in welchen Verfahren einem Kind rechtlich als Elternteil zugeordnet wird. Das Sorgerecht umfasst Befugnisse und Pflichten, ein Kind zu pflegen und zu erziehen. Nicht jeder Elternteil, der dem Kind rechtlich als Elternteil zugeordnet ist, hat auch ein Sorgerecht. Und nicht jede Person, die faktisch für ein Kind sorgt, ist rechtlicher Elternteil.

Des Weiteren muss zwischen leiblicher, rechtlicher und sozialer Elternschaft unterschieden werden: Leibliche Elternschaft bezeichnet ein biologisches Abstammungsverhältnis. Rechtliche Elternschaft entsteht durch abstammungsrechtliche Zuordnung des Kindes zu einer Person und Eintragung in die Geburtsurkunde. Soziale Elternschaft entsteht dadurch, dass ein Mensch faktisch die Elternverantwortung für ein Kind übernimmt. Leibliche, rechtliche und soziale Elternschaft können zusammenfallen oder auf unterschiedliche Personen verteilt sein. Rechtliche Elternschaft wiederum kann aus der leiblichen Verwandtschaft oder einer sozialen Beziehung entstehen. So ist Mutter eines Kindes die Frau, die das Kind geboren hat, von dem es also leiblich abstammt (§ 1591 BGB). Wird ein Kind in eine bestehende Ehe geboren, wird die Vaterschaft des Ehemannes vermutet (§ 1592 BGB), hier gibt also die soziale Beziehung zunächst den Ausschlag für die rechtliche Zuordnung. Man spricht in solchen Fällen von rechtlich-sozialer Elternschaft.

Anders als im Verhältnis erwachsener Partner/innen wird Elternschaft in Ehen, Lebenspartnerschaften, nicht formalisierten Lebensgemeinschaften und Ein-Eltern-Familien im deutschen Recht mittlerweile weitgehend gleich behandelt. Grundsätzliche Probleme sind jedoch auf zwei Gebieten zu beobachten, auf denen das Recht nicht adäquat auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen reagiert: der rechtlichen

---

218 BT-Drs. 13/7228.

Zuordnung von Elternschaft in Familien, die mit Hilfe medizinischer Reproduktionstechniken entstanden sind (1), und den Lebensverhältnissen in Stieffamilien (2). In beiden Fällen geht es um die Frage, wie mit *multipler Elternschaft* umgegangen werden soll, also mit dem Umstand, dass nach der Geburt eines Kindes mehr als zwei Personen für die Elternrolle in Betracht kommen.

## 1. Elternschaft nach künstlicher Befruchtung

In Deutschland ist die künstliche Befruchtung nur in vergleichsweise engen Grenzen erlaubt: Methoden wie die Eizellspende und die Leihmutterchaft, die in anderen Staaten legal sind, sind hierzulande nach dem Embryonenschutzgesetz verboten. Zulässig ist die Insemination mit Spendersamen, die entweder homolog (Verwendung des Samens des Wunschvaters) oder heterolog (Verwendung von Fremdsamen, auch «donogene Insemination» genannt) durchgeführt werden kann.

### a. Ungleichbehandlungen beim Zugang zu medizinischen Reproduktionstechniken und der Finanzierung künstlicher Befruchtung

Die heterologe Samenspende wirft allerhand Rechtsprobleme auf, unter denen der unterschiedliche Zugang für gleich- und verschiedengeschlechtliche, formalisierte und nicht formalisierte Lebensgemeinschaften bereits erwähnt wurde. Hinzu kommt, dass auch Alleinstehende nach den Richtlinien der Bundesärztekammer nicht zum Kreis der Berechtigten für eine heterologe Samenspende gehören sollen. Diese abstrakten Festlegungen auf bestimmte Lebensformen arbeiten mit generalisierenden Normalitätsvorstellungen und diskriminieren alle Menschen mit Kinderwunsch, die nicht verheiratet sind.<sup>219</sup> Hier wäre dringend geboten, die Voraussetzungen für die Insemination in einem Fortpflanzungsgesetz neu und diskriminierungsfrei zu regeln.<sup>220</sup>

Gleiches gilt für die Finanzierung von Leistungen der künstlichen Befruchtung: Ehepaaren wird nach § 27a SGB V die Hälfte der Kosten für drei Versuche von ihrer gesetzlichen Krankenkasse erstattet. Zusätzlich werden 25% ihres Eigenanteils nach der Bundesförderrichtlinie vom Staat bezuschusst. Nach dieser Richtlinie erhalten seit dem 07.01.2016 auch nichteheliche Lebensgemeinschaften einen Zuschuss in Höhe von 12,5 % für die ersten drei Behandlungen.<sup>221</sup> Für beide Lebensformen wird überdies ein vierter Versuch mit 25% der Selbstkosten gefördert. Gleichgeschlechtliche Paare und Alleinstehende erhalten keine dieser Vergünstigungen. Aus gleichheitsrechtlicher Sicht ist diese Situation unbefriedigend. Im System der GKV kann

**219** Vgl. Helms, «Kinderwunschmedizin» – Reformvorschläge für das Abstammungsrecht, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), «Kinderwunschmedizin» – Reformbedarf im Abstammungsrecht?, 2015, S. 47 ff. (48 f.).

**220** Vgl. die Diskussionen und Vorschläge in Rosenau (Hrsg.), Ein zeitgemäßes Fortpflanzungsgesetz für Deutschland, 2012.

**221** Richtlinie des BMFSFJ über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der assistierten Reproduktion v. 29.03.2012, zuletzt geändert am 23.12.2015.

noch überzeugen, dass die künstliche Befruchtung nur dann zu finanzieren ist, wenn sie Ausdruck einer krankheitsbedingten Unfruchtbarkeit ist – dieser Nachweis müsste dann aber auch von Menschen geführt werden können, die in einer gleichgeschlechtlichen Partnerschaft leben oder alleinstehend sind. Sobald der Staat die künstliche Befruchtung bezuschusst, ist er an Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Das Ziel des Bundeszuschusses ist nicht die Überwindung gesundheitlicher Probleme bei Wunscheltern, sondern sehr viel weitreichender, die Situation «kinderloser Frauen und Paare» zu verbessern.<sup>222</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Gesetzgeber nach den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 GG alle (hier: angestrebten) Familienformen gleich behandeln. Für den Ausschluss gleichgeschlechtlicher Paare und alleinstehender Frauen gibt es daher keine sachliche Rechtfertigung.

#### b. Der rechtliche Status der Wunscheltern und des Samenspenders in der Inseminationsfamilie

Die heterologe Samenspende kann in Ehen ebenso stattfinden wie in nichtehelichen oder lesbischen Lebensgemeinschaften oder auch von einer alleinstehenden Frau zur Gründung einer intendierten Ein-Eltern-Familie in Anspruch genommen werden. Der Samenspender wird durch die Insemination zum leiblichen, zunächst aber nicht zum rechtlichen Vater des Kindes. Er kann die Vaterschaft anerkennen (§ 1592 Nr. 1 BGB) oder – nach nicht unumstrittener Rechtsprechung des BGH<sup>223</sup> – die Vaterschaft eines anderen Mannes anfechten (§ 1600 Abs. 1 Nr. 2 BGB). Sofern er die Vaterschaft nicht anerkennt und niemand anders rechtlicher Vater wird, kann die Mutter sie gerichtlich feststellen lassen (§ 1600d Abs. 1 BGB). Ist der Samenspender dem Kind durch Anerkennung, Anfechtung oder gerichtliche Feststellung als rechtlicher Vater zugeordnet, hat das Kind Unterhalts- und Erbansprüche und er selbst kann Sorge- und Umgangsrechte beanspruchen. Je nach Kontext können diese Rechtswirkungen mehr oder weniger dem Willen der Beteiligten entsprechen. Nach geltendem Recht haben jedoch weder der Samenspender noch die Wunscheltern die Möglichkeit, ihre Mehr-Elternschaft nach ihren Vorstellungen auszugestalten.

##### *aa. Die Freistellung des Samenspenders von der Vaterschaftsanfechtung*

Wird ein Kind in eine bestehende Ehe geboren, wird die Vaterschaft des Ehemannes der Mutter gesetzlich vermutet (§ 1592 Nr. 1 BGB). Für den Fall der künstlichen Befruchtung mit Fremdsamen regelt § 1600 Abs. 5 BGB, dass der Wunschvater und die Mutter des Kindes die Vaterschaft des Ehemannes nicht anfechten können. Der Samenspender wird also gesetzlich von den Rechten und Pflichten der Elternschaft freigestellt. Der Gesetzgeber ist, als er diese Vorschrift schuf, davon ausgegangen, dass der Samenspender mit seiner Mitwirkung an der assistierten Reproduktion regelmäßig konkludent auf seine rechtliche Vaterschaft und sein Anfechtungsrecht

<sup>222</sup> Vgl. Ziff. 1.2 der Bundesförderrichtlinie.

<sup>223</sup> Vgl. BGH NJW 2013, 2589.

verzichtet.<sup>224</sup> Diese Regelvermutung ist plausibel, da dem Samenspende in der Regel bekannt sein dürfte, dass seine Spende einem anderen Elternpaar den Kinderwunsch erfüllen soll. Verfassungsrechtlich ist es nicht bedenklich, diesen Verzicht für alle Beteiligten rechtlich abzusichern. Zwar hat das Kind ein Grundrecht auf staatliche Gewährleistung der elterlichen Erziehung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG.<sup>225</sup> Elternschaft muss jedoch nicht notwendig leiblich vermittelt sein. Dem sozialen Kontext der Geburt und den zukünftigen sozialen Beziehungen des Kindes kann unter Umständen Vorrang vor der leiblichen Abstammung gegeben werden, denn das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Kindes (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG) verlangt unter anderem auch den Schutz der primären sozialen Bindungen.<sup>226</sup> Die Regelung des § 1600 Abs. 5 BGB wirft jedoch in anderen Hinsichten Probleme auf:

- 1) Nicht ausgeschlossen ist die Anfechtung der Vaterschaft durch den Samenspende<sup>227</sup> und das Kind. Hinsichtlich des Samenspenders ist dies insofern inkonsequent, als die gesetzliche Regelung gerade damit gerechtfertigt wird, dass der Samenspende selbst auf seine Elternrechte verzichtet.<sup>228</sup> Das verbleibende Anfechtungsrecht des Kindes könnte allenfalls wegen seines Rechts auf Kenntnis der genetischen Abstammung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG) geboten sein. Ein Recht auf Kenntnis bezieht sich jedoch auf Informationen, nicht auf eine Veränderung der Rechtslage. Das Recht des Kindes auf Kenntnis seiner Abstammung verpflichtet folglich dazu, dem Kind Auskunfts- und Informationsrechte über seine Erzeugung zur Verfügung zu stellen. Ein weitergehendes Recht darauf, dem leiblichen Vater dann auch rechtlich zugeordnet zu werden, kann daraus nicht abgeleitet werden. Für das Informationsrecht des Kindes kann es sogar hinderlich sein, wenn daraus ein Anfechtungsrecht erwächst. Die Sorge vor der Vaterschaftsanfechtung kann bei den Wunscheltern dazu führen, dass sie dem Kind gar nicht erst erzählen, dass es im Wege der Insemination gezeugt wurde. Rechtspolitisch sinnvoll wäre es daher, den Samenspende ähnlich wie in Österreich (§ 148 Abs. 4 ABGB) – von allen Anfechtungsmöglichkeiten freizustellen und auch ihm selbst diese Option zu verschließen.<sup>229</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn alle Beteiligten sich darauf geeinigt haben, dass die Wunscheltern das Kind allein erziehen und der Samenspende daran nicht beteiligt wird.
- 2) Außerhalb einer bestehenden Ehe gilt der Ausschluss der Anfechtung nach § 1600 Abs. 5 BGB nicht. In Lebenspartnerschaften und faktischen Lebensgemeinschaften gibt es allerdings auch keine Elternschaftsvermutung im Sinne des §

<sup>224</sup> BT-Drs. 17/12163, S. 14.

<sup>225</sup> BVerfGE 133, 159; Britz, Das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung, JZ 2014, S. 1069 ff.; Wapler, Kindeswohl und Kinderrechte. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht, 2015, S. 173.

<sup>226</sup> Vgl. hierzu Wapler (Fn. 225), S. 509 f.

<sup>227</sup> Für die Zulässigkeit eines solchen Anfechtungsverfahrens, auch wenn der Spende der Mutter nicht im natürlichen Sinn «beigewohnt» hat, neuerdings BGH NJW 2013, 2589.

<sup>228</sup> BT-Drs. 17/12163, S. 14.

<sup>229</sup> Vgl. Helms (Fn. 219), S. 49 f., 53 f.

1592 BGB. Hier müsste die Freistellung des Samenspenders daher an die Bedingung geknüpft sein, dass die Wunscheltern und der Samenspender verbindlich erklären, dass die Wunscheltern die Erziehung des Kindes allein übernehmen sollen. Entsprechende Vereinbarungen können schon jetzt getroffen und notariell beglaubigt werden. Ob sie hingegen eine verbindliche Rechtswirkung entfalten, ist in der zivilrechtlichen Literatur äußerst umstritten.<sup>230</sup> Vielfach werden die Regeln des BGB über die Abstammung und die Vaterschaftsanfechtung für nicht abdingbar gehalten. Hier wäre eine gesetzliche Klarstellung hilfreich. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht, sofern sich alle Beteiligten einig sind.<sup>231</sup> Lediglich bei der Ein-Eltern-Familie ließe sich einwenden, dass man auf diese Weise dem Kind einen potentiell Unterhaltsverpflichteten raubt, da neben der leiblichen Mutter kein zweiter Elternteil in die Verantwortung eintritt. Wie weit man dieses Argument akzeptiert, hängt davon ab, ob man die intendierte Ein-Eltern-Familie als grundsätzlich defizitär gegenüber der Zwei-Eltern-Familie ansieht. Angesichts des Umstands, dass ein erheblicher Anteil von Kindern seit jeher in Ein-Eltern-Familien aufwächst, dürfte außer Zweifel stehen, dass diese Lebensform das Kindeswohl jedenfalls nicht gefährdet. In jedem Fall sollte die Gesetzgebung in dieser Frage konsequent sein: Öffnet man, wofür vieles spricht, den Zugang zur Samenspende auch für alleinstehende Frauen, dann sollte die schriftliche und notariell beglaubigte oder behördlich registrierte Erklärung, den Samenspender nicht an der Erziehung beteiligen zu wollen, auch zu einem Ausschluss der Möglichkeit der Vaterschaftsanerkennung oder -feststellung gegen den Willen der anderen Partei führen.

*bb. Elternschaft in der gleichgeschlechtlichen Familie*

Abstammungsrechtliche Probleme besonderer Art wirft des Weiteren die gleichgeschlechtliche Familie auf, wenn in ihr ein Kind im Wege der Samenspende erzeugt wird. Beteiligt sind hier die leibliche Mutter des Kindes und die intendierte Co-Mutter sowie der Samenspender, der den Partnerinnen bekannt sein kann oder nicht. Neben der oben erörterten Frage der Freistellung des Samenspenders ist hier weiter problematisch, wie die Co-Mutter zu ihrer Elternstellung kommt. Nach der Geburt des Kindes ist sie mit diesem zunächst nicht rechtlich verbunden. Zum rechtlichen Elternteil kann sie nur durch die Stiefkindadoption werden. Hier kann viel schiefgehen, insbesondere, wenn die Partnerinnen den Samenspender kennen. Dieser kann die Vaterschaft anerkennen und anschließend nicht in die Stiefkindadoption einwilligen, mit der Konsequenz, dass er zum rechtlichen Vater des Kindes wird

**230** Vgl. Schumann, Familienrechtliche Fragen der Fortpflanzungsmedizin des Grundgesetzes, in: Rosenau (Hrsg.), Ein zeitgemäßes Fortpflanzungsgesetz für Deutschland, 2012, S. 155-201 (181) m.w.N.

**231** Wie hier Remus/Liebscher, Wohnst du noch oder sorgst du schon mit? – Das Recht des Samenspenders zur Anfechtung der Vaterschaft, NJW 2013, S. 2558 ff. (2561); Schumann (Fn. 230), S. 197; dies., Elternschaft nach Embryooption, MedR 2014, S. 736 ff. In diese Richtung auch BGH NJW 2013, 2589.

und Sorge- und Umgangsrechte beanspruchen kann. Umgekehrt hat aber auch der bekannte Samenspender keine Rechtssicherheit: Die leibliche Mutter kann seine Vaterschaft gerichtlich feststellen lassen und Unterhaltsansprüche geltend machen. Diese Rechtsunsicherheit geht im Zweifel zu Lasten des Kindes. Dessen Recht auf staatliche Gewährleistung der elterlichen Erziehung verlangt, dass ihm seine Eltern rechtlich verbindlich zugeordnet werden.<sup>232</sup> Vorbild für eine gesetzliche Regelung könnte Österreich sein: Dort wird die Elternschaft der Lebenspartnerin gesetzlich vermutet, wenn ein Kind in einer eingetragenen Partnerschaft im Wege der Samenspende erzeugt wurde (§ 144 Abs. 2 Nr. 1 ABGB). Leben die Partnerinnen in einer faktischen Lebensgemeinschaft, so kann die Partnerin der Mutter die Elternschaft anerkennen (§ 144 Abs. 2 Nr. 2 ABGB). Die zweite Mutterschaft kann auch gerichtlich festgestellt werden (§ 144 Abs. 2 Nr. 3 ABGB). Eine ähnliche Regelung ist auch für Deutschland zu empfehlen.

## 2. Ein-Eltern-Familien

Bei den Ein-Elternfamilien können zwei Formen unterschieden werden: die intendierte Ein-Eltern-Familie einer alleinstehenden Person, die ein Kind von vornherein allein aufziehen möchte, und die im Alltag häufiger zu beobachtende Ein-Eltern-Familie nach Trennung, Scheidung oder Tod des Partners/der Partnerin. Im Jahr 2009 war fast jede fünfte (19%) der in Deutschland lebenden Familien mit minderjährigen Kindern eine Familie einer alleinerziehenden Mutter oder eines alleinerziehenden Vaters.<sup>233</sup> Zukünftig kann mit einer weiteren Zunahme dieser Familienform gerechnet werden.<sup>234</sup>

### a. Die intendierte Ein-Eltern-Familie

Alleinstehende Personen können Kinder adoptieren und auf diese Weise ohne Partner/in Eltern werden (§ 1741 Abs. 2 S. 1 BGB). Im Schrifttum wird diese Möglichkeit allerdings als defizitär gegenüber der Annahme durch zwei Personen angesehen. Der wesentliche Grund dafür ist der Umstand, dass dem Kind nach einer solchen Adoption ein rechtlicher Elternteil fehlt und es dadurch status-, unterhalts- und erbrechtlich weniger gut abgesichert ist als in der Zwei-Eltern-Familie.<sup>235</sup> Da aber jede Adoption eine sorgfältige Einzelfallprüfung voraussetzt (§ 1740 Abs. 1 S. 1 BGB), sind Ausnahmen zu diesem Grundsatz möglich. An dieser Stelle besteht kein Bedarf, das Gesetz zu ändern.

<sup>232</sup> Vgl. BVerfGE 133, 59; Britz (Fn. 225); Schumann, Familienrechtliche Fragen (Fn. 230), S. 180 f.

<sup>233</sup> Die Alleinerziehenden waren weit überwiegend (90%) die Mütter, vgl. Statistisches Bundesamt, Alleinerziehende in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2009, S. 14, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen-/2010/Alleinerziehende/pressebroschuer\\_e\\_Alleinerziehende2009.pdf](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen-/2010/Alleinerziehende/pressebroschuer_e_Alleinerziehende2009.pdf)

<sup>234</sup> Ebd., S. 7.

<sup>235</sup> Vgl. Maurer, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, § 1741 Rn. 46.



Anders ist dies für den Zugang zu der künstlichen Reproduktion zu werten: Während eheliche und nichteheliche verschiedengeschlechtliche Paare Kinder im Wege der ärztlich assistierten Insemination (Samenspende) erzeugen dürfen, bleibt dieser Weg alleinstehenden Personen nach den Richtlinien der Bundesärztekammer ausnahmslos verschlossen. Diese absolute Zugangssperre ist mit abstrakten Kindeswohlgründen nicht zu rechtfertigen. Im Zuge einer umfassenden gesetzlichen Regelung der Fortpflanzungsmedizin sollte daher ein diskriminierungsfreier Zugang alleinstehender Frauen zur Samenspende geschaffen werden.

## b. Die ökonomische Situation von Ein-Eltern-Familien

Das beherrschende Problem in Ein-Eltern-Familien ist das erheblich erhöhte Armutsrisiko.<sup>236</sup> Die geltende Rechtslage trägt zu diesem Problem in nicht unerheblicher Weise bei bzw. schafft nicht in hinreichender Weise Abhilfe.

1. Nicht immer bestehen Unterhaltsansprüche gegen einen anderen Elternteil bzw. werden sie bei Bestehen in voller Höhe durchgesetzt. Der staatliche Unterhaltsvorschuss jedoch wird nur sechs Jahre lang innerhalb der ersten zwölf Lebensjahre des Kindes gezahlt. Für diese Beschränkung gibt es allenfalls fiskalische Gründe, die der Lebensrealität in Ein-Eltern-Familien jedoch nicht hinreichend gerecht werden.
2. Im Unterhaltsrecht sind seit der Reform von 2007 erhebliche Verschlechterungen zu beobachten. Nach der sehr restriktiven Rechtsprechung wird bei alleinerziehenden Eltern mit Kindern über drei Jahren regelhaft vermutet, dass sie in Vollzeit erwerbstätig sein können. Mit der Lebenswirklichkeit kinderbetreuender Elternteile ist diese verordnete Doppelbelastung vielfach nicht in Einklang zu bringen.<sup>237</sup> Hier sollten mit Hilfe einer gesetzlichen Klarstellung die Kosten und Lasten der Kinderbetreuung gerechter als bisher zwischen beiden Elternteilen aufgeteilt werden. Dazu müsste die Erwerbsverpflichtung des überwiegenden betreuenden Elternteils reduziert und die Unterhaltungspflicht des anderen Elternteils entsprechend erhöht werden.<sup>238</sup>
3. Im Sozialrecht besteht derzeit eine unübersichtliche Gemengelage unterschiedlicher Förder- und Entlastungsinstrumente (Mehrbedarfszuschlag, Kinderzuschlag,

**236** Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren im Jahr 2008 rund 36% der Personen, die in Haushalten von Alleinerziehenden lebten; die Armutsgefährdung von Personen in Haushalten mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern lag hingegen bei nur 8%, vgl. Statistisches Bundesamt, Alleinerziehende in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2009, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen-/2010/Alleinerziehende/pressebroschuere\\_Alleinerziehende2009.pdf](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen-/2010/Alleinerziehende/pressebroschuere_Alleinerziehende2009.pdf)

**237** Vgl. Wapler, Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit – Tendenzen in der neueren Rechtsprechung zum Unterhaltsrecht, RdJB 2014, S. 36-58; Scheiwe/Wersig, Cash und Care – Kindesunterhaltsrecht und Geschlechter(un)gleichheit, 2011.

**238** Lenze, Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf, 2014, S. 75.

Wohngeld, Unterhaltsvorschuss), die teilweise nebeneinander in Anspruch genommen werden können, teilweise gegeneinander aufgerechnet werden. Hier ist dringend zu fordern, ein übersichtliches Leistungssystem zu schaffen, mit dem der Mehraufwand in Ein-Eltern-Familien wirksam kompensiert wird.<sup>239</sup>

4. Eltern, die ihre Kinder allein erziehen, haben zwangsläufig einen höheren Betreuungsaufwand und sind daher in steuerrechtlicher Hinsicht weniger leistungsfähig.<sup>240</sup> Im geltenden Einkommenssteuerrecht wird dem durch einen Entlastungsbetrag für Alleinstehende i.H.v. 1.908 Euro für das erste und 240 Euro für jedes weitere zu ihrem Haushalt gehörenden Kind Rechnung getragen.<sup>241</sup> Dieser Freibetrag kann von der Summe der zu versteuernden Einkünfte abgerechnet werden, sofern dem Elternteil für das die Kinder ein Freibetrag nach § 32 Abs. 6 EStG oder Kindergeld zusteht.

Steuerfreibeträge wirken sich in einem progressiven Steuersystem in höheren Einkommensklassen stets stärker aus als in niedrigen: Wird kein steuerpflichtiges Einkommen erzielt, laufen Freibeträge ins Leere. Alleinerziehende Elternteile, die ihre Kinder selbst betreuen und daher nicht oder nur begrenzt einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, profitieren daher nicht bzw. nur in geringem Umfang von dem Entlastungsbetrag. Dagegen wirkt sich eine Erhöhung des Kindergeldes in niedrigeren Einkommensgruppen stärker aus als in höheren. Diese sozialen Auswirkungen müssten bei einer Reform der Rechtslage von Ein-Eltern-Familien berücksichtigt werden.

Bei erwerbstätigen Alleinerziehenden ist der Entlastungsbetrag in seiner derzeitigen Höhe nicht geeignet, die Kluft zu Haushalten von Ehe- oder Lebenspartner/innen zu überwinden. Das gilt selbst im Vergleich zu Einverdienerhaushalten. Denn im Vergleich zu zusammen veranlagten Ehe- oder Lebenspartner/innen erhalten Alleinerziehende nicht den Vorteil des Splittingtarifs, so dass sich bei ihnen kein Progressionsvorteil einstellt.<sup>242</sup> Außerdem profitieren sie nicht von dem doppelten Grundfreibetrag. Um den besonderen Situationen Alleinerziehender Rechnung zu tragen, sollte der Entlastungsbetrag daher spürbar erhöht werden.<sup>243</sup>

---

**239** Ausf. Lenze (Fn. 238), S. 70 ff.

**240** BVerfGE 61, 319 (348).

**241** Die Zugehörigkeit zum Haushalt ist anzunehmen, wenn das Kind in der Wohnung des alleinstehenden Steuerpflichtigen gemeldet ist.

**242** Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts soll es dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers überlassen bleiben, wie genau er der verminderten Leistungsfähigkeit von Alleinerziehenden Rechnung trägt. Ein Zwang, den Splittingvorteil auf Alleinerziehende auszudehnen, besteht nicht, BVerfGE 61, 319 (345); s. auch BFH, Beschl. v. 27.05.2013, Az.: III B 2/13; Beschl. V. 17. 10. 2012 - III B 68/12.

**243** So spricht sich Lenze auf eine Erhöhung des Betrags auf die Hälfte des zweiten (bei Alleinerziehenden nicht realisierten) Grundfreibetrags aus, vgl. Lenze (Fn 238), S. 54.

### c. Reformoptionen

Reformvorschläge zur Verbesserung der ökonomischen Situation von Ein-Eltern-Familien sehen Veränderungen insbesondere in den folgenden Bereichen vor:<sup>244</sup>

- Die Regeln des Betreuungsunterhalts (§§ 1570, 1615l BGB) sollten den tatsächlichen Aufwand der Kinderbetreuung in der Familie realitätsgerechter abbilden.
- Die zeitliche Begrenzung des staatlichen Unterhaltsvorschusses sollte aufgehoben werden.
- Im Recht der Sozialleistungen sollte der besondere Mehrbedarf Alleinerziehender nicht gegen andere Sozialleistungen (Kinderzuschlag, Wohngeld) aufgerechnet werden.
- Der steuerrechtliche Entlastungsbeitrag sollte spürbar erhöht werden.

Die Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen hat im März 2015 einen Entschließungsantrag zur Stärkung Alleinerziehender eingebracht, der neben diesen noch weitergehende Reformvorschläge zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (weiterer Ausbau der Kindertagesbetreuung, Verbesserung der Erwerbssituation Alleinerziehender) enthält.<sup>245</sup>

### 3. Mehr-Eltern-Modelle (intendierte und gewachsene Stieffamilien)

Was aber, wenn mehr als zwei Personen übereinkommen, für ein Kind gleichberechtigt sorgen zu wollen? Mehr-Eltern-Modelle können von vornherein angestrebt sein, etwa wenn ein schwules und ein lesbisches Paar gemeinsam ein Kind zeugen und aufziehen möchten. Häufiger ist allerdings der Fall, dass Mehr-Eltern-Modelle nach der Geburt des Kindes entstehen, weil Elternpaare sich trennen und mit neuen Partner/innen verbinden. Solche Stieffamilien gibt es wiederum in vielfältigen Zusammensetzungen und mit ganz unterschiedlichen Verteilungen der tatsächlichen Sorge. Stiefeltern können eine soziale Elternbeziehung zu dem Kind entwickeln oder aber an der Erziehung nicht nennenswert beteiligt sein.

#### a. Die Zwei-Eltern-Theorie des Bundesverfassungsgerichts und ihre Kritik

Das Bundesverfassungsgericht steht auf dem klaren Standpunkt, ein Kind könne nur zwei Elternteile im verfassungsrechtlichen Sinne, also als Träger des Elternrechts aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG, haben.<sup>246</sup> In der familien- und verfassungsrechtlichen Literatur wird diese Zwei-Eltern-Theorie des Bundesverfassungsgerichts gelegentlich

<sup>244</sup> Vgl. Lenze (Fn 238), S. 75 ff.

<sup>245</sup> BT-Drs. 18/4307.

<sup>246</sup> BVerfGE 108, 82 (101).

angezweifelt.<sup>247</sup> Gegen sie wird angeführt, dass sie längst nicht mehr modernen Familienverhältnissen entspreche. In der Tat ist die Realität vieler Familien von gespaltenen Elternschaft geprägt, nicht zuletzt in den vielfältigen Formen der Stief- oder Patchwork-Familie. Wenn es darum geht, welche Personen Träger des verfassungsrechtlich geschützten Elternrechts sein können, sind daher abgestufte Modelle der Elternverantwortung für mehr als zwei Personen durchaus denkbar. Auf der einfachrechtlichen Ebene sollte hier allerdings zwischen der abstammungs- und sorgerechtlichen Ebene differenziert werden:

#### b. Die abstammungsrechtliche Ebene

Die abstammungsrechtliche Ebene betrifft die rechtliche Zuordnung einer Person als Elternteil zu einem Kind. Hier ist Skepsis gegenüber Mehr-Eltern-Modellen angebracht. Elternschaft ist eine Verantwortungsbeziehung, die zeitlich unbegrenzt besteht und grundsätzlich alle Belange des Kindes umfasst. Kinder brauchen Eltern, die sich voll für sie verantwortlich fühlen und denen sie verlässlich zugeordnet sind. Verantwortung aber droht entwertet zu werden, wenn sie auf zu viele Schultern verteilt wird. Könnte ein Kind drei oder gar vier Elternteile haben, die ihm gleichberechtigt rechtlich zugeordnet sind und den verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG genießen, potenzierte sich das schon im klassischen Zwei-Eltern-Modell nicht unerhebliche Konfliktpotenzial. Die einfachrechtliche Möglichkeit, drei oder mehr Elternteile in die Geburtsurkunde einzutragen (z.B. die leibliche Mutter, ihren Ehemann und den Samenspender oder, in einer gleichgeschlechtlichen Konstellation, die leibliche und die annehmende Mutter, den Samenspender und dessen als Mit-Vater vorgesehenen Lebenspartner), begegnet daher verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Persönlichkeitsrechte des Kindes.<sup>248</sup>

#### c. Die Ausgestaltung der tatsächlichen Sorge

Diese Argumentation bezieht sich aber nur auf die rechtliche Zuordnung der Elternstellung, nicht auf die Ausgestaltung des Sorgerechts und der Umgangsbeziehungen. Auf der einfachrechtlichen Ebene des Sorge- und Umgangsrechts sind Mehr-Ebenen-Modelle mit abgestufter Verantwortlichkeit durchaus möglich. Im geltenden Recht gibt es bereits das Modell des «kleinen Sorgerechts» in Alltagsangelegenheiten (§1687b Abs. 1 BGB, § 9 Abs. 7 LPartG). Dieses ist von zwei Bedingungen abhängig: Der Elternteil, mit dem der Stiefelternteil zusammenlebt, muss das alleinige Sorgerecht haben und er muss mit dem Mitspracherecht des Stiefelternteils einverstanden sein. Diese Beschränkungen werden den gegenwärtigen Lebensverhältnissen in ihrer

<sup>247</sup> Dethloff, Regenbogenfamilien. Der Schutz von Eltern-Kind-Beziehungen in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften, in: A. Söllner (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Meinhard Heinze, 2005, S. 133 ff. (142); Brosius-Gersdorf (Fn. 16), Art. 6 GG Rn. 150.

<sup>248</sup> Vgl. Wapler (Fn. 225), S. 186 ff.

Vielfalt nicht gerecht. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist hier relativ groß, solange die Rechte des zweiten rechtlichen Elternteils unberührt bleiben, sich die Mitspracherechte des Stiefelternteils also auf Angelegenheiten des täglichen Lebens beschränken:<sup>249</sup> Ein kleines Sorgerecht könnte daher auch dann ermöglicht werden, wenn die beiden rechtlichen Eltern noch das gemeinsame Sorgerecht haben. Zulässig wäre auch eine Regelung, die das kleine Sorgerecht automatisch entstehen lässt, wenn das Kind mit dem Stiefelternteil in einem gemeinsamen Haushalt lebt. Denkbar ist schließlich, hier größeren Spielraum für einvernehmliche Absprachen aller Beteiligten zu lassen, die dann sinnvollerweise schriftlich niedergelegt und notariell beglaubigt werden sollten. Kommt es zu Konflikten, ist an einen gerichtlich gebilligten Vergleich zu denken, wie er hinsichtlich des Umgangs und der Herausgabe des Kindes bereits möglich ist (§ 156 Abs. 2 FamFG). Eine Neuregelung sollte die Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern klarer Regeln (Art. 12 I KRK).

#### 4. Der Familienleistungsausgleich

Unabhängig von den rechtlichen Beziehungen der Eltern werden kindbezogene Ausgaben durch den Familienleistungsausgleich steuermildernd berücksichtigt. Damit werden Eltern-Kind-Beziehungen gegenüber anderen sozialen Nahbeziehungen privilegiert. Zu den Kindern, die einkommenssteuerrechtlich anerkannt werden (§ 32 Abs. 1 EStG), gehören auch Pflegekinder.<sup>250</sup> Stiefkinder werden steuerrechtlich nur als Kinder berücksichtigt, wenn die Eltern in einer formalisierten Beziehung leben (s.o.).

Das Steuersystem muss das Existenzminimum unberührt lassen. Die Steuerfreiheit des Existenzminimums der einzelnen Steuerpflichtigen, ihrer Kinder sowie der Familie als sozialer Gemeinschaft ist verfassungsrechtlich aufgrund von Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (hinsichtlich des Familienexistenzminimums zusätzlich durch Art. 6 Abs. 1 GG) geboten.<sup>251</sup> Die Freistellung geschieht bei erwachsenen Steuerpflichtigen durch den Grundfreibetrag (§ 32a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EStG), der dasjenige Einkommen von der Besteuerung ausnehmen soll, das zur Existenzsicherung benötigt wird. Bei Kindern wird das Existenzminimum durch den Familienleistungsausgleich von der Besteuerung ihrer Eltern ausgenommen.<sup>252</sup>

Das steuerliche Existenzminimum von Kindern beschränkt sich auf die zwingend notwendigen Ausgaben. Sie ergeben sich aus zivilrechtlichen Unterhaltspflichten und

**249** Vgl. die Vorschläge bei Dethloff (Fn. 190), S. 142 und dies, Kindschaftsrecht des 21. Jahrhunderts, ZJK 2009, S. 141 ff. (144); Kemper, Rechtsanwendungsprobleme bei der eingetragenen Lebenspartnerschaft, FamFZ 2001, S. 156 ff. (161); Löhnig, Neue Partnerschaften der gemeinsam sorgerechtig gebliebenen Eltern – Welche Rechte haben die neuen Partner?, FPR 2008, S. 157 ff. (159); Muscheler, Das Recht der Stieffamilie, FamRZ 2004, S. 915 (920 f.). Siehe auch den Überblick bei Wapler (Fn. 37), S. 150 ff.

**250** Kirchhof, in: ders. (Hrsg.), EStG, 2015, § 2 Rn. 29a; Seiler (Fn. 89), § 32 Rn. 1; Vogel, Die Auslegung privatrechtlich geprägter Begriffe des Ertragssteuerrechts, 2015, S. 72 ff.

**251** BVerfGE 82, 60 (85); 87, 153 (169); 99, 216 (233);

**252** Kirchhof (Fn. 250), § 2 Rn. 13. Vgl. insbesondere auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum des Steuerpflichtigen und seiner Familie, BVerfGE 87, 153 (169).

den Leistungen für Betreuung und Ausbildung. Die Zwangsläufigkeit existenzsichernder Aufwendungen für die Familie folgt dabei regelmäßig aus der zivilrechtlichen Verpflichtung zur Leistung.<sup>253</sup> Darum ist die steuerliche Entlastung – anders als die sozialrechtliche Belastung (s.o.) – in aller Regel an eine zivilrechtliche Unterhaltsbeziehung gekoppelt.

Der so begründete Familienleistungsausgleich hat zwei Bestandteile bzw. wird auf unterschiedliche Weise gewährt:

- Der Kinderfreibetrag in Höhe von derzeit 2.304 Euro pro Kind eines Steuerpflichtigen soll das sächliche Existenzminimum eines Kindes abdecken. Ein weiterer Betrag von 1.320 Euro wird für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs eines Kindes berücksichtigt.<sup>254</sup>
- Alternativ zum kindesbezogenen Freibetrag wird ein monatliches Kindergeld gezahlt (§ 31 S. 3 EStG).

Im Verhältnis der beiden Leistungsarten zueinander gilt die jeweils günstigere: Das Finanzamt überprüft auf Grundlage einer Günstigerprüfung bei der Veranlagung zur Einkommenssteuer automatisch, ob sich der kindesbezogene Freibetrag oder die Kindergeldzahlungen vorteilhafter für den Steuerpflichtigen auswirken.<sup>255</sup>

#### a. Kinderfreibetrag

Der einfache und im Gesetz festgelegte Kinderfreibetrag wird jedem Elternteil je berücksichtigungsfähigem Kind gewährt. Materiell deckt dieser Betrag nur das halbe sächliche Existenzminimum des Kindes ab, erst der doppelte Betrag ist materiell als ganzer Betrag anzusehen. Dieser ganze Betrag wird zusammenveranlagten Ehe- und Lebenspartner/innen gewährt, die beide in einem Kindschaftsverhältnis zum Kind

<sup>253</sup> Kirchhof (Fn. 250), § 2 Rn. 29; Vogel (Fn. 250), S. 268 ff.

<sup>254</sup> Berücksichtigt werden nach § 32 Abs. 2-5 EStG Kinder, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sowie abhängig von der Aufnahme eines Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnisses, der Leistung eines freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres oder von Wehrdienst Kinder bis zur Vollendung des 21. bzw. 25. Lebensjahres. In Fällen, in denen das Kind wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung außerstande ist sich selbst zu unterhalten, wird es zeitlich unbefristet berücksichtigt.

<sup>255</sup> Wird durch die Günstigerprüfung festgestellt, dass die Entlastungen durch den Freibetrag höher als die Kindergeldzahlungen sind, sind bei der Veranlagung zur Einkommensteuer die Freibeträge nach § 32 Abs. 5 EStG zu berücksichtigen. Um eine doppelte Berücksichtigung des Kindes zu vermeiden wird bereits bezogenes Kindergeld mit der Steuerzahlung verrechnet. Im umgekehrten Fall, dass die steuerliche Entlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag niedriger ausfällt als die Kindergeldzahlungen, ist die steuerliche Berücksichtigung über das Kindergeld abgegolten und der überschüssende Anteil des Kindergeldes verbleibt den Familien als sozialpolitischer Förderanteil (siehe § 31 S. 2 EStG). Das Kindergeld weist insofern eine Doppelnatur auf: Zum Teil dient es der Steuervergünstigung in Form einer Vorauszahlung, zum Teil ist es als Sozialleistung zu qualifizieren, vgl. auch Loschelder, in: Weber-Grellet (Hrsg.), Einkommenssteuergesetz, 2015, § 31, Rn. 1; Seiler (Fn. 89), § 31 Rn. 2

stehen.<sup>256</sup> Darüber hinaus wird dieser Betrag einzelnen Steuerpflichtigen gewährt, wenn der andere Elternteil verstorben oder nicht unbeschränkt steuerpflichtig ist sowie in Fällen, in denen nur eine/r das Kind angenommen hat oder zu ihm in einem Pflegekindschaftsverhältnis steht (§ 32 Abs. 6 S. 3 EStG).

Zusätzlich steht jedem Elternteil für jedes berücksichtigungsfähige Kind ein Freibetrag für Betreuungs- Erziehungs- und Ausbildungsbedarf i.H.v. derzeit 1.320 Euro zu, der materiell wie der Kinderfreibetrag nur den halben Bedarf abdeckt und unter grundsätzlich gleichen Voraussetzungen verdoppelt wird.<sup>257</sup> Der Betrag wird unabhängig von den tatsächlich entstandenen Aufwendungen abgezogen, auch dann, wenn Dritte die Erziehungsleistung erbringen.<sup>258</sup>

Stiefeltern formalisierter Paarbeziehungen und Großeltern erhalten beide Freibeträge, wenn zum Kind ein Pflegekindschaftsverhältnis besteht. Ist dies nicht der Fall, können ihnen auf Antrag die Freibeträge übertragen werden, sofern sie das Kind in ihren Haushalt aufgenommen haben und ihm dort Unterhalt leisten oder falls sie ihm gesetzlich zum Unterhalt verpflichtet sind (§ 32 Abs. 6 S. 10 EStG).

Der gesamte Kinderfreibetrag inklusive dem Betrag für Betreuung und Erziehung bzw. Ausbildung beträgt zur Zeit 7.248 Euro pro Kind. Eine regelmäßige Anpassung des Kinderfreibetrags ist verfassungsrechtlich aufgrund von Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 GG, Art. 6 Abs. 1 GG geboten.<sup>259</sup> Die Anpassung erfolgt durch Gesetz auf Grundlage des Existenzminimumberichts der Bundesregierung.<sup>260</sup> In diesem Bericht wird der sozialhilferechtliche Mindestbedarf eines Kindes festgestellt, der die Untergrenze des steuerlich zu berücksichtigenden Betrags markiert. Die Unterhaltspflichten eines Steuerpflichtigen gehen allerdings oft deutlich über das Minimum hinaus, das als Existenzminimum typisiert wurde und werden daher aus versteuertem Einkommen erbracht. Hingegen wird bei den erwerbssichernden Aufwendungen in

**256** Bei Elternpaaren, die dauernd getrennt leben, geschieden sind oder ein nichteheliches Kind haben (also die nicht der Ehe- bzw. Lebenspartnerveranlagung unterliegen) kann auf Antrag eines Elternteils der Kinderfreibetrag des anderen Teils auf ihn übertragen werden (§ 32 Abs. 6 S. 6-11), ohne dass dies der Zustimmung des anderen Teils bedarf. Voraussetzung für die Berücksichtigung des vollen Kinderfreibetrags ist in diesem Fall, dass nur er seiner Unterhaltspflicht gegenüber dem Kind nachkommt bzw. der andere Teil mangels Leistungsfähigkeit nicht unterhaltspflichtig ist.

**257** Vgl. hierzu Seiler (Fn. 89), § 32 Rn. 26.

**258** Leben die Eltern getrennt, wird auf Antrag des Elternteils, in dessen Wohnung das Kind gemeldet ist, der Freibetrag des anderen Teils auf ihn übertragen (§ 32 Abs. 6 S. 8 EStG), sofern der andere Teil nicht widerspricht. Widersprechen kann der andere Teil, wenn er Kinderbetreuungskosten trägt oder das Kind regelmäßig in einem nicht unwesentlichen Umfang betreut.

**259** BVerfGE 82, 60 (85); 87, 153 (169); 99, 216 (233);

**260** Die Bundesregierung legt alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vor (vgl. BT-Drs. 13/1558). Der 10. Existenzminimumbericht enthält die der aktuellen Gesetzeslage zugrunde gelegte Berechnung (abrufbar unter [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)). Dieser dort ausgewiesene Betrag von insgesamt 4608 Euro für das Jahr 2016 pro Kind bezieht sich nur auf das Existenzminimum, die steuerrechtlich als zwangsläufige Ausgaben berücksichtigten Kosten für Erziehung und Ausbildung sind hier noch nicht berücksichtigt.

der Regel der tatsächliche Aufwand zum Abzug gebracht.<sup>261</sup> Die zweite Komponente, der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung, wird nicht regelmäßig angepasst, eine letzte Anpassung erfolgte im Jahre 2010.

## b. Kindergeld

Anders als beim Kinderfreibetrag ist der Gesetzgeber nicht verfassungsrechtlich verpflichtet, das Kindergeld anzupassen, solange er das Existenzminimum von Kindern in irgendeiner Weise sicherstellt. Eine Anpassung erfolgt jedoch gewöhnlich zeitgleich mit den Anpassungen des Kinderfreibetrags. Anspruchsberechtigt sind neben Kindern i.S.v. § 32 Abs. 1 EStG vom Berechtigten in seinen Haushalt aufgenommene Kinder des Ehegatten oder Lebenspartners sowie Enkel (§ 63 Abs. 1 S. 1 EStG). Gibt es mehrere Kindergeldberechtigte, wird das Kindergeld an denjenigen ausgezahlt, in dessen Haushalt das Kind aufgenommen wurde (§ 64 Abs. 1 und 2 EStG).

Das Kindergeld beträgt gem. § 66 EStG derzeit monatlich für erste und zweite Kinder jeweils 190 Euro (2280 Euro pro Jahr), für das dritte Kind 196 Euro (2352 Euro pro Jahr) und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 221 Euro (2652 Euro pro Jahr).

Während das Kindergeld nur einem Berechtigten ausgezahlt wird, stehen die Freibeträge nach § 36 Abs. 6 EStG grundsätzlich beiden Elternteilen zu. Bei gemeinsam veranlagten Ehe- oder Lebenspartnern bleibt dies folgenlos, ebenso wenn ein Elternteil die gesamte Kinderförderung beanspruchen kann.<sup>262</sup> Im Rahmen der Günstigerprüfung wird allerdings auch bei einzeln veranlagten Ehe- oder Lebenspartnern jeweils die Hälfte des Kindergelds angesetzt.<sup>263</sup>

## c. Reformoptionen

Aufgrund des progressiven Steuersystems wirkt sich der Kinderfreibetrag nur in höheren Einkommensgruppen positiver aus als das Kindergeld. Bei einer Familie mit einem Kind ist dies ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von rund 63.500 Euro der Fall. Bei einem niedrigeren Einkommen ist dagegen das Kindergeld höher als eine steuerliche Entlastung durch die Freibeträge.<sup>264</sup> Der Familienlastenausgleich in seiner derzeitigen Form begünstigt daher die höheren Einkommensgruppen und sollte vor diesem Hintergrund überdacht werden.

Der Freibetrag für Betreuung und Erziehung wird unabhängig von dem tatsächlichen Betreuungsaufwand gewährt und begünstigt dadurch Familienmodelle, die

<sup>261</sup> Kirchhof (Fn. 250), § 2 Rn. 16.

<sup>262</sup> Etwa weil der andere Elternteil verstorben oder nicht uneingeschränkt einkommenssteuerpflichtig ist oder nur ein Ehepartner das Kind angenommen hat oder nur zu ihm ein Pflegekindschaftsverhältnis besteht.

<sup>263</sup> Vgl. hierzu Seiler (Fn. 89), § 31 Rn. 8 f.

<sup>264</sup> Vgl. den Überblick bei Lemmer, Kindergeld und Kinderfreibetrag: Funktionsweise, Entlastungswirkung und aktueller Handlungsbedarf, DSI kompakt, 2015.



keine tatsächlichen Betreuungskosten haben. Einverdienerpaare werden hierdurch stärker gefördert als Zweiverdienerpaare. Wären dagegen (nur) tatsächliche Aufwendungen für Kinderbetreuung absetzbar (als Werbungskosten oder Betriebsausgaben), würde dies die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen, insbesondere auch für Alleinerziehende, die auf die Inanspruchnahme von Betreuungsdienstleistungen angewiesen sind.

## V. Zusammenfassung der Ergebnisse und der Handlungsempfehlungen

### 1. Ehe und Lebenspartnerschaft

- a) *Beseitigung bestehender Ungleichbehandlungen*: Die Lebenspartnerschaft wird im geltenden Recht gegenüber der Ehe diskriminiert. Die verbliebenen rechtlichen Ungleichbehandlungen sollten beseitigt werden, indem
- entweder die gesetzlichen Grundlagen der Lebenspartnerschaft vollständig an die der Ehe angeglichen werden oder
  - die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare geöffnet wird.
- b) *Abkehr vom Leitbild der Alleinverdiener Ehe*: Das System der ehebedingten Begünstigungen ist in Teilen nach wie vor von dem traditionellen Leitbild der Alleinverdiener Ehe geprägt. Die diesem Leitbild dienenden Leistungen, insbesondere das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, sollten abgeschafft und durch lebensformen-neutrale Modelle ersetzt werden.

### 2. Faktische Lebensgemeinschaften

Die Rechtslage faktischen Lebensgemeinschaften ist unübersichtlich und folgt keiner klaren Systematik. Diese Situation zu verbessern, wäre grundsätzlich auf zwei Wegen möglich:

- Die Einführung eines formalisierten Solidaritätspakts hätte den Vorteil, den Paaren, die sich dafür entscheiden, Rechtssicherheit zu bieten und auch nach außen klar erkennbar zu sein. Sozialrechtliche Pflichten und gegenseitige Ansprüche auf Beistand im Innenverhältnis könnten aufeinander abgestimmt werden. Für die Paare, die auch auf diese Form der Registrierung verzichten (müssen), bietet ein formalisiertes Rechtsinstitut jedoch keine Lösung.<sup>265</sup>

<sup>265</sup> Cottier (Fn. 103), S. 34; Wellenhofer (Fn. 9), Rn. 18.

■ Eine gesetzliche Ausgestaltung der faktischen Lebensgemeinschaft ohne Registrierung hat demgegenüber den Vorteil, alle Beziehungen zu erfassen, in denen nachweisbar gegenseitige Verantwortung übernommen wurde. Man könnte den Begriff der faktischen Lebensgemeinschaft gesetzlich definieren und dann die Tatbestände, die schutzwürdig erscheinen, im Einzelnen rechtlich regeln. Hier wäre es dann wichtig, sozialrechtliche Einstands- und privatrechtliche Unterhaltspflichten übereinstimmend zu regeln. Ergänzend müsste die Möglichkeit eines schriftlichen opt-out vorgesehen werden. Damit stünde den Partner/innen frei, durch eine einvernehmliche Erklärung oder einen Partnerschaftsvertrag festzulegen, dass die Wirkungen der faktischen Lebensgemeinschaft wie der sozialrechtlichen Bedarfsgemeinschaft sie nicht treffen sollen.

Möglich wäre auch ein Kombinationsmodell mit den folgenden drei Stufen:

1. Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen der faktischen Lebensgemeinschaft mit klar geregelten gesetzlichen Rechtsfolgen (à oben Modell 1);
2. Möglichkeit einer Absicherung dieser (und ggf. weiterer) Rechtsfolgen durch Registrierung (à zivilrechtlicher Solidaritätspakt);
3. Ehe für alle mit den heutigen Rechtswirkungen.

Neben diesen Regelungen sollte eine typisierte Erklärung und Registrierung der heutigen Vorsorge- und Betreuungsvollmacht geschaffen werden, die auch außerhalb von Paarbeziehungen abgegeben werden kann.

### 3. Eltern-Kind-Beziehungen

*a. Die Inseminationsfamilie:* Die abstammungsrechtlichen Verhältnisse der Inseminationsfamilie sind derzeit in gleichheitsrechtlicher Hinsicht unbefriedigend geregelt und kollidieren mit dem Recht des Kindes auf staatliche Gewährleistung der elterlichen Erziehung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG. Folgende Gesetzesänderungen sind empfehlenswert:

- Die vollständige Freistellung des Samenspenders von der Anfechtung der Vaterschaft sowie der Ausschluss seines eigenen Anfechtungsrechts in allen Fällen, in denen Samenspender und Wunscheltern sich vor der Zeugung darüber einig sind, dass der Samenspender an der Erziehung des Kindes nicht beteiligt werden soll.
- Die Einführung einer Elternschaftsvermutung und/oder -anerkennung bei der Geburt eines Kindes in eine eingetragene Lebenspartnerschaft, sofern das Kind im Wege der Samenspende erzeugt wurde.
- Die klare gesetzliche Regelung der Dokumentationspflichten bei medizinisch unterstützter Zeugung sowie der Informations-, Auskunfts- und Einsichtsrechte der betroffenen Kinder.

- Die Bezuschussung assistierter Reproduktionsverfahren nach einheitlichen Maßstäben für gleich- und verschiedengeschlechtliche Paare sowie für Alleinstehende.

*b. Ein-Eltern-Familien:* Ein-Eltern-Familien sind keine defizitäre Lebensform. Der Kinderwunsch einer alleinstehenden Person ist rechtlich diskriminierungsfrei zu behandeln. Des Weiteren sollten unterhalts-, steuer- und sozialrechtliche Vorschriften so aufeinander abgestimmt werden, dass der betreuungsbedingte Mehraufwand Alleinerziehender angemessen berücksichtigt wird:

- Die Regeln des Betreuungsunterhalts (§§ 1570, 1615l BGB) sollten den tatsächlichen Aufwand der Kinderbetreuung in der Familie realitätsgerechter abbilden.
- Die zeitliche Begrenzung des staatlichen Unterhaltsvorschlusses sollte aufgehoben werden.
- Im Recht der Sozialleistungen sollte der besondere Mehrbedarf Alleinerziehender nicht gegen andere Sozialleistungen (Kinderzuschlag, Wohngeld) aufgerechnet werden.
- Der steuerrechtliche Entlastungsbeitrag sollte spürbar erhöht werden.

*c. Mehr-Eltern-Modelle:* Eine schützenswerte Eltern-Kind-Beziehung kann ein Kind zu mehr als zwei Personen haben, etwa wenn es in mit seiner Mutter und einem rechtlich-sozialen Vater aufwächst, der leibliche Vater jedoch bekannt ist. Abstammungsrechtlich sollte es dennoch dabei bleiben, dass einem Kind nicht mehr als zwei Eltern rechtlich zugeordnet werden können. Auf der Ebene des Sorge- und Umgangsrechts sollten hingegen flexiblere Lösungen möglich sein als bisher:

- Das «kleine Sorgerecht» in Alltagsangelegenheiten sollte Stiefeltern auch dann zustehen (können), wenn es außerhalb der Stieffamilie einen weiteren sorgeberechtigten Elternteil gibt.
- Alternativ könnte ein kleines Sorgerecht per Gesetz immer dann entstehen, wenn ein Kind mit einem Stiefelternteil in einem gemeinsamen Haushalt lebt. Hier sind allerdings Abgrenzungsschwierigkeiten zu Wohn- und Hausgemeinschaften zu befürchten, und die rechtlichen Eltern des Kindes sollten die Möglichkeit haben, sich gegen die Mitsorge auszusprechen.
- Sinnvoll wäre in jedem Fall, im Gesetz mehr Raum für verbindliche einvernehmliche Absprachen der Beteiligten über die Verteilung von Rechten und Pflichten der rechtlichen Eltern und der Stiefeltern vorzusehen.



HOLGER STICHNOTH

# Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen

Kurzexpertise

## INHALT

<b>Zusammenfassung</b>	<b>116</b>
<b>Einleitung</b>	<b>117</b>
<b>Berechnungsgrundlagen</b>	<b>119</b>
Datenbasis	119
Einkommensmessung und Simulationsmodell	120
<b>Beschreibung der Einkommensverteilung</b>	<b>122</b>
Mittelwerte nach Haushaltstyp	122
Verteilungsmaße: Gini-Koeffizient und Armutsrisiko	125
<b>Verteilungswirkungen familienpolitischer Leistungen</b>	<b>128</b>
Inanspruchnahme nach Haushaltstyp und Einkommensdezil	128
Gesamtwirkung auf Ungleichheit und Armutsrisiko	133
Vergleich der Leistungen	135
<b>Ansatzpunkte für eine wirksamere Armutsvermeidung</b>	<b>138</b>
Transferbedarf zum Schließen der Armutsrisikolücke	138
Erhöhung des Kinderzuschlags	140
Alleinerziehende	143
Kinderbetreuung	147
Literatur	151
Anhang	152

## Zusammenfassung

In dieser Kurzexpertise wurde anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels und Simulationen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell der Einfluss zentraler familienpolitischer Leistungen auf die Verteilung der bedarfsgewichteten Einkommen untersucht. Die Analysen basieren auf den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Welle 2013. Da die meisten Einkünfte im SOEP retrospektiv für das Vorjahr erhoben werden, beziehen sich die Auswertungen auf das Jahr 2012.

- Die hier untersuchten familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen leisten einen Beitrag zur Verminderung von Einkommensungleichheit und Armutsrisiken. Zwar erfolgt ein Großteil der Umverteilung durch die Einkommensteuer generell, ein nicht geringer Teil ist aber auch speziell den hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Steuer- und Transferleistungen zuzuschreiben. Ohne den Beitrag dieser Leistungen läge das Armutsrisiko bei 18,3% statt bei 15,2%; bei der Kinderarmut ergäbe sich sogar ein Wert von 33,8% (statt 18,3%).
- Trotz der Umverteilung existieren deutliche Unterschiede in der materiellen Lebenssituation. So lag das bedarfsgewichtete verfügbare Einkommen in Haushalten von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden pro Kopf bei gerade einmal 45% des Einkommens von Paaren ohne Kinder. Auch das Armutsrisiko unterscheidet sich massiv zwischen den Haushaltstypen. Haushalte mit Kindern haben ein höheres Armutsrisiko. Dies gilt selbst dann, wenn man nur Paare oder nur Haushalte mit einem Erwachsenen miteinander vergleicht und wenn man die Zahl der erwerbstätigen Personen konstant hält. Allerdings ist nicht die gesamte Differenz in den Einkommen und Armutsrisiken dem Vorhandensein von Kindern zuzuschreiben: Die Haushaltstypen unterscheiden sich auch in anderen Merkmalen (z.B. Alter, Berufserfahrung, Bildungsabschluss, Migrationshintergrund), auf die hier nicht kontrolliert wurde.
- Ein Blick auf die einzelnen Familienleistungen dokumentiert, dass sie Armut zwar reduzieren, insgesamt aber breit streuen. Es entfällt sogar ein leicht überproportionaler Anteil der Ausgaben bzw. Mindereinnahmen auf die oberen Einkommensbereiche. Während 13% der Ausgaben an die reichsten 10% der Haushalte gehen, erhalten die ärmsten 10% lediglich 7% der Ausgaben. Allerdings tragen die oberen Dezile über die Einkommensteuer auch überproportional zur Finanzierung des Staatshaushalts bei. Verantwortlich für die stärkere Förderung reicher Familien sind in erster Linie die steuerlichen Leistungen (Ehegattensplitting, Kinderfreibeträge), deren Wert mit dem zu versteuernden Einkommen wächst. Durch die Umgestaltung dieser Leistungen zugunsten einer stärkeren Hilfe für bedürftige Haushalte könnte die Familienpolitik also selbst bei konstanten Gesamtausgaben einen noch stärkeren Beitrag zur Armutsvermeidung leisten.
- Die hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen sind nicht neutral hinsichtlich der Arbeitsteilung im Haushalt. Paare mit nur einer erwerbstätigen Person werden stärker gefördert als Paare von Erwerbslosen oder Paaren, bei denen beide verdienen. Der Wert der Familienleistungen beträgt für

Einverdienerpaare im Schnitt 100 Euro (Paare ohne Kinder) bzw. 608 Euro pro Monat (Paare mit Kindern). Arbeiten beide Partner, dann sinkt der durchschnittliche Betrag auf 70 bzw. 508 Euro. Verantwortlich hierfür sind der Transferentzug durch das höhere Einkommen und der Splittingvorteil, der umso größer ausfällt, je stärker sich die beiden Partner in ihren zu versteuernden Einkünften unterscheiden. Die Förderung der Einverdienerehe wird sogar noch unterzeichnet, da der implizite Vorteil aus der beitragsfreien Mitversicherung hier nicht berücksichtigt wird.

- Kinder von Alleinerziehenden sind in einem hohen Maße von Armut bedroht. Die Abschaffung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende durch einen großzügigen Steuerabzugsbetrag wirkt kaum auf das Armutsrisiko, da nur die Alleinerziehenden von der Reform betroffen sind, die überhaupt zu versteuerndes Einkommen in nennenswerter Höhe erzielen. Unmittelbar wirksamer ist ein nicht mit dem Unterhalt zu verrechnender Kindergeldzuschlag für Alleinerziehende in Höhe von monatlich 100 Euro; dadurch könnte das hohe Armutsrisiko von fast 41% bei den Kindern von Alleinerziehenden um 4 Prozentpunkte sinken. Eine familientypenübergreifende Verminderung des Armutsrisikos ausschließlich über monetäre Transfers ist allerdings nicht zu empfehlen – Leistungserhöhungen werden verglichen mit dem Zielerreichungsgrad schnell teuer, da sie breit streuen.
- Diejenigen Leistungen, die nur Haushalten mit geringem Einkommen zugutekommen, reduzieren das Armutsrisiko am effizientesten, schwächen aber die Anreize zur Erwerbstätigkeit. Umgekehrt erreichen Leistungen zur Förderung der Erwerbstätigkeit nicht die am stärksten Bedürftigen. Dieser Zielkonflikt ist besonders mit Blick auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen relevant und macht deutlich, dass Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsarbeitsquote von Frauen stets auch auf ihre Verteilungswirkungen zu prüfen sind, und umgekehrt Transfers, die sich an der Bedürftigkeit orientieren, auf ihre Anreizwirkungen für die eigenständige Existenzsicherung von Frauen zu prüfen sind.

Grundsätzlich bleibt zu diskutieren, ob und in welchem Maße der Kampf gegen Armut und Ungleichheit mit familienpolitischen Leistungen zu gewinnen ist, da viele von ihnen weitere Zielsetzungen verfolgen. Neben der allgemeinen Steuer- und Sozialpolitik ist insbesondere die Förderung der Erwerbstätigkeit ein zentrales und aus fiskalischer Sicht besonders effizientes Mittel zur Reduzierung des Armutsrisikos. Die Familienpolitik spielt dabei aber über die Bereitstellung der erforderlichen Kinderbetreuungsangebote eine wichtige Rolle.

## Einleitung

In der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen in Deutschland in den Jahren 2009 bis 2014 wurden die Verteilungswirkungen der Familienpolitik durchaus betrachtet, sie standen aber nicht im Vordergrund. So wurde zwar gezeigt, wie sich die durchschnittliche Höhe der Leistungen zwischen

den Haushaltstypen und den Quartilen der Einkommensverteilung unterscheidet. Es wurde allerdings nicht thematisiert, wie sich die Summe der Leistungen auf die Haushaltstypen (Haushalte mit einem Erwachsenen vs. Paarhaushalte, Haushalte mit oder ohne Kinder, Dezile der Einkommensverteilung) verteilt, welche Einkommensregionen und Haushaltstypen also insgesamt am stärksten von den Leistungen profitieren. Auch die Kinderarmut sowie klassische Verteilungsmaße wie der Gini-Koeffizient wurden nur am Rande bzw. gar nicht untersucht.

Die vorliegende Kurzexpertise soll die bisherigen Untersuchungen um diese Aspekte ergänzen. Zugleich bietet sie die Gelegenheit, die Datenbasis zu aktualisieren: Während im Modul «Zentrale Leistungen» der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) alle Rechnungen auf Basis der Welle 2009 des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt wurden, beruhen die hier vorgelegten Analysen auf der derzeit aktuellen SOEP-Welle von 2013. Da die meisten Einkünfte im SOEP retrospektiv für das Vorjahr erhoben werden, beziehen sich die Auswertungen jedoch auf das Jahr 2012.

Weitgehend unverändert ist die Liste der untersuchten Leistungen: Dies sind als steuerliche Leistungen das Ehegattensplitting, die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende; als Leistungen in den Sozialversicherungen die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sowie der erhöhte Leistungssatz beim Arbeitslosengeld I; als monetäre Transfers das Elterngeld, die kindbezogenen Anteile bei ALG II und Wohngeld und der Kinderzuschlag; außerdem das Kindergeld und die Kinderfreibeträge als teils steuerliche, teils monetäre Leistung und schließlich die Subvention von Kinderbetreuungsplätzen.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Berechnungsgrundlagen vorgestellt, also die bereits erwähnten Daten des SOEP und das Steuer-Transfer-Simulationsmodell des ZEW.

Abschnitt 3 beschreibt die Einkommensverteilung im Status quo anhand der mittleren Einkommen und der Armutsrisiken nach Alter und Haushaltstyp sowie des Gini-Koeffizienten als Ungleichheitsmaß für die Gesamtverteilung.

Abschnitt 4 untersucht die Rolle der oben aufgeführten ehe- und familienbezogenen Leistungen bei dieser Umverteilung. Es wird zunächst gezeigt, wie sich die Gesamtausgaben auf die Einkommensdezile und Haushaltstypen verteilen und wie hoch die Leistungen pro Haushalt im Schnitt jeweils ausfallen. In einem Rechenexperiment werden dann mithilfe des ZEW-Steuer-Transfer-Modells einzelne oder mehrere Leistungen ausgeschaltet. Durch den Vergleich der sich daraus ergebenden neuen Einkommensverteilungen mit dem tatsächlichen Zustand wird abgeschätzt, in welchem Ausmaß ehe- und familienbezogene Leistungen zur Verminderung von Ungleichheit und Armutsrisiken beitragen.

In Abschnitt 5 werden Ansatzpunkte für eine wirksamere Armutsvermeidung diskutiert. Zunächst wird der zusätzliche Transferbedarf ermittelt, mit dem sich die Armutsrisikoquote theoretisch auf null senken ließe. Am Beispiel einer Erhöhung des Kinderzuschlags wird allerdings gezeigt, dass existierende Leistungen weit von der Kosteneffizienz des theoretischen Transferbedarfs entfernt sind. Nach dem Fokus



auf der effizienten Verringerung des generellen Armutsrisikos folgt der Blick auf den am stärksten von Armut bedrohten Familientyp, die Alleinerziehenden. Es werden Zuschläge zum Kindergeld und ein Ersetzen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende durch einen großzügigen Steuerabzugsbetrag simuliert. Abschließend wird ergänzend zu den untersuchten Steuer- und Transferleistungen – dem Einfluss von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit auf das Armutsrisiko nachgegangen. Untersucht werden die Wirkungen der staatlich subventionierten Elternbeiträge sowie das Potential zur Armutsvermeidung, das sich aus einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Eltern mit Kindern unter sechs Jahren ergäbe. In allen Simulationen werden nicht nur die Wirkungen auf das Armutsrisiko, sondern auch die Kosten und Einsparungen für die öffentliche Hand betrachtet.

## Berechnungsgrundlagen

### Datenbasis

Datengrundlage der Untersuchung ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die erstmals 1984 durchgeführt wurde (vgl. Wagner, Frick und Schupp 2007). Der Datensatz enthält detaillierte Angaben zu den Lebensbedingungen auf Personen- und Haushaltsebene. Die Beobachtungen lassen sich mit bereitgestellten Gewichten auf die Grundgesamtheit der Bevölkerung in Deutschland hochrechnen.

Die verwendeten Daten sind der neuesten verfügbaren SOEP-Welle entnommen, die der Wissenschaft erst mit einiger Verzögerung (im Frühjahr 2015) zur Verfügung gestellt wurde. Die Haushaltsbefragungen, auf denen die Daten beruhen, erfolgten im Jahr 2013.

**Tab. 1: Fallzahlen (Anzahl der Haushalte) nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen**

Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Erwerbstätige Personen				
	0	1	2	Zeilensummen
1-Pers.-HH	2.063	1.682		3.745
Alleinerziehende	418	563		981
Paare ohne Kinder	2.178	978	1.260	4.416
Paare mit Kindern	1.544	845	1.701	4.090
Spaltensummen	6.203	4.068	2.961	13.232

Quelle: SOEP v30.

Nach Ausscheiden von Fällen mit fehlenden oder inkonsistenten Angaben und von Personen, die nicht in Privathaushalten, sondern in Gemeinschaftsunterkünften leben, verbleibt als Grundlage für die Berechnungen eine Arbeitsstichprobe von 13.232 Haushalten. Dieser Wert liegt etwa 6% unter der Zahl der Privathaushalte in der SOEP-Ausgangsstichprobe. Die Gewichtungsfaktoren wurden entsprechend angepasst, um trotz der Stichprobenselektion die hochgerechneten 39.933.000 Privathaushalte wieder zu erreichen.

Tab. 1 differenziert die 13.232 Haushalte nach dem Paarstatus (ein oder zwei Erwachsene), dem Vorhandensein von Kindern und der Zahl der Erwerbstätigen im Haushalt. In allen Zellen liegen ausreichende Fallzahlen vor. In den späteren Ergebnistabellen wird daher aus Gründen der Übersichtlichkeit auf eine Darstellung der Standardfehler (als Maß für die statistische Unsicherheit beim Schluss von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit) verzichtet.

## **Einkommensmessung und Simulationsmodell**

Bei der Analyse der Einkommensverteilung werden zwei Einkommenskonzepte unterschieden: Die *Markteinkommen* sind die Einkünfte vor der staatlichen Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem, also die Bruttoeinkünfte aus Erwerbstätigkeit, Kapitalvermögen sowie Vermietung und Verpachtung. Es sind allerdings keine «reinen» Marktergebnisse, denn auch hier wirken sich staatliche Regeln und Eingriffe aus, etwa bei der Anlageentscheidung oder der Entscheidung über Art und Umfang der Erwerbstätigkeit. Die *verfügbaren Einkommen* sind die Einkommen *nach* Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Transfers.

Um die Vergleichbarkeit des Einkommens bei unterschiedlicher Haushaltszusammensetzung zu erhöhen, wird das mithilfe der modifizierten OECD-Skala errechnete Äquivalenzeinkommen ausgewiesen. Der Bedarfssatz für den ersten Erwachsenen im Haushalt liegt bei 1. Andere Erwachsene und Kinder über 14 Jahren bekommen einen Satz von 0,5 zugewiesen. Für Kinder unter 14 Jahren beträgt der Bedarfssatz 0,3.

Für die Haushalte der Untersuchungsstichprobe werden die Markteinkommen direkt aus dem SOEP übernommen. Verwendet werden die retrospektiv erhobenen Angaben zu den Einkünften des Vorjahres. Sämtliche direkt aus dem SOEP übernommenen Einkommensangaben in dieser Untersuchung beziehen sich also auf das Jahr 2012. Die Verwendung der retrospektiven Angaben hat den Vorteil, dass die Einkünfte umfassender abgebildet werden – anders als bei der alternativen Messung im Monat der Befragung, die etwa im Modul «Zentrale Leistungen» der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) gewählt wurde, sind auch Sonderzahlungen wie etwa 13./14. Monatsgehälter erfasst. Die Einkünfte aus Kapitalvermögen und Vermietung und Verpachtung liegen ohnehin nur retrospektiv und auf Jahresbasis vor.

Zur Simulation der verfügbaren Einkommen wird die SOEP-Stichprobe mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW verknüpft. Das Modell liegt bis zum aktuellen Rand des Jahres 2015 vor; hier wird jedoch der zu den Daten passende Rechtsstand von 2012 verwendet. Das Modell umfasst die Lohn- und Einkommensteuer (inklusive Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag), die Beitragszahlungen zu den gesetzlichen

Sozialversicherungen sowie die Mini- und Midijob-Regelungen, das Arbeitslosengeld II, das Wohngeld und zentrale Leistungen der Familienpolitik: das Kindergeld und die Kinderfreibeträge, das Elterngeld, den Kinderzuschlag und den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Nicht simuliert, sondern direkt aus dem SOEP übernommen werden die Angaben zum Arbeitslosengeld I und zum Unterhaltsvorschuss. Ebenfalls abgebildet sind die Kosten der Kinderbetreuung (einschließlich ihrer steuerlichen Berücksichtigung). Um die Vergleichbarkeit mit früheren Studien zur Einkommensverteilung zu erhöhen, werden diese anders als in dem vom ZEW bearbeiteten Modulen der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a,b; Abiry et al. 2014) hier jedoch nicht bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens abgezogen (mit Ausnahme von Abschnitt 5, Kinderbetreuung). Dafür werden nun zusätzlich die Einkommensvorteile aus selbstgenutztem Wohneigentum erfasst.

Um die Verteilungswirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen zu ermitteln, werden einzelne oder mehrere Leistungen in einer Reihe von Gedankenexperimenten abgeschafft. Das ZEW-Steuer-Transfer-Modell simuliert dann für jeden Haushalt die Veränderung der verfügbaren Einkommen. Die neue, hypothetische Einkommensverteilung wird mit der tatsächlichen Verteilung verglichen.

Mit dem Simulationsmodell lassen sich dabei auch die Interaktionen zwischen den Leistungen erfassen (vgl. etwa Ott, Schürmann und Werding 2011). Bei der Analyse des Kindergeldes beispielsweise wird also berücksichtigt, dass ohne diese Leistung nicht für alle Haushalte das Einkommen genau um den Betrag der bisherigen Kindergeldzahlung zurückginge, da in manchen Fällen dann Ansprüche etwa auf Leistungen der Grundsicherung entstünden. Umgekehrt führt die Anrechnung des Kindergeldes auf die Arbeitslosengeld II-Ansprüche dazu, dass manche Haushalte nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang von einer Erhöhung der Leistung profitieren würden. Auch im Zusammenspiel weiterer Leistungen, etwa bei ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag, treten Wechselwirkungen auf, die sich durch die im SOEP beobachteten Variablen nicht direkt erfassen lassen, sondern erst durch eine Modellierung des Steuer-Transfer-Systems quantifiziert werden können.

Generell messen die im SOEP erhobenen Werte immer nur den tatsächlichen Zustand und erlauben somit keine Antwort auf «Was wäre, wenn?»-Fragen. Für zwei der hier untersuchten Leistungen das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung – lassen sich also selbst die «isolierten» Werte (ohne die Interaktionen) nicht direkt aus dem SOEP ablesen, da sie von der Vergleichssituation abhängen.

Die hier verwendeten Vergleichsszenarien werden aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen übernommen: Beim Ehegattensplitting ist dies die Individualbesteuerung; bei der beitragsfreien Mitversicherung ein Eigenbeitrag der zuvor Mitversicherten in Höhe von 132,15 Euro, durch den im Gegenzug die Beitragssätze für alle Versicherten gesenkt werden (zu den Einzelheiten siehe Bonin et al. 2013a).

# Beschreibung der Einkommensverteilung

## Mittelwerte nach Haushaltstyp

Tab. 2 zeigt die mittleren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen für die in Abschnitt 2 definierten Haushaltstypen. Über alle Personen der Stichprobe hinweg liegt der Mittelwert bei 2073 Euro pro Monat. Erwartungsgemäß ist das bedarfsgewichtete Einkommen umso höher, je mehr Personen im Haushalt erwerbstätig sind: Arbeitet niemand, so haben die Haushaltsmitglieder im Schnitt 1815 Euro zur Verfügung. Bei einer erwerbstätigen Person steigt der Mittelwert auf 2121 Euro, bei zwei erwerbstätigen Personen auf 2595 Euro. Dass der Wert im ersten Fall nicht noch niedriger ausfällt, liegt an der Zusammensetzung der Gruppe: Enthalten sind hier nicht nur Haushalte, in denen ein oder, in Paarhaushalten, beide Partner arbeitslos sind, sondern auch Haushalte von Rentnern sowie Haushalte, die allein aus Kapitaleinkünften sowie Einkünften aus Vermietung und Verpachtung leben.

**Tab. 2: Bedarfsgewichtetes Einkommen nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen**  
Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Jahreseinkommen umgerechnet in durchschnittliche Monatseinkommen und bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Erwerbstätige Personen				
	0	1	2	Zeilenmittelwerte
1-Pers.-HH	1782	2070		1916
Alleinerziehende	1323	1649		1524
Paare ohne Kinder	2018	2600	2957	2416
Paare mit Kindern	1594	1970	2318	2054
Spaltenmittelwerte	1815	2121	2595	2073

Quelle: Eigene Berechnungen.

Aufschlussreich ist der Vergleich über die Haushaltstypen bei gegebener Zahl der erwerbstätigen Personen. Hier zeigt sich, dass 1-Personen-Haushalte über ein höheres bedarfsgewichtetes Einkommen verfügen als Alleinerziehende und dass Paare ohne Kinder im Hinblick auf das Einkommen besser dastehen als Paare mit Kindern. Es gelingt also den Haushalten mit Kindern im Schnitt nicht, durch Erwerbsarbeit, Transfers und sonstige Einkünfte ein Einkommen zu erzielen, das den zusätzlichen Bedarf vollumfänglich decken würde.

Insgesamt ist die Spannweite bei den bedarfsgewichteten Einkommen beträchtlich: Während Paarhaushalte ohne Kinder, in denen beide Partner erwerbstätig sind, pro Person im Schnitt monatlich 2957 Euro zur Verfügung hatten, lag das

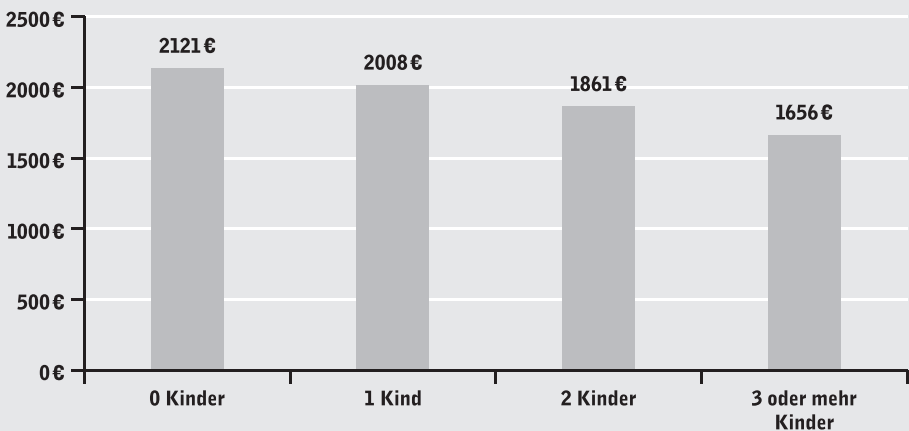
bedarfsgewichtete Einkommen in Haushalten von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden bei nur 1323 Euro pro Monat, also gerade einmal 45% des ersten Wertes. Auch beim Blick über den Mittelwert hinaus bleiben die Unterschiede bestehen: Wie Tab. 11 und Tab. 12 im Anhang zeigen, befindet sich über ein Viertel der Paarhaushalte mit zwei Erwerbstätigen und ohne Kinder im obersten Dezil der (Gesamt-)Einkommensverteilung, gehören also zu den reichsten 10% der Haushalte in Deutschland (gemessen am bedarfsgewichteten Einkommen). Von den nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden zählen hingegen 36% zu den ärmsten 10% der Haushalte insgesamt.

Dabei geht es hier wohlgermerkt bereits um die Einkommen unter Berücksichtigung der Umverteilung durch die Einkommensteuer und die wichtigsten Transferleistungen. Wie die Auswertung zeigt, bleiben also trotz der staatlichen Eingriffe massive Unterschiede in den materiellen Lebenschancen bestehen.

Es handelt sich allerdings um eine reine Beschreibung der Unterschiede und nicht um eine Abschätzung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Zwar ist es wahrscheinlich, dass das Vorhandensein von Kindern einen kausalen Einfluss auf die bedarfsgewichteten Einkommen hat (etwa über den Kanal der Erwerbstätigkeit). Es gibt jedoch andere Unterschiede etwa zwischen Paaren mit und ohne Kinder (z.B. Alter, Berufserfahrung, Bildungsabschlüsse), die ebenfalls zu den hier beschriebenen Einkommensdifferenzen beitragen. Dies kann im Rahmen dieser Kurzexponente nicht weiter untersucht werden.

**Abb. 1: Bedarfsgewichtetes Einkommen nach Kinderzahl**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Jahreseinkommen umgerechnet in durchschnittliche Monatseinkommen und bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie Abb. 1 zeigt, fallen die bedarfsgewichteten Einkommen umso niedriger aus, je mehr Kinder im Haushalt leben. Haushalte mit einem Kind liegen mit im Schnitt

2121 Euro sogar leicht über dem in Tab. 2 ausgewiesenen Gesamtmittelwert von 2073 Euro. Schon Haushalte mit zwei Kindern liegen unter diesem Wert. Leben drei oder mehr Kinder im Haushalt, dann verfügen die Personen im Schnitt nur noch über ein bedarfsgewichtetes Einkommen von 1656 Euro und liegen mithin gut 20% unter dem Schnitt aller Haushalte. Es ist jedoch wieder zu bedenken, dass sich die Haushalte nicht nur in der Kinderzahl, sondern auch in weiteren einkommensrelevanten Merkmalen unterscheiden dürften. Es lässt sich aus der Abbildung also nicht direkt ablesen, in welchem Ausmaß die Einkommensunterschiede *wegen der Kinder entstehen*.

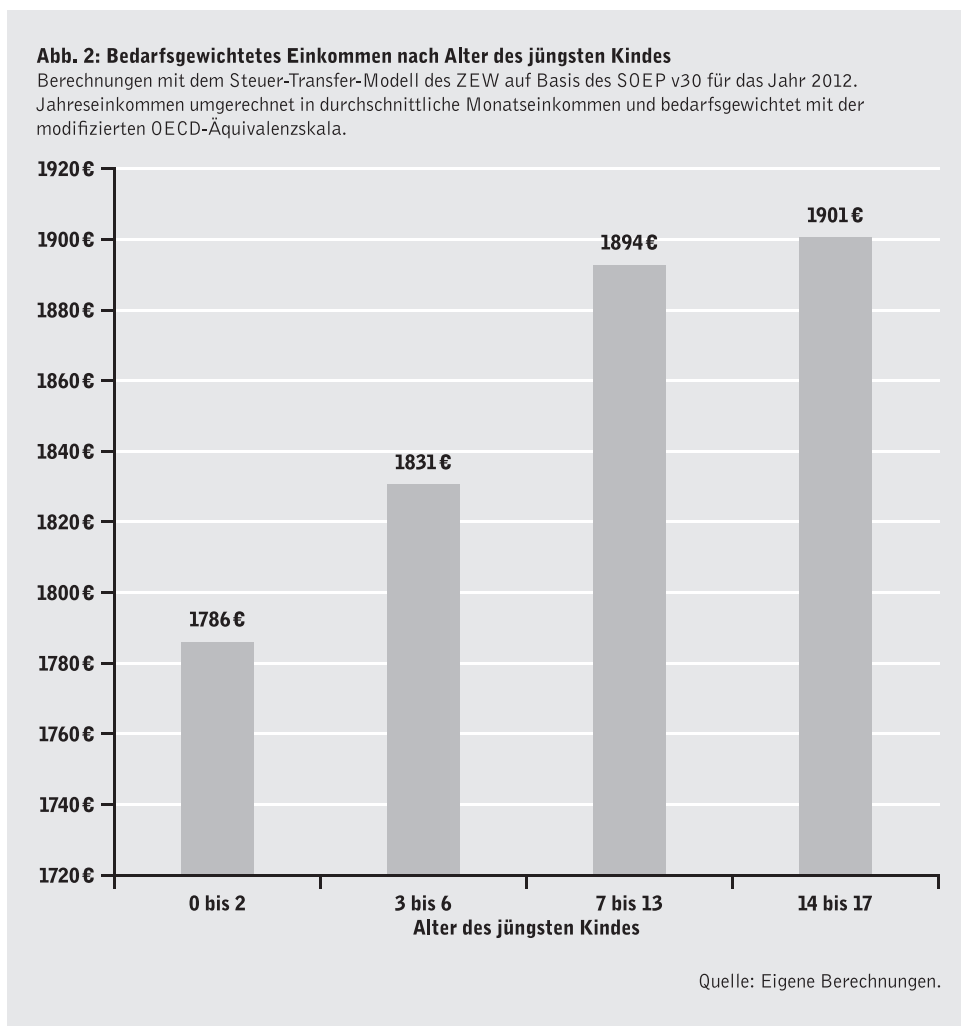


Abb. 2 dokumentiert den statistischen Zusammenhang zwischen dem Alter des jüngsten Kindes und dem bedarfsgewichteten Einkommen. Je jünger das Kind, desto weniger Einkommen haben die Haushaltsmitglieder im Schnitt zur Verfügung. Bei den Haushalten mit einem (jüngsten) Kind unter drei Jahren liegt das Einkommen mit im Schnitt 1786 Euro deutlich unter dem Mittelwert für alle Haushalte. Mit

zunehmendem Alter des jüngsten Kindes fällt das bedarfsgewichtete Einkommen dann höher aus, bleibt aber stets niedriger als im Schnitt aller Haushalte. Auch hier gilt, dass neben der mit kleinen Kindern besonders schwierigen Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch weitere Faktoren einen Einfluss auf das hier gezeigte Muster haben dürften: So wachsen die Erwerbs- und Kapitaleinkommen im Lebensverlauf; auch aus diesem Grund dürften also die im Schnitt jüngeren Eltern von Kindern unter drei Jahren über niedrigere Einkommen verfügen als die Eltern älterer Kinder. Eine Zerlegung der verschiedenen Einflussfaktoren übersteigt den Rahmen dieser Kurzexpertise.

## Verteilungsmaße: Gini-Koeffizient und Armutsrisiko

Die bisher betrachteten Mittelwerte sind allein genommen für eine Diskussion der Einkommensverteilung nicht ausreichend. So ist der Mittelwert gleich hoch, egal ob in einer Volkswirtschaft alle Haushalte ein Einkommen von 50.000 Euro erzielen oder aber die eine Hälfte der Haushalte ein Einkommen von 0 Euro und die andere Hälfte ein Einkommen von 100.000 Euro. In diesem Abschnitt wird die Einkommensverteilung daher ergänzend anhand von zwei gängigen Verteilungsmaßen, dem Gini-Koeffizienten und der Armutsrisikoquote, beschrieben.

Der Gini-Koeffizient liegt stets zwischen 0 und 1. Er vergleicht die tatsächlichen kumulierten Einkommensanteile mit einer hypothetischen Gleichverteilung.<sup>1</sup> Ein Wert von 0 wird dann erreicht, wenn die Einkommen tatsächlich exakt gleich verteilt sind. Bei einem Wert von 1 verfügt ein Haushalt über das gesamte Einkommen. Die Berechnungen mit dem ZEW-Simulationsmodell auf Basis der SOEP-Daten in der Version 30 ergeben für die Verteilung der bedarfsgewichteten Einkommen einen Gini-Koeffizienten von 0,297. Dies ist ein etwas höherer Wert als in der kürzlich veröffentlichten Studie von Goebel, Grabka und Schröder (2015, Abb. 6), die einen Gini von etwas unter 0,29 ausweisen.

Der Gini-Koeffizient reagiert insbesondere auf Veränderungen im Zentrum und weniger an den für die Armut- und Reichtumsberichterstattung wichtigen Rändern der Verteilung. Zur Armutsmessung wird daher ergänzend vor allem die Armutsrisikoquote verwendet. Dies ist ein relatives Einkommensmaß. Es gibt an, wie hoch der Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Einkommen von weniger als 60% des Medianeinkommens ist. Das Medianeinkommen wiederum ist definiert als das Einkommen, das gerade 50% der Personen unter- und 50% der Personen überschreiten.

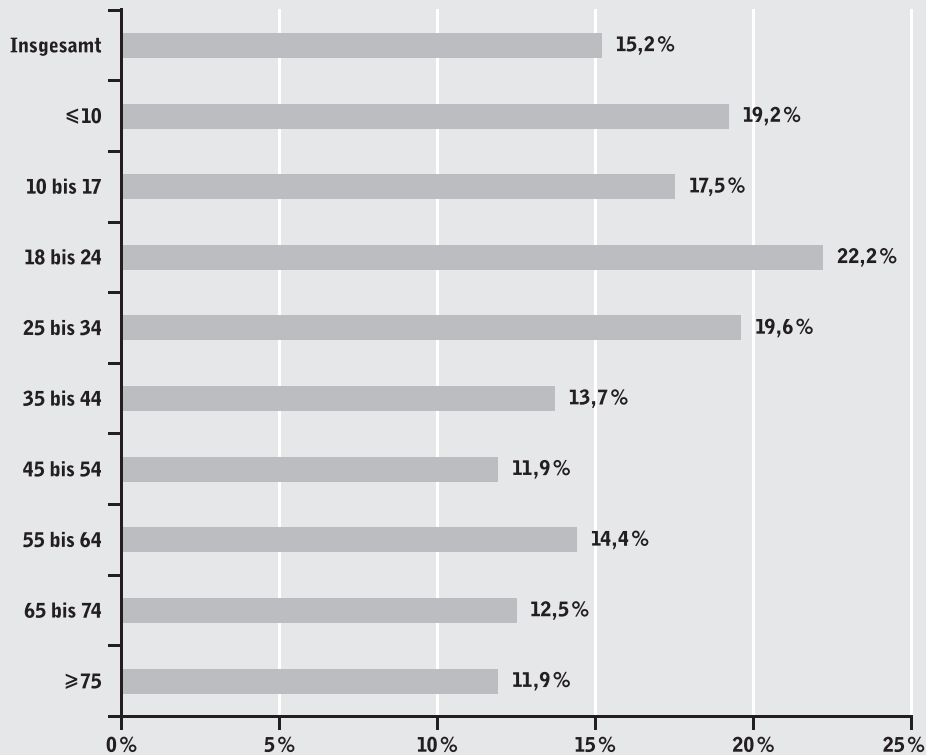
Nach unseren Berechnungen ergibt sich für das Jahr 2012 eine Armutsrisikoquote von 15,2%. Dies ist nahezu deckungsgleich mit dem im Modul «Zentrale Leistungen» der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013) ermittelten Wert von 15,1% für das Jahr

1 Die kumulierten Einkommensanteile geben an, welcher Prozentsatz des gesamten Einkommens auf die ärmsten x Prozent der Haushalte entfällt. Bei einer Gleichverteilung hätten die ärmsten 10% gerade 10% der Einkommen, die ärmsten 20% gerade 20% der Einkommen zur Verfügung usw. In diesem Fall wäre sogar die Unterscheidung in reich und arm hinfällig, da alle Haushalte das gleiche Einkommen besäßen.

2010. Die bereits erwähnte Studie von Goebel, Grabka und Schröder, die ebenfalls auf SOEP-Daten für das Jahr 2012, aber einem anderen Simulationsmodell beruht, weist wie beim Gini-Koeffizienten einen leicht niedrigeren Wert von 14,4% aus. Studien auf Basis anderer Datensätze (Mikrozensus, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EU-SILC) kamen in der Vergangenheit zu Armutsrisikoquoten, die häufig leicht oberhalb der vom DIW berechneten Werte lagen.<sup>2</sup>

**Abb. 3: Armutsrisikoquote (in Prozent) nach Altersgruppe**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abb. 3 zeigt, dass das Armutsrisiko mit dem Alter zusammenhängt. Das höchste Risiko haben mit 22,2% junge Erwachsene zwischen 18 und 24 Jahren, die sich oft noch in Ausbildung befinden oder ein Studium absolvieren und insbesondere dann von Armut (im Sinne der hier verwendeten relativen Definition) bedroht sind, wenn sie nicht mehr im elterlichen Haushalt leben. In den allermeisten Fällen ist das erhöhte

<sup>2</sup> Für einen Vergleich der verschiedenen Schätzungen und eine methodische Diskussion möglicher Gründe für die Unterschiede vgl. etwa Grabka, Goebel und Schupp (2012).



Armutrisiko aber nur von kurzer Dauer. Sozialpolitisch bedeutender im Hinblick auf die späteren Lebenschancen ist daher das deutlich überdurchschnittliche Armutrisiko, dem Kinder im Alter von bis zu 10 Jahren und zwischen 11 und 17 Jahren ausgesetzt sind. Im Jahr 2012 betrug für die erste Gruppe das Armutrisiko 19,2%, in der zweiten Gruppe immer noch 17,5%. Insbesondere für die bis zu Zehnjährigen liegt das hier ermittelte Armutrisiko etwas über den Werten aus der Studie von Goebel, Grabka und Schröder (2015).

**Tab. 3: Armutrisikoquote (in Prozent) nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Armutrisikoquoten in Prozent. Die Quoten beruhen auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Erwerbstätige Personen				
	0	1	2	Zeilenmittelwerte
<b>1-Pers.-HH</b>	31,3	16,2		23,8
<b>Alleinerziehende</b>	56,5	22,3		35,6
<b>Paare ohne Kinder</b>	14,0	6,7	1,3	8,4
<b>Paare mit Kindern</b>	31,8	12,1	3,5	11,9
<b>Spaltenmittelwerte</b>	26,7	13,8	2,9	15,2

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dass Haushalte mit Kindern einem erhöhten Armutrisiko ausgesetzt sind, wird auch in Tab. 3 deutlich. So liegt für Paare mit Kindern das Armutrisiko etwa 40% höher als für Paare ohne Kinder (11,9% vs. 8,4%). Beim Vergleich der Alleinerziehenden und der 1-Personen-Haushalte ergibt sich sogar ein um etwa 50% erhöhtes Armutrisiko der ersten Gruppe (35,6% vs. 23,8%). Dass Haushalte mit Kindern stärker von Armut bedroht sind, gilt unabhängig von der Erwerbstätigkeit. Auch in Paarhaushalten, in denen beide Partner arbeiten, sind Paare mit Kindern einem um den Faktor 2,7 (=3,5/1,3) erhöhten Armutrisiko ausgesetzt. Allerdings bewegt sich in diesem Fall das Armutrisiko insgesamt auf einem niedrigen Niveau. Gravierender ist das erhöhte Armutrisiko in denjenigen Haushalten, die aufgrund fehlender Erwerbstätigkeit ohnehin häufig von Armut bedroht sind. Hier tritt selbst bei den 1-Personen-Haushalten ein Armutrisiko von knapp über 30% auf; allerdings handelt es sich dabei häufig um junge Erwachsene in Ausbildung oder Studium. Kommen zur fehlenden Erwerbstätigkeit dann noch Kinder dazu (die insbesondere bei den Alleinerziehenden mitunter gerade die Ursache der fehlenden Erwerbstätigkeit bilden), sind die Haushalte in starkem Maße von Armut bedroht: bei den Paaren mit Kindern zu 31,8% und bei den Alleinerziehenden gar zu 56,5%. Dies alles wohlgermerkt unter Berücksichtigung der Umverteilung durch die Einkommensteuer und durch staatliche Transfers. Für gut

ein Drittel aller Alleinerziehenden und über die Hälfte der nicht Erwerbstätigen unter den Alleinerziehenden reichten im Jahr 2012 diese staatlichen Eingriffe nicht aus – sie blieben arm im Sinne der hier verwendeten relativen Definition.

## Verteilungswirkungen familienpolitischer Leistungen

### Inanspruchnahme nach Haushaltstyp und Einkommensdezil

Die Einkommen und das Armutsrisiko sind in Deutschland also stark davon abhängig, ob jemand allein oder im Paar lebt, erwerbstätig ist oder nicht und ob Kinder im Haushalt leben. Einige Gruppen, etwa die nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden, sind in erheblichem Maße von Armut bedroht.

Im Folgenden wird nun untersucht, welchen Einfluss zentrale ehe- und familienbezogene Leistungen auf die Einkommensverteilung und das Armutsrisiko haben. In diesem Abschnitt wird zunächst dokumentiert, wem die Leistungen vorwiegend zugutekommen.

Wie Tab. 4 zeigt, gehen etwa drei Viertel der Ausgaben für die hier betrachteten familienpolitischen Leistungen an Paare mit Kindern. Auf Alleinerziehende entfallen knapp 13% der Gesamtausgaben. Durch den Splittingvorteil, der ja nicht an das Vorhandensein von Kindern geknüpft ist, erhalten Paare ohne Kinder einen ebenso großen Anteil an den Gesamtausgaben wie die Alleinerziehenden.

**Tab. 4: Anteil an den Gesamtausgaben (in Prozent) nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Mögliche Abweichungen der Zeilen- bzw. Spaltensummen durch Rundung der Einzelwerte. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Erwerbstätige Personen				
	0	1	2	Zeilenmittelwerte
<b>1-Pers.-HH</b>	0,0%	0,0%		0,0%
<b>Alleinerziehende</b>	5,4%	7,2%		12,6%
<b>Paare ohne Kinder</b>	4,3%	4,8%	3,6%	12,7%
<b>Paare mit Kindern</b>	16,3%	23,9%	34,2%	74,5%
<b>Spaltenmittelwerte</b>	26,0%	36,0%	38,0%	100,0%

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tab. 5: Durchschnittliche Höhe der Leistungen nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Durchschnittliche Höhe in Euro pro Monat. Haushalte, die keine der hier untersuchten Leistungen erhalten, gehen mit einem Wert von 0 Euro in die Berechnung der Mittelwerte ein. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Erwerbstätige Personen				
	0	1	2	Zeilenmittelwerte
1-Pers.-HH	0	0		0
Alleinerziehende	381	317		341
Paare ohne Kinder	46	100	70	66
Paare mit Kindern	515	608	508	538
Spaltenmittelwerte	91	151	318	155

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei der durchschnittlichen Höhe der Leistungen pro Haushalt ergibt sich jedoch ein leicht anderes Bild (Tab. 5).<sup>3</sup> Hier wird berücksichtigt, dass für Paare ohne Kinder und Alleinerziehende zwar insgesamt gleich viel ausgegeben wird (zumindest gemessen an den hier berücksichtigten Leistungen), die Alleinerziehenden aber einen kleineren Anteil an der Bevölkerung stellen. Pro Haushalt liegen die Alleinerziehenden mit im Schnitt monatlich 341 Euro deutlich vor den Paaren ohne Kinder (66 Euro).<sup>4</sup>

Innerhalb der Gruppe der Paarhaushalte ist die stärkere Förderung der Paare mit nur einem oder einer Erwerbstätigen bemerkenswert. Sie erhalten im Schnitt 100 Euro (Paare ohne Kinder) bzw. 608 Euro pro Monat (Paare mit Kindern). Arbeiten beide Partner, dann sinkt der durchschnittliche Betrag auf 70 bzw. 508 Euro. Verantwortlich hierfür sind der Transferentzug durch das höhere Einkommen und der Splittingvorteil, der umso größer ausfällt, je stärker sich die beiden Partner in ihren zu versteuernden Einkünften unterscheiden. Die Förderung der Einverdienerehe wird sogar noch unterzeichnet, da der implizite Vorteil aus der beitragsfreien Mitversicherung hier nicht berücksichtigt wird.

<sup>3</sup> Im Modul «Zentrale Leistungen» der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) wurde bereits die durchschnittliche Höhe der Leistungen für verschiedene Haushaltstypen ausgewiesen. Dort erfolgte die Darstellung Leistung für Leistung, hier wird nun die für die Verteilungsanalyse wichtige Summe aller Leistungen gezeigt. Aufgrund eines anderen Bezugsjahres und einer leicht anderen Einkommensdefinition sind die Zahlen nicht direkt vergleichbar.

<sup>4</sup> Bei der Berechnung dieser Mittelwerte gehen jeweils auch Haushalte ein, die gar keine Leistung erhalten; für sie wird ein Wert von 0 Euro angesetzt.

**Abb. 4: Verteilung der Ausgaben und durchschnittliche Höhe der monatlichen Ausgaben pro Haushalte nach Einkommensdezil**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Haushalte, die keine der hier untersuchten Leistungen erhalten, gehen mit einem Wert von 0 Euro in die Berechnung der Mittelwerte ein. Die Dezile beruhen auf der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Einkommensverteilung.

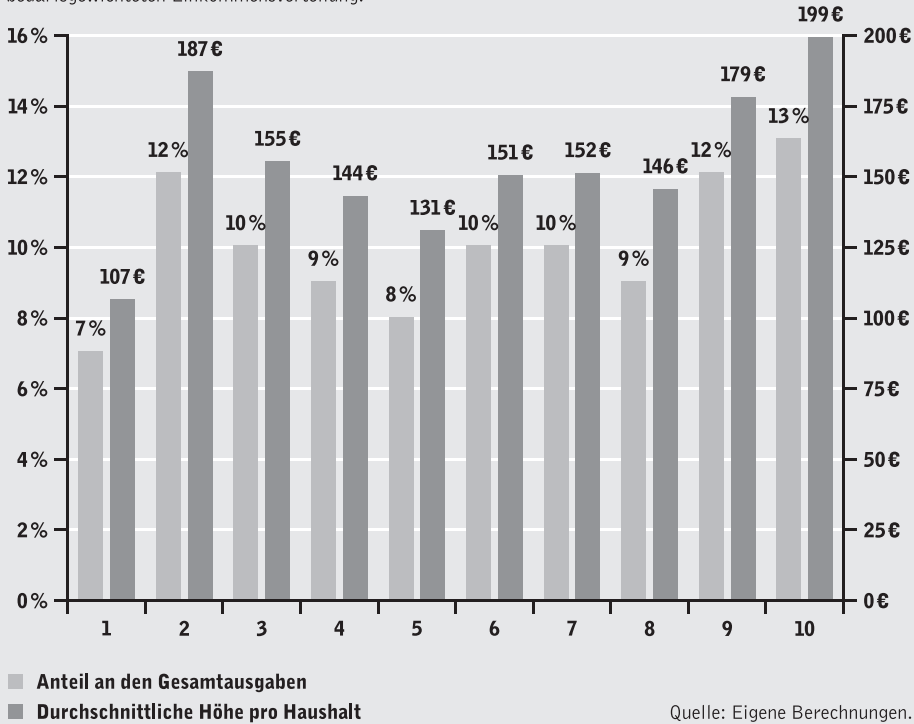


Abb. 4 zeigt, welcher Anteil der Ausgaben auf die Dezile der Einkommensverteilung entfällt. Hier fällt auf, dass das 1. Dezil, also die ärmsten 10% der Haushalte, mit 7% unterdurchschnittlich von den hier untersuchten Leistungen profitiert. (Bei völliger Gleichverteilung der Ausgaben erhielte jedes Dezil genau 10%.) Das 1. Dezil liegt nicht nur beim Anteil an den Gesamtausgaben, sondern auch der Höhe der Förderung pro Haushalt unter dem allgemeinen Durchschnitt: Jeder Haushalt des ärmsten Dezils erhält im Mittel Familienleistungen im Wert von 107 Euro pro Monat. Der Durchschnitt über alle Haushalt beträgt hingegen 155 Euro (vgl. Tab. 5).

Im 2. Dezil hingegen erfolgt mit 12% der Gesamtausgaben bzw. im Schnitt 188 Euro pro Haushalt und Monat eine stärkere Förderung, insbesondere durch das Wohngeld und den Kinderzuschlag.

In den mittleren Einkommensbereichen (3. bis 7. Dezil) liegen Anteile und durchschnittliche Förderung dann nahe am allgemeinen Mittel.

Die beiden obersten Dezile, also die reichsten 20% der Haushalte, profitieren dann wiederum überdurchschnittlich von den hier untersuchten Leistungen der

Familienpolitik.<sup>5</sup> Verantwortlich hierfür sind in erster Linie das Ehegattensplitting und die Kinderfreibeträge, da der Wert beider Leistungen mit dem zu versteuernden Einkommen wächst. Die Sozialtransfers kommen hingegen vor allem den unten Einkommensdezilen zugute (vgl. Abb. 11 im Anhang). Durch die beiden gegenläufigen Effekte ergibt sich in der Summe der hier betrachteten Familienleistungen ein u-förmiger Verlauf.

Der Blick auf die Einzelleistungen in Abb. 5 zeigt beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Einkommenswirkung. Die Abbildung zeigt, welche Anteile der Ausgaben für die Leistungen auf das 1. Dezil (die 10% der Haushalte mit den niedrigsten bedarfsgewichteten Einkommen) und das 10. Dezil (die obersten 10% der Einkommensverteilung) entfallen. Die Anteile für die übrigen Dezile sind im Anhang dokumentiert (Tab. 13 und Tab. 14).

Den stärksten Fokus auf das unterste Einkommensdezil weist erwartungsgemäß die Grundsicherung auf: 44% des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II entfällt auf die – gemessen an den bedarfsgewichteten Einkommen – ärmsten 10% der Haushalte. Wie in der Tabelle im Anhang gezeigt, spielt das Arbeitslosengeld II jenseits des 2. und erst recht des 3. Dezils kaum noch eine Rolle.

Auch der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld I konzentriert sich mit 13% noch leicht überdurchschnittlich im untersten Dezil. Dies liegt weniger an der Ausgestaltung der Leistung (die ja als Entgeltersatzleistung abhängig vom früheren Nettoeinkommen ist), sondern daran, dass Haushalte im 1. Dezil überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Wie die Tabelle im Anhang zeigt, profitieren Haushalte im 2. bis 4. Dezil mit je etwa 20% noch etwas stärker von der Leistung als die ärmsten 10%.

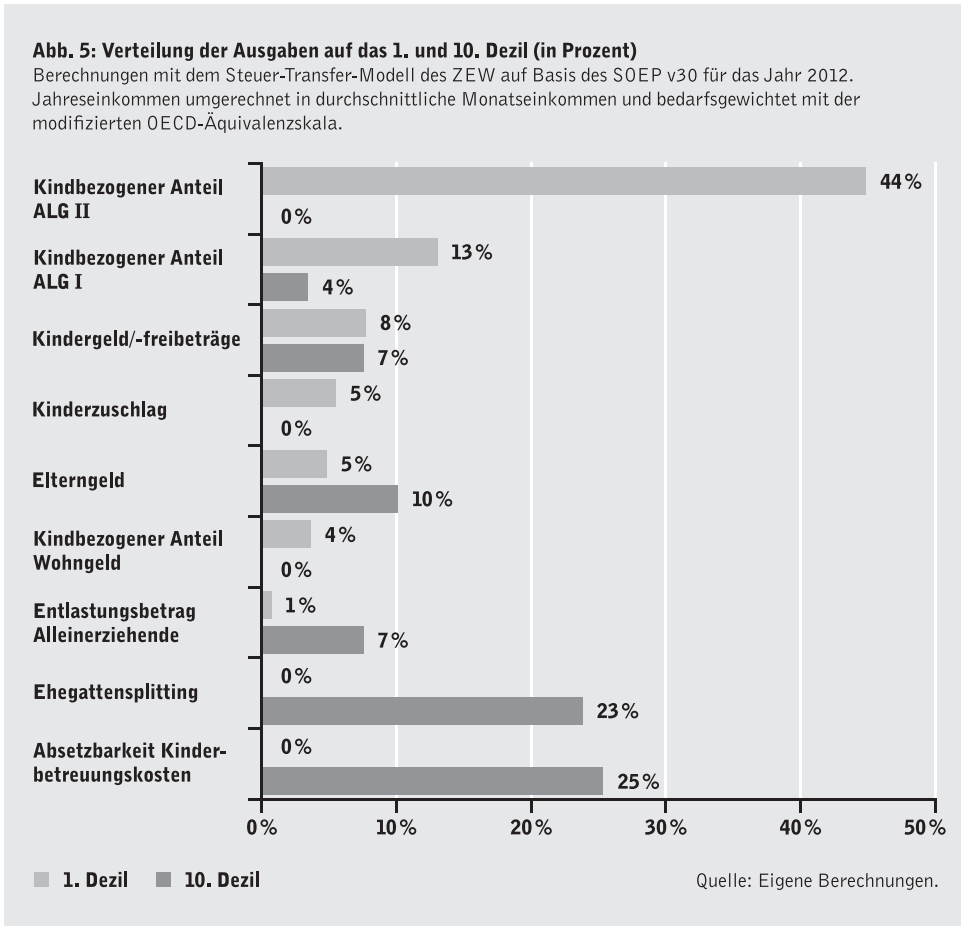
Die einzige Leistung, bei der die Ausgaben weitgehend gleich über alle Dezile verteilt sind, ist das System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen: 8% der Ausgaben gehen an das 1. Dezil, 7% an das 10. Dezil. Die Verteilung der Ausgaben spiegelt allerdings zwei Einflüsse wider: die Kinderzahl in den Dezilen und die Höhe der Leistungen bei den Empfängerhaushalten. Die durchschnittliche Höhe wächst aufgrund der Kinderfreibeträge durchaus mit den Einkommen.

Insgesamt fällt auf, dass außer den kindbezogenen Anteilen am Arbeitslosengeld I und II sowie dem Kindergeld keine weitere Leistung in größerem Ausmaße dem 1. Dezil zugutekommt. Zwei der Leistungen setzen jedoch per Konstruktion gerade oberhalb der Grundsicherung an: 63% des kindbezogenen Anteils am Wohngeld

5 Gleichzeitig tragen die oberen Einkommensdezile auch überdurchschnittlich zu den staatlichen Einnahmen bei. Eine umfassende fiskalische Bilanz kann mit dem hier verwendeten Modell nicht unternommen werden. Auf der staatlichen Einnahmenseite sind lediglich die Einkommensteuer und die Beiträge zur Sozialversicherung erfasst. Hier ergeben die Simulationen, dass das – gemessen an den bedarfsgewichteten Einkommen – reichste Dezil etwa 44% zum Einkommensteueraufkommen beiträgt (vgl. Abb. 12 im Anhang). Auch die Beiträge zur Sozialversicherung wachsen mit dem Einkommen. Allerdings ist der Zusammenhang durch die Beitragsbemessungsgrenze schwächer als bei der Einkommensteuer. Für eine fiskalische Gesamtbilanz müssten weitere Steuern und Abgaben erfasst werden; außerdem müsste ermittelt werden, in welchem Maße die Staatsausgaben (über die hier betrachteten Familienleistungen hinaus) den einzelnen Einkommensdezilen zugutekommen.

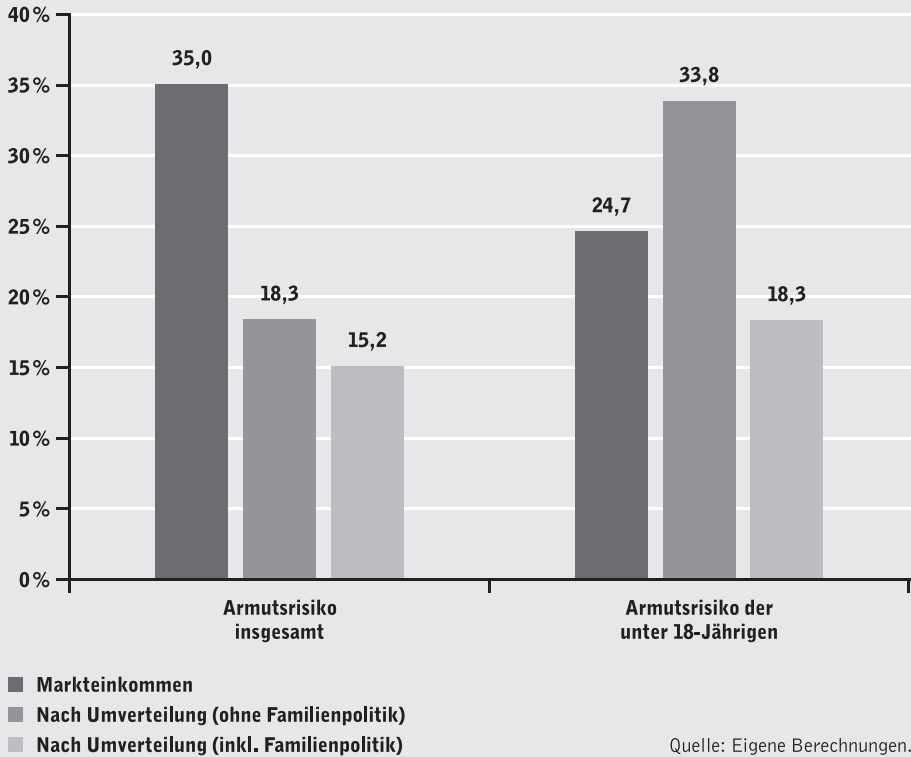
entfallen auf das 2. Dezil und weitere 25% auf das 3. Quartil. Beim Kinderzuschlag sind es 52% bzw. 34%.

Vier der Leistungen in Abb. 5 wirken regressiv, höhere Einkommensdezile profitieren also überdurchschnittlich: Beim Elterngeld entfallen 10% auf das oberste und nur 5% auf das unterste Dezil. Noch stärker ist der Kontrast bei den drei steuerlichen Leistungen: Im 1. Dezil sind viele Haushalte nicht oder kaum einkommensteuerpflichtig und haben entsprechend wenig von den Leistungen. Umgekehrt entfallen 7% des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, 23% des Steuervorteils durch das Ehegattensplitting und 25% des Vorteils aus der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten auf die reichsten 10% der Haushalte.



**Abb. 6: Armutsrisiko vor und nach staatlicher Umverteilung**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.



## Gesamtwirkung auf Ungleichheit und Armutsrisiko

Obwohl die familienpolitischen Ausgaben keineswegs auf den unteren Einkommensbereich konzentriert sind – das 1. Dezil profitiert sogar unterdurchschnittlich, dafür geht ein überproportionaler Anteil der Ausgaben an die reichsten 20% reduzieren die Leistungen insgesamt die Einkommensungleichheit und das Armutsrisiko. Das liegt daran, dass der gleiche absolute Eurobetrag für einen einkommensarmen Haushalt eine größere prozentuale Verbesserung bedeutet.

Wie in Abschnitt 3 eben gesehen, liegt der Gini-Koeffizient in der tatsächlichen Einkommensverteilung, also nach Umverteilung, bei 0,30. Ohne die hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen läge der Gini-Koeffizient bei 0,32 und ganz ohne staatliche Eingriffe, also in der Verteilung der Markteinkommen, sogar bei 0,47.

Auch die relative Einkommensarmut wäre ohne die staatliche Umverteilung insgesamt und die hier betrachteten familienpolitischen Leistungen noch deutlich größer (Abb. 6). Während, wie gesehen, das Armutsrisiko gemessen an den verfügbaren Einkommen (nach Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und

Transferleistungen) im Jahr 2012 bei 15,2% lag, ergibt sich für die bedarfsgewichteten Markteinkommen<sup>6</sup> ein Armutsrisiko von 35%. Auch bei der Kinderarmut kommt es durch die staatlichen Eingriffe zu einem Rückgang: Gemessen an den Markteinkommen sind 24,7% der unter 18-Jährigen von Armut bedroht; durch die staatliche Umverteilung sinkt das Armutsrisiko auf 18,3%.

An diesem durch staatliche Eingriffe in die Einkommensverteilung bewirkten Rückgang des Armutsrisikos haben familienpolitische Leistungen und Maßnahmen einen deutlichen Anteil, insbesondere bei der Kinderarmut. Schaltet man in einem Gedankenexperiment die in der Gesamtevaluation betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen aus, so ist die Umverteilungswirkung der staatlichen Intervention deutlich geringer: Die Armutsrisikoquote läge dann bei 18,3% insgesamt<sup>7</sup> und bei 33,8% in der Gruppe der unter 18-Jährigen. Dass das Armutsrisiko der Minderjährigen in dieser kontrafaktischen Situation sogar höher ist als bei den Markteinkommen, liegt an den Eigenschaften der relativen Einkommensdefinition: Durch die weiterhin stattfindende Umverteilung über die Einkommensteuer und die nicht-kindbezogenen Elemente der Transferleistungen (z.B. die ALG II-Regelsätze für Erwachsene) verbessert sich die Einkommensposition der Kinderlosen gegenüber den Haushalten mit Kindern. In der Folge steigt das Armutsrisiko der Minderjährigen.

**Tab. 6: Veränderung der Armutsrisikoquote (in Prozentpunkten) ohne familienpolitische Leistungen**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten. Die Quoten beruhen auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Die Armutsschwelle wird auf dem Niveau des Status quo fixiert. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Erwerbstätige Personen				
	0	1	2	Zeilenmittelwerte
1-Pers.-HH	0	0		0
Alleinerziehende	14,5	18,7		17,0
Paare ohne Kinder	0,2	0,8	0,3	0,4
Paare mit Kindern	17,1	17,7	7,4	12,1
Spaltenmittelwerte	5,3	8,5	5,1	6,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

- 6 Die Markteinkommen sind definiert als die Summe von Kapital- und Erwerbseinkommen einschließlich privater Transfers und privater (aber nicht gesetzlicher) Renten.
- 7 Dieser Wert entspricht – nach Rundung auf eine Nachkommastelle – zufällig genau dem Armutsrisiko der unter 18-Jährigen nach der Umverteilung inklusive der familienpolitischen Leistungen.



Tab. 6 zeigt, wie sich die Armutsrisikoquoten ohne die hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen für die verschiedenen Haushaltstypen ändern würden. Referenzpunkt sind die Armutsrisikoquoten auf Basis der tatsächlichen Einkommensverteilung des Jahres 2012 (vgl. Tab. 3). Insgesamt stiege ohne die Leistungen das Armutsrisiko um 6,3 Prozentpunkte (=21,5 - 15,2). Paare mit Kindern und Alleinerziehende wären deutlich häufiger von Armut bedroht: So läge das Armutsrisiko der nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden bei 71,0%, also um noch einmal 14,5 Prozentpunkte höher als im Status quo.

## Vergleich der Leistungen

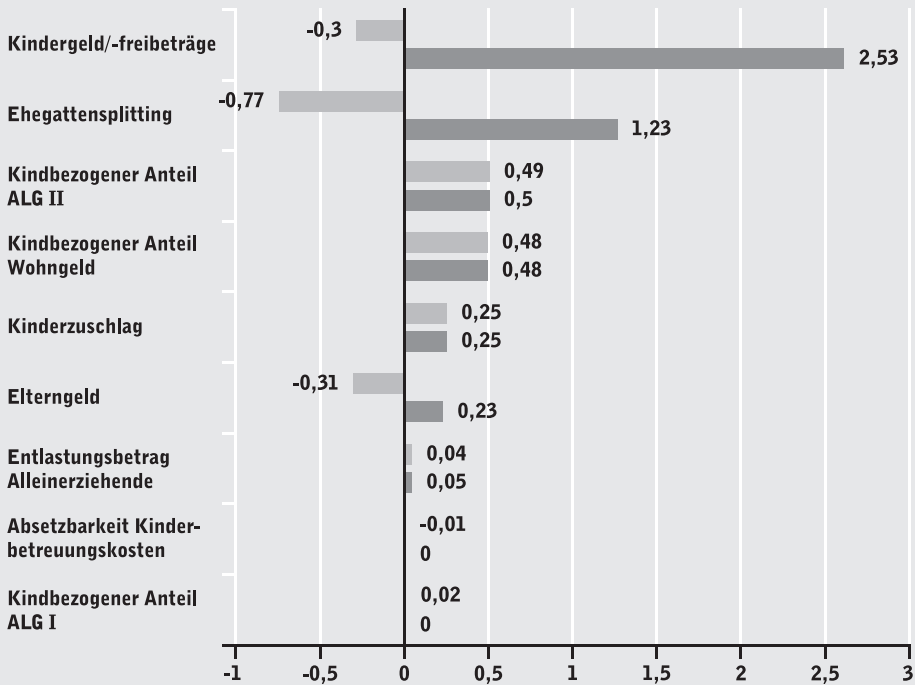
In Abb. 7 (alle Personen) und Abb. 8 (Personen unter 18 Jahren) ist dargestellt, wie sich die hypothetische Abschaffung einzelner familienpolitischer Leistungen auf die Armutsrisikoquote auswirken würde. Dabei wird zwischen zwei Fällen unterschieden: In der ersten Variante wird die Armutsrisikoschwelle – wie im Modul «Zentrale Leistungen» der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) – auf dem Niveau des Status quo fixiert. Dieser Teil der Abbildungen ist also in erster Linie ein Update der Gesamtevaluation mit neueren Daten (SOEP 2013 statt SOEP 2009, Bezugsjahr 2012 statt 2008) und einer leicht anderen Definition der verfügbaren Einkommen (ohne Abzug der Kosten der Kinderbetreuung, dafür mit Imputation des Einkommensvorteils aus selbstgenutztem Wohneigentum). Außerdem wird, anders als im Hauptband des Moduls «Zentrale Leistungen», die Wirkung auch separat für die Kinderarmut ausgewiesen. Im Gegenzug werden allerdings hier die Veränderungen der Armutsrisikoquoten ohne Berücksichtigung möglicher Verhaltensanpassungen, etwa beim Erwerbsverhalten, ermittelt.

Die zweite Variante findet sich nicht im früheren Bericht. In dieser Variante wird die Armutsrisikoschwelle in jedem Szenario neu berechnet. Durch den Vergleich beider Varianten lässt sich etwas darüber lernen, an welchen Stellen der Einkommensverteilung die Szenarien vor allem wirken. Der Fall der variablen Armutsrisikoschwelle ist auch deshalb aufschlussreich, weil sie der tatsächlichen Armutsrisikodefinition entspricht, die ja auf einem relativen Armutsbegriff beruht.

In Abb. 7 sind die Leistungen nach der Stärke ihres Einflusses auf die Armutsrisikoquote bei fixer Armutsrisikoschwelle geordnet. Die Reihenfolge ist nahezu identisch mit derjenigen in Bonin et al. (2013a). Kindergeld und Kinderfreibeträge entfalten bei fixer Schwelle die stärkste armutsvermeidende Wirkung. Ohne die Leistungen läge das Armutsrisiko um 2,53 Prozentpunkte höher. Hier spiegelt sich in erster Linie der große Umfang der eingesetzten Mittel wider. Auch das Ehegattensplitting reduziert unter der Annahme einer konstanten Schwelle das Armutsrisiko. Es folgen mit einigem Abstand die kindbezogenen Anteile von Arbeitslosengeld II und Wohngeld sowie mit nochmaligem Abstand der Kinderzuschlag und das Elterngeld. Diese Leistungen sind jedoch allesamt quantitativ deutlich kleiner als das Kindergeld/die Kinderfreibeträge und das Ehegattensplitting. Wie in Bonin et al. (2013a) nachgewiesen, schneiden die Leistungen (mit dem Kinderzuschlag an der Spitze) bei der relativen Effizienz der Armutsvermeidung, also der Wirksamkeit geteilt durch den Mitteleinsatz, sehr gut ab.

**Abb. 7: Veränderung (in Prozentpunkten) des Armutsrisikos bei hypothetischer Abschaffung einzelner familienpolitischer Leistungen**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.



■ **Variable Armutsrisikoschwelle**

Variable Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird in jedem kontrafaktischen Szenario neu bestimmt.

■ **Fixe Armutsrisikoschwelle**

Fixe Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird auf dem Niveau des Status quo fixiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abb. 7 zeigt, wie wichtig die Annahme bezüglich der Armutsrisikoschwelle für die Beurteilung der armutsvermeidenden Wirkung einer Leistung ist. Bei einer variablen Schwelle liegen Kindergeld/Kinderfreibeträge keineswegs mehr an der Spitze hinsichtlich der Armutsvermeidung, sondern erhöhen im Gegenteil sogar das Armutsrisiko. Das liegt daran, dass insbesondere das Ehegattensplitting sehr stark den oberen Einkommensdezilen zugutekommt (vgl. Abb. 5 und die Tabellen im Anhang). Dadurch steigt das Medianeinkommen und somit die Armutsrisikoschwelle, die ja als 60% des Medians definiert ist. Wie Abb. 7 zeigt, würde durch den Übergang vom Splittingverfahren zu einer Individualbesteuerung die Armutsrisikoquote um 0,77 Prozentpunkte sinken. Dieser konkrete Wert wurde jedoch unter der vereinfachenden Annahme ermittelt, dass sich das Erwerbsverhalten der Haushalte trotz des Übergangs nicht ändern würde. Auch das Elterngeld erhöht bei variabler Armutsrisikoschwelle das

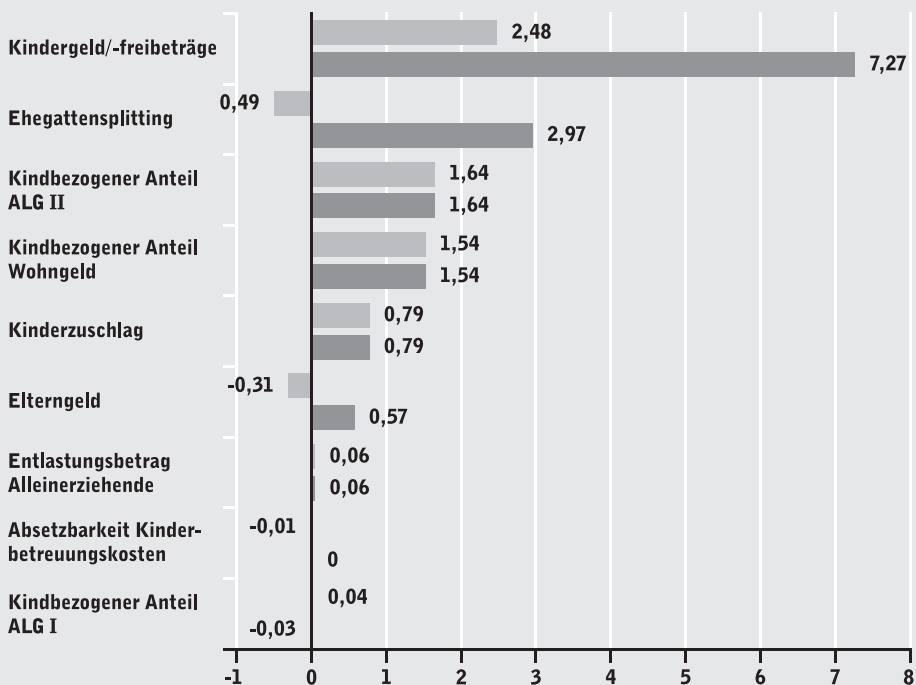
Armutsrisiko, während die Leistung unter der Annahme einer fixen Schwelle als armutsvermeidend eingestuft wird.

Für drei der Leistungen sind die Wirkungen bei beiden Annahmen nahezu identisch: Das liegt daran, dass durch das Arbeitslosengeld II, das Wohngeld und den Kinderzuschlag zwar etliche Haushalte über die Armutsrisikoschwelle von 60% des Medianeinkommens gehievt werden, jedoch nach wie vor unterhalb des Medians liegen, sodass sich die Schwelle nicht ändert. Damit liegen die drei Leistungen an der Spitze der Rangliste, wenn die Armutsvermeidung anhand einer variablen Armutsrisikoschwelle gemessen wird.

Ähnliche Mechanismen wirken auch beim Vergleich der Leistungen bei der Wirkung auf die Kinderarmut (Abb. 8). Hier sind jedoch die Wirkungen insgesamt stärker; außerdem ergibt sich für Kindergeld und Kinderfreibeträge selbst bei Annahme einer variablen Armutsrisikoschwelle eine armutsvermeidende Wirkung.

**Abb. 8: Veränderung (in Prozentpunkten) des Armutsrisikos der unter 18-Jährigen bei hypothetischer Abschaffung einzelner familienpolitischer Leistungen**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.



■ **Variable Armutsrisikoschwelle**

Variable Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird in jedem kontrafaktischen Szenario neu bestimmt.

■ **Fixe Armutsrisikoschwelle**

Fixe Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird auf dem Status quo fixiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

# Ansatzpunkte für eine wirksamere Armutsvermeidung

## Transferbedarf zum Schließen der Armutsrisikolücke

Die Armutsrisikoquote allein gibt nur unvollständig Auskunft über das Ausmaß der Armut. Sie misst lediglich den Anteil der Personen unterhalb der Armutsrisikoschwelle, macht aber keine Aussagen darüber, wie weit die betroffenen Personen von der Schwelle entfernt sind. Der (durchschnittliche) Abstand wird als Armutsrisikolücke bezeichnet.

Aus der Armutsrisikolücke lässt sich ablesen, wie teuer es *im günstigsten Fall* wäre, das Armutsrisiko zu vermindern. Sie gibt nämlich für jede Person gerade den Transferbedarf an, der nötig wäre, um genau auf die Armutsrisikoschwelle zu kommen und damit im Sinne der relativen Definition nicht mehr als arm zu gelten. Wie Tab. 7 zeigt, betrug der gesamte Transferbedarf im Jahr 2012 etwa 44 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Mit Ausgaben in dieser Größenordnung ließe sich also theoretisch das Armutsrisiko auf null senken. Die Abschaffung des Armutsrisikos für Haushalte mit Kindern erforderte Transfers von 7,4 Mrd. (Alleinerziehende) + 15,9 Mrd. Euro (Paare mit Kindern) pro Jahr. Es handelt sich dabei um Ausgaben, die zum bestehenden Steuer-Transfer-System hinzukämen.

**Tab. 7: Zusätzlicher Transferbedarf (in Mrd. Euro/Jahr) für eine Armutsrisikoquote von 0%**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Tabelle gibt an, wie viel es kosten würde (in Mrd. Euro pro Jahr), das Einkommen der Haushalte unterhalb der Armutsrisikoschwelle gerade auf diesen Schwellenwert anzuheben, sodass die Armutsrisikoquote gleich null wäre. Bei der Berechnung wird angenommen, dass die Markteinkommen unverändert bleiben, die Haushalte also durch die zusätzlichen Transfers insbesondere ihr Erwerbsverhalten nicht verändern. Zur Einteilung der Haushalte: Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei der Einteilung nicht berücksichtigt.

Erwerbstätige Personen				
	0	1	2	Zeilensummen
<b>1-Pers.-HH</b>	8,8	2,9		11,7
<b>Alleinerziehende</b>	5,5	1,9		7,4
<b>Paare ohne Kinder</b>	7,6	1,4	0,2	9,1
<b>Paare mit Kindern</b>	10,8	3,7	1,4	15,9
<b>Spaltensummen</b>	32,7	9,9	1,6	44,2

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>8</sup> Für das Jahr 2015 liegen noch keine Daten vor. Es wurden jedoch versuchsweise sämtliche Einkünfte um die Rate der Preissteigerung zwischen 2012 und 2015 erhöht, unter der Annahme, dass ansonsten alle Haushaltsmerkmale gleich bleiben. Es wurden dann die verfügbaren Einkommen unter dem Rechtsstand der ersten Jahreshälfte 2015 simuliert. In diesem Fall ergibt sich ein minimaler Transferbedarf von 48 Mrd. Euro. Dieser Wert ist jedoch wegen der erforderlichen Zusatzannahmen mit größerer Unsicherheit behaftet.

Eine günstigere Transferlösung gibt es aber nicht: Es wird kein Geld an Personen transferiert, die sich bereits oberhalb der Schwelle befinden, und Personen unterhalb der Schwelle erhalten weder zu wenig, um über die Schwelle zu gelangen, noch «zu viel» – jeder der vormals Armen landet nun exakt auf der Armutsrisikoschwelle von, in den hier verwendeten Daten, monatlich 1052 Euro pro Person.

Die praktische Umsetzung eines solchen kostenminimalen Transfers wäre allerdings schwierig: Man müsste zunächst die (bedarfsgewichteten) Einkommen im bestehenden Steuer-Transfer-System ermitteln und dann den zusätzlichen Transferbedarf bestimmen.

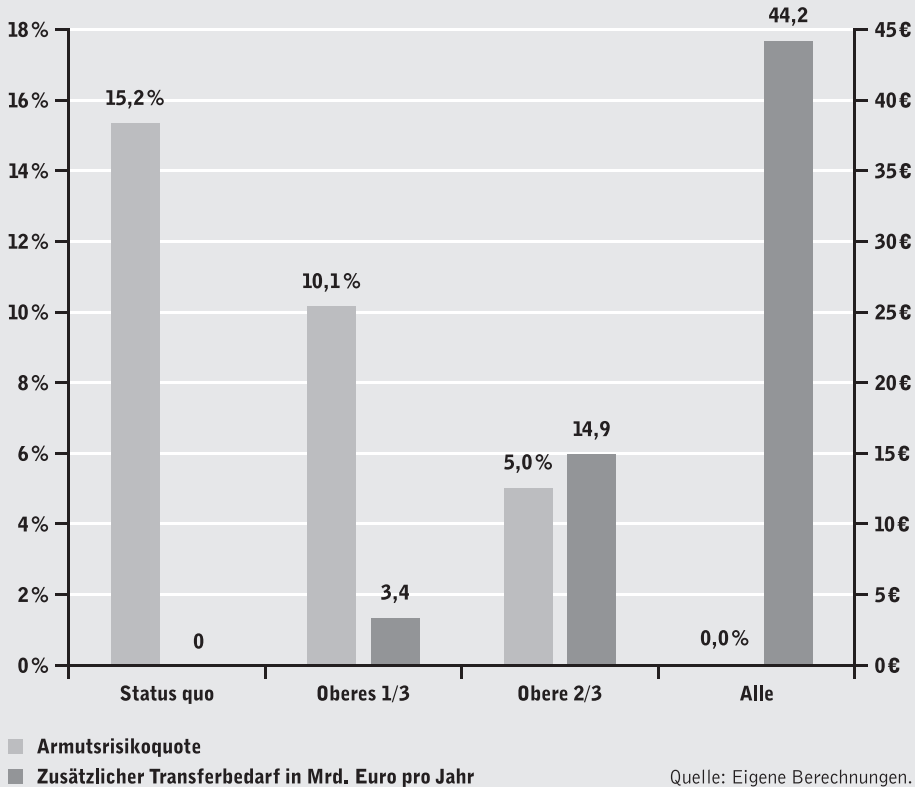
Noch gewichtiger ist die Einschränkung, dass bei den Berechnungen von konstanten Markteinkommen ausgegangen wird. Die Haushalte verändern also annahm gemäß durch die zusätzlichen Transfers weder ihr Erwerbs- noch ihr Sparverhalten. Dies wurde zwar auch bei den Auswertungen in Kapitel 4 unterstellt, die Annahme ist aber im vorliegenden Fall deutlich kritischer, weil jede Person nun unabhängig vom eigenen Markt- oder sonstigen Transfereinkommen stets mindestens ein bedarfsgewichtetes Einkommen in Höhe der Armutsrisikoschwelle erhält. Damit fällt für Personen unterhalb der Schwelle zumindest jeder finanzielle Anreiz weg, eigenes Einkommen zu erzielen, und der Transferbedarf steigt entsprechend. Der Effekt verstärkt sich noch, da zur (hier nicht simulierten) Gegenfinanzierung eines Transfers von zusätzlich mindestens 44 Mrd. Euro pro Jahr entsprechende Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen bei Personen oberhalb der Armutsrisikoschwelle erforderlich wären; auch dies dürfte negativ auf die Arbeitsanreize wirken.

Dennoch sind die Simulationen von Interesse, weil sie einen Benchmark für existierende Leistungen bilden: Sie geben an, wie teuer die Verminderung des Armutsrisikos um einen gegebenen Prozentsatz mindestens ist; umgekehrt zeigen sie, welcher Rückgang beim Armutsrisiko sich mit einem bestimmten Eurobetrag bestenfalls erzielen lässt.

Abb. 9 zeigt, dass sich durch zielgenaue Transfers im Prinzip eine Verminderung des Armutsrisikos von 15,2% auf 10,1% bereits für mindestens 3,4 Mrd. Euro pro Jahr erreichen ließe. Es kämen dann aber auch nur Personen in den Genuss der Transfers, die im Schnitt nicht allzu weit von der Armutsrisikoschwelle entfernt sind. Möchte man auch das bedarfsgewichtete Einkommen des mittleren Drittels auf das Niveau der Armutsrisikoschwelle heben, wären dazu bereits Ausgaben von insgesamt mindestens 14,9 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich. Der letzte Schritt – die Absenkung des Armutsrisikos von 5% auf 0% ist dann noch einmal deutlich teurer. Insgesamt wären dazu, wie gesehen, jährliche Zusatzausgaben von mindestens 44,2 Mrd. Euro erforderlich. Davon entfallen  $44,2 - 14,9 = 29,3$  Mrd. Euro auf das ärmste Drittel. Das ist ein Vielfaches der 3,4 Mrd. Euro, die für das oberste Drittel aufzuwenden wären.

**Abb. 9: Transferbedarf zur Armutsreduktion in drei Schritten**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Abbildung zeigt, wieviel es kosten würde (in Mrd. Euro pro Jahr), das obere Drittel, die beiden oberen Drittel oder alle Haushalte unterhalb der Armutsrisikoschwelle gerade auf diesen Schwellenwert anzuheben, und wie sich die Armutsrisikoquote in diesen Fällen verändern würde. Bei der Berechnung wird angenommen, dass die Markteinkommen unverändert bleiben, die Haushalte also durch die zusätzlichen Transfers insbesondere ihr Erwerbsverhalten nicht verändern.



**Erhöhung des Kinderzuschlags**

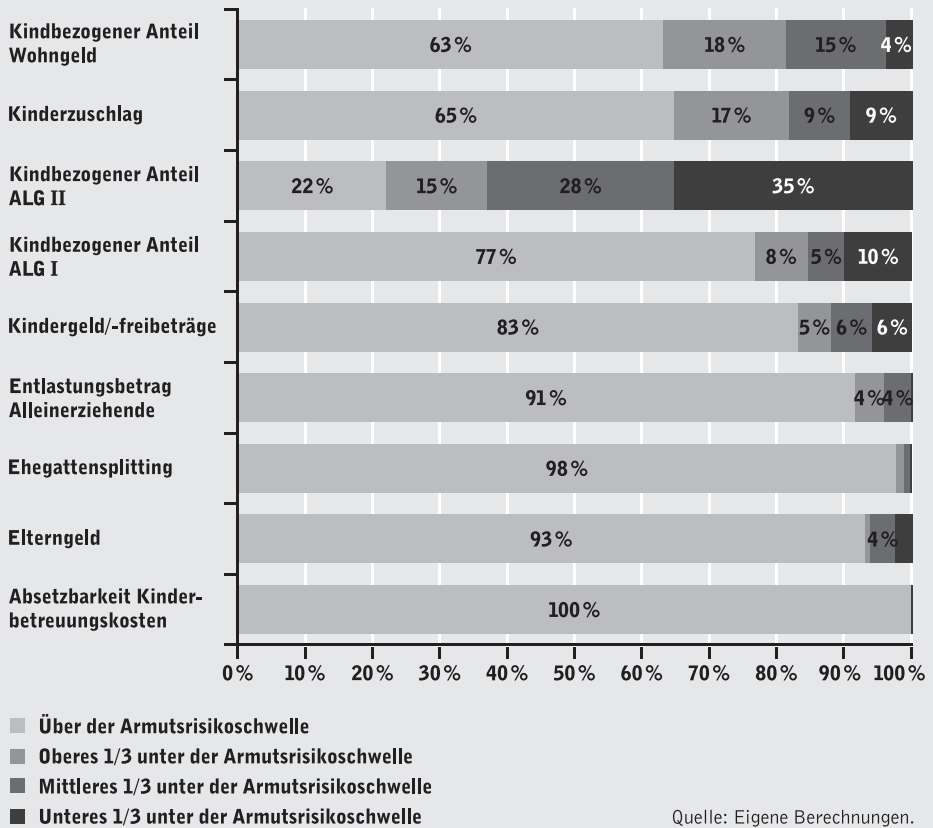
Ein Rückgang des Armutsrisikos von 15,2% auf 10% ließe sich also – wenn man von den zu erwartenden Verhaltensanpassungen absieht im Prinzip für jährlich 3,4 Mrd. Euro erreichen. Die praktische Umsetzung eines solchen kostenminimalen und zielgenauen Transfers, der zu den derzeitigen Leistungen hinzukäme, wäre aber schwierig. Realistischer ist es, an existierende Leistungen anzuknüpfen, die besonders Personen direkt unterhalb der Armutsrisikoschwelle zugutekommen.

Wie Abb. 10 zeigt, erfüllen insbesondere drei der hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen diese Anforderung. Beim Kinderzuschlag entfallen 17% der Ausgaben auf das «obere» Drittel der Armen, also die Gruppe direkt unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Bei den kindbezogenen Anteilen am Wohngeld und am Arbeitslosengeld II sind es 18% bzw. 15%. Andere Leistungen – insbesondere die steuerlichen Leistungen Ehegattensplitting, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und

Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten – kommen hingegen vor allem Personen oberhalb der Armutsrisikoschwelle zugute (vgl. auch die Einteilung nach Dezilen der Einkommensverteilung in Abschnitt 4).

**Abb. 10: Prozentuale Verteilung der Ausgaben auf Haushalte oder- und unterhalb der Armutsrisikoschwelle**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Jahreseinkommen umgerechnet in durchschnittliche Monatseinkommen und bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.



Betrachtet man nur die Anteile unterhalb der Armutsrisikoschwelle, setzt von den drei genannten Leistungen der Kinderzuschlag den stärksten Akzent auf das oberste Drittel: die 17% sind knapp doppelt so hoch wie die Anteile, die auf das mittlere und untere Drittel entfallen (je 9%). Beim Wohngeld legt hingegen ein zweiter Schwerpunkt auf dem mittleren Drittel; beim Arbeitslosengeld II entfällt, gemäß seiner Funktion als Grundsicherung, mit 35% der größte Anteil auf das ärmste Drittel der Armen.

Es wurden vier Szenarien simuliert, in denen der maximale Kinderzuschlag von derzeit 140 Euro auf 170, 200, 300 und 400 Euro pro Monat erhöht wurde. Die übrigen Anspruchsvoraussetzungen (insb. Mindest- und Höchsteinkommensgrenze,

Einkommensanrechnung) blieben dabei unverändert. In zwei weiteren Szenarien wurde die Höchstekommensgrenze abgeschafft, bei einer gleichzeitigen Erhöhung des Kinderzuschlags auf maximal 240 Euro pro Kind. In einer Variante galt die Erhöhung für alle potentiell anspruchsberechtigten Kinder, in einer zweiten Variante nur für die Kinder von Alleinerziehenden.

**Tab. 8: Erhöhung des Kinderzuschlags – Wirkungen auf das Armutsrisiko und fiskalische Kosten**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten, Veränderung der Ausgaben in Mrd. Euro pro Jahr. Fixe Armutsrisikoschwelle von 1052 Euro. Alleinerz.: Alleinerziehende. In den beiden letzten Szenarien wird zusätzlich zur Erhöhung des Kinderzuschlags auf maximal 240 Euro pro Kind auch die Abschaffung der Höchstekommensgrenze simuliert.

Kinderzuschlag (Euro/Monat)	Armutsrisiko	Armutsrisiko der unter 18-Jährigen	Mehrausgaben Kinderzuschlag	Effektive Mehrausgaben
170	-0,07	-0,25	0,19	0,13
200	-0,12	-0,40	0,37	0,27
300	-0,27	-0,80	1,22	0,83
400	-0,44	-1,17	1,98	1,47
240 (alle)	-0,17	-0,57	0,68	0,47
240 (nur Alleinerz.)	-0,03	-0,12	0,20	0,13

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tab. 8 zeigt ausgewählte Ergebnisse der Simulationen. Die direkten Mehrausgaben für den Kinderzuschlag betragen zwischen 0,19 Mrd. und 1,98 Mrd. Euro pro Jahr, verglichen mit einem Ausgangsniveau von etwa 400 Mio. Euro (Statistisches Bundesamt 2012, Wert für 2010). Die effektiven Mehrausgaben unter Berücksichtigung der Interaktionen im Transfersystem liegen aber mit zwischen 0,13 Mrd. und 1,47 Mrd. Euro deutlich darunter. Verantwortlich dafür sind Einsparungen beim Arbeitslosengeld II, denen nur geringe Mehrausgaben beim Wohngeld gegenüberstehen.

Der Rückgang des Armutsrisikos beträgt selbst bei einer (nahezu) Verdreifachung des maximalen Kinderzuschlags von 140 auf 400 Euro lediglich 0,44 Prozentpunkte, ausgehend vom Status-quo-Wert von 15,2%. Etwas stärker ist der Rückgang beim Armutsrisiko der unter 18-Jährigen (maximal minus 1,17 Prozentpunkte, Ausgangswert 18,3%).

Selbst der Kinderzuschlag als die Leistung, die sich noch am stärksten das obere Drittel der Personen unterhalb der Armutsrisikoschwelle richtet, entfernt sich also deutlich vom zielgenauen, kostenminimalen Transfer aus Abschnitt 5.1. Mit einem solchen Transfer ließe sich, wie gesehen, mit 3,4 Mrd. das Armutsrisiko um etwa 5 Prozentpunkte senken; jeder Prozentpunkt erfordert also in diesem Bereich direkt unterhalb der Armutsrisikoschwelle im Schnitt einen Transferbedarf von 680 Mio.



Euro. Dies ist weniger als die 830 Mio. Euro, die eine Anhebung des maximalen Kinderzuschlags auf 300 Euro effektiv kosten würde und mit denen sich die Armutsrisikoquote gerade einmal um 0,27 Prozentpunkte senken ließe. Um eine Reduktion selbst um einen Prozentpunkt zu erreichen, müsste der Kinderzuschlag weit über das hier untersuchte Maß angehoben werden.

Die geringere Effektivität erklärt sich daraus, dass selbst der Kinderzuschlag nicht zielgenau genug ist, um eine möglichst kostengünstige Armutsreduktion zu bewirken: Wie in Abb. 10 gesehen, gehen im Status quo 65% der Ausgaben an Personen in Haushalten oberhalb der Armutsrisikoschwelle und weitere 19% an die ärmsten zwei Drittel unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Außerdem erhalten die Personen, die durch den Kinderzuschlag über die Armutsrisikoschwelle gelangen, oft mehr als für das (minimale) Überschreiten der Schwelle nötig. All dies ist nicht unbedingt schlecht, es führt aber dazu, dass selbst der Kinderzuschlag das relative Armutsrisiko nur zu deutlich höheren Kosten reduzieren kann, als dies ein direkt an der Armutsrisikolücke orientierter Transfer vermag.

## Alleinerziehende

Die möglichst kosteneffiziente Verringerung des generellen Armutsrisikos ist aber nur ein Aspekt der Verteilungsdiskussion. Mindestens so wichtig ist die Hilfe für besonders von Armut bedrohte Gruppen.

Das höchste Armutsrisiko weisen unter den hier betrachteten Haushaltstypen die Alleinerziehenden auf: insgesamt liegt für sie die Armutsrisikoquote bei 35,6%; Personen, die in Haushalten von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden leben, befinden sich sogar in 56,5% aller Fälle unterhalb der Armutsrisikoschwelle (vgl. Tab. 3). Das Armutsrisiko der unter 18-Jährigen ist in Haushalten von Alleinerziehenden mit 40,6% mehr als doppelt so hoch wie in der Bevölkerung insgesamt (18,3%).

Wie in Tab. 7 gesehen, liegt der Transferbedarf für die Alleinerziehenden bei 7,4 Mrd. Euro pro Jahr – so viel würde es bei annahmegemäß unveränderten Markteinkommen kosten, alle Personen in Haushalten von Alleinerziehenden, die sich unterhalb der Armutsrisikoschwelle befinden, gerade auf den Schwellenwert zu heben, das Armutsrisiko für diese Gruppe also auf null zu reduzieren.

Tab. 9 zeigt, wie weit sich mit konkreten Reformen, die an bestehenden Leistungen ansetzen, das Armutsrisiko verringern ließe. In einem ersten Szenario wird der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (1308 Euro im hier betrachteten Referenzjahr 2012) durch einen Abzugsbetrag von der Steuerschuld in Höhe des maximalen Mehrbedarfszuschlags für Alleinerziehende im ALG II ersetzt. Im Jahr 2012 betrug der Eckregelsatz 374 Euro, der maximale Mehrbedarf belief sich also auf  $0,6 * 374 = 224,40$  Euro pro Monat. Im Szenario wird angenommen, dass der Entlastungsbetrag abgeschafft wird und Alleinerziehende dafür bis zu  $12 * 224,40 = 2692,80$  Euro von der Steuerschuld abziehen können.

Die Reform würde zu Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer und beim Solidaritätszuschlag in Höhe von 1,93 Mrd. Euro pro Jahr führen. Gleichzeitig käme es zu kleineren Einsparungen beim Wohngeld, Kinderzuschlag und beim Arbeitslosengeld

II (Aufstocker). Die effektiven Kosten lägen bei 1,83 Mrd. Euro. Die Armutsrisikoquote der Alleinerziehenden ginge um 0,9 Prozentpunkte zurück. Die Kinderarmut in Alleinerziehenden-Haushalten reagiert mit 0,7 etwas weniger, da Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren seltener erwerbstätig sind als Alleinerziehende mit älteren Kindern und daher seltener ein zu versteuerndes Einkommen erzielen, bei dem sich die beiden steuerlichen Leistungen (Entlastungsbetrag vs. Abzugsbetrag von der Steuerschuld) nennenswert auswirken.

**Tab. 9: Verbesserte Unterstützung für Alleinerziehende – Wirkungen auf das Armutsrisiko und fiskalische Kosten**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten, Veränderung der Ausgaben in Mrd. Euro pro Jahr. Fixe Armutsrisikoschwelle von 1052 Euro.

		Alleinerziehende		Direkte Kosten (Steuermindereinnahmen bzw. Kindergeld)	Effektive Kosten
		Armutsrisiko	Armutsrisiko der unter 18-Jährigen		
Steuerabzugsbetrag	max. 2692,80 Euro	-0,9	-0,7	1,93	1,83
	max. 1308,00 Euro*	-0,6	-0,3	0,66	0,64
Steuergutschrift 1308 Euro*		-1,3	-0,9	0,92	0,75
Kindergeldzuschlag	100 Euro	-2,8	-4,0	3,16	1,75
	200 Euro	-6,4	-8,4	6,31	3,79

\*) Der Steuerabzugsbetrag bzw. die Steuergutschrift von 1308 Euro kommen nur Alleinerziehenden zugute, die mindestens 20 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Bei Nichterwerbstätigkeit oder Erwerbstätigkeit in geringerem Umfang kommt das geltende Recht zur Anwendung, also der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In zwei weiteren Szenarios orientiert sich der Steuerabzug nicht an den Mehrbedarfszuschlägen, sondern am derzeitigen Entlastungsbetrag. In einer ersten Variante sind die 1308 Euro als Steuerabzugsbetrag ausgestaltet, sind also durch die Höhe der tatsächlichen Steuerschuld gedeckelt. Die zweite Variante ist als Steuergutschrift ausgestaltet: Bei einer Steuerschuld von 0 Euro erhalten die Haushalte also 1308 Euro pro Jahr; diese «negative Steuer» wird dann mit der Steuerschuld verrechnet. Eine Steuerschuld von 1308 Euro reduziert sich durch die Gutschrift also auf 0 Euro. Ab dieser Schwelle von 1308 Euro sind beide Varianten deckungsgleich. In beiden Fällen kommen die neuen Regelungen nur Alleinerziehenden zugute, die mindestens 20 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Bei Nichterwerbstätigkeit oder Erwerbstätigkeit in

geringerem Umfang kommt das geltende Recht zur Anwendung, also der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende.

Der Steuerabzug von 1308 Euro wirkt erwartungsgemäß schwächer als der Abzug von 2692,80 Euro, zumal als Bedingung die Mindestarbeitszeit von 20 Wochenstunden hinzukommt. Durch diese Bedingung fällt auch die Gegenfinanzierung durch den Rückgang beim Arbeitslosengeld II schwächer aus, da bei einer Tätigkeit ab 20 Wochenstunden der ALG II-Bezug seltener ist als in der Gruppe aller Alleinerziehenden. Die effektiven Kosten für dieses Szenario betragen 0,64 Mrd. Euro pro Jahr. Bei einer Ausgestaltung als Steuergutschrift liegen die Kosten mit 0,75 Mrd. Euro etwas darüber; dafür fällt der Rückgang des Armutsrisikos deutlich stärker aus, da auch Haushalte mit niedrigem Einkommen und damit niedriger Steuerschuld von der Gutschrift profitieren.

Nicht erfasst sind hier die Wirkungen der Reformen auf das Erwerbsverhalten. Bei den beiden Szenarien, die an eine Mindestarbeitszeit von 20 Wochenstunden gekoppelt sind, ist eine positive Wirkung zu erwarten, die – durch das höhere Aufkommen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen – zur Gegenfinanzierung beitragen und die effektiven Kosten der Szenarien weiter reduzieren dürfte. Beim Steuerabzug von 2692,80 Euro *ohne* Mindestarbeitszeit liegen die Dinge etwas komplizierter: Einerseits macht der großzügigere Steuerabzug die Aufnahme einer Erwerbstätig – so sie denn mit der Kinderbetreuung vereinbar ist – finanziell attraktiver. Insbesondere gilt dies in einem mittleren Einkommensbereich, da der Steuerabzug sein Maximum von 2692,80 Euro deutlich früher erreicht als der Vorteil aus dem Entlastungsbetrag, der bis zum Erreichen des Spitzensteuersatzes mit dem zu versteuernden Einkommen wächst. Andererseits entfaltet die großzügigere Förderung aber auch einen sogenannten «Einkommenseffekt». Damit ist gemeint, dass ein bestimmtes verfügbares Einkommen nun bei einem niedrigeren zu versteuernden Einkommen erreicht werden kann. Manche Personen werden aus diesem Grund möglicherweise den zeitlichen Umfang ihrer Erwerbstätigkeit einschränken.

Bei den zwei Szenarien in Tab. 9 wirkt nur dieser Einkommenseffekt: Simuliert wird eine reine Kindergelderhöhung (ohne Anpassung der Kinderfreibeträge) von 100 bzw. 200 Euro monatlich. Dieser Zuschlag zum Kindergeld kommt nur Alleinerziehenden zugute. In der Simulation wird angenommen, dass der Zuschlag – anders als

das Kindergeld in bisheriger Höhe – nicht auf den Unterhalt und den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird.<sup>9</sup>

Bei gegebenen Markteinkommen würden die Kindergelderhöhungen 3,16 bzw. 6,31 Mrd. Euro pro Jahr kosten. Dem stehen jedoch erhebliche Einsparungen bei anderen Transfers (insbesondere beim ALG II) gegenüber. Im Ergebnis lägen die Nettoausgaben mit 1,75 Mrd. bzw. 3,79 Mrd. deutlich unter den direkten Kosten.

Die effektiven Kosten von 1,75 Mrd. Euro bei einer Erhöhung um 100 Euro entsprechen ziemlich genau dem Wert aus dem Szenario, in dem der Entlastungsbetrag durch einen Steuerabsetzbetrag ersetzt wurde. Die armutsvermeidende Wirkung ist nun aber deutlich stärker: Die Armutsrisikoquote geht um 2,8 Prozentpunkte zurück, das Armutsrisiko der unter 18-Jährigen sinkt sogar um 4,0 Prozentpunkte. Die stärkere Reaktion liegt daran, dass alle Haushalte (und nicht nur diejenigen mit einem nennenswerten zu versteuernden Einkommen) von der Reform profitieren. Bei einer Kindergeldzulage von 200 Euro pro Kind und Monat ließe sich das Armutsrisiko der Personen in Alleinerziehenden-Haushalten sogar um 6,4 Prozentpunkte und das der Minderjährigen in diesen Haushalten um 8,4 Prozentpunkte senken.<sup>10</sup>

Allerdings ist auch der Kindergeldzuschlag im Vergleich mit dem zielgenauen Transfer aus Abschnitt 5.1 nicht besonders kosteneffizient: So beträgt der theoretische Transferbedarf zum Schließen der Armutslücke für die Alleinerziehenden, also für einen Rückgang der Armutsrisikoquote von 35,6% auf 0%, 7,4 Mrd. Euro pro Jahr. Der Kindergeldzuschlag von 200 Euro erreicht mit etwa der Hälfte des Geldes (3,79 Mrd. Euro) lediglich einen Rückgang um 6,4 Prozentpunkte.

- 
- 9** Die Anrechnung auf den Unterhalt und den Unterhaltsvorschuss lässt sich mit den Informationen im SOEP nur schwer modellieren. Daher nehmen sämtliche Simulationen in dieser Studie an, dass die Haushalte stets Unterhalt in der tatsächlich beobachteten Höhe erhalten. Bei der Kindergelderhöhung für Alleinerziehende um 100 bzw. 200 Euro ist diese Annahme jedoch nicht unproblematisch, weil dadurch im Ergebnis die armutsvermeidende Wirkung der Reform überschätzt wird. Für diese beiden Szenarien wurde daher zusätzlich eine Variante mit einer anderen Einkommensanrechnung simuliert. Dabei wurde mangels genauerer Angaben im SOEP angenommen, dass der Unterhalt in Höhe des Mindestunterhalts nach der Düsseldorfer Tabelle gewährt wird; die Modellierung folgt hier dem Bericht «Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland» (Bonin et al. 2013). Das Kindergeld wird vollständig auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet; beim Unterhalt wird hingegen nur das halbe Kindergeld abgezogen. Durch die Anrechnung geht das Armutsrisiko in den beiden Reformszenarien etwas weniger stark zurück. Bei einer Kindergelderhöhung um 100 Euro sinkt das Armutsrisiko der unter 18-Jährigen in Haushalten von Alleinerziehenden um 3,6 (statt 4,0) Prozentpunkte. Die Erhöhung um 200 Euro führt zu einem Rückgang um 8,0 (statt 8,4) Prozentpunkte. Wegen der schlechten Datengrundlage für die Modellierung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss können diese Angaben aber lediglich eine ungefähre Größenordnung vermitteln.
- 10** Diese Werte ergeben sich, wenn die Armutsrisikoschwelle auf dem Wert des Status quo, also bei 1052 Euro pro Person, fixiert wird. Bei variabler Armutsrisikoschwelle fällt der Rückgang mit 6,3 bzw. 8,3 Prozentpunkten etwas schwächer aus. Wie in Abb. 7 gesehen, erhöht sich durch eine breit streuende Leistung wie das Kindergeld das Medianeinkommen und damit die Armutsrisikoschwelle, wodurch ein Teil der Armut vermeidenden Wirkung konterkariert wird. Dieser Effekt fällt hier aber nicht allzu stark aus, da der Kindergeldzuschlag nur den Alleinerziehenden zugutekommt.

## Kinderbetreuung

Eine Verminderung des Armutsrisikos über monetäre Transfers allein ist also schwierig: Für die kostenminimale Reduzierung über Transfers nur an die am wenigsten Bedürftigen unter der Armen sind die bestehenden Leistungen nicht zielgenau genug; Leistungserhöhungen werden also verglichen mit dem Zielerreichungsgrad schnell teuer, da sie zu breit streuen. Der umgekehrte Schwerpunkt, also eine (hier in den Simulationen nicht untersuchte) stärkere Konzentration auf die Ärmsten der Armen, wäre zwar geboten, um mit jedem eingesetzten Euro die größte Not zu lindern; eine solche Schwerpunktsetzung wirkt sich jedoch kaum auf die Armutsrisikoquote aus, da höhere Transfers an die Haushalte mit den allerniedrigsten Einkommen kaum ausreichen werden, um die Haushalte über die Armutsrisikoschwelle zu heben. Dies wäre nur zu erheblichen finanziellen Kosten möglich. Wie oben gesehen, beträgt der jährliche Transferbedarf für eine Armutsrisikoquote von 0% ca. 44 Milliarden Euro, und dies gilt ja auch nur für den günstigsten Fall, in dem die Transfers zielgenau und genau in der richtigen Höhe erfolgen und keinerlei Anpassungen der Markteinkommen zur Folge haben.

Ergänzend zu den monetären Transfers soll daher in diesem Abschnitt ein anderer Ansatzpunkt untersucht werden, der Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Wie oben in Tab. 3 gesehen, ist die Armutsrisikoquote in Haushalten, in denen niemand erwerbstätig ist, mit 26,7% deutlich höher als in der Gesamtbevölkerung (15,2%). Besonders gilt dies in Haushalten mit Kindern: 31,8% der Personen in Paarhaushalten mit Kindern und 56,5% der Personen in Alleinerziehenden-Haushalten sind von Armut bedroht, wenn in diesen Haushalten niemand arbeitet.

Für Haushalte mit Kindern ist eine Erwerbstätigkeit nur möglich, wenn eine Betreuungslösung gefunden wird. Im hier verwendeten Simulationsmodell ist diese Nebenbedingung der Berufstätigkeit erfasst: Es wird angenommen, dass für Eltern mit Kindern unter 4 Jahren eine Arbeit in Teilzeit einen Halbtags- und eine Vollzeitbeschäftigung eine Ganztagsbetreuung erfordert. Kinder im Alter von 4 bis 6 Jahren gehen annahmegemäß auch dann in den Kindergarten, wenn ein oder beide Elternteils nicht erwerbstätig sind. Die Betreuungsanforderungen für ältere Kinder sind im Modell nicht abgebildet.

Die Kosten der Kinderbetreuung (Elternbeiträge für öffentliche Betreuungseinrichtung und Stundenlöhne für Tagesmütter) werden auf Basis der SOEP-Zusatzstichprobe «Familien in Deutschland», Welle 2010, geschätzt und dann den SOEP-Haushalten des Jahres 2012 zugespielt (zu den Einzelheiten, siehe Abiry et al. 2014). Die tatsächlichen Kosten der öffentlichen Betreuungsplätze werden mithilfe der Daten von Schilling (2007) abgeschätzt; auf Basis der Untersuchung wird angenommen, dass die Elternbeiträge im Mittel nur etwa 14% der Kosten tragen. Die Differenz wird im Folgenden als öffentliche Subvention für die Kinderbetreuung ausgewiesen.

In einem ersten Szenario wird simuliert, welchen Einfluss diese Subvention auf die Armutsrisikoquote hat. Dazu werden – anders als bisher – die Kosten der

Kinderbetreuung vom verfügbaren Einkommen abgezogen. Dadurch ergibt sich im Status quo eine minimal andere Armutsrisikoquote von 15,1%; die Armutsrisikoquote der unter 18-Jährigen liegt gerundet nach wie vor bei 18,3%. Dass die Auswirkungen nicht größer ausfallen, liegt daran, dass durch das neue Maß nicht nur die Haushaltseinkommen, sondern auch die Armutsrisikoschwelle kleiner werden.

**Tab. 10: Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit – Wirkungen auf das Armutsrisiko und fiskalische Kosten**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten, Veränderung der Ausgaben in Mrd. Euro pro Jahr. Fixe Armutsrisikoschwelle von 1049 Euro. Anders als in den bisherigen Tabellen werden die Kosten der Kinderbetreuung bei den verfügbaren Einkommen berücksichtigt; daher ist auch die Armutsrisikoschwelle geringfügig anders als in den bisherigen Tabellen. Die Ausweitung der Erwerbstätigkeit wird nur für Eltern mit Kindern unter sechs Jahren simuliert. Den Eltern wird in den kontrafaktischen Szenarien das durchschnittliche Bruttoerwerbseinkommen der jeweiligen Kategorien zugewiesen. Teilzeit ist hier definiert als eine Arbeitszeit zwischen 10 und 30 Stunden pro Woche, Vollzeit entspricht einem Arbeitsumfang von 36 bis 40 Wochenstunden.

	Armutsrisiko	Armutsrisiko der unter 18-Jährigen	Mehrausgaben für Subvention Kinderbetreuung	Effektive Mehrausgaben
Kosten-deckende Elternbeiträge	0,6	1,6	-13,0	-11,7
Kostenlose Betreuung	-0,1	-0,3	2,8	2,3
Nicht erwerbstätig → Teilzeit	-2,0	-6,4	15,5	5,8
Nicht erwerbstätig → Vollzeit	-2,5	-7,8	23,9	-18,7

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie Tab. 10 zeigt, würde die Einführung kostendeckender Betreuungsplätze zu Einsparungen der öffentlichen Hand von etwa 13 Mrd. Euro pro Jahr führen. Dem stehen jedoch Mehrausgaben bei den Transfers und Steuermindereinnahmen durch die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten gegenüber, sodass unter dem Strich nur Einsparungen von etwa 11,7 Mrd. Euro blieben. Durch die zusätzliche finanzielle Belastung der Haushalte steigt allerdings das Armutsrisiko um 0,6 Prozentpunkte insgesamt und um 1,6 Prozentpunkte bei den Personen unter 18 Jahren. Darunter sind jedoch in beiden Fällen Haushalte, in denen keine Kinder unter sechs Jahren leben und die daher nicht direkt von den Einkommenseinbußen betroffen sind. Wenn man dies bedenkt, dann fällt die armutsvermeidende Wirkung der subventionierten Kinderbetreuung im Vergleich der hier betrachteten Leistungen beträchtlich aus (vgl.

Abb. 8), insbesondere im Verhältnis zum fiskalischen Aufwand.<sup>11</sup> Allerdings sind die Zahlen vorsichtig zu interpretieren, da mögliche Anpassungen bei der Erwerbstätigkeit und dem Betreuungsarrangement, die bei einem drastischen Anstieg der Elternbeiträge zu erwarten sind, nicht in der Simulation berücksichtigt werden.

Diese methodische Einschränkung ist im zweiten Szenario der Tabelle weniger schwerwiegend. Hier geht es um die völlige Abschaffung der Elternbeiträge, also um einen Rückgang von (im Schnitt) 14% der wahren Kosten auf 0%. Dies wäre mit direkten Mehraufgaben von ca. 2,8 Mrd. Euro pro Jahr verbunden. Unter Berücksichtigung von Einsparungen bei den Transfers und von leichten Steuermehreinnahmen belaufen sich die Kosten auf 2,3 Mrd. Euro. Mit Zusatzausgaben in dieser Höhe ließe sich die Armutsrisikoquote insgesamt um 0,1 Prozentpunkte senken, die der unter 18-Jährigen um 0,3 Prozentpunkte.

Die letzten beiden Szenarien in Tab. 10 zeigen auf, welches Potential zur Armutsvermeidung sich aus einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit ergäbe. In beiden Szenarien werden die Elternbeiträge wieder auf den tatsächlichen Stand gesetzt. Dafür wird nun angenommen, dass bisher nicht erwerbstätige Personen mit Kindern im Alter von unter sechs Jahren entweder alle in Teilzeit oder alle in Vollzeit arbeiten und den durchschnittlichen Bruttoarbeitslohn der derzeit in diesem Umfang Beschäftigten erzielen.<sup>12</sup>

Die Armutsrisikoquote würde in beiden Fällen deutlich sinken, und dies obwohl nur ein Teil der Bevölkerung (nicht erwerbstätige Erwachsene in Haushalten mit Kindern unter sechs Jahren) betroffen wäre. Der Rückgang beträgt bei einem Wechsel aus der Nichterwerbstätigkeit in eine Teilzeitbeschäftigung circa 2 Prozentpunkte insgesamt und sogar 6,4 Prozentpunkte bei den unter 18-Jährigen. Würden alle Personen stattdessen eine Vollzeitstelle aufnehmen, ginge die Armutsrisikoquote um 2,5 Prozentpunkte zurück, die der unter 18-Jährigen um 7,8 Prozentpunkte. Für einen merklichen Rückgang des Armutsrisikos ist also in vielen Fällen bereits eine Teilzeitstelle

**11** Im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen in Deutschland wurde untersucht, wie sich die Subvention der Elternbeiträge auf das Armutsrisiko derjenigen Haushalt auswirkt, in denen mindestens ein Kind eine Kinderbetreuungseinrichtung besucht. Gäbe es die Subvention nicht, so läge – bei annahmegemäß unverändertem Einrichtungsbesuch – das Armutsrisiko der betroffenen Paarhaushalte um 13 Prozentpunkte höher als im Status quo. Für die betroffenen Alleinerziehenden ergäbe sich sogar ein Anstieg des Armutsrisikos um 33 Prozentpunkte.

**12** Teilzeit ist hier definiert als eine Arbeitszeit zwischen 10 und 30 Stunden pro Woche, Vollzeit entspricht annahmegemäß einem Arbeitsumfang von 36 bis 40 Wochenstunden. Wir berechnen die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne separat für Alleinerziehende (aus Fallzahlgründen ohne Unterscheidung nach dem Geschlecht) und für Männer und Frauen in Paarhaushalten mit Kindern. Es ergeben sich Mittelwerte von 1186 Euro (Teilzeit) und 2908 Euro (Vollzeit) für die Alleinerziehenden, 2038 Euro (Teilzeit) und 3506 (Vollzeit) für Männer in Paaren sowie 1257 Euro (Teilzeit) und 3220 Euro (Vollzeit) für Frauen in Paaren. Die Annahme, dass alle derzeit nicht Erwerbstätigen im Schnitt ebenfalls in dieser Höhe verdienen werden, dient der Vereinfachung. Möglich wären auch geringere Verdienste: Entweder, weil mit dem zusätzlichen Arbeitsangebot die Löhne tendenziell etwas fallen dürften, oder weil die nicht Erwerbstätigen im Schnitt vermutlich etwas geringer qualifiziert sind, zumindest aber über weniger Berufserfahrung verfügen dürften.

ausreichend; der zusätzliche Rückgang bei einem Wechsel in eine Vollzeitbeschäftigung fällt – trotz der recht großen Unterschiede bei den Bruttolöhnen nicht mehr allzu groß aus, da es hier in vielen Fällen bereits um eine Verbesserung im Bereich oberhalb der Armutsrisikoschwelle geht.

Anders fällt jedoch die Bewertung hinsichtlich der fiskalischen Wirkungen aus. Aus Sicht der öffentlichen Kassen ist die Vollzeitbeschäftigung deutlich attraktiver. Sie bedeutet zwar erhebliche Mehrausgaben für die Subvention der Kinderbetreuung (23,9 Mrd. Euro pro Jahr in der Simulation), gleichzeitig steigen aber die Einnahmen aus der Einkommensteuer und die Beiträge zur Sozialversicherung, während die Transferausgaben zurückgehen. Gelänge also ein Wechsel aller bisher nicht Erwerbstätigen in Haushalten mit Kindern unter sechs Jahren in eine Vollzeitbeschäftigung zu den derzeit üblichen Löhnen, dann könnte der Staat trotz der Zusatzkosten für die Subvention der Elternbeiträge mit jährlichen Mehreinnahmen von etwa 18,7 Mrd. Euro rechnen. Bei der Teilzeit ergäbe sich hingegen effektiv ein Minus von 5,8 Mrd. Euro, da auf die niedrigen Löhne vergleichsweise wenig Steuern und Sozialabgaben gezahlt werden, mit denen sich die Mehrkosten für die Subvention der zusätzlich erforderlichen Betreuungsplätze nur zu einem Teil gegenfinanzieren lassen.



# LITERATUR

- Abiry, R.; Boll, C.; Bonin, H.; Gerlach, I.; Hank, K.; Laß, I.; Nehr Korn-Ludwig, M.A.; Reich, N.; Reuß, K.; Schnabel, R.; Stichnoth, H.; Wilke, C. (2014): Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen, Mannheim.
- Bonin, H.; Clauss, M.; Gerlach, I.; Laß, I.; Mancini, A. L.; Nehr Korn-Ludwig, M.A.; Niepel, V.; Schnabel, R.; Stichnoth, H.; Sutter, K. (2013a): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Mannheim.
- Bonin, H.; Pfeiffer, F.; Reuß, K.; Stichnoth, H. (2013b): Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus, Mannheim.
- Goebel, J.; Grabka, M.M.; Schröder, C. (2015): Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht, DIW Wochenbericht 25.2015, Berlin.
- Grabka, M.M.; Goebel, J.; Schupp, J. (2015): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, DIW Wochenbericht 43.2012, Berlin.
- Schilling, M. (2007): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung. In: Deutsches Jugendinstitut e.V. und Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik (Hrsg.): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der amtlichen Statistik, München und Dortmund.
- Statistisches Bundesamt (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Wiesbaden.
- Wagner, Gert G., Joachim R. Frick und Jürgen Schupp. (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. Schmollers Jahrbuch, 127(1): 139-169.

# ANHANG

**Tab. 11: Verteilung der Haushalte auf die Einkommensdezile, nach Haushaltstyp und Zahl der Erwerbstätigen (1/2)**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Basis ist die Einkommensverteilung aller Haushalte, nicht die separaten Verteilungen nach Haushaltstyp. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

	1-Pers.-HH		Alleinerziehende	
	Nicht erwerbstätig	Erwerbstätig	Nicht erwerbstätig	Erwerbstätig
1. Dezil	21%	9%	36%	7%
2. Dezil	13%	11%	24%	20%
3. Dezil	11%	10%	12%	16%
4. Dezil	11%	8%	9%	14%
5. Dezil	9%	11%	3%	13%
6. Dezil	8%	11%	4%	9%
7. Dezil	8%	11%	4%	5%
8. Dezil	7%	11%	1%	6%
9. Dezil	6%	10%	2%	5%
10. Dezil	7%	8%	4%	5%
<b>Gesamt</b>	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tab. 12: Verteilung der Haushalte auf die Einkommensdezile, nach Haushaltstyp und Zahl der Erwerbstätigen (2/2)**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Basis ist die Einkommensverteilung aller Haushalte, nicht die separaten Verteilungen nach Haushaltstyp. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

	Paare ohne Kinder			Paare mit Kindern		
	Zahl der Erwerbstätigen			Zahl der Erwerbstätigen		
1. Dezil	9%	3%	0,4%	14%	4%	1%
2. Dezil	8%	4%	2%	20%	11%	4%
3. Dezil	10%	6%	4%	15%	12%	8%
4. Dezil	12%	9%	5%	11%	13%	10%
5. Dezil	12%	10%	7%	10%	12%	11%
6. Dezil	11%	12%	9%	7%	11%	14%
7. Dezil	11%	12%	12%	8%	10%	14%
8. Dezil	8%	14%	16%	5%	11%	15%
9. Dezil	11%	14%	20%	5%	11%	13%
10. Dezil	9%	17%	26%	4%	7%	12%
<b>Gesamt</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tab. 13: Verteilung der Ausgaben im Status quo (1/2)**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

	Kindergeld/-freibeträge	Ehegatten-splitting	Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	Elterngeld
<b>1. Dezil</b>	8%	0%	0%	5%
<b>2. Dezil</b>	15%	4%	1%	4%
<b>3. Dezil</b>	13%	7%	4%	6%
<b>4. Dezil</b>	11%	8%	5%	11%
<b>5. Dezil</b>	10%	8%	8%	8%
<b>6. Dezil</b>	10%	11%	11%	10%
<b>7. Dezil</b>	9%	10%	14%	18%
<b>8. Dezil</b>	9%	12%	15%	11%
<b>9. Dezil</b>	8%	17%	18%	17%
<b>10. Dezil</b>	7%	23%	25%	10%
<b>Gesamt</b>	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tab. 14: Verteilung der Ausgaben im Status quo (2/2)**

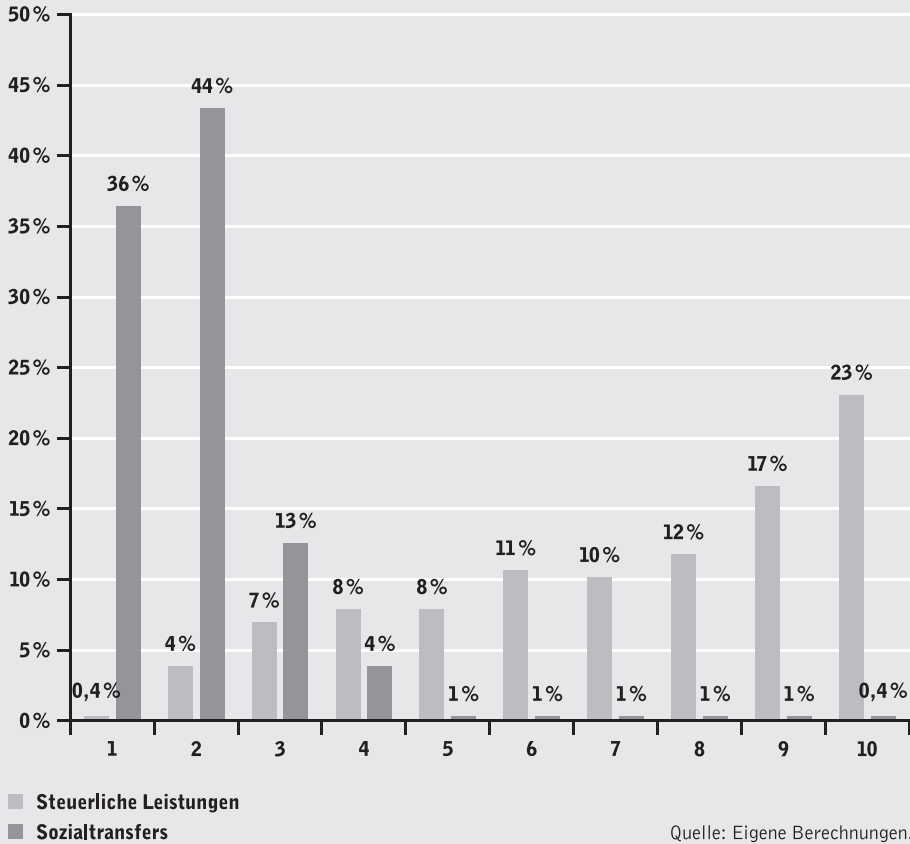
Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

	Kindbezogene Anteile an...			Kinderzuschlag	Entlastungsbetrag für Alleinerziehende
	ALG I	ALG II	Wohngeld		
1. Dezil	13%	44%	4%	5%	1%
2. Dezil	20%	40%	63%	52%	12%
3. Dezil	20%	9%	25%	34%	16%
4. Dezil	20%	8%	8%	8%	15%
5. Dezil	2%	0%	0%	0%	15%
6. Dezil	10%	0%	0%	0%	12%
7. Dezil	8%	0%	0%	0%	7%
8. Dezil	1%	0%	0%	0%	8%
9. Dezil	2%	0%	0%	0%	7%
10. Dezil	4%	0%	0%	0%	7%
<b>Gesamt</b>	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Berechnungen.

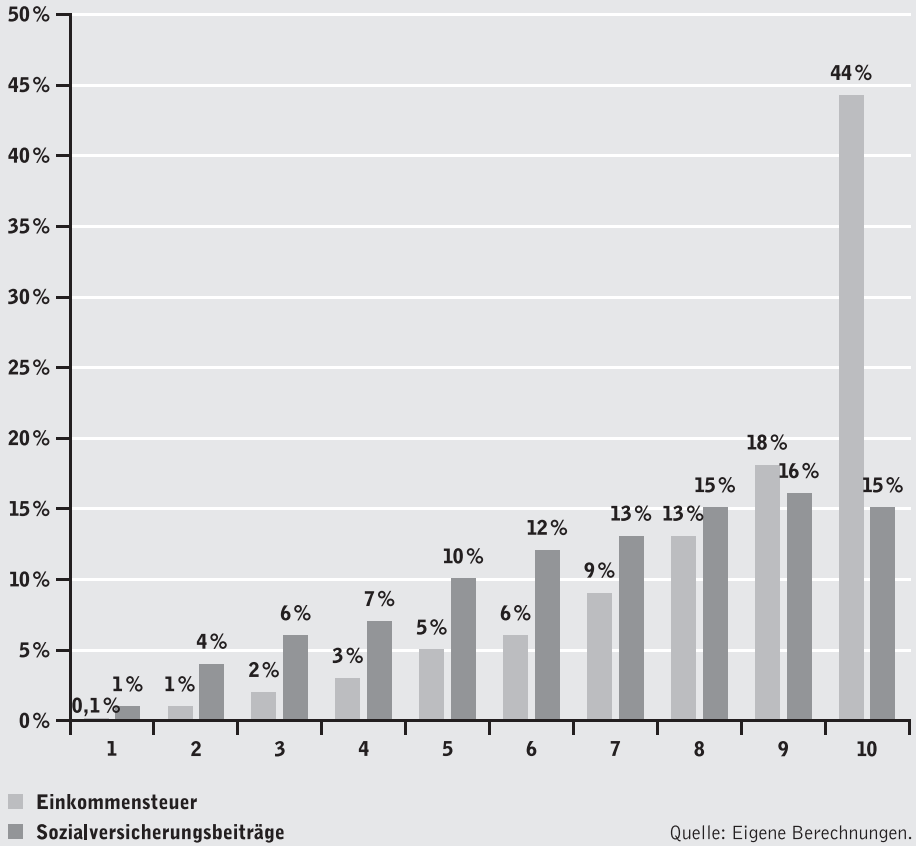
**Abb. 11: Verteilung der steuerlichen Familienleistungen und der Geldtransfers nach Einkommensdezil**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Steuerliche Leistungen: Ehegattensplitting, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Sozialtransfers: kindbezogene Anteile bei ALG II und Wohngeld, Kinderzuschlag. Die Dezile beruhen auf der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Einkommensverteilung.



**Abb. 12: Verteilung der Einkommensteuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge nach Einkommensdezil**

Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensteuer inkl. Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag. Sozialversicherungsbeiträge: Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen. Die Dezile beruhen auf der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Einkommensverteilung.







# Alleinerziehende besser unterstützen – Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz

## INHALT

<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>160</b>
<b>2. Einleitung</b>	<b>160</b>
<b>3. Problembeschreibung</b>	<b>162</b>
a. Empirische Erkenntnisse zur Sicherungsfunktion von Kindesunterhalt	162
b. Empirische Erkenntnisse zu den Gründen für ausfallenden Kindesunterhalt	163
c. Empirische Erkenntnisse zur Sicherungsfunktion des Unterhaltsvorschusses	164
d. Realität niedriger Rückholquoten (Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen)	165
e. Zwischenfazit	167
<b>4. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz</b>	<b>167</b>
a. Altersgrenze anheben und Höchstbezugsdauer reformieren	167
b. Kindergeldanrechnung verändern	168
c. Eheschließung/Verpartnerung als Leistungsausschlusskriterium überdenken	169
<b>5. Vollzugaufwand verringern: Vorrang des Unterhaltsvorschusses gegenüber dem SGB II abschaffen?</b>	<b>169</b>
<b>6. Rückgriff gegenüber Unterhaltspflichtigen verbessern</b>	<b>171</b>
a. Gründe für niedrige Rückholquoten und Verbesserungspotenzial	171
b. Fehlerquellen beim Rückgriff	173
c. Erfolgsfaktor Finanzierung der Unterhaltsvorschussstellen	174
<b>7. Empfehlungen</b>	<b>179</b>
1. Unterhaltsvorschuss ausbauen	179
2. Möglichkeiten der Steigerung der Rückholquoten gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen	179
3. Missstände der Rückgriffverwaltung beenden	179
Literatur	181
Quellen	183

# 1. Zusammenfassung

Der Unterhaltsvorschuss ist eine familienpolitische Leistung, die das Ziel hat, zumindest zeitweise das Risiko des ausfallenden Kindesunterhalts von der Alleinerziehendenfamilie auf den Staat zu verlagern. Seit seiner Einführung im Jahr 1980 hat der Unterhaltsvorschuss an Bedeutung gewonnen. Trotzdem erreicht er nicht alle Alleinerziehendenfamilien, da er mit einer Höchstbezugsdauer von 72 Monaten und einer Altersgrenze (Vollendung des 12. Lebensjahres) versehen ist. Empirische Untersuchungen über die Zahlung von Kindesunterhalt zeigen deutlich, dass ausfallender, unregelmäßiger oder nicht in voller Höhe gezahlter Kindesunterhalt ein großes Problem für viele Alleinerziehendenhaushalte darstellt. In etwa 75 Prozent der Fälle kann durch Kindesunterhaltszahlungen weder der angemessene Bedarf eines Kindes gedeckt noch eine Mindestsicherung erreicht werden. Angesichts der geringen Sicherungsfunktion, die der Kindesunterhalt in der sozialen Wirklichkeit entfaltet, sollte das Konzept der temporären Unterstützung durch den Unterhaltsvorschuss überdacht und der Unterhaltsvorschuss zu einer Leistung für Alleinerziehende umgewandelt werden, die auch dauerhaft zumindest das sächliche Existenzminimum des Kindes absichert. Eine solche Reform würde die finanzielle Situation vieler Alleinerziehendenfamilien verbessern.

Wenn der Staat in Vorleistung für ausfallenden Unterhalt geht, versucht er auch, auf dem Wege des Rückgriffs die vorgestreckten Mittel beim anderen Elternteil zurückzuholen. Die Einnahmen durch den Rückgriff, die sogenannte Rückholquote, sind allerdings eher gering. Die Rückholquote lag im Jahr 2015 im Bundesdurchschnitt bei 23 Prozent. Durch die Beteiligung der Länder an der Finanzierung des Unterhaltsvorschusses ist die größte Hürde für diese Reform die Einigung zwischen Bund und Ländern über die damit verbundenen Kosten. Eine Finanzierung eines Ausbaus des Unterhaltsvorschusses allein über eine Verbesserung der Rückholquoten ist allerdings nicht realistisch. Das Wissen darüber, warum so häufig kein Kindesunterhalt gezahlt wird, ist sehr gering, gleiches gilt für die Ursachen der eher schlechten Einnahmen durch Rückgriffe. Prüfungen der Verwaltungspraxis zeigten in der Vergangenheit allerdings eine Reihe von Missständen bei der Durchsetzung auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche auf, die beseitigt werden müssen. Letztlich auch deshalb, weil durch das Signal, dass der Rückgriff nicht ernsthaft betrieben wird auch die Botschaft ausgesendet wird, die Nichtzahlung von Unterhalt bleibe letztlich folgenlos. Es sollte darüber nachgedacht werden, wie die Kommunen besser motiviert werden können, die Rückholquoten zu optimieren. Eine Handlungsoption ist die Einrichtung regional übergreifender spezialisierter Rückgriffstellen.

# 2. Einleitung

Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern machen 27,8 Prozent aller Familien in Ostdeutschland und 18,6 Prozent aller Familien in Westdeutschland aus (Statistisches Bundesamt 2015). Alleinerziehende ist weiblich, 89 Prozent der Alleinerziehenden sind Frauen. Sie haben ein überdurchschnittliches Armutsrisiko und eine SGB II-Quote

von 37,6 Prozent im Bundesdurchschnitt (Bundesagentur für Arbeit 2016), wobei viele Alleinerziehende im SGB II-Leistungsbezug erwerbstätig sind, aber nicht genug verdienen, um für sich und ihre Kinder den grundsicherungsrechtlichen Bedarf (also das Existenzminimum) abzudecken.

Eine Ursache für die prekäre Einkommenssituation vieler Alleinerziehender ist, dass der Kindesunterhalt nicht oder nicht in ausreichender Höhe gezahlt wird. Dafür kann es verschiedene Gründe geben (der andere Elternteil ist verstorben, unbekannt, nicht leistungsfähig oder entzieht sich der Unterhaltspflicht). Zur Unterstützung von Alleinerziehenden in diesen Situationen existiert mit dem Unterhaltsvorschuss eine Sozialleistung. Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz, hier abgekürzt: UVG) ist am 1.1.1980 in Kraft getreten. Es hat den Zweck, alleinerziehende Elternteile in finanzieller Hinsicht durch die Unterhaltsvorschussleistung bei Schwierigkeiten bei ausfallendem Kindesunterhalt zu unterstützen (BT-Drs. 8/1952 S. 6). Der Unterhaltsvorschuss wird heute bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres gewährt, längstens aber für 72 Monate. Das Einkommen des alleinerziehenden Elternteils, bei dem das Kind lebt, spielt für die Berechnung keine Rolle. Auch beim Kindesunterhalt spielt im gesetzlichen Regelfall das Einkommen des betreuenden Elternteiles für den Barunterhalt keine Rolle, weil das BGB in § 1606 Abs. 3 S. 2 den Grundsatz aufstellt, dass der betreuende Elternteil eines minderjährigen unverheirateten Kindes seine Unterhaltspflicht in der Regel bereits durch die Pflege und Erziehung des Kindes erfüllt (vgl. Scheiwe/Wersig 2011, S. 21 ff.). Normativer Anspruch und Realität klaffen an dieser Stelle allerdings häufig auseinander, weil in etwa zwei Drittel aller Fälle der Kindesunterhalt nicht einmal das kindliche Existenzminimum abdeckt.

Für Kinder bis zu sechs Jahren beträgt der Unterhaltsvorschuss im Jahr 2016 monatlich 145 Euro, für Kinder zwischen sechs und (unter) zwölf Jahren 194 Euro. Die Höhe des Unterhaltsvorschusses ergibt sich aus folgender Rechnung: Der Mindestunterhalt für ein Kind ist der volle steuerliche Kinderfreibetrag (2016: 384 Euro für ein Kind zwischen sechs und elf Jahren, 335 Euro für ein Kind unter sechs Jahren pro Monat), von diesem wird das Kindergeld in Höhe von 190 Euro abgezogen. Der Differenzbetrag ergibt den Unterhaltsvorschuss, der nach der Vorstellung des Gesetzgebers das sächliche Existenzminimum eines Kindes absichern soll.

Die Länder führen das Gesetz nach Art. 84 Abs. 1 GG als eigene Angelegenheit aus, sie regeln auch die Einrichtung der Behörden, die das Gesetz ausführen. Die Unterhaltsvorschussleistung wurde ursprünglich zur Hälfte vom Bund finanziert, im Jahr 1999<sup>1</sup> wurde der Anteil auf einen Drittel vom Bund reduziert (geregelt in § 8 UVG). Im Jahr 2015 betragen die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss insgesamt rund 843 Mio. Euro (Anteil des Bundes: rund 281 Mio. Euro) (BT-Drs. 18/7700, S. 5). Die Unterhaltsforderung des Kindes geht auf das Bundesland über, in dem die Leistung erbracht wurde. Die Bundesländer haben die Möglichkeit, die Kommunen an den Kosten für den Unterhaltsvorschuss zu beteiligen, wovon sie überwiegend auch

1 BGBl. I 1999, 2671.

Gebrauch machen. Die Verwaltungsausgaben für die Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes tragen die Kommunen.

Im folgenden Gutachten wird im Anschluss an eine Problembeschreibung (Abschnitt 2) der Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz in Hinblick auf zwei Zielrichtungen untersucht: (1) Wie kann die Leistung so ausgestaltet werden, dass sie mehr Alleinerziehende erreicht und besser unterstützt (Abschnitt 3), und (2) welche Schritte können unternommen werden, um den Vollzugsaufwand für das Gesetz zu verringern (Abschnitt 4) und den Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen zu optimieren (Abschnitt 5)?

### **3. Problembeschreibung**

#### **a. Empirische Erkenntnisse zur Sicherungsfunktion von Kindesunterhalt**

Empirische Untersuchungen über die Zahlung von Kindesunterhalt zeigen deutlich, dass ausfallender, unregelmäßiger oder nicht in voller Höhe gezahlter Kindesunterhalt ein großes Problem für viele Alleinerziehendenhaushalte darstellt. In den meisten Fällen kann durch Kindesunterhaltszahlungen weder der angemessene Bedarf eines Kindes gedeckt noch eine Mindestsicherung erreicht werden.

Bereits 1997 stellten Vascovic et.al. fest, dass die festgesetzten Unterhaltsbeträge ganz überwiegend unterhalb des Existenzminimums von Kindern verblieben (Vasovic et.al. 1997). Eine Untersuchung von Forsa im Auftrag des BMFSFJ (2002, S. 102) hat ergeben, dass 31 Prozent der befragten Elternteile unterhaltsberechtigter Kinder angaben, der unterhaltsverpflichtete Elternteil zahle den Kindesunterhalt nicht regelmäßig oder nicht in voller Höhe. Demgegenüber gaben 79 Prozent der befragten unterhaltsverpflichteten Elternteile an, es sei noch nie vorgekommen, dass sie den Unterhalt nicht oder nicht rechtzeitig zahlen konnten (ebd., S. 102). Auch die Höhe des Kindesunterhalts ist nach der Forsa-Studie ein Problem: Nur in 6 Prozent der Unterhaltsvereinbarungen wurde ein Kindesunterhalt festgesetzt, der höher als das damalige Existenzminimum lag, bei 15 Prozent der Festsetzungen wurde das kindliche Existenzminimum erreicht. Nur mit Hilfe der Kindergeldverrechnung entsprach die Höhe des Unterhalts am Ende in etwa einem Drittel der Fälle dem Existenzminimum des Kindes, zwei Drittel vereinbarten jedoch Unterhaltsbeträge unterhalb des Regelbetrags, so dass die festgesetzten Kindesunterhaltsbeträge niedriger waren als das Existenzminimum.

Andreß et. al. (2003, S. 166 ff.) wiesen in ihrer Untersuchung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung ähnliche Ergebnisse aus: In der Zeit der Trennungsphase keinen Kindesunterhalt erhalten zu haben, gaben 25 Prozent der Berechtigten an (ebd., S. 167), nach der Scheidung waren es 36 Prozent. Aktuellere Untersuchungen zum Thema gab es lange nicht, Hartmann (2014) schließt dieses Lücke teilweise auf der Basis des Längsschnittdatensatzes Familien in Deutschland (FiD, Befragungswelle 2012), der detailliertere Fragen zum Unterhalt als Haushaltseinkommensquelle enthält als die vergleichbare Haushaltsbefragung SOEP, die

für das Thema Unterhalt leider wenig aussagekräftig ist.<sup>2</sup> Die befragten Alleinerziehenden geben im FiD Auskunft über den geleisteten Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss. Die Befragung gibt aber keine Informationen über die Höhe des eigentlichen Kindesunterhaltsanspruchs dieser Kinder. Die Ergebnisse sind ernüchternd: 50,17 Prozent der befragten Alleinerziehenden gaben an, keine Unterhaltszahlungen für ihre Kinder zu erhalten (Hartmann 2014, S. 8). Von den geleisteten Unterhaltszahlungen war wiederum nur etwa die Hälfte hoch genug, um auch nur den Mindestunterhalt des Kindes zu decken (Hartmann 2014, S. 12). Eine Befragung von Alleinerziehenden im Kontext der Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen berichteten 70 Prozent der Alleinerziehenden von Unterhaltsansprüchen gegenüber dem früheren Partner (für sich oder das Kind). Ein Drittel gab an, diesen Unterhalt nicht oder nicht vollständig zu erhalten (Allensbach 2012, S. 163).

Das familienrechtlich formulierte Sicherungsversprechen des Kindesunterhalts ist also (ähnlich wie beim Erwachsenenunterhalt nach Trennung und Scheidung) in der Realität trügerisch. Das stellt Alleinerziehende vor das Problem, dass sie Betreuung und Erziehung des Kindes und das Erwirtschaften des eigenen und des Lebensunterhalt des Kindes allein zu bewältigen haben oder auf Sozialleistungen angewiesen sind.

## **b. Empirische Erkenntnisse zu den Gründen für ausfallenden Kindesunterhalt**

Die Gründe für den Ausfall von Kindesunterhalt sind besonders schlecht erforscht. Alle dargestellten Studien bedienen sich des Instruments der Haushaltsbefragung, allerdings richteten sich nicht alle auch an die unterhaltsverpflichteten Elternteile außerhalb des Alleinerziehendenhaushaltes.<sup>3</sup> Die Forsa-Studie benannte als Faktoren, die einen Einfluss auf Unterhaltszahlungen haben (Forsa 2002, S. 104 ff.):

- länger zurückliegender Zeitpunkt der Trennung
- die Eltern waren nicht verheiratet
- räumliche Entfernung zwischen Kind und Unterhaltsverpflichtetem
- geringer oder kein Kontakt zum Kind oder anderen Elternteil
- kein gemeinsames Sorgerecht
- keine Einbindung des unterhaltspflichtigen Elternteils in wichtige Entscheidungen
- die Unterhaltsfestsetzung erfolgte nicht einvernehmlich
- der unterhaltspflichtige Elternteil ist nicht erwerbstätig
- In der Untersuchung von Andreß et al. (2003, S. 181) zeigt sich, dass
- die Leistungsfähigkeit des ehemaligen Partners des Kindesunterhaltsberechtigten,
- die Häufigkeit des Kindeskontakts und
- die Häufigkeit der Auseinandersetzungen über Kindesunterhalt

2 Zum Thema Ausgaben für Unterhaltszahlungen sind die Fragen der FiD sehr allgemein gehalten und lassen nach Einschätzung von Hartmann (2014, S. 6) keine Rückschlüsse auf «Strategien der Unterhaltsvermeidung» zu.

3 Hartmann (2014) kann mangels Datengrundlage zu den Gründen für den ausfallenden Kindesunterhalt keine Aussagen treffen.

einen signifikanten Einfluss auf die regelmäßige und vollständige Leistung von Kindesunterhalt haben. In Andreß et.al. (2003, S. 174) findet sich ein weiterer Grund für nicht erfolgte Kindesunterhaltszahlungen: Ein Drittel der Kindesunterhaltsberechtigten befragten Frauen, die vom anderen Elternteil keinen Kindesunterhalt erhielten, hatten diesen während der Trennungszeit auch nicht verlangt, nach der Scheidung stieg diese Zahl sogar auf zwei Drittel an. Nur knapp die Hälfte der Kindesunterhaltsberechtigten mit ausbleibenden oder unzureichenden Kindesunterhaltszahlungen wendete sich an eine Rechtsanwältin oder an ein Gericht, und nur ein Viertel hatte eine Unterhaltsklage eingereicht; die anderen nahmen die Probleme hin (Andreß et. al. 2003: 237 ff.). Andreß et.al. sehen hier einen Faktor der «zunehmenden Resignation» am Werk und benennen einen strukturellen Nachteil der Kindesunterhaltsberechtigten: Sie müssen den Unterhalt aktiv einfordern (ebd., S. 174). An dieser Stelle setzt ein Vorschlag von Anne Lenze (2016, S. 16) an, durch eine staatliche Stelle nach dem Vorbild des britischen Child Maintenance Service die Berechnung und Durchsetzung der Unterhaltsansprüche übernehmen zu lassen, um Alleinerziehende zu entlasten. Der Child Maintenance Service in Großbritannien hat außerdem eigenständige Sanktionsmöglichkeiten, wenn einer Unterhaltspflicht nicht nachgekommen wird.

Auch nach der Forsa-Studie hatten nur 20 Prozent aller Unterhaltsberechtigten schon einmal rechtliche Schritte gegen die Unterhaltspflichtigen eingeleitet (Forsa 2002, S. 114). Auch in Problemfällen (immerhin ein Drittel aller Befragten, bei denen nicht oder zu wenig gezahlt wurde) ist eine Einforderung durch rechtliche Verfahren nicht die Regel. Die Unterstützung, die die alleinerziehenden Elternteile bei der Geltendmachung des Kindesunterhalts erfahren, ist also von großer Bedeutung, ebenso wird hier die wichtige Rolle der Sozialleistung Unterhaltsvorschuss deutlich, die das Risiko des ausfallenden Kindesunterhaltes und seine Geltendmachung zumindest teilweise auf den Staat überträgt.

### **c. Empirische Erkenntnisse zur Sicherungsfunktion des Unterhaltsvorschusses**

Der Unterhaltsvorschuss kommt aufgrund seiner eingeschränkten Anspruchsvoraussetzungen aber nicht allen Kindern zugute, die keinen oder nicht den Mindestunterhalt erhalten. Von den Kindern, die aufgrund ihres Alters (unter 12 Jahre) theoretisch einen Anspruch auf Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz hätten und keine Unterhaltszahlungen erhielten, die ihren Mindestunterhalt decken (was einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss entfallen lässt), erhalten von den Kindern unter sechs Jahre 41,79 Prozent Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und von den Kindern zwischen sechs und elf Jahren 20,05 Prozent (Hartmann 2014, S. 11). Die Gründe dafür sucht Hartmann (ebd., S. 11) in der Höchstbezugsdauer des Unterhaltsvorschusses von 72 Monaten, was bedeuten würde, dass die alleinerziehenden Familien bereits eine lange Zeit ohne Kindesunterhaltszahlungen verbracht haben. Dafür spricht auch, dass die Inanspruchnahme des Unterhaltsvorschusses für die Beziehenden von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) als vorrangige Leistung obligatorisch ist (der Unterhaltsvorschuss muss also beantragt werden und

wird dann angerechnet, vgl. dazu Abschnitt 4). Ein weiterer Grund kann sein, dass die Eltern jüngerer Kinder die Inanspruchnahme des Unterhaltsvorschusses für ein späteres Lebensalter des Kindes planen, wenn die Höhe der Leistung steigt.

Insgesamt zeigen die verfügbaren Daten zum Unterhaltsvorschuss, dass dieser im Moment das Risiko langfristig ausfallenden Kindesunterhalts noch nicht ausreichend kompensiert. Die Anspruchsvoraussetzungen sind zu restriktiv, um mehr als eine zeitweise und geringe Unterstützung zu bieten. Im Jahr 2014 haben 454.757 Kinder Unterhaltsvorschuss bezogen (236.003 Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren und 218.754 Kinder im Alter von 6 bis 11 Jahren, BT-Drs. 18/7700, S. 2). Im Jahr 2013 haben 468.463 Kinder Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz bezogen (BT-Drs. 18/5888, S. 3). Von diesen Kindern fielen im Jahr 2013 169.455 aus dem Leistungsbezug heraus, weil sie eine der Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllten, 27.629 von ihnen hatten das zwölfte Lebensjahr vollendet, 44.914 hatten die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten ausgeschöpft (BT-Drs. 18/5888, S. 4). Für die übrigen Leistungsbeendigungen gibt es andere Gründe, von der Eheschließung des alleinerziehenden Elternteiles bis hin zur Wiederaufnahme der Unterhaltszahlungen.

#### **d. Realität niedriger Rückholquoten (Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen)**

Eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Unterhaltsvorschussgesetzes ist auch eine Kostenfrage. In der politischen Diskussion über den Unterhaltsvorschuss spielt deshalb die Rückholquote gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen durch den Staat eine wichtige Rolle. Denn der Unterhaltsanspruch, für den der Staat mit dem Unterhaltsvorschuss gewissermaßen in Vorleistung geht, geht auf den Staat über (§ 7 UVG). Inhaber der Forderung wird das Bundesland, in dem die Leistung erbracht wurde. Die Rückholquote beschreibt, wie viele Einnahmen den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in einem Jahr gegenüberstehen. Die Aussagefähigkeit der Rückholquote sollte nicht überschätzt werden (vgl. Schirmmacher 2010, S. 241), sie erfährt aber viel politische Aufmerksamkeit. Eine Rückholquote von 20 Prozent (so Schirmmacher 2010, S. 240) bedeutet aber nicht, dass 80 Prozent der Unterhaltsverpflichteten auch an den Staat nicht zahlen, sondern, dass im genannten Jahr die Einnahmen der Unterhaltsvorschussstelle durch erfolgreich betriebenen Rückgriff bei unterhaltspflichtigen Elternteilen 20 Prozent der Ausgaben betragen. Die Höhe der Rückholquote ist abhängig von verschiedenen Faktoren: Allen voran spielt die Leistungsfähigkeit der Unterhaltsverpflichteten natürlich eine wichtige Rolle, aber auch die Durchsetzungsfähigkeit der Unterhaltsvorschussstelle und die Effektivität ihrer Arbeit sind von Bedeutung. Trotzdem muss davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Unterhaltsvorschussleistungen ohne Aussicht auf einen erfolgreichen Rückgriff erbracht werden, weil zum Beispiel der andere Elternteil nicht bekannt, verstorben oder dauerhaft leistungsunfähig ist (Schirmmacher 2010, S. 241) und die Unterhaltsvorschussleistung nicht zurückgeholt werden kann und zu einer Unterhaltsausfallleistung wird. Im Bundesdurchschnitt lag die Rückholquote bei 21 Prozent im Jahr 2013, 23 Prozent im Jahr 2014 (BT-Drs. 18/5888, S. 6) und 23 Prozent im Jahr 2015

(BT-Drs. 18/7700, S. 3). Die Rückholquote variiert stark zwischen den Bundesländern, zwischen 11 Prozent im Jahr 2014 in Bremen und 36 Prozent in Bayern (BT-Drs. 18/5888, S. 6), vgl. Abbildung 1. Sie variiert auch innerhalb einzelner Bundesländer, so waren auf der kommunalen Ebene im Jahr 2012 in Niedersachsen Rückholquoten zwischen 12 und 41 Prozent zu verzeichnen (Landesrechnungshofs Nds 2015, S. 57). Inwieweit und mit welchen Strategien der Rückgriff verbessert werden kann, wird im Abschnitt 5 näher diskutiert. Selbst ExpertInnen gehen allerdings davon aus, dass auch bei optimaler Verwaltungsorganisation und der entsprechenden Personalausstattung in den Kommunen die Rückholquote nicht über etwa 33 Prozent im Bundesdurchschnitt gesteigert werden kann.

**Tabelle 1: Rückholquoten in den Jahren 2010 bis 2014 in den Bundesländern und im Bundesdurchschnitt**

Bundesland	2010	2011	2012	2013	2014
Baden-Württemberg	26%	27%	31%	33%	32%
Bayern	27%	32%	34%	35%	36%
Berlin	12%	13%	14%	16%	17%
Brandenburg	13%	15%	17%	18%	20%
Bremen	10%	11%	12%	11%	11%
Hamburg	13%	14%	14%	13%	14%
Hessen	16%	18%	20%	19%	19%
Mecklenburg-Vorpommern	13%	14%	12%	14%	16%
Niedersachsen	20%	22%	19%	26%	23%
Nordrhein-Westfalen	18%	18%	19%	14%	25%
Rheinland-Pfalz	23%	25%	27%	26%	26%
Saarland	17%	20%	23%	19%	23%
Sachsen	14%	15%	16%	15%	16%
Sachsen-Anhalt	13%	15%	17%	17%	19%
Schleswig-Holstein	19%	21%	21%	22%	21%
Thüringen	13%	14%	17%	20%	23%
<b>Insgesamt</b>	18%	20%	21%	21%	23%

Quelle: UVG-Statistiken des BMFSFJ, BT-Drs. 18/5888, S. 6.



## e. Zwischenfazit

Ausfallender, zu gering bemessener oder unregelmäßig gezahlter Kindesunterhalt ist ein häufiges Problem für Alleinerziehende. Fällt der Unterhalt aus, müssen sie (ggf. unterstützt durch eine Beistandschaft durch das Jugendamt, § 1712 ff. BGB) versuchen, diesen geltend zu machen. Außerdem können sie, wenn das Kind das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, für maximal 72 Monate den Unterhaltsvorschuss beziehen. Der Unterhaltsvorschuss ist nicht bedürftigkeitsgeprüft und stellt eine wichtige und unbürokratische Unterstützungsleistung für Alleinerziehende dar. Er verlagert das Risiko des ausfallenden Unterhalts zumindest teilweise von den alleinerziehenden Elternteilen auf den Staat. Über den Rückgriff gegenüber dem anderen Elternteil kann nur ein Anteil der Kosten für den Unterhaltsvorschuss wieder eingenommen werden. Diese sogenannte Rückholquote variiert regional und betrug zuletzt im Bundesdurchschnitt 23 Prozent.

## 4. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz

Die Statistik macht deutlich, dass der Unterhaltsvorschuss wirkungsvoller ausgestaltet werden könnte, wenn die Restriktionen der Altersgrenze und der Höchstbezugsdauer wegfallen würden. Hierbei sollte die Zielsetzung des Unterhaltsvorschusses und die Möglichkeiten einer Harmonisierung mit den Grundsätzen des Kindesunterhaltsrechts näher betrachtet werden, auch aus der rechtssystematischen Betrachtung ergeben sich Argumente für Reformen des Unterhaltsvorschussgesetzes, zum Beispiel bei der Kindergeldanrechnung und der Wegfall des Leistungsanspruchs bei Eheschließung des betreuenden Elternteiles.

### a. Altersgrenze anheben und Höchstbezugsdauer reformieren

Im Jahr 2014 endete für mehr als ein Drittel der beendeten Leistungsbezüge von Unterhaltsvorschuss der Leistungsbezug nicht deshalb, weil der unterhaltspflichtige Elternteil die Zahlungen aufnahm, sondern weil das Kind entweder das zwölfte Lebensjahr vollendet oder die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten ausgeschöpft hatte. Das Argument, dass das Unterhaltsvorschussgesetz lediglich eine temporäre Unterstützung leisten soll und nicht auf Dauer angelegt sein soll, überzeugt im Einzelnen nicht. Es besteht rechtspolitischer Handlungsbedarf, weil die Realität der Kindesunterhaltszahlungen zumindest ahnen lässt, dass die unterhaltspflichtigen Elternteile mit ihren Verpflichtungen überfordert sind (Lenze 2014, S. 77). Wenn die Lebenswirklichkeit so aussieht, dass in vielen Fällen der Unterhalt entweder gar nicht gezahlt wird oder in zu geringer Höhe bemessen ist, muss das Konzept der temporären Unterstützung grundlegend überdacht werden (so auch Deutscher Verein 2012, S. 56). Auch aus der gleichheitsrechtlichen Perspektive wird kritisiert, dass die gewählten Grenzen Höchstbezugsdauer und Altersgrenze kaum zu begründen sind (Lenze 2014, S. 12). Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Achtjährige, deren Eltern nie zusammengelebt und die noch nie Unterhalt erhalten hat, den Anspruch auf Unterhaltsvorschuss bereits

ausgeschöpft hat, während die Achtjährige, deren Eltern frisch geschieden sind in der gleichen Situation die Leistung erhalten kann. Ebenfalls zu begründen wäre, warum ein Vierzehnjähriger keinen Unterhaltsvorschuss erhalten kann, ein Vierjähriger aber schon. Die Stärkung der Bedeutung des Unterhaltsvorschusses, indem man ihn zu einer Leistung ausbaut, die für alle Kinder den ausfallenden Mindestunterhalt vorschießt, wäre ein wichtiger Schritt für die Unterstützung Alleinerziehender durch eine Verbesserung ihrer Einkommenssituation.

## **b. Kindergeldanrechnung verändern**

Die volle Kindergeldanrechnung, wie sie das Unterhaltsvorschussrecht seit 2008 vornimmt, ist problematisch. Der Unterhaltsvorschuss hat den Zweck, den nicht gezahlten Kindesunterhalt oder zu niedrigen Kindesunterhalt, der den Mindestbedarf nicht deckt, durch einen Vorschuss auszugleichen. Es handelt sich lediglich um eine staatliche Vorschussleistung, die im Regressweg vom Barunterhaltspflichtigen wieder eingefordert werden kann (Schirmacher 2010, S. 237). Deshalb wurde vor der Reform wie im Kindesunterhaltsrecht nur das hälftige Kindergeld von der Höhe der Unterhaltsvorschussleistung abgezogen, diese Regelung war konsequent systematisch dem Kindesunterhaltsrecht nachgebildet.<sup>4</sup> Seit 1.1.2008 gilt im Unterhaltsvorschussgesetz die volle Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss. Es wird also auch der hälftige Kindergeldanteil des betreuenden Elternteils abgezogen. Dies ist im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Kindesunterhaltsrechts betrachtet eine widersprüchliche Regelung. Denn der Unterhaltsvorschuss ist ein Vorschuss auf den nicht gezahlten Kindesunterhalt mit Regressregeln; er wird unabhängig vom Einkommen des betreuenden Elternteils gewährt und ist nicht bedürftigkeitsgeprüft. Es kann deshalb rechtssystematisch nicht begründet werden, warum der betreuende Elternteil im Unterhaltsvorschuss die ihm zustehende Hälfte des Kindergeldes einsetzen muss, obwohl dieser die Betreuung leistet und es bei regulärer Kindesunterhaltzahlung durch den anderen Elternteil nicht müsste. Aufgrund des Abzugs des vollen Kindergeldes hat sich zum Beispiel die Kindergelderhöhung zum 1.1.2009 so ausgewirkt, dass die Höhe der Unterhaltsvorschussleistungen abgesunken ist. Jede weitere Kindergelderhöhung kommt bei Alleinerziehenden im Unterhaltsvorschussbezug nicht an. Die volle Kindergeldanrechnung sollte schnellstmöglich rückgängig gemacht werden. Im Jahr 2016 würde sich damit die Unterhaltsvorschussleistung auf 240 Euro für Kinder bis zu sechs Jahren und 289 Euro für Kinder zwischen sechs und (unter) zwölf Jahren erhöhen.

<sup>4</sup> Das Kindergeld wird grundsätzlich an den Elternteil ausgezahlt, bei dem das Kind lebt. Eine Auszahlung des Kindergeldes an die Eltern jeweils zur Hälfte ist nicht möglich. Stattdessen wird im Kindesunterhaltsrecht bei der Festsetzung der Höhe des Barunterhalts für das Kind das halbe Kindergeld, das dem Barunterhaltspflichtigen zusteht, abgezogen, denn es mindert den Barbedarf des Kindes. Die andere Hälfte des Kindergeldes, die dem betreuenden Elternteil zusteht, verbleibt bei diesem, da dieser Elternteil seine Unterhaltspflicht durch Betreuung erfüllt.

### c. Eheschließung/Verpartnerung als Leistungsausschlusskriterium überdenken

Ein Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss besteht nur, wenn der Elternteil, bei dem das Kind lebt ledig, verwitwet oder geschieden ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 UVG). Ist sie bzw. er verheiratet oder in eingetragener Lebenspartnerschaft verpartnernt, muss ein dauerhaftes Getrenntleben (§ 1567 BGB) vorliegen. Damit sind Kinder, deren alleinerziehender Elternteil eine neue Ehe oder eingetragene Lebenspartnerschaft eingeht, vom Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss ausgeschlossen, auch wenn durch die Eheschließung/Verpartnerung ihres alleinerziehenden Elternteils keine Änderung der Kindesunterhaltsrechtlichen Situation eintritt.<sup>5</sup> EhepartnerInnen oder eingetragene LebenspartnerInnen haben nämlich keine Unterhaltspflicht für das Kind der Partnerin/des Partners. Ähnliche Regelungen bestehen im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft im SGB II, wo im Rahmen der Einstandspflicht auch eine Anrechnung von Einkommen- und Vermögen auf den ungedeckten Bedarf der Kinder der Partnerin/des Partners erfolgt (dies gilt für Ehen, eingetragene Lebenspartnerschaften und die sogenannte eheähnliche Gemeinschaft). Auch diese Regelungen werden kritisiert, weil sie sozialrechtlich eine Einstandspflicht begründen, die mit keiner familienrechtlichen Unterhaltsverpflichtung korrespondiert (Wersig 2012, S. 330). Im Rahmen von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen mag die Auffassung des Gesetzgebers, auch unabhängig von den familienrechtlichen Wertungen seien alle tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel auch zu berücksichtigen, allerdings noch mehr zu überzeugen, als im Kontext des Unterhaltsvorschusses. Im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes, das eben keine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung ist, spricht einiges dafür, die Eheschließung bzw. Verpartnerung mit einer anderen Person als dem anderen Elternteil des Kindes nicht zu einem Ausschluss von der Leistung führen zu lassen. Die Barunterhaltspflicht des anderen Elternteiles besteht weiter, die Situation und die Notwendigkeit der Vorleistung des Staates verändert sich durch die Ehe/Lebenspartnerschaft also so betrachtet nicht. Ob sich die wirtschaftliche Situation des Kindes dadurch tatsächlich ändert, wird im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes auch nicht geprüft. Ein Verzicht auf diesen Leistungsausschluss wäre im Rahmen einer Vereinheitlichung des Unterhaltsvorschusses mit Kindesunterhaltsrechtlichen Wertungen nur konsequent (so auch Deutscher Verein 2012, S. 54).

## 5. Vollzugaufwand verringern: Vorrang des Unterhaltsvorschusses gegenüber dem SGB II abschaffen?

Kritik am Unterhaltsvorschussgesetz besteht in Bezug auf den mit der Leistung verbundenen Vollzugaufwand. Der Bundesrechnungshof und eine Reihe von Landesrechnungshöfen kritisieren dabei vor allem den Vorrang des Unterhaltsvorschusses vor Leistungen nach dem SGB II (vgl. Bundesrechnungshof 2012, ORH 2006, S. 132, LRH NRW 2007, S. 282, RH Hamburg 2008, S. 4). Der Unterhaltsvorschuss muss

<sup>5</sup> Diese Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß angesehen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, Az: 1 BvL 13/00.

beantragt und in Anspruch genommen werden, wenn ein Anspruch darauf besteht. Alleinerziehende mit keinem oder geringem Einkommen und ausfallendem Kindesunterhalt müssen also zwei Anträge auf Sozialleistungen (Unterhaltsvorschuss und Leistungen nach dem SGB II) parallel stellen, die auch von zwei zuständigen Leistungsträgern bearbeitet werden müssen. Im Ergebnis haben sie aber nicht mehr Geld zur Verfügung, denn der Unterhaltsvorschuss wird als vorrangige Sozialleistung auf den Bedarf des Kindes im SGB II angerechnet. Außerdem werden die maximal 72 Monate Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss so «verbraucht» und stehen für die Zeiten, in denen keine Grundsicherungsleistungen benötigt werden, nicht zur Verfügung. Das Ergebnis sei «intransparent und ineffizient», Verwaltungsaufwand ohne Wirkung für die Betroffenen, «Leistungsträger und Leistungsberechtigte» seien «belastet» (Bundesrechnungshof 2012, S. 18). Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, eine Regelung zu treffen, die den Bezug von Unterhaltsvorschuss bei SGB II Leistungsbezug ausschließt, um damit den Vollzugsaufwand der Kommunen zu reduzieren (Bundesrechnungshof 2012, S. 19).

Diese Auffassung geht davon aus, dass es für Alleinerziehende keinen Unterschied macht, ob sie Leistungen nach dem SGB II beziehen oder Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Sie verkennt die unterschiedlichen Zielrichtungen beider Leistungen und auch die Rahmenbedingungen und Grundannahmen der Leistungserbringung. Das Unterhaltsvorschussgesetz ist keine reine Sozialleistung, sondern eine familienpolitische Leistung für die Kinder von Alleinerziehenden, die die Mitverantwortung des zweiten Elternteils für die Existenzsicherung des Kindes in den Mittelpunkt stellt. Alleinerziehende sollen in der Lebenssituation, in der der andere Elternteil der Verpflichtung zur Zahlung von Kindesunterhalt nicht oder nur teilweise nachkommen kann, unterstützt werden. Deshalb spielt die Hilfebedürftigkeit des betreuenden Elternteils, die im SGB II im Zentrum steht, auch keine Rolle, im Gegensatz zum SGB II ist die Unterhaltsvorschussleistung unabhängig vom Einkommen des betreuenden Elternteils. Deshalb ist der Unterhaltsvorschuss wegen des Entfallens der Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des alleinerziehenden Elternteils auf der Seite der Leistungsgewährung auch eine eher unbürokratische Leistung. Der Unterhaltsvorschuss soll auch zu einer dauerhaften Unterhaltssicherung beitragen, indem der andere Elternteil zur Aufnahme von Unterhaltszahlungen bewegt wird (Schirmacher 2012, S. 247). Die Leistungen nach dem SGB II stellen die Beendigung der Hilfebedürftigkeit der Alleinerziehenden durch ihre Arbeitsmarktintegration in den Mittelpunkt. Zwar ist auch im SGB II ein Rückgriff möglich, dieser spielt aber eine eher nachrangige Rolle. Durch die Entflechtung von SGB II und Unterhaltsvorschuss würde nicht gezahlter Unterhalt als Ursache für Hilfebedürftigkeit noch stärker als jetzt aus dem sozialpolitischen Bewusstsein verschwinden. Hinzu kommt, dass (je nach Ausgestaltung der Neuregelung und der Verwaltungspraxis) durch ein Ende des Vorrangs des Unterhaltsvorschusses die Zahl der

Alleinerziehenden im SGB II möglicherweise noch ansteigen würde.<sup>6</sup> Gleichzeitig würde der Unterhaltsvorschuss in der sozialen Wirklichkeit an Bedeutung verlieren, was die Frage nach seiner Zukunft aufwirft. Diese Fragen wären bei einer Neujustierung des Verhältnisses von Unterhaltsvorschuss und SGB II zu berücksichtigen. Die an sich sinnvolle Forderung von Anne Lenze, Alleinerziehende sollten die Möglichkeit haben, sich die Zeiten des Unterhaltsvorschusses «aufzusparen» (Lenze 2014, S. 77) bis der SGB II-Leistungsbezug endet, geht so lange ins Leere, wie der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss mit der Vollendung des zwölften Lebensjahres ebenfalls endet. Das Problem, dass Alleinerziehende in einer SGB II-Sozialleistungsfalle stecken und sich ihr nur schwer entziehen können (ebd., S. 13), würde durch einen Ausschluss des Unterhaltsvorschusses bei SGB II-Bezug nicht beendet. Vielmehr sollte darauf hingewirkt werden, dass zum Beispiel durch die Kombination von eigenem Einkommen, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss und ggf. Kinderzuschlag mit einem Alleinerziehendenmehrbedarf<sup>7</sup> realistische Möglichkeiten bestehen, den SGB II-Leistungsbezug zu beenden.

## 6. Rückgriff gegenüber Unterhaltspflichtigen verbessern

Die niedrigen Rückholquoten<sup>8</sup> legen die Frage nahe, welche Maßnahmen zu ihrer Erhöhung durch einen verbesserten Rückgriff bei den unterhaltspflichtigen Elternteilen getroffen werden können. Das ist nicht nur von fiskalischem Interesse, die möglichst effiziente Durchsetzung bestehender Ansprüche auf Kindesunterhalt ist auch für die Akzeptanz dieser Regelungen wichtig. Sie ist auch von symbolischer Bedeutung, denn sie drückt den Stellenwert aus, der politisch und gesellschaftlich der finanziellen Verantwortung für die eigenen Kinder beigemessen wird. Im folgenden Abschnitt wird zusammengefasst, welche Gründe für niedrige Rückholquoten bestehen, welche Faktoren den Rückgriff verbessern können und ob Veränderungen der Finanzierung der Arbeit der Kommunen an der Durchsetzung des Rückgriffs sinnvoll wären.

### a. Gründe für niedrige Rückholquoten und Verbesserungspotenzial

Ein wichtiger Grund für niedrige Rückholquoten ist die fehlende Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen oder die fehlende Durchsetzbarkeit von bestehenden Unterhaltsansprüchen aus der Vergangenheit, weil aktuell keine Zahlungsfähigkeit besteht. Der Rückgriff beim anderen Elternteil ist also auf zwei Ebenen einer Restriktion ausgesetzt: Der Unterhaltsanspruch muss überhaupt bestanden haben und er

<sup>6</sup> Es müsste zum Beispiel sichergestellt sein, dass eine Vergleichsrechnung erfolgt, ob durch Unterhaltsvorschuss und Wohngeld eine Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II vermieden werden könnte, damit die Zahl der sogenannten AufstockerInnen im SGB II-Leistungsbezug nicht weiter ansteigt.

<sup>7</sup> Vgl. Stichnoth 2016, S. 29 ff.

<sup>8</sup> Die Rückholquote beschreibt, wie viele Einnahmen aus § 7 UVG den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in einem Jahr gegenüberstehen.

muss zum späteren Zeitpunkt durchsetzbar sein. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, einem hohen Anteil von Beschäftigung im Niedriglohnsektor und hohen SGB II-Quoten, werden die Kommunen also Schwierigkeiten haben, die Rückholquoten enorm zu steigern. Hinzu kommen die Fälle, in denen der andere Elternteil verstorben, unbekannt oder der Aufenthaltsort nicht zu ermitteln ist. Genauere Aussagen dazu, welchen Stellenwert diese beschriebenen Faktoren genau einnehmen und wo durch Verbesserungen der Verwaltungspraxis Erhöhungen der Rückholquoten möglich wären, sind schwer möglich, weil die veröffentlichten Daten solche Rückschlüsse nicht zulassen. Der Bundesrechnungshof geht (ohne Offenlegung der Grundlagen für diese Annahme) davon aus, dass zu zwei Dritteln ein Rückgriff nicht möglich ist, weil entweder kein Unterhaltsanspruch besteht oder wegen nachträglicher Zahlungsunfähigkeit nicht durchgesetzt werden kann und demnach bei optimaler Ausschöpfung der rechtlichen Rückgriffmöglichkeiten eine Steigerung der Rückholquote auf etwa 33 Prozent möglich wäre (BT Ausschussprotokoll 17/85, S. 17, vgl. auch RH Saarland 2003, S. 75). In einer aktuellen Antwort auf eine kleine Anfrage führt die Bundesregierung aus, dass ihr keine Erkenntnisse darüber vorliegen, in wie vielen Fällen trotz Leistungsfähigkeit kein Kindesunterhalt gezahlt wird und in wie vielen Fällen die fehlende Leistungsfähigkeit die Ursache für den Ausfall des Kindesunterhaltes ist (BT-Drs. 16/5888, S. 2). Ohne genauere empirische Erkenntnisse darüber, warum Kindesunterhalt so häufig nicht gezahlt wird und welche finanziellen und sonstigen Transfers zwischen den Haushalten stattfinden, ist die Diskussion über Verbesserungen des Rückgriffs darauf angewiesen, an den Punkten anzusetzen, die das Verwaltungshandeln betreffen.

Die Erfahrungen der Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe zeigen, dass bei der schwierigen und rechtlich anspruchsvollen Materie Fehlerquellen auf der Verwaltungsebene bestehen, die beseitigt werden können. Der auf das Land übergegangene Unterhaltsanspruch muss durch die Kommunen auch unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel durchgesetzt werden, damit die entsprechenden Einnahmen fließen. Die Rechtsmaterie Kindesunterhalt und der Rückgriff selbst stellen eine Herausforderung dar, für die es gut geschultes Personal braucht. Der Rückgriff gegen Angehörige von Sozialleistungsempfängern gehört zu den schwierigsten Regelungsmaterien, weil unterhaltsrechtliche und sozialrechtliche Kenntnisse benötigt werden. Die Behörde muss zum Beispiel, wie es das Kind auch müsste, zunächst ein unterhaltsrechtliches Verfahren anstrengen (einen Titel beantragen oder direkt auf Unterhalt klagen). Es sind also nicht nur sozialrechtliche, sondern auch familienrechtliche Fragen und Gesetze (BGB, FamFG, ZPO) berührt (vgl. Darstellung der Anforderungen und verschiedenen möglichen Arbeitsprozesse: Arbeitsgruppe UVG 2015). Zuletzt wurde mit der Einführung des § 6 Abs. 6 UVG eine Möglichkeit geschaffen, sich bei fehlender Kooperation des unterhaltspflichtigen Elternteils über das Bundeszentralamt für Steuern Informationen über dessen Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu verschaffen. Der aktuelle Bericht der Bundesregierung über den Erfolg dieser Norm (Evaluationszeitraum 2013 bis 2015) ergab, dass diese Reform insofern zu Verbesserungen des Rückgriffs geführt hat, indem bei 16 Prozent aller Kontenabfragen Konten gefunden wurden, die

vorher nicht bekannt waren und daraus auch Einnahmen aus dem Rückgriff resultierten (BT-Drs. 18/7700, S. 13). Diese kleine Erfolgsmeldung zeigt zumindest, dass es in der Praxis durchaus Bestrebungen gibt, die Inanspruchnahme durch die Unterhaltsvorschussstellen zu vermeiden, denen mit engagierter Durchsetzung des Rückgriffs unter Einsatz aller verfügbaren rechtlichen Mittel begegnet werden muss.

Die Kritik der ausgewerteten Prüfberichte zeigt Beispiele auf, wie Fehler bei der Durchsetzung der übergegangenen Ansprüche zu Mindereinnahmen führen können. An dieser Stelle, so die Argumentation der Prüfberichte, kann durch eine angemessene personelle Ausstattung und eine gute Steuerung der Prozesse eine Verbesserung der Rückholquoten erreicht werden.

## **b. Fehlerquellen beim Rückgriff**

Eine gemessen an der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Elternteile «gute» Rückholquote kann nur durch richtige Anwendung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Geltendmachung des Rückgriffs, der Möglichkeiten zur Bußgeldverhängung des Unterhaltsvorschussgesetzes, sowie durch einen regelmäßigen Kontakt der Unterhaltsvorschussstelle zu den unterhaltspflichtigen Elternteilen erreicht werden. Diese Aussagen stützen sich auf die für diese Studie ausgewerteten Prüfberichte des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe (vgl. Anhang Quellen) und die Ergebnisse eines Modellprojektes im Landkreis Osnabrück (Schirmacher 2012).

Demnach sind häufige Fehlerquellen, die zu Mindereinnahmen führen:

- Verzicht auf die Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Ausland (Bundesbeauftragter 2015, S. 57)
- keine Feststellung des tatsächlichen Aufenthaltsortes des unterhaltspflichtigen Elternteiles (LRH NRW 2007, S. 280)
- Verzicht auf den Nachweis fehlender Leistungsfähigkeit bei SGB II-Bezug der unterhaltspflichtigen Person und damit möglicherweise auf Einnahmen (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 57)
- Nichtbeachtung von Terminen blieb für die Betroffenen folgenlos (LRH Nds 2015, S. 58)
- keine Überwachung von Zahlungsaufforderungen und Mahnungen, wegen fehlender Wiedervorlagetermine wurden diese nicht weiter verfolgt (Bundesbeauftragter 2007, S. 108)
- keine jährliche Geltendmachung der übergegangenen Unterhaltsansprüche, dadurch Inkaufnahme der Verwirkung von Ansprüchen (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 58, LRH NRW 2007, S. 280)
- keine konsequente und zeitnahe Titulierung und Vollstreckung des Unterhaltstitels (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 57, LRH NRW 2007, S. 280, 281)
- Verzicht auf die Erhebung von Verzugs- und Stundungszinsen (Bundesbeauftragter 2015, S. 58, Landesrechnungshof Nds 2015, S. 58)

■ fehlende Prüfung der tatsächlichen Höhe einer Zahlungsverpflichtung, pauschale Vereinbarung von Ratenzahlungen mit zahlungsinteressierten Unterhaltspflichtigen<sup>9</sup>

Auch die Richtlinien des BMFSJ (Stand: 1.1.2016) zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes stellen an den Anfang der Ausführungen zu § 7 UVG die Feststellung: «Ein effektives Rückgriffsverfahren scheidet oftmals an der nicht rechtzeitigen Ermittlung von Wohnanschrift, Einkünften, Arbeitgeber etc. des familienfernen Elternteils.» (BMFSFJ 2016, S. 72).

Die Erfahrungen eines Modellprojektes aus dem Landkreis Osnabrück zeigen, dass Kontinuität in der Sachbearbeitung, regelmäßige Fortbildungen, Teamarbeit, Unterstützung durch die Rechtsabteilung und ein regelmäßiger Austausch in den Unterhaltsvorschussstellen wichtige Faktoren für die Qualität der Arbeit sind (Schirmmacher 2012, S. 244). Darüber hinaus wird aus dem Projekt geschlussfolgert, dass die Rolle der Unterhaltsvorschussstelle auch sein kann, die unterhaltspflichtige Person langfristig durch persönlichen Kontakt und eine Mischung aus rechtlicher und persönlicher Ansprache (mündliches und schriftliches Erinnern an Zahlungen, befristete Vereinbarung von Ratenzahlungen) zur langfristigen Sicherung des Unterhalts zu motivieren (Schirmmacher 2012, S. 245).

Alle dargestellten Maßnahmen erfordern eine Entscheidung der Kommune über eine ausreichende personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstelle. Diese personelle Ausstattung lässt sich in Fallzahlen pro BearbeiterIn abbilden, empfohlen wird in Niedersachsen eine Fallzahl pro Vollzeitstelle von 370 (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 59), in einem Bericht aus dem Jahr 2006 aus Bayern werden Fallzahlen pro Vollzeitstelle von bis zu 1.187 als Negativbeispiele genannt (ORH 2006, 35.1). Der Bayerische Oberste Rechnungshof ging damals davon aus, dass «bei Fallzahlen von deutlich mehr als 600 Fällen pro Vollzeitkraft ein ordnungsgemäßer Rückgriff beim Unterhaltsschuldner in der Regel nicht mehr gewährleistet» ist (ebd., 35.1).

### **c. Erfolgsfaktor Finanzierung der Unterhaltsvorschussstellen**

Die Kosten der Unterhaltsvorschussleistung werden grundsätzlich zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen (§ 8 S. 1 UVG). § 8 S. 2 UVG stellt es den Ländern frei, die Kommunen in angemessenem Umfang an den Kosten zu beteiligen. Von dieser Möglichkeit haben die Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht, von einem Verzicht auf einen kommunalen Anteil (Bayern) bis hin zu NRW, wo die Kommunen 80 Prozent der Kosten des Länderanteils tragen und 80 Prozent des Länderanteils der Einnahmen aus dem Rückgriff erhalten,

<sup>9</sup> LRH NRW 2007, S. 280: «Zeigten Unterhaltspflichtige «Zahlungsinteresse» wurde ohne weitere Prüfung der Voraussetzungen Ratenzahlung vereinbart. Damit war die Angelegenheit oft für Jahre erledigt. Soweit ratenweise Zahlung vereinbart worden war, konnte nicht immer festgestellt werden, ob die Höhe der Raten unter Berücksichtigung der tatsächlichen Einkommensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen festgesetzt worden war und in gewissen Zeitabständen überprüft wurde.»



sind alle Varianten vertreten. Abbildung 2 zeigt die Variationen der landesrechtlichen Regelungen auf und informiert über die letzte bekannte Rückholquote im Jahr 2014. Dabei sollte allerdings beachtet werden, dass andere Faktoren die Rückholquoten beeinflussen, wie beispielsweise Arbeitslosenzahlen, Anzahl der Menschen im Grundsicherungsbezug, sowie das regionale Lohnniveau und die direkte Verknüpfung der Finanzierungsregeln mit der Rückholquote die Problematik nur extrem verkürzt darstellt.

Anspruchsinhaber des übergegangenen Unterhaltsanspruchs ist das Bundesland, in dem die Leistung erbracht wurde. Die Kommunen machen den Rückgriffanspruch des Landes geltend. An dieser Stelle wird ein Teil des Problems sichtbar: Der finanzielle Anreiz für die Kommunen, sich um den Rückgriff zu bemühen, ist unter Umständen nur gering, wenn die erreichten Einnahmen ihnen nicht zugute kommen und ggf. nicht ausreichend zur Deckung der Personalkosten beitragen (Schirmacher 2012, S. 244, Eichenhofer 2002, S. B39, Gröpl 1998, S. 2394 konstatierte noch für die alte Rechtslage: «Je geringer der kommunale Verwaltungsaufwand ausfällt, je weniger die Kommunen gegen säumige Unterhaltsschuldner unternehmen, desto wirtschaftlicher handeln sie für den Kommunalhaushalt!», so auch Lenze/Funcke 2016, S. 26).

Die personelle Ausstattung hat auch nach einer aktuellen Einschätzung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung einen wesentlichen Einfluss auf niedrige Rückholquoten: «Erhebungen in mehreren Unterhaltsvorschussstellen eines Landes ergaben, dass die Personalsituation teilweise keine ordnungsgemäße Rückgriffbearbeitung zulässt. Die verwendete Software war nur bedingt geeignet, Rückgriffe wurden teilweise nicht rechtzeitig und konsequent bearbeitet. Ein Überblick über die offenen Forderungen fehlte. (...) Die von den Ländern in den Gesetzesvollzug eingeschalteten Kommunen haben ein Interesse daran, den mit dem Rückgriff verbundenen Vollzugsaufwand so gering wie möglich zu halten. Das BMFSFJ geht davon aus, dass die Einnahmen aus Rückgriffen bei einer konsequenteren Bearbeitung deutlich steigen würden. Für ein wesentliches Hindernis hält es die geringe Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstellen. Es wirkt gleichwohl nicht darauf hin, dass die Länder die pflichtgemäße Bearbeitung der Rückgriffe ausreichend kontrollierten und durchsetzen.» (Bundesbeauftragter 2015, S. 58). Aufgrund des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden, so eine Stellungnahme des zuständigen Ministeriums zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes in NRW, seien die Einflussmöglichkeiten auf die personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstellen gering (LRH NRW 2007, S. 285).

Verschiedene Wege sind denkbar, diesem Problem zu begegnen. In Bayern existiert eine zentrale Zuständigkeit für die Geltendmachung von übergegangenen Ansprüchen nach dem UVG bei den Fiskalaten (Rechtsabteilungen) des Landesamtes für Finanzen, die Durchsetzungsbehörden im UVG sind (§ 2 Abs. 8 VertrV). In den regelmäßigen Pressemitteilungen zu den aktuellen bayrischen Rückgriffszahlen findet sich regelmäßig der Satz: «Unser Erfolgsrezept liegt darin, dass wir die Spezialisten

der bayerischen Finanzverwaltung mit einschalten.»<sup>10</sup> Niedersachsen hat im Jahr 2002 ein «Anreizsystem» eingeführt, das einen Finanzierungsanteil von 20 Prozent für die Kommunen bei der Finanzierung der Aufgaben vorsieht, aber keinen Landesanteil am Rückgriff (§ 8 NfVG), bei einer Rückholquote von 30 Prozent können die Kommunen so ihren Anteil an den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss finanzieren (LRH Nds 2015, S. 59).

Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sieht das Problem in der Verzahnung der Finanzströme von Bund und Ländern und empfiehlt eine Entflechtung, also «den Ländern bei ausreichender Finanzausstattung die volle Finanzierungsverantwortung zu übertragen» (Bundesbeauftragter 2007, S. 110 und 2015, S. 58). Da die Bundesebene trotz Finanzierungsanteil kaum Möglichkeiten der Steuerung der effizienten Durchführung des Gesetzes habe, sollte Finanzierung und Verantwortlichkeit nach dieser Auffassung in die Hand der Länder gegeben werden. Damit ist wohl auch die Hoffnung verbunden, dass die Länder ohne den Bundesanteil ein stärkeres Interesse an einer effizienten Durchführung des Gesetzes haben könnten (Bundesbeauftragter 2007, S. 109).

Insgesamt wird deutlich, dass die Rückholquoten kein Instrument sind, um einen Ausbau des Unterhaltsvorschusses zu einer Unterstützungsleistung für alle Alleinerziehendenfamilien zu finanzieren. Wie weit die Rückholquoten durch angemessene Personalausstattung und optimierte Prozesse der Rückgriffbearbeitung verbessert werden können, wird regional unterschiedlich sein, ist aber auch mit den vorliegenden Informationen kaum zu beziffern. Eine Optimierung der Rückholquoten ist allerdings ohne angemessene personelle Ausstattung und entsprechende Bemühungen um den Rückgriff auch nicht zu realisieren. Eine Optimierung der Finanzströme, die mit dem Unterhaltsvorschussgesetz verbunden sind, sollte also als ein Schlüssel zur Verbesserung der Rückholquoten weiter diskutiert werden. Die Unterstützung der für den Rückgriff zuständigen Verwaltungseinheiten durch spezialisierte Rechtsabteilungen, oder die Einrichtung regional übergreifender Zuständigkeiten für den Rückgriff ist ebenfalls denkbar bzw. zu empfehlen.

---

<sup>10</sup> Vgl. Pressemitteilung von Familienministerin Müller vom 3.8.2015, <http://www.stmas.bayern.de/presse/pm1508-185.php> (letzter Zugriff: 25.07.2016).

**Tabelle 2: Übersicht der landesrechtlichen Regelungen zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes**

Landesrecht Stand 1.1.2016, UVG Statistiken des BMFSFJ aus BT-Drs. 18/5888. Nicht alle Länder haben Regelungen zum Finanzierungsanteil der Kommunen oder einem Anteil der Kommunen an den Einnahmen getroffen. (1) § 2 Gesetz zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes Baden-Württemberg. (2) Art. 62 Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG). (3) § 2 Unterhaltsvorschuss-Ausführungsgesetz Bremen. (4) § 52 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB). (5) § 4 Unterhaltsvorschussgesetz-Ausführungsg MV. (6) § 8 Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz (NFVG). (7) Gesetz zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes NRW. (8) § 1 Unterhaltsvorschussausführungsgesetz Rheinland-Pfalz. (9) Gesetz Nr. 1468 über die Zuständigkeit nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. (10) Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz. (11) § 24 Familien- und Beratungsstellenfördergesetz Sachsen-Anhalt – FamBeFöG LSA. (12) § 4 Thüringer Ausführungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz.

Bundesland	Verwaltungs- ständigkeit	Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Unterhaltsvor- schussleistungen	Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen aus § 7 UVG	Rückhol- quote im Landes- durch- schnitt (2014)
Baden- Württemberg <sup>1</sup>	Landkreise, Stadtkreise und Gemeinden mit Jugendamt	1/3 der Ausgaben	1/3 der Einnahmen	32%
Bayern <sup>2</sup>	Jugendämter der kreisfreien Gemeinden und der Landkreise			36%
Berlin	Bezirksverwal- tungen			17%
Brandenburg	Örtliche Träger der Jugendhilfe – auch für § 7			20%
Bremen <sup>3</sup>	Stadtgemeinde Bremen: Amt für Soziale Dienste, Stadtgemeinde Bremerhaven: Magistrat	2/12	Stadtgemeinden führen 9/12 der Einnahmen aus § 7 UVG an das Land ab (inkl. Bundes- anteil)	11%
Hamburg	Bezirksverwal- tungen			14%
Hessen <sup>4</sup>	Jugendamt – auch für § 7	1/3	1/3	19%
Mecklenburg- Vorpommern <sup>5</sup>	Landkreise und kreisfreie Städte (Oberbürger- meister)	1/12	1/12	16%
Niedersachsen <sup>6</sup>	Landkreis und Gemeinden mit Jugendamt	20%	2/3 (1/3 Bundes- anteil wird an das Land abgeführt)	23%

Bundesland	Verwaltungszuständigkeit	Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Unterhaltsvorschussleistungen	Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen aus § 7 UVG	Rückholquote im Landesdurchschnitt (2014)
Nordrhein-Westfalen <sup>7</sup>	Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden mit Jugendamt	80% des Landesanteiles von 2/3 der Kosten	80% des Landesanteiles von 2/3 der Einnahmen	25%
Rheinland-Pfalz <sup>8</sup>	Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte mit Jugendamt	1/3	1/3	26%
Saarland <sup>9</sup>	Kommunale Gebietskörperschaften als Träger von Jugendämtern	16,66% (2/12)	4/12 Bundesanteil sind an das Land abzuführen, darüber hinausgehende Einnahmen sind in der Höhe abzuführen, in der diese Beträge die von den zuständigen Stellen zu tragenden Kostenanteile überschreiten.	23%
Sachsen <sup>10</sup>	Landkreise, kreisfreie Städte – auch für § 7	1/3	41 Prozent der eingezogenen Beträge werden an den Freistaat Sachsen abgeführt	16%
Sachsen-Anhalt <sup>11</sup>	Landkreis, kreisfreie Städte und Gemeinden mit Jugendamt – auch für § 7	1/3	1/3	19%
Schleswig-Holstein	Kreise (Landräte) und kreisfreie Städte (Bürgermeister)			21%
Thüringen <sup>12</sup>	Landkreise, kreisfreie Städte auch für § 7	50 Prozent des Landesanteils von 2/3 der Kosten	100 Prozent des Landesanteils von 2/3 der Einnahmen	19%

Quelle: Eigene Darstellung.

## 7. Empfehlungen

### 1. Unterhaltsvorschuss ausbauen

Angesichts der geringen Sicherungsfunktion, die der Kindesunterhalt in der sozialen Wirklichkeit entfaltet, sollte das Konzept der temporären Unterstützung durch den Unterhaltsvorschuss überdacht und der Unterhaltsvorschuss zu einer Leistung für Alleinerziehende umgewandelt werden, die dauerhaft (bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und ohne Begrenzung des Leistungsbezugs auf 72 Monate) zumindest das sächliche Existenzminimum des Kindes absichert. Eine solche Reform würde gezielt die finanzielle Situation von Alleinerziehendenfamilien, die keinen Kindesunterhalt erhalten, verbessern. Die Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss in voller Höhe sollte durch eine Rückkehr zur hälftigen Kindergeldanrechnung, wie im Kindesunterhaltsrecht auch, ersetzt werden.

### 2. Möglichkeiten der Steigerung der Rückholquoten gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen

Durch die Beteiligung der Länder an der Finanzierung des Unterhaltsvorschusses ist die größte Hürde für diese vorgeschlagene Reform die Einigung zwischen Bund und Ländern über die damit verbundenen Kosten. Deshalb wird politisch die Steigerung der Rückholquote in der Regel thematisiert, wenn es um Reformen beim Unterhaltsvorschuss geht. Eine Finanzierung eines Ausbaus des Unterhaltsvorschusses allein über eine Verbesserung der Rückholquoten ist allerdings nicht realistisch. Die Rückholquote beschreibt das Verhältnis der Einnahmen aus dem Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen gegenüber den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in einem Jahr. Im Jahr 2015 lag die Rückholquote bundesweit bei nur 23 Prozent. Das bedeutet allerdings nicht, dass 100 Prozent Rückholquote überhaupt erreicht werden können, denn nicht alle Elternteile sind bekannt oder noch am Leben. Zudem kann die unterhaltsrechtliche Leistungsfähigkeit fehlen und damit den Rückgriff ausschließen, darüber hinaus sind andere Durchsetzungshindernisse für den Rückgriff denkbar.

Das Wissen darüber, warum so häufig kein Kindesunterhalt gezahlt wird, ist sehr gering, hier besteht erheblicher Forschungsbedarf. Gleiches gilt für die Ursachen der eher schlechten Einnahmen durch Rückgriffe. Ob also ein Bundesdurchschnitt von 33 Prozent bei den Rückgriffen gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen erreicht werden kann, wie der Bundesrechnungshof annimmt, ist fraglich und nicht empirisch begründet.

### 3. Missstände der Rückgriffverwaltung beenden

Die Erfahrungen der Prüfungen der Verwaltungspraxis zeigten in der Vergangenheit allerdings eine Reihe von Missständen bei der Durchsetzung der auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche auf, die beseitigt werden sollten. Die ausgewerteten

Berichte der Rechnungshöfe zeigen, dass Fehler beim Rückgriff vorkommen, die vermieden werden können und müssen. Aus den Berichten der Rechnungshöfe drängt sich der Eindruck auf, dass es Unterhaltsvorschussstellen gibt, die den Schwerpunkt ihrer Aufgabe in der Bewilligung des Unterhaltsvorschusses sehen. Wenn das Betreiben des Rückgriffes bereits an Dingen wie der Feststellung des Aufenthaltsortes des Unterhaltspflichtigen, der jährlichen Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen oder der zeitnahen Titulierung von Unterhaltsansprüchen scheitert, wird das Signal ausgesendet, der Rückgriff werde nicht ernsthaft betrieben und die Nichtzahlung von Unterhalt bliebe letztlich folgenlos.

Eine effiziente Rückgriffsverwaltung erfordert allerdings einen engagierten Einsatz der in der Regel zuständigen Kommunen, mit einer angemessenen Personalausstattung. Viel wurde darüber diskutiert, wie die Kommunen besser motiviert werden können, die Rückholquoten zu optimieren (zum Beispiel durch Beteiligung an den Einnahmen aus dem Rückgriff, über diese Regelung entscheiden die Länder). Wegweisend könnte die Einrichtung regional übergreifender spezialisierter Rückgriffstellen sein, bzw. eine Zusammenarbeit mit spezialisierten Stellen der Finanzverwaltung zum Thema Rückgriff, wie es in Bayern erfolgreich praktiziert wird. Mit dem Child Maintenance Service existiert in Großbritannien eine Stelle zur systematischen Durchsetzung von Kindesunterhaltsansprüchen, die (mit Einschränkungen bezogen auf den Eigenanteil, mit dem Alleinerziehende in Großbritannien diesen Service bezahlen) laut Lenze ein Vorbild für Deutschland sein könnte (Lenze/Funcke 2016, S. 16). Letztlich ist eine politische Entscheidung erforderlich, wenn der Unterhaltsvorschuss ausgebaut werden soll, die nicht allein von haushaltspolitischen Erwägungen geprägt sein sollte.

# LITERATUR

- Andreas, Hans-Jürgen/Borgloh, Barbara/Güllner, Miriam/Wiking, Katja (2003): Wenn aus Liebe rote Zahlen werden. Über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Wiesbaden 2003.
- Arbeitsgruppe UVG (2015): Empfehlungen Arbeits- und Orientierungshilfen zur Prozessoptimierung im UVG, Mai 2015. Download: [http://www.potsdam-mittelmark.de/fileadmin/Redakteure/PDF/Formulare\\_Fachbereiche/FB\\_Soziales\\_Jugend\\_Schule\\_und\\_Gesundheit/FD\\_Finanzhilfen\\_fuer\\_Familien/FD57\\_UVGEmpfehl.pdf](http://www.potsdam-mittelmark.de/fileadmin/Redakteure/PDF/Formulare_Fachbereiche/FB_Soziales_Jugend_Schule_und_Gesundheit/FD_Finanzhilfen_fuer_Familien/FD57_UVGEmpfehl.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Bundesagentur für Arbeit (2016): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Daten für September 2015.
- Conradis, Wolfgang (2015): § 7 und 8 UVG, in: Rancke, Friedbert (Hrsg.) Mutterschutz, Elterngeld, Betreuungsgeld, Elternzeit, Baden-Baden, 4. Auflage 2015.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2012): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), in: NDV 2012, S. 51-56.
- Eichenhofer, Eberhard (2002): «Empfiehl es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Pflichtteilsrechts, des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten?», Gutachten B zum 64. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages, München 2002, Band 1, S. B3 – B65.
- # Forsa, Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen (2002): Unterhaltszahlungen für minderjährige Kinder in Deutschland, Stuttgart 2002, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Download: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-24073-SR-Band-228,property=pdf,bereich=,sprache=-de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Gröpl, Christoph (1998): Aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Unterhaltsvorschussrecht, in: NJW 1998, S. 2390-2395.
- Grube, Christian (2009): Unterhaltsvorschussgesetz Kommentar, München 2009
- Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit: Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts?, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 660. Download: <http://hdl.handle.net/10419/97517> (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Institut für Demoskopie Allensbach (2012): Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung. Abschlussbericht 2012. Download: [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_studies/AKZ\\_I\\_Schlussbericht.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/AKZ_I_Schlussbericht.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Lenze, Anne (2014): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf, 2014. Download: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSI/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Alleinerziehende\\_unter\\_Druck.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSI/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Alleinerziehende_unter_Druck.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Lenze, Anne (2016): Alleinerziehende im Vereinigten Königreich und Deutschland im Vergleich. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, 2016. Download: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie\\_und\\_Bildung/Studie\\_WB\\_Alleinerziehende\\_Vergleich-D-UK\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Alleinerziehende_Vergleich-D-UK_2016.pdf) (letzter Zugriff: 25.7.2016).
- Lenze, Anne/Funcke, Antje (2016): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf – Aktuelle Daten und Fakten 2016. Download: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie\\_und\\_Bildung/Studie\\_WB\\_Alleinerziehende\\_Aktualisierung\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Alleinerziehende_Aktualisierung_2016.pdf) (letzter Zugriff: 25.07.2016).

- Scheiwe, Kirsten/Wersig, Maria (2011): Cash und Care – Kindesunterhaltsrecht und Geschlechter(un)gleichheit, Göttingen 2011.
- Schirmacher, Gesa (2010): Eine betreut und keiner bezahlt? Öffentliche Unterhaltsvorschussleistungen und ihre Grenzen, in: Scheiwe, Kirsten/Wersig, Maria (Hrsg.) Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, Baden-Baden 2010, S. 235-250.
- Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Fachserie 1. Reihe 3. Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Download: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 12.09.2016).
- Stichnoth, Holger (2016): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen. Kurzexpertise, Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, 17. Juni 2016. Download: [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/familienbezogene\\_leistungen.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/familienbezogene_leistungen.pdf) (letzter Zugriff: 12.09.2016).
- Vaskovics, Laszlo A./Rost, Harald/Rupp, Marina (1997): Lebenslage nichtehelicher Kinder: rechtstat-sächliche Untersuchung zu Lebenslagen und Entwicklungsverläufen nichtehelicher Kinder, Köln 1997.
- Wersig, Maria: Freiwillige Leistungen Dritter – Warum eine Bedarfsgemeinschaft keine Familie ist, in: Kritische Justiz 2012, S. 329-338



# QUELLEN

- Bayerischer Oberster Rechnungshof 2006: Jahresbericht 2006, Tnr. 35 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes, zitiert als: ORH 2006. Download: <https://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/archiv/jahresbericht-2006/beitraege-zur-wirtschaftlichkeit/273-tnr-35-vollzug-des-unterhaltsvorschussgesetzes.html> (letzter Zugriff: 1.3.2016)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2016: Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes, Stand 1.1.2016.
- Bundesrechnungshof 2012: Bericht nach § 99 BHO über den Vollzugaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 17. Juli 2012. Download: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen/2012-sonderbericht-vollzugaufwand-bei-der-gewaehrung-von-unterhaltsvorschuss-und-wohngeld-an-kinder-mit-anspruch-auf-leistungen-der-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende> (letzter Zugriff: 1.3.2016)
- Bundesrechnungshof 2015: Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2014), BT-Drs. 18/6600, 16.11.2015.
- Bundesregierung 2015: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörn Wunderlich, Sigrid Hupach et.al. , Familienpolitik Alleinerziehende in Deutschland, BT-Drs. 18/5888, 28.08.2015.
- Bundesregierung 2016: Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Einführung des Kontenabrufverfahrens nach § 6 Absatz 6 des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschrift, BT-Drs. 18/7700.
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2015: Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern 2015, zitiert als Bundesbeauftragter 2015. Download: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2015-bwv-bericht-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern> (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2007: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, zitiert als Bundesbeauftragter 2007. Download: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2007-bwv-gutachten-modernisierung-der-verwaltungsbeziehungen-von-bund-und-laendern> (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2015: Kommunalbericht 2015 – Überörtliche Kommunalprüfung – 2015, zitiert als: Landesrechnungshof Nds 2015. Download: [www.lrh.niedersachsen.de%2Fdownload%2F98275%2FKommunalbericht\\_2015.pdf](http://www.lrh.niedersachsen.de%2Fdownload%2F98275%2FKommunalbericht_2015.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013: Wortprotokoll 85. Sitzung, Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz) BT-Drs. 17/8802 und weiterer Entwürfe und Anträge, Protokoll Nr. 17/85, zitiert als: BT Ausschussprotokoll 17/85.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2007: Jahresbericht 2007 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2006, zitiert als: LRH NRW 2007. Download: [http://www.lrh.nrw.de/LRHNRW\\_documents/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2007.pdf](http://www.lrh.nrw.de/LRHNRW_documents/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2007.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016)

- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg 2008: Jahresbericht 2008 Kurzfassung als Pressemitteilung, zitiert als: RH Hamburg 2008. Download: <http://www.hamburg.de/content-blob/255902/data/jahresbericht-2008-pressemitteilung.pdf> (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen 2008: Zusammenfassung der Jahresberichte 2008 Land und Stadt, zitiert als: RH Bremen 2008. Download: [www.rechnungshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/Kurzfassung%20JB%202008.pdf](http://www.rechnungshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/Kurzfassung%20JB%202008.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016)
- Rechnungshof des Saarlandes 2003: Jahresbericht 2003 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2002, zitiert als: RH Saarland 2003. Download: [http://www.rechnungshof.saarland.de/medien/inhalt/Jahresbericht2003\\_Internet.pdf](http://www.rechnungshof.saarland.de/medien/inhalt/Jahresbericht2003_Internet.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).

ULRICH MÜCKENBERGER

# Rechtliche Beiträge zu einer zeitachtsamen familienfreundlicheren Veränderung der Arbeitskultur

Kurzexpertise für die Heinrich-Böll-Stiftung  
Familienpolitische Kommission

## INHALT

<b>1. Zwei Ausgangspunkte der Analyse</b>	<b>186</b>
<b>2. Notwendige rechtliche Beiträge zu einer achtsameren Arbeitskultur</b>	<b>187</b>
a. Normative Setzungen für die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen von Arbeit	188
b. Konkretisierungen	189
Literatur	202

## 1. Zwei Ausgangspunkte der Analyse

Die Arbeitswelt ist nach neueren gesellschaftstheoretischen (Rosa 2005) wie arbeitssoziologischen Erkenntnissen (Handrich et al. 2016) von einem bislang unbekanntem Beschleunigungs- und Zeitrationalisierungsdruck geprägt. Das Vordringen einer von Globalisierung und Digitalisierung getriebenen Dienstleistungswirtschaft scheint insbesondere darauf abzuzielen, verbrauchte Zeiten (von Logistik, von Stillstand, von natürlichen Prozessen – und auch und gerade von menschlicher Tätigkeit) lückenlos in Wert zu setzen und auf Rationalisierungspotentiale hin zu mustern und zu reorganisieren. Aus dem so bewirkten Beschleunigungsdruck resultieren zahlreiche Probleme, die Wohlbefinden und Lebensqualität von Beschäftigten (Stress, Unterbesetzung, burn-out-Symptome etc.), aber darüber vermittelt wohl auch die Qualität der von ihnen verrichteten Arbeit betreffen (etwa suboptimale Verrichtung von personenbezogenen Dienstleistungen, verringerte Innovationsfähigkeit und Kreativität durch Mangel an Kommunikations-, Reflexions- und Ruhezeiten) (s. nur öffentlichkeitswirksam Sven Astheimer in FAZ v. 10./11. Dezember 2016).

Am nachdrücklichsten und aktuellsten ist dies in dem von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in den Jahren 2012 bis 2015 geförderten Projekt «Zeit- und Leistungsdruck bei Dienstleistungstätigkeiten. Entstehungszusammenhänge, Bewältigungsstrategien und Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsorganisation» herausgearbeitet (s. Junghanns 2016). Dort wurden von drei Teams (Voß und Handrich 2013, Voß und Weiß 2013, Handrich, Koch-Falkenberg und Voß 2016; Dunkel und Kratzer 2013, 2014, 2016 und 2016a; Junghanns und Morschhäuser 2013, Schulz-Dadaczynki und Junghanns 2014) der professionelle Umgang mit Zeit- und Leistungsdruck, die Spezifika von Wissens- und Interaktionsarbeit bei neuen Steuerungsformen und die arbeitspsychologische Seite von Anforderungen und Zeitdruck bei qualifizierten Dienstleistungsarbeiten empirisch aufgearbeitet und zugleich der bislang vorliegende Forschungsstand empirischer und theoretischer Art ausgewertet.

Man kann danach folgendes Bild der hochbrisanten aktuellen Erwerbsarbeitssituation in zeitlicher Hinsicht erschließen. Davon sind in erster Linie Integritätsbelange der Arbeitenden gefährdet. Immer ist davon aber auch die zeitliche Befindlichkeit des gesamten lebensweltlichen Umfeldes betroffen – deshalb haben Überlegungen, diesem Missstand abzuhelpen, eben auch familienpolitischen Charakter (s. dazu Bundesregierung 2012, dazu Mückenberger 2017, S. 25-29).

Voß und andere (s. oben) haben den aktuellen Zustand in seiner zeitkulturellen Brisanz am deutlichsten herausgearbeitet. Danach ist in den modernen Arbeitsformen die Kontrolle und Verantwortung für das Arbeitsprodukt soweit auf die Arbeitenden selbst verinnerlicht worden, dass ein neuartiger Selbstantriebsprozess entsteht. Es entsteht eine double bind-Situation, wie sie aus der Schizophrenie-Forschung bekannt wurde: das paradoxe «Sei frei!» – die Pflicht zur Autonomie, freilich in ganz engen Grenzen. Dieser internalisiert zugespitzte Arbeitsantrieb ist mit einer Arbeitskultur der im Prinzip grenzlosen Selbstüberforderung verbunden, die zu Mobbing-Praktiken, Burnout-Effekten und autoaggressiven Krankheitsbildern erschreckender Art führt.

Auf der Suche nach zeitpolitisch motivierter Veränderung der Arbeitskultur ist noch ein Schritt der Analyse hilfreich, der zur Identifizierung zu verändernder Parameter des menschlichen Arbeitshandelns beitragen kann. Arbeitskultur ist nicht unabhängig von den institutionellen Rahmenbedingungen, die den Alltag und seine Sequenzen in Lebensläufen beeinflussen. Zu Recht hat Helga Krüger (Born et al. 1996 und 2006) diesen Zusammenhang herausgearbeitet und dabei die institutionellen Faktoren identifiziert, die insoweit besonders relevant erscheinen. Das rechtliche Institutionensystem hat bei uns eine lebenslaufbestimmende Form und Dichte erfahren. Es reicht von der Schulpflicht über Unterhaltungspflichten bis hin zu Altersgrenzen. Fortwährend wird es von einem sozialversicherungsrechtlichen positiven wie negativen Anreizsystem begleitet und überformt, das biographische «Abweichungen» riskant und sanktionsreich macht. Der Lebenslauf ist auf diese Weise rechtlich präformiert und klar auf geschlechtstypische Muster von Erwerbs- und Familienarbeit unter materieller Dominanz männlicher Erwerbsarbeit fokussiert.

Es gibt Anlass zu der Annahme, dass ebendiese Faktoren zu dem oben skizzierten Wandel hin zu einer weiteren Verschärfung und Entfremdung der Arbeitskultur beigetragen haben. Und es gibt Anlass zu der Annahme, dass die aktuelle Entwicklung gerade die zeitlichen Bedingungen von Familien direkt prägt (s. VIII. Familienbericht der Bundesregierung 2012).

Insofern gibt es ebenso Anlass zu der Annahme, dass ebendiese Faktoren auch jedenfalls nicht außer Acht gelassen dürfen, wenn man auf eine zeitachtsamere Veränderung der Arbeitskultur abzielt. Sie markieren sozusagen die arbeits- und (bei mir weniger pointiert) sozialrechtlichen Interventionspunkte, auf die ich mich hier konzentriere. Dahinter steht nicht etwa die Einschätzung, als könne eine – und *nur* eine – Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine zeitachtsamere Veränderung der Arbeitskultur bewirken. Eine solche monokausale Betrachtung würde allen Erkenntnissen zur Komplexität arbeitskultureller Entstehungs- und Veränderungsbedingungen widersprechen. Die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen kann nur *ein* Beitrag zur Veränderung der Arbeitskultur sein – allerdings handelt es sich dabei (nimmt man die Analyse Krügers ernst) um einen *notwendigen*, wenn auch nicht *hinreichenden* Beitrag.

## 2. Notwendige rechtliche Beiträge zu einer achtsameren Arbeitskultur

Die folgenden Überlegungen sind in einem doppelten Sinne kontrafaktisch. Sie sind einerseits nicht empirischer, sondern normativer Art. Sie beziehen sich auf die derzeitige Arbeitskultur (mit ihren negativen, z.B. familiären Auswirkungen) also nicht als etwas *Gegebenes*, sondern als ein zu *Veränderndes*. Natürlich bedarf es dazu begründbarer normativer Kriterien (dazu sogleich). Kontrafaktisch sind die Überlegungen andererseits insofern, als sie sich der skizzierten aktuellen Tendenz in der Arbeitskultur *widersetzen*. Sie sehen in der derzeitigen Arbeitswelt und dem Arbeitshandeln der Menschen und Organisationen eine *Fehlsteuerung*, die *individuell und gesellschaftlich schädliche Wirkungen* hervorruft und die im Hinblick auf die normativen

Kriterien dringend der *Korrektur* bedarf. Dass damit Probleme der Realisierbarkeit – und v.A. der *Macht* zur Realisierung – dieser Überlegungen verbunden sind, liegt auf der Hand. Die Analyse dieser Realisierbarkeitsbedingungen liegt aber jenseits meiner Abhandlung.

### **a. Normative Setzungen für die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen von Arbeit**

*Erstens:* Mitverantwortlich für den derzeitigen Zustand der Arbeitskultur ist die Einführung der arbeits- und sozialrechtlichen Regulierung auf marktvermittelte Erwerbsarbeit; diese bildet den Ausgangspunkt allen Arbeits- und auch des Sozialrechts. Menschliche Arbeitsanliegen nicht-marktvermittelter Art – das betrifft zentral familiäre Sorgetätigkeit – werden wohl (und sogar zunehmend) im Arbeits- und Sozialrecht berücksichtigt, sie bilden aber nach wie vor «die Ausnahme von der Regel». Dass lebensfeindliche Erwerbsarbeit die (zeitlichen) Lebens- und somit auch Familienverhältnisse der aktuell lebenden Menschen derart dominiert und «kolonisiert» (Haber-mas 1980), bedarf der Korrektur. Man könnte dies als normative Anforderung nach einer *zeitachtsamen Zivilisierung und Dekommodifizierung* (Esping-Andersen 1990) *der Arbeitswelt* bezeichnen.

Demzufolge müssten die Zeitstrukturen innerhalb wie außerhalb der Arbeitswelt so umgestaltet werden, dass sie den Eigenzeiten menschlicher Arbeit im umfassenden Sinne (also innerhalb wie außerhalb des marktvermittelten Erwerbsbereichs) Rechnung tragen und Entfaltungschance geben.

*Zweitens:* Gleichfalls mitverantwortlich ist die Ankopplung der lebenslaufbezogenen Rechtsvorschriften des Sozial- (etwa was Beitrags- und Anwartschaftszeiten im Sozialversicherungssystem angeht), aber auch schon des Arbeitsrechts (etwa was den Vollzeitbegriff, Optionszeiten im Lebenslauf, die Portabilität von Ansprüchen angeht) an das Erwerbsarbeits-Regime. Diese Ankopplung müsste dahingehend gelockert und partiell aufgegeben werden, dass die zeitliche Dimension des Lebenslaufs den auch nicht marktvermittelten Arbeits- und care-Anliegen i.w.S. Verwirklichungschancen gibt, ohne dabei die Lebensgrundlagen der Individuen und Familien zu gefährden. Die nicht-marktvermittelte Arbeit müsste schutz- und ressourcenmäßig ein Gleichgewicht gegenüber den Imperativen der marktvermittelten Arbeit erlangen. Auch diese Forderung schließt eine *zeitachtsame Dekommodifizierung der Arbeitswelt* ein.

Auch nach dieser normativen Überlegung müssten die Zeitstrukturen innerhalb wie außerhalb der Arbeitswelt so umgestaltet, d.h. mit Schutz- und Ressourcenvorkehrungen ausgestattet werden, dass sie den Eigenzeiten menschlicher Arbeit innerhalb wie außerhalb des marktvermittelten Erwerbsbereichs Rechnung tragen und Entfaltungschance geben.

Beide normative Annahmen lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass – *drittens* – ein neues *Gleichgewicht* zwischen auf *marktvermittelte* (und Marktgesetzen folgende) und auf *nicht-marktvermittelte* (und lebensweltlichen Arbeits- und care-Anliegen folgende) Arbeit bezogenen rechtlichen Rahmenbedingungen gefunden

werden muss. Zu suchen ist damit auch *ein neues Gleichgewicht zwischen kommodifiziertem und dekommodifiziertem Arbeits- und Sozialrecht*.

Am Fortbestand einer Marktwirtschaft kann und soll mit arbeitsrechtlichen Mitteln nichts verändert werden – insofern ist auch der rechtliche Beitrag zur Kommodifizierung der Arbeit nicht zu eliminieren. Aber dass in der Arbeitskultur lebensweltlich, auch familienpolitisch verheerende Zeitstrukturen überwunden werden, setzt eine partielle Dekommodifizierung der Arbeitswelt voraus, für die das Recht gleichfalls Realisierungsbedingungen schaffen muss. Das impliziert eben ein neues Gleichgewicht zwischen kommodifizierendem und dekommodifizierendem Recht. Mit diesem neuen Gleichgewicht wird im Grunde nur das Spannungsverhältnis neu umschrieben, das bereits der Begriff der *sozialen Marktwirtschaft* enthält, der in Deutschland als Verbindung von Rechts- und Sozialstaatsprinzip Verfassungsrang besitzt und der zuletzt auch im europäischen Primärrecht verankert wurde (s. Mückenberger 2014).

## **b. Konkretisierungen**

Diese Grundsätze auszuarbeiten, für den Gesamtbereich der Arbeitsverfassung zu konkretisieren und auf einzelne Regelungen herunterzubrechen, wäre Gegenstand eines eigenen Oeuvres. Hier setze ich zwei eingrenzende Schwerpunkte: Einwirkungen auf die zeitliche Dimension des Erwerbslebens – meine Vorschläge sind wesentlich *zeitpolitischer* Art; und die normative Umgestaltung der unmittelbaren Erwerbsarbeitsbeziehungen – meine Vorschläge betreffen v.A. das Regelungsfeld des *Arbeitsrechts*. Selbst innerhalb dieser Grenzen sind Vorschläge allerdings nicht ohne grenzüberschreitende Seitenblicke v.A. auf das Sozialrecht durchzuhalten. Sie werden jeweils angedeutet.

Will man die Arbeitskultur – d.h. hier Zeitstrukturen innerhalb wie außerhalb der Arbeitswelt – so umgestalten, dass sie den Eigenzeiten menschlicher Arbeit im umfassenden Sinne Rechnung tragen sowie Entfaltungschance geben und lebensweltlichen Belangen von Beschäftigten und ihren Familien sowie von ihrem Umfeld entgegenkommen, muss man m.E. Konkretisierungen in fünf Richtungen anzielen.

Die zwei ersten (i. und ii.) betreffen *die Umgestaltung des Erwerbsalltags selbst*. Denn klar dürfte sein, dass eine lebenswelt- und familienfreundlichere Arbeitskultur nicht die allererste Quelle ihrer Gefährdung – eben den Erwerbsalltag – unverändert lassen kann. Zeitpolitisch allein auf «freie Zeit» und auf Arbeitszeitverkürzung zu setzen, wäre fatal. Damit würde «Freiheit von der Erwerbsarbeit» gefordert und gefördert, die doch ohne eine größere «Freiheit *in* der Erwerbsarbeit» gar nicht sinnvoll wird. Vielmehr muss die *Normalität* des Erwerbsalltags Umgestaltungen erfahren, um Lebenswelt- und mit ihnen auch Familienbelangen Raum zu geben. Diese müssen sich einmal darauf richten, Arbeitenden in ihrer Erwerbsarbeitszeit Zeiten einzuräumen, die der Sinnstiftung und den Eigenzeiten der von ihnen verrichteten Tätigkeiten entsprechen (dazu i.). Sie müssen zum anderen soziale Zeiten vorsehen, die die Arbeitenden als Menschen (als Kollegen, als Eltern, als Nachbarn etc.) benötigen, um in ihrer Arbeit Sinn, Anerkennung und Integration zu erfahren (dazu ii.).

Die dritte Richtung (dazu iii.) betrifft *die Grenzziehungen zwischen erwerblicher und nicht-erwerblicher Lebenssphäre*. Wenn heute die betriebliche und erwerbliche Arbeit zunehmend entgrenzt wird, dann brennt sozusagen die Sicherung durch, die den früheren (noch so entfremdeten und ausbeutenden) Arbeitsprozess wenigstens der Dauer nach begrenzt hatte. Die Institution des «Arbeitstages» (am frühesten und klarsten von Karl Marx im 8. Kapitel des Kapital, Erster Band von 1867 [1966], identifiziert) gab der Sozialbeziehung Lohnarbeit überhaupt Konturen und eröffnete damit Strategien der chronometrischen und chronologischen Ausgestaltung. Ob und wie eine solche Grenzziehung unter aktuellen technologischen, ideologischen und sozialen Bedingungen normativ auszugestalten ist, ist eine viel diskutierte Frage.

Die vierte Richtung (dazu iv.), an die sich eine fünfte (dazu v.) anlagert, betrifft die *nicht-marktvermittelte und daher außererwerbliche Arbeit*, wie sie vielfach in Familien, in Nachbarschaften, Ehrenamt usw. vollzogen wird. Dieser Arbeitstyp ist per definitionem nicht Gegenstand von Arbeitsrecht. Gleichwohl ist dieser Arbeitstyp eine Grundbedingung des Fortbestandes nicht nur der Gesellschaft, sondern mit der Verrichtung von Erwerbsarbeit auch der Ökonomie selbst. Da dies zunehmend erkannt wird, beobachten wir denn auch einen Prozess des «Einstrahlens» von Nicht-Erwerbsarbeit in die Regulierung von Erwerbsarbeit – und zwar historisch zunächst über das Sozialversicherungs- (wie Anerkennung von «Babyjahren» als Beitragszeiten), dann auch über das Arbeitsrecht selbst (wie Gebote zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Bislang ist der Prozess verkürzt auf die Frage, welche Zeitanteile dem Erwerbsleben (*ausnahmsweise*) «entzogen» werden müssen, um mit ihnen außer-erwerbliche Bedingungen der (als *Regel* verstandenen) Erwerbsarbeit herzustellen. An Stelle dieses *Regel-Aufnahme-Verhältnisses* ist aber die viel radikalere Frage zu stellen, *welche Bedingungen die Regulierung des Erwerbslebens für diejenigen außer-erwerblichen Tätigkeiten herzustellen hat, von denen Familien, Nachbarschaften, Unternehmen, Gesellschaften abhängen*. Die Beantwortung dieser Frage ist zentral für das neue Gleichgewicht zwischen kommodifizierendem und dekommodifizierendem Arbeits- und Sozialrecht. Sie betrifft eine Neuverteilung der Zeitanteile (und Einkommensanteile) der Erwerbsbiographie auf gesellschaftlich notwendige markt- und nicht-marktvermittelte Arbeit (dazu iv.). An diese Neuverteilung lagert sich zwangsläufig eine Grundüberlegung zur Neujustierung der sowohl durch das Erwerbsarbeits- als auch das Sozialversicherungssystem verwalteten Zeit- und Geldströme an. Ziel ist dabei, das angestrebte neue Gleichgewicht zwischen marktvermittelter und nicht-marktvermittelter Arbeit zu fördern und dabei insbesondere institutionelle Fehlanreize zugunsten marktvermittelter Arbeit zu vermeiden und beseitigen (dazu v.).

Zu jeder dieser vier erstgenannten Richtungen einer zeitpolitisch inspirierten Umgestaltung der Arbeitskultur umreißt ich jetzt jeweils normative Grundlinien von Re-Regulierung und veranschauliche an einzelnen Beispielen, wie diese Grundlinien rechtspolitisch herunterzubrechen wären. Überlegungen zu Entgelt- und Entgelterersatz exemplifiziere ich am Modell Carezeit-Budget und Ziehungsrechte.



## Ad i. Eigenzeiten der Erwerbsarbeit

Die atemberaubende Ökonomisierung der Zeit lässt den Arbeitstätigkeiten heute kaum die zu ihrer Verrichtung erforderlichen und sinnvollen Eigenzeiten. Eigenzeit weist jeder Arbeitsprozess auf – es ist diejenige Zeit, die eine arbeitende Person braucht, um die von ihr vorgenommene Aufgabe befriedigend und nachhaltig zu erfüllen und dabei/dadurch Sinn, Selbstwirksamkeit, Respekt und Integration zu erfahren. Dieses Verständnis von Eigenzeit weist erhebliche Querverbindungen zu dem auf, was der DGB als «gute Arbeit» und was die ILO als «decent work» umreißt und fordert. Insbesondere bei dienstleistenden Tätigkeiten kollidieren diese Eigenzeiten heute systematisch mit der betriebswirtschaftlichen Behandlung von Beschäftigtenzeiten. In Kindertagesstätten und Schulen z.B. wird ein Zeitregime betrieben, das Kindern, Erzieherinnen und Lehrerinnen wie Eltern nicht die Erfahrung von Neugier und Erfahrung der Selbstwirksamkeit erlaubt. Im Krankenhaus herrschen Fallpauschalen Patienten wie Personal eine Zeitstruktur auf, die nicht am Heilungsprozess, sondern der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sind. Die Universität verkürzen und modularisieren den Ausbildungsvorgang in einer Weise, dem Selbstbestimmungserfordernis nachhaltiger Lernprozesse widersprechen. Dienstleistende Behörden verschaffen ihrem Personal und ihrer Organisationsstruktur nicht die zeitlichen Bedingungen, ihrer Klientel umfassend und effektiv gerecht zu werden. Die für Dienstleistungsarbeit vorgesehenen Zeitkontingente folgen dabei allemal nicht der mit der Dienstleistung verfolgten individuellen und gesellschaftlichen Zweck, sondern der Rationalisierungs- und Ökonomisierungslogik des betreibenden Unternehmens. Seinen regelmäßigen Ausdruck findet dieser (auch) Zeitkonflikt in der rigiden Unterausstattung mit Personal als Folge des Versuchs der Senkung von Personalkosten (allgemein zu organisationsbezogenen Zeitkonflikten Mückenberger 2012 und 2017; aktuell z.B. Astheimer 2016).

(1) Normative Leitlinien können unter diesen Bedingungen nur sein:

1. Arbeitszeiten müssen so ausgestaltet und unterstützt sein, dass sie den Eigenzeiten der Beschäftigten, bei personenbezogenen Dienstleistungen auch der Nutzerinnen gerecht werden.
2. Dazu müssen Beschäftigtenzahl und -qualifikationen dem Quantum der Eigenzeiten der von ihnen erwartenden Arbeitsergebnisse entsprechen.
3. Individuelle und kollektive Kommunikation und Teilhabe auf der jeweiligen erwerblichen Ebene müssen diese eigenzeitorientierte Zeitgestaltung sichern helfen.
4. Die betriebliche Sensibilisierung von Beschäftigten, Vorgesetzten, Coaches für erforderliche Eigenzeiten von Arbeit seitens der betrieblichen und außerbetrieblichen Verantwortlichen muss gefördert und erhöht werden.
5. Das betriebliche und gesellschaftliche Wissen über solche Eigenzeiten muss systematisch gesteigert werden (z.B. in der Humanisierungsforschung).

(2) Es gibt viele Andockpunkte, diese Leitlinien in aktuelle rechtspolitische Diskurse zu bringen. Ich möchte einen nennen und kurz ausführen. Eigenzeiten in der Erwerbsarbeit Raum zu verschaffen, verlangt zunächst einmal, dass der Betrieb als Diskursforum für Zeitkonflikte und Alternativen ihrer Lösung verstanden und zugelassen wird. Dies begegnet im deutschen Arbeitsrecht dem Hindernis, dass öffentliche Kritik durch Beschäftigte vielfach als Verstoß gegen deren «Treupflicht» eingeordnet und entsprechend sanktioniert wird. Seit kurzem bietet sich eine Handhabe, dagegen rechtspolitisch vorzugehen und ein solches «Whistleblowing» zum öffentlichen Thema zu machen: das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Falle «Heinisch gegen Deutschland» (EGMR 2011).

Eine Altenpflegerin hatte nach mehrfachen innerbetrieblichen Beanstandungen Pflegemängel im Heim, die sie auf unzureichenden Personalbestand zurückführte, durch einen Rechtsanwalt anzeigen lassen. Für diese Thematisierung eines «Zeitkonflikts» (wie wir sagen würden) war sie fristlos entlassen worden. Die nationale Arbeitsgerichtsbarkeit hatte die Kündigung für wirksam erklärt. Der EGMR beanstandete aber die Verletzung des in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Rechts auf freie Meinungsäußerung und sprach der Altenpflegerin eine Entschädigung zu.

Ein Argument ist für unsere normative Leitlinie bedeutsam. Der EGMR hielt dem deutschen Arbeitsrecht entgegen, es biete kein betriebliches Diskursforum für das, was wir hier «(Eigen-)Zeitkonflikte» nennen. Er betonte nämlich: «Der Gerichtshof stellt auch fest, dass das deutsche Recht keinen speziellen Durchführungsmechanismus für die Untersuchung von Hinweisen eines Whistleblowers und für Forderungen nach entsprechender Abhilfe durch den Arbeitgeber bereithält.» Dieser Beanstandung ist der deutsche Gesetzgeber bis heute nicht gefolgt – es gibt nicht einmal eine Diskussion darum. Dies könnte Ausgangspunkt einer rechtspolitischen Argumentation werden – beginnend bei der Forderung nach betrieblichen Diskursforen für Zeitkonflikte und endend mit der Forderung nach Stärkung erwerbsbezogener Eigenzeiten.

## Ad ii. Soziale Zeiten in der Erwerbsarbeit

In der Erwerbsarbeit werden Beschäftigte als Arbeitskraft betrachtet und behandelt, nicht als Menschen. Der Achte Familienbericht der Bundesregierung hat dies zu der Feststellung zugespitzt, dass das Arbeitsrecht familienblind sei: Abschnitt 6.2.1 ist überschrieben mit dem Titel «Von der strukturellen Blindheit des Arbeits(zeit)rechts gegenüber der Familie» (Bundesregierung 2012). Der Bericht hat zahlreiche Vorschläge zur Abhilfe vorgelegt, die hier nicht wiederholt werden sollen. Schon in der betrieblichen Sphäre selbst führt das dazu, dass Bedürfnisse der Person mit ihrer Körperlichkeit und Sozialität ein Fremdkörper im Erwerbsleben sind. Diese Bedürfnisse haben sich nur konflikthaft wiederum als Ausnahmen gegen die Regel durchsetzen lassen: etwa im Arbeitsschutz-, im Arbeitszeit- und Betriebsverfassungsrecht.

Von zeitpolitischer Relevanz für die Arbeitskultur sind hier neben Regenerationszeiten solche Kommunikations- und Reflexionszeiten, die gerade die Einbettung des

Erwerbslebens in den Gesamtlebenszusammenhang zum Gegenstand haben. Anzunehmen ist nämlich, dass die völlige «Besonderung» der Lohn­tätigkeit gegenüber anderen Arbeitsformen die Menschen in der Arbeit so weitgehend ihre eigenen und ihrer Familien lebensweltliche Bedürfnisse vergessen lässt, dass auch die Unvereinbarkeit der Erwerbsarbeit mit den sonst verfolgten menschlichen Überlebenszielen widerspruchlos hingenommen werden. Deshalb müsste eine Strategie der zeitacht­samen Veränderung der Arbeitskultur gezielt Zeiten eröffnen, die diese Zeiten miteinander konfrontieren und ihr Verhältnis reflektier- und kommunizierbar machen. Diese rechtspolitische Orientierung wird uns bei der Richtung iv. erneut begegnen.

(1) Normative Leitlinien könnten nach diesen Überlegungen sein:

1. Arbeitszeiten müssen durch Erholungspausen, aber auch durch Reflexions- und Kommunikationszeiten unterbrochen sein, die erlauben, innerhalb und außerhalb des Arbeitsprozesses verbrachte Zeit auf ihre Vereinbarkeit beurteilen und umgestalten zu können.
2. Chronometrische (z.B. beiderseits gekürzte Familienarbeitszeit) und chronologische Arbeitszeitregelungen (z.B. Dienstschluss, Besprechungen, Gewerkschaftstreffen usw.) müssen systematisch – ggf. in den Zeiten zu 1. – auf ihre Verträglichkeit mit Familien- und anderen außerbetrieblichen Tätigkeitsbelangen abgeprüft und rejustiert werden.
3. Betriebs- und Tarifpartner wie auch Gesetzgeber müssen ihren jeweiligen Regelungsbeitrag zur Erreichung der Leitlinien unter 1. und 2. identifizieren und kommunizieren.
4. Die in Richtung i. genannten Leitlinien zu Beschäftigtenzahl und -qualifikation, zu individueller und kollektiver Kommunikation und Teilhabe sowie zur Sensibilisierung von Beschäftigten, Vorgesetzten, Coaches gelten auch hier.

(2) Eher anekdotenhaft erwähne ich eine Reminiszenz an den Konflikt bei der Uhrenfabrik Lip in Besancon, die Anfang der 1970er Jahren, von Schließung bedroht, durch Beschäftigte besetzt wurde (Hintergründe und Verlauf s. Blanke et al. 1973). Beschäftigte und Vertreterinnen stellten fest, dass während der Betriebsbesetzung das vorher als inhuman kritisierte Arbeitstempo an den Fließbändern aufrechterhalten wurde. Sie berieten, wie sie das Tempo drosseln könnten, und kamen auf die Idee, reine Männer- und reine Frauenbänder aufzulösen und an allen Bändern abwechselnd Männer und Frauen einzusetzen. Damit entstanden lebensweltliche Kommunikationen am Arbeitsplatz, die sonst unter dem Schirm des Leistungsprinzips verborgen bleiben. Mit dieser «arbeitskulturellen» Entscheidung war tatsächlich eine Verlangsamung verbunden (wie nachhaltig, entzieht sich meiner Kenntnis). So exotisch die Geschichte erscheint – sie veranschaulicht, wie eine kulturelle Verhaltensdimension von außerhalb des Betriebes (Geschlechterverhältnis in Bar, Disco oder Nachbarschaft), in den Betrieb hereingeholt, auch die betriebliche Verhaltensdimension beeinflusst.

Weniger spektakulär ist der Andockpunkte, diese Leitlinien in aktuelle rechtspolitische Diskurse zu bringen, den ich hier nenne und kurz ausführe. In den Abteilungen der Bremer «Vulkan»-Werft gab es wöchentliche sog. «Branchenversammlungen»

– arbeitsplatznahe Treffen der Beschäftigten ohne feststehendes Programm, «Verfügungszeiten» könnten man sie nennen. Dort wurden Erfahrungen ausgetauscht und Veränderungsvorschläge unterbreitet. Es gibt ähnliche Mitarbeitertreffen in verschiedenen Sektoren, doch dienen sie häufig der Arbeitsvorbereitung und -optimierung im engeren Sinne. «Kollektive Verfügungszeiten» in Höhe von einer Stunde pro Woche sah der Grüne Arbeitszeitgesetz-Entwurf von 1984 in § 6 vor (Die Grünen 1984) – ein Vorschlag, der heute neue Aktualität verdient. Der Vorschlag war damals als Bestandteil «innerer» Arbeitszeitverkürzung (also Verkürzung, die im Gegensatz zur linearen Wochenarbeitszeitverkürzung das «äußere» Arbeitszeitquantum unverkürzt lässt, aber Teile davon umwidmet für nicht unmittelbar betriebliche Belange. Unter heutigen Bedingungen, da der zeitpolitische und der Vereinbarkeitsdiskurs fortgeschritten sind, dürfte eine solche Forderung noch größere Plausibilität gewinnen. Sie hat eine interessante Parallele in der Forderung nach «Zeit für Zeit», die das Manifest «Zeit ist Leben» der Deutschen Gesellschaft für Zeitpolitik (2005) erhob.

Weitere Andockpunkte könnten die Abprüfung von Gremienzeiten (Betriebsrats- oder Gewerkschaftssitzungen) mit Kinderbetreuungs- und Familienzeiten sein, wie in skandinavischen Ländern vielfach schon geschieht.

### Ad iii. Zeitgemäße Grenzziehungen

Die Entgrenzung von oft digitalisierter Erwerbsarbeit ist ein heute breit diskutiertes Thema. Dass auf die Arbeitskraft mit neuen Techniken (jederzeitige zeitliche Erreichbarkeit und räumliche Verortbarkeit) innerhalb der Privatsphäre der Arbeitenden für Kommunikation und Arbeit zurückgegriffen und dadurch der störungsfreie Alltag und das Familienleben gefährdet wird (Astheimer 2016), ist der Stein des Anstoßes. Entgrenzung in umgekehrter Richtung dagegen – dass in Zeit und Ort der Erwerbsarbeit das Privatleben hineinwirkt (private Telefongespräche, Emails) –, in nicht neu und in Grenzen akzeptiert. Die neuen Sinn- und Identitätsstrukturen Arbeitender weisen eine verbreitete Neigung auf, diese Grenzziehung nicht wie früher traditionell-schematisch (der tayloristische Arbeitstag: «Nach 8 Stunden ist Schicht») vorzunehmen, sondern flexibler Raum zu geben für situative Lagen und Lebensbedürfnisse, die u.a. familien- und lebensphasenbezogen sein können.

Das zu lösende Problem ist also komplex. Unter dem hier interessierenden Aspekt – auf eine humanere und familienfreundlichere Arbeitskultur hinzuwirken – erscheint der Schutz der Selbstbestimmungschancen im Umgang mit zeitlichen Entgrenzungsprozessen als zentral. Dieser Schutz ist selbst komplex: Beschäftigte haben oft innere und äußere Anreize, diese Entgrenzung nicht nur zu akzeptieren, sondern aktiv voranzutreiben («ich möchte am Wochenende schnell noch das Projekt zu Ende bringen!»). Deshalb funktionieren reine Ge- oder Verbote (Emailbegrenzung und/oder begrenzte Anrufbarkeit in der Freizeit!) kaum. Sie werden vielmehr erst wirksam, wenn sie durch einen kommunikativen und institutionellen Rahmen unterstützt werden.

(1) Als normative Leitlinien, die diesen Bedingungen gerecht werden, kommen folgende in Betracht:

1. Die Arbeit muss so angelegt und organisiert sein, dass sie in vorab vereinbarten Arbeitszeiten verrichtet werden kann. Kommunikationen oder andere Arbeitsverrichtungen außerhalb dieser vereinbarten Arbeitszeiten dürfen nur in unvermeidbaren Ausnahmefällen und nur bei vorab erteiltem Einverständnis der Beschäftigten verlangt werden.
2. Fälle der beruflichen Kommunikation außerhalb der vereinbarten Arbeitszeiten sind zu dokumentieren. Über sie ist in den betrieblichen Kommunikationszeiten zu informieren und auf Abhilfemöglichkeiten zu diskutieren. Besonderes Augenmerk liegt bei Konflikten solcher Fälle mit Care-Verpflichtungen der Beschäftigten.
3. Die betriebliche Interessenvertretung wird tätig, wenn die Dokumentation mehr als zwei Fälle von unregelmäßigem Arbeitsanfall aufweist oder wenn Fälle von Unvereinbarkeit nach § 80 Abs. 1 Nr. 2b BetrVG damit aufgeworfen sind. Sie bekommt das Recht, auf die Arbeits- und Kommunikationsorganisation so einzuwirken, dass solche Fälle entgrenzter Arbeit – insb. soweit sie Vereinbarkeitsprobleme aufwerfen – überflüssig werden.
4. Betriebliche Sensibilisierungsprogramme für Beschäftigte und Vorgesetzten für zeitachtsame Kommunikationsstrukturen bei der Arbeit erstrecken sich auf diese Probleme entgrenzter Arbeit und die möglichen Lösungen.

(2) Es gibt mehrere Andockpunkte, diese Leitlinien in aktuelle rechtspolitische Diskurse zu bringen – im Gespräch sind etwa die Abschaltung von Emails zu gewissen Zeiten, das Verbot von Smartphones in bestimmten Räumen und Zeiten, die Begrenzung der Ladefähigkeit von Smartphone-Akkus an Wochenenden etc. (s. zahlreiche Beispiele bei Astheimer 2016). Vermutlich haben all diese bloß «technischen» Lösungen keinerlei Durchsetzungsfähigkeit und damit Nachhaltigkeit, da sie das arbeitskulturelle Kernproblem gar nicht tangieren und sich vielfach an den Widersprüchen der Beschäftigten selbst brechen werden.

Kernproblem ist nicht die Auswucherung der Arbeit in die Freizeit hinein, wie mit dem Terminus «Entgrenzung» angedeutet wird. Das Problem ist die Arbeits- und Kommunikationsorganisation im Betrieb selbst, die zu einer ständigen Überhitzung der Kommunikation und damit letztlich auch zur Unbegrenzbarkeit der Leistung auf den betrieblichen Rahmen führt. Logische Konsequenz wäre, eine Kommunikationsorganisation im Betrieb herbeizuführen oder wenigstens zu begünstigen, die die «Überhitzung» der Kommunikation verhindert, die systematisch «ruhige» Kommunikationszeiten herbeiführt und dadurch das Ausweichen in nicht vereinbarungsgemäße Zeiten vermeidbar macht. Damit würden also nicht nur entgrenzte Produktionsspitzen vermieden, sondern die Arbeits- und Kommunikationssituation in der regulären Arbeitszeit insgesamt in sinnstiftender Weise beruhigt.

Ich habe bei einem Forschungsprojekt zur Umsetzung des europäischen Telearbeits-Abkommens in einer Verwaltung Folgendes beobachtet. Die Leitung stellte in

Kooperation mit der Beschäftigtenvertretung den Beschäftigten die Telearbeit frei, sie nahm davon aber zwei «Präsenztage» pro Woche aus. Dies führte zu einer neuen Kommunikationsstruktur in der Dienststelle. Sitzungen und der vor- und nachbereitende Emailverkehr wurden für alle Beschäftigte auf diese zwei Tage der Woche konzentriert. Dadurch wurden alle Beschäftigte – also nicht nur die Telearbeiter, sondern auch die betrieblich Beschäftigten – an den restlichen Tagen der Woche von interner Dauerkommunikation befreit, sie konnten sich an diesen Tagen wesentlich weniger gestört (und dadurch produktiver) der Bearbeitung ihrer Projekte zuwenden. Das wurde bei unserer Befragung als – durch die Einführung von Telearbeit ausgelöst – allgemeiner Gewinn an Kommunikations- und damit Arbeitskultur in der Dienststelle erlebt.

Man kann eine solche zeitachtsamere Kommunikationsstruktur nicht rechtlich «verordnen» – sie setzt zielgerechtes Coaching und Supervision bei Beschäftigten und Vorgesetzten voraus. Das Recht kann dafür aber, wenn man es als das koordinierte Ineinandergreifen von gesetzlichen, tariflichen und betrieblichen Regelungen begreift, begünstigende Rahmenbedingungen bieten. Die in ii. genannten kollektiven Verfügungszeiten, wenn sie als «Zeit für Zeit» begriffen und in Anspruch genommen werden, bieten eine Handhabe, die Bedarfe nach einer solchen Kommunikationsstruktur und ihren Grundlinien zu formulieren. Ist dann noch ein zeitliches Coaching mit den dafür erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen vorgesehen, gewinnt die arbeitskulturelle Bewältigung der Entgrenzung eine Realisierungschance.

#### Ad iv. Eine Neuverteilung zwischen Erwerbsarbeits- und Care-Zeiten

Das neue Gleichgewicht von markt- und nicht-marktvermittelter Arbeit im Erwachsenenleben von Frauen und Männern verlangt vor Allem, die Care- und care-nahen Arbeiten Erwachsener aus dem stiefmütterlichen Dasein, das sie in der gegenwärtigen «familienblinden» Arbeitsregulierung fristen, zu befreien. Sie verdienen, als «normaler» und selbstverständlicher Bestandteil der Erwachsenenbiographie wahrgenommen und behandelt zu werden. Auch hier stehen der arbeitsrechtliche und der arbeitskulturelle Aspekt in einem dilemmatischen Zusammenhang. Genau wie das Arbeitsrecht ist auch die Arbeitskultur im Ausgangspunkt familienblind. Man kann sogar vermuten, dass das Arbeitsrecht eher die versteinerte Resultante einer von protestantischer Ethik geprägten Leistungskultur sei – nicht umgekehrt. Bei einer solchen Beziehung ist vom Recht allein (selbst wenn es als biographisch-kulturelle Fessel fungiert, wie von Helga Krüger analysiert) eine «Umsteuerung» nicht zu erwarten, vielmehr setzt diese wiederum eine Wechselwirkung von Recht und Kultur voraus. Als Konsequenz müssen rechtliche Umsteuerungen systematisch darauf abgeprüft werden, inwieweit sie arbeitskulturelle Umorientierungen zu einer zeitachtsameren Arbeit ermutigen oder sogar anreizen.

Die außerwerbliche Arbeit muss im Arbeits- und Sozialrecht mehr zeitlichen Spielraum erhalten. Das schließt notwendig ein, Regelungen herbeizuführen, die Teile der Erwerbsarbeitszeit für andere gesellschaftliche (insbesondere Care-) Tätigkeiten

umzuwidmen gestatten (s. dazu Zeitpolitisches Magazin 2016; Jurczyk 2015 und 2016; Mückenberger 2007 und 2016; so auch das 2. Gleichstellungsgutachten 2017). Dieser notwendige rechtspolitische Schritt muss von Maßnahmen begleitet werden und/oder von einer Ausgestaltungsart sein, die arbeitskulturellen Bestrebungen in Richtung auf eine zeitachtsamer Arbeit Raum und Unterstützung zu verschaffen geeignet ist. Die Frage ist dabei: Wie lassen sich diese unbezahlten Arbeiten in ihrer biographischen Synchronität mit bezahlter Arbeit besser als notwendig und attraktiv erfahren und damit auch in den Individuen und Gruppierungen sowie in Wirtschaft und Gesellschaft aufwerten?

(1) Normative Leitlinien können unter diesen Bedingungen nur sein:

1. In den Jahren der Erwachsenenbiographie müssen arbeitenden Menschen beiderlei Geschlechts erhebliche und gesicherte Zeitanteile zu nicht-marktvermittelter gesellschaftlich notwendiger (vor Allem care-) Arbeit zur Verfügung stehen. Diese neue lebenslaufspezifische Zeitorganisation muss ihren Nutzer/innen echte Optionsrechte ohne geschlechtsspezifische, bildungs- und/oder einkommensbezogene Benachteiligungen einräumen. Für ihre Realisierung müssen die notwendigen öffentlichen Mittel und Infrastrukturen zur Verfügung stehen.
2. In großen öffentlichen Ratschlägen zentraler wie dezentraler Art wird das Ziel dieses neuen Gleichgewichts von Arbeit im Lebenslauf konkretisiert. Beteiligt sind jeweils Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Dabei werden Zuständigkeiten und Präferenz der Regulierung bei Gesetzgebern und Sozialpartnern respektiert und operationalisiert.
3. Sensibilisierungsprogramme in Betrieben und Regionen durch betrieblich und außerbetrieblich Verantwortliche werden dabei gefördert und erhöht.
4. Das betriebliche und gesellschaftliche Wissen über die Bewertung solcher Arbeit wird systematisch durch Forschung und Realexperimente gesteigert (z.B. in der Humanisierungsforschung).

(2) Es gibt mehrere Andockpunkte, diese Leitlinien in aktuelle rechtspolitische Diskurse zu bringen. Karin Jurczyk und ich haben die existierenden Vorschläge von Familienarbeitszeiten, Wahlarbeitszeiten, Lebenslaufbudget u.ä. im Zeitpolitischen Magazin Nr. 28/2016 in – soweit ersichtlich – vollständiger Form dokumentiert (s.a. 2. Gleichstellungsgutachten 2017).

Karin Jurczyk und ich befürworten ein neues lebenslaufbezogenes Gleichgewichtsmodell, für das Karin Jurczyk den Begriff «Atmende Lebensläufe» gefunden hat (Jurczyk 2015, 2016). Es ist ein nachhaltiges sozialpolitisches Modell für die Gestaltung von Erwerbsverläufen. Arbeitnehmer/innen soll im Rahmen von Arbeitsverhältnissen ermöglicht werden, Erwerbsarbeit mit anderer gesellschaftlicher Arbeit, vor allem der Sorgearbeit, selbstbestimmt und in arbeits- wie sozialrechtlich abgesicherter Form zu verbinden. Das Modell löst sich von der industriegesellschaftlichen Norm des «Normalarbeitsverhältnisses» (Mückenberger 1985), die sich am Idealtypus des männlichen Familienernährers orientiert, der ununterbrochen vollzeitig bis ins Rentenalter erwerbstätig ist und der die Sorgearbeit (Care) – das heißt das Erziehen, Betreuen und

Versorgen – an andere (in der Regel Frauen) delegiert. Eine neuartige Normalität soll Erwerbstätigen beiderlei Geschlechts einen «atmenden Lebenslauf» ermöglichen, der – rechtlich über ein System zeitlicher «Ziehungsrechte» organisiert (Mückenberger 2007; 2016) – in seiner zeitlichen Organisation Phasen der Erwerbsarbeit mit Phasen der Sorge, der Bildung, des Ehrenamts usw. vereinbar und wechselseitig fruchtbar macht (Jurczyk 2015). Das Modell atmende Lebensläufe und Carezeit-Budget wurde auf der Jahrestagung 2015 der Deutschen Gesellschaft für Zeitpolitik vorgestellt (s. Zeitpolitisches Magazin 2016), es hat öffentliche Aufmerksamkeit erlangt (z.B. 2. Gleichstellungsgutachten) und befindet sich derzeit in der wissenschaftlich fundierten Ausarbeitung.

Die regulative Ausgestaltung dieses Modells ist darauf angelegt, arbeitskulturelle Widerstände gegen eine zeitachtsamere Arbeitskultur zurückzudrängen und entsprechende Alternativen zu ermutigen. Dadurch nämlich, dass in die Erwachsenenbiographie ein neues Gleichgewicht zwischen markt- und nicht-marktvermittelt Arbeit eingeführt wird, wird die Aussicht begründet, dass die Hegemonie des protestantisch-tayloristischen und über die Form des Arbeitskraftunternehmers noch gestiegenen und internalisierten Leistungsprinzips in Frage gestellt werden kann, indem dieses Prinzip synchron im Erwerbsverlauf mit lebensweltlichen Arbeitserfahrungen und -anforderungen konfrontiert wird.

#### Ad v. Arbeits- und sozialrechtliche Modelle: Bsp. Ziehungsrechte für Care

Das derzeitige deutsche System der sozialen Sicherung ist – wie grundlegend bereits das Remunerationssystem – seiner Struktur nach darauf angelegt, die (möglichst lückenlose) Orientierung aufs Erwerbsleben während des Erwerbstätigkeitsalters zu installieren. Ich habe das bereits in der Kritik der «Antriebsfunktion» des Normalarbeitsverhältnisses dargelegt (Mückenberger 1985). Wenn man seriös auf eine zeitachtsame Umgestaltung des Erwerbslebens zusteuern will, kann man dieses System der «Kommodifizierung» oder «Kopplung» von Erwerbsarbeit und entgelt- wie entgeltersatzbezogener sozialer Sicherung nicht unangetastet lassen. Der Streit um «Dekommodifizierung» oder «Entkoppelung» von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung ist groß – wie die nicht enden wollende Debatte um das bedingungslose Grundeinkommen zeigt.

Ich möchte hier andeuten, dass man nicht in die Falle der Grundeinkommens-Debatte hineinläuft, wenn man die Dekommodifizierung oder Entkopplung nicht pauschal befürwortet, sondern situativ – unterschiedlich je nach Lage der Zeiteinheiten, für deren Ermöglichung eine Entkoppelung verlangt bzw. befürwortet wird. Wenn z.B. nicht-marktvermittelte Caretätigkeit größere Förderung und Integration in den Erwachsenenalltag erlangen soll, dann kann das Entgelt- und Entgeltersatzsystem für diese Tätigkeit gezielt («situativ») Dekommodifizierungs- oder Entkoppelungsmaßnahmen vorsehen. Gleiches ließe sich für (Weiter-) Bildung oder für ehrenamtliche/nachbarschaftliche Solidaritätsdienstleistungen durchspielen. Da das ein sehr weites Feld ist, konzentriere ich mich hier auf Care-Tätigkeit und das



Entgelt- und Entgeltersatzsystem zur Förderung des Modells Carezeit-Budget mit Ziehungsrechten. Hierarchisierung einander entfremdeten Rollen des «Arbeitens». Karin Jurczyk und ich haben dies hypothetisch vorgestellt (Jurczyk 2016; Mückenberger 2007 und 2016)<sup>1</sup> und versuchen derzeit, dies wissenschaftlich zu überprüfen bzw. zu unterlegen.

Ziehungsrechte sind zeitbezogene Optionsrechte Beschäftigter mit Blick auf die für Lebenslagen und biografische Verläufe spezifischen Zeitbedarfe. Mit Ziehungsrechten soll eine neue «Regel» in das Verhältnis zwischen Arbeitszeit und sonstiger Lebensführung (insbesondere Care) gebracht werden. Die bereits heute bestehenden Ansprüche auf Bildungsurlaub, auf Elternzeit, auf Pflegezeiten oder auf Freistellung für staatsbürgerliche Pflichten Freistellungsansprüche weisen Mängel auf. Ziehungsrechte als neue «Regel» sollen über die Erwerbsbiografie hinweg ein bestimmtes Zeitkontingent – dessen Höhe noch ungeklärt ist – verfügbar machen. Diese «innere» Arbeitszeitverkürzung ist unter zeitpolitischen Aspekten utopiefähig (DGfZP 2005). Die darin in Bezug genommene Freiheit in der Arbeit hat Aussicht, Arbeits- und Lebenswelt der Beschäftigten gleichermaßen zum Gestaltungsgegenstand zu machen.

Mit diesen Ziehungsrechten soll nun ein differenziertes System eines etwaigen Lohnersatzes bzw. anderer Einkommensquellen für die Freistellungsperiode verknüpft sein, das nach dem Zweck der Freistellung differenziert ist. Die soziale Nützlichkeit der damit verbundenen Care-Tätigkeit rechtfertigt die Inanspruchnahme des Zeitvorrats von der Gemeinschaft wie auch von den Unternehmen. Zuweilen wird die Zeit der Nutzung von Ziehungsrechten der Arbeitszeit gleichgestellt (wir kennen das etwa vom Bildungsurlaub) oder – z. B. im Recht der sozialen Sicherung – der Arbeitszeit assimiliert (bei uns bekannt unter dem Begriff der «Babyjahre», vgl. § 56 SGB VI). Oft sind vorhandene Ziehungsrechte mit Finanzierungsregelungen (Lohn-, Lohnersatzzahlung etc.) verbunden. Dem Staat wird diese Finanzierung obliegen, wenn es sich um Wahrnehmung öffentlicher Interessen handelt, den Sozialversicherungsträgern, wenn es um Pfl egetätigkeiten geht, den Unternehmen, wenn es sich um Bildungsurlaub oder auf Zeitguthaben beruhende Rechte handelt. Wo allein die Belange von Arbeitnehmern im Vordergrund stehen, wird der Gebrauch der Ziehungsrechte mit Verzicht auf Lohn, Ausschöpfung von Zeitkonten oder der Entnahme des normalen Urlaubs einhergehen.

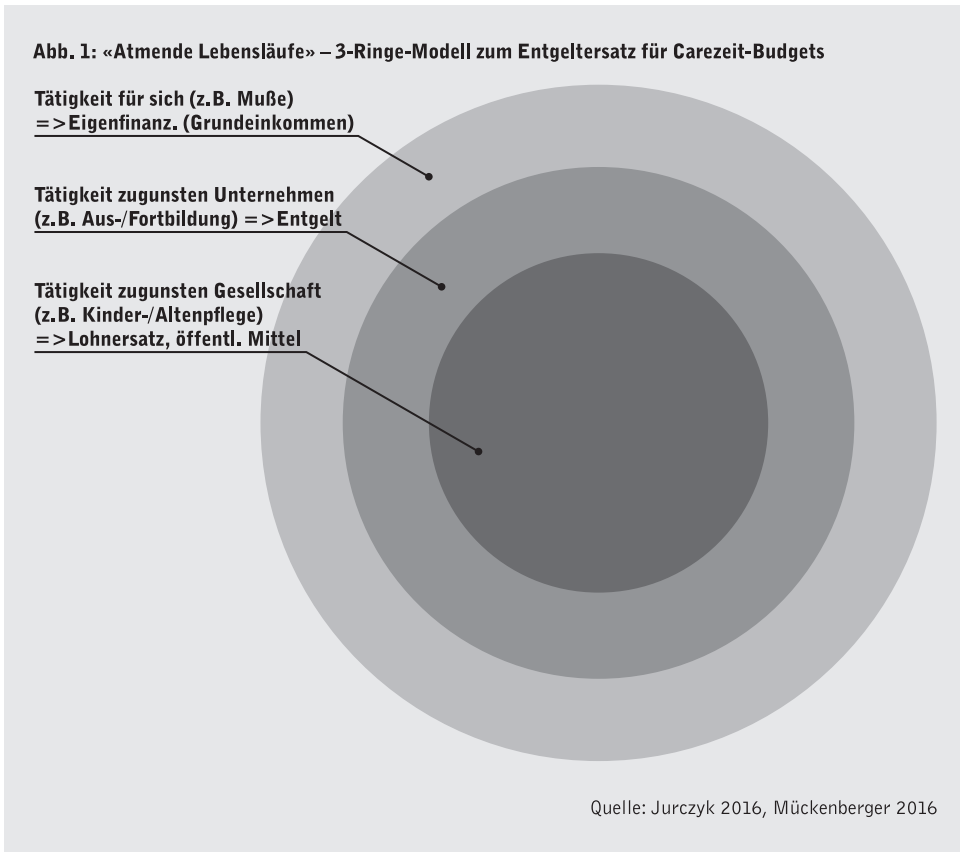
Gerade in Deutschland sind soziale Rechte oft an ein genau abgegrenztes Zeitmaß vorheriger Arbeitsleistung gekoppelt. Das System der Ziehungsrechte würde aber gerade erfordern, Rechte unabhängiger zu machen von den Zeitverläufen der Arbeitsverhältnisse. Es bestehen nämlich zwei zentrale Wirkungsdefizite für die gegenwärtig schon existenten Urlaubs- und Freistellungsansprüche. Das sind einmal die machtbedingten Voraussetzungen, von solchen Rechten, selbst wo sie förmlich garantiert sind, tatsächlich Gebrauch zu machen (das ist etwa bei der tatsächlichen Inanspruchnahme von Bildungsurlaubsrechten der Fall, aber selbst bei

<sup>1</sup> Aus dieser Publikation ist der folgenden Gedankengang nur leicht gekürzt und modifiziert entnommen.

der konjunkturabhängigen Inanspruchnahme von berechtigten Krankheitsfreistellungen). Und es sind die mit Nicht-Erwerbsarbeit im Allgemeinen verbundenen Einkommensverluste oder -einbußen. Das erstgenannte Defizit provoziert u. a. kollektive Sicherungen, auf die ich hier nicht eingehen kann. Ich möchte Anhaltspunkte zum zweitgenannten Defizit aufführen.

Die Orientierung an erwerbsunabhängigen Einkommen ist hier aus wenigstens zwei Gründen erforderlich. Erstens werden Ziehungsrechte zu einem großen Teil um gesellschaftlich wünschenswertere Ziele willen eingeräumt. Zweitens funktioniert das System der Ziehungsrechte ohne erwerbsunabhängige Einkommenssicherung dann nicht, wenn es systematisch weniger verdienende Bevölkerungsteile ausschließt. Die Notwendigkeit gesellschaftlicher nicht-erwerblicher Versorgungs- und Betreuungstätigkeit verlangt nach weitergehender und qualitativ andersartiger Entkoppelung von Einkommen und Erwerbsarbeit, als sie gegenwärtig besteht.

Parallel mit der Systematisierung von Ziehungsrechten muss daher – wie die folgende Abbildung andeutet – die Entwicklung eines Systems von Mischtypen der Finanzierung (Lohn-, Lohnersatzzahlung etc.) verbunden sein.



Danach werden der Wegfall oder die Minderung des Erwerbseinkommens, die durch den Gebrauch von Ziehungsrechten entstehen, entsprechend nur bei den Personen kompensiert (oder auch nicht kompensiert), denen die Nutzung der Ziehungsrechte zugutekommt (vgl. Abb. «Drei-Ringe-Modell»). Dem Staat bzw. öffentlichen Instanzen obliegt die Finanzierung eines Lohnersatzes bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen – dabei ist in Deutschland etwa an das 2007 eingeführte Elternschaftsgeld zu denken (*innerer Ring*). In Deutschland ist wenig ausgebaut, dass Sozialversicherungsträger bei Pflegetätigkeiten Adressat von Ansprüchen werden. Unternehmen sind durch Entgeltfortzahlung in Anspruch zu nehmen, wenn berufliche Qualifikationen oder andere dem Unternehmensziel förderliche Nutzungen von Ziehungsrechten in Rede stehen (*mittlerer Ring*). Wo es allein um Belange von Arbeitnehmern geht, geht der Gebrauch der Ziehungsrechte zu Lasten der Beschäftigten, muss als durch Ersparnisse und Kreditaufnahmen finanziert werden (*äußerer Ring*). Dieses Resultat kollidiert freilich mit zwei Gesichtspunkten: 1. Tätigkeiten von gesellschaftlichem Nutzen sind zuweilen schwer abgrenzbar (ist z. B. kulturelle Tätigkeit fremd- oder eigennützig – und finanziell entsprechend zu bewerten?). 2. Zumindest in einer Situation mit hoher Arbeitslosigkeit ist schon der Gebrauch von Ziehungsrechten als solcher (also auch ohne einen legitimierenden gesellschaftlichen Zweck) arbeitsmarktpolitisch wünschenswert, somit mit guten Gründen zu prämiieren. Deshalb scheint ein auf die Ausübung von Ziehungsrechten konzentriertes (insofern «situa-tives») Basiseinkommen für alle Menschen eine Bedingung des Funktionierens des Systems der Ziehungsrechte zu sein. Damit gäbe es eine Zeitspanne, in der den Menschen Ziehungsrechte ohne spezifischen gesellschaftlichen Zweck zustehen und bei deren Inanspruchnahme sie gleichwohl eine finanzielle Entschädigung – in Gestalt eines Basiseinkommens – erhalten.

Zugegeben: Viele der angestellten Überlegungen sind wenig realistisch, wenn man an die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen in unserer Gesellschaft denkt. Man kann sich mit solchen Zweifeln allerdings nicht begnügen. Die gegenwärtigen arbeits- und sozialpolitischen Tendenzen werfen so gravierende Folgeprobleme demografischer, ökologischer und sozialer Art auf, sind so wenig «nachhaltig», dass von ihrer Kontinuität nicht ausgegangen werden kann. Es sind Modelle notwendig, die Alternativen zu diesen beobachtbaren Tendenzen bieten. Dazu gehören auch Grundüberlegungen zur «Dekommodifizierung» und «Entkoppelung» von Erwerbsarbeit und sozialer Absicherung, wie sie hier andeutungsweise am Modell Carezeit-Budget und Ziehungsrechte entwickelt wurden. Solche Alternativen müssen auf Funktionsfähigkeit durchgedacht und durchmodelliert werden. Bei dem hier angedachten System der Ziehungsrechte ist z. B. noch weithin ungewiss, wie seine Verträglichkeit mit betriebswirtschaftlichen Kriterien erreicht werden kann, wie das Free-rider-Problem bewältigt und wie paradoxe und selbstdestruktive Lebensplanungen damit in Übereinstimmung gebracht werden können – um nur einige Beispiele zu nennen. Gleichwohl könnte – dies sollte der vorliegende Beitrag plausibel machen – das Modell der Ziehungsrechte als Instrument und Element einer Freiheit in der Arbeit Zukunft haben. Den damit aufgeworfenen Gestaltungsfragen nachzugehen, dürfte sich lohnen.

# LITERATUR

- Astheimer, Sven (2016): Kollege, schalt mal ab! In Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 289 v. 10./11. Dezember 2016, S. C 1.
- Blanke, Thomas/Rainer Erd/Heider Erd-Küchler, LIP – Legalität und Klassenkampf, in: Kritische Justiz, 6. Jg., S. 402-19.
- Born, Claudia/Krüger, Helga und Dagmar Lorenz-Meyer (1996): Der unentdeckte Wandel. Annäherung an das Verhältnis von Struktur und Norm im weiblichen Lebenslauf, Berlin: edition sigma.
- Bundesregierung (2012): Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. VIII. Familienbericht. BT-Drs 17/9000.
- Deutsche Gesellschaft für Zeitpolitik (2005): Zeit ist Leben. Manifest, Berlin/Bremen: Arbeitnehmerkammer.
- Die Grünen (1984): Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes (AZG) v. 25.10.84. Gesetzentwurf des Abgeordneten Hoss und der Fraktion DIE GRÜNEN. BT-Drs. 10/2188.
- Dunkel, Wolfgang/Nick Kratzer (2014): Zeit- und Leistungsdruck in der Wissens- und Interaktionsarbeit. In: Gute Arbeit. Zeitschrift für Gesundheitsschutz und Arbeitsgestaltung, Heft 10/2014, 26 Jg., S. 15-18.
- Dunkel, Wolfgang/Nick Kratzer (2016): Zeit- und Leistungsdruck bei Wissens- und Interaktionsarbeit. Neue Steuerungsformen und subjektive Praxis, Baden-Baden: Nomos.
- Dunkel, Wolfgang/Nick Kratzer (2016a): Zeit- und Leistungsdruck bei Wissens- und Interaktionsarbeit. Neue Steuerungsformen und subjektive Praxis, Nomos/edition sigma, Baden-Baden.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton/New Jersey, Princeton University Press.
- EGMR 2011: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte/Strassburg,, Rechtssache H. gegen Deutschland (Beschwerde Nr. 28274/08), Verletzung von Artikel 10 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung), Kündigung nach Whistleblowing, Urteil v. 21. Juli 2011.
2. Gleichstellungsgutachten (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin: BMFSFJ.
- Habermas, Jürgen (1980): Theorie des Kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt: suhrkamp.
- Handrich, Christoph, Koch-Falkenberg, Carolyn, und Günter Voß (2016): Professioneller Umgang mit Zeit- und Leistungsdruck, Baden-Baden: ed. sigma bei Nomos.
- Junghanns, Gisa (2016): Vorwort, In: Handrich et al. (2016): Professioneller Umgang mit Zeit- und Leistungsdruck, Baden-Baden: ed. sigma bei Nomos, S. 9-11.
- Junghanns, Gisa, und Martina Morschhäuser (Hg.) (2013): Immer schneller, immer mehr. Psychische Belastung bei Wissens- und Dienstleistungsarbeit, Wiesbaden: Springer VS.
- Jurczyk, Karin (2015): Zeit für Care: Fürsorgliche Praxis in «atmenden Lebensläufen». In: Hoffmann, Reiner/Bodegan, Claudia (Hrsg.): Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen, Grenzen setzen. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 260-288.
- Jurczyk, Karin (2016): Warum «atmende» Lebensläufe? Die Carekrise als Herausforderung. In: Zeitpolitisches Magazin, 13. Jg., H. 28, S. 23-26.
- Kratzer, Nick/Wolfgang Dunkel (2013): Neue Steuerungsformen bei Dienstleistungsarbeit – Folgen für Arbeit und Gesundheit. In: Junghanns/Morschhäuser (Hg.): Immer schneller. immer mehr. Psychische Belastungen bei Wissens- und Dienstleistungsarbeit, Wiesbaden: Springer VS, S. 41-61.
- Krüger, Helga (2006): Geschlechterrollen im Wandel – Modernisierung der Familienpolitik, in: Bertram, Hans/Krüger, Helga, und C. Katharina Spieß (Hg.) Wem gehört die3 Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung, Opladen: Barbara Budrich, S. 191-206.

- Marx, Karl (1966), *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, Bd. 1, Berlin: Dietz Verlag.
- Mückenberger, Ulrich (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 31. Jg., H. 7, S. 415-434, und H. 8, S. 457-475.
- Mückenberger, Ulrich (2004): *Metronome des Alltags. Betriebliche Zeitpolitiken, lokale Effekte, soziale Regulierung*. Berlin: edition sigma.
- Mückenberger, Ulrich (2007): *Ziehungsrechte – Ein zeitpolitischer Weg zur «Freiheit in der Arbeit»?* In: *WSI-Mitteilungen*, 57. Jg., H. 4, S. 195-201.
- Mückenberger, Ulrich/Spangenberg, Ulrike/Warncke, Karin (2007): *Familienförderung und Gender Mainstreaming im Steuerrecht*, Baden-Baden: Nomos.
- Mückenberger, Ulrich (2012): *Lebensqualität durch Zeitpolitik. Wie Zeitkonflikte gelöst werden können*, Baden-Baden: edition sigma bei Nomos.
- Mückenberger, Ulrich (2014): Eine europäische Sozialverfassung? In: *Europarecht*, 49. Jg., H. 4, S. 369-399.
- Mückenberger, Ulrich (2016): *Ziehungsrechte für Care in der Arbeit*. In: *Zeitpolitisches Magazin*, 13. Jg., H. 28, S. 27-31.
- Mückenberger, Ulrich (2017) : *Kommunale Zeitpolitik für Familien. Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen*, Baden-Baden : sigma bei Nomos.
- Neckel, Sighard/Greta Wagner (Hg). (2013): *Leistung und Erschöpfung. Burnout in der Wettbewerbsgesellschaft*, Berlin: Suhrkamp.
- Rosa, Hartmut (2005): *Beschleunigung – Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*, Frankfurt: suhrkamp.
- Voß, Günter/Christoph Handrich (2013): *Ende oder Neuformierung qualitätsvoller und professioneller Arbeit?* In: Haubl, Rolf, Hausinger, Brigitte, und Günter Voß (Hg.), *Risikante Arbeitswelten. Zu den Auswirkungen moderner Beschäftigungsverhältnisse auf die psychische Gesundheit und Arbeitsqualität*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 107-39.
- Voß, Günter/Cornelia Weiß (2013): *Burnout und Depression – Leiterkrankung des subjektivierten Kapitalismus oder: Woran leidet der Arbeitskraftunternehmer?* in: Neckel/Wagner (Hg.), *Leistung und Erschöpfung. Burnout in der Wettbewerbsgesellschaft*, Berlin: Suhrkamp: S. 29.57.
- Zeitpolitisches Magazin* (2016): *Mit Zeit jonglieren? oder Atmende Lebensläufe*, 13. Jg. Nr. 28, Berlin: download unter [www.zeitpolitik.de](http://www.zeitpolitik.de).

PETER APEL, HOLGER BONIN, GERDA HOLZ, ANNE LENZE, SUSANNE BORKOWSKI UND MICHAEL WRASE

# Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen

Studie

In Zusammenarbeit mit Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

## INHALT

<b>1. Einleitung</b>	<b>205</b>
<b>2. Empfehlungen</b>	<b>206</b>
<b>3. Lebenslagen, Teilhabechancen und Präventionshandeln – Armut von Kindern und Jugendlichen</b>	<b>210</b>
<b>4. Teilhabeförderung von Kindern als soziale Investition</b>	<b>231</b>
<b>5. Institutionelle Handlungsfelder</b>	<b>243</b>
A. Frühkindliche Bildung	243
B. Bildungs- und Teilhabepaket	254
C. Schule	261
D. Gesundheit und Frühe Hilfen	268
E. Stadtplanung und Quartiersmanagement	277
<b>6. Politische Maßnahmen</b>	<b>284</b>
A. Bundeskinderteilhabegesetz (BKThG)	284
B. Grundgesetzänderung	290

# 1. Einleitung

Ob Kinder gut aufwachsen können, hängt neben der materiellen Existenzsicherung von individuellen Faktoren, familiärem bzw. sozialem Umfeld und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Zu Letzterem gehören unter anderem Kitas und Schulen, ein gutes Gesundheitssystem, eine kinderfreundliche Stadtteilentwicklung, angemessener Wohnraum, ausreichend Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im Wohnumfeld, altersangemessene Partizipationsmöglichkeiten sowie Kultureinrichtungen. Zwischen 15 bis 20 Prozent der Kinder jedes Jahrgangs haben wesentlich schlechtere Chancen auf soziale Teilhabe als ihre Altersgenossinnen und -genossen, weil viele dieser Voraussetzungen bei ihnen nicht gegeben sind. Sie erleben aufgrund der Einkommensarmut ihrer Familie nicht nur Mangel in ihrer materiellen Grundversorgung und alltäglichen Verzicht, sie können auch nicht in gleichem Maße am gesellschaftlichen Leben teilhaben, etwa an Kultur- und Freizeitangeboten, Kindergeburtstagen oder Urlauben mit ihren Eltern. Was das mit Blick auf die unterschiedlichen Lebenslagen junger Menschen bedeutet, wird in Kapitel drei ausführlich dargelegt.

Je länger ein junger Mensch unter Bedingungen von Ausschlussverfahren und Armut aufwächst, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit von sozialen und wirtschaftlichen Risiken auf Lebenszeit. Fortschritte, die in diesem Bereich erzielt werden, kommen langfristig nicht nur den jungen Menschen selber zugute, sondern über die damit erreichbare Beseitigung von Armutsrisiken sehr wahrscheinlich auch der Gesellschaft. Die möglichen gesellschaftlichen Erträge können dabei ganz unterschiedlicher Art sein. Zu denken ist etwa an Verbesserungen beim sozialen Zusammenhalt bzw. eine Abnahme von Spannungen in der Gesellschaft, eine stärkere Partizipation an den demokratischen Strukturen, damit eine Stärkung der politischen Stabilität und der öffentlichen Sicherheit, eine Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung und Entlastungen des Gesundheitssystems, oder eine Stärkung der volkswirtschaftlichen Wachstumskräfte und der ökonomischen Stabilität. Letztere werden im Gutachten mit dem Instrument der Generationenbilanzierung ermittelt und in Kapitel vier erstmals prognostiziert.

Um Vorschläge zur Verbesserung der Unterstützungsstruktur öffentlicher Institutionen und Infrastrukturen zu machen, nimmt das Gutachten zunächst bestehende Strukturen in den Blick und analysiert den Status Quo der Handlungsfelder Frühkindliche Bildung, dem Bildungs- und Teilhabepaket, Schule und dem Handlungsfeld Gesundheit und Frühe Hilfen in den Blick. In Kapitel fünf werden unter Präventionsgesichtspunkten gesetzliche Anpassungsbedarfe ausgemacht, die Möglichkeiten der Bundesebene strukturbildend auf das Handlungsfeld einzuwirken dargelegt, und die Schnittstellenproblematiken bei Zuständigkeit verschiedener politischer Ressorts betrachtet.

Auf dieser Grundlage versucht das Gutachten in Kapitel sechs Wege aufzuzeigen, wie dem massiven Ausschluss von den Grundgütern gesellschaftlicher Teilhabe junger Menschen infrastrukturell entgegengewirkt werden kann. Dabei wird deutlich herausgearbeitet, warum die Förderung der Entwicklung junger Menschen, die mit schlechten Startchancen und unter ungünstigen Rahmenbedingungen aufwachsen,

eine öffentliche Aufgabe ist. Dem folgend fokussiert das Gutachten auf die Verbreiterung der Möglichkeiten der Bundesebene, die Infrastrukturen und Maßnahmen auf kommunaler Ebene zu fördern und präsentiert konkrete Handlungsempfehlungen, wie der Bund die Entwicklung gesellschaftliche Teilhabe von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen besser unterstützen könnte. Dafür sprechen Gründe, wie etwa die bei erfolgreichen Interventionen zu erzielenden externen Effekte auf fiskalischer und gesamtgesellschaftlicher Ebene, aber auch mögliche Vorteile durch Standardisierung und Realisierung von Größenvorteilen.

Es war der Wunsch der Auftraggeberinnen und der am Gutachten beteiligten Expertinnen und Experten jenseits bestehender Vorschläge, über bestehende Strukturen hinaus frei zu denken und sinnvolle Vorschläge für die Verbesserung der Teilhabechancen von jungen Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen zu entwickeln. Grundgedanke war dabei stets: Es sollte Anspruch einer modernen sozialstaatlichen Gesellschaft sein, jeden jungen Menschen, als Zukunftsträger, in bestem Maße zu fördern und mitzunehmen. Jenseits der konkreten politischen Maßnahmen, braucht es dafür eine politische wie gesellschaftliche Übereinkunft um dieses Ziels willen bestehende föderale Strukturen zu reformieren.

## 2. Empfehlungen

Sozial benachteiligten jungen Menschen Teilhabe zu ermöglichen gehört zu den zentralen Aufgaben des Staates. Dies findet seine Grundlage in der staatlichen Schutzpflicht für die Persönlichkeitsentfaltung und -entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz hergeleitet wird. Zudem ist diese Aufgabe auch aus der staatlichen Schutzpflicht herzuleiten (Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes). Über die nationale Rechtsordnung hinaus, ergibt sich die Verantwortung des Staates auch aus völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, das vor 25 Jahren von Deutschland ratifiziert wurde und seitdem in der Bundesrepublik geltendes Recht ist. Dieses Übereinkommen bindet Deutschland an vier Grundprinzipien: ein Recht auf Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung für Kinder, die Vorrangigkeit des Kindeswohls, also das Recht, bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen das Wohl des Kindes in den Vordergrund zu stellen, das Recht auf bestmögliche Entwicklungschancen und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Berücksichtigung des Kindeswillens. Insbesondere Kindern und Jugendlichen aus Familien in prekären Lebenslagen ist der Zugang zu diesen Rechten häufig erschwert. Nicht zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 9. Februar 2010 festgestellt, dass der Bund für die Anwendungen der Bildungsförderung und der sozialen Teilhabe der Kinder und Jugendlichen im Grundsicherungsbezug die alleinige Verantwortung trägt.

Aus den genannten Rechtsgrundlagen ergibt sich für den Bund die Verpflichtung über seine Gesetzgebungs- und Eingriffskompetenzen, einkommensarmen und armutsgefährdeten jungen Menschen besondere Förderung zugutekommen zu lassen, spezifische Möglichkeiten und Chancen zur individuellen Verwirklichung und



gesellschaftlichen Teilhabe zu eröffnen und zu sichern, sowie Chancengerechtigkeit zu gewährleisten. Dabei können die Bedingungen, die einer guten Entwicklung von Kindern und Jugendlichen förderlich sind, auf der einen Seite über die individuellen oder die familienbezogenen Leistungen beeinflusst werden. Auf der anderen Seite schafft der Bund mit gesetzlichen Bestimmungen, etwa in den Bereichen Gesundheit, Wohnen und Verkehrsinfrastruktur, Rahmenbedingungen, die den Lebensraum und die öffentliche Grundversorgung der Zielgruppe mehr oder weniger förderlich gestalten. Um Teilhabe- und Verwirklichungschancen von bedürftigen Heranwachsenden strukturell zu verbessern, gilt es die präventiven Angebote auf den verschiedenen Ebenen miteinander zu verzahnen und als Ganzes zu denken. Die übergreifende Zielvorgabe «Armutsprävention» muss in Form einer handlungsleitenden Perspektive in allen zuständigen Ressorts verankert werden. Nur über eine solche Gesamtstrategie kann es gelingen, bundesweit gleiche Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen herzustellen.

Diese politische Querschnittsaufgabe ist durch eine kohärente Vorgehensweise der Ressorts, zwischen den föderalen Ebenen und mit geringen Reibungsverlust zu gewährleisten. Benötigt wird eine übergreifende Koordination. Dafür ist eine Gesamtstrategie des Bundesgesetzgebers notwendig, die eine Entwicklung der Infrastruktur genauso wie eine zuverlässige materielle Absicherung der betroffenen Kinder und Jugendlichen im Auge hat. Insbesondere im infrastrukturellen Bereich muss eine nachhaltige Unterstützung der Kommunen, als Ort an dem armutsgefährdete junge Menschen unmittelbar erreicht werden, durch den Bund gewährleistet werden.

Erste Schritte für eine Gesamtstrategie zur Armutsprävention bei Kindern und Jugendlichen sind:

### **1. Ein Bundeskinderteilhabe-gesetz (BKThG) schaffen,**

- das Kindern und Heranwachsenden aus Familien in prekären Lebenslagen einen besonderen Rechtsanspruch auf Förderung und Teilhabe gibt und**
- das bundeseinheitliche Standards setzt und Fachgesetze für mehr Teilhabe und effektive Armutsprävention systematisch ändert und ergänzt.**

Das Bundeskinderteilhabe-gesetz (BKThG) soll jungen Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen einen Rechtsanspruch auf besondere Förderung und Teilhabe garantieren, bundeseinheitliche Standards schaffen und Fachgesetze mit Blick auf mehr Teilhabe und effektive Armutsprävention systematisch darauf abstimmen. §1 Absatz 1 des BKThG hält daher einen einklagbaren, individuellen Rechtsanspruch fest: «Kinder haben ein Recht auf Förderung der sozialen und kulturellen Teilhabe, Unterstützung in Bildungsprozessen, der Entwicklung der Persönlichkeit, auf Unterstützung ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung. Über das sächliche Existenzminimum hinaus haben Kinder einen zusätzlichen Bedarf an Bildung, Gesundheit, Persönlichkeitsentwicklung und sozialer Teilhabe.» Es ist somit Aufgabe des Staates diesen Bedarf zu gewährleisten.

Ziel des Gesetzes ist es, das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres zu

garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur zu schaffen. Dies muss vor allem für diejenigen gelten, die in Haushalten leben, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind.

Das BKThG regelt erstmals an einer zentralen rechtlichen Stelle, wie durch den Bund finanzierte, infrastrukturelle Bildungs- und Teilhabeleistungen auf der kommunalen Ebene für Kinder und Jugendliche direkt gewährleistet werden können. Zudem wird mit dem BKThG bundesgesetzlich verankert, dass insbesondere für die Gruppe der jungen Menschen in prekären Lebenslagen Zugänge zu Beteiligung in allen sie betreffenden Angelegenheiten vorgehalten werden müssen und sie alters- und entwicklungsentsprechend über Leistungsansprüche informiert werden müssen. Dabei stellt das Gesetz auf der einen Seite sicher, dass den Leistungsberechtigten die im bisherigen Bildungs- und Teilhabepaket vorgesehenen Leistungen in bedarfsdeckender Höhe direkt und unbürokratisch über die Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Zum anderen werden über Artikelgesetze, etwa durch eine Änderung des Baugesetzbuches oder des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die Beteiligungs- bzw. Mitgestaltungsrechte im Stadtquartier sowie eine zielgerichtete Gesundheits- und Bildungsförderung für die hier gemeinte Gruppe gewährleistet. Darüber hinaus schreibt das Gesetz dem Bund die Aufgabe zu, die Qualität dieser Einrichtungen durch Monitoring und Evaluation kontinuierlich zu überprüfen.

## **2. Teilhabeförderung und Armutsprävention für Kinder und Heranwachsende auf kommunaler Ebene direkt durch den Bund finanzieren**

- durch eine Erweiterung des Artikel 104 Grundgesetz auf Dienst- und Sachleistungen, um direkte Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes zu schaffen sowie**
- durch Einrichtung eines ergänzenden Bundesfonds, um Kommunen mit einem hohen Anteil an Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen finanziell besser auszustatten.**

Die Regelungszuständigkeit des Bundes für die Verbesserung der Verwirklichungs- und Teilhabechancen von sozial benachteiligten jungen Menschen in Form eines BKThG ergibt sich aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG. Danach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht über die öffentliche Fürsorge, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Um eine nachhaltige Förderung der Infrastruktur speziell zugunsten sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher zu ermöglichen, sollten die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Infrastruktur ausgedehnt und über Geldleistungen hinaus auch auf geldwerte Sach- und Dienstleistungen erweitert werden. So erhält der Bund in diesem Bereich ein Instrument, das nicht nur einmalige Investitionen, sondern eine fortlaufende bzw. wiederkehrende Förderung von Städten und Kommunen vorsieht und neben Sachleistungen auch soziale Dienstleistungen, ebenso wie etwa (sozial-)pädagogisches Personal

einschließt. Somit könnten für alle Leistungsaufgaben im Rahmen des hier vorgestellten Bundeskinderteilhabegesetzes die Anteile einer Bundesfinanzierung unmittelbar im Bundesgesetz festgelegt werden. Im Rahmen der beabsichtigten Umsetzung muss effektiv sichergestellt werden, dass die Leistungen vorrangig in strukturschwachen Regionen und Stadtteilen sowie in Institutionen mit einem höheren Anteil sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher eingesetzt werden.

Darüber hinaus soll der Bund einen Fonds zur Sicherstellung der Infrastrukturleistungen der sozialen Teilhabe, Entwicklung der Persönlichkeit und schulischen Unterstützung einrichten. Er bietet für besonders betroffene Kommunen zusätzliche Mittel zur Infrastrukturentwicklung. Die Ausgestaltung des Fonds wird in Verwaltungsvereinbarungen geregelt, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen mit den Ländern schließt.

### **3. Qualität der vom Bund finanzierten Angebote sichern**

- durch Verankerung konkreter Qualitätsstandards im Bundeskinderteilhabegesetz und**
- durch gesetzlich vorgeschriebenes Monitoring der Umsetzung und Evaluation der Qualität der Angebote**

Bei stärkerer finanzieller Verantwortungsübernahme des Bundes für kommunale Aufgaben, ergibt sich häufig ein Anreizproblem, in dessen Zuge finanzielle Ressourcen der anderen föderalen Ebenen zurückgeschraubt werden. Es ist daher unumgänglich, dass der Bund vermehrt steuernd in die Umsetzung der von ihm finanzierten Leistungen eingreift. Dies dient nicht nur der Kosteneffizienz in der Bereitstellung, sondern auch der flächendeckenden Sicherung gleicher sozialer Chancen. Die Finanzierung durch den Bund schafft einen Hebel, um Standards zu setzen und ein überall möglichst einheitliches Angebot in Umfang und Qualität sicherzustellen. Hier kann das BKThG genutzt werden, um verbindliche länderübergreifende Standards festzulegen. Damit eine solche Steuerung funktioniert, ist es notwendig, ein bundesweites Monitoring anzulegen und die auf kommunaler Ebene erzielten Fortschritte bei den Zielgrößen durch geeignete Indikatoren regelmäßig zu messen.

Der Bund sollte weiterhin die wirksame Verbesserung der Bildungs- und Teilhabechancen von jungen Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen als ressortübergreifendes Querschnittsziel etablieren. Empfehlenswerte Instrumente, um dieses Leitbild auch in praktisches Gesetzeshandeln umzusetzen, können sein: eine Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung mit Perspektive auf die Entwicklungsbelange in der Kindheit, die Etablierung von ressortübergreifenden Kooperationsstrukturen, sowie der Aufbau eines ressortübergreifenden regelmäßigen Berichtswesens.

### 3. Lebenslagen, Teilhabechancen und Präventionshandeln – Armut von Kindern und Jugendlichen

Armut und der Ausschluss von den Grundgütern gesellschaftlicher Teilhabe von jungen Menschen wird in Deutschland spätestens seit der Jahrtausendwende in der Öffentlichkeit und Politik als gesellschaftliches Problem wahrgenommen und seitdem in unterschiedlicher Intensität diskutiert.

Einige Zahlen zur Betroffenheit machen die Handlungsnotwendigkeit deutlich. So belegen die Daten der Armutsberichterstattung für Deutschland, dass

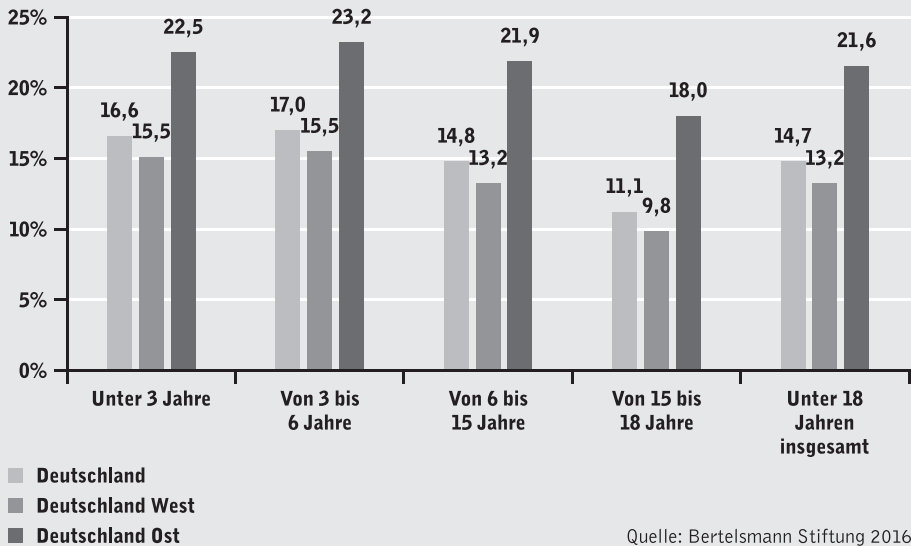
- der Anteil der von Einkommensarmut betroffenen Personen in Deutschland (nach 60%-EU-Armutsgrenze) von 1997 bis 2013 von 10,8 % auf 15,5 % gestiegen ist (ZIVIZ 2015: 2)
- die Armutsgefährdung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich verteilt ist. Nach Alter betrachtet weisen junge Menschen die höchsten Risikoquoten auf. Der Gendervergleich belegt, dass Frauen spätestens ab dem jungen Erwachsenenalter und danach kontinuierlich bis ins hohe Alter stärker armutsbetroffen sind. Bei einer Differenzierung nach Bildungshintergrund sind besonders die niedrig Qualifizierten armutsgefährdet (vgl. Destatis 2017: 173)
- die Armutsgefährdung von Familien-Haushalten ist unterschiedlich verteilt ist. So sind beispielsweise 43% der Alleinerziehenden im Vergleich zu 9% der Paar-Haushalte auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) angewiesen (ZIVIS 2015: 2)
- «nur» 64% der Familien mit Kindern noch nie von Einkommensarmut betroffen waren (BMAS 2013: 16)

Ausgehend von solchen allgemeinen Risikomustern ist zu konstatieren, dass

- 2013 rund 24,2% der Kinder und Jugendlichen armutsgefährdet waren und/oder Leistungen nach SGB II erhielten (Tophoven/Wenzig/Lietzmann 2015: 10)
- innerhalb der Gruppe der Minderjährigen weiterhin gilt, je jünger das Kind desto höher das Armutsrisiko (vgl. Abb. 1)
- die Armutsgefährdung regional stark divergiert. So bezogen Ende 2015 von den unter 15-Jährigen rund 33% im Land Bremen aber «nur» knapp 7% in Bayern SGB-II-Leistungen (BIAJ 2016: 1)
- die Entwicklungsbedingungen der Betroffenen stark beeinträchtigt werden, so dass die Gefahr der Verstetigung mit der Armutsdauer steigt. Frühere Armutserfahrungen stehen in Verbindung zu späterer Einkommensarmut (vgl. Böhnke & Heizmann 2014; Groh-Samberg 2014)
- die Verweildauer in Armut hoch ist. In der AWO-ISS-Langzeitstudie lebten 51% der befragten Kinder über zehn Jahre hinweg in Armut (vgl. Laubstein et al. 2012)
- sie vor allem dann risikogefährdet sind, wenn sie in einer Familie mit einem oder mehreren der folgenden fünf sozialen Merkmalen aufwachsen: alleinerziehend,

bildungsfern, Migrationshintergrund, mehr als zwei Geschwister, Lebensort ist ein sozial belastetes Quartier. Besteht eine Merkmalskombination potenziert sich die Gefährdung um ein Vielfaches.

Abb. 1: Anteil der Kinder in Familien im SGB-II-Bezug nach Altersgruppen 2015



Die obige Betrachtung von Armutsrisiken ist aber durchaus auch eine begrenzte, da sie suggeriert, dass sich die Gruppe der armen Familien vor allem aus solchen in Ein-Eltern- und Erwerbslosen-Familien zusammensetzt. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall: Wird die Gruppe der armen jungen Menschen betrachtet, dann wird schnell erkennbar, dass sehr viele in Paarfamilien leben und in denen die Eltern erwerbstätig sind. Hierzu liefern die Auswertungen der Daten zum SGB-II-Bezug durch das IAB immer wieder Hinweise (vgl. u.a. Lietzmann/Topfhoven/Wenzig 2011: 6). Zwei Beispiele dazu: (1.) Kinder in gesicherter Einkommenssituation leben in neun von zehn Fällen in Paarhaushalten, aber genauso knapp 50% der armen Kinder (hier: SGB-II-Leistungsbezug). (2.) 95% der nicht armen jungen Menschen leben in einer Familie mit mindestens einem vollzeitbeschäftigten Elternteil, aber immerhin genauso gut 25% der Kinder in Familien mit SGB-II-Bezug. Es reicht für Politik und Praxis also nicht, auf bestimmte «Merker» wie «alleinerziehend» oder «arbeitslos» oder «Migrationshintergrund» zu schauen, um Familien und damit Kinder in ökonomischen Risikolagen zu identifizieren. Armut ist – trotz sehr unterschiedlichen Risiken – in allen Familienkonstellationen zu finden.

Erkennbar wird zudem, Armut bei Kindern und Jugendlichen steht immer in Bezug zu ihrer Familie bzw. zu dem Haushalt, in dem sie aufwachsen. Dieser Bezug ist zentral, wird nach ursächlichen Zusammenhängen gefragt. Ursachen der Familienarmut lassen sich in zwei unterschiedliche Problembereiche einteilen, die zum einen

mit «Erwerbsproblemen» verbunden sind, d.h. ein fehlender Zugang zum bzw. die fehlende Integration in den Arbeitsmarkt, der Eltern: Dazu zählen neben Langzeitarbeitslosigkeit die Erwerbsarbeit in Teilzeit und/oder mit Niedrigeinkommen. Bisher nur selten einbezogen wurde die nicht oder nur gering entlohnte Haus-/Pflege-/Erziehungs-/Sorgearbeit. Gerade die beiden letztgenannten Ursachen sind in überwältigendem Maße frauenspezifisch geprägt. Zum anderen sind «soziale Probleme» wie Überschuldung, Trennung/Scheidung, Behinderung/Krankheit oder auch Multi-problemlagen der Familien Ursache für Armut.

### 3.1 Das Kindergesicht der Armut – Definition und Messung

#### 1. Klärung der Begrifflichkeit

Das Verständnis darüber, was Armut ist, ist allgemein breit und sehr bunt. «Jede/r glaubt zu wissen, was ‚Armut‘ ist, versteht darunter allerdings etwas anderes» (Butterwegge 2012: 12).

Wird von «Kinderarmut» gesprochen, dann ist dieser Begriff zunächst ein Kurzbe-griiff. Definitiv ist festzuhalten: Wird von Kinder- bzw. Jugendarmut gesprochen wird, dann geht es um die Folgen familiärer Einkommensarmut bei Kindern und Jugendlichen.

Neben oder auch anstatt eines solchen materiellen Armutsbegriffes werden häu-fig immaterielle Vorstellungen und Ansätze wie Bildungsarmut, gesundheitliche oder soziale Armut, psychischer oder emotionaler Armut thematisiert. Vielfältige Begriff-lichkeiten zeigen daher wie komplex das Armutsphänomen ist, gleichwohl sind aus-reichende monetäre Mittel als Voraussetzung für «ein gutes Leben» (vgl. Glatzer et al. 2008) und bei jungen Menschen als zentraler Aspekt für ein gelingendes Aufwachsen zu sehen (vgl. AWO-ISS-Studien 2000 bis 2012). Die finanzielle Situation einer Per-son oder eines Haushaltes ist für Analysen zur sozialen Position, zu Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen, zu Beschäftigung mit den Chancen auf Bildung und Teilhabe entscheidend. Nicht zuletzt ist eine klare Definition von Armut entscheidend für eine zielgerichtete gesellschaftliche Gegensteuerung bzw. Bekämpfung.

Armut ist aber mehr als der Mangel an Geld. Sie wird heute vor allem definiert als relative Einkommensarmut und als Lebenslage mit geringeren Gestaltungs-, Hand-lungs- und Entscheidungsspielräumen des Einzelnen. Armut führt zu Unterversor-gung mit in der jeweiligen Gesellschaft allgemein zur Verfügung stehenden Gütern und Dienstleistungen, führt zu sozialer Exklusion und zeigt sich unterschiedlich für Erwachsene und Kinder/Jugendliche.

Die zunehmend genutzten Messgrößen – also wer ist armutsbetroffen und wer nicht – sind sowohl die EU-Armutsdefinition<sup>1</sup> als auch der Bezug von

1 Ein Haushalt gilt gemäß EU-Definition als armutsgefährdet, wenn er über weniger als 60 % des Haushalts-Nettoäquivalenz-einkommens (Median) der Gesamtbevölkerung verfügt. 2015 lag dieser Schwellenwert in Deutschland beispielsweise für einen Ein-Personen-Haushalt bei 979 Euro im Monat und für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren bei 2.056 Euro im Monat.

Grundsicherungsleistungen nach SGB II oder SGB XII (umgangssprachlich Bezug von «Hartz IV» oder «Sozialhilfe»). Das Aufwachsen von Kindern in prekären Lebenslagen wird in der Fachdiskussion derzeit aus zwei Perspektiven diskutiert: Einerseits steht die unmittelbare Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in ihrer alltäglichen Lebenswelt im Hier und Jetzt im Fokus. Die Frage nach Risiken der sozialen Ausgrenzung und der Beeinträchtigung von Kinderrechten steht dabei im Vordergrund. Andererseits wird Armut als zentraler Risikofaktor für die Entwicklungschancen von jungen Menschen diskutiert. Die Auswirkungen auf die zukünftige Lebenssituation, die Notwendigkeiten staatlicher Armutsbekämpfung und eine zunehmende soziale Ungleichheit stehen dabei im Vordergrund.

Wichtig festzuhalten ist für alle Diskussionen, dass Armut sich unterschiedlich auf Kinder/Jugendliche sowie Erwachsene auswirkt. Es gibt Unterschiede hinsichtlich der Bedürfnisse, Bedarfe und subjektiven Wahrnehmung auf der einen sowie im Bewältigungsverhalten, den Handlungsoptionen und Entscheidungsspielräumen auf der anderen Seite.

## 2. Definition und Messung von «Kinderarmut»

**Tabelle 1: Ansätze und Untersuchungsgegenstände**

Ansatz/Konzept	Untersuchungsgegenstand
<b>Ressourcenansatz</b>	Erforschung von Einkommen und festgelegten Armutsgrenzen a) relative Einkommensarmut (z.B. 40%/50%/60%-Definition) b) politische Armutsgrenzen (z.B. SGB II)
<b>Lebensstandardansatz (Deprivationsansatz)</b>	Erforschung von Konsum, Ausgaben und Aktivitäten, die von einer Gesellschaft als notwendig eingeschätzt werden, um einen guten Lebensstandard zu führen. Ein Mangel in mehreren Bereichen wird Deprivation genannt.
<b>Lebenslageansatz</b>	Erforschung der Versorgungsniveaus in verschiedenen Lebenslage-Dimensionen (materiell, Bildung, soziale Beziehungen, Gesundheit) und deren Zusammenwirken. Welche Spielräume für den/die Einzelne/n ergeben sich daraus?
<b>Capability Approach</b>	Erforschung von Verwirklichungschancen, Handlungsbefähigung und Wohlbefinden (Well-Being) Wohlbefinden wird anhand unterschiedlicher Dimensionen erforscht. Ziel ist eine Analyse von Lebenszufriedenheit
<b>Soziale Ausgrenzung</b>	Erforschung von sozialer Ausgrenzung und deren gesellschaftlichen Mechanismen. Erkenntnisgewinn: Gewährleistung sozialer Teilhabe

Der kindbezogene Ansatz innerhalb der empirischen Armutsforschung ist in Deutschland eine junge Forschungsrichtung. Zunehmende Bedeutung erlangte sie ab der Mitte der 1990er (vgl. Laubstein, Holz & Seddig 2016). Heute liefern vor allem die unten genannten theoretischen Ansätze datenbasiertes Wissen zu den Folgen des Aufwachsens unter Armutsbedingungen bei Kindern und Jugendlichen.

Durch eine kindbezogene Nutzung dieser Ansätze wird langsam das komplexe gesellschaftliche Phänomen «Kinderarmut» in seinen vielfältigen Facetten sichtbar. Ausgeleuchtet ist es bei weitem immer noch nicht.

Armut, soziale Ungleichheit und soziale Ausgrenzung sind heute aber genauso Themen der *Kindheitsforschung*, insbesondere in den seit den 1980er Jahren entwickelten Ansätzen der «Soziologie der Kindheit». Sie betrachtet Kinder als eigenständige soziale Akteure, die aktiv und konsequent an der Gestaltung ihres Lebens beteiligt sind. Sie gestalten ihre Lebenswirklichkeit mit, in dem sie mitmachen, ihr eigenes Leben und Dinge für sich selbst eine eigene Bedeutung konstruieren bzw. diese mit anderen in Peergroups ko-konstruieren. Kinder sind vollwertige Gesellschaftsmitglieder, auch in wirtschaftlicher Hinsicht, und von ihnen Entwicklung- und Lernen in Kindheit und Jugend als «Lernarbeit» ein Teil der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Dieser Perspektivwechsel ist auch in engem Bezug zur Kinderrechtsbewegung, die politisch darauf abzielt, Kindern eine Stimme zu geben, ihnen in der Gesellschaft Gehör und eigenständige Rechte zu verschaffen sowie in ihrer gesellschaftlichen Partizipation zu fördern. Die UN-Kinderrechtskonvention, internationale Diskurse und gemeinsame EU-Bestrebungen sind für die Forschung aber mindestens genauso für den gesellschaftlichen Diskurs und politischen Prozess wichtige Meilensteine und zugleich Schrittmacher. Nicht zu vergessen sind politische Entscheidungen zur Aufnahme der Kinderrechte in Landesverfassungen (z.B. Niedersachsen) oder höchstrichterliche Entscheidungen wie beispielsweise das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes über die SGVB-II-Regelsätze für Kinder. Junge Menschen sind Träger subjektiver Rechte sowie aktive Handelnde und Gestalter ihres Lebens sowie Mitgestaltende unserer Gesellschaft.

Dieses Verständnis aufgreifend, kommt neben der staatlichen Sicherung der Kinderrechte – allgemein unterteilt in Versorgungs-, Schutz- und Beteiligungsrechte – vor allem dem subjektiven Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen, als dem Grad der Lebensqualität, dem wahrgenommenen Gefühl des Glücks im Leben und der Zufriedenheit mit dem Leben eine wachsende Bedeutung zu. Durch empirische Erhebungen<sup>2</sup> unter anderem in Form direkter Befragung, – mitgeprägt durch die Forschung in anderen Staaten (z.B. Großbritannien) und das wachsende Interesse an internationalen Vergleichen (z.B. innerhalb der EU oder auch der OECD-Ländern) – wird die kindliche Perspektive auf ihr Leben gestärkt, und die Befunde ermöglichen so eine weitere Vertiefung des Wissens zum Phänomen «Kinderarmut». Auffällig ist gleichwohl, dass hierbei Armut als Bedingung des Aufwachsens nicht mehr im Vordergrund steht, sondern nur als ein Einflussfaktor unter anderen auf das kindliche Wohlbefinden insgesamt erfasst wird. So vergleicht die dritte Unicef-Studie 2013 anhand von empirischen Daten aus 29 Ländern (Daten von Eurostat, OECD, PISA, Weltgesundheitsorganisation und Weltbank) sowohl fünf Dimensionen von Wohlbefinden (Materielles Wohlbefinden, Gesundheit und Sicherheit, Bildung, Verhalten und Risiken sowie Wohnen und Umwelt) sowie das subjektive Empfinden anhand von Lebenszufriedenheit. Danach erreicht Deutschland bezüglich des Wohlbefindens

2 Dazu zählen u.a. die OECD-, UNICEF-, World Vision Studien.



einen sechsten Platz, hinsichtlich der Lebenszufriedenheit aber nur den 22. Platz. Die Autor/innen titulieren dieses Ergebnis für Deutschland mit «leistungsstark, aber unglücklich» und ordnen diese Kluft als sich in den letzten Jahren verbreiternd ein. Sie sei größer als in jedem anderen Industrieland.

Mit der Fokussierung auf das Wohlbefinden von jungen Menschen wird ein umfassender Blick auf die Situation von jungen Menschen in einer Gesellschaft möglich, nicht aber die eventuellen Spezifika armutsbetroffener Kinder oder Jugendlicher. Bewerten sie ihr Wohlbefinden genauso wie ihre nicht armen Altersgefährten, sind sie genauso zufrieden mit ihrem Leben? Um dazu Antworten zu erhalten ist der differenzierte Blick nach Armutslagen oder Wohlstandsniveaus zwingend.

Gleichwohl hat die kindbezogene Armutforschung durch den Fachdiskurs über das kindliche Wohlbefinden neue Erkenntnisse und Instrumente zur Erforschung der subjektiven Armutswahrnehmung und zum individuellen Anpassungs- und Bewältigungshandeln von Kindern bzw. Jugendlichen gewonnen.

### 3. Theoretische und empirische Erfassung des «Kindergesichts der Armut»

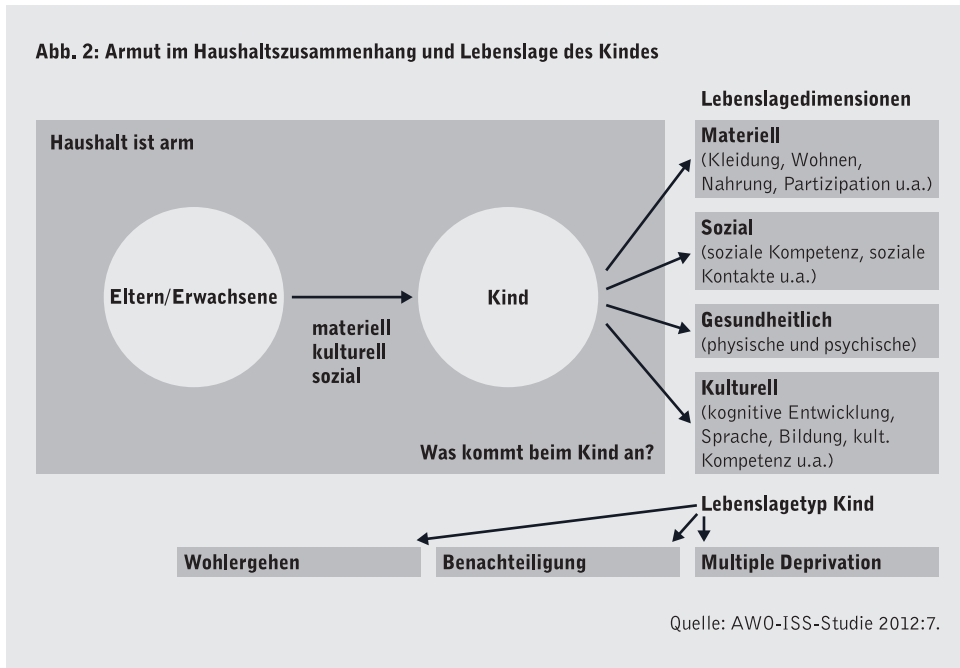
Um das Kindergesicht der Armut zu erkennen und ermitteln zu können, sind folgende *Grundbedingungen* eines kindgerecht(er)en Armutsbegriffes bedeutsam:

- Die Definition von Armut muss in einer kind- bzw. jugendzentrierten Sichtweise vom jungen Menschen ausgehen. Das heißt, die spezielle Lebenssituation der jeweils untersuchten Altersgruppe, die jeweils anstehenden Entwicklungen, aber auch die subjektive Wahrnehmung sind zu berücksichtigen.
- Da Kinder und Jugendliche in ihren Lebensbedingungen stark von der Lebenslage der Eltern abhängig sind, müssen gleichzeitig der familiäre Zusammenhang und die Gesamtsituation des Haushaltes bedacht werden.
- Eine eindimensionale, rein auf das (Familien)Einkommen bezogene Armutdefinition geht jedoch an der Lebenswelt der jungen Menschen vorbei und hat nur geringe Aussagekraft für die tatsächliche Versorgungslage des Kindes bzw. Jugendlichen. Daher müssen auch andere für Entwicklung und Teilhabechancen aussagekräftige Dimensionen einbezogen werden.
- Armut ist trotz dieses mehrdimensionalen Blicks nicht als Sammelbegriff für benachteiligende Lebenslagen von jungen Menschen zu verwenden. Nur wenn eine *materielle Mangellage* der Familie – nach definierter Armutsgrenze – vorliegt, soll von Armut gesprochen werden.

Mit Blick auf junge Menschen lässt sich Armut – oder genauer die Folgen – wie folgt bestimmen: Kinderarmut basiert (a) auf familiärer Einkommensarmut, zeigt sich (b) durch Auffälligkeiten bzw. Beschränkungen des Kindes in den vier zentralen Lebenslagedimensionen (d. h. materielle Grundversorgung, soziale, gesundheitliche und kulturelle Lage) und führt (c) zu Entwicklungs- und Versorgungsdefiziten sowie (d) zu sozialer Ausgrenzung. Sie schränkt massiv (e) ein Aufwachsen im Wohlergehen ein

und ermöglicht den Kindern nicht, ihre Potentiale und Ressourcen optimal zu entwickeln. Daraus resultieren (f) Langzeitfolgen für das Individuum – die Zukunftsperspektiven sind beeinträchtigt – und die Gesellschaft. Grundsätzlich gilt, Armut wirkt bei Kindern mehrdimensional, bestimmt die gesamte Lebenssituation und verringert die Zukunftschancen des jungen Menschen. Je mehr Einkommen die Eltern zur Verfügung haben, umso wahrscheinlicher ist ein Kinderleben im Wohlergehen.

Erklärungsleitend und handlungsorientierend hat die AWO-ISS-Langzeitstudie hierzulande das zentrale theoretische und empirisch erprobte Konzept zur Erfassung von Armut bei jungen Menschen begründet. Dafür ist die Leitfrage bedeutsam: Was kommt (unter Armutsbedingungen) beim Kind/Jugendlichen an?



Relevant für diese Fragestellung sind die vier zentralen Lebenslagedimensionen: die materielle, soziale, gesundheitliche und kulturelle Lage des Kindes (vgl. Abb. 2). Diese hängen außer von den materiellen Ressourcen der Familie entscheidend auch von deren kulturellen und sozialen Ressourcen ab. Um einen umfassenden Blick auf die kindliche Lebenssituation zu erhalten, werden die vier kindlichen Lebenslagedimensionen in einem Lebenslageindex zusammengeführt. Dieser umfasst drei Lebenslagetypen «Wohlergehen», «Benachteiligung» und «multiple Deprivation».

### 3.2 Das Kindergesicht der Armut – Empirische Befunde zu den Auswirkungen

Wie zeigt sich das «Kindergesicht» der Armut denn nun ganz konkret? Die Forschung der vergangenen Jahre zeigt, dass es auf unterschiedlichen Ebenen Auswirkungen von Armut für Kinder, Jugendliche und ihre Familien gibt.

Eine aktuelle Übersicht über empirisch belegte Befunde liefert die ISS-Metastudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (vgl. Studie von Laubstein, Holz & Seddig 2016). Nachfolgend sind wesentliche Ergebnisse dieser in Deutschland ersten Metastudie zum Kinderarmutsthema zusammengefasst.

## 1. Arme Kinder erleben mehr materiellen Mangel und Verzicht

Die Einkommenssituation von Familien bestimmt zuvorderst ihre finanzielle und damit materielle Grundversorgung und macht sich für alle Familienmitglieder bemerkbar. In der AWO-ISS-Kinderarmutsstudie wurde über einen langen Zeitraum hinweg deutlich, dass sich familiäre Einkommensarmut am deutlichsten auf die materielle Situation der jungen Menschen auswirkt. Die Forschung zeigt empirisch:

- Armut ist vielfach verbunden mit einer schlechteren Wohnsituation, die negative Folgen für das Familienklima und die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern/Jugendlichen hat. Sie haben weniger Rückzugsmöglichkeiten.
- Arme Familien können sich oft keine an die Jahreszeiten angepasste Kleidung leisten.
- Die Grundversorgung im Bereich Ernährung ist bei einigen armen Kindern eingeschränkt, was insbesondere die Qualität der Ernährung betrifft.
- Armutsbetroffene junge Menschen erhalten unregelmäßiger Taschengeld.
- Die soziale Teilhabe ist eingeschränkt: Urlaube oder Ausflüge sind sehr seltene Familienereignisse, gemeinsame Erholungszeiten sind dadurch eingeschränkt.

## 2. Arme Kinder wachsen sozial isolierter auf

Die soziale Situation von Kindern wird besonders durch soziale Beziehungen geprägt. Diese sind eine wichtige Ressource im kindlichen Leben, blickt man auf ihre Bewältigungsstrategien im Umgang mit Armut und Unterversorgung. Als Armutsfolgen sind empirische belegte Erkenntnisse unter anderem:

- Die Angst vor Stigmatisierung und Ausgrenzung ist eine allgemeine Erfahrung armutsbetroffener junger Menschen.
- Die meisten armen Kinder verfügen über Freundschaften. Es existiert jedoch eine Gruppe an Kindern, die sozial eher isoliert sind. Das trifft in der Regel auch auf die Eltern dieser Kinder zu.
- Auch wenn durchaus Freundschaften vorhanden sind, so sind die Kinder doch verunsichert über die Zuverlässigkeit und Verbindlichkeit dieser Beziehungen. Je älter die jungen Menschen werden, desto wichtiger ist die Bewältigung anstehender Entwicklungsaufgaben in der Peergroup. Das finanzielle «Mithalten können» und der soziale Status bestimmen die Zugehörigkeit zu den unterschiedlichen Peers.

- Gerade qualitative Studien beschäftigen sich mit der Qualität der Familienbeziehungen in armen Familien. Das Spektrum reicht vom Wohlfühlen in der Familie als Ort der Unterstützung über das Erleben von zusätzlichen Belastungen wie Krankheit oder Streitigkeiten der Eltern, über eine Überforderung der Heranwachsenden bis hin zu Kindesmisshandlung und Vernachlässigung.
- Armut wirkt sich auf die Ablösung von den Eltern als Entwicklungsaufgabe im Jugendalter aus. Arme Jugendliche verbringen demnach mehr Zeit mit ihren Familien als nicht-arme Jugendliche.
- Darüber hinaus werden Familien in prekären Lebenslagen seitens der Lehrkräfte in der Schule oft defizitorientiert angesehen. Die an sie gestellten schulischen Anforderungen werden als schwierig empfunden und haben Folgen für den Familienalltag.
- Viele Kinder sind nach Angaben ihrer Eltern emotional betroffen, da sie die alltäglichen (finanziellen) Sorgen ihrer Eltern wahrnehmen und mitbekommen.

### 3. Arme Kinder haben schlechtere Bildungschancen

In Bezug auf Auswirkungen der familiären Einkommensarmut zeigt sich für die kulturelle Situation von Kindern und Jugendlichen, dass arme im Vergleich zu nicht-armen Kindern in der gesamten Bildungsbiographie deutlich belasteter sind. Empirisch belegte Befunde sind:

- Für armutsbetroffene Kinder und Jugendliche besteht von früher Kindheit an ein hohes Risiko für ihre Bildungsbiografie. Sie werden früher oder verspätet eingeschult, bleiben häufiger sitzen, wechseln vermehrt in die niedrigeren oder mittleren Bildungsstufen des Sekundarbereiches, erreichen weniger qualifizierte Schulabschlüsse und wechseln nach Schulende vermehrt in das Berufsübergangssystem, was wiederum die spätere Erwerbs- und damit wieder Einkommensposition mitbestimmen kann.
- Gleichzeitig haben arme Kinder und Jugendliche deutlich weniger Zugänge zu non-formalen Bildungsangeboten wie PEKIP, Babyschwimmen, Krippen, Kita-Betreuung.
- Sie besuchen weniger frühkindliche Angebote wie Krabbel- und Spielgruppen, nehmen erst später das Angebot einer Kindertageseinrichtung wahr und besuchen in der Schule seltener außerunterrichtliche Arbeitsgruppen und Schulprojekten. Auch im Freizeitbereich sind sie seltener Mitglied von Vereinen.
- Die großen Schulleistungsstudien TIMSS, IGLU, PISA und der IQB-Ländervergleich zeigen, dass Kinder mit niedrigem sozialen Status in den naturwissenschaftlichen Fächern als auch in den Lesekompetenzen einen Leistungsunterschied zu Kinder mit höherem sozialen Status von bis zu einem Lernjahr aufweisen.

#### 4. Arme Kinder sind in ihrer Gesundheit gefährdeter

Die gesundheitliche Situation von Kindern umfasst einerseits ihre psychische und physische Gesundheit. Andererseits aber auch gesundheitsrelevante Verhaltensweisen. Beides hat Einfluss auf das Aufwachsen. In Bezug auf Auswirkungen von Armut auf die gesundheitliche Situation von jungen Menschen deuten empirisch Forschungsbefunde auf folgendes hin:

- Gesundheitliche Einschränkungen lassen sich bisher nicht eindeutig finanzieller Armut zuordnen, sondern stehen möglicherweise in Wechselwirkung mit dem Bildungshintergrund und weiteren Faktoren.
- Es finden sich bei armutsbetroffenen Kindern vermehrt altersspezifische Symptommatiken wie Kopf- und Bauschmerzen, Schlafstörungen, Unkonzentriertheiten, Nervosität.
- Besonders in gesundheitsrelevanten Verhaltensweisen und bei gesundheitlichen Risikofaktoren scheint Armut einen negativen Einfluss auszuüben, der sich erst in der weiteren Entwicklung auf den Gesundheitszustand auswirken kann. Armutsbezogene Folgen zeigen sich beispielsweise bei der sportlichen Betätigung.

#### 5. Je länger ein Kind unter Armutsbedingungen lebt, umso größer wird das Risiko negativer Auswirkungen auf die Entwicklung

Armutsfolgen treten demnach sowohl in einzelnen der zuvor genannten Lebenslagebereiche (z.B. Teilhabe am Konsum, Wohnen, Bildung, Teilhabe, Gesundheit) auf, als auch in allen Bereichen zusammen. Die kindliche Entwicklung kann zudem negativer verlaufen, je länger die familiäre Armut anhält. Die AWO-ISS-Studie mit ihrer Langzeitbetrachtung fasst dies in einer sehr klaren Aussage zusammen: *«Je länger ein junger Mensch mit Armut aufwächst desto geringer ist die Chance für ein Wohlergehen und desto größer sind die Risiken der multiplen Deprivation»* (AWO-ISS-Studien 2012: III).

Insgesamt ist zu folgern, dass Armutsfolgen typischerweise gehäuft auftreten und sich mit der Zeit verfestigen können. Gleichwohl muss Armut nicht zwangsläufig negative Folgen für junge Menschen haben. Hier knüpft die Präventions- und Resilienzforschung an, die durch die Herausarbeitung von Schutz- und Risikofaktoren Ansatzpunkte zur Verhinderung von Armutsfolgen liefert.

#### 6. Schutzfaktoren und Bewältigungshandeln von Kindern – Teilhaben wollen und oftmals die Lage verdeckend

Aufwachsen unter Armutsbedingungen – ganz besonders über eine lange Zeitphase hinweg – zählt zu den weitreichendsten Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung. Sie zu bewältigen erfordert individuelle, soziale und kulturelle Ressourcen, Bewältigungskompetenz und erfolgreiche Handlungsstrategien. Dieses zu entwickeln, setzt

eine Vielzahl von unterstützenden Variablen voraus, die positiv Einfluss auf das Leben und Lernen eines Kindes nehmen.

Familien gehen auf unterschiedliche Weise mit Unterversorgung und materiellen Einschränkungen um. Alle beschreiben Auswirkungen, wie das Sparen, «Nein-Sagen», Üben von Verzicht. Dennoch werden Konsumgüter wie Markenkleidung und Smartphone, die teilweise als Statussymbol gelten, trotz wenig Geld erworben, um die eigene Armut zu verdecken. Kinder erleben wie sie nicht zu Feiern eingeladen werden oder das obligatorische Geschenk zu teuer ist oder im Vergleich zu den Geschenken der anderen Kinder zu klein, zu groß oder irgendwie nicht passend ausgefallen ist. Sie nehmen wahr, welche Probleme die Eltern mit der Bezahlung von Kosten für die Kita-Ausstattung, den Ausflug usw. haben. Sie können nicht so spannende Ferien- und Wochenendabenteuer berichten und gewinnen so langsam aber sicher den Eindruck das sie anders – irgendwie nicht «richtig» – sind. Jugendliche nehmen die alltägliche Abhängigkeit von der Unterstützung Dritter wahr, im Rahmen derer sie häufig schlechte Erfahrungen erleben. Dazu gehören bspw. Ämter. Ein weiteres wiederkehrendes Muster ist der Rollentausch zwischen Eltern und Kindern, d.h., Kinder bzw. Jugendliche helfen mit ihrem eigenen (Taschen-)Geld aus, wenn das Geld der Eltern knapp wird. Der Wunsch nach Konsumteilhabe ist auch für arme Kinder ein wesentlicher Teilhabemodus unserer Gesellschaft. Neben den Eltern können familiäre und nachbarschaftliche Netzwerke eine entscheidende Ressource zur Armutsbewältigung sein.

Erfolgreiche Armutsbewältigung von Kindern kann nur durch die Existenz und das Wirken von Schutzfaktoren gelingen; neben den personengebundenen sind vor allem familiäre und schließlich außerfamiliäre wirksam. KiTa, Schule oder auch die Kinder- und Jugendhilfe wirken als Schutzfaktoren, wenn es den Institutionen gelingt, armen Kindern förderliche Entwicklungsräume wieder oder neu zu eröffnen. Kinder nehmen Armut früh wahr und entwickeln vor dem Hintergrund des familiären Umgangs ein eigenes Bewältigungsverhalten, das sich nach Geschlechtszugehörigkeit unterscheidet (vgl. Holz & Richter-Kornweitz 2010, Zander 2010a+b, 2011).

## 7. Armutsbetroffenen Eltern und Familien – Aktives Handeln mit spezifischem Bedarf zur Nutzung öffentlicher Infrastruktur

Die Familiensituation insgesamt und besonders das elterliche Bewältigungshandeln mildern oder verschärfen die Situation von Kindern, nicht nur von armen. Die elterlichen Bewältigungsmuster – auch in armen Familien – reichen von eigenem Verzicht und eigenen Einschränkungen über selbstbezogene Kompensation bis hin zum Erschließen zusätzlicher Ressourcen. An diesem Punkt sind arme Familien im Gegensatz zu nicht-armen auf öffentliche Transfers und soziale Dienste angewiesen. Der Erwerb von Marktgütern als zusätzliche Ressourcen ist für sie aufgrund des finanziellen Mangels kaum möglich.

Armut stellt eine komplexe Lebenslage dar und die Folgen wirken sich für Kinder und deren Eltern stets mehrfach aus. Das bestimmt den Bedarf an sozialen

Dienstleistungen. Dabei sind Einzelmaßnahmen eher die Ausnahme, vielmehr wird ein Bündel abgestimmter Aktivitäten notwendig. Das bedeutet, die Dienstleistungen müssen auf eine komplexe Situation abgestimmt sein und vielfältige Wirkungen erzielen können. Es heißt aber nicht automatisch, dass sie immer kosten- und zeitintensiver sind. Vielmehr kommt es auf Passgenauigkeit durch Bedarfsgerechtigkeit und Verknüpfung mit anderen Angeboten an.

Die unterschiedlichen Armutshaushalte – z.B. Alleinerziehende, Multiproblemfamilien – brauchen ein unterschiedliches Unterstützungssetting. Innerhalb dessen kommt der «Bearbeitung» der materiellen Lage eine herausragende Rolle zu, prägt doch das Fehlen von Einkommen die Lebenslage und damit den Hilfebedarf. Folglich sind finanzielle Sicherung und soziale Dienstleistung in einem Zusammenhang zu sehen und entsprechend zu verbinden.

Fehlen innerhalb der Familie die Ressourcen sowie elterliche Kompetenzen oder Potenziale, um ihren Kindern ein Aufwachsen im Wohlergehen zu ermöglichen, dann ist es umso wichtiger, eine Kompensation oder Ergänzung durch außerfamiliäre Förderung einzubinden.

Ein solches außerfamiliäres Engagement kann in drei Richtungen erfolgen: Zum einen indirekt durch (a) eltern-/familienorientierte und (b) sozialraumorientierte Maßnahmen sowie zum anderen direkt durch (c) kindorientierte Maßnahmen. Bei letzteren sind Handlungsfelder wie frühkindliche Hilfen, Krippen, KiTa, Hort aber auch Bereiche wie Lernmittelfreiheit oder Gesundheitsvorsorge angesprochen.

Grundlegend für Betroffene ist es, außerfamiliäre Angebote auch zu bekommen. Zwar steht bundesweit eine breite soziale Infrastruktur zur Verfügung, doch sind der Zugang und die Nutzung durch die Betroffenen in vielen Bereichen unterdurchschnittlich. Ihnen dieses zu ermöglichen, ist eine weitere präventive Aufgabe des Systems und seiner Akteure.

Die Nutzung außerfamiliärer Ressourcen durch Kinder hängt zum einen immer von Elternentscheidungen (Verhalten) und zum anderen von der Rahmgestaltung durch Fachkräfte, Anbieter und Staat ab. Der Zugang für arme Kinder wird entscheidend durch die von ihnen gesicherte Infrastruktur (Verhältnisse) gewährleistet. Kindbezogen arbeiten vor allem die Kinder und Jugendhilfe, aber auch das Bildungs- oder das Gesundheitswesen.

### **3.3 Kindbezogene Ansatzpunkte zur Armutsprävention – Kindbezogene Ansatzpunkte**

#### **1. Konzeptionelle Verortung und Begrifflichkeiten**

Anknüpfend an zentrale Konzepte der Gesundheitsförderung und der Sozialen Arbeit sind Modelle der sozialen Determinanten von Gesundheit («Health in all Policies»-gesundheitsfördernde Gesamtpolitik), die salutogentische Perspektive (vgl. Antonovsky 1997), der Lebenslagen- und Lebensphasenansatz (vgl. BMAS 2008; 2013; 2016) sowie das Präventionsverständnis zur Bearbeitung sozialer Probleme (vgl. Lutz

& Hammer 2010, Böllert 2015) grundlegend für die theoretische Verortung und praktischen Umsetzung. Sie zielen zum einen auf die öffentliche Verantwortung gegenüber jungen Menschen und zum anderen auf den Abbau von sozialer Ungleichheit und Förderung von gesellschaftlicher Teilhabe ab.

Wenn Armutsursachen im strukturellen (Verhältnis)Bereich und im individuellen (Verhaltens)Bereich begründet sind – da, wie oben ausgeführt, die Risiken gesellschaftlich verschieden verteilt sind und diese die einzelnen sozialen Gruppen unterschiedlich treffen können –, dann müssen gesellschaftliche und damit staatliche Handlungsansätze der Gegensteuerung ebenfalls beide Bereiche in den Blick nehmen. Das erfordert stets eine ganzheitliche und systemorientierte Betrachtungsweise.

Im sich stetig erweiternden und vertiefenden Fachdiskurs über Armutsprävention bei Kindern und Jugendlichen sind drei Grundbegriffe bedeutsam: (a) Prävention, (b) Armutsprävention und (c) kindbezogene Armutsprävention.

Als (a) Prävention werden Maßnahmen zur Vermeidung eines nicht erwünschten Ereignisses oder einer unerwünschten Entwicklung bezeichnet. Wissenschaft und Praxis unterscheiden zwischen primärer, sekundärer und tertiärer Prävention. Weiter wird zwischen Verhaltens- und Verhältnisprävention differenziert. Verhaltensprävention richtet sich auf das individuelle Verhalten der Menschen. Sie will etwa förderliche Lebensweisen stärken und riskantes Verhalten vermeiden. Verhältnisprävention wiederum will schädliche Umwelteinflüsse verringern und eine gesunde Lebens- und Arbeitswelt schaffen. Zentral ist, das Individuum durch entsprechende Angebote, Hilfen und Aktivitäten darin zu unterstützen, seine Situation positiv zu bewältigen und gesellschaftlich integriert zu gestalten. Es geht folglich darum, möglichst frühzeitig Bedürfnisse und Risiken auf individueller Ebene zu erkennen sowie gesellschaftlich ein bedarfsgerechtes Angebot vor allem der Primär- und Sekundärprävention zu entwickeln, das wiederum dem Einzelnen angeboten werden kann, mit der Erwartung einer intensiven Nutzung, um so die gesellschaftlich erwartete Wirkung zu erzielen.

Zander definierte die drei Stufen der (b) Prävention im Armutskontext wie folgt:

- **Primärprävention:** Armut zu vermeiden heißt hier erweiterte Zugangsmöglichkeiten zu das Armutsrisiko vermeidenden Ressourcen (Einkommen, Erwerbsarbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen usw.).
- **Sekundärprävention:** Es sind bereits individuell oder familiär Armutsrisiken eingetreten und es gilt, akute oder potenzielle Folgen der Gefährdung abzuwehren, um negative Auswirkungen zu vermeiden bzw. zu minimieren: d.h. Einsatz von zusätzlichen ergänzenden und/oder kompensierenden Ressourcen durch Staat und Gesellschaft (z.B. Angebote der Berufsförderung, Beratung, kostenfreie Kita- und Schulbildung).
- **Tertiärprävention:** Es sind Vorkehrungen zu treffen, die die Gefahr einer Verfestigung von Armut oder einer «sozialen» Vererbung über Generationen abwenden. Es ist dem Einzelnen oder den Familien ein existenzsicherndes, gesundheits- und entwicklungs-förderndes Umfeld im weitesten Sinn zu schaffen, wobei fehlende individuelle und familiäre Kompetenzen durch öffentliche Ressourcen eher zu kompensieren statt zu ergänzen sind (z.B. Erziehungsangebote, emotionale und



soziale Förderung, Gestaltung gesundheitsfördernder Umwelten) (vgl. Zander 2010b: 128f.).

Schließlich stellt (c) kindbezogene Armutsprävention einen theoretischen und praktischen Handlungsansatz dar, der auf positive Lebens- und Entwicklungsbedingungen für junge Menschen in ihrem Heute und in Bezug auf ihre Zukunft hinwirkt. Kindbezogene Armutsprävention ist vor allem ein öffentlicher Auftrag und damit Ausdruck staatliche Verantwortung für junge Menschen in prekären Lebenslagen. Vor allem die Sozialisations- und Bildungsinstitutionen im Lebensverlauf (von den Frühen Hilfen, über Ü3- bzw. Ü6-Tageseinrichtungen für Kinder bis hin zu allen Stufen des Schulsystems) sowie das gesamte System der Kinder- und Jugendhilfe sind Teil dessen und Träger wie Fachkräfte sind gefordert, den Auftrag konkret mit Leben zu füllen. Grundsätzlich zu beachten sind unter anderem folgende Eckpunkte:

- Der Bezugspunkt ist Armut, das heißt familiäre Einkommensarmut.
- Die Leitorientierung ist die Sicherung eines «Aufwachsens im Wohlergehen» für alle Kinder und speziell für solche in prekären Lebenslagen.
- Das Hauptziel ist, kindspezifische Armutsfolgen zu vermeiden respektive zu begrenzen, aber auch ursächliche Zusammenhänge mit Blick auf die Eltern/Familie und das Umfeld positiv zu beeinflussen.
- Die Zielumsetzung erfolgt in drei strategische Richtungen: (1) indirekt über Maßnahmen für das soziale Umfeld bzw. den Sozialraum, (2) indirekt über Maßnahmen für die Eltern und (3) direkt für das Kind.
- Ansatzpunkte sind mit Blick auf arme Jungen und Mädchen sowohl die Förderung von (1) Resilienz durch Stärkung ihrer personalen und sozialen Ressourcen als auch die Ausweitung (2) struktureller Armutsprävention durch Sicherung und Gestaltung von kindgerechten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Beides bedingt einander, steht in wechselseitigem Bezug zueinander und kennt dennoch eigene Schwerpunkte.

Ein sich der gemeinsam verantworteten Bildung, Erziehung, Gesundheitsförderung und Teilhabe widmender Handlungsansatz muss aus der Kindperspektive heraus auf die positiven Lebens- und Entwicklungsbedingungen für Mädchen und Jungen heute und auf ihre Zukunft hinwirken. Eine Voraussetzung dazu ist eine professionelle Haltung, die Armutssensibilität, auf allen Ebenen und in allen für junge Menschen relevanten Institutionen (vgl. Hock, Holz & Koplow 2014; Spanke 2016).

## 2. Ebenen und Zielrichtungen konkreten Präventionshandelns

Die erste Ebene (= Verhaltensprävention) zielt darauf ab, Kinder und Eltern in ihrer Persönlichkeit und ihrem Handeln zu stärken, um zum Beispiel Resilienz zu entwickeln. Diese zielt auf psychische Gesundheit trotz erhöhter Entwicklungsrisiken und auf Bewältigungskompetenz ab. Im Fokus steht die Stärkung von individuellen und

sozialen Ressourcen. So belegen verschiedenen Studie eine Reihe von Schutzfaktoren, die geeignet sind, die negative Wirkungen des bedeutenden Risikofaktors «Armut» auf die kindliche Entwicklung mindestens zu vermeiden bzw. mindestens zu vermindern.

**Tabelle 2: Was fördert das Aufwachsen von Kindern im Wohlergehen – Schutzfaktoren im Grundschulalter**

Individuelle Faktoren, z. B.	Familiale Faktoren, z. B.	Außerfamiliale Faktoren, z. B.
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kognitive Ressourcen</li> <li>■ Selbstsicherheit, Selbstachtung</li> <li>■ Individuelle soziale Kompetenzen</li> <li>■ Interesse und Aufmerksamkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Stabile und gute emotionale Beziehung zu Eltern in den ersten Jahren</li> <li>■ Positives Familienklima</li> <li>■ Regelmäßige gemeinsame Familienaktivitäten</li> <li>■ Kindzentrierter Alltag</li> <li>■ Frühe Eigenverantwortung, aber Eltern als «moralische Instanz»</li> <li>■ Problemlösungskompetenz der Eltern</li> <li>■ Gefühl der Eltern, ihre (Armut-)Situation zu bewältigen</li> <li>■ Berufstätigkeit der Eltern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Unterstützung durch Dritte (Familie, Freunde, Nachbarschaft)</li> <li>■ Erholungsräume für Kinder + Eltern</li> <li>■ Vertraute Institutionen/Fachkräfte, die professionelle Hilfen eröffnen</li> <li>■ Möglichkeit zum Erproben, Lernen und zur personalen Entwicklung von Kompetenzen (Vereine, Jugendhilfe)</li> <li>■ Früher KiTa-Besuch</li> <li>■ Gelingende Schulische Integration</li> <li>■ Schulische Förderung und Erfolge</li> <li>■ Gelingende soziale Integration in Peers</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Keine Armut der Familie</li> <li>■ Ein ausreichendes Einkommen</li> <li>■ Keine Überschuldung</li> </ul>		

Quelle: Zusammenstellung nach der AWO-ISS-Studie 2003.

Armut als kindliche Lebensbedingung greift sowohl die emotionalen Bindungen als auch die sozialen Beziehungen an und schränkt das Lernen über die Entdeckung der Welt ein. Bekannt ist heute: Resilienten jungen Menschen standen trotz widriger Lebensumstände die Möglichkeit offen, eine enge, positiv emotionale und stabile Beziehung mindestens zu einer Person (nicht nur Eltern) aufzubauen, die ihnen eine konstante und kompetente Betreuung sowie Anregungen einer altersgemäßen Entwicklung und Bildung sicherte. Diese Bezugsperson ging angemessen und feinfühlig auf die Bedürfnisse und Signale des Kindes ein, wodurch es ein sicheres Bindungsmuster ausbildete. In engem Zusammenhang damit standen das Erziehungsklima und der Erziehungsstil. Ein Beziehungsmuster wirkt dann schützend, wenn es durch Wertschätzung, Respekt und Akzeptanz dem Kind gegenüber sowie durch Sicherheit im Erziehungsverhalten geprägt ist (vgl. Zander 2010 a+ b; 2011).

Kindbezogene Armutsprävention auf der Verhaltensebene basiert auf dem pädagogischen Handeln aller Sozialisationsinstanzen. Grundlagen dafür sind die Konzepte und noch mehr deren professionelle Umsetzung durch armutssensibles

Handeln in allen für Kinder verantwortlichen Bildungs-, Kultur-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen.

Die zweite Ebene (= Verhältnisprävention) kindbezogener Armutsprävention betrifft die strukturellen Aspekte über die Gestaltung/Veränderung von Lebensverhältnissen der Familie bzw. des Kindes, zum Beispiel durch eine armutsfeste Grundversicherung und eine umfassende und qualifizierte öffentliche Infrastruktur für Kinder bzw. Familien. Dies ist als gesellschaftliche Verpflichtung und zugleich als sozialstaatlicher Auftrag zu verstehen und wird entscheidend durch Politik und Verwaltung gestaltet. Hierzu ist ein Aktivwerden auf unterschiedlichen Handlungsebenen erforderlich.

Grundsätzlich bieten sich hier drei Richtungen staatlichen Gestaltung durch Kommunen, Länder und Bund an; (a) Indirekt über die Eltern, (b) indirekt über die Gestaltung der sozialen Umwelt /des Sozialraums und (c) über direkt über den betroffenen jungen Menschen.

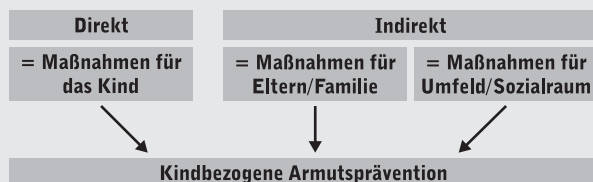
Bei Strategien, die (a) indirekt bei der Stärkung und Unterstützung von armutsbetroffenen Eltern/Familien ansetzen, gilt es, mögliche Armutsursachen durch eine Gegensteuerung über zielgerichtete staatliche Rahmgestaltung zu bekämpfen. Dabei geht es um den Zugang und die Teilhabe der Erwachsenen zu allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere aber am Erwerbsleben (Arbeitsmarkt), der sozialen Sicherung (Sozialtransfers), der Infrastruktur (Hilfangebote) und der Kompetenzförderung (Familien-Bildungsangebote). Je besser arme Eltern integriert sind und damit gestärkt werden, desto eher können sie die Elternverantwortung gegenüber ihren Kindern wieder umfassend erfüllen.

Bei Strategien, die (b) indirekt über die Gestaltung der sozialen Umwelt armutsbetroffener Kinder, angelegt sind, stehen zum einen eine ganzheitliche Gestaltung des «Aufwachsens im Wohleben» und zum anderen die Sicherung gleicher Teilhabe- und Verwirklichungsmöglichkeiten durch Zugang, Nutzung, Beteiligung und Mitgestaltung der Umwelt im Fokus. So zeichnet sich beispielsweise die Kinder- und Jugendhilfe ausdrücklich durch eine Gemeinwesenorientierung aus. Es sind die Lebenswelt und der Lebensraum der Minderjährigen zu berücksichtigen, bei der Angebotsgestaltung zu kooperieren und zu koordinieren, in der Strukturentwicklung zu vernetzen sowie ein Querschnittbezug vorzunehmen. Armut ist Indikator für soziale Segregation in einer Kommune. Je besser es vor Ort gelingt, die Bedingungen des Aufwachsens von allen und gerade von belasteten Mädchen und Jungen zu gestalten, desto größer sind die Chancen für ein lern- und erfahrungsreiches Umfeld.

Bei Strategien, die (c) direkt über die Förderung, Unterstützung und Schutz armutsbetroffener Kinder ausgerichtet sind, gilt es, die spezifischen Armutsfolgen aufzufangen sowie die Potenziale jedes einzelnen Jungen und Mädchen zu entwickeln. Es geht um die Stärkung ihrer Ressourcen und der Ausformung erfolgreichen Bewältigungshandelns. Es geht weiter um eine schützende Begleitung in der Kindheit und Jugend durch Erwachsene im Umfeld und durch außerfamiliäre Institutionen. Umso sensibler die öffentliche Wahrnehmung und Verwirklichung von Kinderbelangen ist, desto größer die Sicherheit, dass ihnen Zukunft eröffnet wurde.

Zusammengefasst bietet sich in Deutschland ein ausdifferenziertes System aus Geld- und Dienstleistungen für (arme) Familien und Kinder an. Entscheidend ist es, wie das System der *materiellen Grundsicherung/-versorgung* und die Instrumente einer *kindbezogenen Armutsprävention* miteinander verknüpfen und strukturell aufeinander abgestimmt sind. Hier sind die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt, die Rechtsgestaltung, das Bildungswesen, die soziale Sicherung usw. wichtige Bereiche sowie die Wahrnehmung von Verantwortung im föderativen System zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

**Abb. 3: Drei Richtungen – um kindbezogene Armutsprävention umzusetzen**



Quelle: Holz (2007): Armut(sfolgen) und Armutsprävention bei Kindern: Expertise zur Lebenslage armer Kinder und Maßnahmen der Armutsprävention durch das Land Rheinland-Pfalz. Frankfurt/M. 2007:64

### 3. Praxis heute – Integrierte Handlungsstrategien durch Kommune, Land und Bund

Seit mehr als einem Jahrzehnt entwickelt die Praxis zunehmend Konzepte kindbezogener Armutsprävention im Sinne integrierter Handlungsstrategien. Vor allem auf kommunaler Ebene findet sich heute ein stetig größer werdendes Spektrum der Bemühungen hin zu einer Neuausrichtung der lokalen Infrastruktur mit Blick auf Belange von armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen. Beispiele dafür liefern als Vorreiter die Städte Dormagen mit ihrem Konzept «Netzwerk früher Förderung – NeFF» und Monheim am Rhein mit dem Konzept «Mo.Ki-Monheim für Kinder» und als Großstadtansätze etwa Städte wie Nürnberg mit dem Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut», Braunschweig mit «Kommunales Konzept Kinderarmut», Aachen mit dem Konzept «Kinder im Mittelpunkt», um nur einige zu nennen. Wichtige Impulse setzt auf überörtlicher Ebene das LVR-Landesjugendamt Rheinland mit seiner «Agenda gegen Kinderarmut» und dem Programm «Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut», innerhalb dessen 39 Kommune im Rheinland fachlich beim Aufbau kommunaler Präventionskonzepte fachliche Beratung erhalten (vgl. LVR, o.J.; Küsslich, Köhler & Nar 2016). Gemeinsam ist allen das nachhaltige Engagement zum Aufbau und der Umsetzung einer integrierten Handlungsstrategie oder anders formuliert einer Präventionskette (vgl. Richter-Kornweitz, Holz & Kilian 2016). Eng daran angelehnt ist aktuell das mehrjährige Modellprogramm «Präventionsketten in Niedersachsen – Gesund aufwachsen für alle Kinder» gestartet. Hier sollen im Laufe der nächsten Jahre ebenfalls rund 40 Kommunen und Kreise in Niedersachsen

bei der Umsetzung des Konzeptes fachlich unterstützt und begleitet werden (vgl. LVG Niedersachsen o.J.).

Auf Landesebene ist das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem mehrjährigen Handlungskonzept «Gegen Armut und soziale Ausgrenzung» und der darauf basierenden Landesinitiative «NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung» sowie dem explizit auf junge Menschen ausgerichteten Programm «Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen (KeKiz)» wichtiger Bezugspunkt (vgl. MAIS NRW 2016; MFKJKS NRW 2016) zur Entwicklung strukturell angelegter Handlungsstrategien gegen Armut und sozialer Ausgrenzung oder anders formuliert für Chancengerechtigkeit und ein Aufwachsen im Wohlergehen. Ebenso lassen sich Bestrebungen seitens der Länder Thüringen, Brandenburg, Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz oder auch Baden-Württemberg nennen, unterschiedlich in ihrer Entstehung, ihrer Tiefe und ihrem Umfang.

Der Blick auf die Bundesebene. Eine ausdrücklich auf die Zielgruppe armutsbetroffener junger Menschen ausgerichtete – also kindbezogen – Gesamtstrategie oder ein entsprechendes Arbeitsprogramm liegen bisher nicht vor. Im aktuell diskutierten Entwurf zum Fünften Armutsbericht der Bundesregierung werden Präventionseckpunkte mit Blick auf die Eltern skizziert. So will die Bundesregierung die Lebenslage von Kindern und Familien durch eine systematische Herangehensweise verbessern, die an den Ursachen ansetzt, Zielgruppen in den Blick nimmt und Begleiterscheinungen von materieller Armut lindert. Dies soll durch die Stärkung der Erwerbstätigkeit von Eltern, spezielle Leistungen für Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern sowie Förderung eines guten Aufwachsens der Kinder von Anfang an geschehen (vgl. BMAS 2016: 254). Im konkreten heißt, Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien durch gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung sowie finanzielle Entlastung über Elterngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss usw.). Eine direkt auf die Bedarfe und Rechte armutsbetroffener Kinder und Jugendlicher ausgerichtete Präventionsstrategie des Bundes lässt sich dagegen nicht erkennen.

# LITERATUR

- Antonovsky, Aaron (1997): Salutogenese: Zur Entmystifizierung der Gesundheit. Tübingen. AWO-ISS-Studien:
- 2000a = Hock, Beate; Holz, Gerda; Simmedinger, Renate & Wüstendörfer, Werner (2000a): Gute Kindheit – Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.
- 2000b = Hock, Beate; Holz, Gerda & Wüstendörfer, Werner (2000b): Frühe Folgen – langfristige Konsequenzen? – Armut und Benachteiligung im Vorschulalter. Studie im Auftrag des Bundesverbandes Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.
- 2003 = Holz, Gerda & Skoluda Susanne (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Vertiefende Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern. Studie im Auftrag des Bundesverbandes Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.
- 2006 = Holz, Gerda; Richter, Antja; Wüstendörfer, Werner & Giering, Dietrich (2006): «Zukunftschancen für Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit». Endbericht der 3. AWO-ISS-Studie im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. Frankfurt am Main.
- 2012 = Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Dittmann, Jörg & Sthamer, Evelyn (2012): Von alleine wächst sich nichts aus. Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I. Abschlussbericht der 4. Phase der Langzeitstudie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.
- Bertelsmann Stiftung (2016): Factsheet: Kinderarmut – Kinder im SGB-II-Bezug in Deutschland. Gütersloh. Online verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/factsheet-kinderarmut/>.
- Böhnke, Petra & Heizmann, Boris (2014) Die intergenerationale Weitergabe von Armut bei MigrantInnen zweiter Generation, in: Weiss, Hildegard; Schnell, Philipp & Ateş Gül-ay (Hrsg.): Zwischen den Generationen, Wiesbaden 2014, S. 137–166;
- Böllert, Karin (2015): Prävention und Intervention, in Otto, Hans-Uwe & Thiersch, Hans (Hrsg.) Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 5., erw. Aufl. München/Basel, S. 1227-1233.
- BMAS 2008 = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. Online verfügbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/forschungsprojekt-a333-dritter-armuts-und-reichtumsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/forschungsprojekt-a333-dritter-armuts-und-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile)
- BMAS 2013 = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2013): Lebenslagen in Deutschland Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. Online verfügbar unter [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile).
- BMAS 2016 = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2016): Lebenslagen in Deutschland Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf. Berlin.
- BJAB = Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (2016): Kinder im Alter von unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (Harzt IV) im Bund, in den Ländern und in den Kreisen (Daten von Dezember 2015, jeweils revidierte Da-ten). Bremen. Online verfügbar: [http://biaj.de/images/2016-04-08\\_sgb2-kinder-122015rev.pdf](http://biaj.de/images/2016-04-08_sgb2-kinder-122015rev.pdf).
- Butterwegge, Christoph (2012): Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. 3. Aktualisierte Aufl. Frankfurt/München.

- Destatis; WZB & SOEP (2017): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland Statistisches Bundesamt. Berlin. Online verfügbar: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf?__blob=publicationFile).
- Glatzer, Wolfgang; Becker, Jens; Bieräugel, Roland; Hallein-Benze, Geraldine; Nüchter, Oliver & Schmid, Alfons (2008): Einstellungen zum Reichtum. Wahrnehmung und Beurteilung sozio-ökonomischer Ungleichheit und ihrer gesellschaftlichen Konsequenzen in Deutschland. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter: [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/32326/ssoar-2008-glatzer\\_et\\_al-Einstellungen\\_zum\\_Reichtum\\_Wahrnehmung\\_und.pdf?sequence=1](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/32326/ssoar-2008-glatzer_et_al-Einstellungen_zum_Reichtum_Wahrnehmung_und.pdf?sequence=1)
- Groh-Samberg, Olaf (2014): No Way Out – Dimensionen und Trends der Verfestigung der Armut in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 12 (2014), S. 307–315.
- Hock, Beate; Holz, Gerda & Kopplow, Marlies (2014): Kinder in Armutslagen: Grundlagen zum armutssensiblen Handeln in der Kindertagesbetreuung. Expertise im Auftrag des WIFF. München.
- Holz, Gerda & Richter-Kornweitz, Antje (2010): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prävention gelingen? München.
- Küsslich, Jens, Köhler, Eva & Lar, Nicole (2016) Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung im LVR-Förderprogramm «Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut». Frankfurt am Main. Online verfügbar unter: [http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente\\_94/jugend\\_mter\\_1/koordinationsstelle\\_kinderarmut/FirstSpirit\\_1472454423186160822\\_LVR\\_Zwischenbericht\\_Teilhabe\\_ermoeglichen\\_-\\_Kommunale\\_Netzwerke\\_gegen\\_Kinderarmut.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/koordinationsstelle_kinderarmut/FirstSpirit_1472454423186160822_LVR_Zwischenbericht_Teilhabe_ermoeglichen_-_Kommunale_Netzwerke_gegen_Kinderarmut.pdf).
- Laubstein; Claudia; Holz, Gerda & Seddig, Nadine (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. ISS-Metastudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar: [http://www.iss-ffm.de/presse/m\\_662](http://www.iss-ffm.de/presse/m_662).
- Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke & Wenzig, Claudia (2011): Grundsicherung und Einkommensarmut. Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände, In: IAB-Kurzbericht 6/2011, S. 1-10. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb0611.pdf>.
- Lutz, Roland & Hammer, Veronika (Hrsg.) (2010): Wege aus der Kinderarmut. Gesellschafts-politische Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Handlungsansätze. Weinheim/München.
- LVG Niedersachsen = Landesvereinigung für Gesundheit & Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen (o.J.): Präventionsketten in Niedersachsen – Gesund aufwachsen für alle Kinder. Hannover. Online verfügbar unter: <http://www.gesundheit-nds.de/index.php/arbeits-schwerpunkte-lvg/soziale-lage-und-gesundheit/583-praeventionsketten-in-niedersachsen>.
- LVR = Landschaftsverband Rheinland, LVR-Landesjugendamt Rheinland (o.J.): LVR-Koordinationsstelle Kinderarmut. Köln. Online verfügbar unter: [http://www.lvr.de/de/nav\\_main/jugend\\_2/jugendmter/koordinationsstellekinderarmut/koordinationsstellekinderarmut\\_1.jsp](http://www.lvr.de/de/nav_main/jugend_2/jugendmter/koordinationsstellekinderarmut/koordinationsstellekinderarmut_1.jsp).
- MAIS NRW = Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2016): NRW hält zusammen. 2. Bericht der Landesinitiative für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung. Düsseldorf. Online verfügbar unter: [https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/mais-2ter\\_16-09-22\\_web.pdf](https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/mais-2ter_16-09-22_web.pdf).
- MFKJKS NRW = Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2016): Positionspapier Integrierte Gesamtkonzepte kommunaler Prävention. Düsseldorf. Online verfügbar unter: [http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/rundschreiben/dokumente\\_96/jugendaem-ter\\_1/koordinationsstelle\\_kinderarmut/FirstSpirit\\_1455178250614Positionspapier\\_Integrierte-Gesamtkonzepte-Pravention\\_Versand.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/rundschreiben/dokumente_96/jugendaem-ter_1/koordinationsstelle_kinderarmut/FirstSpirit_1455178250614Positionspapier_Integrierte-Gesamtkonzepte-Pravention_Versand.pdf).
- OECD (2009): «Doing better for Children». Paris. Online verfügbar: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/doing-better-for-children\\_9789264059344-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/doing-better-for-children_9789264059344-en#page4).
- Richter-Kornweitz, Antje; Holz, Gerda & Kilian, Holger (2016): Präventionskette /Integrierte kommunale Gesundheitsstrategie, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung –BZgA (Hrsg.) Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Köln: Online

- verfügbar unter: <http://www.leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/praeventionskette-integrierte-kommunale-gesundheitsstrategie/?marksuchwort=1>.
- Spanke, Corinna (2016): Armut verhindert Teilhabe. Kommunales Handeln für junge Menschen nötig und möglich, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 6/2015, S. 226-228. Online verfügbar unter: [http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente\\_94/jugend\\_mter\\_1/koordinationsstelle\\_kinderarmut/FirstSpirit\\_1467363160514BdW\\_Armut\\_verhindert\\_Teilhabe.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/koordinationsstelle_kinderarmut/FirstSpirit_1467363160514BdW_Armut_verhindert_Teilhabe.pdf).
- Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia & Lietzmann, Torsten (2015): Kinder- und Familienarmut. Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung. Hrsg. v. Bertelsmann Stiftung & Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - IAB. Gütersloh. Online verfügbar unter [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_WB\\_Kinder\\_und\\_Familienarmut\\_2015.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_WB_Kinder_und_Familienarmut_2015.pdf).
- UNICEF-Studien (zuletzt 2013): = Bertram, Hans (Hrsg.) (2013): Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. Unter Mitarbeit von Konrath, Katrin. Weinheim.
- World Vision Studien (zuletzt 2013) = World Vision Deutschland e.V. (Hrsg.) (2013): Kinder in Deutschland 2013. 3. World Vision Kinderstudie ; [«Wie gerecht ist unsere Welt?»]. Unter Mitarbeit von Hurrelmann, Klaus; Andresen, Sabine & TNS Infratest Sozialforschung. Weinheim.
- ZIVIZ = Zivilgesellschaft in Zahlen (Hrsg.) 2015): Allen Kindern eine Zukunft bieten. Zivilgesellschaft KONKRET. 7/2015. Online verfügbar unter [http://www.ziviz.info/fileadmin/ZiviZ-Praxis/Ausgabe\\_7\\_Allen\\_Kindern\\_eine\\_Zukunft\\_bieten.pdf](http://www.ziviz.info/fileadmin/ZiviZ-Praxis/Ausgabe_7_Allen_Kindern_eine_Zukunft_bieten.pdf).
- Zander, Margherita (2010a): Armes Kind – starkes Kind. Die Chance der Resilienz. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Zander Margherita (2010b): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Zander, Margherita (Hrsg.) (2011): Handbuch Resilienzförderung. Wiesbaden



## 4. Teilhabeförderung von Kindern als soziale Investition

Im Entwicklungsverlauf von Menschen werden erhöhte wirtschaftliche und soziale Risiken in ganz erheblichem Maß schon ganz zu Anfang angelegt (vgl. Cunha & Heckman 2009). Grundlegende Fähigkeiten und Persönlichkeitsmerkmale, wie Ausdauer und Motivation, logisches Denken und motorische Geschicklichkeit, stabile Gesundheit, Kontaktfähigkeit – Eigenschaften, die auf den Erfolg von Bildungs- und beruflichen Karriereverläufen einen bedeutsamen Einfluss ausüben – bilden sich bereits in der frühen Kindheit. Die sich in dieser kritischen Lebensphase ausprägenden Unterschiede sind nicht nur das Ergebnis von persönlicher Veranlagung; auch der jeweilige familiäre Hintergrund sowie die Lebensumstände leisten dazu wesentliche Beiträge (vgl. Blomeyer et al. 2009).

Der Prozess des Erwerbs von Fähigkeiten im Lebensverlauf ist kumulativer Natur: sowohl das Tempo und als auch die Qualität des weiteren Fähigkeitserwerbs hängen positiv vom bereits erreichten Fähigkeitsniveau ab (vgl. Cunha & Heckman 2007). Deswegen verstärken sich schon früh angelegte Ungleichheiten ohne weiteres Zutun im weiteren Verlauf von Kindheit und Jugend. Darüber hinaus zeigen empirische Studien, dass es bei der Kumulation von produktivem Humankapital im frühen Lebensverlauf insbesondere auf den Erwerb von nicht-kognitiven Fähigkeiten und die Entwicklung der Persönlichkeit ankommt, während mit zunehmendem Lebensalter der Bestand an Wissen und kognitiven Fähigkeit mehr und mehr an Bedeutung gewinnen (vgl. Pfeiffer & Reuß 2008).

Aus dem oben skizzieren konzeptionellen Rahmen – der entwicklungspsychologisch wie bildungsökonomisch fundierten Theorie und Empirie des Erwerbs von Fähigkeiten – folgt eine Reihe grundlegender Aussagen, wie die Politik die begrenzten Ressourcen einsetzen sollte, um damit die Chancen von Kindern im Leben möglichst wirksam und nachhaltig zu verbessern.

Erstens: Wenn es um das gesellschaftliche Ziel der Verringerung der Ungleichheit geht, sollte prioritär in die Förderung der (in einem umfassenden Sinne zu verstehenden) Fähigkeiten der Kinder mit für ihr Alter besonders niedrigen Kompetenzen investiert werden (vgl. Pfeiffer & Reuß 2008). Zweitens: Eine entsprechende Förderung sollte die Zielgruppe möglichst früh im Lebensverlauf erreichen, am besten noch in der Vorschulzeit. Drittens: Da frühe Rückstände in der kindlichen Entwicklung nicht nur auf materielle Armut, sondern auch auf einen Mangel an emotionaler Unterstützung durch die Bezugspersonen sowie unzureichende Interaktion mit «kompetenten Anderen» zurückgehen, braucht es öffentliche Angebote, die benachteiligten Kindern – innerhalb oder außerhalb der Familie – einen angemessenen Zugang zu diesen entwicklungsprägenden Ressourcen verschaffen (vgl. Heckhausen & Heckhausen 2006). Viertens: Um einen schon vorhandenen Entwicklungsrückstand aufzuholen, angesichts der kumulativen Dynamik im Prozess der Kompetenz- und Persönlichkeitsentwicklung vielfach eine systematische Begleitung der betroffenen Kinder bis in die Jugend und das junge Erwachsenenalter erforderlich. Dabei hat die Beseitigung von Nachteilen auf der nicht-kognitiven Ebene, welche das Erlernen von Wissen und kognitiven Fähigkeiten hemmen, zunächst Priorität.

Auch bei einer Fokussierung auf die Förderung der kindlichen Entwicklung zumindest in einer Übergangsphase weitere Maßnahmen zur Bewältigung der Benachteiligungen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen gebraucht werden, die in ihrer Kindheit (noch) keine hinreichende Unterstützung erfahren haben. Auch hier ist die Fähigkeitsentwicklung für eine nachhaltige Verminderung sozialer und wirtschaftlicher Risiken über den gesamten weiteren Lebensverlauf bedeutsam. Sie ist aber aufwändiger zu bewerkstelligen und im Vergleich mit systematisch geringeren Erträgen im weiteren Lebensverlauf verbunden.

Die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die mit schlechten Startchancen und unter ungünstigen Rahmenbedingungen aufwachsen, ist eine öffentliche Aufgabe. Fortschritte, die in diesem Bereich erzielt werden, kommen langfristig nicht nur den Geförderten selber zugute, sondern über die damit erreichbare Beseitigung von Armutsrisiken sehr wahrscheinlich auch der Gesellschaft. Die möglichen gesellschaftlichen Erträge können dabei ganz unterschiedliche Formen annehmen. Zu denken ist etwa an Verbesserungen beim sozialen Zusammenhalt bzw. eine Abnahme von Spannungen in der Gesellschaft, eine Stärkung der politischen Stabilität und der öffentlichen Sicherheit (vgl. McAdams 2010), eine Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung und Entlastungen des Gesundheitssystems (vgl. Pickett & Wilkinson 2015), oder eine Stärkung der volkswirtschaftlichen Wachstumskräfte und der ökonomischen Stabilität (vgl. Cingano 2014).

Dass sich öffentliche Aufwendungen, welche die Kompetenzentwicklung von Kindern und Jugendlichen effektiv voranbringen, volkswirtschaftlich lohnen können, soll im Folgenden mit Blick auf mögliche Verbesserungen der öffentlichen Finanzen illustriert werden. Gelingt es damit, Einkommensarmut im späteren Lebensverlauf als Erwachsener zu vermeiden, ist nämlich eine nachhaltige Entlastung der öffentlichen Hand denkbar: Einerseits vermindert sich der Bedarf an sozialen Transferleistungen; andererseits wachsen die öffentlichen Einnahmen, weil die Nettofinanzierungsbeiträge zu den öffentlichen Haushalt im Sozialstaat mit der individuelle Leistungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger systematisch zunehmen. Der nächste Abschnitt beschreibt zunächst für die angestellten Berechnungen gewählte methodische Vorgehensweise; die erzielten Resultate sind danach Gegenstand von Abschnitt 4.2

#### 4.1 Methodische und empirische Grundlagen

Die für dieses Gutachten vorgenommenen Berechnungen zu den möglichen Wirkungen einer verbesserten Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen stützen sich auf die sogenannte Generationenbilanzierung (vgl. Auerbach, Gokhale, & Kotliff 1994; vgl. Bonin 2001). Diese Methode wurde zur vorausschauenden Untersuchung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im demografischen Wandel entwickelt. Sie basiert auf Profilen der durchschnittlichen Nettofinanzierungsbeiträge, die von den Bürgerinnen und Bürger in einem bestimmten Alter gegenwärtig zum öffentlichen Gesamthaushalt geleistet werden. Auf dieser Grundlage kann man durch eine Verknüpfung mit altersspezifischen Überlebenswahrscheinlichkeiten

die sogenannten Generationenkonten berechnen. Generationenkonten geben an, wie hoch der Barwert der gesamten Nettofinanzierungsbeiträge zu den öffentlichen Haushalten ist, die ein repräsentativer Angehöriger einer bestimmten Generation künftig bis an das Lebensende leisten wird, vorausgesetzt, die wirtschaftlichen und finanzpolitischen Bedingungen von heute gelten über die erfasste weitere Lebensspanne unverändert fort. Verbindet man die Generationenkonten mit einer Bevölkerungsvoorausrechnung, lassen sich mit der Methode auch Projektionen der langfristigen Entwicklung der Budgetüberschüsse oder Budgetdefizite des Staates gewinnen.

Um in diesem Rahmen die Folgen von Veränderungen in den Rahmenbedingungen – hier die effektive Verbesserung der Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen – zu analysieren, müssen die Parameter des Rechenmodells entsprechend adjustiert werden. Die so erzielten Ergebnisse werden dann mit den Befunden aus einem Benchmark-Szenario verglichen, das den Status quo repräsentiert.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass wirksame Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die besonderen wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt sind, sich in deren weiterem Lebensverlauf in einer höheren ökonomischen Leistungsfähigkeit und damit veränderten Nettofinanzierungsbeiträgen an den Staat niederschlagen. Um die damit verbundenen Folgen für die öffentlichen Haushalte abzuschätzen, wird auf Profile der durchschnittlichen altersspezifischen Nettozahlungen zum öffentlichen Gesamthaushalt nach beruflicher Qualifikation für die einheimische Bevölkerung zugegriffen, die im Wesentlichen auf Grundlage von Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) konstruiert wurden (Bonin 2014). Die Nettofinanzierungsbeiträge von Kindern und Jugendlichen, die ihre berufliche Qualifizierung naturgemäß noch nicht abgeschlossen haben, werden hierbei auf Basis von Informationen zur beruflichen Qualifikation der Eltern differenziert.

Die für die Berechnungen genutzten Altersprofile nach beruflicher Qualifikation bilden 19 verschiedene Einnahmen- und Ausgabenposten im öffentlichen Gesamthaushalt ab. Auf der Einnahmenseite sind dies: die Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), die Beiträge zur Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, die Steuern auf Kapital und die Steuern auf den Konsum (Mehrwertsteuer, Versicherungssteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer und sonstige Verbrauchsteuern). Auf der Ausgabenseite werden abgebildet: die Leistungen der Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, die Transferzahlungen der sozialen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld), Kindergeld und Elterngeld sowie die Aufwendungen im Bereich der Bildung (Jugendhilfe, Schulen, Universitäten). Alle Profile werden so skaliert, dass bei Gewichtung mit dem Bevölkerungsbestand am Jahresende 2014 die Einnahmen- und Ausgabenniveaus des Jahres 2014 gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung erreicht werden.<sup>3</sup> Der so abgebildete öffentliche Gesamthaushalt

3 Bei den Analysen werden darüber hinaus die nicht alters- und qualifikationsspezifisch aufteilbaren allgemeinen öffentlichen (Netto-)Ausgaben (etwa für Verteidigung) in Höhe von knapp 2.900 Euro pro Kopf und Jahr berücksichtigt.

umfasst die Haushalte des Bundes, der Länder und der Kommunen, sowie die Haushalte der gesetzlichen Sozialversicherungen und sonstiger Parafisci.

Abbildung 4 zeigt die für das Haushaltsjahr 2014 abgeschätzten durchschnittlichen Nettofinanzierungsbeiträge zum öffentlichen Gesamthaushalt in Abhängigkeit von Alter und Qualifikation. Diese weisen unabhängig vom Qualifikationsniveau ein charakteristisches Altersmuster auf. Junge Menschen tragen bis zum Eintritt in den Arbeitsmarkt typischerweise weniger zum öffentlichen Haushalt bei, als sie an öffentlichem Aufwand, insbesondere im Zusammenhang mit ihrer Bildung, verursachen. Die Lebensphase mit den höchsten Nettofinanzierungsbeiträgen umfasst in etwa die Altersspanne von 40 bis 55 Jahren. In dieser Phase sind der Grad der Integration in den Arbeitsmarkt und die Produktivität normalerweise besonders gut. Mit dem Eintritt in den Ruhestand werden die durchschnittlich geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge wieder negativ. Einem hohen Transferaufwand, insbesondere für Rente, Gesundheit und Pflege, stehen verhältnismäßig niedrige Steuer- und Beitragszahlungen gegenüber. Das charakteristische Altersprofil reflektiert den Generationenvertrag in den Staatsfinanzen: der Transferbedarf der noch nicht oder nicht mehr Erwerbstätigen wird durch die Bevölkerung im Erwerbsalter finanziert.

**Abb. 4: Durchschnittlicher Nettofinanzierungsbeitrag pro Kopf nach Alter und Qualifikation zum öffentlichen Gesamthaushalt, Haushaltsjahr 2014, in 1.000 Euro**

Darstellung von Bonin. Nettofinanzierungsbeitrag: Summe der gezahlten Steuern und Beiträge pro Kopf abzüglich Summe der individuell zurechenbaren staatlichen Transferleistungen sowie der nicht altersspezifischen öffentlichen Nettoausgaben pro Kopf.

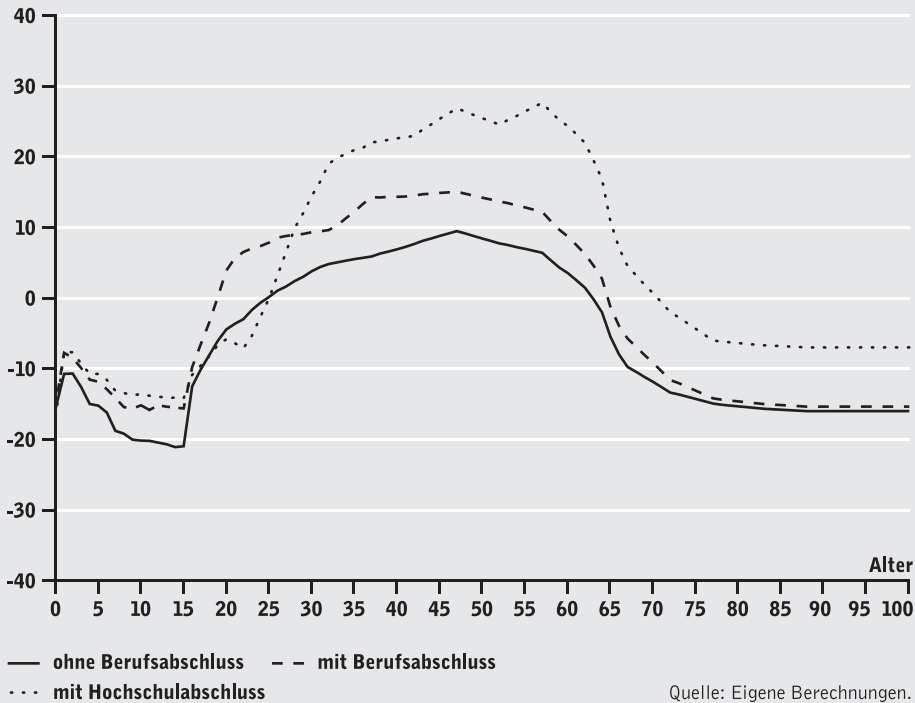


Abbildung 4 illustriert auch, wie der deutsche Sozialstaat innerhalb der Alterskohorten von den Leistungsfähigeren zu den weniger Leistungsfähigen umverteilt. Zwar ist die fiskalische Leistungsfähigkeit unmittelbar an die Einkommens- und Vermögensposition gebunden. Im Mittel hängt diese jedoch eng mit dem Niveau der beruflichen Qualifikation zusammen. Entsprechend ist in jedem Alter der durchschnittliche Nettofinanzierungsbeitrag der beruflich Qualifizierten höher als derjenige der Personen ohne Berufsabschluss. Die altersspezifischen Nettofinanzierungsbeiträge der akademisch Qualifizierten wiederum sind fast durchweg größer als diejenigen der Personen mit Berufsabschluss. Die einzige Ausnahme gibt es bei den jungen Erwachsenen. Hier wirken sich der längere Verbleib im Bildungssystem und der entsprechend spätere Einstieg in das Berufsleben zu Lasten der Akademikerinnen und Akademiker aus.

Die Zunahme der Nettofinanzierungsbeiträge mit steigendem Qualifikationsniveau (und damit steigendem Einkommen aus Arbeit und Kapital) ergibt sich vor allem aus den folgenden Faktoren. Auf der Einnahmenseite des Staates nehmen die direkten Steuern in Folge der Progression bei der Einkommensteuer und höherer Kapitalerträge aus Vermögen zu. Zudem fallen bis zu den Versicherungshöchstgrenzen höhere Sozialversicherungsbeiträge an, und auch die der indirekten Besteuerung unterliegenden Ausgaben für den Verbrauch nehmen zu. Auf der Ausgabenseite wirkt sich der sinkende Bedarf an sozialen Transferleistungen aus. Die Wahrscheinlichkeiten der Nichtbeschäftigung und nicht Existenz sichernder Einkommen sind bei der Bevölkerung im mittleren und hohen Qualifikationsbereich deutlich vermindert. Im Ruhestand erhalten niedrig Qualifizierte in Folge der Beitragsbezogenheit der Rente zwar geringere Leistungen von der Gesetzlichen Rentenversicherung; dies zieht jedoch höhere Sozialtransfers nach sich, so dass der Abstand zu den Nettotransferbezügen der Ruheständler im mittleren Qualifikationsbereich im Endeffekt gering ist. Dass die Nettotransfers des Staates im Alter bei den akademisch Qualifizierten im Vergleich deutlich niedriger ausfallen, liegt weniger an der geringeren Inanspruchnahme von Leistungen der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, sondern vor allem an deren Vermögen. Hieraus entstehen während der Ruhestandphase substanzielle Zahlungen an Kapitalsteuern.

#### 4.2 Fiskalische Erträge eines gelingenden Bildungsaufstiegs

Die in Abbildung 4 gezeigten Profile der Nettofinanzierungsbeiträge nach Qualifikation bilden die empirische Basis, um die langfristigen fiskalischen Potenziale zu illustrieren, die in Maßnahmen zur Verbesserung der Entwicklungschancen von sozial und wirtschaftlich gefährdeten Kindern und Jugendlichen stecken. Konkret wird im Folgenden durchgerechnet, wie es sich auswirkt, wenn in Folge einer Veränderung der Politik ein Teil der Zielgruppe nicht in ein Leben ohne Berufsabschluss einmündet, sondern stattdessen bis zum 18. Lebensjahr allmählich den Aufstieg auf einen der für die höheren Qualifikationsbereiche typischen Entwicklungspfade schafft.

Konservativ wird in den Rechnungen unterstellt, dass die Kapitalsteuerzahlungen auch bei einem Bildungsaufstieg stets auf dem Level von niedrig Qualifizierten

verbleiben. Hiermit soll abgebildet werden, dass der Besitz an Vermögen wesentlich aus Übertragungen von einer Generation auf die nächste gespeist wird, und dass Kinder und Jugendliche aus armen Verhältnissen in dieser Hinsicht kaum etwas zu erwarten haben. Darüber hinaus wird angenommen, dass die fiskalischen Effekte einer Politikänderung erst bei den im Ausgangsjahr der Berechnung – also 2015 – Geborenen sowie den danach kommenden Generationen voll wirksam werden. Für die übrigen Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren, die im Ausgangsjahr bereits leben, wird die Annahme gesetzt, dass sie den Aufstieg nicht mehr vollständig schaffen, und zwar umso weniger, je älter sie sind. Damit soll der Beobachtung Rechnung getragen werden, dass kompensierende Eingriffe in die Kompetenzentwicklung von Kindern und Jugendlichen desto weniger wirksam sind, je später sie stattfinden.<sup>4</sup>

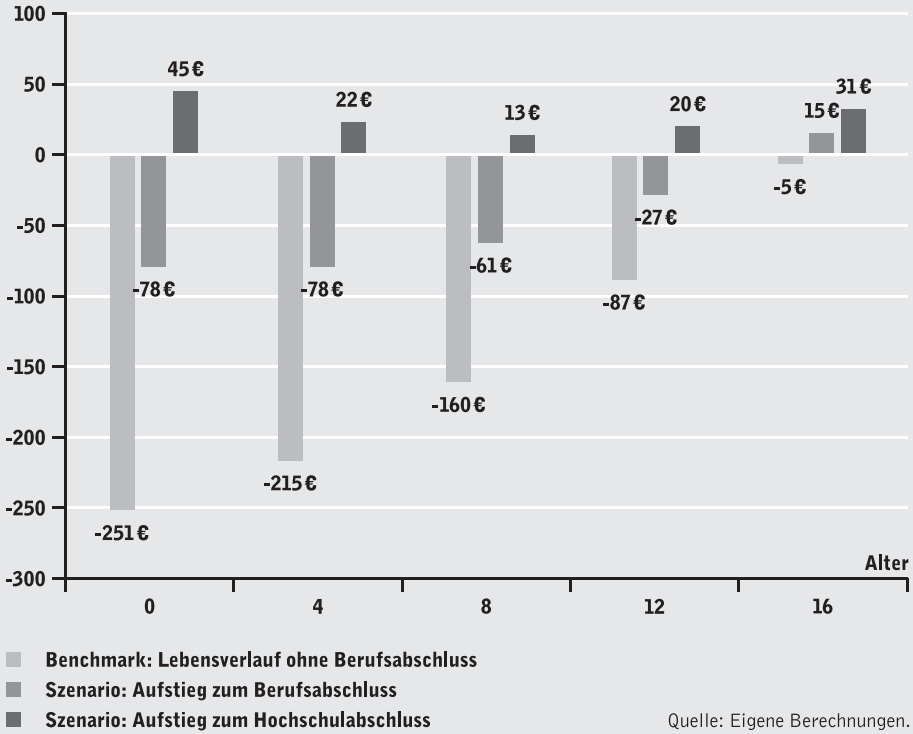
Die fiskalischen Effekte eines Aufstiegs zu höherer fiskalischer Leistungsfähigkeit durch Bildung lassen sich auf der individuellen Ebene anhand der Generationenkonto, also dem Barwert der von einem bestimmten Ausgangsalter bis an das Lebensende im Durchschnitt insgesamt geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge, analysieren. Abbildung 5 stellt die Generationenkonto nach Alter im Ausgangsjahr für drei Szenarien gegenüber: erstens bei einer Entwicklung über den gesamten Lebensverlauf entlang der altersspezifischen fiskalischen Leistungsfähigkeit von niedrig Qualifizierten (Benchmark), zweitens bei einem Aufstieg bis zum Erwachsenenalter von der fiskalischen Leistungsfähigkeit niedrig Qualifizierter in Richtung auf die Leistungsfähigkeit beruflich Qualifizierter, und drittens bei einem schrittweisen Aufstieg in Richtung auf die Leistungsfähigkeit akademisch Qualifizierter.

---

4 Im Detail geschieht die Modellierung wie folgt. Neugeborenen wird bis zum Erreichen des 18. Lebensjahres ein gewogenes Mittel aus dem altersspezifischen Nettofinanzierungsbeitrag für niedrig Qualifizierte und denjenigen für mittel und hoch Qualifizierte zugewiesen. Das Gewicht des Beitrags für niedrig Qualifizierte wird mit jedem Lebensjahr um ein Achtzehntel reduziert und das Gewicht der anderen beiden Beiträge um ein Achtzehntel erhöht. Im Erwachsenenalter steht das Gewicht des Nettofinanzierungsbeitrags für niedrig Qualifizierte dann auf null. Die Gewichte der Nettofinanzierungsbeiträge der mittel und hoch Qualifizierten ergeben sich aus den per Annahme gesetzten Anteilen der Bildungsaufsteiger, die das eine oder das andere Qualifikationsniveau erreichen. Bei älteren Kindern und Jugendlichen erfolgt die Profildgewichtung dem Grunde nach genauso. Da für den Aufstiegsprozess jedoch weniger Jahre verbleiben, werden den im Ausgangsjahr Einjährigen als Erwachsenen ein Achtzehntel des altersspezifischen Nettofinanzierungsbeitrags von niedrig Qualifizierten zugewiesen, und 17 Achtzehntel der gewichteten Beiträge mittel und hoch Qualifizierter. Bei den Zweijährigen erreichen die Gewichte im Erwachsenenalter zwei Achtzehntel und 16 Achtzehntel, usw.

**Abb. 5: Generationenkonto nach Ausgangsalter im Jahr 2015 und erreichtem Bildungsniveau im Lebensverlauf, in 1.000 Euro.**

Darstellung von Bonin. Generationenkonto: Barwert der vom Ausgangsalter bis an das Lebensende im Durchschnitt insgesamt geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge zum Staatshaushalt. Durchschnittliche Nettofinanzierungsbeiträge nach Alter und Qualifikation fortgeschrieben mit Wachstumsrate von 1,5 Prozent pro Jahr; Diskontrate 3 Prozent pro Jahr; altersspezifische Überlebenswahrscheinlichkeiten gemäß Sterbetafel 2012/2014.



Die Differenz der Generationenkonten für die beiden Szenarien eines Bildungsaufstiegs zu den Generationenkonten im Benchmark-Szenario veranschaulicht die fiskalischen Entlastungen pro Kopf, die mit einem gelingenden Bildungsaufstieg maximal verbunden sein können. Jedes Neugeborene, das im weiteren Lebensverlauf lediglich die durchschnittliche fiskalische Leistungsfähigkeit von niedrig Qualifizierten ohne Berufsabschluss erreicht, löst bis an das Lebensende Staatsausgaben aus, deren gesamter Barwert um 251.000 Euro höher ist als der gesamte Barwert der gezahlten Steuern und Beiträge. Gelänge diesem Neugeborenen dagegen der Aufstieg zur beruflichen Qualifizierung, würde sich die Nettobelastung für den Staatshaushalt, die über seinen Lebensverlauf entsteht, um rund 173.000 Euro auf 78.000 Euro verringern. Unterstellt man einen Aufstieg bis zur akademischen Qualifizierung, läuft auf dem Generationenkonto sogar ein positiver Betrag von 45.000 Euro auf; der Bildungsaufstieg macht das Neugeborene also, über dem gesamten Lebensverlauf gerechnet, zum Nettozahlenden. Gemessen an der Benchmark bringt der erreichte

Hochschulabschluss dem öffentlichen Gesamthaushalt eine fiskalische Entlastung von 296.000 Euro.

Allerdings ist der zusätzliche Aufwand, der für den Staat Hand entsteht, um die unterstellten Bildungsaufstiege und die damit verbundenen Steigerungen der fiskalischen Leistungskraft ausgehend von der Benchmark zu realisieren, in den Generationenkonten nicht abgebildet. Deswegen sind die oben genannten Zahlen nicht mit den Erträgen einer Höherqualifizierung durch die öffentliche Hand gleichzusetzen. Die Zahlen müssen vielmehr wie folgt interpretiert werden: Sofern der notwendige öffentliche Aufwand, um ein Neugeborenes, das ansonsten im Lebensverlauf ohne Berufsabschluss bliebe, auf einen Entwicklungspfad zu bringen, der bis zu einem Berufsabschluss (einem Hochschulabschluss) führt, im Barwert niedriger ist als 173.000 Euro (296.000 Euro), handelt es sich um eine lohnende öffentliche Investition, die einen positiven Ertrag abwirft.

Bei älteren im Ausgangsjahr lebenden Kindern und Jugendlichen sind die Beträge pro Kopf, die maximal zur Förderung der fiskalischen Leistungsfähigkeit durch Qualifizierung ausgegeben werden könnten, systematisch kleiner. Dies ergibt sich aus der Annahme, dass bei dieser Gruppe im Erwachsenenalter immer eine Lücke zu den Nettofinanzierungsbeiträgen der mittel und hoch Qualifizierten bleibt. Bei den 8-Jährigen zum Beispiel verbessern sich die Generationenkonten im Vergleich zur Benchmark im Szenario mit Aufstieg in Richtung auf einen Berufsabschluss um rund 99.000 Euro, im Szenario mit einem Aufstieg in Richtung auf einen Hochschulabschluss um rund 173.000 Euro. Dies entspricht in beiden Fällen aber immerhin noch annähernd 60 Prozent der maximalen fiskalischen Entlastungen durch Neugeborene, denen ein solcher Bildungsaufstieg gelingt.

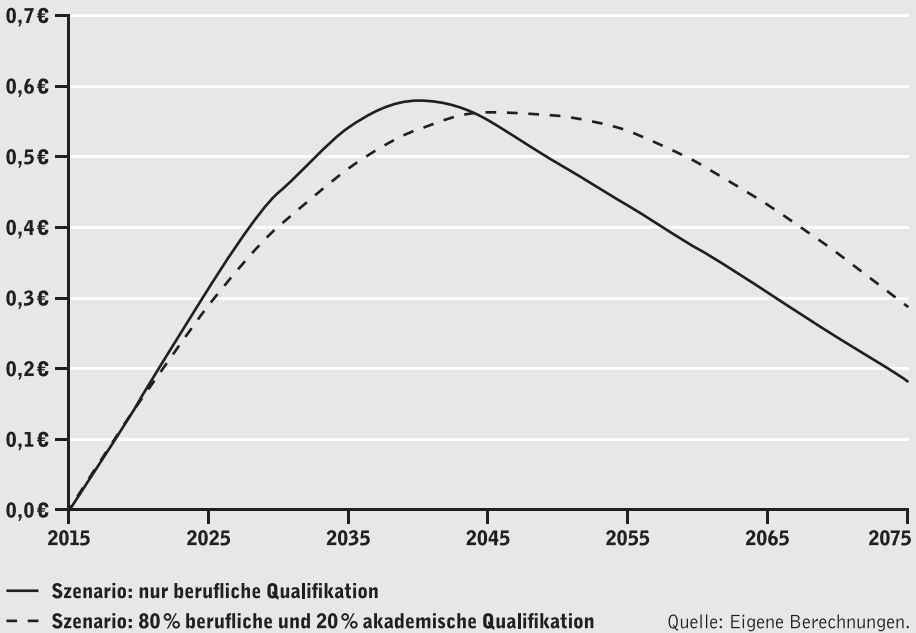
Abschließend soll veranschaulicht werden, wie sich Verbesserungen der Generationenkonten infolge qualifizierungsbedingter Verbesserungen der individuellen fiskalischen Leistungskraft hochgerechnet im öffentlichen Gesamthaushalt niedergeschlagen. Dazu werden zwei Szenarien analysiert, die jeweils davon ausgehen, dass bei entsprechender Förderung ein Prozent der Neugeborenen, die ansonsten im Lebensverlauf ohne Berufsabschluss würden, höhere Qualifikationsniveaus erreichen. Anfänglich werden so Verbesserungen im Lebensverlauf bei rund 7.000 Neugeborenen berücksichtigt; im weiteren Verlauf der Vorausberechnungen sinken die Geburtenzahlen dann mit der fortschreitenden demografischen Alterung deutlich. Bei den Kindern und Jugendlichen, die im Ausgangsjahr zwischen einem und 17 Jahre alt sind, wird wiederum nur eine altersabhängig partielle Verbesserung der fiskalischen Leistungskraft im Erwachsenenalter unterstellt. Diese partiellen Verbesserungen erreicht annahmegemäß ein Prozent dieser Gruppe – dies entspricht gut 120.000 Kindern und Jugendlichen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Die Rechnungen abstrahieren von einer künftigen Zunahme der Zahl der Kinder und Jugendlichen als Ergebnis eines positiven Außenwanderungssaldos.



**Abb. 6: Barwert der laufenden jährlichen Entlastungen des Staatshaushalts bei einem Bildungsaufstieg von einem Prozent der Kinder und Jugendlichen, die ansonsten ohne Berufsabschluss bleiben würden, in Mrd. Euro.**

Darstellung von Bonin. Durchschnittliche Nettofinanzierungsbeiträge nach Alter und Qualifikation fortgeschrieben mit Wachstumsrate von 1,5 Prozent pro Jahr; Diskontrate 3 Prozent pro Jahr.



In einem ersten Szenario wird unterstellt, dass sich alle, denen der Bildungsaufstieg gelingt, zur fiskalischen Leistungsfähigkeit von beruflich Qualifizierten hin entwickeln. Das zweite, optimistischere Szenario geht davon aus, dass sich jeder fünfte Bildungsaufsteiger zur fiskalischen Leistungsfähigkeit von akademisch Qualifizierten hin entwickelt, während sich die übrigen 80 Prozent auf die Leistungsfähigkeit mit einer Berufsausbildung zu bewegen. Die sich unter den genannten Voraussetzungen im Zeitablauf einstellenden Verbesserungen der öffentlichen Finanzen im Vergleich zu einer Benchmark, bei der den ein Prozent Kindern und Jugendlichen der Aufstieg nicht gelingt und sie im Lebensverlauf bei der fiskalischen Leistungskraft von niedrig Qualifizierten verharren, zeigt Abbildung 6. Die dargestellten Veränderungen sind als Barwerte bzw. Gegenwartswerte gemessen. Bei Vorausrechnungen von Finanzströmen muss berücksichtigt werden, dass weiter in der Zukunft liegende Zahlungen von heute aus gesehen wegen Zins- und Risikoeffekten für den Staat einen niedrigeren Wert haben als zeitlich näher liegende Zahlungen. Dem wird durch Anwendung eines Diskontfaktors – hier festgelegt auf drei Prozent pro Jahr – Rechnung getragen.

Im ersten Szenario wird der Höhepunkt der laufenden Verbesserungen der Staatsfinanzen um das Jahr 2014 erreicht. Der Finanzierungssaldo verbessert sich dann in Folge des angenommenen Zuwachses an fiskalischer Leistungskraft bei einem Teil der am Ausgangspunkt niedrig Qualifizierten um einen Barwert von 600

Mio. Euro. Danach sinkt der jährliche Wert der vorausberechneten Verbesserungen kontinuierlich. Es überlagern sich drei Faktoren: der allmähliche Übergang der ersten Aufsteigergenerationen in den Ruhestand, der Rückgang der Zahl der von unten nachrückenden Aufsteiger in Folge der Geburtenentwicklung, sowie die zunehmende Diskontierung von weit in der Zukunft liegenden Zahlungen.

Im zweiten Szenario wird der Höhepunkt der Verbesserungen des Barwerts der laufenden öffentlichen Haushalte auf einem ähnlichen Niveau, jedoch erst sechs Jahre später erreicht. Die Verzögerung reflektiert die verlängerte Ausbildungszeit und den späteren Arbeitsmarkteintritt derjenigen, die einen Hochschulabschluss erlangen. Im Anschluss sind die Barwerte der laufenden Verbesserungen des Staatsbudgets jedoch in Folge der hohen Nettofinanzierungsbeiträge von Akademikerinnen und Akademikern dafür deutlich höher als im ersten Szenario, in dem die Bildungsaufsteiger günstigenfalls nur die fiskalische Leistungsfähigkeit von beruflich Qualifizierten erreichen. Dies gleicht die in den Anfangsjahren schleppender verlaufende Verbesserung der öffentlichen Haushalte in der Gesamtbetrachtung aus.

Addiert man die vorausberechneten Verbesserungen des öffentlichen Gesamthaushalts über die Jahre auf, kommt man im ersten Szenario auf Nettozusatzentnahmen im Gegenwartswert von rund 24 Mrd. Euro, im optimistischeren zweiten Szenario sogar von rund 27,5 Mrd. Euro. Hierbei handelt es sich aber nur um die Bruttoerträge von wirksamen Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die ansonsten im Leben niedrig qualifiziert zu bleiben. Die notwendigen zusätzlichen Staatsausgaben, um die untersuchten Bildungsaufstiege und die damit verbundenen Steigerungen an fiskalischer Leistungskraft zu erreichen, sind in den Berechnungen nicht abgebildet. Der Nettoertrag liegt demnach systematisch darunter. Die vorgelegten Zahlen sind darum wie folgt zu interpretieren:

- Wenn im Barwert weniger als 24 Mrd. Euro ausgegeben werden müssen, um zu erreichen, dass ein Prozent der Kinder und Jugendlichen in eine berufliche Ausbildung einmünden statt ohne Berufsabschluss bleiben, dann verbessert sich auf lange Sicht gesehen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen;
- wenn der Staat im Gegenwartswert weniger als 27,5 Mrd. Euro aufwenden muss, damit sich ein Prozent der Kinder und Jugendlichen, statt ohne Berufsabschluss zu bleiben, im Lebensverlauf besser qualifizieren, wobei jeder fünfte sich auf die Leistungskraft von Menschen mit Hochschulabschluss zubewegt, dann werden die öffentliche Haushalte langfristig gerechnet entlastet.

Bei diesen Zahlen ist der Wert weiterer potenzieller Erträge für die Gesellschaft, darunter insbesondere Verbesserungen der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Stabilität, die staatliches Handeln ebenfalls im Blick halten muss, noch gar nicht berücksichtigt.

Die wirksame Förderung von Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die gefährdet sind, keine ausreichende berufliche Qualifikation zu erlangen und damit im ganzen Lebensverlauf wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt zu sein, kann also eine lohnende soziale Investition sein. Der anfängliche

Aufwand für die öffentliche Hand, der erforderlich ist, um die Zielgruppe als Erwachsene auf einen günstigeren Entwicklungspfad zu bringen, kommt später in Form von höheren Nettofinanzierungsbeiträgen der erfolgreich Geförderten zum Staatshaushalt wieder zurück. Diese Politik erfordert allerdings einen sehr langen Atem. In den untersuchten Szenarien dauert es immerhin 30 bis 35 Jahre, bis die Hälfte der insgesamt erzielten Verbesserungen der öffentlichen Finanzen erreicht ist.

# LITERATUR

- Auerbach, A.; Gokhale, J.; Kotliff, L. (1994): Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. In: *Journal of Economic Perspectives*, 8. Jg., S. 73-94.
- Blomeyer, D.; Coneus, K.; Laucht, M.; Pfeiffer, F. (2009): Initial Risk Matrix, Home Resources, Ability Development and Children's Achievements. In: *Journal of European Economic Association*, 7. Jg., Heft 2-3, S. 638-648.
- Bonin, H. (2001): *Generational Accounting - Theory and Application*. Berlin: Springer.
- Bonin, H. (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Bonin\\_Beitrag\\_Zuwanderung\\_zum\\_dt\\_Staatshaushalt\\_141204\\_nm.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf)
- Cingano, F. (2014): Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. In: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. Paris: OECD Publishing.
- Cunha, F.; Heckman, J. (2007): The Technology of Skill Formation. In: *American Economic Review*, 97. Jg., Heft 2, S. 31-47.
- Cunha, F.; Heckman, J. (2009): The Economics of Inequality and Human Development. In: *Journal of European Economic Association*, 7. Jg., Heft 2-3, S. 320-364.
- Heckhausen, J.; Heckhausen, H. (2006): Motivation und Entwicklung. In: J. Heckhausen; H. Heckhausen (Hrsg.): *Motivation und Handeln*. Berlin: Springer, S. 394-454.
- McAdams, R. H. (2010): Economic Costs of Inequality. In: *University of Chicago Legal Forum*, 23. Jg., S. 23-41.
- Pfeiffer, F.; Reuß, K. (2008): Age-Dependent Skill Formation and Returns to Education. In: *Labour Economics*, 15. Jg., Heft 4, S. 631-646.
- Pfeiffer, F.; Reuß, K. (2008): Ungleichheit und die differenziellen Erträge frühkindlicher Bildungsinvestitionen im Lebenszyklus. In: Apolte, T./Funcke, A. (Hrsg.): *Frühkindliche Bildung und Betreuung - Reformen aus ökonomischer, pädagogischer und psychologischer Perspektive*, Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Band 23. Baden-Baden: Nomos, S. 25-43
- Pickett, K.; Wilkinson, R. (2015): Income Inequality and Health: A Causal Review. In: *Social Science & Medicine*. 128 Jg., Heft 2, S. 316-326.

## 5. Institutionelle Handlungsfelder

Armut von Kindern und Jugendlichen hat komplexe Auswirkungen auf ihre Lebenslage. Um den in Kapitel 4 dargestellten Lebenslagendimensionen von Kindern und den Auswirkungen von Armut gerecht zu werden ist entscheidend, wie das System der materiellen Grundsicherung/-versorgung und die Instrumente einer institutionellen kindbezogenen Armutsprävention miteinander verknüpft und strukturell aufeinander abgestimmt sind. Im Bereich der finanziellen und materiellen Grundversorgung finden sich in der Forschung eine Reihe an Lösungsansätzen, nicht zuletzt bietet die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen wichtige Erkenntnisse für Reformansätze in diesem Bereich. Seit geraumer Zeit sind die Neuberechnung des Existenzminimums von Kindern wie die materielle Absicherung durch eine Kindergrundsicherung im Gespräch. Konkrete Modelle der Ausgestaltung liegen vor.

Armut aber ist mehr als der Mangel an Geld. Im Bereich der Unterstützung über öffentliche Infrastrukturen und Institutionen führt die Vielfalt der Zuständigkeiten und Handlungsansätze jedoch vielfach dazu, dass die Verantwortung zwischen verschiedenen Akteuren hin- und hergeschoben wird. Die Durchführungsverantwortung liegt zudem häufig bei den Kommunen, deren finanzielle Spielräume für sozialpolitisches Handeln zumeist klein sind. Letztendlich kommt es bei einer gelingenden Armutsprävention darauf an, wie vor Ort – als dem Lebens- und Sozialisationsraum junger Menschen – sowohl ein positives Klima als auch eine gute öffentliche Infrastruktur gegeben ist. Es bedarf integrierter Handlungsstrategien auf allen und zwischen allen staatlichen Ebenen. Eine Strategie ist ein langfristiger Plan zum systematischen Erreichen von Zielen. Im Vordergrund steht nicht der Aktionismus, möglichst schnell viele Einzelprojekte durchzuführen, sondern die Investition in Strukturarbeit.

Mit Blick auf den Lebens- und Sozialisationsraum junger Menschen wendet sich das Gutachten daher vier zentralen Handlungsfeldern zu: Frühkindliche Bildung, dem Bildungs- und Teilhabepaket, Schule und dem Handlungsfeld Gesundheit und Frühe Hilfen. Hier werden unter Präventionsgesichtspunkten gesetzliche Anpassungsbedarfe ausgemacht, die Möglichkeiten der Bundesebene strukturbildend auf das Handlungsfeld einzuwirken dargelegt, und die Schnittstellenproblematiken bei Zuständigkeit verschiedener politischer Ressorts betrachtet.

### A. Frühkindliche Bildung

Gemäß UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind ein Grundrecht «auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard» sowie ein «Recht auf Bildung». Kindertageseinrichtungen werden daran anknüpfend zur Umsetzung armutspräventiver Strukturen verschiedene Funktionen zugesprochen, die auch gesetzlich unterlegt sind.

Zunächst eine zugeschriebene *Kompensationsfunktion*, die auch dem traditionellen beruflichen Selbstverständnis von Erzieher/innen entspricht. Die Kinder in ihrer Entwicklung zu fördern und zu begleiten sowie in ihrem Selbstvertrauen zu stärken und zu stabilisieren zählen dabei zu zentralen Aufgaben (vgl. Gleich 2005, S.

58). An dieser Stelle muss auch kindbezogene Armutsprävention ansetzen, gezielt Erprobungs- und Entfaltungsräume anbieten und insbesondere durch Partizipation von Kindern Ressourcen und Potenziale eines Kindes stärken und Bildungschancen sicherstellen (vgl. Holz 2010).

Als wichtige Prämisse der frühen Bildung gilt die enge Zusammenarbeit mit den Eltern (§ 22 Abs. 2 und 3 SGB VIII). Kindertageseinrichtungen übernehmen hier eine *Entlastungsfunktion* (vgl. Gleich 2005, S. 59), die in zwei Richtungen wirksam wird. Auf der einen Seite sollen Kindertageseinrichtungen durch die Absicherung der Betreuungszeiten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sicherstellen. Eltern Erwerbsarbeit zu ermöglichen gilt als eine der wichtigsten Strategien, um die Einkommensarmut in Familien zu verhindern bzw. entgegenzuwirken. Auf der anderen Seite sollen Kindertageseinrichtungen Eltern entlasten, sie in ihrer Erziehungskompetenz unterstützen und ergänzend tätig werden. Diese gemeinsame Bildungs- und Erziehungsverantwortung erfordert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Fachkräften und Eltern.

Eng mit den ersten beiden Funktionen verbunden ist die *Frühwarnfunktion* von Kindertageseinrichtungen (Gleich 2005, S. 58). Probleme und Schwierigkeiten, die als Folge von Armutslagen entstehen, treten in den Kindertageseinrichtungen oft erstmals deutlich zu Tage. Defizite in der körperlichen und geistigen Entwicklung sowie Probleme und Auffälligkeiten im Sozialverhalten oder in Bereichen der kognitiven Entwicklung werden hier von den Fachkräften wahrgenommen und werden zum Ausgangspunkt für präventive Unterstützungsmaßnahmen und Hilfen.

Die adäquate Umsetzung der Frühwarnfunktion von Kitas ist nur möglich, wenn auch die *Vermittlungsfunktion* ausgefüllt wird (vgl. Gleich 2005, S. 59). Kindertageseinrichtungen sind in der Regel weder zeitlich noch fachlich in der Lage, die mehrdimensionalen Problemlagen von Armutsfamilien selbst zu bearbeiten. Hier ist es ihre Aufgabe, weiterführende Hilfen aufzeigen, was eine sozialräumliche Orientierung von Kitas und eine enge Arbeitsbeziehungen zu allen relevanten Institutionen vor Ort voraussetzt.

Entlang der beschriebenen Funktionen gibt es bereits eine Vielzahl von strukturellen Ansätzen und Maßnahmen, die im Handlungsfeld bereits umgesetzt werden. Insbesondere dort, wo Kindertageseinrichtungen die verschiedenen Funktionen miteinander verzahnen und die Unterstützung von Kindern und Eltern als ganzheitliche strukturbildende Organisationsentwicklung verfolgt wird, kann die Betreuung in Kindertageseinrichtungen einen doppelten Nutzeffekteffekt haben. Einerseits können von Armut betroffene oder bedrohte Kinder umfassend betreut und systematisch gefördert werden, andererseits wirken Beratungs-, Betreuungs- und Bildungsangebote für sozial benachteiligte Familien alltagsunterstützend und -entlastend (vgl. Butterwege 2008).

## 1. Institutionelle Problemlagen

Konzeptionelle und strukturelle Probleme erschweren derzeit eine wirkungsvolle Umsetzung armutspräventiver Strategien im Handlungsfeld Kita.

### *Unzureichendes Betreuungsangebot*

Der quantitative Ausbau hat zu einer erhöhten Betreuungsquote gerade bei den unter 3Jährigen geführt. Die Ungleichheiten in der Inanspruchnahme wurden damit nicht beseitigt und nach wie vor nehmen Kinder in sozioökonomischen Risikolagen weniger an Angeboten frühkindlicher Bildung teil, da die noch immer nicht ausreichenden Plätze bevorzugt an berufstätige Eltern vergeben werden (Hock et al. 2014). Die arbeitszeitpolitischen Regelungen und die Kinderbetreuungsinfrastruktur erschweren oftmals die Aufnahme oder Weiterführung einer Erwerbstätigkeit, da die Betreuungszeiten nicht oder nicht im gewünschten Zeitumfang gegeben sind (Koch 2016). Insbesondere dann, wenn Eltern Betreuungsbedarf über die normalen Öffnungszeiten hinaus haben, fehlt es an verlässlichen Strukturen (Stichwort Randzeitenbetreuung). Kindertageseinrichtungen erweisen sich hier vielfach unflexibel und reagieren zu langsam auf Veränderungsbedarfe (Wehrmann 2010, S. 41).

### *Ungleiche Verteilung der Kinder auf die Einrichtungen und fehlende Berücksichtigung von Armutslagen in der Ressourcenverteilung*

Die WiFF-Expertise «Kinder in Armutslagen» zeigt, dass Armut in knapp der Hälfte der Einrichtungen eher kein Thema ist, wo hingegen «in rund einem Viertel [...] die Arbeit mit sehr vielen armen und sozial benachteiligten Kindern den Alltag prägt» (Hock et al. 2014, S. 32). Das ist zum einen der sehr unterschiedlichen Verteilung der Kinder auf die Einrichtungen geschuldet, was durch die «Lage der Einrichtung, ihrem Platzangebot und Ruf, ihrer Trägerschaft und nicht zuletzt ihrem Konzept» (Hock et al. 2014, S. 31) beeinflusst wird und sich durch den derzeitigen Trend in Richtung Teilprivatisierung und Marktöffnung des Kita-Bereichs noch verstärkt (vgl. Butterwegge 2008). Problematisch ist dies, da nur eine gute soziale Durchmischung in den Einrichtungen positive Effekte für die Entwicklung von Kindern hat und hilft ungleiche Bildungschancen für Kinder zu reduzieren (vgl. Groos/Jehles 2015). In nur wenigen Fällen ist der Umgang mit Armut ein explizit benannter Aspekt in den Einrichtungskonzeptionen und damit Ausgangspunkt für den Ausbau individueller Hilfen für Kinder, Unterstützungsangebote der Familien und die Koordination weiterführender Hilfen (Gleich 2005). Ganzheitliche armutspräventive Konzepte umzusetzen erfordert ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen. Die derzeitigen Finanzierungsmodalitäten von Kitas sind hier wenig hilfreich, da sie in der Regel kinderzahlenabhängig sind und besondere Bedarfe durch die Arbeit mit armutsbetroffenen Kindern und Familien nicht berücksichtigen (Groos/Jehles 2015).

### *Divergenzen in Zielen und Anliegen frühkindlicher Bildung und unzureichende Anschlussfähigkeit von Bildungskonzepten*

Die kindorientierten Bildungsprogramme bieten gute Anknüpfungspunkte für armutspräventive Maßnahmen in den Einrichtungen (vgl. Hock et al. 2014). Allerdings sind hier aufgrund der Trägervielfalt, der Fülle an pädagogischen Konzepten, der starken Heterogenität der Ausbildungslandschaft, dem Fehlen von (bundesweit einheitlichen) notwendigen Rahmenbedingungen und Standards große Qualitätsunterschiede zu verzeichnen. Der Zwischenbericht «Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern» im Rahmen der Bund-Länder-Konferenz «Frühe Bildung – Mehr Qualität für alle Kinder» (BMFSFJ 2016) deutet zwar die Qualitätsdiskussion an, allerdings bewerten die Träger der Freien Wohlfahrtspflege die darin formulierten Ziele als nicht ausreichend, um die Qualität in Kitas sicherzustellen und fordern ein einheitliches Bundesqualitätsgesetz (vgl. z.B. Deutscher Caritasverband, Bundesverband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) 15.11.2016).

Um Bildungsteilhabe für Kinder von Anfang an zu unterstützen und Brüche zu vermeiden, wird die Notwendigkeit von anschlussfähigen Konzepten verstärkt (vgl. Fuchs 2016; Borkowski 2014). Hier werden bislang nur wenige modellhafte Versuche unternommen, um Bildungsangebote und -orte im Sinne von «Bildungslandschaften» (vgl. Maykus 2011) zu vernetzen und durchgängige Bildungsbiografien über alle Altersstufen hinweg (von der Krippe bis zur Ausbildung) zu initiieren. Für einen erfolgreichen Start in die schulische Laufbahn hat in den letzten Jahren eine strukturelle Annäherung zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen stattgefunden. Allerdings besteht auch hier noch viel Unterstützungs- und Verbesserungsbedarf, um im Sinne von gleichen Bildungschancen den Fokus von der «Schulfähigkeit» und dem «Mitkommen» der Kinder zur «Abschlussfähigkeit der Bildungssysteme» im Sinne eines «Mitnehmens» aller Kinder zu kommen (vgl. Fuchs 2016).

### *Kitas im Spannungsfeld von Elternunterstützung und -kontrolle*

In vielen Einrichtungen besteht der Wunsch nach einer Verbesserung des Zugangs zu armutsbetroffenen und schwer erreichbaren Eltern. Für die Gestaltung elternorientierter Angebote fehlt es aber vielfach an Wissen über Armutslagen und deren Auswirkungen, um ein Verständnis für habituelles Verhalten und eine entsprechend zugewandte Haltung zu entwickeln. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Fachkräfte im Rahmen der Kompensations- und Frühwarnfunktion in einem unauflösbaren Spannungsfeld bewegen. Um der Forderung nach mehr Übernahme von öffentlicher Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern gerecht zu werden, wird oftmals stärker der Kontrollaspekt fokussiert, wodurch die Perspektiven der Zusammenarbeit und Hilfestellung vernachlässigt werden. Hier besteht Unterstützungsbedarf und es ist eine stärkere Verankerung des Themas Erziehungspartnerschaft – insbesondere mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Eltern in armutsbetroffenen Lebenslagen – in den Ausbildungen sowie Fort- und Weiterbildungen notwendig.



*Mangelnde Partizipation und Empowerment*

Gelebte Partizipation vor Ort bildet sich bislang sehr heterogen ab (vgl. Danner 2012). Das angebotsorientierte System von Kindertageseinrichtungen konterkariert oftmals eine Berücksichtigung der Bedarfe von Kindern und Eltern. Insbesondere armutsbetroffene Kinder und Familien benötigen aber echte Möglichkeiten der Einflussnahme und Mitwirkung, um sich als selbstwirksam erleben zu können und eigene Bewältigungsstrategien zu entwickeln. Partizipationsprozesse in Kindertageseinrichtungen sind selten strukturell verankert und werden oftmals als Mittel für pädagogische und erzieherische Zwecke genutzt. Hier fehlt es an Wissen über die Bedeutung von Partizipation für armutsbelastete Kinder und Familien, qualitätsgesicherten Methoden und Strategien der Beteiligung, um Kinder und Familien bedarfs- und entwicklungs-gerecht einzubinden. Grundlegend dafür ist die Haltung der Professionellen, an die Handlungsfähigkeit von Kindern und Familien glauben und diese zur Partizipation in Einrichtungen befähigen («empowern») zu wollen (vgl. Richter-Kornweitz und Holz 2010).

*Fehlende Zusammenarbeit im Gemeinwesen*

Unterstützungsangebote für junge Familien, die über die klassischen Felder der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern hinausgehen, erfordern eine Vernetzung mit anderen sozialräumlichen Partnern. Kindertagesstätten nehmen bislang ihre Rolle als Bindeglied zu weiterführenden Angeboten und Institutionen nur marginal wahr. Eltern-Kind-Zentren, diese Funktion erfüllen, sind bislang im Bundesgebiet sehr unterschiedlich verteilt, die finanzielle und personelle Ausstattung sowie das Selbstverständnis als Eltern-Kind-Zentrum bilden sich sehr heterogen ab. In Abhängigkeit von Ländergesetzen, Trägerschaft, Lage, Verständnis für Bedeutung von Kooperation, zeitlichen und personellen Ressourcen, Einbindung in die lokalen Netzwerke Frühe Hilfen u.v.a.m. finden Kooperationen mit Anbietern und Trägern anderer Berufsfelder gar nicht, punktuell oder sehr intensiv statt (vgl. Gleich 2005; Geene et al. 2016).

*Unzureichende Verankerung des Themas in Aus-, Fort- und Weiterbildung*

Grundlegend für die Qualität der pädagogischen Arbeit sind qualifizierte Fachkräfte, die in der Lage sind, die jeweiligen pädagogischen Ansätze an den Bedürfnissen von Kindern und Eltern auszurichten (nicht Ungleiches gleich behandeln). Erforderlich dafür sind eine ressourcenorientierte und wertschätzende Haltung der Fachkräfte, sowie die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten. Hier lässt sich konstatieren, dass es derzeit an der Verankerung von Inhalten zur institutionellen Armutssensibilität und der entsprechenden Kompetenzentwicklung in der frühpädagogischen Aus- und Weiterbildung mangelt (vgl. u.a. Hock et al. 2014; Gleich 2005). Schwierigkeiten bereitet die große Heterogenität der Qualifizierungssysteme und Bildungspläne der Bundesländer. Man weiß darüber hinaus bislang wenig über die Inhalte und Qualität der Anbieter in der beruflichen Weiterbildung (Expertengruppe Berufsbegleitende Weiterbildung 2013).

### *Gefahr der Überforderung von Kitas*

Das Bundesjugendkuratorium (BKJ) betont in seiner Stellungnahme zur «Zukunftsfähigkeit von Kitas» (Bundesjugendkuratorium 2008) die Bedeutung der Kindertageseinrichtungen für die Initiierung armutspräventiver Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit. Damit verbunden wurden in der Vergangenheit eine Vielzahl von Aufgaben auf das Handlungsfeld übertragen. Allerdings muss man konstatieren, dass es sich bei allen armutspräventiven Aktivitäten um ein Potpourri an unterschiedlich ausgerichtet Einzelmaßnahmen handelt. Darüber hinaus blieben die Investitionen in die Qualität pädagogischer Arbeit – und damit verbunden in die Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen – weit hinter denen in die Quantität zurück. Rauschenbach (2010, S.25-26) verweist auf «die große Gefahr, dass Kindertageseinrichtungen an den diffusen und gleichzeitig komplexen Anforderungen scheitern.» Auch Butterwegge (2008) macht deutlich, dass Kindertageseinrichtungen kein Ersatz für sozial- und familienpolitische Maßnahmen sein können, sondern lediglich als Teil eines umfassenden Konzeptes einen wichtigen Beitrag leisten können.

## 2. Lösungsansätze

Kindertageseinrichtungen als Teil einer wirksamen Strategie kindbezogener Armutsprävention auszubauen, erfordert einen arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, sozial-, bildungs-, familienpolitischen Reformmix. Dazu ist es notwendig, Kommunen in ihren Bemühungen vor Ort sowohl inhaltlich/fachlich als auch finanziell zu unterstützen (Butterwegge 2008, S. 35).

Ein Bundeskinderteilhabegesetz, in dem alle vier Funktionen – Kompensationsfunktion, Unterstützungsfunktion, Vermittlungsfunktion und Frühwarnfunktion – im Sinne einer ganzheitlichen Armutsprävention eng miteinander verzahnt werden, kann hier einen wichtigen Beitrag leisten. Im Fokus müssen das Zusammenspiel, die Abstimmung und Ausgeglichenheit aller Funktionen stehen, um Konkurrenzen und eher kontraproduktiven Vermischungen von Unterstützung, Schutz und Kontrolle zu vermeiden und eine Orientierung an den Ressourcen der Kinder und Familien zu stärken (vgl. AGJ 2013).

Um bestehende Ansätze besser zu nutzen und bisherige Lücken zu schließen, konnten wirkungsvolle Ansätze auf folgenden Ebenen identifiziert werden:

### *Gemeinsames Aufwachsen und Lernen durch eine «gute soziale Durchmischung» fokussieren*

Es zeigt sich, dass ein Kita-Besuch allein nicht ungleiche Bildungschancen reduziert, sondern dazu eine gute soziale Durchmischung notwendig ist. Hier ist es Aufgabe des Bundes, «Segregationstendenzen» abzumildern. Eine verstärkte finanzielle und personelle Unterstützung von Kitas in belasteten Sozialräumen kann dazu ein wichtiger Schritt sein. Statt wie bislang alle Kitas einheitlich zu finanzieren, sollte eine Mittelzuweisung kindbezogene (hier wichtig: Sozillage), einrichtungs- sowie standortbezogene Merkmale berücksichtigen. Ein Bundeskinderteilhabegesetz kann dazu

notwendige Vorgaben machen. Beispielgebend für wirkungsvolle politische Ansätze kann hier das Sure-Start-Programm aus Großbritannien genannt werden, das darauf abzielt, Kindern von Geburt an einen optimalen Start ins Leben zu ermöglichen. Mit einem Bundeskinderteilhabegesetz sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, damit Kindertageseinrichtungen zu Eltern-Kind-Zentren ausgebaut werden, um Eltern stärker als bisher einzubinden und eine Vernetzung mit Angeboten des Sozialraums zu stärken. Vorbild können hier die aus dem Sure-Start-Programm hervorgegangenen Children's-Centre (vormals Early-Excellent-Centre) in Großbritannien sein.

*Eine breit angelegte Qualitätsoffensive für verbindliche länderübergreifende Standards anregen*

Die Qualität der pädagogischen Beziehungen hat einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung und Umsetzung armutspräventiver Strategien. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsprävention muss Qualität sich nicht nur auf die Arbeit mit den Kindern, sondern auch auf die gelingende Einbindung von Eltern beziehen. Dazu ist notwendig:

- Das Thema Kinderarmut zum Teil der Professionalisierungsdebatte zu machen. Das bedeutet:
  - Lücken im Wissen über Umfang, Ursachen und Folgen von Armut bei Fachkräften schließen und Grundlage für eine armutsensible Arbeit schaffen
  - Die Entwicklung einer professionellen wertschätzenden Haltung sowohl in der Gestaltung von Bildungsprozessen, Peerinteraktionen als auch in Zusammenarbeit mit Eltern in den Fokus zu rücken.
  - Dem Thema eine höhere Bedeutung beizumessen und relevante Aspekte für die Arbeit mit Kindern und Eltern zum Bestandteil von Ausbildungen aber auch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu machen.
  - Die Qualität der Fort- und Weiterbildungsangebote durch entsprechende Qualitätsstandards für berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen sicherzustellen.
- Verbindliche Qualitätsstandards für die Kita im Bundeskinderteilhabegesetz verankern, wobei folgende Qualitätsdimensionen zu berücksichtigen sind:
  - armutsensible, einfühlsame und zugewandte Haltung der Fachkräfte
  - armutspräventive Ansätze in der pädagogischen Arbeit (z.B. kindorientierte Sprach- und Frühförderung)
  - Befähigung von Kindern und auch Eltern zu selbsttätigem Handeln
  - Partizipation als strukturgebendes Element
  - armutssensiblen Strategien als Querschnittsaufgabe in der Einrichtungskonzeption und Teil des Qualitätsprofils
  - Vernetzung und Vermittlung in den Sozialraum

### *Bedarfsorientiertes Arbeiten durch verstärkte Partizipation von Kindern und Eltern verstärken*

Hier bedarf es einer verstärkten Unterstützung in den Einrichtungen, um das Postulat der Handlungsbefähigung und Partizipation (welches bereits mit den Bildungsplänen und programmen Einzug in die Kitas gehalten hat), mit fachlichem Wissen und methodischen Kenntnissen zu untersetzen. Eine Verankerung des rechtlichen Anspruchs auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen in einem Bundeskinderteilhabegesetz hebt den Stellenwert, muss aber gleichzeitig mit fachlichen Standards untersetzt werden und das Thema als Teil der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu verankern. Um zu einem gemeinsamen Verständnis und einem entsprechenden Methodenrepertoire in der Praxis zu kommen, müssen folgende Inhalte gesetzt sein:

- Entwicklung eines grundlegenden Verständnisses von Partizipation,
- Erwerb methodischer Kompetenzen und
- sensible Reflexion der eigenen Rolle und bestehender Machtverhältnisse (vgl. Prengel 2016).

Es kann modellhaft erprobt werden, inwieweit regionale Kompetenzzentren Kinder- und Jugendpartizipation – nicht nur für Kindertageseinrichtungen – wirkungsvoll unterstützen können.

### *Maßnahmen zur Sicherung bzw. Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ausbauen*

Wirkungsvolle Armutsbekämpfung und -prävention kann nicht allein über Einkommenstransfers und ausgleichende Maßnahmen der Sozialen Arbeit erfolgen, sondern bedarf auch der (Wieder-)Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Handlungsfähigkeit von Eltern (Butterwegge 2008).

Hier sind durch das Bundeskinderteilhabegesetz Regelungen für eine gute Infrastruktur, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ermöglicht, zu sichern. Dazu gehören:

- eine Erweiterung des Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung ab Geburt
- ausreichend Plätze
- bedarfsgerechte Öffnungszeiten bzw. Lösungen für die sogenannte Randzeitenbetreuung
- und die dazu notwendige Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen.

Zum Wohle der Kinder muss auf Bundesebene hier parallel eine Diskussion mit der Wirtschaft zu familienfreundlichen Arbeitszeitregelungen geführt werden.

### *Stärkere Vernetzung in den Sozialraum und fachübergreifendes Arbeiten zum Handlungsauftrag von Kitas machen*

In den Debatten um Qualität in der Kindertagesbetreuung muss künftig auch das Thema der Netzwerkarbeit konsequent mitgedacht werden. Eine verstärkte

Vernetzung von Kindertagesstätten in den Sozialraum ist aus verschiedenen Gründen notwendig:

Hier braucht es nicht nur wie bislang politische Postulate, sondern gesetzliche Regelungen zur Erweiterung des ordinären Auftrags von Kindertageseinrichtungen, die sich dann auch in Mitteln für räumlichen, sächlichen und personellen Rahmenbedingungen sowie den Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung niederschlagen.

Beispielgebende kommunale Ansätze wie z. B. der Aufbau von «Präventionsketten» und lokalen Bildungslandschaften müssen sich in einem Bundeskinderteilhabegesetz wiederfinden und aus dem bisherigen Modellstatus in einen flächendeckenden «roll out» gebracht werden.

Es zeigt sich, dass durch die föderalen Zuständigkeiten der Bund an vielen Stellen nur als «Impulsgeber» fungieren kann. Um wirkungsvoll armutspräventive Strukturen in Kindertageseinrichtungen zu initiieren bedarf es daher des Dialoges mit den Ländern und auch den Kommunen, denen pflichtgemäß der Betrieb von Kindertageseinrichtungen obliegt. Wenn es gelingt, die bisherigen Themen noch stärker auf kindbezogene Armutsprävention zu fokussieren, kann die Bund-Länder-Konferenz «Frühe Bildung – Qualität sichern» hier einen wichtigen Beitrag leisten.

# LITERATUR

- AGJ (2013): Frühe Hilfen im Kontext institutioneller Kindertagesbetreuung. Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Hg. v. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. Online verfügbar unter [https://www.jugendhilfeportal.de/fileadmin/public/Artikelbilder/Fruehe\\_Hilfen.pdf](https://www.jugendhilfeportal.de/fileadmin/public/Artikelbilder/Fruehe_Hilfen.pdf).
- BMFSFJ (2016): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.). Berlin. Online verfügbar unter [http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe\\_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/Zwischenbericht\\_mit\\_unterschriebener\\_Erklaerung.pdf](http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/Zwischenbericht_mit_unterschriebener_Erklaerung.pdf), zuletzt geprüft am 11.01.2017.
- Borkowski, Susanne (2014): «Ich würde den Kindern im Kindergarten erzählen, dass sie sich mühen müssen.». Das Erleben von Kindern im Übergang von der Kita zur Grundschule und Herausforderungen für die Praxis. In: Schmitt, Annette; Mey, Günter; Schwentesius, Anja und Vock, Rubina (Hg.): Mathematik und Naturwissenschaften anschlussfähig gestalten. Konzepte, Erfahrungen und Herausforderungen der Kooperation von Kita und Grundschule. 1. Aufl. Köln: Link (Kita-Management), S. 141–150.
- Bundesjugendkuratorium (2008): Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen. Hg. v. Bundesjugendkuratorium. München. Online verfügbar unter [http://www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/press/bjk\\_2008\\_2\\_stellungnahme\\_zukunftsfahigeKitas.pdf](http://www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/press/bjk_2008_2_stellungnahme_zukunftsfahigeKitas.pdf).
- Butterwegge, Christoph (2008): Bildung – ein Wundermittel gegen die (Kinder-) Armut? In: Birgit Herz, Ursel Becher, Ingrid Kurz, Christiane Mettlau, Helga Treeß und Margarethe (Hrsg.) Werdermann (Hg.): Kinderarmut und Bildung. Armutslagen in Hamburg. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 21–40.
- Danner, Stefan (2012): Partizipation von Kindern in Kindergärten: Hintergründe, Möglichkeiten und Wirkungen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (22-24/2012). Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/apuz/136767/partizipation-von-kindern-in-kindergaerten?>, zuletzt geprüft am 15.01.2017.
- Deutscher Caritasverband, Bundesverband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) (15.11.2016): Bund-Länder-Konferenz «Frühe Bildung». Bildungsqualitätsgesetz. Berlin. Jansen, Frank, [Frank.Jansen@caritas.de](mailto:Frank.Jansen@caritas.de). 11.01.2017. Online verfügbar unter <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/pressemeldung/bund-laender-konferenz-fruehe-bildung>.
- Expertengruppe Berufsbegleitende Weiterbildung (2013): Qualität in der Fort- und Weiterbildung von pädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen. Standards, Indikatoren und Nachweismöglichkeiten für Anbieter. Unter Mitarbeit von Doris Beneke, Angelika Diller, Anita Dischinger, Norbert Hocke, Frank Jansen, Daniela Kobelt Neuhaus et al. München: Deutsches Jugendinstitut e. V. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) (WiFF Kooperationen, 2).
- Fuchs, Mandy (2016): Der Übergang von der Kita in die Grundschule aus der Perspektive von Inklusion. Online verfügbar unter [http://www.kita-fachtexte.de/uploads/media/KiTaFT\\_Fuchs\\_UEbergangKitaSchule\\_2016.pdf](http://www.kita-fachtexte.de/uploads/media/KiTaFT_Fuchs_UEbergangKitaSchule_2016.pdf).
- Geene, Raimund; Richter-Kornweitz, Antje; Strehmel, Petra; Borkowski, Susanne (2016): Gesundheitsförderung im Setting Kita. In: *Präv Gesundheitsf* 11 (4), S. 230–236. DOI: 10.1007/s11553-016-0559-9.
- Gleich, Johann Michael (2005): Arme Kinder in katholischen Tageseinrichtungen für Kinder. Untersuchungen, Anregungen und Empfehlungen für die Arbeit in den Einrichtungen. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

- Groos, Thomas; Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung «Kein Kind zurücklassen 3.Jg.
- Hock, Beate; Holz, Gerda; Kopplow, Marlies (2014): Kinder in Armutslagen. Grundlagen für armuts-sensibles Handeln in der Kindertagesbetreuung; eine Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF). München: Deutsches Jugendinstitut (Inklusion, 38).
- Holz, Gerda (2010): Kindbezogene Armutsprävention als struktureller Präventionsansatz. In: Holz, Gerda; Richter-Kornweitz, Antje und Berg, Annette (Hg.): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prävention gelingen? München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 109-126.
- Koch, Angelika (2016): Kinderarmut in Deutschland. Was leistet die Familienpolitik zur Armutvermeidung? In: Maier-Höfer, Claudia (Hg.): Kinderrechte und Kinderpolitik. Fragestellungen der Angewandten Kindheitswissenschaften. 1. Aufl. 2017. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH; Springer VS, S. 115-141.
- Maykus, Stephan (2011): Kooperation als Kontinuum. Erweiterte Perspektive einer schulbezogenen Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften /Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-94177-6>.
- Prenzel, Annedore (2016): Bildungsteilhabe und Partizipation in Kindergartentageseinrichtungen. Eine Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF). München: Deutsches Jugendinstitut e.V (Inklusion, Band 47).
- Rauschenbach, Thomas (2010): Der Kita-Gutschein. Stationen und Aspekte einer kontroversen Debatte. In: Betz, Tanja (Hg.): Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung. München: Verl. Dt. Jugendinst (DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, 8), S. 25-39.
- Richter-Kornweitz, Anje; Holz, Gerda (2010): Kindbezogene Armutsprävention. Eine Handlungsanleitung für Praxis und Politik. In: Holz, Gerda; Richter-Kornweitz Antje und Berg, Annette (Hg.): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prävention gelingen? München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 170-178.
- Wehrmann, Ilse (2010): Qualität und Chancengleichheit. Bildung für alle Kinder durch Kita- bzw. Bildungsgutscheine. In: Betz, Tanja (Hg.): Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung. München: Verl. Dt. Jugendinst (DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, 8), S. 41-57

## B. Bildungs- und Teilhabepaket

In seiner Grundsatzentscheidung vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Bund die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums trägt. Im Fall von Kinder deuteten «schon Alltagserfahrungen auf einen besonderen kinder- und altersspezifischen Bedarf» hin (BVerfGE 125, 175, Rn. 182). Neben dem sächlichen Existenzminimum kämen noch an zusätzlichen kindbedingten Bedarfen die bildungsbedingten Aufwendungen und die Ausgaben für die Persönlichkeitsentwicklung hinzu. Ein zusätzlicher Bedarf sei vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehörten zu ihrem existentiellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten drohe hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen, weil sie ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können. Bei schulpflichtigen Kindern, deren Eltern Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch beziehen, bestehe die Gefahr, dass ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Dies sei mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar (ebd. Rn. 192).

Diese verfassungsgerichtlichen Vorgaben wurden 2011 durch die Einführung eines Bildungs- und Teilhabepaketes in §§ 28, 29 SGB II umgesetzt. Die Regelung wurde für Kinder im Bezug von SGB XII, Asylbewerberleistungen, sowie Wohngeld und Kinderzuschlag übertragen (§§ 34 SGB XII, § 6a Abs. 1 Nr. 1, § 6 b Abs. 1 Nr. 2, § 6 Abs. 3 AsylbLG). Insgesamt sind etwa 3,1 Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre leistungsberechtigt. Bezogen auf minderjährige Leistungsempfänger sind es 2,5 Mio. Anspruchsberechtigte – damit sind 19 % aller unter 18-Jährigen in Deutschland potentiell leistungsberechtigt (Evaluation 2016, S. 7). Die Gesetzesbegründung zum Bildungs- und Teilhabepaket führte aus, dass die Regelungen die «materielle Basis für die Chancengerechtigkeit» der Kinder und Jugendlichen im Grundsicherungsbezug bereitstellen, die nachhaltige Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Bildung ermöglichen und für die Beendigung «gesellschaftlicher Exklusionsprozesse» sorgen sollen (BT-Dr. 17/4304, 104).

Die umfangreiche Evaluation dieser Leistungen im Jahr 2015 und ein Update dieser Evaluation im Jahr 2016 haben ergeben, dass die Regelungen ihren Anspruch, Bildung und Soziale Teilhabe von Kindern im Sozialleistungsbezug sicherzustellen, nur unzureichend erfüllen.

■ Gem. § 19 i.V.m. § 28 besteht zwar ein individueller Rechtsanspruch auf die Leistungen nach § 28, jedoch nur auf die vor Ort verfügbaren Angebote. Die Vorschriften verleihen jedoch keinen individuellen Rechtsanspruch auf umfassende Deckung kindspezifischer Bedarfe. Es wird hingenommen, dass diese nicht bei allen Kindern gedeckt werden. Dies zeigt sich bei der Berücksichtigung der Mehraufwendungen für das Schulmittagessen, wo lediglich die Teilhabe von Kindern garantiert wird, die eine Schule mit einem entsprechenden Angebot besuchen.



Alle anderen Schulkinder können aus Abs. 6 keinen Rechtsanspruch auf das in der sozialpolitischen Diskussion sprichwörtlich gewordene «warme Mittagessen» geltend machen. Ähnlich verhält es sich bei der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Dort wird lediglich ein Zuschuss in Höhe von 10 € monatlich gewährt, unabhängig davon, wie hoch die Kosten sind, um den Bedarf im Einzelfall zu decken. Ein musikalisches Kind wird davon weder ein Musikinstrument kaufen noch den Musikunterricht bestreiten können. Generell werden Ansprüche nach § 28 auf die vorhandenen Angebote begrenzt. Es wird akzeptiert, dass Kinder im ländlichen Raum in erreichbarer Nähe keine Teilhabemöglichkeiten finden, da ein Sicherstellungsauftrag des Grundsicherungsträgers ausdrücklich abgelehnt wird ((BT-Dr. 17/4304, 107, akzeptiert: BSG 28.3.2013 – B 4 AS 12/12 R Rn 50).

- Besonders problematisch ist, dass die Leistungen nach § 28 teilweise durch stagnierende Regelbedarfe gegenfinanziert sind. Hier wurde eine Geldleistung, die grundsätzlich in allen Fällen gewährt wurde, durch eine Sachleistung ersetzt, die beantragt werden muss. Dadurch wird die Dispositionsfreiheit von bestimmten Kindern begrenzt. Ein Kind, das weder im Verein Sport treiben noch ein Musikinstrument erlernen möchte, braucht stattdessen Mittel, um ein Skateboard, Handwerkzeug zum Basteln oder eine Computerzeitschrift zu kaufen. Gerade für Jugendliche, die ihre Identität oft in Peer Groups entwickeln und ihren Interessen individuell oder mit Freunden nachgehen, ist die Beschränkung der Förderung auf organisierte Gruppenangebote nicht sachgerecht. Es ist eine verfassungsrechtlich relevante Unterdeckung ihrer Bedarfe zu erwarten, da ihre Bedürfnisse nach Individualität und Selbstbestimmung nicht berücksichtigt werden. Die Kürzung des Regelbedarfs um Positionen, die seit dem 1.1.2011 im Bildungs- und Teilhabepaket des § 28 enthalten sind, wäre nur gerechtfertigt, wenn Kinder und Jugendliche die neuen Leistungen flächendeckend abrufen würden. Die Nutzungsquote der Leistungsberechtigten für die soziale und kulturelle Teilhabe liegt aber bis 2013 insgesamt nur bei 15,2% (Evaluation 2015, 288). Im Jahr 2014 lag sie sogar nur bei 12 Prozent (Evaluation 2016, S. 7). In Befragungen äußerte knapp die Hälfte der Jugendlichen dezidiert, an dieser Form der organisierten Freizeitgestaltung kein Interesse zu haben (Apel/Engels Abschlussbericht 2012, 56 [58]). Das BSG hat die Herausnahme von bildungs- und teilhaberelevanten Positionen aus dem Regelbedarf in seiner Entscheidung vom 28.3.2013 für verfassungsmäßig gehalten (BSG 28.3.2013 – B 4 AS 12/12 R Rn 45 ff). Dies ist nicht akzeptabel: Jedes Kind und jeder Jugendlicher hat einen Bedarf an Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Es muss von einer erheblichen Unterdeckung von Bedarfen ausgegangen werden in allen Fällen, in denen die Leistungen nicht beantragt werden – aus welchen Gründen auch immer (Unkenntnis, fehlendes Interesse am vorhandenen Angebot). Außerdem nehmen die Leistungen nicht – wie die Regelbedarfe – an der jährlichen Dynamisierung teil. Dies gilt vor allem für den 10-€- Teilhabe-Betrag sowie für persönlichen Schulbedarf von 100 €/Jahr.
- Die Erfahrungen mit Gutscheinen zeigen ferner, dass diese sehr selektiv genutzt werden und besonders benachteiligte Personengruppen am wenigsten von ihnen

profitieren (Sell ArchSozArb 2011, 32 f.). Die Evaluation der Leistungen zeigt außerdem, dass insbesondere Kinder aus Migrantenfamilien nicht erreicht werden (Evaluation 2015, 30).

- Die *Lernförderung* des § 28 SGB II, die die Aufgabe haben könnte, den besonders in Deutschland stark ausgeprägten Zusammenhang von sozialer Herkunft und Schulerfolg zu lockern, ist die am wenigsten nachgefragte Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets. Von 2011 bis 2013 erhielten lediglich 5% der Leistungsberechtigten im SGB II diese Form der Unterstützung (Evaluation 2015, 274). Dies kann nicht erstaunen, da die gesetzliche Regelung in § 28 Abs. 5 SGB II sehr restriktiv formuliert ist, weil Kinder und Jugendliche nur im Fall einer gefährdeten Versetzung gefördert werden können. Lernförderung ist keine Sozialleistung, die konsumiert werden kann, sondern die das Engagement der Familie und die Leistungsbereitschaft des Kindes voraussetzt, die schulische Leistung verbessern zu wollen. Wenn dies im Einzelfall gegeben ist, sollten keine weiteren Barrieren errichtet werden. Dies entspricht auch der Vorgabe des BVerfG in seiner Entscheidung vom 9.2.2010. Denn nur durch eine großzügige Auslegung des Abs. 5 können die Lebenschancen der Kinder im Leistungsbezug erweitert und sie in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt langfristig aus eigenen Kräften zu bestreiten (BVerfGE 125, 175, Rn 192). Es hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen Eltern im Leistungsbezug die Nachhilfe ihrer Kinder aus dem Regelbedarf bestreiten: Nur die Hälfte der Kinder, die aktuell bezahlte Nachhilfe nutzen, erhalten eine BuT-Leistung zur Lernförderung (Evaluation 2015, 307).
- Hinzu kommt, dass die Regelbedarfe der Eltern nach den Einkommen und Bedarfen von Alleinstehenden berechnet werden. Elternbezogene Mehrbedarfe, die sich aus Begleitkosten, Geschenken zum Geburtstag oder zu Weihnachten, ergeben oder aus gemeinsamen Familienunternehmungen werden nicht berücksichtigt. Dies beeinträchtigt auch die Entwicklungschancen der Kinder im Grundsicherungsbezug.

## 1. Institutionelle Problemlage

Der Regierungsentwurf des SGBII-Änderungsgesetzes von 2010 sah für die Administration des Bildungs- und Teilhabepakets noch eine geteilte Trägerschaft von Agentur für Arbeit und Kommunen vor (RBEG-Entwurf 2010). Die Leistungen sollten von der Agentur für Arbeit (also zentral) gewährleistet werden und nur auf Antrag des kommunalen Trägers hätte dieser mit der Ausführung beauftragt werden können (§ 29 Abs. 4 des Gesetzentwurfs). Allerdings wurde 2011 im Vermittlungsausschuss die Zuständigkeit der kommunalen Träger für die Administration der Bildungs und Teilhabeleistungen nach § 28 eingeführt. In § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II heißt es, dass Träger der Leistungen nach § 28 die kreisfreien Städte und Kreise sind. Finanziert werden die Leistungen jedoch weiterhin vom Bund. Die Finanzierung aus Bundesmitteln wird in dem komplizierten Verfahren nach § 46 Abs. 6 SGB II realisiert.

Dem ursprünglichen Argument, dass die Kommunen eher in der Lage sind, Bildung und Teilhabe von Kindern aus einkommensarmen Haushalten zu fördern, weil sie «näher dran» sind und Angebote und Bedarfe vor Ort kennen, stehen Nachteile gegenüber, die nahezu immer und zwingend mit der Zuständigkeit der untersten Ebene des föderalen Systems verbunden sind: Die Angebote werden in sehr unterschiedlicher Qualität und Quantität zur Verfügung gestellt und sie fallen tendenziell dort schlechter aus, wo der Bedarf am größten ist. Dies ist auch das Ergebnis einer umfassenden Evaluation des BuT. Danach unterscheiden sich die sozialpolitischen Handlungsorientierungen der Kommunen erheblich: sehr engagierte Kommunen unternehmen alles, um die Leistungen den Kindern und Jugendlichen nahezubringen, während andere Kommunen wenig über die Leistungen informieren, um nicht zu viel Geld ausgeben zu müssen (Evaluation 2015, 92 ff.). Es existieren kreative und engagierte Kommunen, die die Antragstellung und Entscheidung über wesentliche Ansprüche des § 28 in Schulen und Kindertagesstätten verlagert haben, wo sie die Kinder besser erreichen (Beispiele: Lübeck, Hamburg). Allerdings müssen diese dann nachträglich dem Jobcenter gegenüber Rechenschaft ablegen und das Risiko tragen, wenn der Antrag dort nicht genehmigt wird (Lüke, Der Städtetag 2011, 32). Es lässt sich auch nachweisen, dass Länder und Kommunen aufgrund ihrer häufig desaströsen Haushaltslage die Gelegenheit wahrgenommen haben, sich einen Teil der von ihnen selber bereits eingerichteten und finanzierten Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen von Bildung und Teilhabe für die Kinder im Grundsicherungs- und Kinderzuschlagsbezug nun vom Bund finanzieren zu lassen. Dies hat nicht zu einer Ausweitung von Leistungen geführt, sondern lediglich zu einer Kostenverlagerung. Für die Leistungsberechtigten bedeutet dies teilweise sogar eine materielle Verschlechterung, da die kommunale oder landesrechtliche Förderung in manchen Fällen großzügiger und umfassender war (Evaluation 2015, 251).

Das abhängig vom Wohnort eines Kindes oder Jugendlichen sehr unterschiedliche Angebot an Bildung und Teilhabe ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Der Bundesgesetzgeber hat seine Gesetzgebungskompetenz für das Bildungs- und Teilhabepaket, das in das Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) fällt, aus Art. 72 Abs. 2 GG abgeleitet, da die *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet* und die Wahrung der *Rechts- und Wirtschaftseinheit* im gesamtstaatlichen Interesse mit einer bundesgesetzlichen Regelung erforderlich ist (BT-Dr. 17/4304, 42). Mit dieser Gesetzgebungskompetenz kann nur eine Regelung verbunden sein, die es sich zum Ziel macht, einer sich abzeichnenden oder drohenden Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik Deutschland entgegenzuwirken (BVerfG 21.7.2015 - 1 BvF 2/13, NJW 2015, 2399). Dies erreicht die gegenwärtige Regelung aber ganz offensichtlich nicht.

Der hohe Bürokratieaufwand der Administrierung des BuT ist bekannt (Bundesrechnungshof, Ausschussdrucks. 17(11)309, 39; Evaluation 2015, 332 ff.). Es ist zu vermuten, dass es durch die kommunale Zuständigkeit für die Durchführung des Bildungs- und Teilhabepaketes eher zu noch größeren Reibungsverlusten als bei der ursprünglich vorgesehenen zentralistischen Verwaltung durch die BA kommt. Da für Antragstellung, Bescheiderteilung, Widerspruchsverfahren etc. weiterhin im Regelfall

die Jobcenter zuständig sind, während die tatsächliche Durchführung der Leistungen den Kommunen obliegt, sind damit eine doppelte Aktenführung und zusätzliche Kontroll-, Nachweis- und gegenseitige Unterrichtungspflichten verbunden. Hinzu kommt die komplizierte rückwirkende Finanzierung durch den Bund nach § 46 Abs. 6 und 7 SGB II.

Der größte Verwaltungsaufwand entsteht dabei bei der Eintreibung des Eigenanteils von 1 Euro für das gemeinschaftliche Mittagessen in Kindertagesstätten und Schulen. In Berlin entfällt die Hälfte der gesamten Verwaltungskosten auf diesen Posten. Der Bundesrat hatte daher in seiner Stellungnahme vom 16.11.2016 (ohne Erfolg) den Wegfall der Eigenbeteiligung empfohlen. Er hatte auch daraufhin hingewiesen, dass es zu einem Ausschluss und zur Stigmatisierung von Kindern kommt, wenn Eltern den Eigenanteil nicht entrichten (Drucksache 18/10349, 16.11.2016, S. 2).

## 2. Lösungsansätze

- Kinder können nicht an den Eltern vorbei gefördert werden. Die Regelsätze der Eltern müssen anhand der Ausgaben von Familienhaushalten ermittelt werden, und nicht, wie nach geltendem Recht, anhand der Ausgaben von Alleinstehenden. Damit werden auch die Bedarfe gedeckt, die sich z.B. aus gemeinsamen Familienunternehmungen ergeben.
- Die Regelbedarfe der Kinder müssen erhöht werden. Sie müssen auch die Ausgaben für eine individuelle Freizeitgestaltung, insbesondere für ältere Kinder und für Jugendliche, umfassen.
- Der Bund trägt die Verantwortung für das gesamte Existenzminimum von Kindern im Transferbezug, einschließlich der Bedarfe auf Persönlichkeitsentwicklung und der Schulbedarfe. Er hat auf eine Angleichung des Teilhabe-Angebots für Kinder und Jugendliche im gesamten Bundesgebiet hinwirken und die geeignete Infrastruktur, inkl. der sozialen Dienstleistungen zur Verwirklichung des Rechtsanspruches auf Sicherstellung des Existenzminimums zu schaffen (§ 1 BKTHG).
- Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung an allen Angelegenheit, die sie betreffen, zu beteiligen (§ 2 BKTHG).
- Kinder und Jugendliche können selber Anträge stellen. Wenn die Eltern widersprechen, entscheidet das Familiengericht.
- Der Bund muss insbes. dafür Sorge tragen, dass die leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und Eltern über die Angebote informiert werden (§ 5 BKTHG).
- Der Bund trägt die Letztverantwortung dafür, dass allen Kindern und Jugendlichen eine soziale Infrastruktur vor Ort zur Verfügung steht (§ 6 BKTHG).
- Das bestehende Bildungs- und Teilhabegesetz ist in das neue BKTHG zu übernehmen und weiterzuentwickeln:
- Lernförderung ist großzügig zu gewähren. In erster Linie sollte dies an den Schulen selber erfolgen. Hierzu müsste es möglich sein, dass Schulen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket entsprechende Angebote finanzieren können.

- Die Eigenbeteiligung von 1 Euro für das gemeinsame Mittagessen in Kindertageseinrichtung und Schule ist abzuschaffen.
- Für die Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben in der Gemeinschaft sind – bis zu einem Höchstbetrag – die tatsächlichen Aufwendungen zu erstatten.
- Die Beantragung der Leistungen sollte niedrigschwellig insbesondere an den Orten erfolgen, an denen sich Kinder und Jugendliche ohnehin regelmäßig aufhalten, dies sind Kindertageseinrichtungen und Schulen. Angebote, die hier realisiert werden, könnten den Kindern und Jugendlichen durch Erzieher/innen, Lehrer/innen und Schulsozialarbeiter/innen gezielt nahegebracht werden. Die Angebote könnten sich an alle Kinder richten, die Finanzierung für die bedürftigen Kinder müsste mit geringem Verwaltungsaufwand erfolgen. (§ 6 BKTHG).
- Es ist ein verbindliches Netzwerk nach dem Beispiel des Bundeskinderschutzgesetzes in den Kommunen zuschaffen, in denen alle Akteure im Kontext der Förderung von Kindern und Jugendlichen zusammenarbeiten, um die Bedarfe vor Ort zu ermitteln, die Angebote weiterzuentwickeln sowie die Information über existierende Leistungen zu verbreiten (§ 7 BKTHG).

# LITERATUR

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und Zur Änderungen des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Stand 19.210.2010

Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Zweiter Zwischenbericht, 2015, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V.

Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Kurzfassung mit Empfehlungen, 2016, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V.

Lenze, Anne: Lehr- und Praxis-Kommentar zum SGB II, 2017, §§ 28 ff.

## C. Schule

Für Kinder aus armen bzw. von Armut bedrohten Familien ist Bildung der Schlüssel, um eine gute Lebensperspektive zu entwickeln und den sozialen und beruflichen Aufstieg zu schaffen. Der Staat steht dabei in der Verantwortung, jedem jungen Menschen unabhängig von der sozialen Herkunft ein hochwertiges Bildungsangebot an Schulen zu garantieren. Investitionen in Bildung zahlen sich in mehrfacher Hinsicht aus: Wer über einen guten Bildungsstand und entsprechende Qualifikationen verfügt, ist in seinem Leben einem signifikant geringerem Risiko von Arbeitslosigkeit, Krankheit und sonstiger Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungssystemen ausgesetzt (Allmendinger/Nikolai 2010). Eine gute Bildung ist darüber hinaus Voraussetzung, um effektiv an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen teilzuhaben und grundlegend für soziale Partizipation. Die gegenwärtigen wissenschaftlichen Befunde, die einhellig einen «Rückzug» sozial benachteiligter Schichten aus demokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsprozessen konstatieren, sind für unsere Demokratie besorgniserregend (vgl. Schäfer 2015).

Kinder können sich die soziale und ökonomische Situation ihrer Familie nicht aussuchen. Dennoch bestimmt die Herkunft in unserem Land weiterhin (zu) stark über ihre Entwicklung und ihre beruflichen und sozialen Lebenschancen. Das liegt nicht primär an einem Versagen der Eltern, die in prekären Verhältnissen leben und selbst oft über einen geringen Bildungsstand verfügen. Vielmehr hat der Staat eine verfassungsrechtliche Pflicht, jedem Kind und jungen Menschen den Zugang zu einem Bildungssystem zu eröffnen, das – unabhängig von der sozialen Herkunft – eine begabungsgerechte, sozial unterstützende und hochwertige Bildung sicherstellt (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 6. Dezember 1972, BVerfGE 34, 165 [182]). Der in Artikel 7 Absatz 1 des Grundgesetzes verankerte Bildungs- und Erziehungsauftrag verpflichtet den Staat, gerade sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler besonders zu fördern und in diesem Sinne ein Mindestmaß an tatsächlicher Chancengerechtigkeit herzustellen.

### 1. Institutionelle Problemlage: Bund investiert zu wenig in die Unterstützung sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher im Bildungsbereich

Nach wie vor wird von Deutschland zu wenig in Bildung, speziell auch in schulische Bildung, investiert. So liegen die offiziellen Bildungsausgaben in der Bundesrepublik laut Berechnung der OECD mit 4,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch immer deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 5,3 Prozent. Programme oder Fördermaßnahmen, die sich (auch) auf die Unterstützung von sozial benachteiligten Kindern fokussieren, gibt es nur in wenigen Bundesländern. Eine allgemeine Ressourcensteuerung, welche die besonderen Herausforderungen in sozial-strukturell «armen» Kommunen, Stadtteilen und Schulbezirken systematisch in den Blick nimmt, existiert lediglich in Ansätzen. Dabei ist klar: Die dringend notwendige Erhöhung der Investitionen in qualitativ hochwertige und effiziente Bildungsmaßnahmen

kann nicht allein von den Ländern und Kommunen geschultert werden. Diese stoßen bereits heute an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Grund ist die gegenwärtig ungleiche Verteilung der Lasten im föderalen System. Die Bildungsausgaben werden zu 71 Prozent von den Ländern und zu 22 Prozent von den Kommunen getragen. Der Bund steuert lediglich 7 Prozent bei. Das ist im internationalen Vergleich deutlich zu wenig und entspricht nicht der Verantwortung des Bundes für die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Gleichwertigkeit von Bildungschancen im Bundesgebiet (Allmendinger et al. 2014).

Dabei kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass die Zuständigkeit im Kulturbereich bei den Ländern liegt (Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 9. Februar 2010, BVerfGE 125, 175 [241 f.]). Denn der Bund hat auch im Bereich der schulischen Bildung erhebliche Investitions-, Regelungs- und Einflussmöglichkeiten. Das gilt zunächst bei der Unterstützung der Länder beim Ausbau und der Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, die mit entsprechenden Vereinbarungen zur Bildungsförderung verbunden werden kann (3.a). Darüber hinaus werden die vom Bund zu regelnde Kinder- und Jugendhilfeangebote gerade in der Verzahnung von Schule und sozialpädagogischer Unterstützung, speziell auch im Ganztagsbereich, immer bedeutsamer. Hier liegt ein wesentlicher Ansatzpunkt, um (soziale) Inklusion an den Schulen besser als bislang zu ermöglichen und zu unterstützen (3.b). Zuletzt trägt der Bund die Verantwortung für Bildungs- und Teilhabeleistungen nach dem SGB II, XII, dem BKGG und dem AsylbLG, die gerade an den Schulen effizient im Sinne der Kinder eingesetzt werden können (3.c).

## 2. Lösungsansätze

### *a) Lockerung des Kooperationsverbot im Sinne von erweiterten (Mit-) Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes*

Da der Bund seine besondere Verantwortung im Bildungsbereich erkannt hat, ist das sogenannte «Kooperationsverbot» gemäß Artikel 91b Grundgesetz für den Hochschulbereich in den vergangenen Jahren deutlich gelockert worden. Gleiches ist auch – unter Wahrung der Gestaltungsfreiheit der Länder im Kultusbereich – für den Bereich der Schulbildung erforderlich (vgl. Allmendinger et al. 2014). Ein begrüßenswerter Schritt in diese Richtung wurde durch den Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 getan. Danach sollen die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen ausgedehnt werden. Hier kommt es nun entscheidend auf die konkrete Grundgesetzänderung an (vgl. BT-Drs. 18/11131). Um eine nachhaltige Förderung speziell zugunsten sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher zu ermöglichen, sollte der Bund in ein Instrument erhalten, das nicht nur (einmalige) Investitionen, sondern eine fortlaufende bzw. wiederkehrende Förderung im Sozial- und Bildungsbereich vorsieht und neben Sachleistungsinvestitionen auch Leistungen etwa für (sozial-)pädagogisches Personal einschließt. Im Rahmen der Umsetzung sollte effektiv sichergestellt werden, dass die Leistungen vorrangig an



Schulen mit einem höheren Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler eingesetzt werden.

Die zusätzliche Unterstützung des Bundes für Kommunen darf keine «Einbahnstraße» für die Mittelzuweisung sein. Vielmehr ist anzustreben, die Erhöhung des Bundesanteils der Schulinvestitionsförderung – analog dem jetzt angekündigten Bund-Länder-Programm für Kinder mit Hochbegabung – mit einem «Programm für soziale Chancengleichheit» zu verbinden. Hier könnten Länder und Kommunen, die an der zusätzlichen Bundesförderung partizipieren, ein klares *Commitment* zum (weiteren) Abbau von Bildungsarmut und Verbesserung von Qualifizierung und Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern aus einkommensschwachen bzw. sozial benachteiligten Familien abgeben. In diesem Bereich könnten entsprechende Zielvorgaben und Benchmarks in gemeinsamer Verantwortung festgelegt werden. Zugleich sollte auf eine bessere Verzahnung der schulischen Bildungsarbeit mit den Instrumenten der Kinder- und Jugendhilfe hingewirkt werden, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz im SGB VIII hat.

*b) Stärkung schul- und bildungsbezogener Elemente in Bereich der Kinder- und Jugendhilfe*

Das Verhältnis zwischen schulischer Bildung und Förderung von Kindern sowie der Kinder- und Jugendhilfe ist vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungen und Herausforderungen grundsätzlich neu zu überdenken und zu regeln. Traditionell wurde streng zwischen Schule und Jugendhilfe getrennt. Die Schule war für die «normalen», die Jugendhilfe kompensatorisch und nachgeordnete für die «auffälligen» Jugendlichen zuständig. Gegenüber der Bildungsinstanz Schule mit ihrer Kompetenzvermittlungs- und Selektionsfunktion sah sich die Kinder- und Jugendhilfe vordringlich als «Ausfallbürge» und «Helfer», deren Klientel unterstützt werden musste, um trotz Schule Selbstwert, Selbstwirksamkeit und Handlungsermächtigung zu entwickeln. Für dieses Verständnis war die kompetenzielle Zuordnung der Sozialarbeit zum außerschulischen Bereich prägend. Selbst wenn Sozialarbeiterinnen und -arbeit nach § 13 SGB VIII in den Schulen tätig werden, sind sie im Regelfall nicht dauerhaft in die schulische Organisationsstrukturen eingebunden und bleiben weiterhin den Sozialämtern bzw. freien Trägern, bei denen sie angestellt sind, zugeordnet. Dies führt dazu, dass Schulsozialarbeit häufig nicht als elementarer Bestandteil der Bildungsarbeit der Schulen wahrgenommen wird (und sich auch oft selbst nicht so versteht), sondern sozusagen extern in die Schularbeit «hineinwirkt» bzw. diese ergänzt. Einem an den Bedürfnissen des Schulkindes orientierten pädagogischen Ansatz, der vor allem für Kinder aus sozial benachteiligten Familien – aber z.B. auch solchen mit besonderen Förderbedarfen wegen einer Behinderung – wichtig ist, ist das weitgehend unverbundene «Nebeneinander» von schulischer und sozialpädagogischer Bildungsarbeit abträglich. Dies zeigt sich etwa beim Ausbau der verlässlichen Ganztagsbetreuung in den Schulen, der von fast allen Bundesländern vorangetrieben wird. Das nachmittägliche Angebot gemäß § 24 Abs. 4 SGB VIII wird zwar oft (sozial-)pädagogisch sinnvoll gestaltet, bleibt jedoch von den Unterrichtsinhalten in der Regel getrennt. Eine Lernunterstützung in Form der Aufarbeitung, Wiederholung

und Vertiefung von Lerninhalten – wie es Kinder aus bildungsnahen Elternhäusern in Form der Unterstützung bei den «Hausaufgaben» durch ihre Eltern erfahren – findet in der Regel nicht statt bzw. bleibt den Schülern selbst überlassen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es – parallel zur frühkindlichen Bildung und Betreuung – dringend einer bundesgesetzlichen Stärkung des in § 22 Abs. 3 SGB VIII enthaltenen Bildungsauftrags durch die Festschreibung von Qualitätsstandards und pädagogischer Aufgaben für den Hortbereich an Schulen. Dabei sollten die Prinzipien der individuellen Förderung und einer möglichst guten organisatorischen und inhaltlichen Verzahnung mit der pädagogischen Arbeit der Schulen festgeschrieben werden. Zudem sollte es besser möglich sein, unterstützende sozialpädagogische Angebote unmittelbar in die Schulorganisation zu integrieren. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass die Schulträger auf der Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen mit den Jugendämtern sozialpädagogisches Personal einstellen und unterhalten. Hierfür sollte im SGB VIII eine Öffnungsklausel geschaffen werden, die von den Ländern durch komplementäre schulgesetzliche Regelungen entsprechend genutzt werden kann.

### *c) Neugestaltung der Leistungen für Bildung- und Teilhabe im Rahmen eines Bundeskinderteilhabegesetzes*

Dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, besonderen Bedarfen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche im Grundsicherungsrecht zu entsprechen, hat der Gesetzgeber durch die §§ 28 ff. SGB II, §§ 34 ff. SGB XII, § 6 BKG sowie § 3 Abs. 3 AsylbLG im Grundsatz Rechnung getragen. Unter die anerkannten Bedarfe fallen insbesondere auch Leistungen für Schulausflüge, Klassenfahrten, Schulbeförderung, Mittagsverpflegung sowie Schulbedarfe und ergänzende Lernförderung. Diese Leistungen müssen jedoch jeweils beim Jobcenter bzw. Sozialamt gesondert beantragt werden, was erheblichen bürokratischen Aufwand verursacht und für die Betroffenen nicht selten auch stigmatisierende Wirkung hat (vgl. Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016). Daher werden diese Leistungen von den Eltern häufig nicht (vollständig) abgerufen und können nicht effektiv für die Kinder eingesetzt werden. Die in der Presse verschiedentlich bekannt gewordenen Fälle, in denen Schülerinnen und Schüler sogar vom Schulmittagessen ausgeschlossen werden mussten, weil die Eltern keinen Antrag auf Unterstützung beim Jobcenter/Sozialamt gestellt hatten, zeigen das Ausmaß des Problems.

Die Autor/innen der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit- und Soziales erstellten Evaluation der Bildungs- und Teilhabeleistungen kommen zu dem Ergebnis, dass eine «eigenständige und rechtskreisübergreifende Ausgestaltung der Bildungs- und Teilhabeleistungen als neue bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung für besondere Bedarfe von Kindern und Jugendlichen» wünschenswert ist und bei den beteiligten Akteuren «überwiegend auf hohe Zustimmung stößt» (Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 242). Mit dem hier vorgeschlagenen Bundeskinderteilhabegesetz wird genau dieses umgesetzt, indem die Leistungen für Bildung und Teilhabe aus den unterschiedlichen Einzelgesetzen herausgenommen und als einheitliche Sozialleistung für Kinder und Jugendliche gebündelt werden.

*Unmittelbare Verwaltung und Auszahlung von BuT-Leistungen durch die Schulen*

Bei den gegenwärtigen Regelungen erweist sich die Vielfalt der befassten Stellen sowie der hohe bürokratische Aufwand als Hemmnis für eine effektive Inanspruchnahme der Leistungen. Dabei wäre es deutlich unbürokratischer und effektiver, wenn die Leistungen zur Deckung der schulbezogenen Bedarfe unmittelbar von der Schule bzw. dem Schulträger verwaltet und an die jeweiligen Leistungserbringer ausgezahlt werden könnten. Dies wurde auch von den Leistungsstellen im Rahmen der Evaluation wiederholt angeregt (Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 217). So könnte der zuständige Sozialleistungsträger den Schulen bestimmte Budgets zur Verfügung stellen, um die entsprechenden Bedarfe abzudecken, einschließlich einer Pauschale für die anfallenden Verwaltungskosten. Um eine solche Verfahrensweise zu ermöglichen, soll im Bundeskinderteilhabegesetz eine entsprechende Klausel eingefügt werden, wonach durch Landesgesetz eine Zuständigkeit der Schulen zur Verwaltung und Gewährung von BuT-Leistungen in Kooperation mit dem Sozialleistungsträger begründet werden kann.

*Niedrigschwellige Information und Beratung, auch an den Schulen*

Die Kenntnis der BuT-Leistungen ist die erste und wichtigste Voraussetzung für eine Inanspruchnahme durch die Berechtigten (Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 229). Daher müssen Pflichten der Leistungsstellen zur zielgruppenspezifischen Information und Beratung festgeschrieben sein. Die Schulen sind hier ein wichtiger Ort, um Schüler und deren Eltern über die Möglichkeiten von BuT-Leistungen zu informieren und zu beraten. Information und Beratung müssen für die Betroffenen niedrigschwellig und leicht zugänglich, d.h. möglichst «verständlich, mehrsprachig und visuell anschlussfähig», bereitgestellt werden (Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 231).

*Einmalige Anerkennung der Leistungsberechtigung*

Dass «zur Realisierung von Ansprüchen zusätzlich zum Antrag auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II, SGB XII und AsylbLG sowie auf Wohngeld oder Kinderzuschlag (u. U. für jede einzelne Leistung) ein weiterer und im Rechtskreis BKGg schriftlicher BuT-Antrag erforderlich ist», wird «als ein besonders gravierendes Hemmnis für eine Inanspruchnahme und den Aufbau einfacher Verwaltungsverfahren wahrgenommen» (Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 233). Das Verfahren sollte daher in der Weise vereinfacht werden, dass mit der Feststellung des Leistungsbezugs nach den genannten Gesetzen die Berechtigung zur Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen dem Grunde nach anzuerkennen ist. Der für die BuT-Leistungen zuständige Sozialleistungsträger müsste dies dann nur einmalig für einen bestimmten Zeitraum – in der Regel das laufende Schuljahr – auf den Antrag der Leistungsberechtigten hin feststellen (sog. Globalantrag). Die Behörde könnte die Feststellung der Leistungsberechtigung dann entweder an die zuständigen Leistungsträger melden oder einen entsprechenden Berechtigungsschein bzw. BuT-Pass an die Berechtigten ausstellen, unter dessen Vorlage diese dann zur Inanspruchnahme der BuT-Leistungen bei den Schulen bzw. außerschulischen Anbietern berechtigt wären.

Damit würde auch das formale Antragserfordernis für Einzelleistungen entfallen. Die Schulen und Anbieter könnten die Anträge «konkudent konkretisieren und so den Eltern weitere Nachweispflichten ersparen» (Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 233).

#### *Gemeinsame Mittagsverpflegung an den Schulen und Horten*

Um die Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung für alle Kinder zu gewährleisten, sollte auch hier ein grundsätzlich antragsfreies und konkudentes Inanspruchnahmeverfahren angewendet werden. Von «einem Bedarf des Kindes ist auszugehen, wenn es regelmäßig die Mittagszeit in der Kita oder Schule verbringt. In diesem Fall sollte das Kind ohne weitere Formalitäten an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung teilnehmen können, und die Einrichtung sollte die Kosten (nachträglich) erstattet bekommen» (Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 237). Auf die Erhebung eines Eigenanteils für die Mittagsverpflegung und die Schülerbeförderung ist zukünftig zu verzichten.

#### *Leistungen für den Schulbedarf realitätsgerecht ausgestalten*

Die Leistungen für den Schulbedarf sind den tatsächlich entstehenden Kosten entsprechend zu erhöhen (vgl. Autor\_innenkollektiv Evaluation 2016, 240). Zudem sollten die Mittel für ergänzende Lernförderung deutlich erweitert werden, um speziell aus sozial schwachen Elternhäusern oder solchen mit aktueller Migrationsgeschichte individuell zu fördern. Auch hier sollten die Schulen die Möglichkeit erhalten, die Mittel selbst zu verwalten und entsprechende Angebote – z.B. durch Verträge mit Leistungsanbietern – unmittelbar in das schulische Lernumfeld zu integrieren, wo sie von den Kindern und Jugendlichen erfahrungsgemäß am besten angenommen werden.

# LITERATUR

- Allmendinger, Jutta /Nikolai, Rita (2010), Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, Soziale Welt 61, 105 – 119.
- Allmendinger, Jutta/Baethge, Martin/Füssel, Hans-Peter/Karsten, Maria-Eleonora/Maaz, Kai/Nikolai, Rita/Pant, Hans Anand/Schu, Cornelia/Spieß, Katharina/Werning, Rolf/Wrase, Michael (2014), Gesamtstaatliche Bildungsstrategie. Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Analyse und Empfehlungen. Ergebnispapier der Initiative für eine Gesamtstaatliche Bildungsstrategie der Niedersächsischen Staatskanzlei.
- Autor\_innenkollektiv Evaluation (2016), Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe – Schlussbericht, Göttingen/Nürnberg.
- Schäfer, Armin (2015), Der Verlust politischer Gleichheit: warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt/New York: Campus

## D. Gesundheit und frühe Hilfen

Die Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS) des Robert Koch Institutes ermittelt seit 2003 regelmäßig Daten zur gesundheitlichen Lage der Kinder und Jugendlichen in Deutschland. Sowohl die Basisdatenerhebung (2003-2006) als auch die KiGGS Welle 1 zeigen, dass es den allermeisten Kindern und Jugendlichen in Deutschland gesundheitlich sehr gut geht. Allerdings wird sowohl in der Querschnitts- als auch in der Längsschnittbetrachtung deutlich, dass der sozioökonomische Status der Familien einen Einfluss auf den Gesundheitszustand der Kinder und Jugendlichen hat. Im Kurzbericht des Robert-Koch Institutes (2014) heißt es dazu: «Das Risiko für einen nur mittelmäßigen bis sehr schlechten allgemeinen Gesundheitszustand ist bei Jungen und Mädchen mit niedrigem sozioökonomischen Status um das 3,4- bzw. 3,7-Fache erhöht im Vergleich zu Kindern mit hohem sozioökonomischen Status. Ein niedriger sozioökonomischer Status geht einher mit einer geringeren gesundheitsbezogenen Lebensqualität.»

Gesundheitlich bedeutsame Verhaltensweisen und Lebensstile entwickeln und stabilisieren sich bereits vom frühen Kindesalter an und können sich in höheren Altersgruppen zu konkreten Gesundheitsressourcen, aber auch -gefahren entwickeln (Lohaus und Ball 2006). Am Frühesten und am Nachhaltigsten werden Kinder dabei von ihrem Lebensumfeld in der Familie geprägt (primäre Sozialisation, Hurrelmann 2006). Kinder in ihrem Gesundheitsverhalten zu unterstützen muss daher insbesondere bei jüngeren Kindern auch immer die Zusammenarbeit mit den Familien beinhalten, da verhaltenspräventive Maßnahmen nur erfolgreich sein können, wenn Eltern als erste Sozialisationsinstanz in ihrer Erziehungskompetenz gestärkt werden.

Der Setting-Ansatz der WHO gilt als Schlüsselkonzept zur Gesundheitsförderung, da mit ihm das wichtige Handlungsfeld der nichtmedizinischen primären Prävention eindrucksvoll erschlossen wird. Setting bezeichnet die Lebensbereiche, in denen Menschen einen Großteil ihrer Zeit verbringen. Für Kinder sind zentrale Settings Schulen und Kindertagesstätten. Leitprinzipien des Setting-Ansatzes sind die Lebenswelt- und Sozillagenorientierung, was bedeutet, dass der Ausgangspunkt für gesundheitsförderliche Aktivitäten nicht das individuelle Gesundheitsverhalten der Kinder und Familien ist, sondern dieses immer auf der Folie der Einflüsse der sozialen und physischen Umwelt (Verhältnisse) reflektiert wird, was ein abgestimmtes Arbeiten über Ressortgrenzen hinweg erfordert.

Besonderes Augenmerk hat auch die Phase rund um Schwangerschaft und Geburt, gilt doch das Potenzial für Gesundheitsförderung und Prävention am Lebensbeginn als besonders hoch. Hier nimmt das noch sehr junge Handlungsfeld «Setting Kommune» als «Dach-Setting» (Geene et al. 2013) eine zentrale Stelle ein. Die Kommune bietet durch lokal abgrenzbare Gebiete überschaubare Verhältnisse, kurze Kommunikations- und Entscheidungswege sowie eine Orientierung der Maßnahmen an den Bedarfen vor Ort gute Gestaltungsmöglichkeiten für armutspräventive Maßnahmen (vgl. Trojan et al. 2016, S. 259). Insbesondere der Aufbau der Netzwerke «Frühe Hilfen» hat vielerorts dazu beigetragen, die Zusammenarbeit unterschiedlicher Professionen und Institutionen im Sinne von sogenannten «Präventionsketten»

für ein gesundes Aufwachsen durch die Bündelung der vielen einzelnen Aktivitäten und Projekte der Arbeit mit und für Familien und Kinder (Richter-Kornweitz und Utermark 2013) zu stärken. Im der Frühen Hilfen steht daher die Unterstützung von Familien durch einen flächendeckenden Ausbau von Netzwerken Früher Hilfen sowie eine Ausrichtung der Arbeit an den Maximen der Ottawa-Charta für Gesundheitsförderung (WHO 1986).

Die Gestaltung gesundheitsgerechter Strukturen in den Lebenswelten bedarf – egal in welchem Setting – dem Aufbau und der Pflege von Kontakten und Unterstützungs-Netzwerken (Kilian et al. 2004), damit im Sinne der WHO «der gesunde Weg der einfache Weg» (WHO-Motto «Make the healthier way the easier choice», Bittlingmayer und Hurrelmann 2006) wird.

## 1. Institutionelle Problemlagen

Im Bereich der Kindergesundheit steckt der Setting-Ansatz im Sinne einer flächendeckenden Umsetzung und nachhaltigen Verankerung noch «in den Kinderschuhen». Das Denken und Handeln in politischen und fachlichen Zuständigkeiten und Ressorts, die damit verbundenen – zum Teil wenig kompatiblen – Gesetzes- und Handlungsgrundlagen erschweren ein vernetztes Zusammenarbeiten auf der Handlungsebene.

### *Ungenügendes Verständnis von Sozillagen, Auswirkungen und Erreichbarkeit*

In den Settings dominieren nach wie vor Versuche einer funktionalen Nutzung der Lebenswelten für die Arbeit mit verhaltenspräventiven Botschaften z.B. durch Austeilen von Informationsschriften, Aushängen und Kursangeboten, die jeweils spezifischen, individuellen Lebenssituationen finden aber kaum Berücksichtigung (Geene et al. 2016). Das vernachlässigt die Erkenntnis, dass die reine Informationsweitergabe und Wissensvermittlung eher von bildungsstärkeren Kindern und Eltern angenommen werden, bei sozial Benachteiligten häufig sogar gegenteilige Effekte bewirken. Es fehlt an Sensibilität dafür, dass Familien mit hohen sozialen Belastungen häufig die nötigen Ressourcen fehlen, um den Kindern einen gesunden Lebensstil zu vermitteln. Kinder und Familien in armutsbelasteten Lebenslagen werden durch individuelle Gesundheitsbotschaften so nicht nur nicht ‚erreicht‘, sondern z. T. noch weiter belastet. Auch fehlt es mitunter an kritischer Reflektion des normativen Anspruchs, der sich in sein Gegenteil (im Sinne des «blaming the victims») verkehren kann. (Gesundheitliche) Normen werden definiert und verstärken das Gefühl des Versagens.

Es wird kaum der Erkenntnis Rechnung getragen, dass auch vermeintliche ungesunde Lebensstile eine habituelle, sozial integrierende Funktion haben können und ein Individuum weitgehend machtlos und unfähig zur Veränderung ist. Diese können nur insoweit erfolgen, als sie von den Rahmenbedingungen ermöglicht und als gemeinsam sinnstiftend erlebt werden. Durch das Ausblenden dieses Sachverhaltes bleiben mitunter Distanz und Zurückhaltung, sei es aus der Sorge vor Diskriminierung (Vermeidungsstrategie), aus dem Gefühl der Fremdheit (Schwellenängste) oder

weil sie sich nicht angesprochen fühlen (vgl. Geene und Rosenbrock 2012). Den Kindern selbst bringen diese eingeschränkten individualisierten Verhaltensansätze keinen Gewinn, da sie in Abhängigkeitsverhältnissen zu Erwachsenen stehen und kaum Einfluss auf ihre Lebensbedingungen haben. Zudem birgt diese traditionelle Form von Gesundheitsvermittlung die große Gefahr, Kinder in Loyalitätskonflikte zu bringen (vgl. Geene 2016).

Im Ergebnis erlebt die Praxis das sogenannte «Präventionsdilemma» (vgl. Bauer 2005) bzw. Präventionsparadox (vgl. Rose 1992), das verdeutlicht, dass Bedarf und Inanspruchnahme präventiver Unterstützung in umgekehrter Proportionalität verlaufen.

#### *Mangelnde Partizipation und Empowerment*

Angebote und Projekte werden in der Regel mit dem Ziel der Leistungserbringung zumeist von Fachleuten aus Wissenschaft, Verbänden und aus der Versorgung erarbeitet. Als «gewissermaßen [...] synthetisch induzierte soziale Reformbewegung für das jeweilige Setting» (Rosenbrock 2004, S. 73) zielt der Setting-Ansatz jedoch auf Lernprozesse bei allen Beteiligten, um Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit zu erhöhen. Kinder und Jugendliche sind dabei in ihrer eigenen Identität als Kinder wahrzunehmen, statt Bedarfe nur aus Abhängigkeit zu einem anspruchsberechtigten Elternteil abzuleiten (Butterwegge und Klundt 2003). Hier ist es wichtig und notwendig, Kinder und Familien mit ihren Erfahrungen und Fertigkeiten frühzeitig aktive einzubeziehen (Partizipation). Partizipation bedeutet dabei nicht nur Teilnahme an Projekten und Aktivitäten, sondern auch Teilhabe an Entscheidungsprozessen und Übertragung von Entscheidungsmacht. Das sichert zum einen die bedarfsgerechte Konzeptionierung und Umsetzung gesundheitsförderlicher Maßnahmen und stärkt darüber hinaus insbesondere armutsgefährdeten Kinder und Familien in ihrem Selbstwirksamkeitserleben. Hier fehlt es in der Praxis neben dem notwendigen Wissen über die Bedeutung von Partizipation oftmals schlichtweg an Partizipationsstrategien und -methoden für eine verstärkte Wahrnehmung und Einbindung in die Gestaltung gesundheitsförderlicher Maßnahmen.

#### *Fehlende Gesamtstrategien und Schwierigkeiten beim abgestimmten Handeln*

In der Praxis werden häufig parallel zu bestehenden Strukturen (z.B. Kinder- und Jugendhilfe) Angebote im Gesundheitswesen entwickeln, statt die möglichen Synergien zu nutzen (vgl. Geene et al. 2016). Gesundheitsförderung wird zumeist noch nicht über den medizinischen Bereich hinausgedacht und es mangelt an (insbesondere kommunalen) Gesamtstrategien, die gesundheitsförderliche Settings kohärent verbinden und stabilisieren («Dach-Setting»). 2015 ist hier mit dem «Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und Prävention» (im Folgenden Präventionsgesetz genannt) einiges in Bewegung gekommen, allerdings fehlt es an Konkretisierung. So ist eine Übersetzung der Bundesrahmenempfehlungen in Landesrahmenvereinbarungen für die Länder bis heute nicht erfolgt. Offen ist auch, wie bspw. die kassenübergreifende Leistungserbringung erfolgen soll, wer gemeinsame Maßnahmen koordiniert und überwacht. Ungeklärt ist auch die Frage der Einbindung



von relevanten Akteuren aus der Zivilgesellschaft in das Präventionsforum (vgl. Hartmann et al. 2016).

Eine entscheidende Aufgabe zur Umsetzung armutspräventiver Strategien liegt aber darin, die vielen unterschiedlichen Positionen von Dienstleisterinnen und -dienstleister der gesundheitlichen und sozialen Versorgung von Kindern und Familien (nach SGB V, SGB VIII, aber u.U. auch weitere SGBs) zusammen zu führen. Insbesondere dem Aufbau von «Präventionsketten» kommt eine hohe Bedeutung zu. Nach wie vor werden die subjektiven biografischen sowie institutionalisierte Veränderungs- und Übergangsprozesse aus und in Lebenswelten (und auch Sozialsystemen!) aber zu wenig in den Blick genommen und gemeinsam unter Betrachtung der Soziallagen gestaltet.

Es bedarf Zeit für Verständigungsprozesse und Austausch, ggf. auch gemeinsamer Fort- und Weiterbildungen, um auf ein gemeinsames Basiswissen über Lebenslagen und deren Auswirkungen zurückgreifen zu können und gemeinsam an lokal orientierten armutspräventiven Strategien zu arbeiten. Bei allen Forderungen nach Kooperation werden die dazu notwendigen Zeitressourcen derzeit nicht honoriert, was eine große Hürde beim Aufbau von Netzwerken darstellt. Konkurrenzen um knappe Fördergelder oder auch einfach Abgrenzungstendenzen erschweren darüber hinaus die Zusammenarbeit (vgl. Gold et al. 2009, 91f).

#### *Fehlende Grundlagen und Qualitätsstandards*

Vielen Projekten fehlen die finanziellen, organisatorischen oder rechtlich stabilen Grundlagen. Gesundheitsförderung in Deutschland ist bislang eher auf einzelne Initiativen und Angebote beschränkt (vgl. Geene und Rosenbrock 2012), da systemische Konzepte oftmals an den föderalen Strukturen und Ressortgrenzen scheitern (Gold et al. 2009). Hier wird häufig von «Projektitis» gesprochen; als Schlagwort bezeichnet sie die Problematik, dass Projekte nur kurzfristig finanziert und dadurch vor ihrer Etablierung schon wieder beendet werden müssen. Kinder- und Familienunterstützung als zumeist freiwillige Aufgabe ist – ohne individuelle Einklagmöglichkeiten – wenig robust gegenüber den Einsparverpflichtungen der Kommunen. Eine Setting-Intervention ist jedoch eine hochkomplexe Maßnahme, die erheblicher Zeit- und Materialressourcen, einer qualifizierten Projektbegleitung und gut ausgewählter Steuerungsimpulse bedarf. Ohne den Wert dieser oftmals zeitlich begrenzten Einzelmaßnahmen grundsätzlich in Abrede zu stellen, muss man festhalten, dass diese nur nachhaltig erfolgreich sein können, wenn sie in ein aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept eingebunden sind, welches Raum zur Selbst- und Mitgestaltung eröffnet.

Hier fehlt es derzeit noch an adäquaten Qualitätsstandards und an der systematischen Bewertung der gesundheitsförderlichen Maßnahmen. Diese sind notwendig, um Aussagen über Effektivität und Effizienz – gerade der sehr komplexen Umsetzung armutspräventiver Strategien durch den Setting-Ansatz – treffen zu können.

### *Unzureichende Datenlage*

Eine umfassende Gesundheitsberichterstattung, die Diagnose der epidemiologischen Bedingungen, ist Arbeitsgrundlage für die Zielsetzung und Maßnahmenplanung in der Gesundheitsversorgung. Da viele vordringliche Gesundheitsprobleme mit den unterschiedlichen Lebenslagen von Bevölkerungsgruppen zusammenhängen, muss die Gesundheitsberichterstattung und -planung über eine rein medizinische Betrachtung hinausgehen. Eine integrierte Sozial- und Gesundheitsberichterstattung auf kommunaler Ebene kann dazu beitragen, übergreifenden Strategien wie z.B. «Präventionsketten» zu verbessern, da der soziale Raum als Bezugsgröße eine Verbindung zwischen unterschiedlichen Planungsbereichen schafft und Bezugseinheiten und Datengrundlagen für die Initiierung und Erfolgsabschätzung von Maßnahmen und Projekten vorliegt. Hier fehlt es an ganzheitlichen Berichterstattungen, die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen umfassend abbilden und aus denen sich primär- und sekundärpräventive Interventionen ableiten lassen. Kommunale Gesundheitsberichterstattung (GBE) die den Blick auf die besonderen Verhältnisse vor Ort, also auf die Stadt beziehungsweise die Gemeinde richtet, ist für die Analyse von Problemen und Defiziten und für die Planungen im Gesundheitssystem unverzichtbar. Hier bestehen bislang erhebliche Umsetzungshürden, sodass nicht flächendeckend darauf zurückgegriffen werden kann. Bislang bereits generierte Datenmaterial (z.B. durch Schuleingangsuntersuchungen durch den ÖGD), ist zumeist auf medizinische Items begrenzt und durch landeseigene Verfahren (bzw. sogar kleinräumig unterschiedliche Verfahren) wenig vergleichbar.

## 2. Lösungsansätze

Soziallagenbezogene Gesundheitsförderung bedarf der Unterstützung von Kindern und Familien in ihren individuellen Verhaltensweisen und unauflöslich damit verbunden, der Stärkung von gesundheitsförderlichen Strukturen. Um bestehende Ansätze auszubauen und bisherige Lücken zu schließen wird empfohlen:

*Gesundheitsförderliche Lebenswelten schaffen und dabei insbesondere das «Dach-Setting» Kommune stärken*

Kommunen kommt in der Gesundheitsförderung eine zentrale Rolle zu. Als wohnortnaher Akteur sind sie in der Lage, «Präventionsketten» aufzubauen, sprich Übergänge zwischen den einzelnen Lebens- und Bildungsstufen zu verbessern und gezielt die lokalen Angebote im Sinne armutspräventiver Strategien zu vervollständigen und besser zugänglich zu machen. Es gilt, die Funktion als «Dach-Setting» im Sinne der Ottawa-Charta zu stärken, da Gesundheitsförderung in Kommunen (noch) nicht überall zum kommunalpolitischen Alltagsgeschäft zählt. Ein Bundeskinderteilhabegesetz kann hier eine wichtige Weichenstellung für die Festlegung von Rahmenbedingungen und Qualitätsstandards vornehmen. Gerade kleinen Kommunen und Kommunen mit schwachen Finanzaufkommen können gestärkt werden, um «Gesundheitliche

Chancengleichheit» vor Ort zu realisieren. Für die Umsetzung und Realisierung von armutspräventiven Strategien bedarf es konkret:

- Unterstützung der Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Strukturaufbau durch
  - Qualifizierungsangebote und Handlungshilfen
  - Unterstützung bei der Absicherung der personellen und finanziellen Ressourcen
  - Stärkung der koordinierenden Rolle in der Zusammenarbeit von relevanten Politikfeldern und Akteuren (Netzwerkaufbau/«Präventionsketten»)
  - Unterstützung bei Evaluation, Qualitätsmanagement und -sicherung
- einer Regelung der Zuständigkeiten und Zusammenarbeit zwischen GKV und Kommune, die durch das Präventionsgesetz bislang nur angedeutet werden (vgl. Trojan et al. 2016, S. 262), um Parallelstrukturen zu vermeiden

Der Bund kann hier mit gesetzlichen Regelungen steuernd eingreifen und auch Förderprogramme/Modellprojekte entwickeln, um armutspräventive Angebote in Kommunen zu unterstützen. Das bereits bestehende «Gesunde-Städte-Netzwerk», in dem sich bundesweit bereits 76 Kommunen zusammengeschlossen haben, sollte hier verstärkt eingebunden und genutzt werden.

*Netzwerkarbeit und Kooperation auf der Handlungsebene über die Netzwerke Frühe Hilfen hinaus ausbauen*

Eine zentrale Aufgabe in den Kommunen ist es, fachübergreifendes Wissen und Handeln auf der kommunalen Ebene zu bündeln und zu stärken. Hier braucht es Netzwerke, die über die Netzwerke der «Frühen Hilfen» hinaus die gesamte Lebensspanne in den Blick nehmen. Mit einem Bundeskinderteilhabegesetz können Verpflichtungen für den Aufbau von ressort- und fachübergreifenden präventiven Netzwerken mit Fokus auf die Reduzierung von Ungleichheiten geschaffen werden. Für eine erfolgreiche Kooperationsarbeit müssen Aussagen getroffen werden über:

- Die Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen wie bspw. Netzwerkkoordination, honorierte bzw. kalkulierbare Zeitressourcen
- Sensibilisierung für Lebenslagen und deren Auswirkungen
- Möglichkeiten gemeinsamer Fort- und Weiterbildung zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von soziallyagenbezogener Gesundheitsförderung und Prävention
- Anreize für gemeinsame (ressort- und fachübergreifende) Maßnahmen der Gesundheitsförderung in den Lebenswelten

Insgesamt ist hier ein verstärktes Engagement des Bundes in der Prozessbegleitung und Steuerung gefragt. Ein wichtiges Ziel muss ein Umsteuern – weg von kurzlebigen, zeitlich befristeten Maßnahmen, hin zu langfristigen und nachhaltigen Strukturveränderungen – sein.

*Zielgenauigkeit von Angeboten und Maßnahmen sicherstellen durch eine Orientierung an den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen (Partizipation)*

Gelingende Partizipation ist die Grundvoraussetzung für den Aufbau armutspräventiver Strukturen in den Lebenswelten. Mit Blick auf Chancengleichheit und Teilhabe ist dies einerseits für die bedarfsgerechte Konzeptionierung und Umsetzung gesundheitsförderlicher Maßnahmen notwendig, andererseits auch für die Stärkung personaler und sozialer Ressourcen, die positive Selbstwirksamkeitserfahrungen ermöglichen, Problemlösungsstrategien fördern und Autonomie sowie Eigenmacht stärken. In diesem Sinne kann eine Verankerung von Partizipation als Schlüsselfunktion und Querschnittsaufgabe in einem Bundeskinderteilhabegesetz durch die Vorgabe von Leitlinien und das Setzen von Qualitätsstandards dafür Sorge tragen, dass:

- Angeboten und Leistungen konsequente an den Bedarfen armutsbedrohter Kinder und Familien ansetzen
- Partizipation (von Kindern und Familien) als Grundprinzip in gesundheitsförderlichen Angeboten, Strukturen und Institutionen verankert ist
- Empowermentstrategien Kinder und Familien in der Äußerung ihrer Bedarfe und der Wahrnehmung ihrer Rechte stärken

*Möglichkeiten für eine integrierte Sozial- und Gesundheitsberichterstattung schaffen*  
Um armutspräventive Maßnahmen regelmäßigen Erfolgsabschätzung zu unterziehen, um Steuerungsempfehlungen abzuleiten und die Verbreitung und Wirksamkeit von Interventionen zu erfassen, bedarf es einer gesicherten Datenlage. Daher sollten verbindliche Maßnahmen zur Evaluation und zum Monitoring in einem Bundeskinderteilhabegesetz einen wichtigen Stellenwert einnehmen und im Sinne einer Berichtspflicht verankert werden. Die Erhebungen sollten Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen umfassend abbilden, sodass darauf aufbauend primär- und sekundärpräventive Interventionen unter Einbezug von Bildungseinrichtungen im Sinne der «Präventionsketten» entwickelt werden können. Für eine bundesweite Auswertung bedarf es standardisierter Verfahren, die für eine Gesundheits- und Sozialberichterstattung Vorgaben machen zu:

- erfassenden Themenschwerpunkten (hier muss Sozillage expliziert werden)
- Umsetzungsbedingungen
- Indikatoren
- Berichtsumfang und Berichtshäufigkeit

Bereits bestehende Datenquellen und Erhebungsverfahren des öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) können hier genutzt und standardisiert, der ÖGD als wichtiger kommunaler Gesundheitsakteur in seiner Funktion gestärkt werden.

# LITERATUR

- Bauer, Ullrich (2005): Das Präventionsdilemma. Schulische Kompetenzförderung im Spiegel sozialer Polarisierung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Butterwegge, Christoph; Klundt, Michael (Hg.) (Hg.) (2003): Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel. 2., durchges. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. Online verfügbar unter <http://www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-8100-3731-2>.
- Geene, Raimund (2016): Gesundheitsförderung in der Kindheitspädagogik. In: Jutta Helm und Anja Schwertfeger (Hg.): Arbeitsfelder der Kindheitspädagogik. Eine Einführung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 231–242.
- Geene, Raimund; Lehmann, Frank; Höppner, Claudia; Rosenbrock, Rolf (2013): Gesundheitsförderung – Eine Strategie für Ressourcen. In: Geene, Raimund, Höppner, Claudia und Lehmann, Frank (Hg.): Kinder starkmachen: Ressourcen, Resilienz, Respekt. Bad Gandersheim: Gesunde Entwicklung, S. 19–58.
- Geene, Raimund; Rosenbrock, Rolf (2012): Der Settingansatz in der Gesundheitsförderung mit Kindern und Jugendlichen. In: Gold, Carola und Lehmann, Frank (Hg.): Gesundes Aufwachsen für alle! Anregungen und Handlungshinweise für die Gesundheitsförderung bei sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Aufl.: 1.10.11.11. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Gesundheitsförderung konkret, 17), S. 46–75.
- Gold, Carola; Kilian, Holger; Lehmann, Frank (2009): Entwicklung der soziallagenbezogenen Gesundheitsförderung – Der Kooperationsverbund «Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten». In: Geene, Raimund und Gold, Carola (Hg.): Kinderarmut und Kindergesundheit. 1. Aufl. Bern: Huber (Programmbereich Gesundheit), S. 87–96.
- Hartmann, Thomas; Baumgarten, Kerstin; Dadaczynski, Kevin (2016): Settingbasierte Gesundheitsförderung und Prävention in Deutschland. Status quo, Herausforderungen und Chancen im Kontext des Präventionsgesetzes. In: *Präv Gesundheitsf* 11 (4), S. 203–205. DOI: 10.1007/s11553-016-0567-9.
- Hurrelmann, Klaus (2006): Einführung in die Sozialisationslehre. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kilian, Holger; Geene, Raimund; Philippi, Tanja (2004): Die Praxis der Gesundheitsförderung für sozial Benachteiligte im Setting. In: Rosenbrock, Rolf; Bellwinkel, Michael und Schröder, Alfons (Hg.): Primärprävention im Kontext sozialer Ungleichheit. Wissenschaftliche Gutachten zum BKK-Programm «Mehr Gesundheit für alle». 1. Aufl. Bremerhaven: Wirtschaftsverl. NW Verl. für neue Wiss (Gesundheitsförderung und Selbsthilfe, 8), S. 151–230.
- Koch-Institut, Robert (2014): KiGGS Welle 1: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.
- Lohaus, Arnold; Ball, Juliane (2006): Gesundheit und Krankheit aus der Sicht von Kindern. 2., überarb. und erw. Aufl. Göttingen: Hogrefe. Online verfügbar unter [http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?id=2778923&prov=M&dok\\_var=1&dok\\_ext=htm](http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?id=2778923&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm).
- Richter-Kornweitz, Anje; Holz, Gerda (2010): Kindbezogene Armutsprävention. Eine Handlungsanleitung für Praxis und Politik. In: Holz, Gerda; Richter-Kornweitz, Anje und Berg, Annette (Hg.): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prävention gelingen? München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 170–178.
- Richter-Kornweitz, Anje; Utermark, Kerstin (2013): Werkbuch Präventionsketten. Herausforderungen und Chancen beim Aufbau von Präventionsketten in Kommunen. Hannover: Landesvereinigung für Gesundheit und Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Rose, Geoffrey (1992): The Strategy of Preventive Medicine. Oxford, New York, Tokyo: Oxford University Press.

- Rosenbrock, Rolf (2004): Primäre Prävention zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen. Problemskizze und ein Politikvorschlag zur Umsetzung des § 20 Abs. 1 SGB V durch die GKV. In: Rosenbrock, Rolf; Bellwinkel, Michael und Schröder, Alfons (Hg.): Primärprävention im Kontext sozialer Ungleichheit. Wissenschaftliche Gutachten zum BKK-Programm «Mehr Gesundheit für alle». 1. Aufl. Bremerhaven: Wirtschaftsverl. NW Verl. für neue Wiss (Gesundheitsförderung und Selbsthilfe, 8), S. 7-149.
- Trojan, Alf; Reisig, Veronika; Kuhn, Joseph (2016): Gesundheitsförderung in Städten und Gemeinden. In: *Präv Gesundheitsf* 11 (4), S. 259-264. DOI: 10.1007/s11553-016-0557-y.
- Vereinte Nationen: Allgemeine Bemerkungen Nr.12. Das Recht des Kindes, gehört zu werden. Online verfügbar unter [http://www.humanrights.ch/upload/pdf/130813\\_CRC\\_General\\_Comment\\_12\\_d.pdf](http://www.humanrights.ch/upload/pdf/130813_CRC_General_Comment_12_d.pdf), zuletzt geprüft am 28.12.2016.

## E. Stadtplanung und Quartiersmanagement

Kinder müssen sich draußen aufhalten, vor ihrem Haus, in ihrem Wohnumfeld und in ihrem Quartier. Die Freiräume in einem Quartier sind für sie Spiel-, Bewegungs- und Aufenthaltsräume und Räume für Begegnung mit Gleichaltrigen. Dabei halten sich Kinder nicht nur auf Spielplätzen auf, sondern sie nutzen, dort wo es noch möglich ist, Straßen, Wege, Plätze und Grünanlagen. Vielfältig gestaltete, anregungsreiche und miteinander vernetzte Freiräume sind für Kinder eine wichtige Grundbedingung für ein gesundes Aufwachsen. Das konstitutive Moment des Spiels ist die Bewegung – Spielräume sind vor allem Bewegungsräume und Räume, die zu vielfältigen Bewegungsaktivitäten anregen. Der positive Einfluss der Bewegung auf die kognitive Entwicklung von Kindern ist hinreichend untersucht. Freiräume bilden einen Rahmen für die Interaktion von Kindern und Jugendlichen untereinander und zwischen Erwachsenen. Einen besonderen Stellenwert für Kinder haben naturnahe Spielräume. Es sind die oftmals wild bewachsenen Baulücken, Siedlungsränder, die Räume zwischen der Stadt – für Kinder verwunschene Orte, in denen sie sich zurückziehen können und in denen sie mit und in der Natur gestalten können. In diese Flächen versteckt hinein gebaute Baumhäuser sind Spuren und Zeichen ihres Gestaltungswillens. Diese Räume bieten Kindern wichtige Erfahrungen im Umgang mit der Natur – sie haben eine große Bedeutung für ihre emotionale und kognitive Entwicklung. Für Erwachsene sind diese eher ungeordneten Flächen und mit dem Erfordernis einer ordnenden Gestaltung verbunden. Die Vielfalt von informellen und formellen Spielräumen in einem Quartier, die eine Vielfalt an unterschiedlichen Nutzungs- und Aktivitätsmustern ermöglicht, bestimmt die Qualität eines quartiersbezogenen Wohnumfeldes aus Sicht von Kindern und Jugendlichen. Spielräume müssen für Kinder erreichbar sein: das selbständige und sichere Durchstreifen ohne Begleitung der Eltern ist eine weitere Grundbedingung des Spiels, der Bewegung und des Aufenthalts draußen im Freien. Die Vernetzung der Spielräume über Grünstrukturen und über möglichst autofreie Wege ist ein weiteres Qualitätsmerkmal eines kinderfreundlichen Wohnumfeldes. Ein kinderfreundliches Wohnumfeld kann beengte Wohnverhältnisse zum Teil kompensieren und über die vielfältigen Möglichkeiten der spielerischen Aneignung die Selbstkompetenzen von Kindern erhöhen.

Grünflächen sind nicht nur für die gesunde Entwicklung von Kindern von großer Bedeutung, sie verfügen zudem über ein großes Integrationspotenzial. Sie können Mehrfachbelastungen der in benachteiligten Quartieren lebenden Menschen zum Teil kompensieren. Die positive Wirkung eines kinderfreundlichen Wohnumfeldes auf die Aufenthaltsdauer von Kindern draußen im Freien haben Baldo Blinkert, Peter Höfflin et al. in seiner Studie «Raum für Kinderspiel!» – herausgestellt: Die in einer guten Wohnumfeldsituation lebenden Kinder halten sich bis zu drei Stunden draußen im Freien auf (vgl. Blinkert; Höfflin et al. 2014).

Der räumliche Bezugspunkt für die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen ist das Quartier. Seit den 1990er Jahren hat eine zunehmend ungleiche stadträumliche Entwicklung stattgefunden. Während einige Quartiere einen Zugewinn an Lebensqualität aufweisen, befinden sich andere Quartiere in einem Abwärtstrend. Die damit

einhergehende Segregation führt zu einer Konzentration von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und Gruppen mit einem Migrationshintergrund. Die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Problemquartiere sind nicht nur von schwierigen individuellen Lebenslagen betroffen, sondern auch von den strukturellen Belastungen, die gekennzeichnet sind durch städtebauliche Missstände, eingeschränkte Wohnqualitäten sowie durch eine Unterversorgung mit sozialer, gesundheitlicher und kultureller Infrastruktur. Eine mangelnde Ausstattung mit Grün, eine hohe Verkehrsbelastung und damit einhergehende Belastung durch Lärm und Abgase führen zu einer weiteren Belastung der Bewohnerinnen und Bewohner dieser Quartiere, die von der Entwicklung der Gesamtstadt zunehmend abgehängt werden. Die strukturellen Defizite dieser Quartiere führen insbesondere für Kinder und Jugendliche zu einer Beschränkung ihrer Chancen auf Bildung und gesellschaftliche Teilhabe. Die städtebaulichen Defizite, insbesondere die geringe Ausstattung mit Freiflächen und die hohe Verkehrsbelastung schränken Kinder in ihren Möglichkeiten draußen zu spielen, sich zu bewegen und Gleichaltrigen zu begegnen in hohem Maße ein. Die stadträumlich bedingten Mehrfachbelastungen entziehen Kindern und Jugendlichen damit die Grundlagen für ein gesundes Aufwachsen. Ein ungünstiges Wohnumfeld führt zu deutlichen Verzögerungen in ihrer Entwicklung.

Die von einer Abwärtsspirale betroffenen Quartiere leiden unter einem schlechten Image. Die in diesen Quartieren lebenden Menschen erfahren durch die schlechte Adressbildung eine Diskriminierung und soziale Ausgrenzung, was ihre Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe zusätzlich einschränkt.

#### *Beteiligung von Kindern und Jugendlichen*

Die Stabilisierung und Erneuerung von benachteiligten Quartieren eignet sich in hohem Maße für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Sie ermöglicht es Kindern und Jugendlichen, ihre konkreten Erfahrungen in ihrer quartiersbezogenen Lebenswelt in die Verfahren der Beteiligung einzubringen. Durch die Möglichkeit der Mitwirkung an der Erneuerung ihres Quartiers und der Gestaltung konkreter Orte machen sie wichtige Erfahrungen ihrer Selbstwirksamkeit. Kinder und Jugendliche aus allen Milieus und ethnischen Gruppen bringen eine große Bereitschaft mit, sich für ihre Belange zu engagieren.

Die Beteiligungsverfahren mit Kindern und Jugendlichen sind Prozesse der außerschulischen Bildung. Kinder und Jugendliche fühlen sich ernst genommen und machen wichtige Erfahrungen der Wirksamkeit ihres Handelns. Die ihnen in den Beteiligungsprozessen entgegengebrachte Anerkennung und die Kommunikation auf Augenhöhe sind für sie elementare Erfahrungen, die ihre Erfahrungen der sozialen Ausgrenzung zumindest zum Teil kompensieren können. Beteiligungsprozesse sind Prozesse der Selbstbildung. Wie zahlreiche Beispiele aus der Praxis zeigen, bewirkt der Kompetenzzuwachs über Beteiligungsverfahren, dass ältere Kinder und Jugendliche sich nachhaltig für das Gemeinwesen einsetzen und z.B. aktiv in Jugendräten oder -foren mitwirken und die Politik des Gemeinwesens mitgestalten. Über die Beteiligung gewinnt man Kinder und Jugendliche langfristig für das Gemeinwesen. So kann insbesondere über die Beteiligung an Quartierserneuerungsprozessen der



sozialen Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen entgegengewirkt werden. Über die Beteiligung ausgelöste Prozesse der Selbstbildung und Erfahrungen der Selbstwirksamkeit können sich möglicherweise für Kinder und Jugendliche neue Perspektiven für ihr zukünftiges Leben ergeben. Eine gelebte Anerkennungskultur von den am Erneuerungsprozess beteiligten Erwachsenen gegenüber Kindern und Jugendlichen, die in den benachteiligten Quartieren leben, ist eine Grundvoraussetzung für eine gelingende Partizipation, die ihnen Möglichkeitsräume schafft, sich von den individuellen und strukturellen Belastungsfaktoren zumindest zum Teil zu emanzipieren.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Kontext der Sozialen Stadt findet in der Regel projektbezogen statt. Notwendig wäre hingegen eine kontinuierliche Mitwirkung an Prozessen der Quartierserneuerung, um so die Prozesse zu qualifizieren und den Kindern und Jugendlichen eine kontinuierliche Mitwirkung zu ermöglichen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass auch Kinder und Jugendliche aus armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Familien einen Zugang zu den Beteiligungsangeboten erhalten.

## 1. Institutionelle Problemlagen

Die föderale Ebene, um den strukturellen Ungleichheiten von Quartieren wirksam entgegenwirken zu können, ist die Ebene der Städte und Gemeinden. Die kommunalen Handlungsspielräume sind jedoch durch die dramatische Situation der Haushalte vieler Kommunen eingeschränkt. Viele Städte und Gemeinden befinden sich in der Haushaltssicherung und sind nicht in der Lage, über die vorgeschriebenen Pflichtaufgaben die Stadtentwicklung durch planerische Interventionen sinnvoll zu steuern und Ungleichheiten in der Quartiersentwicklung auszugleichen. Ein großer Teil von strukturschwachen Kommunen ist nicht einmal in der Lage, die geforderten Eigenanteile von Förderprogrammen des Bundes und der Länder aufzubringen. Die dadurch bedingten ausbleibenden Interventionen führen zu einer Verschärfung der sozialräumlichen Disparität.

Die föderale Struktur der Bundesrepublik verhindert ein Durchregieren des Bundes auf die nachgeordneten föderalen Ebenen. Das Kooperationsverbot schließt Direktinvestitionen des Bundes im Handlungsfeld der Stadtentwicklung und -erneuerung aus. Vor diesem Hintergrund nimmt die Forderung nach einer Öffnung des Kooperationsgebotes in den Handlungsempfehlungen einen besonderen Stellenwert ein.

## 2. Lösungsansätze

### *Städtebauförderung*

Die Bundesregierung hat auf die auseinandergehende Schere zwischen prosperierenden Quartieren und Quartieren die sich in einer Abwärtsspirale befinden, mit der Auflage des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt reagiert. Das Programm ist ein zielführender strategischer Ansatz, über den Anreiz der Förderung kommunale

Investitionen in benachteiligte Stadtteile zu initiieren und hineinzusteuern. Das Programm, erstmalig in 1999 aufgelegt, ist kontinuierlich fortgeführt worden und wird in der aktuellen Debatte zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik als Leitprogramm definiert. Das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt richtet den Fokus auf die Stabilisierung und Erneuerung von sozial benachteiligten und strukturschwachen Quartieren, die von einer Abwärtsspirale betroffen sind. Die Investitionen zur Ertüchtigung der sozialen Infrastruktur, des Wohnumfeldes und des Wohnens verbessern die Chancen der dort lebenden Bewohnerinnen und Bewohner auf Teilhabe und Integration. Das Programm Soziale Stadt hat sich als Leitprogramm der Städtebauförderung etabliert und in der Praxis bewährt. Die aktive Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner ist als Grundsatz darin fest verankert. Die strategische Ausrichtung auf das Zusammenführen der Ressorts sowie die Bündelung ihrer verschiedenen Fördermittel anderer Ressorts ist ein weiterer, auf integriertes Handeln ausgerichteter Grundsatz des Programms. Über das Zusammenwirken von verschiedenen Handlungsfeldern wie der lokalen Ökonomie, der Bildung, der Gesundheitsförderung, von Wohlfahrtsverbänden, der Wohnungswirtschaft, Stiftungen, Vereinen und Verbänden werden Synergien erzeugt, die insbesondere die endogenen Potenziale der Quartiere stärken und zur Entfaltung bringen. Organisiert werden die integrierten Erneuerungsprozesse über die Einrichtung von Quartiersmanagements vor Ort.

Der aktuelle Fokus der Städtebaupolitik auf die integrierte Quartiersentwicklung ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Quartierserneuerung setzt unmittelbar an der Lebenswirklichkeit der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner an und macht sie zum Ausgangspunkt ihres Handelns. Initiiert werden auf der kommunalen Ebene integrierte Erneuerungsprozesse, die geeignet sind, die Mehrfachbelastung von Bewohnerinnen und Bewohnern belasteter Quartiere zu kompensieren und insbesondere Kindern und Jugendlichen über die Ertüchtigung von Infrastrukturen und Möglichkeiten ihrer aktiven Mitwirkung Perspektiven für ihre Entwicklung zu eröffnen. Das Quartier bildet den Rahmen für die Aktionsräume von Kindern – für Jugendliche ist es ein Ausschnitt ihrer lebensweltlichen Bezüge. Mit dem Programm Soziale Stadt kann zwar die Armut nicht grundsätzlich behoben werden, Kinder und Jugendliche können jedoch durch ihre aktive Mitwirkung ertüchtigt werden, sich neue Lebensperspektiven zu erschließen, die einen Zuwachs an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglichen.

Das vor Ort agierende Quartiersmanagement braucht jedoch die Unterstützung und das Zusammenwirken von den verschiedenen Fachämtern. Um die Belange von Kindern und Jugendlichen in den Prozess der Quartierserneuerung einzubringen bedarf es der Kooperation mit den Jugendämtern und den Ämtern aus den Bereichen Schule, Gesundheit, Kultur, Sport und Soziales. Die Versäulung der Fachämter erschwert jedoch ein kooperatives Vorgehen und integriertes Handeln vor Ort. In der Praxis verstellt die Orientierung der Stadtplanung auf das Planen und Bauen und eine auf Technik orientierte Lösung den ganzheitlichen Blick auf das Quartier und integriertes Handeln. Um jedoch die sozialen, kulturellen, pädagogischen und bildungsbezogenen Aspekte sowie die Verfahren der Beteiligung der Quartiersbewohner frühzeitig, angemessen und systematisch in die Verfahren der Quartierserneuerung mit einzubeziehen, bedarf es eines erweiterten Blicks und eine grundsätzliche

Kenntnis über die Bedeutung der sozialen Aspekte für eine integrierte Stadterneuerung. Die erforderliche Kompetenz seitens der Stadtplaner schließt auch das Wissen um die Bedeutung und Verfahren der Bewohnerbeteiligung mit ein, um frühzeitig Vorhaben und Maßnahmen der räumlichen Planung für die Beteiligung zu öffnen. Hier kann und muss die fachliche Einbindung z.B. des Jugendamtes erfolgen, um die fachlichen Aspekte einer angemessenen Kinder und Jugendbeteiligung in die Stadterneuerung einsteuern zu können. Hier zeigt sich die Bedeutung einer integrierten Gesamtstrategie über Ressorts hinweg, wie sie auch in den Handlungsempfehlungen gefordert wird.

Schnittstellenproblematiken ergeben sich nicht nur durch die Kooperation auf der Ebene der Kommune, sondern auch durch die unübersichtliche Förderlandschaft. Die Fokussierung der Förderprogramme auf benachteiligte Quartiere betrifft auch die Ausrichtung von Förderprogrammen anderer Ministerien. Die Förderkulissen der verschiedenen Ministerien existieren jedoch unabhängig voneinander und werden in der Regel unkoordiniert auf der kommunalen Ebene in Anspruch genommen und umgesetzt. Dadurch werden ihre Wirkungen eingeschränkt, mögliche Synergieeffekte durch ein koordiniertes Vorgehen kommen nicht zur Entfaltung. Zukünftig sind die verschiedenen Programme aus den einzelnen Ministerien miteinander zu verknüpfen. Ihre Inanspruchnahme durch Kommunen ist mit der Auflage eines Zusammenwirkens der relevanten Fachbereiche in den Kommunen zu verknüpfen. Die Stärkung von Kindern und Jugendlichen aus Familien in prekären Lebenslagen ist ein querschnittsorientierter Ansatz und ist nicht allein einem Ressort zuzuschreiben. So ist auf der Seite des Bundes als Anforderung für die Bewilligung ein Zusammenwirken u.a. von Fachbereichen der Stadtentwicklung und -erneuerung und den Fachbereichen Jugend und Soziales festzuschreiben.

#### *Gesetzliche Anpassungsbedarfe*

Neben der Städtebauförderung kann der Bund in der Wahrnehmung seiner Richtlinienkompetenz, über die Einbringung von Gesetzesinitiativen auf das Handeln der Städte und Gemeinden einen direkten Einfluss ausüben.

Mit dem Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 20.10.2015 hat der Bund die Möglichkeit, den Rahmen zentrale Verfahrensgrundsätze in der Stadtentwicklung und -erneuerung verbindlich festzuschreiben. Im Rahmen der Novellierung des BauGB haben neben den staatlichen Körperschaften auch Verbände die Möglichkeiten zur Abgabe von Stellungnahmen. So konnte u.a. durch die Stellungnahme des Deutschen Kinderhilfswerks im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuches zum 20.10.2015 folgender Zusatz zum §3 «Beteiligung der Öffentlichkeit» eingebracht werden: «Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1». Mit diesem Zusatz ist erstmalig die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als Rechtsgrundsatz im BauGB festgeschrieben worden. Dieser Rechtsgrundsatz schreibt die Notwendigkeit auch Kinder und Jugendliche an räumlichen Planungen zu beteiligen – die Art der Beteiligung kann daraus nicht abgeleitet werden. Es bleibt den Städten und Gemeinden überlassen, in welcher Qualität die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen durchgeführt wird. In der Praxis führt dieser Zusatz im BauGB jedoch nicht dazu, dass Kinder

und Jugendliche systematisch und kontinuierlich an geeigneten Maßnahmen und Vorhaben der räumlichen Planung beteiligt werden. Eine häufig angewendete Argumentation von Fachleuten der räumlichen Planung besteht in dem Verweis auf die öffentliche Bekanntmachung von Bürgerbeteiligungsverfahren und die damit intendierte Einladung auch an Kinder und Jugendliche. Die Frage des Zugangs von Kindern und Jugendlichen zu Beteiligungsangeboten und die Qualität der Beteiligung lässt das Gesetz offen.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen findet ihre Berücksichtigung in dem §3 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung vom 20.10.2015: «Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1. Damit ist ihre Beteiligung an Maßnahmen der Stadtplanung, des Städtebaus und der Stadterneuerung gesetzlich vorgeschrieben und damit verpflichtend im Vollzug von Maßnahmen der räumlichen Planung. Diese bedeutende Ergänzung im Rahmen der Novellierung des BauGB sollte von der kommunalen Kinder- und Jugendpolitik und der Jugendhilfe offensiv genutzt werden, um die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen einzufordern.

Die Verankerung der im §3 BauGB formulierten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sollte sich auch in den Maßnahmen der Sozialen Stadt wiederfinden. Empfohlen wird daher die folgende, im Text hervorgehobene Ergänzung für den §171e (5) BauGB durch das Artikelgesetz des Bundeskinderteilhabegesetz zu reformieren und damit die Beteiligung als eines der Grundprinzipien des BKThG in der räumlichen Planung mit einzubeziehen:

«Bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die Beteiligten in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden. Insbesondere Kinder und Jugendliche sind in angemessener Art und Weise an den Erneuerungsprozessen ihrer Quartiere zu beteiligen. Die Gemeinde soll die Beteiligten, dazu gehören auch Kinder und Jugendliche, im Rahmen des Möglichen fortlaufend beraten und unterstützen. ...»

#### *Qualitätssicherung und Instrumentenentwicklung*

Gesetze, Richtlinien und Verwaltungsvereinbarungen geben die Rahmenbedingungen für das Handeln vor, beeinflussen jedoch nicht die Art und Weise der konkreten Ausführung. Im Rahmen der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in die Quartierserneuerung handeln Städte und Gemeinden nach Gutdünken. Auch die Ausgestaltung der Beteiligungsprozesse mit Kindern und Jugendlichen unterliegen den Vorerfahrungen bzw. den Kompetenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommunaler Verwaltungen. Die Frage nach der systematischen und angemessenen Art und Weise der Beteiligung von Kindern an den mehrstufig aufgebauten Prozessen der Quartierserneuerung beschreibt einen Bedarf an praxisorientierter Forschung. So gilt es, insbesondere die Kooperation der Planungsämter mit den Jugendverwaltungen praxistauglich zu entwickeln. Das Zusammenführung von sozialen, bildungs-, beteiligungsorientierten- und raumbezogenen Aspekten in ein praxistaugliches Instrument ist ein Ziel eines zu bearbeitenden Forschungsvorhabens, das gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und dem Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwickelt und begleitet wird.

# LITERATUR

- Blinkert, Baldo; Höfflin, Peter et al. (2014): Raum für Kinderspiel, Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft e.V., Freiburg
- BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016a): Soziale Stadt: Aktuelles. Online verfügbar unter <http://www.stadtebauforderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Aktuelles>
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes und an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2016 vom 18.12.2015/15.03.2016)

## 6. Politische Maßnahmen

Das Aufwachsen eines jungen Menschen unter Armutbedingungen hat grundsätzlich Folgen für die Betroffenen wie die Gesellschaft, in der sie aufwachsen. Auswirkungen ergeben sich in doppelter Weise: Einerseits geht es um die unmittelbare Lage von Kindern und Jugendlichen in ihrer alltäglichen Lebenswelt im Hier und Jetzt. Die Beeinträchtigung von Kinderrechten und soziale Ausgrenzungsprozesse stehen im Vordergrund. Andererseits stellt Armut einen zentralen Risikofaktor für die Entwicklungschancen von jungen Menschen dar. Die Auswirkungen auf ihre zukünftige Lebenssituation aber genauso gesellschaftliche Fragen der Armutsbekämpfung und die Gefahr zunehmender sozialer Ungleichheit sind belangreich. Mit dem Status Quo kann dem «drohenden Ausschluss von Lebenschancen» (BverfG) nicht ausreichend entgegengewirkt werden.

Um jungen Menschen faire Bildungs- und Teilhabechancen zu gewährleisten, ist eine wirksame Bekämpfung von Kinderarmut unerlässlich. Neben einer Existenzsicherung ist dazu eine bedarfsgerechte Unterstützung öffentlicher Institutionen und Infrastrukturen notwendig. An diesem Punkt jedoch bestehen oft Probleme: Angebote erreichen die jungen Menschen nicht, werden nicht abgerufen oder verfehlen ihre Wirkung. Ein weiteres Problem: bislang orientiert sich Armutsbekämpfung in Deutschland primär am Haushaltskontext und dem Erwerbsstatus der Eltern. Das Wohlbefinden und die Teilhabechancen der jungen Menschen, das individuelle Recht benachteiligter junger Menschen auf Unterstützung sind noch nicht ausreichend im Blick, geschweige denn, dass sie strukturell implementiert wären. Wenn Kinder unter Bedingungen von Ausschlusserfahrungen und Armut aufwachsen, ist es zentral die Sicherstellung kindlichen Wohlbefindens mit den Mitteln öffentlicher Infrastrukturen in den Blick zu nehmen. Dies kann wirksam nur dann gelingen, wenn kommunale Gestaltungsperspektiven nachhaltig verbreitert werden. Die Kommunen bei dieser Aufgabe zu unterstützen, ist Aufgabe des Bundes. Um die Infrastrukturen und Maßnahmen auf kommunaler Ebene wirksam zu fördern ist eine Gesamtstrategie des Bundes von Nöten, die neben der materiellen Absicherung der betroffenen jungen Menschen auch die Entwicklung einer nachhaltigen Infrastruktur vor Ort gewährleistet.

### A. Bundeskinderteilhabe-gesetz (BKThG)

Das staatliche Handeln auf allen Ebenen und in allen Bereichen wird aus der Selbstverpflichtung eines modernen, demokratisch legitimierten Staates gespeist. Im engeren Sinn definiert sich der Staat als *«politische Einrichtung (Institutionen und Personen), die mit der Ausübung allgemein verbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungsfunktionen betraut ist, sich dabei demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse bedient und zur Durchsetzung dieser Entscheidungen mit Sanktionsmitteln ausgestattet ist.»*<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <http://arfert.de/der-staatsbegriff.html>.

Danach spielt der Staat eine zentrale Rolle im Zusammenleben der Menschen als «staatliche Gemeinschaft». Dies funktioniert nur, wenn das Zusammenleben durch Regeln organisiert ist. Dabei schwanken diese Regeln immer zwischen der Freiheit, die der Staat dem Einzelnen gewährt, und den Verpflichtungen, die Staat dem Einzelnen auferlegt. Der Staat besitzt also ein Machtmonopol, das er zum Wohle und zum Schutz, zur Sicherung von Lebenschancen und Teilhabe seiner Bürger/innen (also auch Minderjährige) ausüben soll und das er für ein geordnetes Miteinander dieser Gemeinschaft braucht. Dieses Machtmonopol wird durch Gesetze und Verordnungen umgesetzt – in einem demokratischen Staat als Folge politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse.

Ein moderner, demokratischer legitimierter Staat hat den Auftrag, soziale Gerechtigkeit anzustreben, um das Wohlleben aller zu sichern. Als Sozialstaat dient er dem Zweck des gemeinsamen Wohlstandes. Alle Bürger/innen sollen im Stande sein, aktiv an den gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen teilzuhaben.

Der Sozialstaat setzt sich zum Ziel, menschenwürdige Lebensverhältnisse sicherzustellen, Armut zu bekämpfen, in Notlagen zu helfen, Chancengleichheit zu schaffen, ein Einkommen im Alter zu sichern, das Risiko bei Arbeitslosigkeit zu minimieren sowie bei Krankheit, Pflege und bei der Kindererziehung finanziell zu unterstützen. Dies geschieht in der Regel als soziale Sicherung durch Versicherungs-, Versorgungs- und/oder Fürsorgeleistungen.

Der Auftrag, und damit staatliches Handeln auf allen Ebenen und in allen Bereichen in Bezug auf minderjährige Bürgerinnen und Bürger wird grundsätzlich aus der UN-Kinderrechtskonvention mit ihren vier Grundprinzipien gespeist.<sup>7</sup> Daraus ergeben sich viele Einzelrechte für Kinder und Jugendliche, die in drei Gruppen eingeteilt werden können:

1. Versorgungsrechte: Kinder haben ein Anrecht auf Gesundheitsversorgung, Bildung, angemessene Lebensbedingungen, Ernährung und Kleidung, eine menschenwürdige Wohnung und auf soziale Sicherheit.
2. Schutzrechte: neben angemessener Versorgung brauchen Kinder besonderen Schutz. Sie haben ein Recht auf Schutz vor körperlicher oder seelischer Gewalt,

7 (1) Das Recht auf Gleichbehandlung: Kein Kind darf benachteiligt werden – sei es wegen seines Geschlechts, seiner Herkunft, seiner Staatsbürgerschaft, seiner Sprache, Religion oder Hautfarbe, einer Behinderung oder wegen seiner politischen Ansichten (Artikel 2 Absatz 1). (2) Das Wohl des Kindes hat Vorrang: Wann immer Entscheidungen getroffen werden, die sich auf Kinder auswirken können, muss das Wohl des Kindes vorrangig berücksichtigt werden – dies gilt in der Familie genauso wie für staatliches Handeln. Kinder sind keine reine Privatangelegenheit. Die Förderung ihrer Entwicklung und ihr Schutz sind auch eine öffentliche Aufgabe (Artikel 3, Absatz 1). (3) Das Recht auf Leben und Entwicklung: Jedes Land verpflichtet sich, in größtmöglichem Umfang die Entwicklung der Kinder zu sichern – zum Beispiel durch Zugang zu medizinischer Hilfe, Bildung und Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch (Artikel 6). (4) Achtung vor der Meinung und dem Willen des Kindes: Alle Kinder sollen als Personen ernst genommen und respektiert und ihrem Alter und Reife gemäß in Entscheidungen einbezogen werden. Aus diesen Prinzipien leiten sich zum Beispiel das Recht auf freie Meinungsäußerung und Beteiligung ab (Artikel 12).

vor Misshandlung oder Verwahrlosung, grausamer oder erniedrigender Behandlung und Folter, vor sexuellem Missbrauch und wirtschaftlicher Ausbeutung.

3. Beteiligungsrechte: Kinder haben ein Recht auf freie Meinungsäußerung und auf freien Zugang zu Informationen und Medien. Sie haben Anspruch auf kindgerechte Information. Die Staaten müssen das Recht der Kinder auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit achten. Sie müssen die Privatsphäre und die persönliche Ehre von Kindern schützen. Kinder haben ein Recht auf Freizeit und Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben.

Die individuellen Rechte junger Menschen zu garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur (inkl. soziale Dienstleistungen zwecks Verwirklichung dieses individuellen Rechts) zu schaffen, ist originäre Aufgabe des Staates auf allen Ebenen und in allen Bereichen. Der Bund hat dafür über seine Gesetzgebungs- und Eingriffskompetenzen Sorge zu tragen.

Ein Aufwachsen junger Menschen im Wohllleben zu gestalten, erfolgt im Zusammenspiel von privater (elterlicher) und öffentlicher Verantwortung<sup>8</sup> (BMFSFSJ 2013). Letztere impliziert eine Verantwortung für die Inklusion der Bürger/innen, und zwar dergestalt, dass alle Bevölkerungsteile an den typischen Lebensmöglichkeiten der modernen Gesellschaft teilhaben können. Die Einforderung der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ist mit der Erwartung verbunden, dass sich auf diese Weise die Teilhabechancen der Mädchen und Jungen verbessern sowie soziale Ungleichheiten zwischen verschiedenen Teilgruppen unter ihnen vermindern lassen.

Mit Blick auf armutsbetroffene Kinder und Jugendlichen hat der Staat (Bund) aufgrund geltender Gesetze folgende Aufträge:

- Herstellung gleicher Lebenswelten für Kinder und Jugendliche in Deutschland.
- Sicherung gleicher sozialer Chancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland.
- Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums.
- Förderung der vollen Entfaltung der Lebenschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen.
- Staatlicher Bildungs- und Erziehungsauftrag mit Gewährleistung aller Fördermaßnahmen von armen Kindern und Jugendlichen, die über die reine Vermittlung von Wissen in der Schule hinausgehen.

Sowohl abgeleitet aus den Einzelrechten des jungen Menschen als auch aus dem Sozialstaatsprinzip und damit auch der staatlichen Schutzpflicht für die Persönlichkeitsentfaltung und -entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz hergeleitet wird, besteht eine eigenständige Verpflichtung des Bundes, armutsbetroffenen Kindern und Jugendlichen ein Aufwachsen im Wohllleben zu sichern.

<sup>8</sup> Dazu zählen neben dem Staat auch Zivilgesellschaft und Markt.



### *Sicherung der Bildungs- und Teilhabechancen*

Durch den Erlass des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch habe der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG abschließend Gebrauch gemacht. Der Bund trage dementsprechend die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums.

Der Bund ist diesen Grundlagen zufolge verpflichtet, Bildungs- und Teilhabechancen von armutsbetroffenen jungen Menschen, soweit sie über schulisches Wissen hinausgehen, zu garantieren, um Lebenschancen der Gruppe in Bezug auf die Durchschnitts-kindheit zu realisieren. Diese Verpflichtung des Bundes bedeutet, er muss armutsbetroffenen jungen Menschen besondere Förderung durch Maßnahmen der Infrastrukturentwicklung sowie Geld-/Dienst- und Sachleistungen zugutekommen lassen, um ihnen mit dem Ziel der Chancengerechtigkeit spezifische Möglichkeiten und Chancen zur individuellen Verwirklichung und gesellschaftlichen Teilhabe zu eröffnen und zu sichern.

Diese Verpflichtung ist derzeit an keiner zentralen Stelle festgehalten, sie schlägt sich zudem häufig unzureichend und nur indirekt über die Bereitstellung von Maßnahmen nieder. Daher soll über ein neu zu schaffendes Bundeskinderteilhabe-gesetz (BKThG) ein individuelles und einklagbares Anspruchsrecht für junge Menschen, die von Armut betroffen sind, explizit festgehalten werden. Das BKThG verankert das Recht der Kinder auf Förderung der sozialen und kulturellen Teilhabe, Unterstützung in Bildungsprozessen, der Entwicklung der Persönlichkeit, auf Unterstützung ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung. Es schreibt darüber hinaus fest, dass Kinder über das sächliche Existenzminimum hinaus einen zusätzlichen Bedarf an Bildung, Gesundheit, Persönlichkeitsentwicklung und sozialer Teilhabe haben.

Ziel des Gesetzes ist es, dieses Recht auf gesellschaftliche Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres zu garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur zu schaffen. Dies muss vor allem für diejenigen gelten, die in Haushalten leben, die auf staatliche Transferleistungen (Leistungen der Grundsicherung nach SGB II, SGB XII und AsylbLG, Wohngeld und Kinderzuschlag) angewiesenen sind.

Der Bund trägt im Sinne des Gesetzes die Letztverantwortung dafür, dass allen Kindern und Jugendlichen eine soziale Infrastruktur vor Ort zur Verfügung steht. An dieser Stelle wird somit die Verantwortung des Bundes deutlich und verbindlich festgeschrieben. Er hat zudem die Aufgabe, die Qualität der von ihm finanzierten Infrastruktur durch Monitoring und Evaluation kontinuierlich zu überprüfen.

Da Kinder nicht an den Eltern vorbei gefördert werden können, muss die Förderung so angelegt sein, dass die Eltern bei ihrer Aufgabe unterstützt werden. Daher schafft das Bundeskinderteilhabe-gesetz unter anderem einen Rechtsanspruch auf Leistungen der allgemeinen Förderung der Erziehung in den betroffenen Familien (Änderung des § 16 SGB VIII), darunter fallen insbesondere Angebote der Familienbildung, der Beratung in Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen sowie Angebote der Familienfreizeit und -erholung. Diese stützenden, fördernden und entlastenden Leistungen sollen die Erziehungskraft in der Familie präventiv

stärken und sind unabhängig von dem Vorhandensein einer konkreten Problemlage oder eines erzieherischen Bedarfs..

Neben der Einbeziehung und Stärkung der Familien, soll zudem die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen selbst als zentrales Grundprinzip im BKThG verankert werden. Der hohe Stellenwert der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wird durch die expliziten Regelungen in der UN-Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechte-Charta deutlich. So legt Artikel 12 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention fest: «Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.» Darauf nimmt auch die EU-Grundrechte-Charta in Artikel 24 Absatz 1 Satz 3 Bezug, wo es hinsichtlich der Beteiligung von Kindern heißt: «Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.»

Dabei muss ein besonderes Augenmerk auf junge Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen gelegt werden. Um den Folgen von Armut nachhaltig entgegen zu wirken, ist es von zentraler Bedeutung, psychische Widerstandsfähigkeit gegenüber psychosozialen, psychischen und biologischen Entwicklungsrisiken zu entwickeln. Dies wird wissenschaftlich unter dem Begriff «Resilienz» gefasst. Dabei ist die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen an den sie betreffenden Entscheidungen als Resilienz förderndes Angebot ein wesentliches Element zur Stärkung von Empathie und Sozialverhalten und damit für die Entwicklung benachteiligter Kinder und Jugendlicher von elementarer Bedeutung.

Im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention soll das BKThG daher für die Gruppe der jungen Menschen eine spezifische Unterstützung beim Zugang zum Recht auf Beteiligung in Angelegenheiten, die sie betreffen, der Berücksichtigung ihrer Meinung entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung und der Beteiligung bei der Gestaltung der Lebensbedingungen in ihrem Quartier gewährleisten. Es wird dadurch die Voraussetzung für eine Umsetzung dieser Rechte in verschiedenen Leistungsbereichen geschaffen sowie zusätzlich durch Änderungen des Baugesetzbuches oder des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Artikelgesetz der Anspruch in zentralen Bereichen gestärkt. Um Kinder und Jugendliche darüber hinaus als eigenständige Träger von Rechten und somit in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken, wird im BKThG ein eigenständiges Antragsrecht für Kinder und Jugendliche eingeführt. Über dieses soll sichergestellt werden, dass Leistungen bei den Kindern und Jugendlichen ankommen sowie die Subjektstellung von Kindern und Jugendlichen als Leistungsempfängerinnen und -empfänger gestärkt werden. Bei Widerspruch der Eltern, liegt die Entscheidung beim Familiengericht.

Gleichzeitig muss der Bund insbesondere dafür Sorge tragen, dass die leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und Eltern über die Angebote, die ihnen zustehen, informiert werden. In diesem Sinne sieht das BKThG vor, ein verbindliches Netzwerk nach dem Beispiel des Bundeskinderschutzgesetzes in den Kommunen zu schaffen, in denen alle Akteure im Kontext der Förderung von Kindern und Jugendlichen (insbesondere Träger der Jugendarbeit, Jugendbildung, Jugendverbandsarbeit und der

Sportvereine, die Stellen der Familienbildung, Frühförderstellen, Kindertageseinrichtungen, Horte, Sozialpädiatrische Zentren, Schulen, die Agenturen für Arbeit, Sozial- und Gesundheitsämter) zusammenarbeiten, um die Bedarfe vor Ort zu ermitteln, die Angebote weiterzuentwickeln sowie die Information über existierende Leistungen zu verbreiten. Die Zusammenarbeit soll durch den örtlich zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe organisiert werden, der die Gesamtverantwortung trägt. Ziel ist es somit, dass flächendeckend verbindliche Angebotsstrukturen zur Förderung der Bildung und sozialen Teilhabe geschaffen werden.

Das bestehende Bildungs- und Teilhabegesetz soll in das neue BKThG übernommen werden und somit eine einheitliche Anspruchsgrundlage für Kinder, die derzeit über verschiedene gesetzliche Regelungen (SGB II und SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohngeldgesetz, Bundeskindergeldgesetz) geregelt ist, geschaffen werden. Die Verantwortlichkeit wird bei einer zuständigen Stelle dem Jugendamt oder einer vom Land zu bestimmenden Stelle liegen.

Das BKThG sieht darüber hinaus auch vor, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes, die derzeit nur unzureichend bei den Kindern ankommen, niedrigschwellig insbesondere an den Orten, an denen sich Kinder und Jugendliche ohnehin regelmäßig aufhalten – dies sind Kindertageseinrichtungen und Schulen – anzudocken. Es braucht zukünftig nur noch ein Globalantrag gestellt werden, die Leistungen werden dann über die jeweiligen Institutionen abgerechnet. Zudem werden die im bisherigen Bildungs- und Teilhabepaket vorgesehenen Leistungen weiterentwickelt und ausgeweitet, sodass sie den Leistungsberechtigten in bedarfsdeckender Höhe direkt und unbürokratisch über die Institutionen zur Verfügung gestellt werden können.

Über die hier beschriebenen zentralen Regelungen hinaus soll das BKThG Änderungen weiterer Gesetzen (Artikelgesetz) bündeln, die u.a. die Familienförderung, Gesundheitsförderung, Bildungsförderung, Wohnumfeldentwicklung und Verkehrsinfrastruktur betreffen und die oben beschriebenen Anspruchsrechte und Grundprinzipien entsprechend umsetzen.

## LITERATUR

BMFSFJ (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht – Zusammenfassung, Berlin: <https://www.bmfsfj.de/blob/93146/6358c96a697b0c3527195677c61976cd/14-kinder-und-jugendbericht-data.pdf>.

## B. Grundgesetzänderung

### *Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten des Bundes*

#### **a. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Kinderteilhabegesetz**

Die Regelungszuständigkeit des Bundes für die Verbesserung der Verwirklichungs- und Teilhabechancen von benachteiligten Kindern in Form eines Kinderteilhabegesetzes (KITG) ergibt sich aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG. Danach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht über die öffentliche Fürsorge, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert.

#### **1. Öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der öffentlichen Fürsorge i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG «nicht eng» zu verstehen.<sup>9</sup> Er umfasst insbesondere die Jugendpflege und -hilfe, einschließlich der frühkindlichen Förderung.<sup>10</sup> Dabei hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass der Bildungsbezug einer Förderung von Kindern, speziell in Kindertageseinrichtungen, die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in diesem Bereich nicht tangiert. Denn fürsorgerische und bildungsbezogene Aufgaben sind im Rahmen der frühkindlichen Förderung eng und untrennbar miteinander verbunden.<sup>11</sup> Maßgebend ist eine zumindest potentielle Bedürftigkeit, die sich in einer typisierend bezeichneten und nicht notwendig akuten Bedarfslage manifestiert, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.<sup>12</sup> Das ist bei unterstützenden Bildungsangeboten mit dem Ziel der Förderung speziell von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen gegeben. Der Bereich vorschulischer Bildung ist darin einbezogen.<sup>13</sup>

Im Entwicklungsverlauf von Menschen werden erhöhte wirtschaftliche und soziale Risiken in erheblichem Maß schon ganz zu Anfang angelegt. Die sich dabei ausprägenden Unterschiede sind nicht nur das Ergebnis von persönlicher Veranlagung; auch der jeweilige familiäre Hintergrund sowie die Lebensumstände in dieser kritischen Lebensphase leisten dazu wesentliche Beiträge. Daher sollten Bildungs- und Unterstützungsleistungen armutsgefährdete Kinder möglichst früh im Lebensverlauf erreichen. Hierauf zielen die Regelungen des Kinderteilhabegesetzes, was u.a. auch die Festlegung von Qualitätsanforderungen für Kindertagesstätten umfasst (Wieland 2016: 13).

In seiner grundlegenden Entscheidung zum menschenwürdigen Existenzminimum im Grundsicherungsrecht hat das Bundesverfassungsgericht 2010 festgestellt,

<sup>9</sup> BVerfGE 97, 332 (341); 88, 203 (219).

<sup>10</sup> BVerfGE 22, 180 (212 f.); 87, 1 (34 f.); 97, 332 (341 f.).

<sup>11</sup> BVerfGE 97, 332 (341).

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 29.

<sup>13</sup> BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 30; vgl. auch Wieland, Gutachten (2016), 8.

dass der Bund über seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch bildungsbezogene Leistungen vorsehen kann. Notwendige Aufwendungen zur Wahrnehmung schulischer und außerschulischer Bildungsangebote gehören zum existentiellen Bedarf von Kindern und Jugendlichen.<sup>14</sup> Macht der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch, wie er dies für die Bildungs- und Teilhabeleistungen getan hat, trägt er die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums auch in diesem Bereich und kann sich nicht auf konkurrierende Landeszuständigkeiten berufen.<sup>15</sup> Denn die Zuständigkeit der Länder betrifft primär den personellen und sachlichen Aufwand für die Institution Schule und nicht den individuellen Bedarf von hilfebedürftigen Schülerinnen und Schülern.<sup>16</sup> Auch ist der Bund nicht daran gehindert, spezifische Unterstützungsangebote der Jugendhilfe im Bereich der Schulen zu regeln, wenn und soweit er keine eigenen Regelungen der Schulorganisation trifft oder in den Kernbereich ihrer pädagogischen Arbeit wie Festlegung der Lehrinhalte oder Unterrichtsgestaltung eingreift (ausführlich Kunkel 2016)

## 2. Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes

Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge besteht nach Art. 72 Abs. 2 GG nur, wenn und soweit (1.) die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder (2.) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordern.

Aus der Erforderlichkeit zur «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse» in ganz Deutschland leitet sich zwar keine Notwendigkeit zur Nivellierung der sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten ab, wohl aber die flächendeckende Sicherung gleicher sozialer Chancen durch den Bund. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefährdet und der Bund zu Regelung ermächtigt, «wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesdeutsche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.»<sup>17</sup> Allein wenn man die nach Bundesland, Region und Sozialraum deutlich divergierenden Quoten von Kindern aus einkommensarmen Familien betrachtet, ist klar, dass sich eine Beeinträchtigung des bundesdeutschen Sozialgefüges nicht erst abzeichnet, sondern in einzelnen Regionen und Städten bereits zu konstatieren ist.<sup>18</sup> Das in Aussicht genommene KinderteilhabeGesetz hat zum Ziel, gerade den Kindern in sozial benachteiligten Umfeldern bessere Lebenschancen zu eröffnen, und dient damit unmittelbar der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne des Art. 72 Abs. 2, 1. Alt. GG.

Des Weiteren ist auch von der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit nach Art. 72 Abs. 2, 2. Alt. GG

<sup>14</sup> Ebd., 246.

<sup>15</sup> BVerfGE 125, 175 (241).

<sup>16</sup> Ebd., 248.

<sup>17</sup> BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 35.

<sup>18</sup> Verweis auf Holz.

auszugehen. Bezüglich der Gesetzgebung zur Rechtseinheit ist dies der Fall, «wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann».<sup>19</sup> Gerade mit Blick auf die existenzsichernden Leistungen zugunsten von Kindern wäre eine Zersplitterung in sechzehn unterschiedliche Leistungsgesetze der Länder kaum zu verantworten.

Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist ein Bundesgesetz nach der Rechtsprechung erforderlich, «wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten.»<sup>20</sup> Das mit der Förderung der vollen Entfaltung der Lebenschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen direkt verbundene Ziel ist eine Verringerung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit. Fortschritte bei diesem Ziel sind ein öffentliches Gut, dessen Nutzen nicht nur die Wirtschaft erfasst, sondern über die gesamte Bevölkerung streuen kann. Für die Bürgerinnen und Bürger kann ein Mehr an Gleichheit einen Wert an sich darstellen, aber ihre Wohlfahrt auch mittelbar steigern, etwa über Verbesserungen bei der Sicherheit. Denkbar sind auch externe Effekte gesamtwirtschaftlicher Natur. Renditen der sozialen Investition in die Entwicklung benachteiligter können später etwa in Form höherer Steuer- und Beitragseinnahmen oder geringerer Transferausgaben anfallen, womit die Lasten der Bürgerinnen und Bürger aus der Finanzierung der Staatstätigkeit fallen und mit nicht-neutraler Besteuerung verbundene Wohlfahrtsverluste geringer werden. Andere denkbare gesamtwirtschaftliche externe Effekte sind Wachstumsimpulse durch die Auflösung von Fachkräfteengpässen, die in einigen Bereichen bereits heute bestehen und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zunehmen werden.

## **b. Steuerungsprobleme zwischen Bund, Land und Kommunen**

Die genannten Begründungen für die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes stehen auf den ersten Blick im Widerstreit mit dem Subsidiaritätsgedanken, wonach Handlungen zur Problemlösung auf der untersten dafür zweckmäßigen Ebene durchgeführt werden sollten. Dieses Prinzip spricht angesichts der Vielfalt individueller Lebenslagen und der Zusammenwirkung sozio-ökonomischer Benachteiligung und lokaler sozialräumlicher Faktoren für eine Organisation der Hilfen für Kinder aus Familien in prekären Lebenslagen auf der Ebene der Kommunen. Dieser Anforderung trägt die derzeitige Ausgestaltung des föderalen Systems in Deutschland auch Rechnung: So sorgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den dringend erforderlichen bundesweit gleichwertigen Rahmen; die Durchführung ist jedoch zu einem Gutteil an die Städte, (Land-)Kreise und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen delegiert. Hieraus ergibt sich zugleich jedoch auch ein Reibungsverluste erzeugendes

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 49.

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 49.

institutionelles Spannungsfeld, da Regelungs- und Ausführungskompetenz auseinander fallen.

Der Bund beeinflusst die Umwelt, in der Kinder aufwachsen, zum einen durch die Bereitstellung von (Sozial-)Leistungen auf der individuellen bzw. der Haushaltsebene, zum anderen indirekt durch Setzungen im Bereich der grundlegenden Versorgungsinfrastruktur. Dem allgemeinen Nachteilsausgleich für Familien dient ein komplexes, Ressourcen intensives System ehe- und familienbezogener Leistungen. Soweit es sich hierbei um Geldleistungen handelt, verbessern diese jedoch vielfach nicht die materiellen Ressourcen der Haushalte mit Kindern in prekären Lebenslagen, da sie auf die soziale Grundsicherung angerechnet werden. Diese Geldleistungen dienen der Deckung existenzielle Bedarfe; das bestehende Sozialgeld für Kinder sichert dabei gemäß § 23 SGB II nur das sächliche Existenzminimum. Zwar hat der Bund nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Grundsicherung prinzipiell auch die Bedarfe abzudecken, die in den Phasen kindlicher Entwicklung zur Entfaltung der Persönlichkeit erforderlich sind. Dieser Forderung wird derzeit jedoch lediglich dadurch genüge getan, dass die Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern als Sach- oder Geldleistungen erbracht werden, die erst auf Antrag abgedeckt werden (§23 SGB II).

Die Zuständigkeit für die Durchführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen des SGB II wiederum liegt auf kommunaler Ebene. Durch die Verortung des Bildungs- und Teilhabepakets im Sozialleistungsrecht wurde zwar erreicht, dass der Bund die den Kommunen zugewiesene Aufgabe mitfinanzieren kann, denn dies ist finanzverfassungsrechtlich nur für die gemeinsamen Einrichtungen der Sozialverwaltung nach SGB II zugelassen. Wie bei anderen Geldleistungen der sozialen Fürsorge erfolgt diese Kostenbeteiligung des Bundes allerdings indirekt, indem der Bund pauschale Zahlungen an die Länder überweist; staatsrechtlich bilden die Kommunen im deutschen Föderalismus nämlich keine eigenständige dritte Ebene, sondern sind integraler Teil der Länder.

In Folge der Absicherung ausgewählter Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern im Regelungskreis der Grundsicherung nach SGB II entstehen nach der gegenwärtigen Regelung zudem problematische Überschneidungen mit den Sach- und Dienstleistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII. Die Kinder- und Jugendhilfe dient den gesetzlichen Zielen, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern, Benachteiligungen abzubauen, sie vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, sowie die Eltern bei der Erziehung zu beraten. Sie ist präventiv gestaltet und soll daher frühzeitig einsetzen. Die Ziele der Kinder- und Jugendhilfe orientieren sich also an der Erkenntnis, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenschancen von Risikokindern im frühen Lebensverlauf besonders wirksamen und nachhaltig sind.

Während der Rahmen des Fürsorgeauftrags und die Pflichtaufgaben der Kinder- und Jugendhilfe durch die Sozialgesetzgebung des Bundes geregelt sind, haben die Kommunen bei der konkreten Durchführung der damit verbundenen Sachhilfen – etwa Einrichtungen – und Dienstleistungen – etwa Beratung und Unterstützung – einen großen Gestaltungs- und Ermessensspielraum. Gemäß dem

Subsidiaritätsprinzip erfolgt die Leistungserbringung überwiegend durch freie Träger. Diese Organisationsweise führt zu einer starken Variation bei Umfang und Qualität des Leistungsangebots vor Ort, was dem übergeordneten Ziel der flächendeckenden Sicherung gleicher sozialer Chancen durch den Bund zuwiderlaufen kann. Passend zur dezentralen Durchführungsverantwortung obliegt die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe den Kommunen, wofür diese gemäß dem Konnexitätsprinzip der Finanzverfassung keine direkte Kompensation der Kosten erhalten.

Die fehlende Finanzierungsverantwortung des Bundes für Sach- und Dienstleistungen zur Förderung der Entwicklung von benachteiligten Kindern bedeutet eine Trennung von Regelungs- und Finanzierungsverantwortung. Dies birgt die Gefahr, dass die Bundesebene den Katalog der dezentral umzusetzenden Pflichtleistungen zu Lasten der untergeordneten Ebenen ausbaut. Die Konstruktion als Fürsorgeleistung im Rahmen des SGB II, durch die der Bund mehr Finanzierungsverantwortung übernehmen kann, bleibt im bestehenden rechtlichen Rahmen der Finanzverfassung ebenfalls nicht ohne Probleme. So schaffen die unterschiedlichen Finanzierungsweisen der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe und der Leistungen zur Förderung von Bildung und Teilhabe nach SGB II, die sich inhaltlich zudem teilweise überschneiden, einen Anreiz, dass sich Kommunen und Länder im Austausch gegen die bundesfinanzierten Aufgaben die von ihnen selbst zu finanzierenden Leistungen der Bildungs- und Teilhabeleistungen zurückfahren – so dass in der Summe bedürftige Kinder nicht besser unterstützt werden. Die Gefahr eines solchen Rückzugs ist besonders groß in strukturschwachen Gebieten mit leeren öffentlichen Kassen, was die räumliche Ungleichheit der Entwicklungs- und Lebenschancen von Kindern noch weiter vergrößern könnte.

### **c. Finanzierungskompetenzen des Bundes**

Bei Zuweisung neuer Aufgaben an die Länder und Kommunen zur Förderung und Unterstützung armutsgefährdeter Kinder und Jugendlicher stellt sich die Frage, wie der Bund die Finanzierung der notwendigen Leistungen sicherstellen kann. Hierfür bestehen finanzverfassungsrechtlich unterschiedliche Wege.

#### **1. Lösung im Rahmen des Konnexitätsprinzips**

Nach dem sogenannten Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts Anderes bestimmt. Grundsätzlich vollziehen die Länder nach Art. 30 GG und Art. 83 GG die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten. Entsprechend müssen sie die Kosten tragen, die mit der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben verbunden sind. Begründen Bundesgesetze neue Aufgaben und Leistungsansprüche, so müssen die Länder hierfür aus ihren Haushalten aufkommen. Zur Sicherung der Finanzinteressen der Ländern bedürfen Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen, nach Art. 104a Abs. 4 GG der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende



Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.<sup>21</sup> Die Länder werden daher im Regelfall ihre Zustimmung davon abhängig machen, dass sie eine finanzielle Kompensation vom Bund erhalten.

Der übliche Weg hierfür ist die Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern an den Umsatzsteuereinnahmen gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG. Dabei haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Aufgaben. Die Anteile von Bund und Ländern sind daher neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich ändert. Soweit auf die Länder und Kommunen per Bundesgesetz neue Aufgaben zur Förderung und Unterstützung armutsgefährdeter Kinder und Jugendlicher und damit Ausgaben zukommen, wäre es entsprechend die Aufgabe des Bundesgesetzgebers, ihnen einen höheren Anteil am Aufkommend der Umsatzsteuer zuzuweisen (Wieland 2016:15)

Ein Nachteil dieses Ansatzes besteht darin, dass eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzmittel an Kommunen mit einem hohen Anteil an Kindern, die in sozial prekären Verhältnissen leben, also die zielgruppenspezifische Zuteilung und effiziente Verwendung der Mittel, durch den Bund nicht gesteuert werden kann. So kann es zu einer Abschöpfung zusätzlich vom Bund bereitgestellter Finanzmittel durch die Länder kommen, ohne dass der Bund hierauf Einfluss nehmen kann. Soweit zusätzliche Bundesmittel von den Ländern nicht an die Kommunen durchgereicht werden, oder die Länder im Gegenzug ihre eigenen Finanzierungsbeiträge zurückfahren, kann die kommunale Finanzausstattung und damit im Endergebnis das Angebot an Sach- und Dienstleistungen entgegen der Intentionen der Bundesebene unverändert bleiben.

Eine Möglichkeit, dies zu ändern, ließe sich gegebenenfalls über Art. 106 Abs. 5a GG erreichen, der vorsieht, dass ein bestimmter Anteil am Umsatzsteueraufkommen per Bundesgesetz den Gemeinden zugeteilt wird. Allerdings müssten dann im Rahmen des Gemeindefinanzreformgesetzes ein Schlüssel für die Finanzmittelzuteilung gefunden werden, der die spezifische Bedarfslage der Kommunen mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel berücksichtigt, also etwa den Anteil von fürsorgeberechtigten Haushalten mit Kindern im Gemeindegebiet.

## 2. Kooperationsverbot im Bildungsbereich

Die Zuständigkeitsverteilung durch das Grundgesetz weist die Verantwortung und die Gesetzgebungskompetenz für das Bildungswesen ausschließlich den Ländern zu. Das mit der Föderalismusreform 2006 eingeführte sogenannte «Kooperationsverbot» bedeutet zudem, dass im Bereich der Schulen eine dauerhafte Zusammenarbeit von Bund und Ländern nicht erlaubt ist. Damit ist derzeit grundsätzlich auch keine finanzielle Unterstützung des Bundes für die Verbesserung der Bildungschancen von Schülerinnen und Schülern möglich.

Mit der strikten Verortung der Verantwortung für die schulische Bildung auf der Länderebene ist eine Trennlinie zum bundessozialgesetzlich geregelten Entwicklungsförderung durch die Kinder- und Jugendhilfe gegeben. Diese erschwert die

<sup>21</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 104a Rn. 8.

Umsetzung von ganzheitlichen Konzepten der Kompetenzentwicklung für benachteiligte Kinder, mit denen sich die für den Wissenserwerb und Bildungserfolg gleichermaßen relevanten kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten miteinander abgestimmt und eng verzahnt fördern ließen. Die strikte Länderhoheit im Bereich der schulischen Bildung fördert zudem institutionell und durch die Ressourcenausstattung bedingte räumliche Unterschiede in den Bildungschancen von Kindern; dies zeigt sich beispielsweise an den systematischen Unterschieden der bei Schülerleistungstests erzielten Ergebnisse zwischen den Bundesländern.

Das «Kooperationsverbot» ist in Art. 91b Abs. 1 GG für den Hochschulbereich deutlich gelockert worden. Nunmehr können Bund und Länder durch Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Eine entsprechende Öffnung für den Schulbereich wird von Expertinnen und Experten seit Jahren gefordert, damit der Bund die Länder bei der dringend notwendigen Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, insbesondere zur Bekämpfung von Bildungsarmut und zur Umsetzung der Inklusion, im Rahmen einer gesamtstaatlichen Bildungsstrategie effektiv unterstützen kann (Allmendinger et. al 2015).

Die nunmehr beabsichtigte Einführung eines Art. 104c GG, der es dem Bund erlaubt, den Ländern Finanzhilfen «für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Infrastruktur» zu gewähren,<sup>22</sup> ist ein Schritt in diese Richtung. Es wird allerdings bei der Umsetzung im Rahmen der Bundesgesetzgebung darauf zu achten sein, dass die notwendige investive Unterstützung der Kommunen durch den Bund tatsächlich in den strukturschwachen Regionen und Stadtteilen ankommt und dort vorrangig an Schulen mit hohen Anteilen von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern (in Berlin z.B. «Brennpunktschulen») eingesetzt wird.<sup>23</sup>

Jedoch ist diese Lösung in ihrer Wirkung begrenzt. Denn einerseits werden davon lediglich investive Maßnahmen gedeckt; eine längerfristige oder dauerhafte Förderung der Kommunen kann also auf diesem Weg nicht erfolgen. Andererseits sind die Finanzmittel degressiv auszugestalten (Art. 104c Satz 2 GG-E i.V.m. Art. 104b Abs. 3 GG). Um diese zu vermeiden, wären Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit im Bildungswesen, speziell für armutsbetroffene Kinder und Jugendliche, besser als Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG zu verankern (Wieland 2016: 4 f.).

### *Erweiterung des Art. 104a Abs. 3 GG*

Eine effektive (Mit-)Finanzierungsmöglichkeit des Bundes besteht momentan nach Art. 104a Abs. 3 GG für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden. Hier kann im Gesetz bestimmt werden, dass die

<sup>22</sup> BT-Drucks. 18/11131, S. 8.

<sup>23</sup> Das gegenwärtige Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl., I S. 974. 975), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. November 2016 (BGBl. I S. 2613), stellt keine bundeseinheitlichen Kriterien auf, sondern überlässt den Ländern «entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände» (§ 7 Abs. 3).

Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr, wird es in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG ausgeführt.<sup>24</sup> In diesem Fall verbleibt die Wahrnehmungskompetenz weiterhin bei den Ländern, der Bund kann aber nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Gesetzes erlassen sowie den Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG Weisungen erteilen. Die Bundesaufsicht erstreckt sich dann auf die Gesetz- und Zweckmäßigkeit der Ausführung (Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG).

Für (Sozial-)Leistungsgesetze, die über Geldleistungen hinaus auch geldwerte Sach- und Dienstleistungen umfassen, müsste die Regelung des Art. 104a GG allerdings erweitert werden. Eine entsprechende Modifikation des Konnexitätsprinzips nach Art. 104a Abs. 1 GG setzt allerdings eine Verfassungsänderung voraus. Hierzu führt etwa Wieland aus:

«Da [...] fast alle sozialstaatlichen Aufgaben heute bundesgesetzlich geregelt sind und die Leistungsempfänger regelmäßig einen Anspruch auf die jeweilige Sozialleistung haben, vermag der hinter dem Konnexitätsprinzip stehende Grundgedanke nur noch begrenzt zu überzeugen. Wenn der Bundesgesetzgeber in seinen Regelungen Sozialleistungen detailliert normiert und den Leistungsempfängern einen Rechtsanspruch auf die Leistung einräumt, entscheidet letztlich er über die Höhe der erforderlichen Ausgaben, während die Länder kaum Möglichkeiten sparsamen Wirtschaftens haben. Deshalb spricht verfassungspolitisch manches dafür, das Konnexitätsprinzip de constitutione ferenda nicht von der Verwaltungszuständigkeit, sondern von der Gesetzgebungszuständigkeit abhängig zu machen. Das setzte jedoch wiederum eine Verfassungsänderung voraus.»

(Wieland 2016:6)

Dementsprechend ließe sich eine (Mit-)Finanzierung für Leistungen des Kinderteilhabegesetzes, bei denen es sich um geldwerte Sach- und Dienstleistungen handelt, durch den Bund relativ einfach, klar und präzise regeln. Dazu müsste die bestehende Regelung des Art. 104a GG lediglich über Geldleistungen auf diese Arten von Leistungen erstreckt werden. Ein überzeugender Formulierungsvorschlag für die Erweiterung des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG wurde bereits vom Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) vorgelegt (Eschelbach/Reißer/Meysen 2011: 35). Mit kleineren Modifikationen wäre die Vorschrift wäre danach wie folgt neu zu fassen:

<sup>24</sup> Der Bund trägt aber weiterhin nur den im Gesetz vorgesehen Anteil an den Kosten; Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG ist gegenüber Abs. 2 *lex specialis*; siehe nur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 104a Rn. 7 m.w.N.

«(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen beziehungsweise geldwerte Sach- oder Dienstleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Leistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. [...]»

Somit könnten für alle Leistungsaufgaben im Rahmen des hier vorgestellten Bundeskinderteilhabegesetzes die Anteile einer Bundesfinanzierung unmittelbar im Bundesgesetz festgelegt werden, d.h. insbesondere für

- Leistungen im Bereich der frühkindlichen Förderung in den Kitas bzw. in der Tagespflege, für die Qualitätsvorgaben aufgestellt werden (siehe oben unter frühkindliche Bildung);
- sämtliche Leistungen für Bildung und Teilhabe (siehe oben unter BuT);
- Leistungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe, z.B. bei der (Schul)Sozialarbeit, (siehe oben unter Schule)
- Leistungen im Rahmen gesundheitspräventiver Maßnahmen und der Frühen Hilfen (siehe oben unter Gesundheit und Frühe Hilfen).

Zudem können im Gesetz Regelungen zur Einrichtung von Behörden und zum Verwaltungsverfahren getroffen werden, von denen die Länder nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG abweichen können. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG wären die Regelungs- und Steuerungsbefugnisse des Bundes noch weiter, sodass bei einem Finanzierungsanteil zwischen 50 und 100 Prozent der Kosten der Bund weitergehende Standards für die bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der jeweiligen Regelungen treffen könnte. Soweit der Bund etwa bei den BuT-Leistungen – wie beim BaföG – die überwiegende oder vollständige Finanzierungsverantwortung übernimmt, könnte er im Rahmen der Auftragsverwaltung auch bundeseinheitliche (Mindest-)Standards für die Umsetzung festlegen und deren bundesweite Durchsetzung sicherstellen.

# LITERATUR

- Allmendinger, Jutta/Baethge, Martin/Füssel, Hans-Peter/Karsten, Maria-Eleonora/Maaz, Kai/Nikolai, Rita/Pant, Hans Anand/Schu, Cornelia/Spieß, Katharina/Werning, Rolf/Wrase, Michael (2014), Gesamtstaatliche Bildungsstrategie. Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Analyse und Empfehlungen. Ergebnispapier der Initiative für eine Gesamtstaatliche Bildungsstrategie der Niedersächsischen Staatskanzlei.
- Eschelbach, Diana/Reißer, Wolfgang/Meysen (2014), Thomas, Rechtliche Analyse zur Machbarkeit möglicher Zuständigkeitsverschiebungen im Bereich der beruflichen Eingliederung/Jugendsozialarbeit für junge Menschen, Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) eV vom 4. März 2011 erstellt im Auftrag des PARITÄTISCHEN Gesamtverbands, Heidelberg
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2014), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, München, 13. Aufl.
- Kunkel, Peter Christian (2016), Gesetzliche Verankerung von Schulsozialarbeit, Expertise im Auftrag der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft in Zusammenarbeit mit der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Wieland, Joachim (2016), Finanzierungswege für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung, Rechtsgutachten erstellt für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Speyer.

# DIE MITGLIEDER DER FAMILIENPOLITISCHEN KOMMISSION

## **Franziska Brantner (Kommissionsvorsitzende)**

Franziska Brantner ist seit Oktober 2013 Mitglied des Deutschen Bundestags und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus Heidelberg. Seit Dezember 2013 ist sie Sprecherin für Kinder- und Familienpolitik, seit März 2014 Vorsitzende des Unterausschusses für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln. Daneben ist sie stellvertretendes Mitglied im Auswärtigen Ausschuss sowie im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Zuvor war sie vier Jahre lang Mitglied des Europäischen Parlaments. Dort war sie u.a. außenpolitische Sprecherin der Fraktion Grüne/EFA, ständige Berichterstatterin für das EU-Stabilitätsinstrument für Konfliktlösung und Krisenreaktion und stellvertretendes Mitglied des Frauenrechts- und Gleichstellungsausschusses. Vor ihrer Wahl ins Europaparlament war Franziska Brantner für die Bertelsmann-Stiftung Brüssel als Beraterin für Europäische Außen- und Sicherheitspolitik tätig. Zuvor arbeitete sie für die UN-Frauenrechtsorganisation (UNIFEM) und erarbeitete einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Resolution 1325. Franziska Brantner absolvierte ein Doppeldiplomstudium an der School of International and Public Affairs, der Columbia University in New York und Sciences Po in Paris, wo sie als Erste ihres Jahrgangs abschloss. 2010 promovierte sie an der Universität Mannheim über die Reformfähigkeit der Vereinten Nationen.

## **Dorothee Schulte-Basta (Kommissionskoordinatorin)**

Dorothee Schulte-Basta ist seit Anfang 2014 Referentin für Sozialpolitik der Heinrich-Böll-Stiftung. Schwerpunktmäßig arbeitet sie dort zu den Bereichen Familienpolitik, Sozialpolitik und demografischer Wandel. Zuvor war sie von 2009 bis 2013 Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Bundestagsabgeordneten Wolfgang Strengmann-Kuhn und hat dort vor allem zu rentenpolitischen Themen und Fragen der Grundsicherung gearbeitet. Dorothee Schulte-Basta hat in Münster und Berlin Theologie, Philosophie und Publizistik sowie Kommunikationswissenschaften studiert.

## **Gesine Agena (Bündnis 90 /Die Grünen)**

Seit 2005 ist Gesine Agena in der Grünen Jugend und seit 2009 bei Bündnis 90/Die Grünen aktiv. Von Oktober 2009 bis Oktober 2011 war sie Bundessprecherin der Grünen Jugend, von Februar 2012 bis Oktober 2013 war sie Mitglied im Geschäftsführenden Ausschuss (vergleichbar mit einem Kreisvorstand) der Grünen in Friedrichshain-Kreuzberg. Von November 2012 bis Oktober 2013 war sie das jüngste Mitglied im Bundesparteirat von Bündnis 90/Die Grünen und seit Oktober 2013 Mitglied im Bundesvorstand und frauenpolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die

Grünen. Gesine Avena hat 2015 ihr Masterstudium der Politikwissenschaften an der Universität Potsdam abgeschlossen.

### **Anke Domscheit-Berg (Unternehmerin, Autorin)**

Anke Domscheit-Berg hat einen Master in European Business Administration (University of Northumbria at Newcastle, England) und einen BA für Internationale Betriebswirtschaft in Deutschland (Bad Homburg, heute HS Accadis) sowie ein Studium der Textilkunst in der DDR an der Fachschule für Angewandte Kunst in Schneeberg (heute zur TH Zwickau gehörig) abgeschlossen. Im März 2011 gründete sie fempower.me, eine Beratung, die Unternehmen dabei unterstützt, ihren Frauenanteil im Management zu erhöhen. Fempower.me bietet dazu u.a. Führungskräfte trainings für Managerinnen, Vorstände und Personalverantwortliche an, in denen Bausteine gläserner Decken sichtbar gemacht und Methoden zu ihrer Überwindung trainiert werden. Gleichzeitig hat sie opengov.me gegründet. Diese Beratung hilft Politik und Verwaltung, die Strategie Open Government zu verstehen und umzusetzen, um Vertrauen zwischen Bürgerinnen und Staat zu verbessern, gemeinsam im Dialog mit Bürger/innen klügere Entscheidungen zu treffen und innovative Problemlösungen durch neue Formen der Kooperation mit Stakeholdern, wie Community Public Partnerships, zu entwickeln. Die Netzaktivistin befasst sich darüber hinaus seit Jahren mit Fragen zum Wandel in einer digitalen Gesellschaft. Zuvor arbeitete sie bei Microsoft Deutschland an Verwaltungsbeziehungen und innovativen Programmen für die öffentliche Verwaltung in Deutschland und leitete bei McKinsey neben IT-Strategie-Projekten die Studie «A Wake Up Call for Female Leadership in Europe» und war Co-Autorin der McKinsey-Studie «Women Matter». Zuvor war sie fast ein Jahrzehnt in verschiedenen Positionen bei der IT-Beratung Accenture beschäftigt. Als Bloggerin und Autorin veröffentlicht(e) sie zahlreiche Beiträge für Online- und Printmedien, Fachzeitschriften und Bücher. Zuletzt erschien von ihr «Ein bisschen gleich ist nicht genug! Warum wir von Geschlechtergerechtigkeit noch weit entfernt sind» (Heyne, 2015). Für ihr (ehrenamtliches) Engagement wurde sie 2010 mit dem Berliner Frauenpreis ausgezeichnet. Sie war Mitglied bei Bündnis 90/die Grünen in Berlin und der Piratenpartei – beide Parteien hat sie inzwischen verlassen.

### **Bettina Jarasch (Bündnis 90 /Die Grünen)**

Bettina Jarasch wurde bei der BDK in Berlin zur Beisitzerin für den Bundesvorstand von Bündnis 90/DIE GRÜNEN gewählt. Seit 2013 ist sie Mitglied im Bundesvorstand von Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Von 2011 bis 2016 war sie Landesvorsitzende von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Berlin. Seit Oktober 2016 ist sie Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Bettina ist ausgebildete Redakteurin und hat Philosophie, Politik und Germanistik studiert. Ursprünglich kommt sie aus Bayern, lebt aber seit vielen Jahren in Berlin. Sie ist verheiratet und hat zwei Kinder. Bettina kam über die Flüchtlingsarbeit und Menschenrechtspolitik zu den Grünen, als Referentin der grünen Bundestagsfraktion hat sie außerdem intensiv zu den Themen Integration, Frauen- und Bürgerrechtspolitik, Partizipation sowie ethische Grundsatzfragen in der Bio- und Medizinethik gearbeitet.

### **Karin Jurczyk (Deutsches Jugendinstitut e.V.)**

Karin Jurczyk arbeitet seit Januar 2002 am Deutschen Jugendinstitut e.V. in München, wo sie die Abteilung Familie und Familienpolitik leitet. Sie lehrte an den Universitäten Gießen, Kassel, Marburg, Innsbruck und München. Ihre Forschungsschwerpunkte sind der Zusammenhang von Familie und Beruf, Familienpolitik, Gender, alltägliche Lebensführung und Zeit an den Sonderforschungsbereichen 101 und 333 der Universität München. Sie promovierte an der Universität Bremen über «Familienpolitik als andere Arbeitspolitik». Zuvor studierte sie Soziologie und Politologie in München. Sie ist und war aktiv in vielen Gremien, z.B. Initiativegruppe Care.Macht.Mehr (<http://care-macht-mehr.com/>)(seit 2013), wissenschaftliche Beraterin des Familienbundes der Katholiken (seit 2014), erweiterter Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Zeitpolitik (DGfZP) (seit 2010); Beirätin im Bundesforum Familie (seit 2013), Bertelsmann Stiftung; Expertenkreis zum Projekt «Wirksam in Bildung investieren: Familie und Institutionen stärken» (seit 2013), Expertin im Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin 2011/2012, Themengruppe «Wie wollen wir zusammenleben?», kooptiertes Mitglied der Sachverständigenkommission für den 7. Familienbericht der Bundesregierung 2003-2006.

### **Uta Meier-Gräwe (Universität Gießen)**

Uta Meier-Gräwe, Univ. Prof. Dr. sc., an der Universität Gießen. Sie studierte Ökonomie und Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin, und wurde 1994 auf den Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Privathaushalts und Familienwissenschaft am Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen berufen. 1993-98 war sie Bundesvorsitzende von Pro Familia, Mitglied der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Siebten Familienberichts der Bundesregierung; externe Expertin der Gemeinschaftsinitiative EQUAL bei der Europäischen Union, Mitglied der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung. 2012 erhielt sie die Bernhard-Christoph-Faust-Medaille durch die Hessische Landesregierung für Verdienste in der Gesundheitsförderung benachteiligter Familien. 2011-2014 war sie Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Kompetenzzentrums Verbraucherforschung NRW und ist seit dem 1.5.2013 Leiterin des Kompetenzzentrums «Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen», gefördert durch das BMFSFJ. Sie wurde zur Sachverständigen der Enquete-Kommission «Zukunft der Familienpolitik in NRW» durch die Landesregierung in Düsseldorf und in die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung berufen. Ihre Forschungs- und Publikationsschwerpunkte sind Familien-, Haushalts- und Geschlechtersozologie, Armuts-, Dienstleistungs- und Zeitforschung.

### **Ulrich Mückenberger (Deutsche Gesellschaft für Zeitpolitik)**

Ulrich Mückenberger ist seit 2004 Vorsitzender der «Deutschen Gesellschaft für Zeitpolitik», Berlin. Seine Themenschwerpunkte sind lokale Zeitpolitik, work-life-balance, Globalisierung und soziale Regulierung sowie Zeitpolitik in Europa. Er studierte Rechts- und Politikwissenschaft und absolvierte seine zwei Staatsexamina.



1973 promovierte er über britisches Arbeitsrecht. 1982 habilitierte er *venia legendi* für Arbeits- und Sozialrecht sowie Politische Wissenschaft. Von 1985 bis 2010 war er Professor für Arbeits-, Sozial- und Europarecht, European governance and globalisation an der Universität Hamburg, WISO-Fakultät. Er absolvierte zahlreiche Forschungsprojekte in deutschem und internationalem Arbeitsrecht, Sozialpolitik, Zeitpolitik in Europe, Governance und Globalisierung – gefördert von DFG, Hans-Böckler-Stiftung, VW-Stiftung, Europäischer Union, BMBF und anderen Institutionen. Er war deutscher Direktor des EU-(Sozialer Dialog) geförderten Forschungsprogramms «Eurexcter – Excellence territoriale en Europe». 2010 emeritiert von der Uni Hamburg, übernimmt er seither eine Forschungsprofessur an der Universität Bremen/Zentrum für europäische Rechtspolitik (zuletzt DFG-Sfb 597 «Staatlichkeit im Wandel»).

### **Insa Schöningh (evangelische arbeitsgemeinschaft familie e.V.)**

Insa Schöningh ist Bundesgeschäftsführerin der evangelischen arbeitsgemeinschaft familie e. V. (eaf). Die eaf engagiert sich für alle Familienformen, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, den Zusammenhalt der Generationen, für Erziehung und Bildung und für eine gerechte Sozialordnung. Schöningh ist Soziologin. Position zum Thema Familie: «Zwischen Autonomie und Angewiesenheit: Familie als verlässliche Gemeinschaft stärken», heißt ein Orientierungspapier, das der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) bei einer Kommission unter der Leitung der früheren Bundesfamilienministerin Christine Bergmann in Auftrag gab und an dem auch Schöningh mitarbeitete. Das Papier betont die Vielfalt der Familienformen und bezieht auch unverheiratete und homosexuelle Paare mit ein.

### **Holger Stichnoth (ZEW)**

Holger Stichnoth ist seit 2009 am ZEW tätig. Er ist Senior Researcher und stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe «Internationale Verteilungsanalysen». Er studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Konstanz, Edinburgh, Berlin (Humboldt-Universität) und wurde 2010 an der Paris School of Economics promoviert. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Familienökonomik und die verhaltensbasierte Mikrosimulation sowie der Zusammenhang von Einwanderung und Umverteilung. Er war Projektverantwortlicher in mehreren Beratungsprojekten zur Evaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland (BMF/BMFSFJ) und zu den Erwerbsanreizen im Niedriglohnbereich (SVR Jahresgutachten 2010/11, BMWi).

### **Wolfgang Strengmann-Kuhn (Bündnis 90/Die Grünen)**

Bevor er 2008 in den Bundestag einzog, war Wolfgang Strengmann-Kuhn als Wissenschaftler und Dozent im Fachgebiet Volkswirtschaftslehre tätig. Nach der Bundestagswahl 2009 war er bis zu den Wahlen im September 2013 der rentenpolitische Sprecher der Grünen Bundestagsfraktion und Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales sowie im Petitionsausschuss. Er ist jetzt Sprecher für Sozialpolitik der Fraktion und Mitglied im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales und Stellvertreter im

Gesundheitsausschuss. Seine inhaltlichen Schwerpunkte sind Reform und Finanzierung der sozialen Sicherung, Armut, Grundsicherung, Grundeinkommen Bürgerversicherung, Gender.

### **Maria Wersig (Fachhochschule Dortmund)**

Seit 2015 ist Maria Wersig am Fachbereich Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Dortmund Professorin für «Rechtliche Grundlagen der Sozialarbeit». Zuvor war sie als Vertretungsprofessorin an der Fakultät Diakonie, Gesundheit, Soziales der Hochschule Hannover tätig. Von 2013 bis 2014 war sie Referentin des Gesamtbetriebsrats der DB Mobility Logistics AG. Sie promovierte 2013 am Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Stiftung Universität Hildesheim zum Thema «Hindernisse bei der Reform des Ehegattensplittings. Eine historisch-rekonstruktive Untersuchung». Zuvor war sie u.a. wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Stiftung Universität Hildesheim am Institut für Sozial- und Organisationspädagogik.

Die redaktionelle Betreuung der Kommissionsarbeit besorgte Barbara Streidl (Bayerischer Rundfunk).

# AUTORINNEN UND AUTOREN

## **Peter Apel (Planungsbüro STADTKINDER)**

Peter Apel ist Ingenieur der Raumplanung und gründete 1999 das Planungsbüro *Stadtkinder* in Dortmund. Schwerpunktfelder des Planungsbüros ist die familienfreundliche Stadtplanung, Freiraumplanung und Stadterneuerung. Seit 2017 berät er im Rahmen der Initiative «Mehr Freiraum für Kinder – Ein Gewinn für alle!» zwölf Kommunen aus Nordrhein-Westfalen bei der Schaffung von sicheren Spiel- und Bewegungsräumen für Kinder. 2009 war er an dem Forschungsvorhaben «Freiräume für Kinder» des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beteiligt und promovierte zu diesem Thema. Er ist außerdem Sprecher des Spielraumbeirats des Deutschen Kinderhilfswerks Berlin.

## **Holger Bonin (Institut zur Zukunft der Arbeit)**

Holger Bonin ist seit Juli 2016 Chefkoordinator für Arbeitsmarktforschung am Institut zur Zukunft der Arbeit in Bonn und lehrt seit 2012 als Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung an der Universität Kassel. Von 2007 bis 2016 war er Leiter der Abteilung Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim. Als Projektleiter leitete er 2016 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Evaluation des Bundesprogramms «Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt». Als angewandter empirischer Forscher beschäftigt er sich unter anderem mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen demografischer Veränderungen sowie der Wirksamkeit der deutschen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik.

## **Susanne Borkowski (KinderStärken e.V.)**

Susanne Borkowski ist Geschäftsführerin des Vereins KinderStärken in Stendal. Susanne Borkowski hat Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession mit dem Abschluss Master of Social Work studiert. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen unter anderem die Bereiche Frühe Bildung, Erziehungspartnerschaften, Gesundheitsförderung in der Kindertagesstätte, kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung sowie Kinder- und Menschenrechte. Seit 2009 lehrt Susanne Borkowski Sozialpädagogik/Kinderpolitik und Kinderrechte am Fachbereich Angewandte Humanwissenschaften an der Hochschule Magdeburg-Stendal.

## **Wibke Frey (Universität Hildesheim)**

Wibke Frey, Ass. jur., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hildesheim, Fachbereich Sozial- und Organisationspädagogik.

### **Gerda Holz (Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik)**

Gerda Holz ist seit 1990 mit verschiedenen Aufgabenschwerpunkten und unterschiedlichen Leitungsfunktionen im Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in Frankfurt am Main tätig. Als Politikwissenschaftlerin und Sozialarbeiterin befasst sie sich mit Fragen zur Lebenssituation und zur Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen in Deutschland. Ihre aktuellen Arbeitsschwerpunkte sind Armut und soziale Ausgrenzung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie integrierte Handlungskonzepte zur kindbezogenen Armutsprävention und Aufbau von Präventionsketten in Kommunen. Sie ist in diversen Gremien tätig u.a. Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Programmschwerpunktes «Frühstart» der Gemeinnützigen-Hertie-Stiftung und im beratenden Arbeitskreis «Gesund Aufwachsen für alle» der Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung.

### **Nina Klünder (Justus-Liebig-Universität Gießen)**

Seit 2014 ist Nina Klünder wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Privathaushalts und Familienwissenschaft an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Schwerpunktmäßig beschäftigt sie sich vor allem mit den Themen Zeitwendung im Privathaushalt, Genderaspekte von Haushalt und Ernährung, Arbeitsteilung in Haus- und Erwerbsarbeit in der Lebenslaufperspektive sowie soziale Ungleichheit und Armut in Deutschland. 2014 absolvierte sie ihr Masterstudium der Haushalts- und Dienstleistungswissenschaften an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Zurzeit arbeitet sie an ihrer Dissertation zum Thema Zeitverwendung und Zeitempfinden für die Gestaltung des Essalltags in Familien.

### **Anne Lenze (Hochschule Darmstadt)**

Seit 1996 ist Anne Lenze Professorin an der Hochschule Darmstadt und lehrt zu Familien-, Jugend- und Sozialrecht. Nach ihrem zweiten juristischen Staatsexamen schloss sie 1988 das Promotionskolloquium mit der Note «summa cum laude» ab. Von 1989 bis 1996 war sie Richterin am Sozialgericht in Bremen. 1996 wurde sie auf den Lehrstuhl als Professorin für Familien-, Jugend-, und Sozialrecht berufen. 2004 habilitierte sie am Fachbereich Rechtswissenschaften der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt mit der Schrift «Rentenreform zwischen Eigentumsschutz, Gleichsatz und europäischer Integration».

### **Friederike Wapler (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz)**

Seit 2016 ist Friederike Wapler Professorin am Lehrstuhl für Rechtsphilosophie und Öffentliches Recht der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Zuvor war sie Vertretungsprofessorin an der Humboldt-Universität zu Berlin. 2013 habilitierte sie an der juristischen Fakultät der Universität Göttingen mit der Habilitationsschrift «Kinderrechte und Kinderwohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im öffentlichen Recht». Als Co-Projektleiterin leitet sie seit 2017 das durch das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur geförderte Verbundprojekt «Macht und Ohnmacht der Mutterschaft».

### **Michael Wrase (Universität Hildesheim und WZB Berlin)**

Michael Wrase arbeitet seit 2016 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Projektgruppe der Präsidentin. Zudem ist er im Rahmen einer fünfjährigen Gastprofessur in Kooperation mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Professor für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftungsuniversität Hildesheim. Im Rahmen seines Rechtsreferendariats absolvierte er unter anderem eine Station am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und promovierte 2013 an der Humboldt-Universität zu Berlin. Bis September 2016 arbeitete er am Kooperationsprojekt zwischen dem WZB und dem Bundesministerium der Justiz über «Recht und Rechtsstaatlichkeit als Element einer nachhaltigen Entwicklung – Erkenntnisse und Möglichkeiten aus Sicht der Wissenschaft und Praxis».



## **Familien stärken, Vielfalt ermöglichen**

### Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Familie ist bunt und als Solidargemeinschaft im Wandel. Eine Familienpolitik, die den Veränderungen gerecht wird, steht aber noch aus: Die Vielfalt heutiger Lebensformen benötigt rechtliche Grundlagen, die auf alle Gemeinschaften anwendbar sind. Sie sollten Menschen darin unterstützen, Fürsorge für sich und andere in die eigene Lebensperspektive zu integrieren. Dafür müssen Familien u.a. vom zunehmenden Zeitdruck entlastet und die Solidarität zwischen den Geschlechtern und den Generationen gestärkt werden.

Familienpolitik ist ein zentrales Feld, auf dem sich Lebenschancen entscheiden. Allen Kindern ein gutes Aufwachsen zu ermöglichen ist eine ihrer zentralen Aufgaben – unabhängig davon, in welche Familienkonstellation oder materielle Situation sie hineingeboren werden. Dazu gehören materielle Absicherungen und öffentliche Infrastrukturen, die sozial benachteiligten Familien und ihren Kindern soziale und kulturelle Teilhabe ermöglichen.

Um politische Handlungsvorschläge für diese Herausforderungen zu entwickeln, hat die Heinrich-Böll-Stiftung eine familienpolitische Kommission einberufen. Ihr Bericht liegt nun in Studien vor, ihre Empfehlungen erscheinen als familienpolitisches Manifest.

ISBN 978-3-86928-160-5