

Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht

NOTBURGA OTT, HEINRICH SCHÜRMANN UND MARTIN WERDING

Notburga Ott, Ruhr-Universität Bochum, E-Mail: notburga.ott@ruhr-uni-bochum.de
Heinrich Schürmann, Oberlandesgericht Oldenburg, E-Mail: heinrich.schuermann@t-online.de
Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum, E-Mail: martin.werding@ruhr-uni-bochum.de

Zusammenfassung: Maßnahmen der Familienpolitik verteilen sich über unterschiedliche Rechtsgebiete, insbesondere das Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht. Das historisch gewachsene Gefüge dieser Maßnahmen weist zahlreiche Schnittstellen zwischen Einzelregelungen auf, die nur selten bewusst gestaltet sind, für das Zusammenwirken in Familien verschiedenen Typs aber von großer Bedeutung sein können. Der Beitrag gibt einen Überblick über solche Schnittstellen, diskutiert die dabei auftretenden Schnittstellenprobleme und verdeutlicht vor allem ihre Auswirkungen auf die finanzielle Situation von Familien. Als wichtige Grundsatzfragen erweisen sich dabei die Bemessung des Mindestbedarfs von Kindern, die Mehrfachfunktion des Kindergelds sowie die Prinzipien der Zusammenrechnung und Teilung von Einkommen in einer Familie nach einer Trennung oder Scheidung.

Summary: Measures of family policy are located in different branches of the law, mainly in tax law, social law and civil law governing alimony. In Germany, the bundle of relevant rules has evolved historically. There are thus numerous linkages between its single elements which are shaped deliberately only as a rare exception, but are important for how the existing instruments and legal provisions jointly affect families of differing types. The article provides a survey about such linkages, discusses a number of problems that arise, and illustrates some of the consequences, especially for the financial situation of families. Fundamental questions which are raised relate to the assessment of minimum needs of a child, the multiple functions of the German child benefit (Kindergeld), and the principles for adding and dividing family income after a separation or a divorce.

- JEL Classification: H31, I38, J13, K34
- Keywords: Familienpolitik, Steuerrecht, Sozialrecht, Sozialleistungen, Unterhalt, Scheidung, Mindestbedarf

I Einleitung

Der Weg zur Gesamtevaluation familienpolitischer Maßnahmen begann in Deutschland mit einer ersten, offiziellen Bestandsaufnahme aller gesetzlichen Regelungen, die in denkbar weitem Sinne als Instrumente der deutschen Familienpolitik angesehen werden können (BMFSFJ 2007, 2013). Die Gesamtevaluation konzentrierte sich im Wesentlichen auf vertiefte Analysen für ausgewählte Kerninstrumente.¹ In einem eigenen Modul mit breiterem Blickwinkel wurden vorab jedoch Schnittstellen und Schnittstellenprobleme zwischen einzelnen familienpolitischen Instrumenten beziehungsweise den damit angesprochenen Rechtsgebieten untersucht (Ott et al. 2012). Ziel war es, nötige und mögliche Harmonisierungen im Sozial-, Steuer- sowie im Unterhaltsrecht aufzuzeigen und auf diesem Wege weiteres Material für Reformüberlegungen zu gewinnen, die im Anschluss an die Evaluation angestellt werden können. Zugleich sollte die Untersuchung dazu beitragen, das Zusammenwirken familienpolitischer Instrumente in anderen Modulen der Evaluation besser abzubilden, um ihre Wirkungen korrekt erfassen zu können.

Als „Schnittstellen“ werden in der entsprechenden Studie Parallelen oder Berührungen unterschiedlicher rechtlicher Regelungen bezeichnet, die durch die gemeinsame Bezugnahme auf bestimmte rechtliche oder sozio-ökonomische Gegebenheiten entstehen – angefangen von der genauen Definition eines Kindes über die Effekte seiner Ausbildung für Ansprüche auf diverse familienpolitische Maßnahmen bis hin zum Zusammenspiel von Grundsicherung, Kindergeld und ggfs. auch Unterhaltszahlungen bei der Absicherung einkommensschwacher Familien. Solche Schnittstellen sind im geltenden Recht nur an wenigen Stellen bewusst gestaltet. Dabei ergeben sich „Schnittstellenprobleme“, wenn das Zusammenwirken verschiedener Regelungen zu Effekten führt, die dem Zweck dieser Regelungen oder übergeordneten familien- und sozialpolitischen Zielen nicht dienen beziehungsweise ihnen teilweise sogar entgegen wirken.

In diesem Beitrag wird zunächst ein Überblick über wichtige Arten existierender Schnittstellen in den betrachteten Rechtsgebieten gegeben und der fallweise bestehende Bedarf an besserer Abstimmung benannt (Abschnitt 2). Im Mittelpunkt des Beitrags stehen die Erläuterung und Diskussion einiger Grundsatzfragen, die sich im Zusammenhang mit wirklichen Schnittstellenproblemen immer wieder ergeben (Abschnitt 3). Anschließend werden die wichtigsten Schnittstellenprobleme vorgestellt, die in der Untersuchung konkret hervorgetreten sind (Abschnitt 4). Abschnitt 5 fasst zentrale Schlussfolgerungen der Autoren zusammen.

2 Überblick über existierende Schnittstellen

Schnittstellen und Schnittstellenprobleme lassen sich von zwei Seiten her identifizieren. So wurden für die Studie zum einen die Gesetzestexte zu zahlreichen für Familien und Kinder relevanten Maßnahmen und Leistungen (Rechtsstand: 30. Juni 2011; für eine Übersicht: vergleiche Tabelle 1) systematisch ausgewertet und vergleichend aufbereitet. Da Schnittstellenprobleme oft erst in der Praxis hervortreten, wurden zum anderen markante Fälle aus der Rechtsprechung und aus der Rechtsanwendung durch die Verwaltung aufgegriffen. Um problematische Effekte und ihre Bedeutung zu verdeutlichen, wurden ergänzend Modellrechnungen zu den finanziellen

¹ Vergleiche dazu die anderen, in diesem Sonderheft gesammelten Beiträge.

Tabelle 1

In der Studie berücksichtigte gesetzliche Regelungen

ESTG:	Kinderbetreuungskosten (§ 10), Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b), Kinderfreibeträge (§§ 31, 32 Abs. 6), außergewöhnliche Belastungen durch Unterhalt (§ 33a Abs. 1), Sonderbedarf für auswärtig untergebrachte Kinder (§ 33a Abs. 2), Kindergeld (§§ 62, 66), Kinderzulage zur privaten Altersvorsorge (§ 85)
BKGG:	Kindergeld für nicht unbeschränkt Steuerpflichtige (§ 6), Kinderzuschlag (§ 6a), Leistungen für Bildung und Teilhabe von Kindern (§ 6b)
MuSchG:	Mutterschutz (§§ 3, 6), Mutterschaftsgeld (§ 13 i.V.m. § 200 RVO, § 14)
BEEG:	Bundeselterngeld (§ 1 ff.), Elternzeit (§ 15)
BAföG:	Ausbildungsförderung für Schüler und Studierende (§§ 11–13), Zusatzleistungen für Auszubildende mit Kind (§ 14b)
SGB II:	erhöhte Freibeträge bei Erwerbstätigkeit für Leistungsbezieher mit Kindern (§ 11b), Leistungen für Kinder im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, v. a. Sozialgeld (§ 20), erhöhte Kosten der Unterkunft und Heizung der Bedarfsgemeinschaft (§ 22), Bedarfe für Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen (§ 28)
SGB III:	Berufsausbildungsbeihilfe (§§ 59 ff.), Kinderbetreuungskosten für Maßnahmeteilnehmer (§ 83), erhöhte Leistungen für Versicherte mit Kindern (§ 129)
SGB V:	Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 10), spezielle Zuzahlungsregeln für Kinder (§ 28 ff), Haushaltshilfen für Kranke mit Kindern (§ 38), Krankengeld bei kranken Kindern (§ 45)
SGB VI:	Witwen-/Witwerrenten (§§ 46, 78a), Erziehungsrenten (§ 47), Waisenrenten (§ 48), rentenrechtliche Bewertung von Kindererziehungszeiten (§§ 56, 70 Abs. 2), Kinderberücksichtigungszeiten (§§ 56, 70 Abs. 3a), rentenrechtliche Folgen des Versorgungsausgleichs im Scheidungsfall (§ 76 i.V.m. VersAusglG, §§ 101 Abs. 3, 268a i. V. m. §§ 33, 34 VersAusglG)
SGB VII:	Kinderbetreuung für Verletzte (§ 42), Witwen- und Witwerrenten sowie Waisenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung (§§ 65, 67, 68)
SGB VIII:	Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflege (§ 24), Hilfe zur Erziehung (§ 27), vollstationäre Betreuung von Kindern (§§ 33 ff.), Bestimmungen zur Kostenbeteiligung, etwa durch Elternbeiträge (§§ 90, 94)
SGB XI:	Mitversicherung von Kindern in der sozialen Pflegeversicherung (§ 25), niedrigere Beitragssätze für Versicherte mit Kindern (§ 55 Abs. 3)
SGB XII:	Leistungen für Kinder im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27–30, 34, 35) sowie der Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter (§ 42)
WoGG:	Berücksichtigung von Kindern bei der Bemessung des Wohngelds (§§ 4, 12, 19), Zuordnung von Kindern bei gemeinsam sorgeberechtigten Eltern (§ 5 Abs. 6), Abzug von Unterhaltsverpflichtungen bei der Einkommensermittlung (§ 18)
WoFG:	Berücksichtigung von Kindern bei der Förderung selbst genutzten Wohneigentums (§§ 8, 11) und bei der Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen (§ 27)
BGB:	Unterhaltsansprüche von geschiedenen Ehegatten (§§ 1570 ff.), Versorgungsausgleich im Scheidungsfall (§ 1587 i.V.m. VersAusglG), Kindesunterhalt (§§ 1601 ff.), Erziehungsunterhalt für nicht-verheiratete Elternteile (§ 1615I)
UVG:	Ansprüche von Kindern auf Unterhaltsvorschuss (§§ 1–3)
BBesG:	Familienzuschlag im Rahmen der Beamtenbesoldung (§§ 39, 40)
BhV:	Leistungen für Kinder nach den Beihilfavorschriften des Bundes (§§ 3, 14)
Be- amtVG:	Waisengeld (§§ 23, 24), Familienzuschlag zum Ruhegehalt von Beamten (§ 50), Kindererziehungs- und -erziehungsergänzungszuschläge (§§ 50a,b,c)

Quelle: Ott et al. (2012: 17–19).

Auswirkungen auf betroffene Haushalte angestellt und – im Rahmen verfügbarer Daten – deskriptive empirische Analysen zur praktischen Relevanz unternommen.

Aspekte der Rechtsgrundlagen familienpolitischer Maßnahmen, die im Hinblick auf mögliche Schnittstellenprobleme als wichtig erscheinen, sind insbesondere die Definition der Adressaten (Familien, Kindschaftsverhältnisse, Altersgrenzen für Kinder) sowie die Berücksichtigung von

Einkommen bei der Bemessung finanzieller Leistungen (Einkommensbegriff, Form der Einkommensanrechnung).

Bei Durchsicht der Regelungen fallen zunächst gewisse Unterschiede der vom jeweiligen Recht betroffenen *Lebensformen von Familien* auf. Erklären lässt sich dies teilweise durch die Heterogenität realer Beziehungen, teilweise durch verschiedene Rechtszwecke sowie eine unterschiedliche Systematik der Rechtsbereiche. So beziehen sich das Zivilrecht und ähnlich auch das Steuerrecht vor allem auf formale Familienbeziehungen – überwiegend unabhängig vom Zusammenleben in einem gemeinsamen Haushalt. Dabei geht es um allgemeine Regelungen und speziell im Steuerrecht um Typisierungen für Massenverfahren. Das Sozialrecht stellt dagegen stärker auf konkrete Fallgruppen ab und bezieht sich daher – in einzelnen Zweigen auch noch auf verschiedene Weise – oft auf faktische Partnerschaften und diverse Typen von (Bedarfs-, Haushalts-, Wohn- und Wirtschafts-, Verantwortungs- und Einstehens-)Gemeinschaften, wobei die aus dem Zusammenleben jeweils resultierenden Rechte und Pflichten objektiv schwer abgrenzbar sind. Fallweise ergibt sich schon das Problem, zutreffend festzustellen, ob die jeweilige Gemeinschaft überhaupt besteht.

Effektiv überlagern sich bei den Adressaten von Familienpolitik rechtlich klar definierte Beziehungen wie Ehen oder Kindschaftsverhältnisse mit unbestimmteren Beziehungsformen. Personen können in mehreren solcher Beziehungen stehen, und ihr Status kann sich im Zeitablauf ändern. Neben Auswirkungen auf ihre Biographie hat dies oft auch Effekte für ihre sozioökonomische Lage und ihre rechtlichen Ansprüche und Pflichten. Diese Vieldeutigkeit und Veränderlichkeit ist kein Schnittstellenproblem, sie trägt aber stark dazu bei, dass solche Probleme entstehen können.

Kindschaftsverhältnisse verschiedener Art (von leiblichen Kindern bis zu Stief- und Pflegekindern, fallweise sogar Enkeln) werden im für Familien relevanten Sozial- und Steuerrecht sowie im Unterhaltsrecht berücksichtigt, ohne dass die Regelungen auf mögliche Probleme hindeuten. Zugleich werden sehr verschiedene Altersgruppen von Kindern angesprochen. Die Unterschiede erscheinen dabei mit Blick auf die Zwecke der jeweiligen Gesetze größtenteils als funktional. Beim direkten Vergleich aller Altersgrenzen zeigen sich aber auch Abweichungen, die nicht ohne weiteres erklärbar sind. So wird etwa der Mindestbedarf von Kindern im Sozialrecht (SGB II) nach einer leicht anderen Altersabstufung differenziert als im Unterhaltsrecht; im Steuerrecht wird er einheitlich bemessen, allerdings ohne Berücksichtigung volljähriger Kinder, für die gleichwohl noch einkommensteuerliche Kinderfreibeträge geltend gemacht werden können. Viele Gesetze beziehen sich auf Kinder unter zwölf Jahren, einige (BAföG, BeamVG) dagegen auf Kinder unter zehn Jahren, obwohl auf vergleichbare Phasen des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs von Kindern abgestellt werden soll. Im Steuerrecht ist die höchste Altersgrenze für die Berücksichtigung von Kindern durch einkommensteuerliche Freibeträge vor einiger Zeit auf 25 Jahre herabgesetzt worden, während sich im Sozialrecht (SGB VI, SGB VII) fallweise noch eine Höchstgrenze bei 27 Jahren findet. Auch die Voraussetzungen dafür, dass Kinder bis zu diesen Grenzen berücksichtigt werden, sind jeweils nicht deckungsgleich. Durch Angleichung solcher Altersstufen ließen sich Verwaltungsabläufe vereinfachen und die Gefahr widersprüchlicher Regelungen von vornherein ausräumen.

Schwierigkeiten können vor allem die völlig verschiedenartigen Vorschriften zur Bemessung von Leistungen nach den einzelnen Gesetzen erzeugen, speziell die Bestimmungen zur Berücksichtigung des Einkommens von Eltern, Kindern und gegebenenfalls auch anderen Personen. Das

gleiche gilt, wenn Gesetze direkt aufeinander Bezug nehmen und etwa die Anrechnung oder Nichtanrechnung von Leistungen nach dem jeweils anderen Gesetz vorsehen.

Bei der Bemessung bestimmter Leistungen unter Berücksichtigung des Einkommens der Bezieher oder Dritter finden sich unterschiedliche *Einkommensbegriffe*, zumindest aber unterschiedliche Verfahren, um das jeweils zu berücksichtigende („anrechenbare“, „zu versteuernde“ oder ganz allgemein „maßgebliche“) Einkommen zu ermitteln, wobei ein konsistentes Konzept hinter diesen Differenzierungen kaum zu erkennen ist. Wenn auf die „Summe der Einkünfte“ oder auf das „zu versteuernde Einkommen“ laut Einkommensteuergesetz Bezug genommen wird, werden wohl Verwaltungsvereinfachungen angestrebt. Wegen der Besteuerung der meisten Kapitaleinkünfte im Quellenabzugsverfahren ohne individuelle Veranlagung („Abgeltungssteuer“, Paragraph 32d Absatz 3 EStG) und Formen der nachgelagerten Besteuerung mit zahlreichen steuerlichen Ausnahmen (steuerfreie Einnahmen, Paragraph 3 EStG; begrenzter Sonderausgabenabzug, Paragraph 10 EStG) ist das zu versteuernde Einkommen allerdings immer weniger geeignet, die Einkommensverhältnisse zutreffend zu erfassen. Bei der Bezugnahme auf Einkommensgrößen nach Steuern kann es hingegen geschehen, dass die Wahl der Lohnsteuerklasse Auswirkungen auf die Höhe von Leistungen wie dem Elterngeld (oder Lohnersatzleistungen nach dem SGB III) bekommt. Hinzu kommen allgemeine Entwicklungen, insbesondere die steigende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die – anders als bei der Entstehung vieler Gesetze – innerhalb eines Jahres zu erheblichen Einkommensschwankungen führen können. Die Fortschreibung früherer Einkommensverhältnisse wird dadurch immer unsicherer, speziell wenn auf ein zwei Jahre zurückliegendes Einkommen abgestellt wird (Paragraph 24 BAföG).

Grundsätzlich nachvollziehbar ist, dass in verschiedenen Kontexten auf unterschiedliche Einkommenskonzepte abgestellt wird, etwa auf Brutto- oder Nettoeinkommen, unter besonderer Berücksichtigung von Erwerbseinkommen oder mit umfassenderen Abgrenzungen unter Einschluss weiterer Einkommensquellen. Nicht einzusehen ist dagegen, warum konzeptionell gleichartige Einkommen für ähnliche Zwecke jeweils neu und oft mit nur geringen Unterschieden definiert werden. Beispiele liefern etwa diverse Ansätze zur Ermittlung von „Nettoerwerbseinkommen“ (für abhängig Beschäftigte: im SGB III, auch für andere Personengruppen: in MuSchG, BEEG und BAföG sowie in WoGG und WoFG). Als wenig sinnvoll erscheint es auch, wenn bei der Erfassung verfügbarer Einkommen zur Bemessung existenzsichernder Sozialleistungen einzelne Einnahmen in erheblichem Umfang unberücksichtigt bleiben, wie dies zum Beispiel im SGB II (i. V. m. Paragraph 1 ALG II-VO) geschieht, im SGB XII (Paragraph 1 VO zu Paragraph 82 SGB II) hingegen nicht. Ebenso seltsam ist es, wenn bei identischem Ausgangsbetrag die Ermittlung der unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit, der sozialrechtlichen Bedürftigkeit nach dem SGB II oder des pfändungsfreien Einkommens einer Person zu nicht aufeinander abgestimmten Ergebnissen führt. Insbesondere Werbungskosten, aber auch Wohnkosten werden dabei nach ganz verschiedenen Maßstäben berücksichtigt. In vielen dieser Fälle dürfte es zu Vereinfachungen und zu mehr Transparenz führen, wenn das jeweils maßgebliche Einkommen nach möglichst einheitlichen Grundsätzen erfasst würde, während widersprüchliche Wertungen zwischen den verschiedenen Rechtsgebieten oder eine inhaltlich nicht nachvollziehbare Methodenvielfalt sachliche Unstimmigkeiten erzeugen können.

Dass *einkommensabhängige Leistungen* mit dem jeweils zu berücksichtigenden Einkommen sinken oder – seltener – steigen,² erweist sich in der Regel als schlüssig. Allerdings führen negativ einkommensabhängige Leistungen und die dabei konkret vorgesehenen Muster der Verrechnung durch kumulative Effekte des Abschmelzens mehrerer Instrumente fallweise – bei verschiedenen Haushaltstypen in verschiedenen Einkommensbereichen – zu relativ hohen Grenzbelastungen des jeweils selbst erwirtschafteten Einkommens, welche die Belastungen durch Einkommensteuer und Sozialbeiträge noch verstärken. Dahinter stehen in der Regel Kompromisse zwischen verschiedenen Zielsetzungen solcher Leistungen, nämlich (i) bei niedrigen Einkommen ein ausreichendes Sicherungsniveau zu gewährleisten, (ii) die Anreize zur Erzielung eigenen Einkommens nicht durch einen zu starken Transferentzug zu stören, (iii) die Ausgaben für die jeweilige Leistung im Interesse der Allgemeinheit nicht zu hoch werden zu lassen. In Einzelfällen, insbesondere beim Abschmelzen des Kinderzuschlags nach Paragraph 6a BKGG, erscheinen die effektiven Muster der Einkommensanrechnung – wegen kumulierter Grenzbelastungen von über 100 Prozent, durch die das effektiv verfügbare Einkommen trotz eines steigenden selbst erwirtschafteten Einkommens abnimmt – aber unzweifelhaft als problematisch. Zumindest hieran erscheinen Korrekturen als äußerst wünschenswert.

3 Schnittstellenprobleme: Grundsatzfragen

Bei der Analyse konkreter Schnittstellenprobleme im für Familien relevanten Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht treten einige Grundsatzfragen hervor, die in den verschiedenen Rechtsbereichen tendenziell unterschiedlich beantwortet werden. Drei solcher Grundsatzfragen erweisen sich dabei als besonders bedeutsam, weil sie sich jeweils in mehr als einem der in der Praxis hervortretenden Schnittstellenprobleme niederschlagen. Dabei geht es erstens um die Höhe des Mindestbedarfs von Kindern (vergleiche Abschnitt 3.1), zweitens um die verschiedenen Funktionen des Kindergelds (Abschnitt 3.2) und drittens um Kriterien für die Einkommensteilung zwischen Personen und Haushalten, die durch familiäre Beziehungen miteinander verbunden sind (Abschnitt 3.3).

3.1 Mindestbedarf von Kindern

Die Frage nach einer angemessenen Höhe des Mindestbedarfs von Kindern stellt sich in allen hier betrachteten Rechtsbereichen. Begriffe und Bemessungsverfahren unterscheiden sich jedoch zwischen dem Sozial, Steuer- und Unterhaltsrecht. Teils geschieht dies in einer Weise, die dem jeweiligen Gesetzeszweck entspricht. So wird im Steuerrecht letztlich ein einheitlicher Betrag festgelegt, der für Kinder aller Altersstufen vom jeweils zu versteuernden Einkommen abgesetzt werden kann, um die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern zu berücksichtigen. Das Unterhaltsrecht lehnt sich daran hinsichtlich des Mindestbedarfs von Kindern und abgesehen von einer Differenzierung nach dem Alter der Kinder an. Demgegenüber ist die Bemessung im Sozialrecht aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zwar ebenfalls um sinnvolle Pauschalierungen bemüht. Generell muss hier jedoch stärker auf typische Differen-

2 Zum Beispiel das Elterngeld in Bezug auf das jeweils zu ersetzende Erwerbseinkommen oder die Steuererstattung aufgrund einheitlicher Kinderfreibeträge, die wegen der Steuerprogression mit dem jeweils zu versteuernden Einkommen zunehmen muss.

zierungen des Bedarfs von Kindern eingegangen und gegebenenfalls auch auf Sonderbedarfe Rücksicht genommen werden.

Beim direkten Vergleich von Komponenten und konkreten Beträgen für den Mindestbedarf eines Kindes lassen sich aber auch gewisse Inkonsistenzen feststellen, die zu größeren Differenzen führen als notwendig erscheint. So bestand innerhalb eines relativ kurzen Zeitfensters von 2008 (nach der letzten größeren Reform der rechtlichen Grundlagen des Kindesunterhalts) bis zum ersten Halbjahr 2009 ein insgesamt klarer rechnerischer Zusammenhang zwischen den Mindestbedarfen von Kindern in allen drei Rechtsgebieten, soweit damit der laufende Lebensunterhalt („sächliches Existenzminimum“) gemeint ist und zugleich den Besonderheiten jedes Rechtsbereichs Rechnung getragen wird. Das steuerlich relevante Existenzminimum wurde in Übereinstimmung mit einschlägigen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus sozialrechtlichen Größen abgeleitet³ und war dann seinerseits qua Gesetz (Paragraf 1612a Absatz 1) maßgeblich für den unterhaltsrechtlichen Mindestbedarf. Anschließend folgten allerdings Erhöhungen des steuerlichen Freibetrags, die – über die steuerliche Freistellung des Existenzminimums von Kindern hinaus – auch dem Ziel einer Familienförderung oder sogar konjunkturpolitischen Zwecken dienen sollten; außerdem wurde die Struktur der sozialrechtlichen Regelbedarfe von Kindern verändert, sowohl vor als auch nach einem viel beachteten Urteil des Bundesverfassungsgerichts (vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 3/09 und 4/09).

Eine Abkoppelung des einkommensteuerlichen vom sozialrechtlichen Mindestbedarf überträgt sich nach geltendem Recht automatisch auf den unterhaltsrechtlichen Mindestbedarf. Dabei entsteht die Gefahr einer sachlich nicht begründbaren Überforderung der Unterhaltspflichtigen. Die Umstrukturierung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs, mit der Einführung einer weiteren Altersstufe von Kindern und des „Schulstarter“ beziehungsweise später des „Bildungs- und Teilhabepakets“, lässt sich im Rahmen der Berechnung des steuerlichen Mindestbedarfs zwar prinzipiell nachvollziehen.⁴ Insgesamt wird dadurch aber die Trennung zwischen „sächlichem Existenzminimum“ und weiteren Komponenten des einkommensteuerlichen Mindestbedarfs von Kindern unklar (Abbildung 1).

Spätestens seit diesen Änderungen fällt auf, dass sich der Gewährung eines zusätzlichen steuerlichen Freibetrags für den „Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf“ von Kindern in den anderen Rechtsgebieten nicht ohne weiteres vergleichbare Größen zuordnen lassen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass sich dieser ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht (am 10. November 1998, 2 BvR 1057/91, 1226/91 und 980/91) eingeforderte Freibetrag seinerseits nicht ohne weiteres in die Steuersystematik einordnen lässt, weil hier zumindest teilweise ohne direkten finanziellen Aufwand erbrachte Leistungen wie die elterliche Betreuung von Kindern steuermindernd berücksichtigt werden, die per se zu einer Verringerung des jeweiligen steuerpflichtigen Einkommens führen. Zwar ergeben sich gewisse Parallelen, einerseits zum sozialrechtlichen

3 Die dazu angestellten Berechnungen wurden seinerzeit im 7. Existenzminimumbericht der Bundesregierung (2008) dokumentiert. Viele Details der Vorgehensweise wurden und werden von Beobachtern dabei kritisch diskutiert – etwa die berücksichtigten Altersstufen von Kindern, die fehlende Berücksichtigung von Vergünstigungen und Mehrbedarfen oder die niedrig angesetzten Mietkosten. Der hier maßgebliche, rechnerisch nachvollziehbare Zusammenhang wird aber klar erkennbar.

4 Vergleiche dazu etwa den 9. Existenzminimumbericht der Bundesregierung (2012). Die nach diesem Bericht zum 1. Januar 2014 gebotene Anpassung des Kinderfreibetrags für das sächliche Existenzminimum steht derzeit noch aus. Die davon abhängige, gleichfalls notwendige Anhebung des unterhaltsrechtlichen Mindestbedarfs wird dadurch erheblich verzögert. Auch dies verdeutlicht Probleme der aktuellen rechtlichen Verkettung.

Abbildung 1

Mindestbedarfe von Kindern im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht (2013)

	SGB II	EStG	BGB
Sächliches Existenzminimum	Regelbedarfe von Kindern: 0–5 Jahre: 224 Euro 6–13 Jahre: 255 Euro ab 14 Jahren: 289 Euro Zuzüglich Warmmietenanteile (tatsächliche Kosten)	Kinderfreibetrag: 0–18 (25) Jahre: 364 Euro Inklusive Warmmietenanteile (pauschalisiert)	Mindestunterhalt für Kinder: 0–5 Jahre: 317 Euro 6–11 Jahre: 364 Euro 12–17 Jahre: 426 Euro Inklusive Warmmietenanteile (pauschalisiert)
	Kinder 0–18 Jahre: Vorwiegend kommunale Leistungen		
	Kinder 0–18 Jahre: Vorwiegend kommunale Leistungen	Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf 0–18 Jahre: 220 Euro	

Mindestbedarf von Kindern in den Bereichen Bildung und soziale Teilhabe, andererseits zu Kosten der Ausübung des Umgangsrechts oder zur Verteilung von Kosten einer Drittbetreuung im Unterhaltsrecht. Systematisch ist der mit finanziellen Aufwendungen verbundene Bedarf von Kindern an Bildung und sozialer Teilhabe jedoch im Wesentlichen dem sächlichen Existenzminimum zuzuordnen, auch wenn er im Sozialrecht nunmehr außerhalb der Regelbedarfe von Kindern gebündelt und teilweise mit entsprechenden kommunalen Angeboten verzahnt worden ist – mit noch nicht voll überschaubaren Rückwirkungen auf deren Finanzierung.⁵

Die im Sozial- und Steuerrecht auftretenden Abgrenzungsprobleme berühren zugleich ein Grundproblem im Unterhaltsrecht, nämlich die Differenzierung zwischen laufendem Lebensbedarf und Erziehungsbedarf eines Kindes (Paragraf 1610 BGB). Möglicherweise ist diese traditionelle Unterscheidung („Einer zahlt und eine betreut“; vergleiche Scheiwe und Wersig 2010) nicht mehr zeitgemäß, da durch die zunehmende Einbeziehung Dritter in Erziehungsaufgaben (Kindertagesbetreuung, Nachhilfe, Freizeitgestaltung) ein erhöhter finanzieller Bedarf entsteht. Diese Einbeziehung dient dabei zwei völlig verschiedenen Zwecken, die in der Praxis aber nicht getrennt werden können, nämlich zum einen der Gewährleistung außerfamiliärer Sozialisationserfahrungen der Kinder, die in der Vergangenheit stärker informell (zum Beispiel in der Nachbarschaft oder im erweiterten Familienverbund) erbracht wurden, zum anderen der Entlastung der Eltern von Erziehungsaufgaben, speziell um eine Erwerbstätigkeit beider Eltern zu ermöglichen. Kosten des Umgangsrechts, die im Unterhaltsrecht schwer zuzuordnen und zu decken

5 Der Betreuungs- und Erziehungsbedarf hat seine Parallele eher in Sozialleistungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe, inklusive Kindertagesbetreuung) sowie im steuerlich eigens – aber nur eng begrenzt und nicht als „Werbungskosten“, wie es oft als sachgerecht erschien – erfassten Aufwand für eine externe Betreuung.

sind, stellen mittlerweile auch innerhalb des SGB II einen eigenen Grund für mögliche laufende Mehrbedarfe dar. Es gäbe daher gute Gründe, die Trennlinie zwischen finanziellem Bedarf von Kindern und persönlicher Betreuung zu ziehen.

Mit Rücksicht auf diese Beobachtungen kann und sollte die strukturelle und betragsmäßige Konsistenz der Mindestbedarfs-Konzepte in den verschiedenen Rechtsbereichen neu durchdacht werden.⁶ Als sinnvolle Grundidee bietet sich dabei an, dass es konzeptionell nur ein Existenzminimum von Kindern geben kann, von dem sich – wo dies sinnvoll ist: altersabhängig gestaffelt – verschiedene Beträge transparent und nachvollziehbar herleiten lassen, die in den verschiedenen Feldern konkret anzusetzen sind. So könnten im Sozialrecht begründbare Abzüge vorgenommen werden, wenn der Bedarf teilweise durch Sachleistungen oder andere Vergünstigungen gedeckt wird. Umgekehrt könnten im Steuerrecht und gegebenenfalls auch im Unterhaltsrecht Hinzurechnungen erforderlich sein, wenn solche Leistungen für Familien ab einem gewissen selbst erwirtschafteten Einkommen eben nicht gewährt werden.

3.2 Funktionen des Kindergeldes

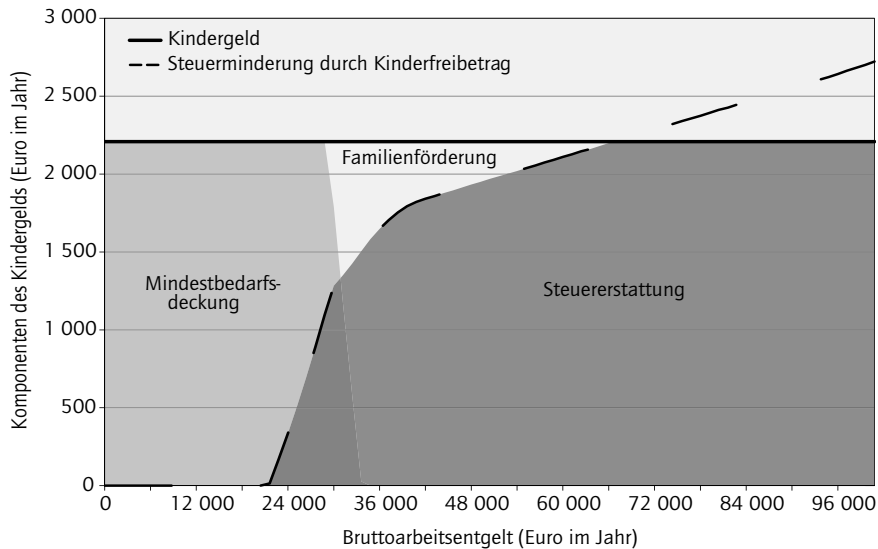
Das Kindergeld ist wohl das bekannteste und nahezu universell gewährte, finanzielle Instrument der deutschen Familienpolitik. Seit es 1996 im Einkommensteuerrecht verankert wurde, hat es – für die meisten Bezieher unsichtbar – eine Doppelfunktion. Ein Teil des Kindergeldes dient als Vorauszahlung auf die Steuererstattung durch einkommensteuerliche Freibeträge in Höhe des Existenzminimums des Kindes, dessen steuerliche Freistellung das Bundesverfassungsgericht seit 1990 in zahlreichen Entscheidungen eingefordert hat. Der darauf entfallende Teil des Kindergeldes steigt wegen der Steuerprogression mit dem zu versteuernden Einkommen. Oberhalb gewisser Einkommensschwelen erfüllt es effektiv nur noch diese Funktion. Darüber hinaus noch erforderliche Steuererstattungen erfolgen erst im Rahmen der Steuerveranlagung nach Jahresende. Soweit das Kindergeld bei Beziehern niedriger steuerpflichtiger Einkommen allerdings höher ausfällt als es diese steuerliche Funktion verlangt, hat es nach dem Wortlaut von Paragraph 31 EStG die Funktion einer Förderung der Familie, die in der allgemeinen Wahrnehmung des Kindergeldes im Vordergrund steht.

Tatsächlich erfüllt das Kindergeld daneben noch eine dritte Funktion: Wegen der Anrechnung auf Sozialleistungen nach dem SGB II und dem SGB XII leistet es für Bezieher solcher Leistungen zunächst einen Beitrag zur direkten Deckung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs eines Kindes. Unter Umständen hilft es – insbesondere zusammen mit dem Kinderzuschlag und/oder Wohngeld – zu vermeiden, dass Familien in die Abhängigkeit von Leistungen der sozialen Grundsicherung abgleiten. Diese existenzsichernde Funktion verliert es erst, wenn Familien selbst ein ausreichend hohes Einkommen erwirtschaften. Erst dann kommt die Funktion des Kindergeldes als Maßnahme der „Familienförderung“ im Sinne einer gezielten Unterstützung zum Tragen.

Beispielhaft wird in Abbildung 2 dargestellt, welche Teile des Kindergeldes im Falle eines Elternpaares (verheiratet, Doppelverdiener) mit einem Kind (Alter: drei Jahre) bei variierendem

6 Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang außerdem, dass bei der Bemessung des Mindestbedarfs von Kindern im Unterhaltsrecht stets auch der Mindestbedarf des Unterhaltspflichtigen – in sozialrechtlichem Sinn: sein Existenzminimum – im Auge behalten werden muss. Die Bestimmung eines angemessenen Selbstbetrags des Unterhaltspflichtigen führt jedoch fast zwangsläufig zu Zielkonflikten mit der Erfüllung von Ansprüchen auf Kindesunterhalt (vergleiche dazu auch Abschnitt 3.3).

Abbildung 2

Funktionen des Kindergeldes (Ehepaar mit einem Kind, 2013)

Einkommen auf die hier genannten Funktionen entfallen. Dabei wird sichtbar, dass sich die Förderung effektiv auf einen mittleren Einkommensbereich beschränkt (im Beispielfall: auf jährliche Bruttoarbeitsentgelte von knapp 30 000 Euro bis zu 66 600 Euro) und auch dort (mit einem Anteil von punktuell maximal 40 Prozent des Kindergeldes bei einem Einkommen von rund 31 000 Euro im Jahr) trotz der nennenswerten Höhe des Gesamtbetrags des Kindergeldes niemals wirklich dominant ist. Diese Schlussfolgerung gilt allgemein, auch wenn Reichweite und Höhe der Förderung stark vom jeweiligen Haushaltstyp mitbestimmt werden und der hier betrachtete Fall in dieser Hinsicht recht geringe Spielräume aufweist.⁷

Die Anrechnung des Kindergeldes auf existenzsichernde Leistungen erscheint als solche nicht als problematisch. Soweit die Deckung des gesamten sozialrechtlichen Bedarfs des Kindes gewährleistet wird, ist sie Ergebnis einer begründbaren politischen Entscheidung. Auch die Mehrfachfunktion des Kindergeldes ist nicht per se ein Problem. Sie führt allerdings zu Unklarheiten, die nennenswerte Schnittstellenprobleme erzeugen können. Solche Probleme ergeben sich insbesondere, weil das Kindergeld im Kontext des Unterhaltsrechts in der Regel voll dem betreuenden Elternteil ausgezahlt, aber auf den vom Unterhaltspflichtigen zu leistenden, vollen Barunterhalt zur Hälfte angerechnet wird.⁸ Die entsprechenden Regelungen stammen aus einer Zeit, als

⁷ Vergleiche Ott et al. (2012: 133–136) für umfassendere Vergleiche auf Basis des für 2011 geltenden Rechts.

⁸ Zum einen soll der Barunterhalt das gesamte sächliche Existenzminimum des Kindes decken, dessen Anteil an den einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen bei über 60 Prozent liegt. Das Kindergeld reflektiert unter anderem die steuerermindernden Wirkungen dieser Freibeträge (wobei die steuerlichen Effekte bei prekären Einkommensverhältnissen allerdings ohne Bedeutung sind). Zum anderen können sich – entgegen dem Zweck einer finanziellen Entlastung bzw. Förderung von Familien – Konstellationen ergeben, in denen der dem Kind

sich das Kindergeld – ohne Verzahnung mit einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen – im Standardfall auf 50 Deutsche Mark im Monat je Kind belief. Angesichts der großen Bedeutung, die das Kindergeld im Laufe der Zeit für das Haushaltseinkommen von Familien erlangt hat, erscheint es als unumgänglich, die derzeitigen Regelungen auf ihren rechtlichen und ökonomischen Sinngehalt zu überprüfen. Auch die derzeitige Koppelung von steuerlicher Entlastung und Förderung durch den jeweiligen Restbetrag des Kindergeldes könnte dabei im Hinblick auf Umfang und Zielgenauigkeit der Förderung von Familien, aber auch auf Nebenwirkungen im Bereich der Erwerbsanreize (vergleiche Beitrag von Bonin et al. in diesem Heft) auf den Prüfstand gestellt werden.

3.3 Zusammenrechnung und Teilung von Einkommen

Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Personen, die in verschiedenen rechtlichen und/oder faktischen, familiären Beziehungen zueinander stehen, werden im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht auf verschiedene Weise nachvollzogen. Die konkreten Regelungen dafür basieren auf unterschiedlichen Prinzipien für eine Zusammenrechnung und/oder Teilung des von mehreren Personen individuell oder gemeinschaftlich erzielten Einkommens und folgen dabei der Systematik der einzelnen Rechtsgebiete, einem historisch fortgebildeten Recht und einer gewachsenen Rechtsprechung. Die resultierenden Lösungen für die Aufteilung von Einkommen erzeugen jedoch diverse Einzelprobleme bezüglich der bereichsübergreifenden Stimmigkeit.

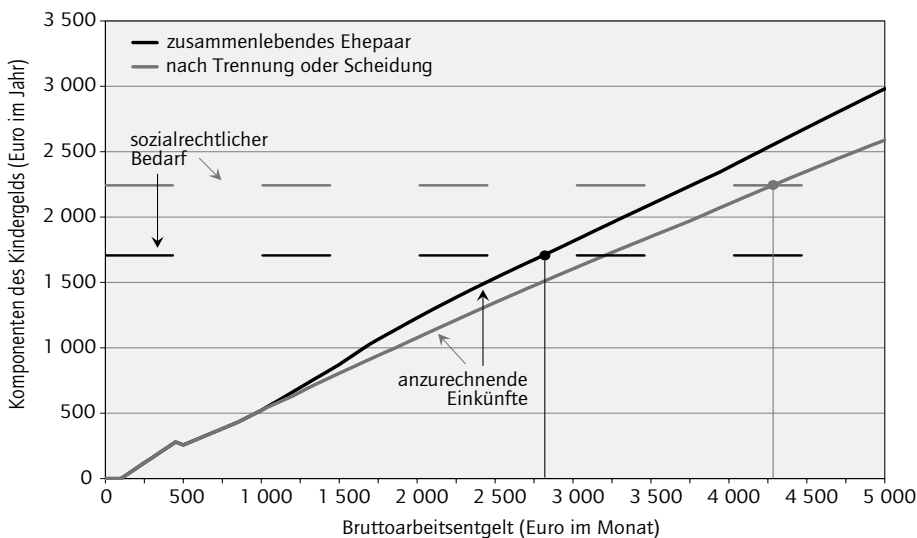
Für Familien, in denen zwei Elternteile mit ihren gemeinsamen Kindern zusammen leben, stellt sich die Frage nach der Zusammenrechnung und Teilung von Einkommen zumeist nicht, weil familiäre, rechtliche und wirtschaftliche Beziehungen weitestgehend übereinstimmen. Auch die genaue Funktion des Kindergelds (Abschnitt 3.1) beziehungsweise die dahinter stehende Frage nach der Zusammensetzung und Höhe des Mindestbedarfs (Abschnitt 3.2), der entweder finanziell gedeckt oder steuerlich korrekt behandelt werden soll, ist bei solchen Familien weniger problematisch. Eine bestehende Familiengemeinschaft besitzt in der Regel die Fähigkeit, Ressourcen und Bedürfnisse aller Personen in Einklang zu bringen – unabhängig von jeder rechtlichen Rekonstruktion. Problematisch werden diese Fragen zumeist dann, wenn sich die Einheit der Familie durch Trennung oder Scheidung auflöst. In einer solchen Situation reicht vor allem das von den Betroffenen selbst erwirtschaftete Einkommen oft nicht mehr aus, um den (Mindest-) Bedarf aller zu berücksichtigenden Personen zu decken. Für ein breites Spektrum realistischerweise erzielbarer Bruttoeinkommen gilt dies selbst dann, wenn das laufende Einkommen vor Trennung oder Scheidung zur Deckung der Bedürfnisse aller Familienmitglieder ausreichend war (vergleiche Abbildung 3 für ein entsprechendes Beispiel). Die Auflösung der Familie führt somit in vielen Fällen zu einer Einkommenssituation, die – selbst ohne sonstige Änderungen der Einkommenssituation – im Unterhaltsrecht als Mangelfall erscheint, in dem nicht einmal der (volle) Mindestunterhalt geleistet werden kann, und im Sozialrecht Hilfebedürftigkeit mindestens einer der neuen Bedarfsgemeinschaften nach sich zieht.

Abbildung 3 zeigt beispielhaft für den Fall einer Alleinverdienerehe, bei der die Kinder nach Trennung oder Scheidung beim nichterwerbstätigen Elternteil leben, jeweils die Schwellenwerte, bis zu denen das monatliche Bruttoeinkommen der Familie zusammen mit dem Kindergeld nicht

gegenüber barunterhaltspflichtige Elternteil effektiv auch zum Unterhalt anderer Mitglieder von dessen Bedarfsgemeinschaft beiträgt (Abschnitt 4).

Abbildung 3

Einkommensverhältnisse vor und nach Trennung oder Scheidung (Ehepaar mit zwei Kindern, 2013)



ausreicht, um den sozialrechtlichen Mindestbedarf aller betrachteten Personen abzudecken. Es zeigt sich, dass im Falle einer intakten Ehe ein Einkommen von rund 2 800 Euro bedarfsdeckend ist, während dies nach deren Auflösung erst bei einem Einkommen von knapp 4 300 Euro der Fall ist. Bei niedrigeren Einkommen bestehen jeweils Ansprüche auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II, im Bereich zwischen den beiden Einkommensschwellen allerdings erst nach der Trennung.

Nochmals schwieriger wird die Situation – wirtschaftlich und rechtlich –, wenn einer der getrennt lebenden Elternteile oder beide in neue Beziehungen eintreten und gegebenenfalls auch weitere Kinder haben. Bei solchen besonders konfliktträchtigen Fällen („Patchwork“-Familien) wird ein weiteres grundlegendes, aus dem Nebeneinander verschiedener Lebensformen resultierendes Schnittstellenproblem sichtbar: Alle Sozialleistungen sollten so ausgestaltet sein, dass sie nicht zu einer Ungleichbehandlung ehelicher und nichtehelicher Kinder führen. Zudem sollten sie keine effektiven Anreize erzeugen, die einer Eheschließung direkt entgegen wirken. Dies kann aber der Fall sein, wenn Verheirateten bestimmte Leistungen nicht gewährt werden, die nichtehelich zusammenlebende Personen in ansonsten vergleichbarer Lebenssituation erhalten (vergleiche etwa Paragraph 1 UVorschG). Während die Tatsache, dass ein gegebenes Einkommen nach Auflösung eines Familienhaushalts knapper wird, als solche kaum aus der Welt zu schaffen sein wird, stellen sich mit Rücksicht auf diverse Anzeizeffekte aller einschlägigen Regelungen – inkl. der Anreize erwerbstätig zu bleiben oder zu werden – zahlreiche Gestaltungsfragen, bei denen zwischen unterschiedlichen Zielen abgewogen werden kann.

4 Konkrete Schnittstellenprobleme

Für eine eingehende Darstellung und eine rechtssystematische und sozialpolitische Diskussion der konkreten Schnittstellenprobleme, die sich – häufig in Verbindung mit den zuvor erläuterten Grundsatzfragen – in der Rechtsanwendung und Rechtsprechung zeigen, muss auf die Studie von Ott et al. (2012: insbesondere Abschnitt 4.2) verwiesen werden. Im Einzelnen wird dabei auf problematische Gegebenheiten und Wirkungen in folgenden Feldern hingewiesen:

- Beim Zusammentreffen mit Sozialleistungen nach dem SGB II wird Kindergeld nicht nur auf Leistungen an das betreffende Kind angerechnet, sondern bei ausreichendem Barunterhalt (abweichend von seiner zivilrechtlichen Zweckbestimmung laut Paragraph 1612b Absatz 1 BGB, die einen Ausgleich zwischen den Eltern fordert, und damit gegen Paragraph 7 Absatz 3 Nr. 4 SGB II) auch zur Deckung des Bedarfs anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft eingesetzt.
- Im Unterhaltsrecht ist eine hälftige Anrechnung des Kindergelds, das in der Regel dem betreuenden Elternteil ausgezahlt wird, auf den vom anderen Elternteil zu leistenden Barunterhalt vorgesehen. Dies passt wie bereits in Abschnitt 3.2 angesprochen nicht zum damit zu deckenden Anteil des sächlichen Existenzminimums des Kindes an den einkommensteuerlichen Freibeträgen beziehungsweise an der finanziellen Entlastung bei beengten Einkommensverhältnissen, die sich ebenfalls im Kindergeld niederschlagen.
- Nach der Rechtsprechung des BGH erhöht der Splittingeffekt aus einer neuen Ehe den Unterhalt getrennt lebender Kinder – ohne Rücksicht auf den Unterhaltsbedarf des neuen Ehegatten und der im Splitting wirksam werdenden Steuerfreistellung seines Existenzminimums. In diesem Kontext herrscht derzeit allerdings generell Unsicherheit: Der BGH hatte sich mit der Idee „wandelbarer ehelicher Lebensverhältnisse“, die er im Bemühen um realitätsgerechtere Entscheidungen in den letzten Jahren entwickelt hatte, vom gesetzgeberischen Grundkonzept des nachehelichen Unterhalts entfernt. Dieser Entwicklung hat das Bundesverfassungsgerichts (mit Beschluss vom 25. Januar 2011, 1 BvR 918/10) Einhalt geboten.
- Weitere Konflikte zwischen Unterhaltsrecht und Sozialrecht betreffen die Kosten des Umgangs mit Kindern durch den unterhaltspflichtigen Elternteil (auf die bei der Bemessung von Unterhaltsansprüchen angesichts einer steigenden Zahl von Fällen mit aktiv genutzten Umgangskontakten und gemeinsamer elterlicher Sorge sowie steigenden Entfernungen und Kosten mittlerweile immer öfter Rücksicht genommen wird). Kostenbeteiligungen an Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe entsprechen wegen des starren Rahmens der KostenbeitragsVO auch nach deren Neufassung nicht in jeder Hinsicht der unterhaltsrechtlichen Systematik. Einen besonderen Problembereich bildet weiterhin der Unterhaltsregress für Kosten der Pflege älterer Menschen zu Lasten erwachsener Kinder (Verhältnis von Leistungen der Pflegeversicherung und Barunterhalt; Einbeziehung des Pflegegelds, das das Kind erhält, bei der Bemessung des Barunterhalts, um trotz der mit den Pflegeleistungen des Kindes

verbundenen Kostensenkungen für den Träger noch eine Kostenbeteiligung zu erreichen; unzulängliche Abstimmung mit der sozialen Grundsicherung).

- Weit reichende Probleme an der Schnittstelle zwischen Unterhalts- und Sozialrecht sowie innerhalb des Sozialrechts ergeben sich aus unterschiedlichen Verfahren zur Aufteilung von Kosten der Unterkunft in Mehr-Personen-Haushalten. BVerwG und des BSG halten im Kontext des SGB II und XII daran fest, Anteile einzelner Haushaltsmitglieder nach der „Pro-Kopf-Methode“ zu bestimmen. Im Steuer- und Unterhaltsrecht sowie in BKGG (Kinderzuschlag) und BAföG wird dagegen mit guten Gründen auf den jeweiligen „Mehrbedarf“ abgestellt. Das unabgestimmte Nebeneinander beider Methoden führt zu Fehleinschätzungen des Mindestbedarfs einzelner Haushaltsmitglieder (zum Beispiel unterhaltsberechtigter Kinder im SGB II) und fallweise zur offenkundigen Unterdeckung der Unterkunftskosten. Daher mehrten sich in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (zum Beispiel im Urteil vom 23. Mai 2013, B 4 AS 67/12 R) die Fälle, in denen sich die Aufteilung nach Kopfteilen als untauglich erweist.
- Ein weiterer Typus von Schnittstellenproblemen kann zu Sicherungslücken für Geschiedene führen, wenn sie während der Ehe keinen ausreichenden Schutz gegen normale Lebensrisiken aus eigener Erwerbstätigkeit erworben haben und etwa wegen Kinderbetreuung oder Erwerbsminderung daran gehindert sind, dies nach der Scheidung zu tun. Betroffen ist vor allem die Absicherung im Alter, da sich der Versorgungsausgleich nur auf Ansprüche aus der Ehezeit bezieht und andauernde Nachteile nicht erfasst, für die auch die sozialrechtliche Berücksichtigung von Erziehungszeiten keine ausreichende Lösung bietet. Die Probleme verschärfen sich im Falle einer Erwerbsminderung, für die der Versorgungsausgleich bei fehlender Vorversicherungszeit keinerlei Absicherung bietet. In Fällen einer Scheidung von Beamten kann sogar der fortgesetzte Krankenversicherungsschutz problematisch werden, weil dafür dann oft eine Vollversicherung in der PKV (ohne Beihilfeanspruch) erforderlich ist und selbst die Prämien für den Basistarif in keinem angemessenen Verhältnis zum verfügbaren Einkommen stehen.
- Als Schnittstellenproblem erscheinen wegen seiner Brückenfunktion und des Zusammenwirkens mit dem Wohngeld auch die Effekte der starken Reduktion des Kinderzuschlags nach dem BKGG im Abschmelzbereich dieser Leistung. Das verfügbare Einkommen der Bezieher sinkt dadurch bei steigendem Bruttoeinkommen vorübergehend ab; erst bei deutlich höheren Bruttoeinkommen wird dies wieder ausgeglichen, was sinnvollen sozial-, familien- und arbeitsmarktpolitischen Zwecken offenkundig zuwider läuft.

Strittige Einzelfälle, die in Rechtsanwendung und Rechtsprechung hervortreten, lassen tiefer liegende Inkonsistenzen im geltenden Recht erkennbar werden. Trotzdem stellt sich die Frage nach der Verbreitung und praktischen Bedeutung der hier benannten Schnittstellenprobleme. Aufgrund diverser Beschränkungen verfügbarer Daten lassen sich zwar nicht alle problematischen Konstellationen im Hinblick auf ihre empirische Relevanz beleuchten. Zeigen lässt sich aber, dass eine zu geringe Bemessung von Leistungen nach dem SGB II aufgrund der Anrechnung von Unterhaltszahlungen oder einer falschen Aufteilung von Unterkunftskosten in der Realität eher selten ist, so dass ein korrektes Vorgehen nicht mit großen fiskalischen Effekten verbunden

sein dürfte; dass auch Leistungen nach SGB II und BAföG bisher selten zusammentreffen, hier aber der Kreis potenziell Betroffener von nennenswerter Größe ist; dass es zumindest empirisch-deskriptiv gewisse Anzeichen gibt, dass das Abschmelzen des Kinderzuschlags in bestimmten Einkommensbereichen Erwerbsanreize schwächt (vergleiche Ott et al. 2012: Kapitel 5, insbesondere Abschnitt 5.3).

Interessante, vorläufige Einsichten ergeben sich auch in Bezug auf sogenannte „Patchwork-Familien“ mit familiären Beziehungen über mehrere Haushalte hinweg. Wirklich komplizierte Konstellationen dieser Art scheinen bisher selten zu sein. Gegebenenfalls zeigen sich aber gewisse finanzielle Anspannungen und oft auch recht asymmetrische Entwicklungen zwischen ehemaligen Partnern. Interessant wären hierzu vertiefende Untersuchungen auf verbesserter Datenbasis, mit denen insbesondere die Anreizwirkungen von Unterhaltspflichten genauer untersucht werden könnten.

5 Schlussfolgerungen

Eine umfassende Bestandsaufnahme von Schnittstellen und Schnittstellenproblemen innerhalb des für Familien und Kinder relevanten Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrechts fehlte in der Literatur bislang. Die in der Studie von Ott et al. (2012) herausgearbeiteten Abstimmungsprobleme und Inkonsistenzen wie auch die davon potenziell ausgehenden Anreiz- und Verhaltenseffekte können jedoch ganz grundlegende Ziele berühren, die mit der Familienpolitik in Deutschland verfolgt werden.

Geprüft werden sollten daher zunächst Möglichkeiten zu eher technischen Klärungen und Bereinigungen im geltenden Recht, etwa in Bezug auf Altersgruppen von Kindern, die von den verschiedenen Regelungen erfasst werden, oder die genauen Bestimmungen, nach denen Einkommensbegriffe an verschiedener Stelle – nicht notwendig einheitlich, aber einheitlicher als bisher – konkret ausgefüllt werden (Abschnitt 2). Aus den hier erörterten Grundsatzfragen (Abschnitt 3) folgt für die Konstruktion eines schlüssig aufgebauten Systems familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen vor allem die Grundidee, dass es letztlich nur ein Existenzminimum von Kindern geben kann, von dem sich die Geldbeträge, die in verschiedenen Rechtsgebieten konkret als Mindestgrößen angesetzt werden, mit systematisch begründbaren Abzügen oder Hinzurechnungen transparent herleiten lassen. Für die weitere Ausgestaltung des Systems ist ferner zu beachten, dass steuerliche Maßnahmen und deren Reformen für Bezieher niedriger Einkommen praktisch wirkungslos sind. Sie sind eher auf sozialpolitisch begründbare Transferleistungen für Familien angewiesen, um die Abhängigkeit von einer reinen Grundsicherung möglichst zu vermeiden. Für Bezieher höherer Einkommen kehrt sich dieses Verhältnis um. Umso bedeutsamer ist für sie eine konsequent an der tatsächlichen Leistungsfähigkeit orientierte Besteuerung.

Um die hier nur knapp angesprochenen, konkreten Schnittstellenprobleme in Recht und Rechtsanwendung (Abschnitt 4) zu lösen, sind unterschiedliche Akteure gefordert. Gezielte Rechtsänderungen wären nötig, um die Funktionen des Kindergeldes neu zu fassen oder zumindest die Zuordnung des Kindergeldes bei getrennt lebenden Eltern im Lichte seiner Mehrfachfunktion zu klären. Auch für eine Neuorientierung des Unterhaltsrechts zur Wahrung der schwierigen Balance zwischen ehelichen und nachehelichen Lebensverhältnissen dürfte angesichts offener Fragen in der Rechtsprechung derzeit der Gesetzgeber gefordert sein. Dagegen erscheint es als Sache

der Verwaltung und der einschlägigen Rechtsprechung, für eine zum Unterhaltsrecht passende Anrechnung von Unterhaltszahlungen und Kindergeld bei existenzsichernden Sozialleistungen oder eine angemessene Aufteilung von Unterkunftskosten in Bedarfsgemeinschaften zu sorgen.

Bei Anpassungen des Rechts und letztlich bei jeder Änderung im Bereich familienpolitischer Maßnahmen muss den Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Regelungen und Rechtsgebieten Rechnung getragen werden, wenn nicht neue Schnittstellen und Schnittstellenprobleme erzeugt werden sollen. Die Politik sollte sich stets bewusst sein, dass sie in einem komplexen System agiert, in dem Reformen diverse unbeabsichtigte Nebenfolgen haben können, die sich oft erst im Nachhinein in Gestalt bürokratischer Hemmnisse und unerwarteter Rechtsstreitigkeiten zeigen. Für eine rechtlich folgerichtige und an den Bedarfen der Familien orientierte Weiterentwicklung des geltenden Rechts ist daher eine systemorientierte, ressortübergreifende Perspektive von großer Bedeutung.

Literaturverzeichnis

- BMFSFJ (2007): Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2005. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- BMFSFJ (2013): Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Berlin (Download unter: www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2010_7.1.2014).
- Bundesregierung (2008): Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (7. Existenzminimumbericht). BT-Drs. 16/11065.
- Bundesregierung (2012): Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2014 (9. Existenzminimumbericht). BT-Drs. 17/11425.
- Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2012): Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Baden-Baden, Nomos.
- Scheiwe, Kirsten und Maria Wersig (Hrsg.) (2010): Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel. Baden-Baden, Nomos.