

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Frau Oesterle-Schwerin und der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Subsidiarität des Arbeitslosenhilfe-, Sozialhilfe- und Wohngeldanspruchs bei sogenannten „nichtehelichen Lebensgemeinschaften“

A. Problem

Der Wunsch nach selbstbestimmter und freier Lebensgestaltung findet seinen Ausdruck u. a. in Formen des Zusammenlebens außerhalb der Ehe. Das Grundgesetz stellt zwar die Lebensform „Ehe“ unter staatlichen Schutz, gleichzeitig gewährleistet es die Freiheit zusammen zu leben, ohne sich für den ehelichen Rechte- und Pflichtenkatalog entscheiden zu müssen. In heterosexuellen, lesbischen und schwulen Lebensgemeinschaften und Wohngemeinschaften besteht keine gesetzliche Unterhaltsverpflichtung zwischen den Partnern/innen bzw. Wohngenossinnen und -genossen. Bezüglich dieses Tatbestandes sind sie daher nach dem geltenden Recht unvergleichbar mit der BGB-Ehe. Im Gegensatz zur Ehe existiert keine rechtliche Institutionalisierung der nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Der Gesetzgeber hat dem Recht auf Selbstbestimmung hier bisher nicht Rechnung getragen, sondern nichteheliche Lebensgemeinschaften nach finanzpolitischen Erwägungen behandelt: Von den ökonomischen und anderen Begünstigungen der Ehe sind sie ausgeschlossen, aber von den ökonomischen Verpflichtungen sind sie mindestens ebenso betroffen. Dieses Ungleichgewicht und dessen soziale Folgen zu Lasten der nichtehelichen Lebensgemeinschaft findet seinen Niederschlag in § 137 Abs. 2 a AFG, § 122 BSHG und § 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG.

Diese Benachteiligung der nichtehelichen Lebensformen gegenüber der Ehe stellt einen schweren Eingriff in die Entscheidungsfreiheit des Individuums dar.

B. Lösung

Durch Streichung der genannten Vorschriften werden die einseitigen Belastungen zuungunsten der nichtehelichen Lebensgemeinschaften und Wohngemeinschaften aufgehoben.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Durch die Aufhebung der Subsidiarität des Arbeitslosenhilfe-, Sozialhilfe und Wohngeldanspruches gegenüber dem Einkommen und Vermögen der Partner/innen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft entstehen den öffentlichen Trägern dieser Leistungen die Kosten, die bisher von Privatpersonen aufgebracht werden mußten.

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Subsidiarität des Arbeitslosenhilfe-, Sozialhilfe- und Wohngeldanspruchs bei sogenannten „nichtehelichen Lebensgemeinschaften“

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

In § 138 wird Absatz 2 a gestrichen.

Artikel 2

Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Das Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 1987 (BGBl. I S. 401, 494), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

§ 122 wird ersatzlos gestrichen.

Artikel 3

Änderung des Wohngeldgesetzes

Das Wohngeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1421, 1661), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

§ 18 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

„(2) Wohngeld wird nicht gewährt für Wohnraum, der von Personen während der Zeit benutzt wird, in der sie vom Familienhaushalt vorübergehend abwesend sind (§ 4 Abs. 3).“

Artikel 4

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 9. Oktober 1989

Dr. Lippelt (Hannover), Frau Oesterle-Schwerin, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Artikel 6 GG beinhaltet den Verfassungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber, die Institutionen Ehe und Familie rechtlich auszugestalten. Dieser Auftrag hat seine Formgebung in ehe- und familienrechtlichen Regelungen und im Zivilrecht gefunden. Grundlegende Folge der Eheschließung ist die gegenseitige Unterhaltspflicht der Eheleute nach §§ 1360 ff. BGB. Eine derartige Institutionalisierung der Beziehungen nichtehelicher Lebensgemeinschaften ist unumstritten mit Artikel 6 GG nicht beabsichtigt. Vielmehr obliegt den Personen in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft grundsätzlich die inhaltliche Gestaltung ihrer Beziehung selbst und ist nicht Staatsaufgabe.

Zu der Freiheit in der Gestaltung der Beziehung gehört, daß Personen in nichtehelicher Lebensgemeinschaft einander keinen Unterhalt schulden, sondern daß dieser allenfalls freiwillig geleistet werden kann. Eine Unterhaltspflicht für nichteheliche Lebensgemeinschaften zu konstruieren ist nicht nur ein Eingriff in die inhaltliche Gestaltungsfreiheit, sondern wirkt schon auf Grund der Verschiedenartigkeit der Konstellation und Motive erhebliche Probleme auf: Die nichteheliche Lebensgemeinschaft gibt es nicht. In der einen Gruppe nichtehelicher Lebensgemeinschaft wollen die Beteiligten heiraten und können es nicht (u. U. lesbische oder schwule Lebensgemeinschaften, Lebensgemeinschaften mit einer nicht-geschiedenen Person). In einer anderen Gruppe können die Beteiligten zwar heiraten, lehnen es aber ab. In einer weiteren Gruppe können die Beteiligten nicht heiraten und wollen es auch gar nicht (Wohngemeinschaften, Beziehungen mit mehr als zwei Personen) (vgl. Cöster-Waltjen, NJW 1988, Seite 2085).

Gerade für Frauen, die eine nichteheliche Lebensgemeinschaft gewählt haben, um sich nicht in die Abhängigkeit einer Ehe zu begeben, werden durch die Behandlung der nichtehelichen Lebensgemeinschaft in eine Abhängigkeit zurückgeworfen. Frauen sind als nachteilig Betroffene deshalb herauszuheben, da sie unter der hohen Arbeitslosigkeit und niedrigen Löhnen im besonderen zu leiden haben. Wird ihnen der Weg zum Zugang dieser Leistungen mit dem Verweis auf den Verdienst des Partners abgeschnitten, verbleiben Frauen in Abhängigkeit des Mannes. Emanzipierte Beziehungen sind unter diesem Vorzeichen unmöglich, patriarchale Strukturen werden gefördert.

Auch die Anwendung der Normen im einzelnen erweist sich als problematisch. Was im einzelnen unter dem Begriff „nichteheliche Lebensgemeinschaft“ zu verstehen ist, hängt von Abgrenzungskriterien ab, die von der Verwaltung kaum zu durchschauen sind. Resultat dessen ist, daß Überprüfungen von Personen, die ohne Trauschein – wie auch immer – zusammenleben, im Zusammenhang mit der Bearbeitung

von Arbeitslosenhilfe-, Sozialhilfe- und Wohngeldanträgen an der Tagesordnung sind. Die Betroffenen werden intimen Befragungen ausgesetzt, ebenso wie sie mit überraschenden „Hausbesuchen“ von Inspektoren konfrontiert werden, die in den Wohnungen verätherische Indizien für eine nichteheliche Lebensgemeinschaft ausspähen sollen.

Was konkret als nichteheliche Lebensgemeinschaft eingeordnet wird, ergibt sich weder aus dem AFG, BSHG noch aus dem Wohngeldgesetz und wird zur Bewertung mehr oder weniger den Verwaltungsbehörden überlassen. So beziehen sich auch AFG, BSHG und Wohngeldgesetz auf verschiedene Lebensgemeinschaften: AFG und BSHG beschränken sich auf heterosexuelle sogenannte eheähnliche Lebensgemeinschaften, das Wohngeldgesetz umfaßt aber darüber hinaus lesbische und schwule Lebensgemeinschaften und Wohngemeinschaften von mehreren Personen. Ergeben eigene Angaben der Betroffenen keine klare Beurteilung oder wird eine eheähnliche bzw. nichteheliche Lebensgemeinschaft verneint, wird durch Bespitzelung und durch Augenscheinnahme versucht, den Nachweis für eine nichteheliche Lebensgemeinschaft zu erbringen. Diese „Schnüffelp Praxis“ greift erheblich in die Persönlichkeitssphäre der Betroffenen ein und ist niemandem zuzumuten. Hinzu tritt, daß Hausbesuche weder nach dem AFG noch im Sozialverfahrensrecht vorgesehen sind. Zweifelhaft ist darüber hinaus die Geeignetheit dieser Maßnahmen. Eine gemeinsame Kassenführung läßt sich wohl kaum durch Augenscheinnahme feststellen.

Postuliert Artikel 6 GG den Schutz der Institution Ehe, so ist aus ihm gleichfalls die Eheschließungsfreiheit abzuleiten. Artikel 1 und 2 GG schützen die allgemeine Handlungsfreiheit und das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben. Rechtsfolgen der Ehe in gleichem Maße für nichteheliche Lebensgemeinschaften vorzusehen, widerspricht den verfassungsrechtlichen Garantien. Die Unterhaltspflicht für Eheleute nach §§ 1360 ff. BGB ist schließlich Ergebnis des staatlichen Ausgestaltungsauftrages für die Ehe. Gleichzeitig ist dies ein rechtliches Instrument, dem sich nicht-verheiratete Personen entsprechend der verfassungsrechtlichen Prinzipien der Eheschließungs- und Handlungsfreiheit entziehen dürfen. Gewähren sich Personen in nichtehelicher Lebensgemeinschaft dennoch gegenseitig Unterhalt, so erfolgt dies nach Rechtsprechung des BGH freiwillig und wird nicht gegenseitig verrechnet (BGH, Urteil vom 20. März 1980, NJW, 1980, Seite 1520 f.). Die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 122 BSHG kommt allerdings zu anderen Ergebnissen und versagt Sozialhilfeleistungen, wenn das Einkommen des einen Partners der eheähnlichen Gemeinschaft geeignet ist, die Hilfsbedürftigkeit des anderen zu beseitigen (BVerwGE 15, Seite 130).

Den vermeintlich intendierten Zielen der § 137 Abs. 2a AFG, § 122 BSHG und § 18 Abs. 2 Nr. 2 Wohngeldgesetz, Menschen in nichtehelichen Lebensgemeinschaften nicht besser zu stellen als Eheleute werden tatsächlichen Ergebnissen eines Vergleichs beider Lebensformen nicht gerecht. Vielmehr ergibt sich allein schon im AFG eine doppelte Benachteiligung der nichtehelichen Lebensgemeinschaft. § 137 Abs. 1 AFG macht die Bedürftigkeit erwerbsloser Personen davon abhängig, ob der eigene Lebensunterhalt und der des Ehegatten und seiner Kinder nicht ohne Arbeitslosenhilfe aufgebracht werden kann. Die Möglichkeit, eine Person in nichtehelicher Lebensgemeinschaft zu unterhalten, ist im Gesetz nicht berücksichtigt. Folglich kommt es bei verheirateten und unverheirateten Personen zu unterschiedlichen Einstufungen: Unterhaltsleistungen bei Eheleuten werden berechnet, während im AFG keine Leistungsgruppe existiert, die die Unterhaltsleistung gegenüber einer Person in nichtehelicher Lebensgemeinschaft in Rechnung stellt. Verheiratete können demzufolge höhere Arbeitslosenhilfeleistungen beziehen. Den eheähnlichen Partner/innen wird dadurch eine größere Unterhaltslast aufgebürdet, obwohl keine Unterhaltspflicht besteht (vgl. Winkler, info also 1986, S. 63). Im Einzelfall kollidiert die Unterhaltsbelastung sogar mit anderweitigen Unterhaltsverpflichtungen.

Auch im übrigen wird die nichteheliche Lebensgemeinschaft nicht nach verfassungsrechtlichen, sondern nach finanzpolitischen Gesichtspunkten behandelt. Von umfassenden steuer- und sozialrechtlichen Begünstigungen der Ehe wird die nichteheliche Lebensgemeinschaft ausgeschlossen, bei belastenden Pflichten ehelicher Lebensgemeinschaft jedoch gleichbehandelt, obwohl vergleichbare Lebenssachverhalte eben nicht vorliegen. Die tatsächliche Unterhaltsgewährung gegenüber einer Person in nichtehelicher Lebensgemeinschaft führt nicht zu steuerlichen Vergünstigungen für die im Ehegattensplittingverfahren angewandte Verdoppelung bestimmter Freibeträge, die höhere Vorsorgepauschale und die niedrigere zumutbare Eigenbelastung bei außergewöhnlichen Belastungen. Benachteiligt sind nichteheliche Lebensgemeinschaften zudem durch den Ausschluß von der Möglichkeit einer günstigeren Steuerklassenwahl.

Die Pfändungsbestimmungen wirken sich im Vergleich zudem zugunsten von Eheleuten aus. Bei ihnen werden gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen berücksichtigt. Da Personen in nichtehelicher Lebensgemeinschaft den bedürftigen Partner/innen keinen Unterhalt schulden, führt eine tatsächliche Unterhaltsleistung nicht zu einer Erhöhung der Pfändungsfreigrenzen, sondern werden entsprechend denen Alleinstehender ermittelt.

Die Regelung der § 137 Abs. 2a AFG, § 122 BSHG und § 18 Abs. 2 Nr. 2 Wohngeldgesetz vermuten ganz generell die Unterhaltsleistungen der nichtehelichen Partner/innen. Hier wird also die Fiktion der Unterhaltszahlung zugrunde gelegt. Erhalten bedürftige Personen den fingiert angenommenen Unterhalt aber nicht, muß u. U. die nichteheliche Lebensgemeinschaft aufgegeben werden. Ein derartiger Eingriff in

die Lebensführung verstößt gegen das in Artikel 2 Abs. 1 GG garantierte Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Resultat dieser Regelung ist, Beziehungen von Erwerbslosen, Sozialhilfe- und Wohngeldempfänger/innen enormen Belastungen aussetzen und sie sogar zu zerstören.

Neben rechtlichen Problemen haben die zu streichenden Vorschriften also auch soziale Unzulänglichkeiten zu Tage gebracht. Ein Zusammenleben, in dem Einkommensschwache von anderen Personen unterstützt werden, honoriert der Staat nicht, sondern sanktioniert es mit ökonomischem Druck.

Ziel dieses Gesetzes ist, solidarisches Zusammenleben zu ermöglichen und zu fördern und jeder Person ein hohes Maß an Selbständigkeit zu gewähren. Von Gemeinschaften, in denen dies bereits praktiziert wird, soll dieser Druck genommen werden.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Artikel 1 (Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes)

Die Subsidiarität beim Bezug von Arbeitslosenhilfe in nichtehelichen Lebensgemeinschaften soll mit der Streichung dieser Vorschrift aufgehoben werden. Schon im Detail hat diese Norm Probleme in der konkreten Anwendung bereitet. Einkommen und Vermögen der Personen, mit der die/der Erwerbslose in eheähnlicher Gemeinschaft lebt, soll wie das Einkommen und Vermögen von Eheleuten Erwerbsloser angerechnet werden. Das AFG definiert allerdings an keiner Stelle den Begriff der eheähnlichen Gemeinschaft, sondern verweist lediglich auf § 122 BSHG.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner ständigen Rechtsprechung (Urteil vom 20. Januar 1977 — VC 62.75 — NJW 1978, Seite 388 und Urteil vom 20. November 1984 — 5 C 17.82 — NJW 1985, Seite 2284) als Maßstab das Wirtschaften „aus einem Topf“ herangezogen. Daß sich für den/die Sachbearbeiter/in im Arbeitsamt Schwierigkeiten ergeben, das gemeinsame Wirtschaften vom Schreibtisch aus festzustellen, liegt auf der Hand. Gerade dieser Umstand bildet die Grundlage für die Schnüffelpaxis in Haushalten mit mehreren unverheirateten Personen.

Das Kriterium des gemeinsamen Wirtschaftens ist zudem für die Annahme eines eheähnlichen Verhältnisses noch falsch. Eheähnlich wird eine Gemeinschaft nicht durch das Wirtschaften aus einem Topf, sondern durch eine auf Dauer angelegte persönliche Bindung, die der ehelichen Lebensgemeinschaft vergleichbar ist. Mit der Auslegung des Begriffs „eheähnliche Gemeinschaft“ hat das Bundesverwaltungsgericht die Grundlage dafür geschaffen, auch andere Formen des Zusammenlebens unter § 137 Abs. 2a zu subsumieren und damit den erwerbslosen die Leistungen versagen zu können.

2. Zu Artikel 2 (Änderung des Bundessozialhilfegesetzes)

Die Streichung dieser Vorschrift ist notwendig, um einen Rückgriff im Falle der Sozialhilfebedürftigkeit auf das Vermögen und Einkommen von Personen in nichtehelicher Lebensgemeinschaft untersagen zu können. Wie schon in § 137 Abs. 2 a AFG wird hier bei eheähnlicher Gemeinschaft als Versorgungsquelle nur subsidiär die Hilfe zum Lebensunterhalt benannt. Es tauchen die gleichen Fragen wie in Sachverhalten nach dem AFG auf, was mit der Schwierigkeit der Abgrenzung beginnt und in der Bespitzelung gipfelt. Durch das Bemühen um detaillierte Sachverhaltsaufklärung und besondere Würdigung des Einzelfalles, wie es das Sozialrecht vorschreibt, treten lange Verfahren ein, bevor die Betroffenen mit einem rechtsfähigen Bescheid rechnen können. Für die Annahme einer eheähnlichen Gemeinschaft im Sinne des § 122 kommt es auch nicht auf innere Verbindungen der Partner oder auf eine gemeinsame Lebensführung an, ebensowenig wie darauf, ob die Partner/innen geschlechtliche Beziehungen miteinander unterhalten (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 1963, FEVS 9, Seite 241). Kriterium für die Eheähnlichkeit ist, ob wie in einer Ehe „aus einem Topf“ gewirtschaftet wird (BVerwG, a. a. O.).

Bei eheähnlichen Gemeinschaften handelt es sich nicht nur um mit Ehen vergleichbare Beziehungen ohne Trauschein, sondern nach Willen der Rechtsprechung werden auch andere Gemeinschaften erfaßt. Maßgeblich ist nicht, daß alle Merkmale einer „richtigen“ Ehe erfüllt sind. So bestehen doch zwischen einer Ehe und einer nichtehelichen Gemeinschaft wesentliche Unterschiede, weil nämlich eine Ehe ein gemeinsames Wirtschaften nicht voraussetzt. Die nichteheliche Lebensgemeinschaft sei eben gerade durch die Wirtschaftsgemeinschaft charakterisiert (OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Oktober 1977 — IV A 146/76 — FEVS 26, Seite 455). An dieser Stelle wird deutlich, daß es nicht mehr um die Verhin-

derung der Diskriminierung von Ehe geht, sondern um Sanktionierung des außerehelichen Zusammenlebens.

3. Zu Artikel 3 (Änderung des Wohngeldgesetzes)

Mit Streichung dieser Norm ist die Aufhebung der Subsidiarität bei der Wohngeldgewährung beabsichtigt. Anders als im AFG und BSHG ist nicht von nichtehelicher Lebensgemeinschaft oder von eheähnlicher Gemeinschaft die Rede, sondern von einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft. Wohngeld wird derzeit nicht gewährt, soweit ein/e Antragsberechtigte/r, der/die mit Personen, die keine Familienmitglieder sind, eine Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft führt, besser gestellt wäre als im Rahmen eines Familienhaushaltes in entsprechender Größe. Für das Wohngeldgesetz reicht schon als Vermutung für eine Wirtschaftsgemeinschaft, daß die/der Antragsberechtigte und die Personen gemeinsamen Wohnraum bewohnen.

Folglich sind alle Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften einschließlich lesbischer und schwuler Lebensgemeinschaften erfaßt worden. War das Zusammenwohnen noch ein recht eindeutiges Kriterium, bereitete das gemeinsame Wirtschaften erhebliche Abgrenzungsprobleme. Auch Untermietverhältnisse werden im Zusammenhang mit Wohngeldbeantragung angezweifelt. Mit der Vermutung, ein fingiertes Untermietverhältnis soll den Wohngeldanspruch erst schaffen, wird die Leistung verweigert. Befragungen, Ermittlungen sind die Folge (vgl. Plagemann, ZVersWiss 1988, Seite 209).

4. Zu Artikel 5 und 6

Die Artikel enthalten die übliche Berlin-Klausel und den Inkrafttretenstermin.

