

## Antrag

**der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Rosel Neuhäuser, Monika Balt, Dr. Dietmar Bartsch, Maritta Böttcher, Heidemarie Ehlert, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, Dr. Christa Luft, Heidemarie Lüth, Dr. Uwe-Jens Rössel, Dr. Ilja Seifert, Roland Claus und der Fraktion der PDS**

### **Gerechte Chancen am Start – Kinderarmut bekämpfen**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

#### 1. Benachteiligungen von Familien und Kindern

Kinder und das Leben mit Kindern sind in der Bundesrepublik Deutschland vielfältigen Benachteiligungen ausgesetzt. Erhebliche Defizite im Bildungs- und Betreuungsbereich, ungenügende oder kostenaufwendige kulturelle und sportliche Beteiligungsmöglichkeiten oder eine städtische und kommunale Infrastruktur, die völlig unzureichend Bedürfnisse der Kinder und Familien berücksichtigt, beeinträchtigen die Entwicklung der Kinder und deren Eltern. Besonders drastisch wirken sich diese Benachteiligungen in Hinblick auf eine gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Wohlstand aus. Beruflich erfolgreich ist demzufolge vor allem, wer hoch mobil, zeitlich flexibel und von Familienpflichten unbelastet ist.

Da sich in der Privatwirtschaft die Einkommen nicht am Bedarf der Familie, sondern an der betriebswirtschaftlichen Effektivität orientieren, ist – selbst bei gleicher Höhe der Haushaltseinkommen – das materielle Lebensniveau von Gemeinschaften mit Kindern deutlich niedriger als das in Haushalten ohne Kinder. Bereits wenige Jahre nach der Geburt eines Kindes sinkt – bei Berücksichtigung aller staatlichen Transferleistungen – das Gesamteinkommen einer Durchschnittsfamilie auf 80 % des Einkommens, das ein Paar unter gleichen Bedingungen ohne Kinder erzielt. Das Pro-Kopf-Einkommen von Familien mit einem Kind liegt bei 64 %, das von Familien mit zwei Kindern bei 54 % des Pro-Kopf-Einkommens vergleichbarer Paare ohne Kinder.

Im Vergleich zu Kinderlosen wiegen die finanziellen Benachteiligungen derjenigen besonders schwer, die aus ihrem Einkommen mehrere Kinder zu versorgen haben, wegen der Kindererziehung aber nur selten auf zwei Vollzeit-Einkommen zurückgreifen können.

#### 2. Armut bedeutet heute vor allem Kinder- und Familienarmut

Infolge dieser Benachteiligungen sind heute vor allem Haushalte mit Kindern von Armut betroffen. Die sich daraus ergebenden Gefährdungen können die gesamte spätere Lebensentwicklung und – darüber hinaus – die Entwicklung der Gesellschaft beeinträchtigen.

So stieg – bei einer insgesamt anhaltend hohen Armutsquote – die Zahl der sozialhilfeabhängigen Kinder von 1991 bis 1998 um 44 %. Im früheren Bundesgebiet hat sich ihre Zahl seit 1985 nahezu verdoppelt. In 1998 betrug der Anteil sozialhilfeabhängiger Kinder an der Gesamtzahl der Kinder unter 18 Jahren 6,82 %. Trotz der Kindergelderhöhung um 30 DM in 1999 hat sich diese Situation kaum verändert. Die Sozialhilfequote bei den unter 18-Jährigen betrug Ende 1999 noch immer 6,64 % und war damit fast doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung. Nach wie vor sind weit mehr als eine Million Kinder unter 18 Jahre von der Sozialhilfe abhängig.

Besonders hoch ist der Anteil von Haushalten mit mehreren Kindern und von Haushalten Alleinerziehender. Allein von 1994 bis 1998 hat sich die Zahl der sozialhilfeabhängigen Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren oder mit mehreren Kindern unter 16 Jahren von 163 000 auf 252 000 erhöht.

### 3. Sozialhilfe bietet keinen Schutz vor Armut

Die hohe Anzahl sozialhilfeabhängiger Kinder und Familien ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass das Bundessozialhilfegesetz seiner Aufgabe – der Gewährleistung eines Lebens „das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG) – nicht gerecht wird. Sozialhilfe bedeutet nicht mehr Schutz vor Armut – Sozialhilfe ist Armut.

Von 1993 bis 1999 erfolgte die Erhöhung der Regelsätze aufgrund gesetzlicher Vorgaben, die keinerlei Bezug zur Entwicklung der Lebenshaltungskosten erkennen lassen. Nur zum 1. Juli 2000 wurden die Regelsätze gemäß der Preissteigerung erhöht. Allerdings wurde dieser Anpassung die Preisentwicklung des Vorjahres im früheren Bundesgebiet (0,7 %) zugrunde gelegt. Dagegen erhöhten sich hier die Preise im zweiten Halbjahr 1999 um 1,3 % und im ersten Halbjahr 2000 um 1,7 %. Da die Fortschreibung der Regelsätze ab dem 1. Juli 2001 wieder aufgrund der Lohnentwicklung erfolgen soll, ist auch in Zukunft mit einem weiteren Zurückbleiben der Regelsätze hinter den Lebenshaltungskosten zu rechnen. So ist nach vorläufigen Angaben der Bundesregierung zum 1. Juli 2001 mit einer Anpassung von rund 2 % zu rechnen, während sich die Lebenshaltungskosten für die ersten vier Monate des Jahres um rund 3 % erhöht haben.

Kürzungen des Sozialhilfeniveaus ergaben sich weiterhin aus der restriktiven und zeitlich verzögerten Gewährung von Einmalleistungen, die nicht zuletzt auf die personelle und materielle Überforderung von Sozialämtern zurückzuführen ist. Angesichts der stark gestiegenen Anzahl von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern und der enormen Finanznöte zahlreicher Städte und Kommunen ist eine zeitnahe Bearbeitung von Anträgen oft nicht möglich.

### 4. Kinder- und Familienpolitik der Entlastung großer Konzerne und hoher Einkommen geopfert

Statt einer angemessenen Antwort auf diese Probleme ist die Politik der Bundesregierung auf eine minimalistische und willkürliche Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreistellung des Existenzminimums gerichtet. Darüber kann auch nicht die Erhöhung des Kindergeldes seit 1998 um 50 DM hinwegtäuschen, zumal sich diese Erhöhung auf die Situation einkommensarmer Familien nur geringfügig ausgewirkt hat.

So reicht der Kinderfreibetrag von gegenwärtig 6 912 DM nicht aus, um das sächliche Existenzminimum von der Einkommensteuer zu verschonen. Er wird ergänzt durch einen Betreuungsfreibetrag, dessen Höhe sowohl absolut als auch im Verhältnis zu diesem Kinderfreibetrag völlig unbegründet ist.

Wenn von der Bundesregierung für 2001 ein im Vergleich zum Kinderfreibetrag niedrigeres sächliches Existenzminimum ermittelt wurde, so ist das vor

allem auf die erheblichen Mängel in der Berechnungsmethode und auf die ungenügende Weiterentwicklung der Sozialhilfeleistungen zurückzuführen. Allein aus der Anpassung der Regelsätze an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten ergäbe sich in 2001 ein sächliches Existenzminimum von fast 7 100 DM.

Vor allem aber hat die Bundesregierung ihren Gestaltungswillen in der Kinder- und Familienpolitik haushalterischen Sparzwängen untergeordnet, die zu einem großen Teil durch sie selbst verursacht sind. Letztlich ist mit dem „Steuersenkungsgesetz“ eine aktive Kinder- und Familienpolitik der Entlastung großer Konzerne und hoher Einkommen geopfert worden. Selbst die Verwirklichung kleinster Ansätze zur stärkeren Beteiligung hoher Vermögen an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben wurde bisher erfolgreich verhindert. Infolgedessen ist die steuerliche Vermögensbelastung im internationalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau angelangt.

Besonders betroffen sind die Haushalte der Länder und Kommunen. Ergänzend zu den Steuerausfällen aus dem „Steuersenkungsgesetz“ haben sie die Hauptlast aus der Veräußerung der Mobilfunklizenzen zu tragen, obgleich die Einnahmen ausschließlich dem Bundshaushalt zugeflossen sind. Da Länder, Städte und Kommunen für die finanzielle Absicherung der Kinderbetreuung, des Schul- und Bildungssystems sowie für den Ausbau einer familienfreundlichen Infrastruktur verantwortlich sind, bildet die Finanzpolitik der Bundesregierung eine entscheidende Ursache für die erheblichen Defizite in diesem Bereich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs mit folgenden Zielstellungen vorzulegen:

Voraussetzung für eine gerechte Verteilung steuerlicher Lasten zwischen Haushalten mit und ohne Kinder ist die Berücksichtigung existenzieller Unterhaltungsverpflichtungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Kind Lebensbedingungen benötigt, in denen es sich zum kompetenten, zum mitmenschlichen und mitbürgerlichen Verantwortungsfähigen Mitglied der Gesellschaft entwickeln kann. Notwendig ist weiterhin die Beseitigung von Belastungsunterschieden, die sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Lebensweise und Lebensform ergeben. Ziel des steuerlichen Lastenausgleichs muss deshalb die Reform des Einkommensteuerrechts in Richtung einer konsequenten Individualbesteuerung sein.

Eine stärkere Teilhabe der Familien am gesellschaftlichen Wohlstand und die Chancengleichheit der Kinder verlangt aber nicht nur den Ausgleich steuerlicher Lasten, sondern auch derjenigen Aufwendungen, die aus dem Bedarf der Kinder erwachsen. Der Familienlastenausgleich muss Wege in Richtung einer einkommensunabhängigen Existenzsicherung der Kinder aufzeigen. Kurzfristig ist vor allem ein Beitrag zur Vermeidung von Einkommensarmut und Sozialhilfeabhängigkeit der Kinder notwendig. Im Einzelnen sind folgende Neuregelungen vorzunehmen:

### 1. Sicherung der Existenz und der Entwicklung von Kindern

#### 1.1. Stärkere Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand

Im Jahr 2002 wird das durchschnittliche Existenzminimum von Kindern voraussichtlich rund 820 DM monatlich betragen. Um den Familien wenigstens die Hälfte der existenziellen Aufwendungen für Kinder zurückzugeben, ist das Kindergeld demnach auf einheitlich 410 DM zu erhöhen.

### 1.2. Verhinderung von Einkommensarmut und Sozialhilfeabhängigkeit

Reicht das Einkommen der Eltern nicht aus, um auch das Existenzminimum der Kinder zu bestreiten, ist das Kindergeld durch eine Zulage so weit zu erhöhen, dass es in Abstimmung mit anderen Transferleistungen – insbesondere dem Wohngeld – das Existenzminimum von Kindern abdeckt.

Dem einkommensabhängig erhöhten Kindergeld ist das Existenzminimum nicht als Durchschnittsbetrag, sondern entsprechend der Altersstaffelung des Bundessozialhilfegesetzes und unter Berücksichtigung des sozialhilferechtlich gewährten Mehrbedarfs für Alleinerziehende zugrunde zu legen. Davon ausgehend ist für das Jahr 2002 von folgenden Monatsbeträgen auszugehen:

Kinder unter 7 Jahren	710 DM
Kinder unter 14 Jahren	800 DM
Kinder unter 18 Jahren	890 DM

### 1.3. Anrechnung eigenen Einkommens

Der Anspruch auf Kindergeld ist insoweit zu kürzen, wie die Summe aus eigenen Einkünften und Bezügen des Kindes und dem Kindergeld den Grundfreibetrag übersteigt.

## 2. Steuerlicher Lastenausgleich

### 2.1. Streichung von Freibeträgen zur Streuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern

Kinderfreibetrag, Betreuungsfreibetrag und Ausbildungsfreibetrag dienen überwiegend der Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern. Da mit dem einheitlichen Kindergeld von 410 DM dieses Ziel hinreichend gewährleistet wird, können diese entfallen.

### 2.2. Besteuerung unabhängig von der Lebensweise und Lebensform

Das Ehegattensplitting oder das so genannte Realsplitting für eingetragene Lebenspartnerschaften kann unabhängig von dem Vorhandensein von Kindern in Anspruch genommen werden. Nicht Kinder, sondern die Ehe bzw. die eingetragene Lebenspartnerschaft sind Voraussetzungen für diese Steuervergünstigungen. Nicht verheiratete Eltern, vor allem Alleinerziehende, haben deshalb oft eine deutlich höhere Steuerlast zu tragen. Andererseits können sich aus dem Haushaltsfreibetrag je nach Einkommenssituation erhebliche Steuernachteile der ehelichen Familie ergeben.

Ein gerechter Familienlastenausgleich erfordert, dass diese Belastungsunterschiede zugunsten einer zielgenauen Förderung des Zusammenlebens mit Kindern aufgehoben werden. Der Haushaltsfreibetrag ist zu streichen. Das Ehegatten- und Realsplitting ist in eine Freibetragsregelung zur steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen umzuwandeln. Ist das Einkommen der Unterhaltsempfänger niedriger als das steuerfreie Existenzminimum (Grundfreibetrag), kann die jeweilige Differenz vom Einkommen der Unterhaltsleistenden abgezogen werden. Diese Regelung ist auch für andere Unterhaltsverpflichtungen anzuwenden, wenn dadurch öffentliche Mittel (z. B. Sozialhilfe) eingespart werden.

Bei der Berechnung des übertragbaren Betrages ist nicht vom „zu versteuernden Einkommen“ des Unterhaltsberechtigten auszugehen. Der Berechnung sind alle Einkünfte und Bezüge zugrunde zu legen, soweit sie geeignet sind, den Lebensunterhalt des oder der Unterhaltsberechtigten zu bestreiten. Von den Einkünften und Bezügen sind die Vorsorgeaufwendungen entsprechend den geltenden Höchstgrenzen abzuziehen.

Darüber hinaus sind alle Steuerpflichtigen mit ihren eigenen Einkünften individuell zu veranlagern. Freibeträge und andere Abzugsmöglichkeiten sind konsequent auf die Einkünfte der Steuerpflichtigen anzuwenden, denen sie zugeflossen sind. Ihre automatische Verdopplung in Abhängigkeit von der Verheiratung entfällt daher.

Zur Vermeidung von steuerlichen Mehrbelastungen kinderloser Ehepaare mit geringem Einkommen sind geeignete Übergangsregelungen anzuwenden.

### 2.3. Steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten

Nachgewiesene Kosten für die Betreuung eines Kindes werden, soweit sie den Betrag von 1 000 DM übersteigen, bis zu einer Höchstgrenze von 4 000 DM pro Kind bei der Berechnung der Einkommensteuer einbezogen. Die Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten erfolgt als Steuerabzug zu einem einheitlichen Steuersatz. Der Steuersatz ist so zu bemessen, dass der überwiegende Teil der Steuerpflichtigen abgedeckt wird.

Nach der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1995 hatten rund 88 % der Steuerpflichtigen ein zu versteuerndes Einkommen von unter 100 000 DM, so dass ein einheitlicher Steuersatz von 45 % als angemessen erscheint. Im Ergebnis erhalten Familien unabhängig von der Höhe des Einkommens nahezu die Hälfte der Kinderbetreuungskosten erstattet.

### 3. Finanzierung des Familienlastenausgleichs

Mit dem Übergang zu einer von der Lebensweise unabhängigen Besteuerung und der Streichung von kindbedingten Entlastungen zur Steuerfreistellung des Existenzminimums wird der überwiegende Teil des erforderlichen Finanzaufkommens erbracht. Ein darüber hinausgehender Finanzierungsbedarf ist durch die leistungsgerechte Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs und durch die Streichung unsozialer Abzugsmöglichkeiten wie z. B. dem sog. Dienstmädchenprivileg abzudecken. Einsparungen ergeben sich darüber hinaus bei verschiedenen Sozialleistungen, insbesondere der Sozialhilfe.

Berlin, den 30. Mai 2001

**Dr. Barbara Höll**  
**Rosel Neuhäuser**  
**Monika Balt**  
**Dr. Dietmar Bartsch**  
**Maritta Böttcher**  
**Heidmarie Ehlert**  
**Dr. Ruth Fuchs**  
**Dr. Klaus Grehn**  
**Dr. Heidi Knake-Werner**  
**Dr. Christa Luft**  
**Heidmarie Lüth**  
**Dr. Uwe-Jens Rössel**  
**Dr. Ilja Seifert**  
**Roland Claus und Fraktion**

## Begründung

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf den Familien das Einkommen zur Finanzierung existenzieller Aufwendungen nicht entzogen werden. Bei der Einkommensbesteuerung ist demzufolge das Existenzminimum von Eltern und Kindern steuerfrei zu stellen.

In früheren Beschlüssen orientierte das Bundesverfassungsgericht die untere Grenze des Existenzminimums an dem durchschnittlichen Niveau der Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz. Nach dem jüngsten Urteil vom November 1998 muss dieser Betrag um den Betreuungs- und Erziehungsbedarf des Kindes ergänzt werden. Damit anerkennt das Bundesverfassungsgericht, dass zum Existenzminimum eines Kindes nicht nur Essen, Kleiden und Wohnen gehören, sondern Güter und Leistungen, die eine Mindestteilhabe an der gesellschaftlicher Kommunikation, Kultur, Bildung und Erziehung gewährleisten.

Doch wirft die Erweiterung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums durch einen – von den konkreten Aufwendungen unabhängigen – Bedarf vielfältige steuerrechtliche und soziale Widersprüche auf. Die Umsetzung des Urteils durch die Bundesregierung verstärkte diese Widersprüche und die damit einhergehenden Ungerechtigkeiten. Die Einführung eines in der Höhe und im Verhältnis zur Höhe des Kinderfreibetrags völlig willkürlich festgesetzten Betreuungsfreibetrags führt bei gleichzeitig unveränderten Leistungen der Sozialhilfe zu einem Existenzminimum erster und zweiter Klasse. Familien, die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz beziehen, wird ein deutlich niedrigeres Existenzminimum zuerkannt als allen anderen Familien.

Allein diese Unterschiedlichkeit in der Bewertung des Existenzminimums macht deutlich, dass sich der Familienlastenausgleich nicht auf eine gerechte Verteilung von Steuerlasten zwischen Haushalten mit und ohne Kinder beschränken kann. Zudem bildet die Einkommensteuer nur einen Teil der Belastungen von Familien. Eltern wenden beträchtliche Teile ihres Einkommens auf, um ihren Kindern gute Lebens- und Entwicklungsbedingungen zu sichern. Sie geben den Ausgaben für ihre Kinder eine hohe Priorität, auch wenn das für sie selbst mit spürbaren Restriktionen verbunden ist. Diese bewusste Wahrnehmung elterlicher Sorge rechtfertigt jedoch nicht, dass Haushalte mit Kindern im Vergleich zu Kinderlosen an den materiellen und ideellen Gütern über ihr gesamtes Leben hinweg in geringerem Maße Anteil erhalten. Es ist nicht zu begründen, dass Eltern weniger als kinderlose Menschen die Möglichkeit haben sollen, erholsamen Urlaub zu machen, sich Bücher zu kaufen oder ins Theater zu gehen. Gerade wegen der Kinder wäre es erstrebenswert, dass sie sich am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft voll beteiligen können. Eltern und Kinder sind von diesen Gütern und Leistungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Aber bis in mittlere Einkommensgruppen stehen Eltern immer wieder vor der Frage, was mit Blick auf die Kinder Vorrang haben soll und was nicht unbedingt erforderlich ist. Kinder werden auf diese Weise zum „Luxusgut“, vergleichbar mit einer aufwendigen Liebhaberei, für die jene, die sich dafür entscheiden, in vielen anderen Bereichen zurückstecken müssen (vgl. Zehnter Kinder- und Jugendbericht, B 6.1.3, Drucksache 13/11368).

Mit dem Familienlastenausgleich muss folglich ein höherer Anteil der Versorgungs- und Betreuungskosten an die Familien zurückgegeben werden. Dabei kann es nicht darum gehen, dass Kindergeld um einige Mark zu erhöhen, sondern es muss sich um einen qualitativen Sprung handeln. Angesichts der enormen Verarmungsrisiken, denen Familien ausgesetzt sind, muss dieser Sprung zugleich ein wirksamer Beitrag zur Existenzsicherung von Kindern darstellen.

Der Familienlastenausgleich kann jedoch nicht das einzige Instrument sein, um Kindern entwicklungsförderliche Lebensbedingungen zu schaffen. Das Kindergeld ist kaum geeignet, den vielfältigen Entwicklungserfordernissen von Eltern

und Kindern gerecht zu werden. Zudem ist es widersinnig, den Familien zunächst Zuwendungen zu geben, die ihnen dann als Eigenleistungen abgenommen werden. Familien werden nicht entlastet, wenn – wie in zahlreichen Bundesländern – die Erhöhung des Kindergeldes regelmäßig mit einer Erhöhung der Elternbeiträge für die Betreuung in Kindertagesstätten einhergeht. Aufgrund der sprunghaften Ausgestaltung der Elternbeiträge verbleibt den Familien nach einer Kindergelderhöhung oft sogar weniger Einkommen als ohne diese.

Zur Sicherung der Entwicklungsbedingungen und einer gleichberechtigten Teilhabe der Familien sind weitergehende Konzepte nötig. Dabei geht es nicht nur um die bedarfsgerechte, sondern auch um die kostengünstige Bereitstellung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, von kulturellen, sportlichen und anderen Freizeitangeboten. Kommunen und Länder allein wären mit diesen Aufgaben nicht zuletzt aufgrund der Finanzpolitik der Bundesregierung völlig überfordert. Die Verbesserung der Bedingungen für Familien muss deshalb mit neuen Finanzierungsmodellen einhergehen, in denen die besondere Verantwortung des Bundes für den Nachwuchs der Gesellschaft deutlich wird.

Zu 1.1.

Durch die Bundesregierung ist im Abstand von zwei Jahren der Bericht über das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern vorzulegen. Auf der Grundlage dieses Berichts soll geprüft werden, ob die einkommensteuerlichen Regelungen ausreichend bemessen sind, um das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern von der Einkommensteuer zu befreien.

Ausgangspunkt für die jüngste Berechnung des Existenzminimums (Drucksache 14/1926) ist der gewichtete Durchschnitt der nach Alter gestaffelten Regelsätze des Jahres 1999. Damit verschleiert die Bundesregierung, dass die Regelsätze seit 1993 nicht entsprechend der Bedarfsentwicklung angepasst wurden und somit weit hinter der Entwicklung der Lebenshaltungskosten zurückgeblieben sind. Abgesehen davon wird aufgrund von Unzulänglichkeiten in der Berechnungsmethode sogar der gegenwärtig im Sozialrecht anerkannte durchschnittliche Bedarf völlig unzureichend abgebildet.

- a) Bei der Berechnung des Durchschnittsniveaus der Regelsätze und der einmaligen Leistungen werden nur Kinder bis unter 18 Jahren berücksichtigt. Da sich Kinderfreibetrag und Kindergeld an der Berechnung des Existenzminimums durch die Bundesregierung orientieren, bleiben die vergleichsweise höheren Regelsätze und einmaligen Leistungen für volljährige Kinder unberücksichtigt. Dies steht im Widerspruch zum Einkommensteuerrecht, wonach durch diese Entlastungen auch die existenziellen Unterhaltsleistungen an volljährige Kinder abgedeckt sein sollen.
- b) Aufgrund der Haushaltsersparnis ist davon auszugehen, dass das Existenzminimum von Kindern Alleinerziehender höher als dasjenige von Kindern ist, die mit beiden Eltern in einem Haushalt leben. Abgesehen vom Ansatz der Unterkunftskosten bleibt dieser erhöhte Bedarf bei der Berechnung des Existenzminimums unberücksichtigt. Doch angesichts des hohen und steigenden Anteils von Kindern Alleinerziehender an den sozialhilfebeziehenden Kindern muss deren erhöhter Bedarf auch bei der Berechnung des durchschnittlichen Regelsatzes seinen Niederschlag finden.
- c) Im Bericht der Bundesregierung wird das Existenzminimum weiterhin durch den unzureichenden Ansatz von Unterkunftskosten zu niedrig ausgewiesen. Die Berechnung der Unterkunftskosten geht von den Quadratmetermieten für Wohnungen mit einfacher Ausstattung – also von Wohnungen ohne Sammelheizung und/oder ohne Bad aus. Die Quadratmetermieten werden aus der Wohngeldstatistik (Tabellenwohngeld in den alten Bundeslän-

dem) abgeleitet. Angesichts des sehr geringen Anteils von Wohnungen mit einfacher Ausstattung am gesamten Wohnungsbestand dürften die Haushalte kaum die freie Wahl zwischen einer komplett ausgestatteten Wohnung (mit höheren Quadratmetermieten) und einer Wohnung mit einfacher Ausstattung haben. Demzufolge sind die Quadratmetermieten zu niedrig angesetzt. Darüber hinaus sind nicht nur die Wohnungen der Empfänger und Empfängerinnen von Tabellenwohngeld, sondern auch von Lastenzuschüssen und pauschaliertem Wohngeld zu berücksichtigen. Letztere weisen ebenfalls höhere Quadratmetermieten auf (vgl. Kaltenborn/Buslei, Berechnungen des Existenzminimums für die Einkommensbesteuerung 1996, in Discussion Paper No. 95-08 des Zentrums für europäische Wirtschaftsforschung).

Wird die Berechnung des Existenzminimums durch die Bundesregierung insoweit korrigiert, er gibt sich ab 2002 ein Betrag von monatlich rund 730 DM. Durch die Sozialhilfe werden jedoch Güter und Leistungen, die eine Mindestteilhabe an kulturellen, sportlichen und Freizeitaktivitäten sowie an modernen Kommunikationsmitteln ermöglichen, völlig unzureichend gewährt. Dieser Betrag ist deshalb durch einen pauschalen Zuschlag zu ergänzen. Die Höhe des Zuschlags richtet sich nach dem in der Einkommens- und Verbrauchstichprobe 1993 ausgewiesenen Verhältnis von Aufwendungen für Bildung, Unterhaltung und Freizeit zu allen anderen Aufwendungen für Kinder von Haushalten mit niedrigem Einkommen.

Zu 1.2.

Da das Kindergeld fast vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet wird, ergeben sich für Haushalte mit besonders niedrigem Einkommen auch aus der Erhöhung des Kindergeldes auf 410 DM keine oder nur geringfügige Verbesserungen. Lediglich Familien, deren Einkommen über oder knapp unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegt, hätten daraus einen Vorteil. Zur Vermeidung von Einkommensarmut und Sozialhilfeabhängigkeit ist deshalb durch das Kindergeld in Abstimmung mit anderen Transferleistungen die Existenzsicherung von Kindern zu gewährleisten.

Die Regelsätze der Sozialhilfe betragen für Kindern unter 7 Jahren 50 %, für Kindern unter 14 Jahren 65 % und für Kinder unter 18 Jahren 90 % des Regelsatzes eines „Haushaltsvorstands“ (Eckregelsatz). Darüber hinaus ist der sozialhilferechtlich gewährte Mehrbedarf von Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren oder mehreren Kindern unter 14 Jahren in die Berechnung des Existenzminimums einzubeziehen. Für Kinder unter 7 bzw. unter 14 Jahren wurde deshalb ein Regelsatz von rund 62 % bzw. 76 % des Eckregelsatzes zugrunde gelegt. Mit diesem Verfahren wird zugleich die kaum zu rechtfertigende hohe Spreizung der Regelsätze für jüngere und ältere Kinder reduziert.

Zu 1.3.

Mit der Zahlung des Kindergeldes wird dem Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber seinen Eltern Rechnung getragen. Insoweit Kinder über eigene Einkünfte verfügen, entfällt dieser Unterhaltsanspruch gegenüber den Eltern. Das Kindergeld ist konsequenterweise insoweit zu kürzen, wie Kinder über eigene existenzsichernde Einkünfte und Bezüge verfügen. Zugleich soll diese Regelung der Steuervermeidung durch Verlagerung von Einkommen auf Kinder entgegenwirken.

Zu 2.1.

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Beschluss vom 10. November 1998 die geltenden Regelungen zur Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern als unzureichend erkannt. Da die Leistungsfähigkeit der Eltern nicht nur durch den existenziellen Sachbedarf (sog. sachliches Existenzminimum) und

den erwerbsbedingten Betreuungsbedarf, sondern auch durch allgemeinen Betreuungs- und Erziehungsbedarf des Kindes gemindert wird, müsse dieser als Bestandteil des Existenzminimums ebenfalls von der Besteuerung verschont bleiben. Die Höhe des steuerfrei zu stellenden Erziehungsbedarfs orientierte das Bundesverfassungsgericht am Haushaltsfreibetrag von 5 616 DM. Der zu berücksichtigende Betreuungsbedarf wurde dagegen nicht weiter konkretisiert.

Abgesehen von steuersystematischen Problemen – das Einkommensteuerrecht berücksichtigt konkrete Aufwendungen und nicht von diesen unabhängige Bedarfe – belässt der Beschluss einen widersprüchlichen Interpretations- und Gestaltungsspielraum. Nicht nachvollziehbar ist beispielsweise die Unterscheidung von Betreuungs- und Erziehungsbedarfen. Besuchen Kinder eine Tagesstätte, einen Hort oder Sportverein werden sie dort zugleich „betreut“ und „erzogen“. Darüber hinaus sind diese Bedarfe sowohl von der konkreten Lebenssituation als auch von den stark differenzierenden Kosten für Betreuung, Kultur und Freizeit abhängig. Die Festsetzung eines allgemeinen Freibetrags, der angemessenen Betreuungs- und Erziehungsaufwendungen abdeckt, ist somit kaum möglich. Im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts finden sich folglich auch keine Anhaltspunkte dafür, warum es bei der Bemessung des Erziehungsbedarfs gerade auf die Höhe des Haushaltsfreibetrags orientiert.

Unter anderem wegen dieser Widersprüche kann sich die Berechnung des Existenzminimums nicht konsequent an der Logik des Bundesverfassungsgerichts ausrichten. Ungeachtet dessen ist davon auszugehen, dass die resultierende Höhe des Kindergeldes auch dann einer grundgesetzlichen Prüfung standhält, wenn die Steuerfreistellung des Existenzminimums ausschließlich durch ein Kindergeld – also unter Wegfall entsprechender Freibeträge – erfolgt.

Früheren Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts ist zu entnehmen, dass bei Ersetzung des Kinderfreibetrags durch ein Kindergeld die Anwendung eines Steuersatzes von 40 bis 45 % als untere Grenze in Betracht kommt. Wird umgekehrt das Kindergeld von 410 DM mit einem Steuersatz von 45 % in einen Kinderfreibetrag umgerechnet, ergibt sich ein Betrag von jährlich 10 933 DM.

Im „Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien für das Jahr 2001“ ermittelte die Bundesregierung ein „sächliches“ Existenzminimum von 6 768 DM. Auch wenn davon auszugehen ist, dass sich bis zum Jahr 2002 das „sächliche“ Existenzminimum nach Berechnung durch die Bundesregierung geringfügig erhöhen wird, verbleiben mehr als 4000 DM, um – in der Logik des Bundesverfassungsgerichts – den darüber hinausgehenden Betreuungs- und Erziehungsbedarf als Bestandteil des Existenzminimums von Kindern abzudecken.

Zu 2.2.

Die Möglichkeit zur Zusammenveranlagung von Ehepartnern ist keine Regelung, die der Entlastung oder Förderung von Familien dient. Allein in der Zeit von 1994 bis 1999 erhöhte sich der Anteil von Kindern, die außerhalb bestehender Ehen leben, von 16,7 auf 19,2 %. 1999 waren in der Bundesrepublik Deutschland von 22,4 Millionen Haushalten 44,6 % Ehepaare mit Kindern, 42,4 % Ehepaare ohne Kinder und 13,1 % Alleinerziehende – wobei als Alleinerziehende auch Partner in einer nichtehelichen Beziehung zu verstehen sind. Der Anteil von Ehepaaren ohne Kinder ist in den alten Bundesländern von 1957 bis 1999 um 13,6 auf 42,7 % gestiegen. In den neuen Bundesländern stieg der Anteil von Ehepaaren ohne Kinder von 1991 bis 1999 um 4,8 auf 41,0 %.

Vielmehr werden zahlreiche Familien steuerlich diskriminiert. Das betrifft insbesondere allein erziehende Mütter und Väter aber auch Eltern, die verheiratet sind und die Möglichkeit der Zusammenveranlagung wählen können. Da bei-

spielsweise die steuerliche Entlastung aufgrund des Ehegattensplittings nicht nur vom Einkommensunterschied zwischen Mann und Frau, sondern auch von der Höhe der jeweiligen Einkommen abhängt, nimmt die Entlastung mit steigenden Einkommen zu.

Um die Diskriminierung Alleinerziehender einzuschränken, wird ihnen der Abzug des Haushaltsfreibetrags ermöglicht. Doch führt dieser nicht zu einer steuerlichen Gleichstellung von Familien. Derzeit beträgt die maximale Entlastung aus einem Haushaltsfreibetrag rund 2 724 DM. Der Vorteil allein aus dem Ehegattensplitting beträgt dagegen bis zu 19 325 DM. Haben jedoch beide Ehepartner gleich hohe oder nur wenig abweichende Einkommen, ist ihre Steuerlast höher als die unverheirateter Eltern. Erwirbt beispielsweise der Ehepartner ein Einkommen von 40 000 DM und die Ehepartnerin ein Einkommen von 30 000 DM, vermindert sich der Splittingvorteil auf 56 DM. Die steuerliche Entlastung durch den Haushaltsfreibetrag beträgt bei ver gleichbaren Einkommen unverheirateter Eltern bis zu 1 296 DM. Diese Diskrepanz erhöht sich, wenn 2 Kinder im Haushalt unverheirateter Eltern leben und der Haushaltsfreibetrag zweifach in Anspruch genommen wird.

Mit dem so genannten Realsplitting für eingetragene Lebenspartnerschaften wird diese ungleiche Belastung verstärkt. Je nach Einkommenssituation haben eingetragene Lebenspartnerschaften mehr oder weniger Einkommensteuer zu zahlen als Ehepaare. Vor allem aber verschärft sich die Diskriminierung Alleinerziehender und heterosexueller, unverheirateter Paare.

Eine gerechte Verteilung einkommensteuerlicher Lasten kann nicht durch Regelungen erfolgen, die an eine bestimmte Lebensweise anknüpfen. Lediglich die Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen bis zur Höhe des Existenzminimums lässt sich aus den Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes rechtfertigen. Da im Rahmen der Sozialhilfe bei fehlendem eigenem Einkommen zur Abdeckung des Existenzminimums zunächst auf das Einkommen des Partners verwiesen wird, sind die entsprechenden Unterhaltsleistungen bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abzuziehen.

Resultierenden Gestaltungsmöglichkeiten für Angehörige der freien Berufe oder selbständig Gewerbetreibenden ist durch die weitere Reform sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften zu begegnen.

Zu 2.3.

Den vielfältigen Mehrbelastungen, denen Eltern und Kinder ausgesetzt sind, sollte nicht vorrangig durch eine Erweiterung steuerlicher Entlastungen begegnet werden. Vielmehr müssen die Ursachen für diese Mehrbelastungen – die Nachteile bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, bei der Erzielung eines leistungsgerechten Erwerbseinkommens usw. – beseitigt werden. Im Mittelpunkt muss deshalb der Ausbau einer bedarfsorientierten und kostengünstigen institutionellen Kinderbetreuung stehen. Hierbei handelt es sich jedoch um einen längerfristigen Prozess. Den Eltern werden somit auch weiterhin erhebliche Kosten aus der Betreuung von Kindern erwachsen. Diese Aufwendungen mindern die Leistungsfähigkeit der Eltern und sind demzufolge steuerlich zu berücksichtigen.

Da mit dem Kindergeld bereits Aufwendungen von jährlich rund 1 000 DM abgegolten sind, sollen nur die diesen Betrag übersteigenden Kosten bis zu einer Höchstgrenze von 4 000 DM bei der Berechnung der Einkommensteuer einbezogen werden. Die steuerliche Entlastung erfolgt zu einem einheitlichen Steuersatz, der sich in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an einem oberen Wert zu orientieren hat. Dieses Verfahren gewährleistet, dass hohe und niedrige Einkommen in Relation zu den Kinderbetreuungskosten in gleicher Höhe entlastet werden. Da der Steuerabzug bereits bei der Lohn-

und Einkommensteuervorauszahlung vor genommen werden kann, erfolgt die Entlastung bereits zu dem Zeitpunkt, in dem die Aufwendungen getätigt werden. Im Vergleich zum Abzug vom Einkommen resultiert zudem für niedrige und mittlere Einkommen ein höherer Anreiz, die Möglichkeiten von Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen.

Zu 3.

Aus der Neuregelung des Kindergeldes und der kindbedingten Steuerentlastungen ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von ungefähr 34 bis 38 Mrd. DM. Dagegen steht ein höheres Steueraufkommen aus dem Übergang zu einer von der Lebensweise unabhängigen Besteuerung in Höhe von 20 bis 23 Mrd. DM. Sowohl im Rahmen des Einkommensteuertarifs als auch der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage können darüber hinaus erhebliche Reserven zur Finanzierung der Reform erschlossen werden. Weitere Einsparungen ergeben sich im Bereich der direkten Sozialtransfers. Allein bei der Sozialhilfe ist mit geringeren Ausgaben von 6 bis 7 Mrd. DM zu rechnen.

Die genauen finanziellen Auswirkungen der Reform hängen von der weiteren Konkretisierung der einzelnen Maßnahmen im entsprechenden Gesetzgebungsverfahren ab. Doch weisen die obigen Zahlen darauf hin, dass ein sozial gerechter Familienlastenausgleich annähernd aufkommensneutral erreicht werden kann.

