

Antrag

der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Dietmar Bartsch, Heidemarie Ehlert, Dr. Christa Luft, Rosel Neuhäuser, Dr. Uwe Jens Rössel, Roland Claus und der Fraktion der PDS

Existenzminimum realitätsnah ermitteln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesregierung ist verpflichtet, alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vorzulegen. Die Berechnung des so genannten sächlichen Existenzminimums hat das jeweils aktuelle Durchschnittsniveau der Regelsätze nach dem Bundessozialhilfegesetz zum Ausgangspunkt. Damit wird ignoriert, dass die Regelsätze seit 1993 nicht entsprechend der Entwicklung der Lebenshaltungskosten erhöht wurden. Weitere Leistungen der Sozialhilfe – wie Mehrbedarfzuschläge für Alleinerziehende und andere Personengruppen – werden bei der Berechnung des Existenzminimums überhaupt nicht berücksichtigt, Kosten der Unterkunft weit unter dem wirklichen Mindestniveau angesetzt. Die im Bericht ermittelten Beträge haben sich demzufolge vom wirklichen existentiellen Mindestbedarf entfernt. So ermittelte die Bundesregierung bereits für Anfang 1994 das Existenzminimum eines Kindes in Höhe von monatlich 613 DM. Eine von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe kam für das Jahresende zu einem Betrag von 628 DM. Das durchschnittliche jährliche Existenzminimum betrug in 1994 demnach 7 446 DM. Im letzten Bericht über das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern hatte die Bundesregierung für 2001 eine Existenzminimum von 6 768 DM pro Kind ermittelt, obgleich die Lebenshaltungskosten von 1994 bis zum Jahr 2000 um 8,6 % gestiegen sind.

Der Bericht über das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern ist Grundlage für die Festsetzung des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags, der Kinderfreibeträge und des Kindergeldes. Ein realitätsnaher Ausweis des Existenzminimums ist daher von großer Bedeutung.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

vor Abschluss der Beratungen zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 14/6160) einen Bericht über das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2003 vorzulegen, der das Existenzminimum realitätsnah und in Übereinstimmung sozial- und einkommensteuerlicher Vorschriften ermittelt. Im Vergleich zu den bisherigen Berichten sind deshalb folgende Änderungen zu berücksichtigen:

1. Ausgangspunkt der Berechnung sind nicht die realen Regelsätze in 2001, sondern das Regelsatzniveau, das sich in Anpassung an die seit 1993 gestiegenen Lebenshaltungskosten ergeben hätte. Dieses Regelsatzniveau ist auf das Jahr 2003 entsprechend der zu erwartenden Preissteigerungen fortzuschreiben.
2. Bei der Berechnung des Existenzminimums sind der erhöhte Regelsatz und die Mehrbedarfszuschläge für Kinder Alleinerziehender, für Menschen nach Vollendung des 65. Lebensjahres, für behinderte und kranke Menschen angemessen zu berücksichtigen.
3. Die Berechnung des Existenzminimums von Kindern muss analog der einkommensteuerlichen Entlastung von Familien auch die Regelsätze und die einmaligen Leistungen von volljährigen Kindern einbeziehen.
4. Bei der Berechnung des Existenzminimums sind Aufwendungen für die Kinderbetreuung im angemessenen Umfang zu berücksichtigen.
5. Den Kosten der Unterkunft sind die durchschnittlichen Mieten bzw. Belastungen für alle Wohnungen der Empfängerinnen und Empfänger von Tabellen- und pauschalitem Wohngeld zugrunde zu legen.
6. Der Bericht hat ergänzend auszuweisen, wie hoch in verschiedenen Einkommensgruppen der Anteil des Kindergeldes ist, der auf die Steuerfreistellung des Existenzminimums entfällt und in welcher Höhe das Kindergeld eine Sozialleistung darstellt.

Berlin, den 27. Juni 2001

Dr. Barbara Höll
Dr. Dietmar Bartsch
Heidemarie Ehlert
Dr. Christa Luft
Rosel Neuhäuser
Dr. Uwe Jens Rössel
Roland Claus und Fraktion

Begründung

Zu 1. „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 2 Bundessozialhilfegesetz). Die Erfüllung dieser Aufgabe setzt voraus, dass die Leistungen der Sozialhilfe entsprechend dem wirklichen Bedarf gewährt werden. Jedoch erfolgte von 1993 bis 1999 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 (Drucksache 14/5255) zum 1. Juli 2001 mit einer Anpassung von rund 2 % zu rechnen. Dagegen erhöhten sich die Lebenshaltungskosten in den ersten fünf Monaten des Jahres bereits um rund 3 %.

Da die Regelsätze hinter der Entwicklung der Lebenshaltungskosten zurückgeblieben sind, wird durch die Sozialhilfe nicht mehr der existentielle Mindestbedarf und schon gar nicht ein Bedarf abgedeckt, der der „Würde des Menschen entspricht“. Der Bericht der Bundesregierung über das Existenzminimum nimmt jedoch diese Sozialhilfe-Regelsätze zum Ausgangspunkt der Berechnungen. Somit wird auch das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern nicht bedarfsgerecht ausgewiesen. Infolgedessen sind Grund- und Kinderfreibetrag sowie Kindergeld zu niedrig festgesetzt.

Zu 2. Die Sozialhilfe anerkennt für bestimmte Personengruppen aufgrund ihrer besonderen Lebensumstände einen Mehrbedarf, der durch einen entsprechenden Zuschlag abgegolten wird. Am Jahresende 1998 erhielten 17,5 % aller Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen solche Mehrbedarfszuschläge. Dies entspricht rund 505 000 Personen. Davon wurde bei 252 000 Alleinerziehenden ein Mehrbedarf anerkannt. 118 000 Personen erhielten einen Mehrbedarfszuschlag wegen Vollendung des 65. Lebensjahres. Neben den Mehrbedarfszuschlägen wird Kindern unter sieben Jahren bei Alleinerziehenden ein erhöhter Regelsatz gewährt. 1999 bezogen 4,8 % von allen in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Kindern unter 7 Jahren bzw. 56,7 % von allen Kindern unter 7 Jahren, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, den erhöhten Regelsatz. Im Bericht über das Existenzminimum bleiben diese sozialhilferechtlich anerkannten Bedarfe dagegen regelmäßig unberücksichtigt. Die im Bericht ermittelten Beträge sollen jedoch den durchschnittlichen im Sozialhilferecht anerkannten Mindestbedarf abbilden. Folglich wird das Existenzminimum zu niedrig berechnet.

Zu 3. Im Rahmen der Sozialhilfe können die mit der Erzielung von eigenem Einkommen verbundenen notwendigen Ausgaben abgesetzt werden (§ 76 Abs. 2 Nr. 4 BSHG). Dazu können auch Kosten der Kinderbetreuung zählen. Eine solche Abzugsmöglichkeit ist im Einkommensteuerrecht nicht gegeben. Lediglich ein in der Höhe völlig willkürlich festgesetzter Betreuungsfreibetrag, der sich zudem bei Eltern mit niedrigerem und mittlerem Einkommen überhaupt nicht auswirkt, soll entsprechende „Bedarfe“ der Kinder abdecken. Doch ohne Kinderbetreuung ist die Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit nicht möglich. Die Kosten für Kinderbetreuung gehören daher genauso zum sächlichen Existenzminimum wie die Aufwendungen für Kleidung, Wohnen und Verpflegung und sind demzufolge beim Kinderfreibetrag und nicht erst im Rahmen des Betreuungsfreibetrags zu berücksichtigen.

Zu 4. Bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern wird von dem durchschnittlichen Regelsatz in Höhe von 64,72 % des Regelsatzes eines „Haushaltsvorstandes“ ausgegangen. Dieser Anteil wurde als gewichteter Durchschnitt der nach Alter gestaffelten Regelsätze für Kinder bis unter 18 Jahren errechnet, d. h. es wurde ein Durchschnitt von 18 Kindern gebildet, die je einem Jahrgang von unter 1 Jahr bis unter 18 Jahren angehören. Die durch die Sozialhilfe gewährten einmaligen Leistungen wurden pauschal mit 20 % des durchschnittlichen Regelsatzes angenommen.

Im Einkommensteuerrecht soll mit dem Kindergeld bzw. dem Kinderfreibetrag auch das Existenzminimum volljähriger Kinder abgedeckt werden. Nach Angaben der Bundesregierung erhalten rund 2,7 Millionen Jugendliche, die älter als 18 Jahre sind, Kindergeld. Das sind 15 % der Kinder und Jugendlichen, für die Kindergeld gezahlt wird. Da den im Haushalt lebenden volljährigen Kindern ein höherer Regelsatz gewährt wird, ist der durchschnittliche Regelsatz der Kinder zu niedrig berechnet. Würden z. B. Kinder bis zur Vollendung des 20. Lebensjahres in die Berechnung einbezogen werden, ergäbe sich folgender gewichteter Durchschnitt:

Kinder unter	7 Jahren	7 Kinder × 50 % =	350 %
Kinder unter	14 Jahren	7 Kinder × 65 % =	455 %
Kinder unter	18 Jahren	4 Kinder × 90 % =	360 %
Kinder unter	21 Jahren	3 Kinder × 80 % =	240 %
zusammen		21 Kinder	1 405 %
Durchschnitt je Kind			66,9 %

Allein aus dieser Korrektur würde sich für 2001 ein durchschnittlicher Regelsatz von rund 371,30 DM pro Monat ergeben. Von der Bundesregierung wurde dagegen für 2001 ein durchschnittlicher Regelsatz von 359 DM pro Monat ermittelt.

Werden analog auch die höheren einmaligen Leistungen der Sozialhilfe für Kinder bis zur Vollendung des 20. Lebensjahres berücksichtigt, so sind dafür 26,23 % des Durchschnittsregelsatzes der Berechnung zugrunde zu legen (vgl. Kaltenborn/Buslei, Berechnungen des Existenzminimums für die Einkommensbesteuerung 1996, in Discussion Paper No. 95-08 des Zentrums für europäische Wirtschaftsforschung, S. 11 ff.). Daraus ergäbe sich in 2001 ein Betrag von 97,40 DM pro Monat. Im Bericht der Bundesregierung wurden die einmaligen Leistungen lediglich mit 72 DM pro Monat berücksichtigt.

Zu 5. Die Berechnung der Unterkunftskosten im Bericht über das Existenzminimum geht von den Quadratmetermieten für Wohnungen mit einfacher Ausstattung – also von Wohnungen ohne Sammelheizung und/oder ohne Bad – aus. Aufgrund dieser Ausstattung sind die Quadratmetermieten vergleichsweise geringer als von anderen Wohnungen. Berücksichtigt werden weiterhin nur die Wohnungen der Empfängerinnen und Empfänger von Tabellenwohngeld, nicht aber die Wohnungen der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger, für die pauschaliertes Wohngeld gezahlt wird. Letztere weisen ebenfalls höhere Quadratmetermieten auf.

Die Bundesregierung begründet dieses Verfahren damit, dass es dem Gesetzgeber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht verwehrt ist, sich bei der Bemessung des Existenzminimums hinsichtlich der Wohnkosten „an einem unteren Wert“ zu orientieren, wenn er zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfs nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen, wie etwa ein Wohngeld, zur Verfügung stellt. Von den Trägern der Sozialhilfe würden dagegen „im Einzelfall“ die Kosten der Unterkunft auch dann übernommen, wenn sie „unangemessen“ sind. Das Sozialhilferecht reagiere insoweit auf eine vorübergehende „Sondersituation“, die kein Maßstab für die steuerliche Berücksichtigung angemessener Mietaufwendungen bei der Bemessung des Existenzminimums sein könne.

1999 lebten nahezu alle Empfängerinnen und Empfänger von Tabellenwohngeld (98,5 %) in Wohnungen, die mit einer Sammelheizung ausgestattet waren. Angesichts dieses hohen Anteils erscheinen Wohnungen mit einfacher Ausstattung eher als „Einzelfall“, der kaum Maßstab für die steuerliche Berücksichtigung „angemessener“ Mietaufwendungen sein kann.

Äußerst fragwürdig ist die These, dass die dem Tabellenwohngeld zugrunde liegenden Mietkosten „angemessene“ Aufwendungen reflektieren und die im Rahmen der Sozialhilfe erstatteten Mietkosten „unangemessen“ hoch sind. 10 Jahre lang wurde das sog. Tabellenwohngeld nicht mehr an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst. Erst zum 1. Januar 2001 erfolgte eine allgemeine Leistungsanpassung. Wie weit das Tabellenwohngeld hinter der Mietentwicklung zurückgeblieben ist, wird deutlich, wenn der Anteil der Haushalte betrachtet wird, dessen Unterkunftskosten beim Tabellenwohngeld nicht in voller Höhe anerkannt wurde. Im Jahr der letzten Wohngeldanpassung – 1990 –

betrug ihr Anteil rund 40 %. Acht Jahre später wurde bei fast 76 % der Haushalte mit Tabellenwohngeld (früheres Bundesgebiet) die Mietkosten nicht mehr in voller Höhe berücksichtigt. Diese Entwicklung legt die Schlussfolgerung nahe, dass mit dem Tabellenwohngeld inzwischen nur noch „unangemessen“ niedrige Mietkosten berücksichtigt werden und im pauschalierten Wohngeld das existentielle Mindestniveau der Mietkosten „angemessen“ bzw. „angemessener“ zum Ausdruck kommt.

Weiterhin sind die höheren Quadratmetermieten für Wohnungen mit pauschalisiertem Wohngeld vor allem auf die Lage der Wohnungen in Großstädten zurückzuführen. Das Wohnen in Großstädten bildet in der Bundesrepublik Deutschland jedoch keine Sondersituation.

Und schließlich ist der „Spielraum“ für einen unteren Wert bereits durch die äußerst geringen Wohnungsgrößen, die im Bericht über das Existenzminimum angenommen werden, ausgeschöpft (vgl. Kaltenborn/Buslei, Berechnungen des Existenzminimums für die Einkommensbesteuerung 1996, in Discussion Paper No. 95-08 des Zentrums für europäische Wirtschaftsforschung, S. 18 ff.). Die Bundesregierung geht bei einem Alleinstehenden von einer 30 qm großen Wohnung aus, für ein Kind wird lediglich ein Wohnbedarf von 12 qm angesetzt.

Werden bei der Berechnung des Existenzminimums die Mieten bzw. Belastungen aller Wohnungen von Wohngeldempfängern bzw. Wohngeldempfängerinnen zugrunde gelegt, ergäben sich in 2001 für Kinder zu berücksichtigende Unterkunftskosten in Höhe von jährlich 1 663 DM. Im Bericht über das Existenzminimum werden nur 1 308 DM angesetzt.

Alle anderen Angaben des Berichtes unverändert, würde sich in 2001 durch die Korrekturen in den Punkten 2, 4 und 5 ein jährliches Existenzminimum von 7 654 DM für ein Kind ergeben. Der Bericht hatte lediglich ein Existenzminimum von 6 768 DM errechnet. Da der Kinderfreibetrag 6 912 DM beträgt, reicht er nicht aus, um das Existenzminimum der Kinder von der Einkommensteuer zu befreien.

Zu 6. Die wiederholten Erhöhungen des Kindergeldes werden in der Öffentlichkeit undifferenziert als sozialpolitisch motivierte Förderung der Familien und Kinder dargestellt. So heißt es auch in der Begründung zum „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung“ der Regierungskoalitionen (Drucksache 14/6160), dass die „Leistungen der Familien ... stärker in das öffentliche Bewusstsein rücken und eine realistische Würdigung durch Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erfahren“ müssen. Die Steuerpolitik könne zwar nicht allein die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels leisten, „sie kann aber einen wichtigen Beitrag zur Familienförderung erbringen“.

Doch das Kindergeld reicht derzeit bei einem großen Teil der Familien gerade aus, um das Existenzminimum der Kinder von der Einkommensteuer zu verschonen. Insoweit handelt es sich nicht um eine Sozialleistung, um eine Förderung der Familien, sondern um Einkommen, auf das dem Staat der steuerliche Zugriff verwehrt ist. Familien erhalten hierdurch nichts vom Staat, sondern der Staat darf ihnen weniger nehmen. Nur soweit die Entlastung aus dem Kindergeld die Entlastung aus dem Abzug von Kinderfreibeträgen übersteigt, kann von einer wirklichen Förderung der Familien gesprochen werden. Um in der Öffentlichkeit den Umfang dieser Förderung zu verdeutlichen, ist er im Bericht über das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern auszuweisen.

