

# Zehn Jahre Existenzminimumbericht – eine Bilanz<sup>1</sup>

1	Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	47
2	Sozialhilferecht und Steuerrecht .....	49
3	Berechnungsmethode .....	49
4	Umsetzung durch den Gesetzgeber .....	50
5	Strukturelle Entwicklung des Familienleistungsausgleichs .....	52
6	Berichtszyklus .....	53
7	Ermittlung des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs .....	53
8	Berücksichtigung indirekter Steuern .....	54
9	Kindergeld für Bezieher höherer Einkommen .....	55
10	Sozialrechtsreform .....	55
11	Steuerreformmodelle und Existenzminimum .....	56
12	Bedeutung des Existenzminimumberichts .....	56

Die Sozialhilfe als unterstes soziales Netz und das darauf aufbauende Arbeitslosengeld II wirken sich auf die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte aus. Übersehen wird oft, dass die Sozialhilfe verfassungsrechtlich als Bezugsgröße für den Grundfreibetrag und den Kinderfreibetrag im Einkommensteuerrecht dient und daher auch die Einnahmenseite des Staatshaushalts maßgeblich bestimmt.

Seit zehn Jahren berichtet die Bundesregierung regelmäßig über die Höhe des von der Einkommensteuer zu verschonenden Existenzminimums. In diesen Existenzminimumberichten werden die verfassungsrechtliche Kopplung zwischen Sozialhilferecht und Steuerrecht sowie die Entwicklung der steuerfrei zu stellenden Beträge dargestellt. Im Folgenden wird, ausgehend von den bislang ergangenen verfassungsrechtlichen Entscheidungen, die Entstehung und Bedeutung der Berichterstattung zum steuerlichen Existenzminimum erläutert. Dabei

werden grundlegende verfassungsrechtliche, gesetzgeberische und ökonomische Wirkungszusammenhänge dargelegt.

## 1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Einkommensbesteuerung wurde hinsichtlich einer sachgerechten steuerlichen Verschonung des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern sowie der damit zusammenhängenden Familienbesteuerung durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) geprägt, die jeweils Zäsuren setzten.<sup>2</sup> Grund dafür waren die zum jeweiligen Zeitpunkt im Einkommensteuergesetz (EStG) in ihrer Höhe zu gering bemessenen und daher verfassungswidrigen steuerlichen Freibeträge (Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag). Vom Gesetzgeber sind aufgrund dieser Entscheidungen vor allem folgende Punkte zu beachten:

<sup>1</sup> Siehe auch Dr. Thies Thormählen, Ringo Schmidtke, WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), Heft 5, S. 304–311.

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere die Beschlüsse des BVerfG vom 29. Mai 1990 (1 BvL 20 und 26/84; 1 BvL 4/86), 12. Juni 1990 (1 BvL 72/86), 25. September 1992 (2 BvL 5,8 und 14/91) und 10. November 1998 (2 BvR 980, 1057 und 1226/91; 2 BvL 42/93; 2 BvR 1220/93; 2 BvR 1852 und 1853/97).

- Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist der aus Art. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) sich ergebende Grundsatz, dass der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muss, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird (Existenzminimum). Der existenznotwendige Sachbedarf bildet verfassungsrechtlich die Grenze für den Zugriff durch die Einkommensteuer. Darüber hinaus gebietet Art. 6 Abs. 1 GG, dass bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben muss.
- Die verfassungsrechtlich zu berücksichtigenden existenzsichernden Aufwendungen müssen nach dem tatsächlichen Bedarf – realitätsgerecht – bemessen werden. Dessen Untergrenze ist durch die Sozialhilfeleistungen konkretisiert, die das im Sozialstaat anerkannte soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten sollen. Diese Leistungen werden verbrauchsbezogen ermittelt und regelmäßig den veränderten Lebensverhältnissen angepasst. Mindestens das, was der Gesetzgeber dem Bedürftigen zur Befriedigung seines existenznotwendigen Bedarfs aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung stellt, muss er auch dem Einkommensbezieher von dessen Erwerbsbezügen belassen.<sup>3</sup>
- Die im Steuerrecht maßgebliche Leistungsfähigkeit der Eltern wird über den existenziellen Sachbedarf eines Kindes hinaus durch den kindbedingten Betreuungsbedarf und Erziehungsbedarf gemindert. Daher müssen im Rahmen des steuerlichen Familienexistenz-

tenzminimums – zusätzlich zum sächlichen Existenzminimum (Sachbedarf) – auch der Betreuungs- und Erziehungsbedarf eines Kindes berücksichtigt werden. Dies gilt unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen bzw. vom Familienstand.

- Die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums kann durch Gewährung von Freibeträgen und/oder Zahlung von Kindergeld erfolgen. Entscheidend dabei ist, dass die Steuerpflichtigen im Ergebnis mindestens so gestellt sind, wie sie es wären, wenn die kindbedingte Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit allein durch einen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehenden Freibetrag Berücksichtigung fände (horizontale Steuergerechtigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG).

Kurz gefasst bedeuten die Entscheidungen des BVerfG: Der im Sozialhilferecht anerkannte Mindestbedarf ist die Maßgröße für die Bemessung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums, das in mindestens gleicher Höhe durch steuerliche Freibeträge abgedeckt sein muss. Bei Familien sind zusätzlich der Betreuungs- und der Erziehungsbedarf eines Kindes von der Einkommensteuer zu verschonen.



<sup>3</sup> Vor 100 Jahren wurde der existenznotwendige Bedarf aus ökonomischer Sicht wie folgt beschrieben: „Der zur Erhaltung der vollen Leistungsfähigkeit notwendige Existenzbedarf eines gewöhnlichen Landarbeiters oder ungelerten städtischen Tagelöhners und seiner Familie... besteht, so kann man sagen, aus einer guten Wohnung mit mehreren Zimmern, aus warmer Kleidung mit etwas Wechsel in Unterkleidern, frischem Wasser, reichlicher Getreidenahrung, mäßig viel Milch, Fleisch, ein wenig Tee etc. und aus etwas Bildung und Erholung; schließlich ist erforderlich, daß die Arbeit seiner Frau genug Zeit läßt, um ihr die ordentliche Erfüllung ihrer Pflichten als Mutter und Gattin zu ermöglichen. Wenn ungelernete Arbeiter in irgend einer Gegend eines dieser Dinge entbehren müssen, so wird ihre Leistungsfähigkeit in der selben Weise leiden, wie die eines Pferdes, das nicht sorgfältig gepflegt wird, oder einer Dampfmaschine, welche ungenügend gespeist wird. Jede Konsumtion bis zu dieser Grenze ist absolut produktive Konsumtion.“ Vgl. A. Marshall: Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart/Berlin 1905, S. 115.

## 2 Sozialhilferecht und Steuerrecht

Aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG sind Sozialhilferecht und Steuerrecht eng miteinander verknüpft: Der Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag sind verfassungsrechtlich an das soziokulturelle Existenzminimum gekoppelt. Sozialhilferechtliche Regelungen und Änderungen sind daher auch stets hinsichtlich ihrer Bedarfsmerkmale und Auswirkungen auf das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum zu überprüfen.<sup>4</sup> Der politische Gestaltungsspielraum beider Rechtsgebiete ist beim Thema Existenzminimum durch gegenseitige Wechselwirkungen gekennzeichnet. So waren bei den Neuregelungen zur Sozialhilfe im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) sowie der zeitgleich vorgenommenen Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige im SGB II auch mögliche Steuerausfälle zu berücksichtigen. Diese sind mit jeglicher Ausweitung und Steigerung des verfassungsrechtlich maßgeblichen sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs und darauf beruhender Erhöhung der steuerlichen Freibeträge verbunden. Die in der Verordnungsermächtigung zur Regelsatzbemessung der Sozialhilfe bereits bestehende Mitwirkung des Bundesministeriums der Finanzen wurde mit der Sozialhilfereform im § 40 SGB XII fortgeschrieben.

Nachdem die Entscheidungen des BVerfG zur Freistellung des Existenzminimums im Einkommensteuerrecht vorlagen, gab es zunächst

in der politischen Auseinandersetzung ein zähes Ringen um deren verfassungskonforme Umsetzung. Dabei war die Frage einer sachgerechten Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von entscheidender Bedeutung.<sup>5</sup> Zudem wurden die Notwendigkeit und kontinuierliche Fortschreibung eines neu zu entwerfenden Berichtes der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern (Existenzminimumbericht) debattiert und schließlich vom Deutschen Bundestag zunächst eine einmalige Berichterstattung beschlossen.<sup>6</sup>

## 3 Berechnungsmethode

Die Existenzminimumberichte sind prognostisch angelegt (Ex-ante-Berechnung). Der Erste Existenzminimumbericht (Berichtsjahr 1996) wurde Anfang des Jahres 1995 dem Deutschen Bundestag und damit der Öffentlichkeit vorgelegt.<sup>7</sup> Die dabei angewandte Methode zur Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums, die im Kern noch heute zugrunde gelegt wird, berücksichtigt folgende sozialhilferechtliche Bedarfskomponenten:

- Regelsätze und einmalige Leistungen<sup>8</sup> (Bedarfe für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens),
- Wohnungskosten (Bruttokaltmiete und Heizkosten).

Die Festlegung auf diese Zusammensetzung erfolgte entsprechend den verfassungsrechtli-

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch Th. Thormählen, R. Specht: Größerer Grundfreibetrag für Grenzsteuerzahler, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), Heft 7, S. 356 ff.

<sup>5</sup> Vgl. unter anderem Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen zur Berechnung des steuerfreien Existenzminimums für den Lebensunterhalt eines Kindes vom 9. Mai 1992, in: Schriftenreihe des damaligen Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 15; Pressemitteilung (BMF-Vorschlag zur Regelung des Existenzminimums) des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Dezember 1994; Thesen der im November 1993 vom Bundesminister der Finanzen eingesetzten Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer (Bareis-Kommission), in: Schriftenreihe des BMF (1995), Heft 55; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS vom 23. März 1995, BT-Drucksache 13/872.

<sup>6</sup> Vgl. Antrag der SPD-Fraktion vom 26. März 1993, BT-Drucksache 12/4653; Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses vom 2. Dezember 1993, BT-Drucksache 12/6329; Plenarprotokoll 12/205 vom 20. Januar 1994.

<sup>7</sup> Vgl. Erster Existenzminimumbericht vom 2. Dezember 1995, BT-Drucksache 13/381.

<sup>8</sup> Nach dem neuen § 31 SGB XII – Sozialhilfe – werden einmalige Leistungen für Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, Erstaussstattungen für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen gesondert erbracht.

chen Vorgaben nach dem Kriterium des notwendigen sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs. Da sich die Leistungen im Sozialhilferecht nach den Besonderheiten des Einzelfalls richten, werden dort insoweit auch Leistungen zur Deckung eines einmaligen oder individuell anerkannten Sonderbedarfs erbracht. Hierzu zählen beispielsweise Mehrbedarfszuschläge für bestimmte Gruppen von Hilfesuchenden (z. B. für Alleinerziehende). Diese Sonderbedarfe finden jedoch aufgrund ihres einzelfall- bzw. gruppenbezogenen Charakters keine Berücksichtigung bei der Ermittlung eines im Einkommensteuerrecht für alle Steuerpflichtigen freizustellenden Existenzminimums.

Die für die Berechnung zugrunde gelegten sozialhilferechtlichen Regelsätze basieren auf jahresdurchschnittlichen Beträgen in den alten Bundesländern. Da für ein Kind die Höhe des Regelsatzes altersabhängig ist, wird ein Durchschnitt der nach Alter gestaffelten Regelsätze für Kinder bis unter 18 Jahren berücksichtigt.<sup>9</sup> Dieser Ansatz geht auch mit § 32 EStG konform – wonach im Regelfall lediglich Kinder bis unter 18 Jahren berücksichtigt werden – und gewährleistet dadurch zudem eine für steuerliche Zwecke erforderliche typisierende Betrachtung.

Bei der Ermittlung der zu berücksichtigenden Kosten für Unterkunft und Heizung stellt sich die Situation wie folgt dar: Nach dem Sozialhilferecht werden durch die Berücksichtigung von vorübergehenden Sondersituationen in der Regel bis zu sechs Monaten auch unangemessen hohe Wohnkosten übernommen. Die Angemessenheit der Unterkunftskosten beurteilt sich einerseits nach den Verhältnissen des Einzelfalls, insbesondere nach der Anzahl der Familienangehörigen, ihrem Alter und Gesundheitszustand. Andererseits sind für die Beurtei-

lung angemessener Unterkunftskosten auch die Zahl der vorhandenen Räume, das örtliche Mietenniveau und das konkrete Angebot auf dem Wohnungsmarkt von Bedeutung.

Daher können die im Sozialhilferecht erstatteten durchschnittlichen Mietaufwendungen kein unmittelbarer Maßstab für die steuerliche Berücksichtigung angemessener Wohnkosten bei der Bemessung des sächlichen Existenzminimums sein. Hierfür werden stattdessen, unter Berücksichtigung der im Steuerrecht erforderlichen Typisierung, die zugrunde zu legenden Wohnflächen normativ festgesetzt. Zudem wird eine einfache Ausstattung der Wohnung als angemessen angesehen und hierfür das Mietenniveau der alten Länder aus der Wohngeldstatistik herangezogen. Die Heizkosten werden schließlich auf der Basis der in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – für alle Wohnungen und für alle Einkommensstufen – ausgewiesenen Aufwendungen für Heizung und Warmwasser in den alten Ländern abgeleitet.

## 4 Umsetzung durch den Gesetzgeber

Die gesetzgeberische Umsetzung der vom BVerfG auch mit zeitlichen Vorgaben versehenen Auflagen erfolgte in verfassungskonformer Art und Weise sowie unter Beachtung der ökonomischen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen. Entsprechend den verfassungsrechtlichen Forderungen wurde der Grundfreibetrag ab dem Veranlagungsjahr 1996 erhöht und für die Jahre 1993 bis 1995 eine Übergangsregelung bei Geringverdienern geschaffen.<sup>10</sup> Im Jahr 2000 wurde mit § 53 EStG eine Sondervorschrift eingeführt, die rückwirkend für die Jahre

<sup>9</sup> Der so gebildete Durchschnittsregelsatz entspricht auch der Berechnung der Bund-Länder-Kommission, die das BVerfG im Beschluss vom 29. Mai 1990 (vgl. Fußnote 2) herangezogen hat. Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim damaligen Bundesministerium für Familie und Senioren ging ebenfalls von dieser Methode aus (vgl. Fußnote 5).

<sup>10</sup> Vgl. Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993, BGBl. I S. 944; Jahressteuergesetz 1996 vom 11. Oktober 1995, BGBl. I S. 1250.

1983 bis 1995 das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum eines Kindes festlegt.<sup>11</sup>

Ebenfalls ab dem Jahr 1996 wurde das duale System des Familienlastenausgleichs – von Kindergeld als sozialer Transferleistung und steuerlichem Kinderfreibetrag – durch den neuen Familienleistungsausgleich im § 31 EStG abgelöst.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang wurde vom Deutschen Bundestag beschlossen, dass bei künftigen Erhöhungen des Kinderfreibetrags das Kindergeld entsprechend zu erhöhen ist.<sup>13</sup> Hierbei handelt es sich um eine politisch gewollte und nicht um eine verfassungsrechtlich erforderliche Koppelung.

Zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eines Kindes dienen seit dem Jahr 2002 der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes (Kinderfreibetrag) von 3 648 € und der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA-Freibetrag) von 2 160 €. <sup>14</sup> Im Rahmen des neuen Familienleistungsausgleichs wird zur Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums zunächst stets Kindergeld als Steuervergütung gezahlt. Im Nachhinein prüft das Finanzamt bei der Einkommensteuerveranlagung, ob das Kindergeld zur Freistellung des Existenzminimums eines Kindes ausreichte. Hierzu wird die steuerliche Wirkung der nunmehr zum Abzug gebrachten Freibeträge eines Kindes mit dem Kindergeld verglichen. Für den Fall, dass die steuerliche Wirkung der Freibeträge eines Kindes das Kindergeld

übersteigt, wird dieser zusätzliche Betrag erstattet (so genannte Günstigerprüfung).

Das Kindergeld besteht somit aus einer Steuererstattung aus der steuerlichen Freistellung des Kinderexistenzminimums und bis zu einer gewissen Einkommensgrenze zudem aus einer steuerlichen Förderleistung. Diese Grenze beträgt beim Einkommensteuertarif 2005 für Ledige 32 800 € bzw. 38 600 € und für Verheiratete 62 800 € bzw. 68 600 € (jeweils mit einem Kind bzw. zwei Kindern). Der Anteil der Familien, bei denen die steuerliche Wirkung der Freibeträge eines Kindes höher ist als das Kindergeld, beträgt im Jahr 2005 voraussichtlich 17 %, das sind 1,6 Mio. Familien. Beim Einkommensteuertarif 2005 wirken sich der Kinderfreibetrag und der BEA-Freibetrag von zusammen 5 808 € in der Spitze (42 % ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags) mit monatlich rd. 203 € aus; dem steht ein Kindergeld (für das erste bis dritte Kind) von 154 € gegenüber.



<sup>11</sup> Vgl. Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S. 2552.

<sup>12</sup> Vgl. Jahressteuergesetz 1996 vom 11. Oktober 1995, BGBl. I S. 1250.

<sup>13</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Finanzausschusses vom 31. Mai 1995, BT-Drucksache 13/1558; Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995.

<sup>14</sup> Zuvor gab es in den Jahren 2000 und 2001 neben dem Kinderfreibetrag einen Betreuungsfreibetrag von 1 546 € für jedes Kind bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres, der sich an der bis dahin geltenden Regelung des § 33c EStG zu den Kinderbetreuungskosten orientierte (vgl. Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S. 2552). Mit dem BEA-Freibetrag ist nun auch der Erziehungsbedarf steuerlich freigestellt (vgl. Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001, BGBl. I S. 2074). Die Höhe des BEA-Freibetrages, der sich entsprechend den verfassungsrechtlichen Empfehlungen einerseits an dem abgeschafften Haushaltsfreibetrag und andererseits aufgrund der Einbeziehung des Ausbildungsbedarfs eines Kindes in den Familienleistungsausgleich an dem seinerzeitigen Ausbildungsfreibetrag orientierte, wird als angemessen betrachtet. Dabei wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass der zunächst überwiegende Betreuungsbedarf eines Kindes im Laufe der Zeit durch den Erziehungsbedarf und für ältere Kinder durch den Ausbildungsbedarf überlagert bzw. abgelöst wird. Der BEA-Freibetrag wird aufgrund seiner Entstehungsgeschichte in den Existenzminimumberichten nicht fortgeschrieben.

## 5 Strukturelle Entwicklung des Familienleistungsausgleichs

Die Tabelle 1 verdeutlicht die Größenordnung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs sowie den Zusammenhang zwischen der Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums und den Funktionen des Kindergeldes (als Steuererstattung und Förderleistung). Bei der Interpretation des Zahlenmaterials müssen die im Zeitablauf erfolgten Erhöhungsstufen beim Kindergeld und bei den Freibeträgen eines Kindes sowie die verschiedenen Steuersatzsenkungen beachtet werden.<sup>15</sup> Die in der Tabelle 1 aufgeführte steuerliche Wirkung der Freibeträge eines Kindes umfasst die Freistellung des Existenzminimums, die über das gewährte Kindergeld hinaus erforderlich ist.

Es wird deutlich, wie sich beispielsweise im Jahr 2002 die Erhöhung des Kindergeldes und

der steuerlichen Freibeträge eines Kindes bei gleichzeitiger Senkung des Spitzensteuersatzes innerhalb des Familienleistungsausgleichs auswirkten: Der Anteil des Kindergeldes als Förderleistung erhöhte sich gegenüber dem Jahr 2001 um 1 Mrd. € und die Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums nahm um fast 3 Mrd. € zu; insgesamt stieg also das Volumen des Familienleistungsausgleichs um fast 4 Mrd. €. Im Jahr 2004 führte die insbesondere durch die Senkung des Spitzensteuersatzes verursachte Verminderung der zusätzlichen steuerlichen Wirkung der Freibeträge eines Kindes zu einem Rückgang des Familienleistungsausgleichs gegenüber dem Jahr 2003 um rd. 0,1 Mrd. €; dabei kam es hinsichtlich der Funktionen des in der Höhe unveränderten Kindergeldes zu einer Verschiebung von rd. 0,7 Mrd. € von der Steuererstattung zur Förderleistung.

**Tabelle 1: Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums im Rahmen des Familienleistungsausgleichs in Mio. €**

Jahr	Familienleistungsausgleich (gesamt)	Anteil des Kindergeldes als Förderleistung		Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums Anteil des Kindergeldes als Steuererstattung			
		absolut	in %	absolut	in %	zusätzliche Wirkung der Freibeträge eines Kindes	
						absolut	in %
1996	22 182	9 001	40,6	13 140	59,2	41	0,2
1997	25 495	11 025	43,2	14 419	56,6	51	0,2
1998	25 605	10 880	42,5	14 674	57,3	51	0,2
1999	29 502	14 470	49,0	14 980	50,8	51	0,2
2000	31 655	11 050	34,9	19 889	62,8	716	2,3
2001	32 021	12 438	38,8	18 816	58,8	767	2,4
2002	35 950	13 450	37,4	21 068	58,6	1 432	4,0
2003	36 080	13 380	37,1	21 064	58,4	1 636	4,5
2004	35 950	14 050	39,1	20 400	56,7	1 500	4,2

Anmerkung: Im Jahr 1995 – vor der Reform des Familienleistungsausgleichs – betrug das insoweit vergleichbare Gesamtvolumen 18 897 Mio. €, bestehend aus Kindergeld von 10 512 Mio. € und einer Wirkung des Kinderfreibetrags von 8 385 Mio. €.

Quelle: Datensammlung zur Steuerpolitik. In: Fachblick des Bundesministeriums der Finanzen (2004); eigene Berechnungen.

<sup>15</sup> Vgl. dazu im Einzelnen Datensammlung zur Steuerpolitik, in: Fachblick des Bundesministeriums der Finanzen (2004).

## 6 Berichtszyklus

Nach der im Jahr 1995 erfolgten ersten Berichterstattung wurde am 2. Juni 1995 vom Deutschen Bundestag beschlossen, dass die Bundesregierung regelmäßig alle zwei Jahre einen Existenzminimumbericht vorzulegen habe.<sup>16</sup> Die seit nunmehr zehn Jahren zugrunde gelegte Methode zur Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums wird vom BVerfG nicht beanstandet sowie bei dessen Entscheidungen berücksichtigt.<sup>17</sup> Gleichwohl gab es bereits parlamentarisch geforderte Ex-post-Überprüfungen der steuerlichen Freibeträge für das Existenzminimum.<sup>18</sup>

Unter Wahrung einer nicht gesetzlich normierten, jedoch vom Deutschen Bundestag

vorgegebenen routinemäßigen Abfolge wurde zuletzt Anfang des Jahres 2004 bereits der Fünfte Existenzminimumbericht (Berichtsjahr 2005) vorgelegt. Die Tabelle 2 enthält eine Zusammenstellung der steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminima aller bisherigen Existenzminimumberichte; nachrichtlich sind die im jeweiligen Veranlagungsjahr tatsächlich geltenden steuerlichen Freibeträge aufgeführt. Daraus wird deutlich, dass die steuerfrei zu stellenden Beträge von Erwachsenen und Kindern stetig gestiegen sind.

## 7 Ermittlung des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs

Nichtsdestoweniger ist die bisherige Berichterstattung mit der dabei angewandten Berech-

**Tabelle 2: Steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminima in den bisherigen fünf Existenzminimumberichten**

BT-Drucksache	Datum	Berichtsjahr	sächliches Existenzminimum			nachrichtlich:	
			Alleinstehende	Ehepaare	Kinder	Grundfreibetrag <sup>1</sup>	Kinderfreibetrag <sup>2</sup>
13/381	02.02.1995	1996	6 071 €	10 286 €	3 215 €	6 184 €	3 203 €
13/9561	17.12.1997	1999	6 455 €	10 976 €	3 424 €	6 681 €	3 534 €
14/1926, 14/2770	04.01.2000	2001	6 547 €	11 136 €	3 460 €	7 206 €	3 534 €
14/7765 (neu)	04.12.2001	2003	6 948 €	11 640 €	3 636 €	7 235 €	3 648 €
15/2462	05.02.2004	2005	7 356 €	12 240 €	3 648 €	7 664 €	3 648 €

Anmerkungen: Aufgrund des Prognosecharakters des Existenzminimumberichts ist die Vergleichbarkeit mit den im jeweiligen Veranlagungsjahr tatsächlich festgelegten steuerlichen Freibeträgen eingeschränkt. Zudem ist beispielsweise im Jahr 2001 durch das Vorziehen der Einkommensteuertarifreform um ein Jahr der Grundfreibetrag gegenüber ursprünglichen Plänen aus konjunkturpolitischen Überlegungen geändert worden (vgl. Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000, BGBl. I S. 1433).

<sup>1</sup> Nach § 32a Abs. 5 EStG verdoppelt sich der Grundfreibetrag für zusammen veranlagte Ehepaare.

<sup>2</sup> Zur Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums wird nach § 32 Abs. 6 EStG zusätzlich zum Kinderfreibetrag in den Jahren 2000 und 2001 ein Betreuungsfreibetrag von 1 546 € und seit dem Jahr 2002 ein Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf von 2 160 € gewährt.

Quelle: Existenzminimumberichte; Datensammlung zur Steuerpolitik. In: Fachblick des Bundesministeriums der Finanzen (2004).

<sup>16</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Finanzausschusses vom 31. Mai 1995, BT-Drucksache 13/1558; Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995.

<sup>17</sup> Vgl. Kammerbeschluss des BVerfG vom 30. Januar 1997 (1 BvR 746/86) und Beschlüsse des BVerfG vom 10. November 1998 (2 BvL 42/93 und 2 BvR 1852/97).

<sup>18</sup> Da die Existenzminimumberichte prognostisch angelegt sind, ist damit eine nachträgliche Prognoseüberprüfung nicht verbunden und auch nicht erforderlich (vgl. Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der PDS vom 23. Januar 1998, 30. November 2001 und 5. März 2002, BT-Drucksachen 13/9713, 14/7716 und 14/8444).

nungsmethode Anlass für kritische Auseinandersetzungen im parlamentarischen Raum und in der Wissenschaft geworden.<sup>19</sup>



So wird beispielsweise gefordert, als Datengrundlage den jahresdurchschnittlichen Sozialhilfebedarf zu berücksichtigen, obwohl sich dieser vom steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimum lediglich graduell – wie oben erwähnt – hinsichtlich der Wohnkosten unterscheidet. Eine weitere Forderung zielt auf den durchschnittlich anerkannten Bruttobedarf von Sozialhilfeempfängern ab. Hierdurch blieben einerseits die ehemaligen einmaligen Leistungen unberücksichtigt, und andererseits würden die nicht zum sozialhilferechtlichen Mindestbedarf gehörenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie Mehrbedarfszuschläge erfasst. Schließlich werden von einigen Kritikern die vom Statistischen Bundesamt nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten durchschnittlichen Konsumausgaben oder die zivilrechtlichen Unterhaltszahlungen für Kinder als Vergleichsmaßstab herangezogen. Darin spiegeln sich jedoch tatsächlich typisierende Mindestausgaben eines Kindes nicht zutreffend wider; vielmehr variieren diese Aufwendungen für ein Kind je nach Familiengröße (abnehmend) und Einkommenshöhe (zunehmend) sehr stark. Hinzu kommt, dass bei

solchen Rechenbeispielen nicht das Steuer-Transfer-System in seiner Gesamtheit betrachtet wird und so beispielsweise Wohngeld-, Erziehungsgeld- oder BAföG-Ansprüche nicht einbezogen werden.<sup>20</sup>

## 8 Berücksichtigung indirekter Steuern

Ein anderer Kritikpunkt betrifft die Frage nach einer ausreichenden Bemessung der steuerlichen Freibeträge im Hinblick auf Erhöhungen indirekter Steuern – insbesondere der Umsatzsteuer – und deren Auswirkungen beim steuerfrei zu stellenden Existenzminimum. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass ein erheblicher Teil (ca. ein Drittel) des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums auf umsatzsteuerfreie Wohnkosten entfällt und ein weiterer Teil dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterliegt. Ansonsten werden solche Erhöhungsfaktoren und deren Auswirkungen nach Bekanntwerden stets im Rahmen der Berichterstellung auf der Basis sich abzeichnender Entwicklungen prognostisch mitberücksichtigt. So verhält es sich auch hinsichtlich der Ökosteuer und ölpreisbedingt steigender Heizkosten.

Das BVerfG betont hierzu, dass eine Erhöhung indirekter Steuern und Abgaben den Lebensbedarf vermehrt und daher die existenzsichernden steuerlichen Abzüge diesem Bedarf anzupassen sind.<sup>21</sup> Wegen der Maßgeblichkeit des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs für das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum müssten höhere und den regelsatzrelevanten Verbrauch betreffende indirekte Steuern zunächst zu einer Erhöhung der Regelsätze füh-

<sup>19</sup> Vgl. unter anderem Antworten der Bundesregierung auf die Kleine und die Große Anfrage der PDS vom 23. Januar 1998 und 1. Juni 2001, BT-Drucksachen 13/9713 und 14/6230; Anträge der PDS vom 30. Mai 2001 und 27. Juni 2001, BT-Drucksachen 14/6173 und 14/6444.

<sup>20</sup> Siehe auch: R. Parsche, A. Gebauer, C. Grimm, O. Michler, C. W. Nam: Steuerlich induzierte Kinderlasten: Empirische Entwicklung der so genannten Kinderstrafsteuern in Deutschland, in: ifo Forschungsbericht Nr. 19, ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V., München 2003; BFH-Beschlüsse vom 5. Februar 2002 (VI B 165/99, BFH/NV 2002, 781) und 19. März 2001 (VI B 37/01, BFH/NV 2001, 1239); BFH-Urteil vom 22. Februar 2001 (VI R 115/96, BFH/NV 2001, 1110). Wegen § 53 EStG siehe Fußnote 11; siehe auch: Deutscher Familienverband e.V., Berlin (2004), DFV-Familie, Hefte 2/04, S. 15 und 3/04, S. 9.

<sup>21</sup> Vgl. Kammerbeschluss des BVerfG vom 23. August 1999 (1 BvR 2164/98).

ren. Erst danach könnten sich Auswirkungen auf die steuerlichen Freibeträge ergeben. Zudem sind diese Freibeträge im Einkommensteuerrecht nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben mindestens in Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums festzusetzen. Im Wege politischer Entscheidungen sind höhere steuerliche Freibeträge ohnehin grundsätzlich möglich bzw. festgelegt worden. Auch deshalb sind beispielsweise die Auswirkungen der Ökologischen Steuerreform im Rahmen der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums hinreichend abgedeckt.

## 9 Kindergeld für Bezieher höherer Einkommen

In der öffentlichen Debatte wird die Bedeutung des Kindergeldes oft losgelöst von dessen Funktion als Steuererstattung aus der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eines Kindes gesehen. Daher gehen auch Forderungen nach einer Abschaffung des Kindergeldes für so genannte Besserverdienende wegen vermeintlich unnötiger „Förderung“ ins Leere. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs kommt ab einer bestimmten Einkommenshöhe ohnehin die – im Vergleich zum Kindergeld – steuerlich höhere Wirkung der zur Freistellung des Kinderexistenzminimums festgelegten Freibeträge eines Kindes zum Tragen. Bis dahin, das heißt bis in mittlere Einkommensschichten, hat das Kindergeld zum Teil den Charakter einer Förderleistung.

## 10 Sozialrechtsreform

Für die kontinuierliche Fortführung der Existenzminimumberichterstattung waren die mit Beginn des Jahres 2005 in Kraft getretenen umfangreichen Reformen im Bereich des Sozialrechts von entscheidender Bedeutung. Hierbei kam es zu Auswirkungen auf die Berechnungsmethode zur Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums im zuletzt vorgelegten Fünften Existenzminimumbericht: Insbesondere das Recht der Sozialhilfe wurde bedarfsgerecht weiterentwickelt und in ein neues SGB XII eingeordnet. Ein wesentliches Element dabei ist das neue System der Bedarfsmessung, nach dem Regelsätze konzipiert wurden, die – bis auf wenige und definierte Bedarfe in Sonderfällen<sup>22</sup> – nunmehr pauschal den gesamten Bedarf für den notwendigen Lebensunterhalt abdecken.<sup>23</sup> Gleichzeitig wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfeempfänger zu einer neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II (unter anderem Arbeitslosengeld II) zusammengeführt.

Die Sozialhilfe bildet auch weiterhin als unterstes Netz der sozialen Sicherung das soziokulturelle Existenzminimum ab; daher dient die im SGB XII – Sozialhilfe – geregelte Hilfe zum Lebensunterhalt auch als Referenzsystem für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II.<sup>24</sup> Damit bleibt der sozialhilferechtliche Mindestbedarf auch zukünftig maßgeblich für die Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Vgl. hierzu Fußnote 8.

<sup>23</sup> Dieses Bedarfsmessungssystem wurde in einer neu gefassten Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII – Sozialhilfe – (Regelsatzverordnung) auf der Basis bedarfsrelevanter Positionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 und der Ergebnisse der Experimentierklausel des bisherigen § 101a BSHG zur Pauschalierung einmaliger Leistungen festgelegt (vgl. Regelsatzverordnung vom 3. Juni 2004, BGBl. I S. 1067).

<sup>24</sup> Vgl. Allgemeiner Teil der Begründung des Entwurfes eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 5. September 2003, BT-Drucksache 15/1514, S. 51 f. und Begründung zu Art. 1 § 20 des Entwurfes eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 5. September 2003, BT-Drucksache 15/1516, S. 56.

<sup>25</sup> Vgl. Fünfter Existenzminimumbericht vom 5. Februar 2004, BT-Drucksache 15/2462.

Generell hat das Niveau der Sozialhilfe für sich genommen maßgebliche Auswirkungen auf das Sozialbudget und überdies grundlegenden Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik: Im § 28 Abs. 4 SGB XII – Sozialhilfe – ist das Lohnabstandsgebot gesetzlich fixiert. Bei regionaler und sektoraler Betrachtungsweise lässt sich feststellen, dass der Lohnabstand nicht immer gewährleistet ist; dieses Problem korreliert zudem mit den Hinzuverdienstregelungen für Hilfebedürftige.<sup>26</sup> Hier gilt es, im Zuge der Evaluierung nach § 55 SGB II auf diesen Wirkungszusammenhang zu achten und gegebenenfalls notwendige Konsequenzen zu ziehen.<sup>27</sup>

## 11 Steuerreformmodelle und Existenzminimum

Erst nach der oben beschriebenen verfassungsgemäßen steuerlichen Freistellung setzt eine steuerlich gestaltbare Förderung ein. Die von verschiedenen Akteuren vorgelegten Steuerreformmodelle sehen gerade im Bereich der Steuerfreistellung großzügige Beträge vor.<sup>28</sup> Dabei gilt es, mit Blick auf ihre tatsächlichen Realisierungschancen die in diesem Zusammenhang verursachten Steuermindereinnahmen und Rückkoppelungseffekte mit dem Sozialrecht (gegenseitiges Hochschaukeln) zu beachten. Nach dem derzeit gültigen Einkommensteuertarif 2005 würde eine Erhöhung der steuerlichen Freibeträge für das Existenzminimum beispielsweise folgende Ausfälle bei der Einkommensteuer (einschließlich des Solidaritätszuschlags) verursachen: ca. 430 Mio. € bei einer Erhöhung des Grundfreibetrags um jährlich 100 €. Eine Erhöhung des Kinderfreibetrags um jährlich 200 €

hätte bei gleichzeitiger Erhöhung des Kindergeldes um monatlich 5 € Steuerausfälle von ca. 1,1 Mrd. € zur Folge.

Es bleibt Aufgabe des Gesetzgebers, auch weiterhin eine verfassungsgemäße Besteuerung zu gewährleisten. Daher ist die den Vorgaben des BVerfG entsprechende Berechnungsmethode zur Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums im Zeitablauf fortzuschreiben und gegebenenfalls sind im Detail Anpassungen vorzunehmen. Dabei sind grundlegende Neujustierungen aber nicht erforderlich. Das bedeutet jedoch nicht, dass systematische Anpassungen (z. B. Zugrundelegung einer gesamtdeutschen Datenbasis) von vornherein ausgeschlossen werden sollten. Möglicherweise könnte bei den parlamentarischen Beratungen des Existenzminimumberichts – in Abhängigkeit vom konkreten Ergebnis – jeweils über den nächsten, für erforderlich gehaltenen Termin zur Berichterstattung entschieden werden, um dadurch die Berichtspflicht am notwendigen Maß zu orientieren.

## 12 Bedeutung des Existenzminimumberichts

Ein völliger Wegfall der Berichterstattung über das steuerlich zu verschonende Existenzminimum ist dagegen nicht angezeigt, da in den letzten zehn Jahren die Bedeutung dieser Thematik nicht nur für das Steuerrecht zugenommen hat. Auf die steuerliche Freistellung des Existenzminimums bzw. den Existenzminimumbericht wird zwischenzeitlich auch von anderen Rechtsgebieten Bezug genommen. So werden die Pfändungsfreigrenzen alle zwei

<sup>26</sup> Vgl. A. Boss: Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, in: Kieler Studien 318, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2002; A. Boss, B. Christensen, K. Schrader: Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit?, in: Kieler Diskussionsbeiträge 421, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2005; A. Boss, T. Elendner: Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II, in: Die Weltwirtschaft Heft 2, S. 168 ff., Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2005.

<sup>27</sup> Vgl. Gesetz zur Neufassung der Freibetragsregelungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige vom 14. August 2005, BGBl. I S. 2407; Erste Verordnung zur Änderung der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung vom 22. August 2005, BGBl. I S. 2499.

<sup>28</sup> Für den Grundfreibetrag und den Kinderfreibetrag sind beispielsweise jeweils 8 000 € vorgesehen (vgl. hierzu S. Bach, P. Hahn, H.-J. Rudolph, V. Steiner: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung, in: Wochenbericht des DIW Berlin 16/04).

Jahre entsprechend der prozentualen Entwicklung des Grundfreibetrags angepasst, und im Rahmen der Anspruchsberechnung zum neuen Kinderzuschlag erfolgt die Ermittlung des kindbedingten Mietkostenanteils nach dem entsprechenden Verhältnis im Existenzminimumbericht.<sup>29</sup>

Der Existenzminimumbericht stellt dem Parlament und der Öffentlichkeit insbeson-

dere die Entwicklung der Beträge dar, die dem Grundfreibetrag und dem Kinderfreibetrag zugrunde liegen. Gleichzeitig dient er aufgrund seines Prognosehorizonts im administrativen und politischen Bereich als Frühwarnsystem für die Haushalts- und Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden.

---

<sup>29</sup> Vgl. § 850c Abs. 2a Zivilprozessordnung; Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse – (2005). In: Merkblatt Kinderzuschlag, S. 4.