

# Discussion Paper

Discussion Paper No. 95-08

## Berechnungen des Existenzminimums für die Einkommensbesteuerung 1996

Bruno Kaltenborn  
Hermann Buslei

W 636 (95.08)



13. AUG. 1996 Weltwirtschaft  
Kiel

W 636 (95.08) *mi 24/96*

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH  
Labour Economics,  
Human Resources and  
Social Policy Series

6939 PR

Discussion Paper No. 95-08

Berechnungen des Existenzminimums  
für die Einkommensbesteuerung 1996

Bruno Kaltenborn  
Hermann Buslei

# **Berechnungen des Existenzminimums für die Einkommensbesteuerung 1996**

von

**Bruno Kaltenborn  
Hermann Buslei\***

*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)*

**April 1995**

## **Abstract**

The German government intends to fix the yearly income tax free subsistence level for a single in 1996 at an amount of 12.000 marks. Own calculations show a minimum of 13.000 marks. They also show that the planned level for the tax allowance for each child of 6.264 marks is sufficient at least for a short period. A reduction of the common tax allowance of a couple from 200% to 180% or 170% of that of a single seems to be acceptable. By this reduction a higher tax free level for singles including incentive-compatible marginal tax rates could be financed.

\* Wir danken Viktor Steiner für wertvolle Kommentare.

## **Zusammenfassung**

Berechnungen zur voraussichtlichen durchschnittlichen Höhe des Existenzminimums eines Alleinstehenden 1996 zeigen, daß nicht wie von den Koalitionsfraktionen vorgesehen 12.000 DM, sondern vielmehr mindestens 13.000 DM einkommensteuerfrei bleiben müssen. Der geplante steuerliche Kinderfreibetrag in Höhe von 6.264 DM ist gemessen am durchschnittlichen Existenzminimum eines Kindes zwar knapp kalkuliert, dürfte aber zumindest kurzfristig noch ausreichend sein. Eine Senkung des gemeinsamen steuerfreien Existenzminimums von Ehepaaren auf das 1,7- oder 1,8fache desjenigen eines Alleinstehenden scheint vertretbar. Damit könnte ein höheres steuerfreies Existenzminimum für Alleinstehende bei moderaten Grenzsteuersätzen im unteren Einkommensbereich finanziert werden.

# 1 Einleitung

Anläßlich einer Stellungnahme zum Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996 für den Finanzausschuß des Deutschen Bundestages wurden die Berechnungen der Bundesregierung zur Höhe des Existenzminimums einer kritischen Würdigung unterzogen. Nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist ab 1996 mindestens ein Einkommen in Höhe des Sozialhilfebedarfs steuerfrei zu stellen. Der Sozialhilfebedarf ist eine individuell bemessene Größe, die Besteuerung hingegen erfordert ein gewisses Maß an Pauschalierung. Aufgrund dieser Diskrepanz sind normative Entscheidungen erforderlich, um einen Mindestbetrag für das steuerfrei zu stellende Existenzminimum zu berechnen. Zumindest teilweise hat das Verfassungsgericht diesbezügliche Vorgaben gemacht, im übrigen ist das normative Vakuum in verfassungskonformer Weise mit einer möglichst konsistenten Methodik auszufüllen.

Danach ist zunächst das Existenzminimum eines Alleinstehenden zu ermitteln. Die meisten der vorliegenden Vorschläge zur Neugestaltung des Einkommensteuertarifs ab 1996 sehen die uneingeschränkte Beibehaltung des Ehegattensplittings vor,<sup>1</sup> oder wenigstens ein doppelt so hohes Existenzminimum für gemeinsam veranlagte Ehegatten wie für Alleinstehende<sup>2</sup>. Daher wäre in diesem Zusammenhang die Höhe des gemeinsamen Existenzminimums von Ehegatten nur dann relevant, wenn es das Doppelte desjenigen für einen Alleinstehenden überstiege. Davon ist jedoch nicht auszugehen.

Die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums ist von entscheidender fiskalischer Bedeutung: Eine Anhebung um 1.000 DM führt bei Beibehaltung eines linear-progressiven Tarifs und des Ehegattensplittings für das Jahr 1996 zu Steuermindereinnahmen ohne Solidaritätszuschlag in Höhe von etwa neun bis zehn Mrd. DM.<sup>3</sup> Zur Kompensation eines höheren steuerfreien Existenzminimums für Alleinstehende beziehungsweise eines leistungsfreundlicheren niedrigeren Eingangssteuersatz wurde der Vorschlag unterbreitet, das steuerfreie Existenzminimum für Ehegatten zu senken.<sup>4</sup> Zur Überprüfung dieses Vorschlags wird daher auch das Existenzminimum von erwachsenen Haushaltsangehörigen beziehungsweise von Ehepaaren berechnet.

---

<sup>1</sup> Zu diesen Vorschlägen vgl. KALTENBORN [1995].

<sup>2</sup> So im Ergebnis der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Deutschen Bundestag, der ein auf die Höhe des steuerfreien Existenzminimums für einen Alleinstehenden begrenztes Realsplitting vorsieht; vgl. SCHEEL u.a. [1995], S. 11f.

<sup>3</sup> KALTENBORN [1995], S. 17f.

<sup>4</sup> KALTENBORN [1995], S. 12f, schlägt dies unter der Annahme vor, daß eine Abschaffung oder gravierende Einschränkung des Ehegattensplittings nicht konsensfähig und möglicherweise auch nicht verfassungsgemäß ist.

Darüberhinaus soll auch eine Neuregelung des Familienleistungsausgleichs Gegenstand des Gesetzes werden. Nach der Vorgabe des Verfassungsgerichts ist durch einen Steuerfreibetrag für Eltern mindestens in Höhe des Existenzminimums ihrer Kinder oder durch eine äquivalente Leistung ein Ausgleich für Familienlasten zu schaffen. Daher wird im folgenden auch die Höhe des Mindestbedarfs von Kindern analysiert.

Da ein wichtiger Maßstab zur Beurteilung der vorhandenen Berechnungen die entsprechenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind, wird zunächst die verfassungsrechtliche Ausgangslage, wie sie sich nach diesen Entscheidungen ergibt, dargestellt.

Vorgehensweise und Ergebnis der Berechnungen zum Existenzminimum können erheblich differieren.<sup>5</sup> Zur diesbezüglichen Berechnung der Bundesregierung [1995] werden daher Alternativvorschläge unterbreitet, wobei teilweise auch ausgewählte Elemente anderer Berechnungen herangezogen werden.

## 2 Verfassungsrechtliche Ausgangslage

„Dem der Einkommensteuer unterworfenen Steuerpflichtigen muß nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und - unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 GG - desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum).“<sup>6</sup> „Die Höhe des Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab. Soweit der Gesetzgeber jedoch im Sozialhilferecht den Mindestbedarf bestimmt hat [...], darf das von der Einkommensteuer zu verschonende Existenzminimum diesen Betrag jedenfalls nicht unterschreiten.“<sup>7</sup> Mindestbedarf ist der „allgemein durch Hilfen zum notwendigen Lebensunterhalt“<sup>8</sup> gewährte Betrag. Er umfaßt die Regelsätze der Sozialhilfe, Leistungen für Unterkunft und Heizung, einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt und den Mehrbedarf für Erwerbstätige.<sup>9</sup> Im Rahmen der zulässigen Typisierung des Einkommensteuerrechts „ist das Existenzminimum allerdings grundsätzlich so zu bemessen, daß es in *möglichst allen Fällen* den existenznotwendigen Bedarf abdeckt, *kein* Steuerpflichtiger also infolge einer Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen

---

<sup>5</sup> Vgl. z.B. Bundesverfassungsgericht [1990], S. 96, Bundesverfassungsgericht [1992], S. 174f, Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2818, Einkommensteuer-Kommission [1994], Anlagen 1 und 2, Bundesregierung [1993b], S. 3f, Bundesregierung [1995].

<sup>6</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], 1. Leitsatz.

<sup>7</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 170f.

<sup>8</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 171.

<sup>9</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 171.

wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu decken.“<sup>10</sup> Bei einem erheblichen Preisgefälle für existenznotwendige Aufwendungen am Wohnungsmarkt, ist die Orientierung des steuerfreien Existenzminimums an einem unteren Wert allerdings zulässig, wenn zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfs nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen (Wohngeld) zur Verfügung stehen.<sup>11</sup>

Zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des steuerlichen Grundfreibetrages in Höhe von 5.616 DM<sup>12</sup> 1991 und 1992 hat das Bundesverfassungsgericht Berechnungen des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs für einen Alleinstehenden aus dem Vorlagebeschluß des Finanzgerichts Münster und der Stellungnahme der Bundesregierung herangezogen.<sup>13</sup> In diesen Berechnungen wurde der Regelsatz teilweise mit dem jeweils ab 1.7. geltenden Durchschnitt und teilweise mit dem Jahresdurchschnitt der Regelsätze der Länder<sup>14</sup> angesetzt, für 1991 ohne und für 1992 einschließlich der neuen Bundesländer. Die Miet- und Heizkosten wurden vom Finanzgericht Münster anhand der Aufwendungen von 2-Personen-Haushalten von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen nach den Wirtschaftsrechnungen bestimmt. Dabei wurde die Miete mit der Hälfte der Aufwendungen dieses Haushaltstyps veranschlagt. Demgegenüber hat die Bundesregierung die durchschnittliche Kaltmiete für den Haushalt eines Alleinstehenden aus den Wohngeldstichproben verwendet. Das Finanzgericht berücksichtigte die Heizkosten mit 82% der durchschnittlichen Aufwendungen für Zentralheizung und Warmwasser aus den Wirtschaftsrechnungen,<sup>15</sup> die Bundesregierung hingegen setzte 25% der Kaltmiete an. Die einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt wurden vom Finanzgericht anhand des Verhältnisses der Aufwendungen für einmalige zu den laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt auf gerundet 17,5% des Regelsatzes geschätzt.<sup>16</sup> Die Bundesregierung setzte demgegenüber bis 1984 15% und ab 1986 20% an.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts beruhen die Daten „auf einer vorsichtigen Einschätzung des Wohnbedarfs, der Heizungskosten und der einmaligen Hilfen

---

<sup>10</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 172; eigene Hervorhebungen.

<sup>11</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 172.

<sup>12</sup> Aufgrund von Rundungen nach dem Einkommensteuergesetz bleibt tatsächlich ein um 53,99 DM höherer Betrag steuerfrei.

<sup>13</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 173ff.

<sup>14</sup> Für Bayern wurde offenbar lediglich der Mindestregelsatz berücksichtigt.

<sup>15</sup> Vgl. auch Bundesverfassungsgericht [1992], S. 160f; für die im Regelsatz enthaltenen Aufwendungen für Warmwasser wurde ein Anteil von 18% der Aufwendungen für Zentralheizung und Warmwasser unterstellt.

<sup>16</sup> Vgl. auch Bundesverfassungsgericht [1992], S. 161.

zum Lebensunterhalt.“<sup>17</sup> Das Gericht ergänzt die Berechnungen um den Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige; dieser wird mit „dem geringsten üblicherweise angesetzten Betrag“<sup>18</sup> in Höhe von 25% des Regelsatzes berücksichtigt. Im übrigen wird zur Berechnungsweise nicht weiter Stellung genommen. Ergänzt um die Mehrbedarfszuschläge ergibt sich für 1992 nach der Berechnungsweise des Finanzgerichts ein sozialhilferechtlicher Mindestbedarf in Höhe von 11.908 DM und nach derjenigen der Bundesregierung in Höhe von 13.910 DM. Das Verfassungsgericht resümiert: „je nach Berechnungsmethode [ergibt] sich ein durchschnittlicher Sozialhilfebedarf eines Alleinstehenden von rund 12000 DM oder von rund 14000 DM.“<sup>19</sup>

Eine ähnliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern bei ihren Eltern ist bereits 1990 ergangen. Bei der als zwingend erachteten Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip<sup>20</sup> steht es dem Gesetzgeber frei, „die Kindesbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit entweder im Steuerrecht zu berücksichtigen oder ihr statt dessen im Sozialrecht durch die Gewährung eines dafür ausreichenden Kindergeldes Rechnung zu tragen oder auch eine Entlastung im Steuerrecht und eine solche durch das Kindergeld miteinander zu kombinieren“.<sup>21</sup> Auch darf das steuerfreie Existenzminimum für Kinder nicht mit steigendem Einkommen abgebaut werden, „weil andernfalls Familien mit unterhaltsbedürftigen Kindern gegenüber den sonstigen Familien [...] benachteiligt würden.“<sup>22</sup> Die „Unterhaltsaufwendungen für Kinder [müssen] mindestens in Höhe des Existenzminimums von der Besteuerung“ ausgenommen werden.<sup>23</sup> „Das Existenzminimum kann bei der Besteuerung aus Gründen der Praktikabilität in einem einheitlichen Betrag berücksichtigt werden, der von Verfassungen wegen nicht zwingend nach Altersgruppen gestaffelt werden muß. Dieser Betrag muß allerdings so bemessen werden, daß er in *möglichst allen Fällen* den entsprechenden Bedarf abdeckt. Da das Existenzminimum regional verschieden sein kann, darf sich der Gesetzgeber insoweit *nicht an einem unteren Grenzwert oder an einem Durchschnittswert orientieren*, der in einer größeren Zahl von Fällen nicht ausreichen würde.“<sup>24</sup> Es ist hingegen nicht zwingend, daß „die Unterhaltsleistungen für Kinder in der vollen Höhe des bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsanspruchs, der sich regelmäßig nach der Lebensstellung der Eltern bestimmt“ berücksichtigt werden müssen.<sup>25</sup> Entscheidende Bedeutung für die

---

<sup>17</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 175.

<sup>18</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 175.

<sup>19</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 175.

<sup>20</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 86.

<sup>21</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 84.

<sup>22</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 86.

<sup>23</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 88.

<sup>24</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 91; eigene Hervorhebungen.

<sup>25</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 91.

Bemessung des Existenzminimums hat die Sozialhilfe.<sup>26</sup> Für eine bundeseinheitliche vergleichende Übersicht sieht das Gericht das Erfordernis, aus den in den verschiedenen Ländern und altersgestaffelten Regelsätzen einen Durchschnittssatz zu bilden und um einen Zuschlag für „Sonderleistungen“ zu erhöhen.<sup>27</sup>

In einer Entscheidung aus dem Jahr 1994 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Berechnung des Existenzminimums und der Umrechnung von Sozialleistungen (Kindergeld) in fiktive Steuerfreibeträge präzisiert.<sup>28</sup> Danach hat der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Existenzminimums einen Spielraum.<sup>29</sup> Als Untergrenze wird jedoch der „Durchschnittssatz des im Sozialhilferecht anerkannten Bedarfs“<sup>30</sup> angesehen. Der Sozialhilfebedarf eines Kindes wird unter Berücksichtigung der Aufteilung der Wohnkosten nach Köpfen berechnet.<sup>31</sup> Danach würde sich ein höheres Existenzminimum für Kinder ergeben als wenn nur der durch Kinder verursachte Mehrbedarf betrachtet wird. Diese Problematik sieht offenbar auch das Gericht und läßt bei einer Aufteilung der Wohnkosten nach Köpfen einen Abschlag von 15% auf den ermittelten Gesamtbedarf zu.<sup>32</sup> Zur Umrechnung des Kindergeldes in fiktive Steuerbeträge hält das Gericht den Ansatz eines Grenzsteuersatzes in Höhe von 45% für ausreichend,<sup>33</sup> das heißt für Spitzenverdiener mit einem höheren Grenzsteuersatz bis zu 53% ist eine volle Freistellung des Existenzminimums der Kinder nicht erforderlich.

Die Problematik der Abgrenzung von „Kindern“ wird gesehen, gleichwohl jedoch nicht gelöst. Das Gericht verweist auf die Berechnung des Bundesministeriums für Familie und Senioren, das Kinder bis 18 Jahre<sup>34</sup> einbezieht, und des Bundesfinanzhofs, der eine Altersgrenze von 20 Jahren vorsieht<sup>35, 36</sup>. Darüber hinaus läßt sich aus

---

<sup>26</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 94.

<sup>27</sup> Bundesverfassungsgericht [1990], S. 94. Gegen die Ergebnisse der Berechnungen zur Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums, die auch die Aufwendungen für die Unterkunft einbeziehen, sieht das Gericht keine Bedenken. Daher ist davon auszugehen, daß das Gericht auch diese Kosten in die Berechnung des Existenzminimums einbezogen sehen will.

<sup>28</sup> Das Bundesverfassungsgericht [1994] wiederholt in erheblichem Umfang seine bereits dargestellten Ausführungen in den Entscheidungen von 1990 und 1992. Im folgenden werden nur die wichtigen Präzisierungen und Modifikationen aufgeführt.

<sup>29</sup> Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2818.

<sup>30</sup> Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2818, eigene Hervorhebung.

<sup>31</sup> Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2819, unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

<sup>32</sup> Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2819.

<sup>33</sup> Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2819.

<sup>34</sup> Es wird vermutet, daß Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr gemeint sind.

<sup>35</sup> Bundesfinanzhof [1993], S. 540.

<sup>36</sup> Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2819.

den Entscheidungen des Verfassungsgerichts die Vermutung ableiten, daß auch ältere Kinder berücksichtigt werden müssen, soweit den Eltern gewöhnlich zwangsläufig Aufwendungen entstehen. „Kinder“ könnten daher auch anhand einer höheren Altersgrenze, ihres Erwerbsstatus, zum Beispiel bei Schulbesuch oder Berufsausbildung, oder einer Kombination hieraus, wie es auch das gegenwärtige Steuerrecht vorsieht, abgegrenzt werden.

### 3 Berechnung des Sozialhilfebedarfs

Nummehr hat die Bundesregierung [1995] den Deutschen Bundestag über die Höhe des voraussichtlichen Existenzminimums von Alleinstehenden, Ehepaaren<sup>37</sup> und Kindern im Jahr 1996 unterrichtet. Diese Berechnungen sollen dargestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Dabei werden, soweit es sinnvoll erscheint, vergleichend auch andere Vorschläge herangezogen. Teilweise werden auch Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Dabei werden jedoch Struktur und Höhe der Sozialhilfeleistungen, insbesondere die Regelsätze,<sup>38</sup> als gegeben hingenommen. Ebensovienig wird die inhaltliche Berechtigung der Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern bei den Eltern untersucht.

Die Berechnungen der Bundesregierung [1995] sind dort nur unzureichend erläutert; es mußte daher ergänzend auf Auskünfte verschiedener Bundesministerien und des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen werden.<sup>39</sup>

#### Durchschnitt versus oberes Perzentil der Existenzminima

Die Bundesregierung [1995] berechnet ein durchschnittliches Existenzminimum. In den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist diesbezüglich eine Inkonsistenz festzustellen: Einerseits soll das Existenzminimum für *möglichst alle* von der Steuer befreit werden und andererseits wird der Ansatz des *durchschnittlich* anerkannten Mindestbedarfs als Maßstab für die minimale Höhe dieses Existenzminimums nicht beanstandet.<sup>40</sup> Um das Existenzminimum möglichst aller von der Steuer

---

<sup>37</sup> Im folgenden wird anstelle des Existenzminimums und seiner Komponenten von Ehepaaren jeweils dasjenige erwachsener Haushaltsangehöriger dargestellt. Diese ergeben sich aus der Differenz zwischen der entsprechenden Größe für Ehepaare und derjenigen eines Alleinstehenden.

<sup>38</sup> Für das ab 1.7.1990 stufenweise eingeführte neue Bedarfsmessungssystem zur Bestimmung der Höhe der Regelsätze vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989].

<sup>39</sup> Für die Auskünfte wird dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Gesundheit und insbesondere dem Statistischen Bundesamt gedankt.

<sup>40</sup> Soweit die unterschiedliche Höhe der Mindestbedarfe von Kindern auf deren Alter beruht, kann argumentiert werden, daß im Falle des Ansatzes eines durchschnittlichen Mindestbedarfs ein Ausgleich über die Zeit erfolgt; so auch SCHEMMELE [1991], S. 20, Fn. 75.

freizustellen wäre der Ansatz eines oberen Perzentils der Verteilung der Mindestbedarfe als Steuerfreibetrag erforderlich. So könnte zum Beispiel der Steuerfreibetrag so angesetzt werden, daß der Mindestbedarf von 80% der Steuerpflichtigen von der Steuer freigestellt wird. Es darf jedoch zumindest zweifelhaft sein, ob das Verfassungsgericht eine derartige Auslegung seiner Entscheidungen beabsichtigt hat. Überdies ist nach den vorliegenden Unterlagen auch bisher aus der Politik eine derartige Interpretation nicht erfolgt. Im Hinblick darauf und auf die mangelnde Kenntnis der Verteilung der Mindestbedarfe wurden entsprechende Berechnungen des Existenzminimums nicht vorgenommen. Im folgenden wird daher mit Durchschnittsgrößen operiert, bei den Kosten der Unterkunft teilweise auch mit geringeren Beträgen.

Die Berechnung des durchschnittlichen Mindestbedarfs hat gegenüber derjenigen eines bestimmten Perzentils der Verteilung den technischen Vorteil, daß der Mindestbedarf durch Addition der Durchschnitte der einzelnen Komponenten ermittelt werden kann. Daher werden die Bestandteile zunächst getrennt betrachtet:

- Regelsätze,
- einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt,
- Kaltmiete,
- Heizkosten,
- Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige.

### **Personelle Abgrenzung**

Für die Berechnung des Existenzminimums von Haushaltsangehörigen ist das Problem der Aufteilung der existenznotwendigen Aufwendungen des Haushalts auf seine Mitglieder zu lösen. Eine Möglichkeit besteht in der Differenzrechnung. Dabei werden die *zusätzlichen* existenznotwendigen Aufwendungen für eine zusätzliche Person im Haushalt angesetzt. Alternativ dazu können normative oder empirisch ermittelte Gewichte für die einzelnen Haushaltsmitglieder angesetzt werden. Ein solches Vorgehen stellt zum Beispiel die in der Sozialhilfe übliche Aufteilung der Kaltmiete und der Heizkosten auf die Haushaltsmitglieder nach Köpfen dar.<sup>41</sup> Das Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2819, stellt bezüglich dieser Aufwendungen für Kinder beide Verfahren nebeneinander, ohne eine Lösung als zwingend zu erachten. Grundsätzlich ist für die vorliegende Problemstellung die Differenzrechnung zu bevorzugen, denn

---

<sup>41</sup> Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2819, unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

dadurch ergibt die Summe der Existenzminima der Familienmitglieder (Haushaltsvorstand mit Ehegatte und/oder Kindern) das Existenzminimum der Familie.<sup>42</sup>

Die Bundesregierung [1995] bezieht in die Berechnung des Existenzminimums von Kindern nur Minderjährige ein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der einzubeziehende Personenkreis unklar. Ohne diese Problematik zu lösen, werden hier alternativ Kinder bis 17 Jahre<sup>43</sup> und bis 20 Jahre<sup>44</sup> einbezogen. Prinzipiell erscheint es jedoch sinnvoll, den Personenkreis so wie im Einkommensteuerrecht abzugrenzen, da für diesen Personenkreis auch das Existenzminimum durch einen Kinderfreibetrag abgedeckt werden soll, wobei für ältere Kinder jedoch teilweise ein weiterer Ausgleich durch die Ausbildungsfreibeträge geschaffen wird. Gleichwohl erlauben die verfügbaren Daten eine derartige Abgrenzung mit Ausnahme der Inanspruchnahme einmaliger Hilfen zum Lebensunterhalt nicht. Die Altersgrenze von 20 Jahren kann daher als Näherungswert für den nach dem Einkommensteuerrecht einbezogenen Personenkreis aufgefaßt werden.

Für die Altersverteilung der Kinder der Steuerpflichtigen verwendet die Bundesregierung [1995] eine Gleichverteilung. Da die exakte Verteilung nicht bekannt ist, kann die Gleichverteilung als angemessene Approximation angesehen werden. Hingegen dürfte die Altersverteilung der Sozialhilfeempfänger nicht repräsentativ für die Kinder von Steuerpflichtigen sein.

Aufgrund der Haushaltsersparnis kann davon ausgegangen werden, daß das Existenzminimum von Kindern Alleinerziehender höher als dasjenige von Kindern von Ehepaaren ist. Alleinerziehende haben einen besonderen einkommensteuerlichen Freibetrag, den Haushaltsfreibetrag in Höhe von 5.616 DM (§ 32 Absatz 7 Einkommensteuergesetz). Es kann angenommen werden, daß dieser Freibetrag das *höhere* Existenzminimum von Kindern Alleinerziehender selbst für mehrere Kinder abdeckt. Daher können, soweit die vorliegenden Daten es zulassen, bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern diejenigen von Alleinerziehenden vernachlässigt werden.

Die Bundesregierung [1995] bezieht zumindest in die Berechnung der Regelsätze und einmaligen Hilfen von Alleinstehenden und Ehepaaren nur Personen bis 64 Jahre

---

<sup>42</sup> Prinzipiell wäre es möglich, auch mit der Aufteilung nach Köpfen zu diesem Ergebnis zu gelangen. Dies würde jedoch ein differenziertes steuerliches Existenzminimum für die Personen im Haushalt je nach Haushaltstyp erfordern. Eine derartige Regelung wäre in Anbetracht der Komplexität und des gleichen Ergebnisses wenig sinnvoll.

<sup>43</sup> So auch Bundesregierung [1995], o.V. [1993a], o.V. [1993b], Bundesministerium für Familie und Senioren in seiner Stellungnahme für das Bundesverfassungsgericht [1994].

<sup>44</sup> Darauf weist auch das Bundesverfassungsgericht [1994], S. 2819, hin.

ein.<sup>45</sup> Da älteren Personen ebenfalls ein besonderer Freibetrag, der Altersentlastungsbetrag in Höhe von 40% u.a. des Arbeitslohns (§ 24a Einkommensteuergesetz), gewährt wird, ist davon auszugehen, daß deren höheres Existenzminimum mit diesem Freibetrag angemessen berücksichtigt ist. Daher kann auch dieser Personenkreis, soweit die vorliegenden Daten es erlauben, von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen bleiben.

Teilweise bezieht die Bundesregierung [1995] in ihre Berechnungen nur Deutsche ein. Das Existenzminimum muß jedoch sowohl für Deutsche als auch für Ausländer von der Steuer befreit werden. Daher sollte auch die Höhe des Existenzminimums anhand des Mindestbedarfs aller Nationalitäten berechnet werden. Lediglich Personen, die keine steuerpflichtige Tätigkeit ausüben dürfen, könnten aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Da Asylbewerber keine Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, sondern Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, sollten sie von der Berechnung des Existenzminimums ausgeschlossen werden.

### **Regionale Abgrenzung**

Die Bundesregierung [1995] bezieht nur das frühere Bundesgebiet in ihre Berechnungen ein. Da das Ziel die Ableitung eines einheitlichen steuerfreien Existenzminimums ist, werden regionale Unterschiede nur durch die Durchschnittsbildung über die Länder berücksichtigt. Da lediglich das Bundesverfassungsgericht [1992] bei der Bestimmung der durchschnittlichen Regelsätze für 1992, nicht jedoch für 1991, die neuen Länder einbezogen hat, erscheint die ausschließliche Betrachtung des früheren Bundesgebiets gerechtfertigt: Dies kann auch als Orientierung an einem regional oberen Wert interpretiert werden.

### **Zeitliche Abgrenzung**

Als Berechnungszeitraum verwendet die Bundesregierung [1995] durchgehend das Kalenderjahr. Da dies mit dem Veranlagungszeitraum der Einkommensteuer übereinstimmt, wird sinnvollerweise insoweit die in Bundesverfassungsgericht [1992] dargestellte abweichende Vorgehensweise (Regelsätze teilweise nur für das zweite Halbjahr) nicht weiter verfolgt.

---

<sup>45</sup> Bei den Regelsätzen geschieht dies zumindest implizit; andernfalls wären Mehrbedarfszuschläge für Personen ab 65 Jahre (§ 23 Absatz 1 Nr. 1 Bundessozialhilfegesetz) anteilig zu berücksichtigen gewesen.

### 3.1 Regelsätze

Der durchschnittliche monatliche Regelsatz für Alleinstehende und Haushaltsvorstände (Eckregelsatz) wird von der Bundesregierung [1995] durch den auf volle DM aufgerundeten ungewichteten Durchschnitt der aktuell geltenden monatlichen Eckregelsätze in den Ländern gewonnen, wobei für Bayern wohl der landesweite Mindestregelsatz angesetzt wurde.<sup>46</sup> Im Hinblick auf die geringe Streuung der Regelsätze erscheint eine Gewichtung nicht erforderlich.<sup>47</sup> Der Regelsatz für erwachsene Haushaltsangehörige wird offenbar entsprechend der Regelsatzverordnung mit 80% des durchschnittlichen Eckregelsatzes angemessen angesetzt, jedoch für 1994 nicht explizit ausgewiesen. Tabelle 1 zeigt die Höhe dieser Regelsätze.

**Tabelle 1: Regelsätze für Erwachsene**

Stellung im Haushalt	Regelsatz		
	in % des Eckregelsatzes	durchschnittlich Ende 1994 in DM	
		exakt	gerundet
Haushaltsvorstände	100	6.224,72	6 228,00
Haushaltsangehörige	80	4.979,78	4982,40 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Nicht gerundet, aber ausgehend vom gerundeten Eckregelsatz.

Anmerkung: DM-Angaben jahresbezogen.

Quelle: Regelsatzverordnung, Bundesregierung [1995], o.V. [1994a], o.V. [1994b], eigene Berechnungen.

Für die Gewichtung der nach Alter gestaffelten Regelsätze für Kinder nimmt die Bundesregierung [1995] eine Gleichverteilung der Kindesalter an. Ohne nähere Begründung berücksichtigt sie den höheren Regelsatz für Kinder Alleinerziehender bis 6 Jahre und Mehrbedarfzuschläge für Alleinerziehende nicht. Dies kann jedoch mit dem steuerlichen Haushaltsfreibetrag gerechtfertigt werden. Die Einkommensteuer-Kommission [1994] hingegen will einen Wert „deutlich unterhalb des Bedarfs für [...] Kinder vom 14. bis 18. Lebensjahr“ ansetzen und „hält einen Satz von 70% für angemessen“.<sup>48</sup> Als Alternative werden Kinder analog dem Vorschlag des Bundesfinanzhofs bei einem Alter von 20 Jahren abgegrenzt. Die Angaben für die Gewichtung und die sich ergebenden Regelsätze sind aus Tabelle 2 ersichtlich.

<sup>46</sup> Der ungerundete jahresdurchschnittliche Eckregelsatz ist monatlich um 0,73 DM geringer; dieser Unterschied wird vernachlässigt.

<sup>47</sup> Demgegenüber geht die Einkommensteuer-Kommission [1994], Anlage 1, S. 1, vom Regelsatz mit der „weitesten Verbreitung“ aus und kommt bereits für das erste Halbjahr 1994 auf einen Jahresbetrag in Höhe von 6.228 DM.

<sup>48</sup> Einkommensteuer-Kommission [1994], Anlage 2, S. 2.

**Tabelle 2: Durchschnittliche Regelsätze für Kinder**

Methode nach	Einbezogene Alter in Jahren	Alter in Jahren				Durchschnittlicher Regelsatz	
		0-6	7-13	14-17	ab 18	in % des Eckregelsatzes	in DM Ende 1994 <sup>b</sup>
		Regelsatz in % des Eckregelsatzes					
		50 <sup>a</sup>	65	90	80		
Gewichtung							
Bundesregierung	0-17	7/18	7/18	4/18	-	64,72	4.030,90
Analog Bundesfinanzhof	0-20	7/21	7/21	4/21	3/21	66,90	4.166,83
Einkommensteuer-Kommission	(0-17)	-	-	-	-	70,00	4.359,60

<sup>a</sup> Kinder Alleinerziehender: 55%.  
<sup>b</sup> Ausgehend vom gerundeten Eckregelsatz.

Anmerkung: DM-Angaben jahresbezogen.

Quelle: Regelsatzverordnung, Bundesregierung [1995], Bundesfinanzhof [1993], Einkommensteuer-Kommission [1994], Anlage 2, eigene Berechnungen.

### 3.2 Einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt

Zur Berechnung der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt, die zusammen mit laufenden Leistungen gewährt worden sind, hat das Bundesministerium der Finanzen das Statistische Bundesamt mit einer Sondererhebung in den alten Bundesländern beauftragt.<sup>49</sup> Da aus den (veröffentlichten) Ergebnissen nicht unmittelbar die einmaligen Leistungen nach den gewünschten Personengruppen ersichtlich waren, wurde die Sozial- und Gesellschaftsforschung GmbH (ISG) mit der Erstellung eines Gutachtens<sup>50</sup> beauftragt.<sup>51</sup> Dessen Ergebnisse wurden schließlich von der Bundesregierung [1995] verwendet.<sup>52</sup>

#### Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes

Grundgesamtheit der Erhebung für 1991<sup>53</sup> waren alle Bedarfsgemeinschaften außerhalb von Einrichtungen, in denen alle Personen ganzjährig laufende Hilfe zum Le-

<sup>49</sup> BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], S. 113.

<sup>50</sup> O.V. [1993a] und o.V. [1993b].

<sup>51</sup> Telefonische Auskunft des Bundesministeriums für Gesundheit.

<sup>52</sup> Telefonische Auskünfte des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Gesundheit.

<sup>53</sup> Eine ähnliche Erhebung gab es letztmalig für 1981/1982; vgl. BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], S. 118.

bensunterhalt bezogen hatten.<sup>54</sup> Nur bei diesem Personenkreis kann davon ausgegangen werden, daß der anspruchsbegründende Bedarf für einmalige Leistungen nicht durch zeitweilige andere Einkommen gedeckt werden kann. Die Erhebung erfolgte anhand der Sozialhilfeakten bei den Stellen, die diese Akten aufbewahren. Dabei erhielt das Statistische Bundesamt von 6.997 ausgewählten Bedarfsgemeinschaften für 6.284 Angaben.

Das Statistische Bundesamt hat einmalige Leistungen bei der Berechnung dieser Komponente des steuerfreien Existenzminimums nur insoweit berücksichtigt, als ihnen keine entsprechenden Steuerfreibeträge gegenüberstehen.<sup>55</sup> Leistungen zur Sicherung der Unterkunft und für die Winterfeuerung wurden ebenfalls nicht berücksichtigt, weil sie bereits in der Kaltmiete beziehungsweise den Heizkosten enthalten sind. Die Hilfen zur Arbeit (§§ 19-20 Bundessozialhilfegesetz) wurden ebensowenig berücksichtigt, wie Leistungen mit nur einem „mittelbaren Bezug zur Haushaltsführung“<sup>56</sup> (§§ 13-15a Bundessozialhilfegesetz). Bedarfsgemeinschaften mit Personen ab 65 Jahren wurden ausgeschieden,<sup>57</sup> weil Anhaltspunkte für die Höhe des Existenzminimums der erwerbsfähigen Bevölkerung benötigt wurden. Ebenso blieben Bedarfsgemeinschaften unberücksichtigt, in denen mindestens eine Person erst 1990 ins frühere Bundesgebiet zugezogen war,<sup>58</sup> weil dieser Personenkreis atypisch hohe einmalige Bedarfe für die Beschaffung von Hausrat hat. Keine Begründung ist hingegen für den weitgehenden Ausschluß von Ausländern angegeben.<sup>59</sup> Um eher die tatsächliche Möglichkeit der Inanspruchnahme einmaliger Leistungen zu erfassen, wurden Weihnachtsbeihilfen auch in den Fällen angesetzt, in denen diese tatsächlich nicht erbracht wurden,<sup>60</sup> und nur diejenigen Bedarfsgemeinschaften betrachtet, in denen mindestens

---

<sup>54</sup> Vgl. zur Darstellung der Untersuchung im folgenden und weiteren Details BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993].

<sup>55</sup> Nicht berücksichtigt wurden Leistungen für Reise, Transport, Umzug, Versicherungsbeiträge, Gesundheit, sonstige Verwendungszwecke wie Koch- und Backgeld, Lebensmittelgutscheine, Mieterverein, Sprachkurse.

<sup>56</sup> BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], S. 113.

<sup>57</sup> Eine telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes korrigiert insoweit die Angabe von BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], S. 121, daß *Personen* ab 65 Jahren ausgeschieden wurden.

<sup>58</sup> Eine telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes korrigiert insoweit die Angabe von BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], S. 121, daß *Personen* ausgeschieden wurden, die erst 1990 zugezogen waren.

<sup>59</sup> Die im folgenden dargestellten Berechnungen können daher vollständig nur für Deutsche durchgeführt werden.

<sup>60</sup> Entsprechend den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge in Höhe von 124 DM für Haushaltsvorstände und 62 DM für Haushaltsangehörige; vgl. BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], S. 120f.

eine Person Bekleidungshilfe in Anspruch genommen hatte. Die wichtigsten Ergebnisse sind in Tabelle 3 dargestellt.

**Tabelle 3: Einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt für Deutsche 1991**

Personenkreis	Anteil der Personen in Prozent	Einmalige Hilfen in DM
Insgesamt	100	778,00
Haushaltsvorstände	44,8	872,00
Haushaltsangehörige:		
Insgesamt	55,2	701,00
0-5 Jahre	13,7	653,00
6-15 Jahre	27,9	708,00
16-26 Jahre	5,6	778,00
27-39 Jahre	4,0	739,00
40-54 Jahre	2,5	692,00
55-64 Jahre	1,5	649,00
Erwachsene Haushaltsangehörige <sup>a</sup>	9,2	720,50
Kinder <sup>b</sup>	45,7	697,00 <sup>c</sup>
Sonstige Personen <sup>d</sup>	0,3	843,00
<sup>a</sup> Personen von 16 bis 64 Jahre, für die kein Kindergeld an die Bedarfsgemeinschaft gezahlt wurde. <sup>b</sup> Personen bis 26 Jahre, für die durchgehend Kindergeld an die Bedarfsgemeinschaft gezahlt wurde. <sup>c</sup> Gewichtetes Mittel einschließlich Ausländer (ohne Asylbewerber): 697,77 DM. <sup>d</sup> Personen bis 15 Jahre, für die nicht durchgehend an die Bedarfsgemeinschaft Kindergeld gezahlt wurde, und Personen ab 27 Jahre, für die Kindergeld an die Bedarfsgemeinschaft gezahlt wurde.		

Anmerkung: DM-Angaben jahresbezogen; zur Abgrenzung der Personenkreise und der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt vgl. Text; für die Berechnung der Angaben für die erwachsenen Haushaltsangehörigen wurde angenommen, daß die „sonstigen Personen“ und die „Kinder“ nicht Haushaltsvorstand sind.

Quelle: BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen.

### Absolute Höhe der einmaligen Leistungen

Für deutsche Haushaltsvorstände ergibt sich die durchschnittliche Höhe der einmaligen Leistungen direkt (vgl. Tabelle 3 und auch Tabelle 4). Probleme bereitet die Abgrenzung von Kindern und erwachsenen Haushaltsangehörigen. Diese Abgrenzung

hat Einfluß auf die absolute Höhe der einmaligen Leistungen für Kinder und erwachsene Haushaltsangehörige.

Im Gutachten des ISG<sup>61</sup> wird als Abgrenzungskriterium ein Alter von 15 Jahren gewählt; unter Einbeziehung der nächsten Altersgruppe wäre eine Abgrenzung bei 26 Jahren möglich gewesen. Aus der Höhe der einmaligen Leistungen für die verschiedenen Altersgruppen wird ein mit den Empfängerzahlen gewichtetes Mittel berechnet. Entsprechend werden erwachsene Haushaltsangehörige als Personen ab 16 Jahren (bis 64 Jahre) definiert und ebenfalls ein mit den Empfängerzahlen gewichtetes Mittel aus der Höhe der einmaligen Leistungen in den verschiedenen Altersgruppen berechnet. Die Ergebnisse sind aus Tabelle 4 ersichtlich.

Zunächst besteht eine mögliche Alternative in einer Altersabgrenzung bei 17 Jahren und bei 20 Jahren, wobei innerhalb der Altersgruppe 16 bis 26 Jahre eine Gleichverteilung unterstellt werden muß. Die erwachsenen Haushaltsangehörigen sind dann entsprechend Personen ab einem Alter von 18 beziehungsweise 21 Jahren. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind ebenfalls aus Tabelle 4 ersichtlich.

Daneben bietet das Statistische Bundesamt eine weitere mögliche Definition von „Kind“ an: alle Personen bis 26 Jahre, für die durchgehend Kindergeld an die Bedarfsgemeinschaft gezahlt wurde<sup>62</sup>. Die Definition erwachsener Haushaltsangehöriger ergibt sich hier allerdings nicht unmittelbar zwingend. Eine Möglichkeit besteht darin, die erwachsenen Haushaltsangehörigen als Personen im Alter von 16 bis 64 Jahren, für die kein Kindergeld an die Bedarfsgemeinschaft gezahlt wurde, zu definieren. Die einmaligen Hilfen für diesen Personenkreis sind in den Tabellen 3 und 4 angegeben.

Eine grundsätzliche Alternative zum Ansatz nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt, die die Kenntnis des zuständigen Sozialhilfeträgers vom Bedarf und dessen rechtmäßiges Verhalten voraussetzt, besteht in der tatsächlichen Möglichkeit der Inanspruchnahme. Prinzipiell erscheint diese Größe geeigneter, da der Sozialhilfegesetzgeber das Existenzminimum bei einem entsprechendem Bedarf ohne zusätzliche Leistungen offenbar nicht als gesichert ansah. Gleichwohl sind entsprechende Daten naturgemäß nur schwer zu erhalten; dieser Ansatz kann daher hier nicht weiter verfolgt werden.

---

<sup>61</sup> O.V. [1993a] und o.V. [1993b], wobei im folgenden neben den Ergebnissen von o.V. [1993b] nur auf die nicht revidierten Resultate von o.V. [1993a] eingegangen wird.

<sup>62</sup> Eine telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes korrigiert insoweit die Angabe von BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], S. 121, daß diejenigen als „Kind“ behandelt wurden, für die durchgehend Kindergeld, jedoch nicht notwendigerweise *an die Bedarfsgemeinschaft*, gezahlt wurde.

**Tabelle 4: Einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt für Deutsche 1991**

Personelle Abgrenzung nach	Regelsatzberechnung, Rundung	Alter in Jahren	Einmalige Hilfen in DM	Regelsatz in DM	Einmalige Hilfen in % des Regelsatzes	
					exakt	gerundet
<b>Haushaltsvorstände</b>						
ISG	ISG	0-64	872,00	5.520,00	15,80	16
ISG	ungerundet, Aufrundung	0-64	872,00	5.522,73	15,79	16
<b>Erwachsene Haushaltsangehörige</b>						
ISG	ISG	16-64	736,54	4.416,00	16,68	17
ISG	ungerundet, Aufrundung	16-64	736,54	4.418,18 <sup>a</sup>	16,67	17
(Analog Bundesregierung Regelsätze)	ungerundet, Aufrundung	18-64	678,46	4.418,18	15,36	16
(Analog Bundesfinanzhof)	ungerundet, Aufrundung	21-64	591,34	4.418,18	13,38	14
(Analog Statistisches Bundesamt)	ungerundet, Aufrundung	16-64 <sup>b</sup>	720,50	4.418,18	16,31	17
<b>Kinder</b>						
ISG	ISG	0-15	689,84	3.385,08	20,38	20
ISG	einm. Hilfen, <sup>c</sup> Aufrundung	0-15	689,84	2.598,03	26,55	27
Analog Bundesregierung Regelsätze	einm. Hilfen, <sup>c</sup> Aufrundung	0-17	708,79	2.689,30	26,36	27
Analog Bundesfinanzhof	einm. Hilfen, <sup>c</sup> Aufrundung	0-20	737,21	2.811,01	26,23	27
Statistisches Bundesamt	einm. Hilfen, <sup>d</sup> Aufrundung	0-26 <sup>e</sup>	697,00	2.811,01	24,80	25
<sup>a</sup> Die Berücksichtigung des Regelsatzes für Minderjährige würde zu einem geringfügig höheren durchschnittlichen Regelsatz führen. <sup>b</sup> Falls für sie kein Kindergeld an die Bedarfsgemeinschaft gezahlt wurde. <sup>c</sup> Gewichtung der altersgestaffelten Regelsätze anhand der Verteilung nach Tabelle 3. <sup>d</sup> Gewichtung der altersgestaffelten Regelsätze wie vorhergehende Zeile. <sup>e</sup> Falls für sie durchgehend Kindergeld an die Bedarfsgemeinschaft gezahlt wurde.						

Anmerkung: DM-Angaben jahresbezogen; zur Abgrenzung der Personenkreise und der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt vgl. Text und auch Anmerkung zu Tabelle 3.

Quelle: Bundesregierung [1995], o.V. [1993a], o.V. [1993b], BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], Bundesfinanzhof [1993], Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1991], S. 458, o.V. [1991], telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen.

## Einmalige Leistungen in Relation zu den Regelsätzen

Die absolute Höhe der Inanspruchnahme einmaliger Hilfen zum Lebensunterhalt von Kindern resultiert unter anderem aus der Altersstruktur der Empfänger dieser Leistungen. Maßgeblich für das steuerfrei zu stellende Existenzminimum ist jedoch die Altersverteilung der Kinder der Steuerpflichtigen, für die als Approximation eine Gleichverteilung angenommen wird. Die Höhe der einmaligen Leistungen wird meist in Relation zum jeweiligen Regelsatz ausgedrückt (und dadurch auch mit ihm zusammen fortgeschrieben). Für die Kinder muß dazu ein durchschnittlicher Regelsatz ermittelt werden. Diese Größe beeinflußt das Verhältnis von einmaligen Leistungen zum Regelsatz.

Das ISG gewichtet dazu die altersspezifischen Regelsätze mit der Altersstruktur aller minderjährigen Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 1990 in deutschen Haushalten.<sup>63</sup> Für die Ermittlung wurde angenommen, daß innerhalb der in der amtlichen Sozialhilfestatistik<sup>64</sup> ausgewiesenen Altersklassen die einzelnen Altersjahrgänge gleichverteilt sind. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 dargestellt. Die Bundesregierung [1995] hat die Ergebnisse übernommen.

Dieses Vorgehen kann in zweifacher Hinsicht verbessert werden. Zum einen ist die Höhe der einmaligen Hilfen in der Stichprobe des Statistischen Bundesamtes Resultat der Altersstruktur *in* dieser Stichprobe. Daher sollten zur Ermittlung eines durchschnittlichen Regelsatzes die altersspezifischen Regelsätze auch mit der Altersstruktur dieser Stichprobe (Tabelle 3) gewichtet werden, wobei innerhalb der ausgewiesenen Altersgruppen wiederum eine Gleichverteilung unterstellt werden muß. Zum anderen sollte auch die Altersstruktur derjenigen verwendet werden, deren einmalige Leistungen betrachtet werden. Im Falle des ISG sollte also bei den Kindern die Altersgruppe 0 bis 15 Jahre einbezogen werden. Entsprechend kann und sollte auch bei den anders nach Alter abgegrenzten „Kindern“ verfahren werden. Allerdings steht eine analoge Abgrenzung für die Ermittlung durchschnittlicher Regelsätze für die Kind-Definition des Statistischen Bundesamtes nicht zur Verfügung; als Approximation können daher Haushaltsangehörige bis 20 Jahre herangezogen werden. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 dargestellt.

O.V. [1993b] rundet die sich ergebenden Prozentsätze kaufmännisch; da der Sozialhilfebedarf eine Untergrenze ist, kommt allenfalls eine Aufrundung in Betracht (vgl. Tabelle 4).

---

<sup>63</sup> O.V. [1993b] unter Bezugnahme auf o.V. [1993a].

<sup>64</sup> Ohne nähere Quellenangabe; auf telefonische Nachfrage hat das ISG angegeben, daß zur Gewichtung nur Minderjährige *in einer Bedarfsgemeinschaft mit anderen Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt* (Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, Tab. 7.1., Berichtsjahr 1990) verwendet wurden.

### 3.3 Kaltmiete

Das Bundesverfassungsgericht [1992] hat bei der Kaltmiete den Ansatz eines „unteren Werts“ zugelassen. Zur Festlegung dieses Wertes müssen Kriterien gefunden werden. Dies erschwert die Festlegung der Kaltmiete zusätzlich zum Problem der Typisierung, das auch bei anderen Komponenten des Existenzminimums auftritt.

Nach einer kurzen Darstellung der Berechnung der Kaltmiete durch die Bundesregierung werden mehrere Alternativrechnungen vorgelegt.

#### Berechnung der Bundesregierung

Der in § 3 der Regelsatzverordnung angeführte „angemessene Umfang“ der Aufwendungen für die Unterkunft beurteilt sich „nach den individuellen Verhältnissen des Einzelfalles, insbesondere nach der Zahl der Familienangehörigen, nach ihrem Alter, Geschlecht und nach ihrem Gesundheitszustand, andererseits nach der Zahl der vorhandenen Räume, dem örtlichen Mietenniveau und den Möglichkeiten des örtlichen Wohnungsmarktes“.<sup>65</sup>

„Auf dieser Grundlage wird für die steuerliche Bemessung des Existenzminimums, unter Berücksichtigung der im Steuerrecht notwendigen Typisierung, für Alleinstehende eine Wohnung von 30 qm und für Verheiratete ohne Kinder eine Wohnung von 60 qm *mit einfacher Ausstattung* als angemessen angesehen“.<sup>66</sup> Die maßgeblichen Quadratmetermieten wurden aus der Wohngeldstatistik Ende 1993 („spitz“ berechnetes Wohngeld von Hauptmietern in den alten Ländern) abgeleitet. „Spitz“ berechnetes Wohngeld wird bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, insbesondere Einkommensobergrenzen, auf Antrag an Mieter als Mietzuschuß und an Eigentümer als Lastenzuschuß gezahlt. Die Mieten betragen nach der angegebenen Statistik 9,31 DM/qm monatlich für Wohnungen bis unter 40 qm und 6,97 DM/qm monatlich für Wohnungen mit 40 bis unter 60 qm Wohnfläche.

Für ein Kind wird eine Wohnfläche von 12 qm als angemessen angesehen.<sup>67</sup> Als Begründung wird das Ergebnis einer „Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes“<sup>68</sup> aus dem Jahr 1988 zur Höhe des individuellen Wohnflächenbedarfs von Kindern angeführt. Nach dieser belaufe sich der statistisch ermittelte individuelle Wohnflächenbedarf von Kindern in Wohnungen von allen Familienhaushalten (Mietern und Eigentümern) pro Kind bei einer 1-Kind-Familie auf 15 qm, bei einer 2-Kind-Familie auf

---

<sup>65</sup> Bundesregierung [1995], S. 3.

<sup>66</sup> Bundesregierung, [1995], S. 3, eigene Hervorhebung.

<sup>67</sup> Bundesregierung [1995], S. 4.

<sup>68</sup> Das BMFSFJ teilte auf Nachfrage mit, bei der genannten Sondererhebung handele es sich um eine Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988.

11 qm und bei einer 3-Kind-Familie ebenfalls auf 11 qm. Zur Bewertung der Wohnfläche von 12 qm für ein Kind wird die qm-Miete von Wohnungen mit 40 bis unter 60 qm herangezogen (siehe oben). Eine zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse bietet Tabelle 5 unten.

### **Kritik und ähnliche Alternativrechnung**

Zunächst werden die Ansätze für die Wohnfläche und anschließend die unterstellten qm-Mieten betrachtet.

Der Ansatz von 30 qm für Alleinstehende liegt angesichts der durchschnittlichen Wohnfläche der Alleinstehenden im unteren Einkommensbereich (vgl. Tabelle 6) am „unteren Rand“ eines möglichen Ansatzes im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreistellung des Existenzminimums. Vergleichbares gilt, allerdings aufgrund der Haushaltersparnis in eingeschränktem Maße, auch für die Wohnfläche von Ehepaaren ohne Kind.

Die Wohnfläche für ein Kind wird von der Bundesregierung mit 12 qm angesetzt. Die von der Bundesregierung zur Begründung angegebenen Ergebnisse zu den Flächen von Kinderzimmern nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1988 ließen sich anhand von Ergebnistabellen der EVS 1988 von Mietern und Eigentümern<sup>69</sup> nicht nachvollziehen. Die Ergebnistabellen enthalten alle erforderlichen Angaben zur Bestimmung der Kinderzimmergröße der „Ein-Kind-Familie“. Diese setzt sich aus der durchschnittlichen Kinderzimmergröße des Kindes von Elternehepaaren und alleinlebenden Elternteilen mit jeweils einem Kind zusammen. Das gewichtete Mittel dieser Größen beträgt 16,5 qm und weicht damit von der Angabe der Bundesregierung [1995] für die Wohnfläche eines Kindes in einer 1-Kind-Familie (15 qm) ab. Die Angaben zu den 2-Kinder-Familien lassen sich anhand der vorliegenden Ergebnistabellen auch deshalb nicht genau nachprüfen, weil hier bei den Alleinstehenden mit Kindern nicht zwischen jenen mit zwei und jenen mit drei und mehr Kindern unterschieden wird. Die durchschnittliche Fläche des Kinderzimmers in Haushalten von Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt pro Kind 13,6 qm. Für die 3-Kind-Familie ist aufgrund der fehlenden Differenzierung in den genannten Tabellen zwischen Familien mit drei und Familien mit mehr als drei Kindern keine Überprüfung der Angaben der Bundesregierung möglich.

Eine Alternative zur Berechnung der Bundesregierung unter Einbeziehung von Einkommensgrenzen stellt folgende Vorgehensweise dar: Die Größe des Kinderzimmers wird auf Basis einer Auswertung der EVS 1988<sup>70</sup> bestimmt. Hierfür werden die dort gemachten Angaben über die Größe von Kinderzimmern von Ehepaaren mit einem

---

<sup>69</sup> Statistisches Bundesamt [1995b].

<sup>70</sup> Statistisches Bundesamt [1995c].

und von Ehepaaren mit zwei Kindern und einem Haushaltsnettoeinkommen unter 2.000 DM verwandt. Kinderzimmer in Wohnungen von Elternteilen mit Kindern werden wegen des Haushaltsfreibetrags für Alleinerziehende nicht berücksichtigt (siehe hierzu Kapitel 3). Haushalte von Ehepaaren mit und ohne Kinderzimmer werden in der Durchschnittsbildung berücksichtigt. Einbezogen werden Kinder im Alter von 0 bis 17 Jahren. Pro Kind ergibt sich eine Fläche von 11,5 qm, was annähernd dem Ansatz der Bundesregierung entspricht.

Ein grundsätzlich anderer Ansatz geht von der empirisch ermittelten Differenz zwischen der Wohnfläche von Ehepaaren mit einem Kind und Ehepaaren ohne Kind aus. Hierfür müssen ebenfalls vor der Ermittlung von Wohnflächendifferenzen Einkommensgrenzen für die genannten Haushaltstypen festgelegt werden. Ein derartiger Ansatz wird unten herangezogen. Nach dieser (Differenz-) Rechnung beträgt die Wohnfläche eines Kindes 1988 lediglich etwa 6 qm (vgl. Tabelle 6).

Die für Alleinstehende als angemessen angesehene Wohnung hat eine Wohnfläche von 30 qm. Bewertet wird sie mit dem Preis von Wohnungen mit bis zu 40 qm (statt mit dem Preis einer Wohnung mit 30 qm Wohnfläche). Der qm-Preis von Wohnungen der Empfänger von „spitz“ berechnetem Wohngeld nimmt mit der Wohnfläche tendenziell ab.<sup>71</sup> Es ist a priori unklar, ob durch die getroffene Annahme die Miete der 30-qm-Wohnung zu hoch oder zu niedrig ausgewiesen wird. Nach der EVS 1988 betrug die monatliche qm-Miete von Mieterhaushalten (ohne Haushalte mit mietfreiem Wohnen) in Wohnungen mit 30 qm 8,99 DM, in Wohnungen mit bis zu 40 qm 9,22 DM.<sup>72</sup> Der Unterschied ist also gering und kann daher, wie auch von der Bundesregierung [1995], vernachlässigt werden.

Die für Ehepaare ohne Kinder als angemessen angesehene Wohnung hat eine Wohnfläche von 60 qm. Hierfür wird der Preis von Wohnungen mit einer Wohnfläche von 40 bis unter 60 qm herangezogen (6,97 DM/qm monatlich). Die angesetzte 60-qm-Wohnung ist also in der Mietenklasse nicht einmal enthalten. Wegen der tendenziell mit der Größe fallenden qm-Miete ist die Miete für diese Gruppe zu hoch ausgewiesen.

Die Wohnung von Ehepaaren ohne Kinder mit einer Wohnfläche von 60 qm kann angemessen mit dem Mittel des Preises für Wohnungen mit 40 bis unter 60 qm (6,97 DM/qm monatlich) und Wohnungen mit 60 bis unter 80 qm (6,57 DM/qm monatlich) bewertet werden. Dies sind 6,77 DM/qm monatlich. Es ergibt sich eine Miete von 406,20 DM monatlich.

---

<sup>71</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt [1995c].

<sup>72</sup> BUSLEI [1994]: unveröffentlichte Arbeitstabelle „Quadratmetermiete nach Wohnungsgröße“, eigene Auswertung der EVS 1988 für BUSLEI/STAHL [1994].

Ein Kind kann mit einem oder mehreren Erwachsenen zusammenwohnen. Entsprechend ergeben sich aufgrund der tendenziell mit der Wohnungsgröße abnehmenden qm-Preise unterschiedliche Kosten für die zusätzliche Wohnfläche des Kindes. Die (zusätzlichen) Kosten der Wohnfläche für ein Kind im Haushalt eines Alleinerziehenden sind höher als jene bei einem Ehepaar. Wegen des steuerlichen Haushaltsfreibetrages werden sie jedoch nicht weiter betrachtet. Bei Ehepaaren mit einem Kind wird die qm-Miete für die zusätzliche Fläche für das Kind zu hoch angesetzt. Die sich für Ehepaar und Kind zusammen ergebende 72-qm-Wohnung dürfte einen niedrigeren qm-Preis aufweisen als eine 40 bis unter 60 qm große Wohnung, deren qm-Miete von der Bundesregierung zur Bewertung herangezogen wird.

Die Miete für ein Kind kann alternativ durch folgende Differenzrechnung bestimmt werden: Für ein Ehepaar mit einem Kind ergibt sich nach den Ansätzen der Bundesregierung eine Gesamtwohnfläche von 72 qm. Diese Fläche kann adäquat mit dem qm-Preis für Wohnungen mit 60 bis unter 80 qm bewertet werden, wodurch sich eine Miete von 473,04 DM monatlich im Jahr 1993 ergibt. Abzüglich der Miete für die 60-qm-Wohnung (bewertet wie oben beschrieben) ergibt sich die Miete für ein Kind (473,04 DM monatlich abzgl. 406,20 DM monatlich) mit 66,84 DM monatlich.

Zur Bewertung der angesetzten Wohnflächen zieht die Bundesregierung die qm-Preise von Wohnungen der Hauptmieter mit „spitz“ berechnetem Wohngeld „mit sonstiger Ausstattung“<sup>73</sup> heran (siehe oben und vgl. Statistisches Bundesamt [1995d]). Zwei Einwände lassen sich gegen diese Vorgehensweise vorbringen:

- Wohnungen mit sonstiger Ausstattung bildeten 1993 lediglich 14,85% der Wohnungen der Bezieher von „spitz“ berechnetem Wohngeld. Haushalte dürften angesichts des verhältnismäßig kleinen Teilmarktes der einfach ausgestatteten Wohnungen nicht generell die freie Wahl zwischen einer komplett ausgestatteten Wohnung (mit höheren qm-Mieten) und einer Wohnung mit einfacher Ausstattung haben. Entsprechend sind die qm-Mieten zu gering angesetzt.
- Es erscheint darüberhinaus sinnvoll nicht nur alle Wohnungen der Hauptmieter mit „spitz“ berechnetem Wohngeld, sondern auch alle Wohnungen der Bezieher von „spitz“ berechneten Lastenzuschüssen (vgl. oben) und pauschalierem Wohngeld<sup>74</sup> zu berücksichtigen. Diese weisen höhere qm-Mieten auf, als alle Wohnungen der

---

<sup>73</sup> Wohnungen mit sonstiger Ausstattung sind solche ohne Sammelheizung und/oder ohne Bad (Dusche), vgl. Statistisches Bundesamt [1995d].

<sup>74</sup> Pauschalierendes Wohngeld wird Empfängern von Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge unter bestimmten Voraussetzungen zusammen mit der Sozialhilfe bzw. der Kriegsopferfürsorge gewährt.

Hauptmieter mit „spitz“ berechnetem Wohngeld.<sup>75</sup> Auch hierdurch ergibt sich eine Unterschätzung der Mieten.

Beide Einwände dürften nicht durch die Zulässigkeit des Ansatzes einer „unteren Grenze“ entkräftet werden. Dieser Spielraum ist bereits durch den Ansatz relativ geringer Wohnungsgrößen ausgeschöpft.

Eine Bewertung, die den genannten Einwänden Rechnung trägt, kann durch den Ansatz der durchschnittlichen qm-Mieten aller Wohnungen von Empfängern von Wohngeld im Jahr 1992 erfolgen.<sup>76</sup> Diese können mit der Veränderung des Preisindex für Wohnungsmieten auf das Jahr 1993<sup>77</sup> fortgeschrieben werden. Es ergeben sich für 1992 (1993) für die Wohnung bis unter 40 qm 12,75 (13,49) DM/qm monatlich, für die Wohnung mit 40 bis unter 60 qm 8,44 (8,80) DM/qm monatlich und für die Wohnung mit 60 bis unter 80 qm 8,18 (8,66) DM/qm monatlich.

Zwei Alternativrechnungen werden, bei Beibehaltung der grundsätzlichen Vorgehensweise, der Berechnung der Bundesregierung gegenübergestellt<sup>78</sup>: In beiden Alternativen werden die Flächenansätze der Bundesregierung beibehalten. In Alternative I werden die von der Bundesregierung unterstellten qm-Mieten der Wohnungen mit sonstiger Ausstattung von Empfängern von „spitz“ berechnetem Wohngeld beibehalten. Die Veränderungen gegenüber dem Vorgehen der Bundesregierung bestehen in der genannten Bewertung der 60-qm-Wohnung mit dem mittleren qm-Preis der Wohnungen mit 40 bis unter 60 und 60 bis unter 80 qm sowie der Bestimmung der Miete des Kindes durch die dargestellte Differenzrechnung. In Alternative II werden die durchschnittlichen qm-Mieten aller Wohnungen von Empfängern von Wohngeld im Jahr 1992 unterstellt. Auf Basis dieser qm-Mieten erfolgt die Berechnung analog der Berechnung in Alternative I. Die Ergebnisse der Bundesregierung sowie der beiden Alternativrechnungen für das Jahr 1993 zeigt Tabelle 5.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt [1994a], S. 8.

<sup>76</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt [1994a], S. 8.

<sup>77</sup> Statistisches Bundesamt [1994b], S. 660.

<sup>78</sup> Die von der Einkommensteuerkommission vorgelegte Rechnung wird hier nicht als Alternative betrachtet, weil dort die Miete eines Alleinstehenden mit der Hälfte der Miete eines 2-Personen-Haushalts angesetzt wurde (vgl. Einkommensteuer-Kommission [1994], Anlage 1, S. 3). Dieser Ansatz erscheint angesichts mit der Wohnungsgröße tendenziell fallender qm-Mieten nicht angemessen.

<sup>79</sup> Zieht man eine Pro-Kopf-Betrachtung heran, so ergibt sich für den Fall des Ehepaares mit einem Kind in der Berechnung der Bundesregierung für jedes Haushaltsmitglied (und damit auch für das Kind) eine Miete von 167,28 DM.

**Tabelle 5: Ansatz der Bundesregierung und zwei alternative Ansätze für das Jahr 1993**

Stellung im Haushalt	qm	Bundesregierung 1993		Alternative I 1993		Alternative II 1993	
		qm-Miete in DM	Miete in DM	qm-Miete in DM	Miete in DM	qm-Miete in DM	Miete in DM
Alleinstehende	30	9,31	279,30	9,31	279,30	13,50	405,05
Erwachsene Haushaltsangehörige <sup>a</sup>	30	(/)	138,90	(/)	126,90	(/)	122,95
Kind <sup>b</sup>	12	6,97	83,64	(/)	66,84	(/)	95,52

<sup>a</sup> Wert für Ehepaare ohne Kinder abzgl. Wert für Alleinstehende  
<sup>b</sup> Wert für Ehepaare mit einem Kind abzgl. Wert für Ehepaare ohne Kinder

Anmerkung: DM-Angaben monatsbezogen.

Quelle: Bundesregierung [1995], Statistisches Bundesamt [1994a], Statistisches Bundesamt [1994b], Statistisches Bundesamt [1995d], eigene Berechnungen.

Die Miete eines Alleinstehenden ist in Alternative II deutlich höher als in der Berechnung der Bundesregierung. Auf der anderen Seite liegt die Miete eines Erwachsenen Haushaltsangehörigen in Alternative II sogar unter der Berechnung der Bundesregierung. Der Grund hierfür ist, daß der Unterschied zwischen den von der Bundesregierung verwendeten qm-Mieten und den in Alternative II verwendeten bei den kleinen Wohnungen absolut als auch relativ erheblich größer ist als bei den größeren Wohnungen.

### Weitere Alternativrechnung unter grundsätzlich geänderter Vorgehensweise

Zur Ermittlung des Regelsatzbedarfs in der Sozialhilfe wurden vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989] für verschiedene Haushaltstypen Einkommensgrenzen festgelegt. Die Ausgaben dieser Haushalte wurden anhand der EVS 1983 ermittelt und zur Ableitung der Regelsätze in der Sozialhilfe herangezogen. Die Regelsätze dienen in der Berechnung der Bundesregierung als eine Grundlage zur Bestimmung des Existenzminimums. Ein analoges und damit auch konsistentes Vorgehen kann auch bei der Ermittlung der Wohnkosten auf Basis der EVS 1988 erfolgen. Hierzu wurde auf eigene unveröffentlichte Arbeitstabellen der EVS 1988 im Rahmen einer anderen Untersuchung zurückgegriffen (BUSLEI/STAHL [1994]). Einschränkung ist dabei zu bemerken, daß in der EVS 1988 nur Deutsche und nur Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 25.000 DM monatlich enthalten sind.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Zu Erhebungsmethoden und Ergebnissen der EVS 1988 siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 15.

Zur Festlegung der Grenzen des Haushaltsnettoeinkommens im Jahr 1988 wurden diejenigen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [1989] für das Jahr 1983 mit der Veränderung des Preisindex der Lebenshaltung aller privaten Haushalte<sup>81</sup> fortgeschrieben und wegen des begrenzten Ausweises in den vorhandenen Arbeitstabellen auf volle Hundert DM gerundet.

**Tabelle 6: Wohnfläche und Miete ausgewählter Haushaltstypen 1988 und 1993**

Stellung im Haushalt	1988		1993
	Wohnfläche in qm	Miete in DM	Miete in DM
Alleinstehende <sup>a</sup>	44,3	289,60	359,53
Erwachsene Haushaltsangehörige <sup>b,c</sup>	28,5	114,23	141,81
Kind <sup>d,e</sup>	6,0	48,36	60,04

<sup>a</sup> Bis 65 Jahre, Haushaltsnettoeinkommen 800-1.100 DM monatlich im Jahr 1988, Bezugsperson des Haushalts 65 Jahre und jünger.  
<sup>b</sup> Im Haushalt eines Ehepaares (Zwei-Personen-Haushalt); Haushaltsnettoeinkommen 1.400-2.100 DM monatlich im Jahr 1988, Bezugsperson des Haushalts 65 Jahre und jünger.  
<sup>c</sup> Wert für Ehepaare ohne Kinder abzgl. Wert für Alleinstehende.  
<sup>d</sup> Im Haushalt eines Ehepaares mit einem Kind (Drei-Personen-Haushalt), Haushaltsnettoeinkommen 1.700-2.600 DM monatlich im Jahr 1988.  
<sup>e</sup> Wert für Ehepaare mit einem Kind abzgl. Wert für Ehepaare ohne Kinder.

Anmerkung: Die „Miete“ umfaßt die Miete der Mieterhaushalte (ohne Haushalte mit mietfreiem Wohnen) und den Mietwert der Eigentümerwohnung. Das Haushaltsnettoeinkommen der Eigentümerhaushalte enthält den Mietwert der Eigentümerwohnung.

Quelle: BUSLEI [1994]: unveröffentlichte Arbeitstabellen „Wohnfläche und Miete nach Haushaltsnettoeinkommen; verschiedene Haushaltstypen“, eigene Auswertung der EVS 1988 für BUSLEI/STAHL [1994], Statistisches Bundesamt [1994b], S. 660, eigene Berechnungen.

Für die Ein-Personen-Haushalte setzte der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989] für das Jahr 1983 die Grenzen für das Haushaltsnettoeinkommen auf 800-1.000 DM fest. Diese wurden für das Jahr 1988 auf 800-1.100 DM festgelegt. Für die Ehepaare ohne Kinder setzte er für das Jahr 1983 die Grenzen für das Haushaltsnettoeinkommen bei 1.310-1.940 DM monatlich. Hier wurde die Einkommensklasse 1.400-2.100 DM monatlich für 1988 festgelegt. Für ein Ehepaar mit einem Kind unter 18 Jahren setzte er für das Jahr 1983 die Einkommensgrenzen differenziert nach dem Alter der Kinder an.<sup>82</sup> Untere Grenze bildet der Betrag von 1.560 DM (Untergrenze bei einem Kind bis 6 Jahre) und Obergrenze der Betrag von 2.460

<sup>81</sup> Veränderung des Preisindex der Lebenshaltung aller privaten Haushalte 1983/88: 5,96%, eigene Berechnung nach Angaben Sachverständigenrat [1994], Tabellenanhang, S. 427.

<sup>82</sup> Eine Berücksichtigung von Familien mit mehreren Kindern in der vorgelegten Rechnung kann schon allein wegen der fehlenden Einkommensgrenzen für diese Haushalte nicht erfolgen.

DM (Obergrenze bei einem Kind von 15 bis 17 Jahre). Eine Altersdifferenzierung war in der eigenen Berechnung nicht möglich. Die Grenzen wurden für 1988 mit 1700-2.600 DM angenommen.

Die Betrachtung beschränkt sich auf Haushalte, deren Bezugsperson 65 Jahre oder jünger ist. Es wurden nur Haushalte berücksichtigt, die allein aus den im Haushaltstyp explizit genannten Personen bestehen. Die Ergebnisse für das Jahr 1988 wurden mit dem Preisindex für Wohnungsmieten fortgeschrieben.<sup>83</sup> Die Ergebnisse für die Jahre 1988 und 1993 sind in Tabelle 6 zusammengefaßt.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Ansatz eines unteren Wertes davon abhängig gemacht, daß „zur ergänzenden Deckung des Bedarfs nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen (Wohngeld) zur Verfügung stehen“.<sup>84</sup> Man kann argumentieren, daß zur Bestimmung der unteren Grenze von den ermittelten Durchschnittsbeträgen das Wohngeld abzuziehen sei. Legt man in einer Überschlagsrechnung für das Einkommen die Klassenmitten der oben genannten Einkommensklassen und für die Mieten die ermittelten Durchschnitte zugrunde, dann ergibt sich nur bei Alleinstehenden ein bedeutender Wohngeldbetrag. Ein Abzug dieses Betrags erscheint jedoch u.a. deshalb nicht berechtigt, weil die Wohngeldzahlungen bereits in das zur Berechnung herangezogene Haushaltsnettoeinkommen eingingen. Hätte man die Rechnung für das Haushaltsnettoeinkommen vor Wohngeld durchgeführt, wären Haushalte von Alleinstehenden mit einem nach Wohngeld höheren Durchschnittseinkommen in die Klasse 800-1.100 DM gefallen. Diese Haushalte hätten im Mittel höhere Mieten aufgewiesen als die hier einbezogenen. Eine derartige Differenzierung war anhand der vorliegenden Tabellen nicht durchführbar.

### 3.4 Heizkosten

Die Heizkosten sind die betragsmäßig geringste Komponente des Existenzminimums. Gleichwohl wirft ihre Berechnung erhebliche methodische Probleme auf, wie anhand der Berechnung der Bundesregierung [1995] gezeigt wird. Ein Verbesserungsvorschlag kann jedoch angesichts fehlender Daten nicht unterbreitet werden.

#### Berechnung der Bundesregierung

Zur Ermittlung der durchschnittlichen Heizkosten für Alleinstehende und Ehepaare geht die Bundesregierung [1995] von den Gesamtausgaben für Energie nach der EVS 1983 aus. Für 1983 werden lediglich die Ausgaben eines Alleinstehenden, und zwar mit 1.153,68 DM, beziffert. Die amtliche Statistik weist demgegenüber 1.540,20 DM

---

<sup>83</sup> Statistisches Bundesamt [1994b], S. 660.

<sup>84</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], S. 172.

aus.<sup>85</sup> Die Angaben der Bundesregierung [1995] stimmen mit den entsprechenden Ausgaben von Alleinstehenden mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 800 bis unter 1.000 DM monatlich überein.<sup>86</sup> Diese Abgrenzung wurde auch vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989] zur Ableitung der Regelsätze anhand der EVS 1983 verwendet. Es wird daher angenommen, daß die Bundesregierung [1995] diese Abgrenzung gewählt hat. Überdies wird angenommen, daß auch bei Ehepaaren entsprechend dem Vorgehen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [1989] nur Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 1.310 bis unter 1.940 DM monatlich einbezogen wurden. Die Energieaufwendungen für diese Einkommensgruppe sind jedoch aus den vorliegenden Veröffentlichungen nicht ersichtlich. Ein Vergleich der auf 1983 deflationierten Angaben der Bundesregierung [1995] für 1996 ergibt für diesen Haushaltstyp lediglich geringfügige Differenzen mit den entsprechenden Ausgaben bei einem Haushaltsnettoeinkommen von 1.400 bis unter 2.000 DM monatlich.

Die Bundesregierung [1995], S. 3, vermindert die Ausgaben für Energie um „die Kosten für Haushaltsenergie, die durch den Regelsatz abgedeckt sind, in Höhe von 465,84 DM (38,82 DM/Monat)“ für einen Alleinstehenden, so daß sich anzusetzende Heizkosten in Höhe von 687,84 DM ergeben. Der ohne Quellenangabe genannte Betrag von 38,82 DM stimmt exakt mit demjenigen überein, der bei der Ableitung der Regelsätze vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S.73, verwendet wurde. Für die Ehepaare fehlen wiederum entsprechende Angaben,<sup>87</sup> wenngleich nach Angaben der Bundesregierung [1995] auch hier entsprechend verfahren wurde.

Die Bundesregierung berücksichtigt die Heizkosten von Kindern entsprechend dem Verhältnis der Heizkosten zur Kaltmiete eines Ehepaars ohne Kinder mit 20% der Kaltmiete, „weil in den Wirtschaftsrechnungen geeignete vollständige statistische Nachweise der Energiekosten von Familien nicht vorhanden sind.“<sup>88</sup>

## Kritik

Da die Beurteilung des Vorgehens der Bundesregierung [1995] entscheidend vom neuen, ab 1.7.1990 stufenweise eingeführten Bedarfsbemessungssystem zur Bestimmung der Höhe der Regelsätze abhängt, sei dieses hier kurz erläutert. Anhand der

---

<sup>85</sup> Statistisches Bundesamt [1988], S. 6.

<sup>86</sup> Das Statistische Bundesamt [1988], S. 8, 93, weist 96,10 DM monatlich aus, während die Bundesregierung [1995], S. 3, 96,14 DM monatlich ansetzt.

<sup>87</sup> Bei der Regelsatzberechnung wurden für 1983 56,92 DM monatlich für Haushaltsenergie berücksichtigt (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S. 73).

<sup>88</sup> Bundesregierung [1995], S. 4.

EVS 1983 wurden für verschiedene Haushaltstypen unterer Einkommensgruppen<sup>89</sup> die regelsatzrelevanten Ausgaben ermittelt. Da die Ausgaben für Energie in der EVS untrennbar aus denjenigen für Haushaltsenergie und den Heizkosten bestehen, wurde für die Haushaltsenergie die Haushaltskundenbefragung der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke 1986 verwendet.<sup>90</sup> Dabei wurden allerdings nicht nur *andere Einkommensgruppen* und *andere Haushaltstypen*<sup>91</sup> herangezogen, sondern zusätzlich noch bezüglich der Ausstattung mit Elektrogeräten („*Elektrohaushaltsgerätekombinationsklasse*“) Einschränkungen vorgenommen und nicht die Ausgaben, sondern der anschließend separat bewertete *Verbrauch* ermittelt.<sup>92</sup> Daher ist das Verfahren nicht konsistent mit der Ableitung des übrigen Teils der Regelsätze. Die Regelsätze für die Haushaltsangehörigen (Kinder nach Altersgruppen) ergeben sich aus der Differenz zwischen den Aufwendungen verschiedener Haushaltstypen.

Der Ansatz der Bundesregierung [1995] für die Bestimmung der existenznotwendigen Aufwendungen für Energie (einschließlich Haushaltsenergie) von Alleinstehenden und Ehepaaren ist methodisch konsistent mit der Ableitung des überwiegenden Teils der Regelsätze (ohne Haushaltsenergie). Probleme ergeben sich jedoch durch den Abzug der Ausgaben „für Haushaltsenergie, die durch den Regelsatz abgedeckt sind“<sup>93</sup>:

- Die ermittelten Werte sind - wie dargelegt - methodisch nicht vergleichbar. Die Bedeutung dieser Inkonsistenz wird deutlich, wenn ein entsprechendes Vorgehen auch für die Kinder gewählt würde. Für sie ergäbe sich ein *negativer* Betrag für Haushaltsenergie.<sup>94</sup> Die wesentliche Ursache hierfür liegt vermutlich in der vergleichsweise großzügigen Bemessung der „Elektrohaushaltsgerätekombinationsklasse“ bei der Ableitung des Bedarfs für Haushaltsenergie von Ehepaaren mit Kind.

---

<sup>89</sup> Alleinstehende (Haushaltsnettoeinkommen 800 bis unter 1.000 DM monatlich), Ehepaare (1.310 bis unter 1.940 DM) und Ehepaare mit Kind je nach Altersgruppe (1.560 bis unter 2.460 DM je nach Kindesalter).

<sup>90</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989].

<sup>91</sup> Ein-Personen-Haushalte (Haushaltsnettoeinkommen 601 bis 1.200 DM monatlich) anstelle von Alleinstehenden, Zwei-Personen-Haushalte (1.201 bis 1.800 DM) anstelle von Ehepaaren und Drei-Personen-Haushalte (1.201 bis 2.500 DM) anstelle von Ehepaaren mit Kind je nach Altersgruppe (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S. 14, 64).

<sup>92</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S. 64.

<sup>93</sup> Bundesregierung [1995], S. 3.

<sup>94</sup> Nach der EVS 1983 wenden Ehepaare (Haushaltsnettoeinkommen bis unter 2.000 DM mtl.) 156,43 DM monatlich und Ehepaare mit einem Kind (Haushaltsnettoeinkommen 1.600 bis unter 2.500 DM mtl.) 184,01 DM monatlich für Energie (einschließlich Haushaltsenergie) auf (vgl. Statistisches Bundesamt [1988], S. 177-181). Für die Regelsatzberechnung wurden 1983 für Ehepaare 56,92 DM monatlich und für Ehepaare mit einem Kind 96,53 DM monatlich für Haushaltsenergie berücksichtigt (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S. 73). Mithin ergäbe sich Heizkostenanteil für ein Kind in Höhe von -12,03 DM monatlich.

- Der Regelsatz setzt sich nicht mehr aus einem klar definierten Warenkorb zusammen. Daher kann auch nicht ein bestimmter Betrag für einen Bedarfstatbestand angesetzt werden.
- Die abgeleiteten Regelsätze für die Haushaltsangehörigen wurden gerundet. Daher setzen sich die Regelsätze für diese Personen nicht exakt aus den ermittelten Ausgaben für den regelsatzrelevanten Verbrauch zusammen, mithin ist auch daher der Ansatz eines Betrages für Haushaltsenergie in der Summe der Regelsätze für Ehepaare nicht möglich.

Ihren Ansatz der Heizkosten für Kinder begründet die Bundesregierung [1995] damit, daß „in den Wirtschaftsrechnungen geeignete vollständige statistische Nachweise der *Energiekosten von Familien*“ fehlen.<sup>95</sup> Unter „Wirtschaftsrechnungen“ wird gewöhnlich zumindest auch die EVS verstanden (die Ergebnisse erscheinen in einer Fachserie des Statistischen Bundesamtes mit der Bezeichnung „Wirtschaftsrechnungen“). In den entsprechenden Veröffentlichungen werden unter anderem die Ausgaben für Energie kombiniert nach Haushaltstypen (z.B. Ehepaare mit einem Kind) und Haushaltsnettoeinkommen ausgewiesen. Damit stehen aus den „Wirtschaftsrechnungen“ geeignete Angaben zu den Ausgaben für Energie zur Verfügung. Das Problem besteht jedoch - wie erwähnt - in der Trennung dieser Ausgaben in jene für Haushaltsenergie und jene für Heizung. Die von der Bundesregierung [1995] gewählte Lösung, für Kinder das gleiche Verhältnis von Heizkosten zu Kaltmiete wie bei Ehepaaren ohne Kinder zu unterstellen, kann zumindest als einigermaßen geeignete Approximation an die wahren Ausgaben angesehen werden.

Angesichts der dargestellten Schwierigkeiten der Ableitung der Heizkosten aus der EVS wäre die Verwendung einer anderen Datenquelle wünschenswert, wenngleich hier keine geeignete ersichtlich ist. In jedem Fall können jedoch neuere Daten herangezogen werden. Die Ergebnisse der EVS 1988 und teilweise auch schon diejenigen von 1993 sind bereits verfügbar.

Da beim Ansatz der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt Hilfen für Brennstoffe nicht einbezogen wurden, werden von der Bundesregierung [1995] die Heizkosten zu recht unabhängig von der Art (Sammel- oder Einzelheizung) berücksichtigt.

Da die Aufteilung der Heizkosten auf die Haushaltsmitglieder in der Sozialhilfe ebenso wie bei der Kaltmiete nach Köpfen erfolgt, könnte auch hier die Kosten zur Berechnung des Existenzminimums nach diesem Schlüssel auf die Haushaltsmitglieder umgelegt werden.

---

<sup>95</sup> Bundesregierung [1995], S. 3, eigene Hervorhebungen.

Trotz der angeführten Mängel in der Berechnung der Bundesregierung [1995] kann hier kein konkreter Verbesserungsvorschlag gemacht werden. Hierfür wäre wohl eine Sondererhebung erforderlich.

### 3.5 Mehrbedarfzuschläge für Erwerbstätige

Die Bundesregierung [1995] berücksichtigt in ihrer Berechnung des Existenzminimums keine Mehrbedarfzuschläge für Erwerbstätige. Das Bundesverfassungsgericht [1992] hat die Mehrbedarfzuschläge für alleinstehende Erwerbstätige in die Berechnung des Existenzminimums einbezogen. Dabei berücksichtigte es den geringsten üblicherweise angesetzten Betrag in Höhe von 25% des Regelsatzes. Für Kinder kommt ein derartiger Ansatz sicherlich nicht in Betracht. Auch für erwachsene Haushaltsangehörige wird ein derartiger Mehrbedarfzuschlag nicht anzusetzen sein, da auch in einer Ehe mit einem Verdiener ein solcher nur für den Einkommensbezieher angesetzt würde.

**Tabelle 7: Anrechnungsfreies Einkommen für Haushaltsvorstände**

Methode nach	Anrechnungsfreies Einkommen	
	in % des Eckregelsatzes	durchschnittlich Ende 1994 in DM <sup>a</sup>
Bundesregierung	0	0
Bundesverfassungsgericht	25	1.557
-	50	3.114

<sup>a</sup> Ausgehend vom gerundeten Eckregelsatz.

Anmerkung: DM-Angaben jahresbezogen.

Quelle: Bundesregierung [1995], Bundesverfassungsgericht [1992], S. 175, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1991], S. 24, telefonische Auskunft des Bundesministeriums für Gesundheit, eigene Berechnungen.

Mit Wirkung zum 27. Juni 1993 wurde der Mehrbedarfzuschlag durch den Abzug angemessener Beträge vom Einkommen für Erwerbstätige ersetzt.<sup>96</sup> Daher kann argumentiert werden, daß auch dieses anrechnungsfreie Einkommen weiterhin in die Berechnung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums Eingang finden muß. Da eine Rechtsverordnung zu § 76 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz bisher nicht ergangen ist, verfahren die Sozialhilfeträger wohl weiterhin wie zuvor bei den Mehrbedarfzuschlägen, so daß ein Einkommen in Höhe von 25% des Regelsatzes generell anrechnungsfrei ist.<sup>97</sup> Somit wäre - entsprechend Bundesverfassungsgericht [1992], S. 175 -

<sup>96</sup> Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG - vom 23.6.1993 (BGBl. I, S. 944-991).

<sup>97</sup> Telefonische Auskunft des Bundesministerium für Gesundheit unter Hinweis auf die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [1991], S. 24.

weiterhin ein Zuschlag in Höhe von 25% des Eckregelsatzes beim Existenzminimum eines (erwerbstätigen) Alleinstehenden anzusetzen (vgl. Tabelle 7).

Überschreitet das Einkommen eines Erwerbstätigen 25% des Regelsatzes, so werden in der Regel vom übersteigenden Betrag 85% angerechnet, bis das anrechnungsfreie Einkommen die Hälfte des Regelsatzes erreicht; ab diesem Betrag wird das übersteigende Einkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet.<sup>98</sup> Eine Konsistenz zwischen Einkommensbesteuerung und Sozialhilfe würde daher die Einbeziehung eines anrechnungsfreien Einkommens in Höhe von 50% des Eckregelsatzes in das Existenzminimum eines (erwerbstätigen) Alleinstehenden erfordern. So wäre sichergestellt, daß (im Durchschnitt) niemand aufgrund der Einkommensbesteuerung einen (höheren) Sozialhilfeanspruch hat. Die sich ergebenden Beträge sind aus Tabelle 7 ersichtlich.

### **3.6 Fortschreibung der Komponenten des Sozialhilfebedarfs auf 1996**

Die dargestellten Komponenten des Sozialhilfebedarfs müssen zur Bestimmung der Existenzminima 1996 auf dieses Jahr fortgeschrieben werden.

#### **Annahmen der Bundesregierung**

Die wichtigste Komponente sind - ausgehend vom Jahresende 1994 - die Regelsätze; „für 1995/96 wurde eine durchschnittliche Zunahme von 1% entsprechend der voraussichtlichen durchschnittlichen Entwicklung der Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer (vgl. § 22 Abs. 3 des Bundessozialhilfegesetzes) angenommen“<sup>99</sup>. Die sich ergebenden monatlichen Regelsätze werden auf volle DM gerundet. Die einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt werden ausgehend vom Jahresdurchschnitt 1991 implizit mit der Entwicklung der Regelsätze des früheren Bundesgebiets fortgeschrieben, da sie in Relation zu den Regelsätzen ausgedrückt sind. Darüberhinaus erwartet die Bundesregierung [1995] im Hinblick auf die zum 27.6.1993 erfolgte Änderung von § 21 Bundessozialhilfegesetz<sup>100</sup> Einsparungen bei den einmali-

---

<sup>98</sup> Telefonische Auskunft des Bundesministeriums für Gesundheit unter Hinweis auf die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [1991], S. 24.

<sup>99</sup> Bundesregierung [1995], S. 2, ohne jedoch anzugeben, ob in die Fortschreibung auch die neuen Bundesländer einbezogen wurden. Es ist zu vermuten, daß die neuen Länder nicht einbezogen wurden, da zuvor die Regelsätze des früheren Bundesgebiets erwähnt werden. Der Verweis auf die Rechtsnorm ist irreführend: Bis Juni 1996 erfolgt die Anpassung der Regelsätze nach § 22 Abs. 4 Bundessozialhilfegesetz um die Veränderung der Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer im früheren Bundesgebiet (begrenzt auf 2% Steigerung jährlich). Ab Juli 1996 werden gemäß § 22 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz die Regelsätze entsprechend der Veränderung der Lebenshaltungskosten im gesamten Bundesgebiet angepaßt.

<sup>100</sup> Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG - vom 23.6.1993 (BGBl. I, S. 944-991).

gen Leistungen. Diese werden bei Alleinstehenden mit 63 DM, bei erwachsenen Haushaltsangehörigen auf 102 DM und bei Kindern mit 41 DM jährlich veranschlagt. Die Kaltmiete vom Jahresende 1993 wird mit der angenommenen Mietentwicklung des früheren Bundesgebiets (durchschnittliche jährliche Steigerung von 5%) bis 1996 fortgeschrieben. Die Heizkosten aus dem Jahr 1983 werden anhand des Preisindex für den Energieverbrauch<sup>101</sup> aller privaten Haushalte des früheren Bundesgebiets auf 1994 hochgerechnet; davon ausgehend wird für den Zeitraum bis 1996 eine Steigerung von „knapp 4%“<sup>102</sup> angenommen. Die sich ergebende Entwicklung ausgehend vom jeweiligen Basisjahr ist in Tabelle 8 dargestellt.

## Kritik

In die Fortschreibung der Bundesregierung [1995] auf 1996 gehen naturgemäß zahlreiche Annahmen ein. Diesen Annahmen kann nicht fundiert widersprochen werden.

Die Regelsätze werden nach gegenwärtiger Rechtslage zum 1.7.95 und 1.7.96 angepaßt. Zum 1.7.95 ist eine Steigerung um 2%, maximal jedoch in Höhe der voraussichtlichen nominalen Veränderung der Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer im früheren Bundesgebiet im Jahr 1995, vorgesehen (§ 22 Abs. 4 Bundessozialhilfegesetz). Nach geltendem Recht werden zum 1.7.96 die Regelsätze unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Veränderung der Lebenshaltungskosten im gesamten Bundesgebiet in den folgenden 12 Monaten angepaßt. Das Bundesministerium für Gesundheit [1995] plant jedoch eine Sozialhilfe reform, nach der auch weiterhin die Anpassung entsprechend der Entwicklung der Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer im früheren Bundesgebiet erfolgt. Im Hinblick auf die unsichere rechtliche und wirtschaftliche Entwicklung kann die Prognose der Bundesregierung [1995] nicht fundiert zurückgewiesen werden, und wird daher mit Ausnahme der Rundungen der Regelsätze für Haushaltsangehörige übernommen.

Die Fortschreibung der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung des Regelsatzes erscheint in Ermangelung anderer Anhaltspunkte für die Entwicklung dieser Leistungen angemessen. Die für 1996 von der Bundesregierung [1995] vorgenommen Kürzungen aufgrund der 1993 erfolgten Gesetzesänderung<sup>103</sup> sind nicht nachvollziehbar. Dies betrifft sowohl die Höhe der Einsparungen insgesamt in Höhe von 200 Mio. DM im Jahr 1996<sup>104</sup> als auch die Umrechnung dieses Betrages

---

<sup>101</sup> Es wird vermutet, daß der vom Statistischen Bundesamt ausgewiesene Preisindex für Energie aller privaten Haushalte *ohne Kraftstoffe* gemeint ist.

<sup>102</sup> Bundesregierung [1995], S. 3.

<sup>103</sup> Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG - vom 23.6.1993 (BGBl. I, S. 944-991).

<sup>104</sup> Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. [1993], S. 65, Bundesregierung [1993a], S. 109.

in empfangerspezifische Ersparnisse<sup>105</sup>. Soweit ersichtlich, können aufgrund der Änderung von § 21 Bundessozialhilfegesetz keine nennenswerten Einsparungen erzielt werden, lediglich Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen in kleinem Umfang und deren Beschaffung von geringem Anschaffungspreis werden aufgrund der Änderung nicht mehr durch einmalige Leistungen abgedeckt.<sup>106</sup> Daher wird ein geringerer Ansatz von einmaligen Leistungen bei der Berechnung der Existenzminima als nicht angemessen erachtet.

**Tabelle 8: Entwicklung der Komponenten des Sozialhilfebedarfs bis 1996**

Komponente	Methode nach	Methode	Basis	Steigerung bis 1996 in %
Regelsätze	Bundesregierung	1% jhrl. Steigerung (angenommene Nettolohn- und -gehaltsentwicklung), kaufmännische (Ab-) Rundung des mtl. Eckregelsatzes auf volle DM	Ende 1994	1,93 <sup>a</sup>
Einmalige Leistungen	Bundesregierung	wie Regelsatzentwicklung	1991	14,94 <sup>b</sup>
Kaltmiete	Bundesregierung	5% jhrl. Steigerung (angenommene Mietentwicklung)	Ende 1993	15,76
Heizkosten	Bundesregierung	Preisindex des Energieverbrauchs (ohne Kraftstoffe?) aller privaten Haushalte, knapp 4% Steigerung von 1994 bis 1996 angenommen	1983	-0,41 <sup>c</sup>
	eigene Korrektur des Vorgehens der Bundesregierung	Preisindex des Energieverbrauchs (ohne Kraftstoffe) aller privaten Haushalte, 4% Steigerung von 1994 bis 1996 angenommen	1983	1,77 <sup>d</sup>
Mehrbedarf	Analog Bundesregierung	wie Regelsatzentwicklung	Ende 1994	1,93 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Ausgehend vom kaufmännisch auf volle DM gerundeten mtl. Eckregelsatz 1991 und 1996; für Haushaltsangehörige ergeben sich geringfügig andere Werte.

<sup>b</sup> Ausgehend vom kaufmännisch auf volle DM gerundeten mtl. Eckregelsatz 1996; abzüglich jährlich 63 DM bei Alleinstehenden, 102 DM für erwachsene Haushaltsangehörige und 41 DM für Kinder.

<sup>c</sup> Dieser Wert ergibt sich aus den angegebenen Beträgen für die Aufwendungen eines Alleinstehenden 1983 und 1996.

<sup>d</sup> Da die Ausgangsgröße nur für Alleinstehende bekannt ist, kann nur für diese so fortgeschrieben werden.

Quelle: Bundesregierung [1995], Sachverständigenrat [1994], S. 427, Statistisches Bundesamt [1995a], eigene Berechnungen.

<sup>105</sup> Es ist keine Quelle angegeben oder ersichtlich.

<sup>106</sup> Vgl. auch BIRK u.a. [1993], S. 115.

Bei der Fortschreibung der Miete durch die Bundesregierung [1995] auf 1996 mit einer *durchschnittlichen* jährlichen Steigerung von 5% bestehen keine Anhaltspunkte für einen Korrekturbedarf. Im Vergleich zum Vorjahr sind 1994 die Preise für Wohnungsmieten aller privaten Haushalte im früheren Bundesgebiet um 4,6% gestiegen;<sup>107</sup> dies kann als Indiz für eine zutreffende Annahme der Bundesregierung [1995] aufgefaßt werden.

Die Bundesregierung [1995] will die Heizkosten mit dem Preisindex für den Energieverbrauch der privaten Haushalte im früheren Bundesgebiet angemessen fortschreiben. Unter der Annahme, daß es sich dabei um den unter anderem vom Statistischen Bundesamt [1995] ausgewiesenen Index *ohne Kraftstoffe* handelt und daß „knapp 4%“<sup>108</sup> mehr als 3% sind, weicht die Fortschreibung der Heizkosten zumindest für Alleinstehende geringfügig ab.<sup>109</sup> Es wurde daher eine entsprechende geringfügige Korrektur vorgenommen.

Der Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige wird entsprechend der Entwicklung der Eckregelsätze fortgeschrieben.

### **3.7 Zusammenfassung der Komponenten des Sozialhilfebedarfs**

Zur Berechnung der Existenzminima für Alleinstehende, erwachsene Haushaltsangehörige und Kinder müssen die ermittelten Komponenten zusammengeführt und auf 1996 hochgerechnet werden. Aus der Vielzahl der möglichen Kombinationen mußten einige ausgewählt werden:

- Bundesregierung: Zum Vergleich wird jeweils die Berechnung der Bundesregierung [1995] dargestellt.
- „Korrigierte“ Variante: Diese Variante orientiert sich am Vorgehen der Bundesregierung [1995], korrigiert jedoch einige äußerst problematische Vorgehensweisen. Der (gerundete) Eckregelsatz entspricht dem der Bundesregierung [1995], die Regelsätze für die Haushaltsangehörigen sind in Relation zum Eckregelsatz exakt berechnet. Die einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt sind ohne Berücksichtigung der von der Bundesregierung [1995] unterstellten Kürzungsbeträge angesetzt. Auch wurden im Gegensatz zur Bundesregierung [1995] keine Rundungen vorgenommen.

---

<sup>107</sup> Statistisches Bundesamt [1995a], S. 152\*.

<sup>108</sup> Bundesregierung [1995], S. 3.

<sup>109</sup> Ausgehend von den Heizkosten eines Alleinstehenden in Höhe von durchschnittlich 687,84 DM im Jahr 1983 errechnet die Bundesregierung [1995], S. 3f, für 1996 Heizkosten in Höhe von 685 DM; daraus ergibt sich die in Tabelle 8 ausgewiesene Senkung der Heizkosten im Jahr 1996 im Vergleich zu 1983 um 0,41%. Demgegenüber sank der Preisindex des Statistischen Bundesamtes [1995] von 1983 bis 1994 um 2,15%. Eine unterstellte Erhöhung dieser Preise bis 1996 um mindestens 3% führt jedoch 1996 zu höheren Kosten als 1983.

men. Bei den erwachsenen Haushaltsangehörigen wurden die einmaligen Hilfen der Altersgruppe 18 bis 64 Jahre, für Kinder diejenigen der Altersgruppe bis 17 Jahre angesetzt. Die Kaltmiete wird entsprechend den Mieten aller Wohngeldempfänger nach der Wohngeldstichprobe 1992 für eine *beliebige* Wohnung für eine von der Bundesregierung [1995] als angemessen betrachtete Wohnungsgröße berücksichtigt. Die Heizkosten werden wie von der Bundesregierung [1995] einbezogen, jedoch die Fortschreibung für die Alleinstehenden geringfügig korrigiert. Ein Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige wird nicht berücksichtigt.

- „Konsistente“ Variante: Diese Variante versucht soweit wie möglich die Berechnung der Komponenten des Sozialhilfebedarfs analog dem Vorgehen bei der Ableitung der Regelsätze und damit konsistent vorzunehmen. Gleichzeitig wird bei der Altersabgrenzung der Kinder (und in der Folge auch die der erwachsenen Haushaltsangehörigen) die Abgrenzung beim steuerlichen Kinderfreibetrag berücksichtigt; idealtypisch wird unterstellt, daß Kinder bis zum Alter von 20 Jahren generell und danach überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden. Der Eckregelsatz und der Regelsatz für erwachsene Haushaltsangehörige werden wiederum bis auf Rundungsdifferenzen entsprechend der „korrigierten“ Variante von der Bundesregierung [1995] übernommen. Durch die Berücksichtigung von Kindern bis zum Alter von 20 Jahren ergeben sich ein entsprechend höherer Regelsatz und höhere einmalige Leistungen. Für erwachsene Haushaltsangehörige wird bei den einmaligen Leistungen entsprechend der Betrag für 21- bis 64-jährige angesetzt. Bei den Alleinstehenden wird entsprechend dem Vorgehen der Bundesregierung [1995] verfahren, jedoch ohne Rundung und Kürzung aufgrund von unterstellten Einsparungen. Die Kaltmiete wird entsprechend den Ausgaben unterer Einkommensgruppen nach der EVS 1988 einbezogen. Bei den Heizkosten wird wiederum nur bei den Alleinstehenden die Fortschreibung der Bundesregierung [1995] geringfügig korrigiert, im übrigen werden deren Angaben übernommen. Ein Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige wird auch hier nicht berücksichtigt.
- „Konsistente“ Variante mit Mehrbedarf: Diese Variante entspricht der vorhergehenden, jedoch wurde für Alleinstehende (und Haushaltsvorstände) ein Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige in Höhe von 25% des Eckregelsatzes berücksichtigt. Sie ist rechtlich relevant, falls das Bundesverfassungsgericht der Auffassung sein sollte, daß die Umwandlung des Mehrbedarfzuschlages in ein anrechnungsfreies Einkommen nichts am Charakter dieser Vergünstigung geändert hat und daher im Existenzminimum zu berücksichtigen ist. Ökonomisch ist sie insofern bedeutsam, als sie der besseren Abstimmung von Sozialhilfe und Einkommensbesteuerung dient.

Tabelle 9 zeigt die verschiedenen Berechnungen zur Höhe des voraussichtlichen Existenzminimums eines Alleinstehenden beziehungsweise Haushaltsvorstandes im Jahr 1996. Während die Bundesregierung [1995] einen Betrag in Höhe von lediglich 11,9 TDM ermittelt, führt die „korrigierte“ Variante zu einem Betrag in Höhe von

**Tabelle 9: Komponenten des Sozialhilfebedarfs von Alleinstehenden 1996 in DM**

Komponente	Bundesregierung <sup>a</sup>	„Korrigierte“ Variante <sup>a</sup>	„Konsistente“ Variante <sup>b</sup>	„Konsistente“ Variante mit Mehrbedarf <sup>b</sup>
Regelsatz	6.348	6.348,00	6.348,00	6.348,00
Einmalige Leistungen	953 <sup>c</sup>	1.002,30 <sup>d</sup>	1.002,30 <sup>e</sup>	1.002,30 <sup>e</sup>
Kaltniete	3.888 <sup>f</sup>	5.626,81 <sup>g</sup>	4.994,40 <sup>h</sup>	4.994,40 <sup>h</sup>
Heizkosten	685 <sup>i</sup>	700,01 <sup>i</sup>	700,01 <sup>i</sup>	700,01 <sup>i</sup>
Mehrbedarf	0	0	0	1.587,00 <sup>j</sup>
<b>Existenzminimum</b>	<b>11.874</b>	<b>13.677,12</b>	<b>13.044,71</b>	<b>14.631,71</b>

<sup>a,b</sup> Alleinstehende bis 64 Jahre.  
<sup>c</sup> Haushaltsvorstände bis 64 Jahre; 16% des Eckregelsatzes (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991, gerundet) abzüglich 63 DM Einsparungen.  
<sup>d,e</sup> Haushaltsvorstände bis 64 Jahre; 15,79% des Eckregelsatzes (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991).  
<sup>f</sup> 30 qm; qm-Miete aus Wohngeldstichprobe 1993 (Hauptmieter mit „spi.“ berechnetem Wohngeld ohne Alters- und Einkommensbeschränkung, Wohnung ohne Sammelheizung und/oder ohne Bad/Dusche bis unter 40 qm).  
<sup>g</sup> 30 qm; qm-Miete (Miete und Mietwert der Eigentümerwohnung) aus Wohngeldstichprobe 1992 (Mieter und Eigentümer ohne Alters- und Einkommensbeschränkung, beliebige Wohnung bis unter 40 qm).  
<sup>h</sup> Miete (Miete und Mietwert der Eigentümerwohnung) eines Alleinstehenden (Haushaltsnettoeinkommen 800 bis unter 1.100 DM mtl.) bis 65 Jahre nach EVS 1988 (Mieter und Eigentümer, beliebige Wohnung).  
<sup>i</sup> Gesamtausgaben für Energie eines Alleinstehenden (Haushaltsnettoeinkommen 800 bis unter 1.000 DM mtl.) nach EVS 1983 abzüglich der im Eckregelsatz enthaltenen Haushaltsenergie.  
<sup>j</sup> 25% des Eckregelsatzes.

Anmerkung: Fortschreibung entsprechend den Annahmen der Bundesregierung [1995], Fortschreibung der Heizkosten bei eigenen Berechnungen geringfügig korrigiert; früheres Bundesgebiet.

Quelle: Regelsatzverordnung, Bundesregierung [1995], o.V. [1993a], o.V. [1993b], Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S. 43, 60f, BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], Statistisches Bundesamt [1994a], Statistisches Bundesamt [1995d], BUSLEI [1994]: unveröffentlichte Arbeitstabellen „Wohnfläche und Miete nach Haushaltsnettoeinkommen; verschiedene Haushaltstypen“, eigene Auswertung der EVS 1988 für BUSLEI/STAHL [1994], Statistisches Bundesamt [1988], Bundesfinanzhof [1993], Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1991], S. 458, o.V. [1991], Sachverständigenrat [1994], S. 427, Statistisches Bundesamt [1994b], Statistisches Bundesamt [1995a], Bundesverfassungsgericht [1992], S. 175, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1991], S. 24, telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes, telefonische Auskunft des Bundesministeriums für Gesundheit, eigene Berechnungen.

13,7 TDM. Dies ist im wesentlichen durch die korrigierte Quadratmetermiete, aber auch auf die ungekürzten einmaligen Leistungen zurückzuführen. Wird statt dessen die durchschnittliche Miete unterer Einkommensgruppen aus der EVS 1988 verwendet („konsistente“ Variante), so ergibt sich mit 13 TDM ein erheblich niedrigerer Betrag. Dieser wird als das absolute Minimum bei der Bemessung des steuerfreien Existenzminimums angesehen; der von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. [1995] vorgesehene Betrag von 12 TDM wird daher als zu gering erachtet. Wird zusätzlich noch der Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige einbezogen, so ergibt sich sogar ein Existenzminimum in Höhe von 14,6 TDM.

In Tabelle 10 ist das Existenzminimum eines erwachsenen Haushaltsangehörigen dargestellt. Unmittelbar relevant ist diese Größe nur im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Existenzminimum von Ehepaaren (Tabelle 12). Daher wird hier auf weitergehende Kommentare verzichtet.

Die verschiedenen Berechnungen zum Existenzminimum von Kindern sind in Tabelle 11 dargestellt. Während die Bundesregierung [1995] ein Existenzminimum für Kinder in Höhe von 6,3 TDM errechnet, kommt die „korrigierte“ Variante zu einem Betrag in Höhe von 6,7 TDM. Die Differenz entsteht vor allem durch die höheren einmaligen Leistungen und die Miete. Dabei wird insbesondere die Berücksichtigung der höheren einmaligen Leistungen für unverzichtbar gehalten; auf die entsprechenden Ausführungen zu dieser Komponente wird verwiesen. Bei der Miete hingegen ist ein höherer Ansatz offenbar nicht zwingend, wie aus der „konsistenten“ Variante ersichtlich ist. Diese kommt zu einem fast identischen Ergebnis wie die Bundesregierung [1995], wobei als ausgleichender Faktor zur geringeren Miete auch die höheren Regelsätze für Kinder bis 20 Jahre wirken. Die Variante kann hier jedoch nicht als absolute Untergrenze angesehen werden, weil Kinder bis 20 Jahre berücksichtigt sind. Dies hat das Bundesverfassungsgericht [1994] zwar als möglich, aber offenbar nicht als zwingend erachtet. Die absolute Untergrenze dürfte wohl die Kombination aus den Regelsätzen der Bundesregierung [1995], den einmaligen Leistungen der „korrigierten“ Variante und der Miete (und den Heizkosten) aus der „konsistenten“ Variante sein. Danach ergäbe sich ein Betrag in Höhe von 6.162,07 DM. Mithin ist der von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. [1995] vorgesehene Kinderfreibetrag in Höhe von 6.264 DM zwar knapp, aber zumindest kurzfristig noch ausreichend bemessen.

Da das Bundesverfassungsgericht [1990] als Alternative zum steuerlichen Kinderfreibetrag ein entsprechend bemessenes Kindergeld als zulässig erachtet hat, ist in Tabelle 11 zusätzlich noch der sich ergebende Kindergeldbetrag ausgewiesen. Bei der Berechnung wurde entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts [1994] nicht vom Spitzensteuersatz (53%), sondern von einem Grenzsteuersatz von lediglich 45% ausgegangen. Danach müßte ein entsprechendes Kindergeld monatlich mindestens etwa 250 DM je Kind betragen.

**Tabelle 10: Komponenten des Sozialhilfebedarfs erwachsener Haushaltsangehöriger 1996 in DM**

Komponente	Bundesregierung <sup>a</sup>	„Korrigierte“ Variante <sup>a</sup>	„Konsistente“ Variante <sup>b</sup>	„Konsistente“ Variante mit Mehrbedarf <sup>b</sup>
Regelsatz	5.078	5.078,40	5.078,40	5.078,40
Einmalige Leistungen	761 <sup>c</sup>	779,84 <sup>d</sup>	679,71 <sup>e</sup>	679,71 <sup>e</sup>
Kaltmiete	1.944 <sup>f</sup>	1.707,90 <sup>g</sup>	1970,04 <sup>h</sup>	1970,04 <sup>h</sup>
Heizkosten	461 <sup>i</sup>	445,99 <sup>j</sup>	445,99 <sup>j</sup>	445,99 <sup>j</sup>
Mehrbedarf	0	0	0	0 <sup>j</sup>
<b>Existenzminimum</b>	<b>8.244</b>	<b>8.012,13</b>	<b>8.174,14</b>	<b>8.174,14</b>
<b>in % desjenigen eines Alleinstehenden</b>	<b>69,4</b>	<b>58,6</b>	<b>62,7</b>	<b>55,9</b>

<sup>a</sup> Haushaltsangehörige 18 bis 64 Jahre.

<sup>b</sup> Haushaltsangehörige 21 bis 64 Jahre.

<sup>c</sup> Haushaltsangehörige 16 bis 64 Jahre; 17% des Regelsatzes (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991, gerundet) abzüglich 102 DM Einsparungen.

<sup>d</sup> 15,36% des Regelsatzes (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991).

<sup>e</sup> 13,38% des Regelsatzes (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991).

<sup>f</sup> Mietdifferenz zwischen einem Ehepaar (60 qm) und einem Alleinstehenden (30 qm), qm-Miete nach Wohngeldstichprobe 1993 (Hauptmieter ohne Alters- und Einkommensbeschränkung, Wohnung ohne Sammelheizung und/oder ohne Bad/Dusche).

<sup>g</sup> Mietdifferenz (Miete und Mietwert der Eigentümerwohnung) zwischen einem Ehepaar (60 qm) und einem Alleinstehenden (30 qm), qm-Miete nach Wohngeldstichprobe 1992 (Mieter und Eigentümer ohne Alters- und Einkommensbeschränkung, beliebige Wohnung)

<sup>h</sup> Mietdifferenz (Miete und Mietwert der Eigentümerwohnung) zwischen einem Ehepaar (Haushaltsnettoeinkommen 1.400 bis unter 2.100 DM mtl.) und einem Alleinstehenden (Haushaltsnettoeinkommen 800 bis unter 1.100 DM mtl.) nach EVS 1988 (Mieter und Eigentümer, Haushaltsvorstand bis 65 Jahre, beliebige Wohnung).

<sup>i</sup> Differenz zwischen Gesamtausgaben für Energie eines Ehepaares (nach Angaben der Bundesregierung; Haushaltsnettoeinkommen 1983 vermutlich 1.310 bis unter 1.940 DM mtl.) und denjenigen eines Alleinstehenden (Haushaltsnettoeinkommen 800 bis unter 1.000 DM mtl.) nach EVS 1983 abzüglich der im Regelsatz enthaltenen Haushaltsenergie.

<sup>j</sup> 25% des Eckregelsatzes für den Haushaltsvorstand.

Anmerkung: Fortschreibung entsprechend den Annahmen der Bundesregierung [1995], Fortschreibung der Heizkosten eines Alleinstehenden bei eigenen Berechnungen geringfügig korrigiert; früheres Bundesgebiert.

Quelle: Regelsatzverordnung, Bundesregierung [1995], o.V. [1993a], o.V. [1993b], Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S. 43, 60f, BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], Statistisches Bundesamt [1994a], Statistisches Bundesamt [1995d], BUSLEI [1994]: unveröffentlichte Arbeitstabellen „Wohnfläche und Miete nach Haushaltsnettoeinkommen; verschiedene Haushaltstypen“, eigene Auswertung der EVS 1988 für BUSLEI/STAHL [1994], Statistisches Bundesamt [1988], Bundesfinanzhof [1993], Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1991], S. 458, o.V. [1991], Sachverständigenrat [1994], S. 427, Statistisches Bundesamt [1994b], Statistisches Bundesamt [1995a], telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen.

**Tabelle 11: Komponenten des Sozialhilfebedarfs von Kindern 1996 in DM**

Komponente	Bundes- regierung <sup>a</sup>	„Korrigierte“ Variante <sup>a</sup>	„Konsistente“ Variante <sup>b</sup>	„Konsistente“ Variante mit Mehrbedarf <sup>b</sup>
Regelsatz	4.108	4.108,57	4.247,11	4.247,11
Einmalige Leistungen	781 <sup>c</sup>	1.082,84 <sup>d</sup>	1.113,84 <sup>e</sup>	1.113,84 <sup>e</sup>
Kaltniete	1.166 <sup>f</sup>	1326,92 <sup>g</sup>	834,00 <sup>h</sup>	834,00 <sup>h</sup>
Heizkosten	233 <sup>i</sup>	207,33 <sup>i</sup>	137,23 <sup>i</sup>	137,23 <sup>i</sup>
Mehrbedarf	0	0	0	0 <sup>j</sup>
<b>Existenzminimum</b>	<b>6.288</b>	<b>6.725,66</b>	<b>6.332,18</b>	<b>6.332,18</b>
in % desjenigen eines Alleinstehenden	53,0	49,2	48,5	43,3
<b>Kindergeldäquivalent<sup>k</sup></b>	<b>2.829,60</b>	<b>3.026,57</b>	<b>2.849,48</b>	<b>2.849,48</b>

<sup>a</sup> Kinder bis 17 Jahre.

<sup>b</sup> Kinder bis 20 Jahre.

<sup>c</sup> 20% des Regelsatzes (für Kinder bis 15 Jahre in Relation zum durchschnittlichen Regelsatz für Kinder bis 17 Jahre; (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991, gerundet) abzüglich 41 DM Einsparungen.

<sup>d</sup> 26,36% des Regelsatzes (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991).

<sup>e</sup> 26,23% des Regelsatzes (nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991).

<sup>f</sup> 12 qm in einer Wohnung mit 40 bis unter 60 qm; qm-Miete aus Wohngeldstichprobe 1993 (Hauptmieter mit „spitz“ berechnetem Wohngeld ohne Alters- und Einkommensbeschränkung, Wohnung ohne Sammelheizung und/oder ohne Bad/Dusche).

<sup>g</sup> Mietdifferenz (Miete und Mietwert der Eigentümerwohnung) zwischen einem Ehepaar mit Kind (72 qm) und ohne Kind (60 qm), qm-Miete nach Wohngeldstichprobe 1992 (Mieter und Eigentümer ohne Alters- und Einkommensbeschränkung, beliebige Wohnung).

<sup>h</sup> Mietdifferenz (Miete und Mietwert der Eigentümerwohnung) zwischen einem Ehepaar mit Kind bis 17 Jahre (Haushaltsnettoeinkommen 1.700 bis unter 2.600 DM mtl.) und ohne Kind (Haushaltsnettoeinkommen 1.400 bis unter 2.100 DM mtl.) nach EVS 1988 (Mieter und Eigentümer, Haushaltsvorstand bis 65 Jahre, beliebige Wohnung).

<sup>i</sup> Verhältnis zur Kaltniete wie bei Ehepaaren ohne Kind.

<sup>j</sup> 25% des Eckregelsatzes für den Haushaltsvorstand.

<sup>k</sup> Bei einem Grenzsteuersatz von 45%.

Anmerkung: Fortschreibung entsprechend den Annahmen der Bundesregierung [1995]; früheres Bundesgebiet.

Quelle: Regelsatzverordnung, Bundesregierung [1995], o.V. [1993a], o.V. [1993b], Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1989], S. 43, 60f, BECHTHOLD, BIHLER und DEININGER [1993], Statistisches Bundesamt [1994a], Statistisches Bundesamt [1995d], BUSLEI [1994]: unveröffentlichte Arbeitstabellen „Wohnfläche und Miete nach Haushaltsnettoeinkommen; verschiedene Haushaltstypen“, eigene Auswertung der EVS 1988 für BUSLEI/STAHL [1994], Bundesfinanzhof [1993], Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1991], S. 458, o.V. [1991], Sachverständigenrat [1994], S. 427, Statistisches Bundesamt [1994b], Statistisches Bundesamt [1995a], telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen.

Tabelle 12 zeigt die Berechnungen des gemeinsamen Existenzminimums für Ehepaare. Die Komponenten ergeben sich aus der Summe der entsprechenden Komponenten für Alleinstehende (Haushaltsvorstände) und eines erwachsenen Haushaltsangehörigen. Relativ zum Niveau und teilweise auch absolut differieren die berechneten Existenzminima weniger als bei die zugrundeliegenden Ergebnisse für Alleinstehende und erwachsene Haushaltsangehörige.

Es zeigt sich, daß in allen Berechnungen das gemeinsame Existenzminimum von Ehepaaren unter dem 1,7fachen desjenigen eines Alleinstehenden liegt und nach den eigenen Berechnungen sogar etwa nur das 1,6fache beträgt. Danach erscheint der von KALTENBORN [1995] geäußerte Vorschlag, das gemeinsame steuerfreie Existenzminimum auf das 1,8- oder 1,7fache desjenigen eines Alleinstehenden zu senken<sup>110</sup>, als ökonomisch sinnvoll und verfassungsrechtlich haltbar. Dies könnte die Finanzierung eines höheren steuerfreien Existenzminimums für Alleinstehende bei moderaten Grenzsteuersätzen insbesondere im unteren Einkommensbereich ermöglichen.

**Tabelle 12: Komponenten des Sozialhilfebedarfs eines Ehepaars 1996 in DM**

Komponente	Bundesregierung	„Korrigierte“ Variante	„Konsistente“ Variante	„Konsistente“ Variante mit Mehrbedarf
Regelsatz	11.426	11.426,40	11.426,40	11.426,40
Einmalige Leistungen	1.714	1.782,14	1.682,01	1.682,01
Kaltniete	5.832	7.334,71	6.964,44	6.964,44
Heizkosten	1.146	1.146,00	1.146,00	1.146,00
Mehrbedarf	0	0	0	1.587,00
<b>Existenzminimum</b>	<b>20.118</b>	<b>21.689,25</b>	<b>21.218,85</b>	<b>22.805,85</b>
<b>in % desjenigen eines Alleinstehenden</b>	<b>169,4</b>	<b>158,6</b>	<b>162,7</b>	<b>155,9</b>

Anmerkung: Fortschreibung entsprechend den Annahmen der Bundesregierung [1995], Fortschreibung der Heizkosten eines Alleinstehenden bei eigenen Berechnungen geringfügig korrigiert; früheres Bundesgebiet. Zur Abgrenzung der Varianten vgl. Tabellen 9 und 10.

Quelle: Tabellen 9 und 10, eigene Berechnungen.

<sup>110</sup> Gegebenenfalls kann durch eine Optionsmöglichkeit für eine getrennte Veranlagung sichergestellt werden, daß sich Ehepaare keinesfalls schlechter stellen als zwei vergleichbare Alleinstehende.

## 4 Zusammenfassende Würdigung

Die Berechnungen zur Höhe des Existenzminimums eines Alleinstehenden haben gezeigt, daß der diesbezügliche Vorschlag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. [1995] nicht haltbar ist. Im Gegensatz zu ihrem Vorschlag, das steuerfreie Existenzminimum auf 12 TDM festzusetzen, müßten mindestens 13 TDM steuerfrei bleiben.

Hingegen unterschreitet der Vorschlag zum Kinderfreibetrag in Höhe von 6.264 DM nicht die absolute untere Grenze des Existenzminimums eines Kindes, wenngleich er knapp bemessen und Anpassungsbedarf absehbar ist.

Der Vorschlag von KALTENBORN [1995], das gemeinsame steuerfreie Existenzminimum für Ehepaare auf das 1,8- oder 1,7fache desjenigen für Alleinstehende zu senken, hat sich als haltbar erwiesen. Nach den eigenen Berechnungen kann das gemeinsame steuerfreie Existenzminimum auf 160% desjenigen eines Alleinstehenden veranschlagt werden. Damit könnte ein höheres steuerfreies Existenzminimum für Alleinstehende bei moderaten Grenzsteuersätzen insbesondere im unteren Einkommensbereich finanziert werden.

## Literaturverzeichnis

- BECHTHOLD, SABINE, WOLF BIHLER und DIETER DEININGER [1993]: „Einmalige Leistungen der Hilfen zum Lebensunterhalt nach § 21 Bundessozialhilfegesetz im Jahr 1991“, *Wirtschaft und Statistik*, H. 2, S. 113-124, 110\*.
- BIRK, ULRICH-ARTHUR, u.a. [1993]: „Änderungen des Sozialhilferechts“, *Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht*, H. 3, S. 107-136.
- Bundesfinanzhof [1993]: Az. III R 206/90 vom 16. Juli 1993, *Entscheidungen des Bundesfinanzhofs*, Bd. 171, S. 534-547.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) [1991]: *Übersicht über die soziale Sicherheit*, Bonn.
- Bundesministerium für Gesundheit [1995]: *Wirksam helfen - gerecht gestalten, Eckpunkte für eine Reform der Sozialhilfe*, Pressemitteilung Nr. 25 vom 6.4.1995, Bonn.
- Bundesregierung [1993a]: *Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG)*, Bundestagsdrucksache 12/4748 vom 10.4.1993, Bonn.
- Bundesregierung [1993b]: *Wirtschaftliche Situation von Familien und deren soziale Auswirkungen*, Bundestagsdrucksache 12/6224 vom 24.11.1993, Bonn.
- Bundesregierung [1995]: *Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien vom Jahr 1996*, Bundestagsdrucksache 13/381 vom 2.2.1995, Bonn.
- Bundesverfassungsgericht [1990]: Az. 1 BvL 20, 26, 184 und 4/86 vom 29. Mai 1990, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 82, S. 60-105; auch in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* [1990], S. 999ff; *Neue Juristische Wochenschrift* [1990], S. 2869ff.
- Bundesverfassungsgericht [1992]: Az. 2 BvF 4, 5/89 vom 25. September 1992, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 87, S. 152-181; auch in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* [1993], 269ff; *Familie und Recht* [1992], S. 369ff; *Neue Juristische Wochenschrift* [1992], S. 3153ff; *Zeitschrift für Sozialhilfe/Sozialgesetzbuch* [1992], S. 629ff.
- Bundesverfassungsgericht [1994]: Az. 1 BvR 1022/88 vom 14. Juni 1994, *Neue Juristische Wochenschrift*, H. 43, S. 2817-2820.
- BUSLEI, HERMANN, und KONRAD STAHL [1994]: *Unvollkommenheiten der Anpassung zwischen Teilmärkten im Wohnungsmarkt*, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik beim Bundesminister für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau, Bonn.

- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.) [1989]: *Gutachterliche Äußerung: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige*, Frankfurt am Main.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.) [1991]: *Gutachterliche Äußerung: Mehrbedarf nach §§ 23, 24 BSHG und Einkommensgrenzen nach §§ 79, 81 BSHG*, Frankfurt am Main.
- Einkommensteuer-Kommission [1994]: *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*, Bonn.
- Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. [1993]: *Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG -)*, Bundestagsdrucksache 12/4401 vom 4.3.1993, Bonn.
- Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. [1995]: *Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996*, Bundestagsdrucksache 13/901 vom 27.03.95, Bonn.
- KALTENBORN, BRUNO [1995]: *Bewertung der Vorschläge zur Steuerfreistellung des Existenzminimums*, ZEW Discussion Paper No. 95-06, Mannheim.
- o.V. [1991]: „Regelsätze nach § 22 BSHG“, *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, H. 11, S. 1278.
- o.V. [1993a?]: *Einmalige Leistungen im Rahmen des Leistungsniveaus der Hilfe zum Lebensunterhalt: Ergebnisse einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes*, unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Sozial- und Gesellschaftsforschung für das Bundesministerium für Familie und Senioren (?), Köln.
- o.V. [1993b]: *Ergänzung des Gutachtens „Einmalige Leistungen im Rahmen des Leistungsniveaus der Hilfe zum Lebensunterhalt“*, unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Sozial- und Gesellschaftsforschung für das Bundesministerium für Familie und Senioren (?), Köln.
- o.V. [1994a]: „Regelsätze nach § 22 BSHG (Stand 1.1.1994)“, *Familie und Recht*, H. 2, S. 94.
- o.V. [1994b]: „Regelsätze nach § 22 BSHG, Stand 1. Juli 1994“, *Familie und Recht*, H. 4, S. 227.
- Sachverständigenrat [1994]: *Jahresgutachten 1994/95 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Bundestagsdrucksache 13/26 vom 21.11.1994, Bonn.
- SCHEEL, CHRISTINE, u.a. [1995]: *Soziale und gerechte Einkommensteuerreform 1996*, erscheint als Bundestagsdrucksache 13/??? vom 27.03.95, Bonn.

- SCHEMMEL, LOTHAR [1991]: *Steuerbefreiung für das Existenzminimum!*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Sonderinformation 12, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) [1988]: *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983, Aufwendungen privater Haushalte für den Privaten Verbrauch*, Fachserie 15, H. 5, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [1994a]: Fachserie 13, Reihe 4, *Wohngeld im früheren Bundesgebiet*, Ergebnisse der Wohngeldstatistik, Berichtsjahr 1992, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [1994b]: *Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) [1995a]: „Preisindex für die Lebenshaltung, Früheres Bundesgebiet“, *Wirtschaft und Statistik*, H. 2, S. 152\*-153\*.
- Statistisches Bundesamt [1995b]: unveröffentlichte Arbeitstabelle „*Private Haushalte mit Kindern nach Vorhandensein und Zahl der Kinderzimmer, durchschnittlicher Wohnfläche der Kinderzimmer und deren Anteil an der Gesamtwohnfläche im Januar 1988*“, Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988.
- Statistisches Bundesamt [1995c]: unveröffentlichte Arbeitstabellen „*Wohnungsinhaberhaushalte mit und ohne Kinderzimmer im Januar 1988*“ und „*Wohnungsinhaberhaushalte mit Kinderzimmer nach der Wohnfläche im Januar 1988*“, Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988.
- Statistisches Bundesamt [1995d]: unveröffentlichte Arbeitstabelle „*Empfänger von spitz berechnetem Wohngeld nach Bezugsfertigkeit und Ausstattung der Wohnung, Mietenstufe und Wohnfläche sowie nach Haushaltsgröße am 31.12.1993*“.