

## Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige, Ingrid Köppe, Gerd Poppe, Werner Schulz (Berlin), Dr. Wolfgang Ullmann, Konrad Weiß (Berlin), Vera Wollenberger und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der Großen Anfrage der Abgeordneten Michael Habermann, Christel Hanewinkel, Angelika Barbe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
— Drucksachen 12/4353, 12/6224 —

### Wirtschaftliche Situation von Familien und deren soziale Auswirkungen

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß eine umfassende Reform der Leistungen für Kinder erforderlich ist, die die folgenden Punkte umfassen muß:

1. Das Ehegattensplitting ist zugunsten einer Individualbesteuerung von Ehegatten abzuschaffen. Die tatsächliche Unterhaltsleistung für die Ehepartnerin oder den Ehepartner ist entsprechend § 10 Abs. 1 Satz 1 EStG für getrenntlebende oder geschiedene Ehepartner, d.h. derzeit bis zu einer Höhe von 27 000 DM pro Jahr zu berücksichtigen (Realsplitting).

Die daraus resultierenden steuerlichen Mehreinnahmen sind in vollem Umfang für ein deutlich erhöhtes Kindergeld zu verwenden.

2. Das duale System von Kindergeld und steuerlichem Kinderfreibetrag einschließlich des Kindergeldzuschlages ist durch ein deutlich erhöhtes Kindergeld zu ersetzen.

Für jedes Kind ist unabhängig von Kinderzahl und Einkommen der Eltern ein Grundkindergeld von 250 DM zu gewährleisten, das nach Vollendung des 16. Lebensjahres bei Rücknahme der Kürzungen durch das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsgesetz (Teil I) unter den Voraussetzungen des § 2 Bundeskindergeldgesetz weitergezahlt wird.

3. Zusätzlich zum Grundkindergeld soll ein einkommensabhängiger Aufstockungsbetrag gewährt werden, der je nach dem Einkommen der Eltern und der Kinder bis zu 150 DM im Monat betragen kann. Dieser Aufstockungsbetrag kann auf Antrag

über das 16. Lebensjahr hinaus bis zur Volljährigkeit der Kinder, längstens für die Dauer des Besuchs einer allgemeinbildenden Schule, gewährt werden.

4. Es ist sicherzustellen, daß der Anspruch auf das Grundkindergeld und auf den Aufstockungsbetrag unabhängig von der Staatsangehörigkeit allen zusteht, die sich rechtmäßig und nicht nur zu Besuchszwecken in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.
5. Es ist eine unabhängige Expertenkommission einzurichten, die dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über die Armut von Kindern (und Erwachsenen) erstellen soll. Der Deutsche Bundestag soll auf dieser Grundlage über eine regelmäßige Anpassung des Kindergeldes entscheiden.

Bonn, den 21. Juni 1994

**Dr. Klaus-Dieter Feige**

**Ingrid Köppe**

**Gerd Poppe**

**Dr. Wolfgang Ullmann**

**Konrad Weiß (Berlin)**

**Vera Wollenberger**

**Werner Schulz (Berlin) und Gruppe**

### **Begründung**

Unter dem Begriff „Familienlastenausgleich“ verbirgt sich eine Vielzahl von familienentlastenden Regelungen. Im engeren Sinne wird darunter jedoch neben dem Ehegattensplitting eine Kombination aus Kindergeld und Kinderfreibetrag (sog. duales System) verstanden.

Diese Instrumente des Sozialstaates verhindern jedoch nicht, daß eine wachsende soziale Ausgrenzung von Alleinerziehenden sowie von kinderreichen Familien stattfindet. Längst ist das Leben mit Kindern für viele Menschen zu einem Armutsrisiko geworden. Immer mehr Familien kommen trotz mittlerer Erwerbseinkommen nicht mehr ohne Sozialhilfe über die Runden. Dabei sparen die Eltern trotz knappster Regelsätze häufig noch bei sich selbst – am eigenen Essen oder an der Busfahrt – denn am härtesten trifft Armut die Kinder.

In unserer konsumorientierten Wohlstandsgesellschaft leiden Kinder nicht nur an den materiellen Entbehrungen, sondern vor allem auch unter Schamgefühlen. Schon müssen über 1,2 Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren von der Sozialhilfe leben. 500 000 Kinder leben in Obdachlosensiedlungen und Notunterkünften. 50 000 Kinder und Jugendliche suchen alljährlich ihr Heil in der Flucht aus der bedrückenden häuslichen Armut.

In den neuen Bundesländern sieht es nicht anders aus, als im übrigen Bundesgebiet. Der jüngste Armutsbericht von DGB und Paritätischem Wohlfahrtsverband kommt sogar zu dem Schluß, daß die Armut im ostdeutschen Umbruch vor allem eine Armut von Kindern und Jugendlichen ist.

Auf diese Situation reagiert die konservativ-liberale Bundesregierung nicht etwa mit Unterstützungsmaßnahmen, sondern mit immer neuen Einsparungen bei den sozialen Regelleistungen für Kinder und für Familien. Darüber hinaus hält die Bundesregierung an einem familienpolitischen Leitbild fest, das die Institution der Ehe fördert, nicht aber das Zusammenleben mit Kindern.

#### 1. Individualbesteuerung statt Ehegattensplitting

Der vorliegende Antrag vertritt die Auffassung, daß das Zusammenleben mit Kindern, nicht aber eine bestimmte Lebensform von Erwachsenen unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung zu stellen ist. Die Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag hat einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Verfassungsreform in den Deutschen Bundestag eingebracht (Drucksache 12/6686).

Nach der heutigen Rechtslage werden Ehegatten, wenn sie die Zusammenveranlagung wählen, so besteuert, als würden sie das gemeinsame Einkommen jeweils genau zur Hälfte erzielen. Wegen der progressiven Steuersätze ist diese Besteuerung umso vorteilhafter, je mehr die tatsächlichen Einkommen voneinander abweichen. Im Extremfall kann hier eine Steuerersparnis von bis zu 22 842 DM pro Jahr gegenüber alleinveranlagten Personen erzielt werden. Getrennte oder geschiedene Ehegatten werden bereits nach geltendem Recht individuell veranlagt. Der oder die Unterhaltszahlende kann aber den geleisteten Unterhalt bis zu einem Betrag von 27 000 DM jährlich als Sonderausgabe absetzen, wobei die Empfängerin bzw. der Empfänger diesen Betrag dann als Einkommen versteuern muß (sog. Realsplitting gem. § 10 Abs. 1 Satz 1 EStG).

Eine Reform der Familienbesteuerung ist dringend erforderlich. Hierzu ist ein schrittweises Vorgehen einzuleiten. Zunächst soll die Zusammenveranlagung von Ehepartnern abgeschafft werden. Dieses steuerrechtliche Instrument begünstigt einseitig die Ehe und diskriminiert nachhaltig andere Lebensformen. Jeder steuerpolitische Reformschritt muß zu einem Abbau dieser unhaltbaren Diskriminierungen beitragen. Eine ersatzlose Abschaffung des Ehegattensplittings würde jedoch gerade für die unteren Einkommensgruppen zu untragbaren sozialen Härten führen. Auch könnten gegen ein solches Vorgehen verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht werden. Darüber hinaus bestehen heute zahlreiche zivilrechtliche Unterhaltsverpflichtungen und sozialrechtliche Einkommensberücksichtigungen zwischen Ehegatten, die eine steuerliche Berücksichtigung der Unterhaltsleistung innerhalb der Familie erfordern. Schließlich ist zu bedenken, daß Ehepaare ihre Entscheidung für die Eheschließung möglicherweise vor dem Hintergrund der steuerlichen Entlastung durch das Ehegattensplitting getroffen haben und insofern einen gewissen Vertrauensschutz genießen sollten.

Daher sollte das bereits eingeführte und bewährte Modell des Realsplittings auch auf zusammenlebende Ehepartner übertragen werden. Bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen

von 54 000 DM (entspricht ca. einem Bruttoeinkommen von 5 100 DM pro Monat und 67 400 DM pro Jahr) unterscheiden sich das Ehegattensplitting und das Realsplitting im Ergebnis nicht. Bei darüberliegenden Einkommen führt das Realsplitting zu einer höheren Steuerbelastung. So beträgt die Differenz im Ergebnis beispielsweise bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 120 000 DM ca. 3 308 DM pro Jahr.

Zumindest mittelfristig müßten jedoch auch sog. nicht-eheliche Lebensgemeinschaften vom Realsplitting profitieren. Dies würde aber zu Steuermindereinnahmen führen, die fiskalisch in der gegenwärtigen Situation nicht verkraftbar wären.

Das Bundesministerium der Finanzen beziffert die Mehreinnahmen aus einer Beseitigung des Ehegattensplittings unter Berücksichtigung einer Inanspruchnahme des Realsplittings mit 25 Prozent des Splittingeffekts. Der Splittingeffekt, also die jährlichen Steuermindereinnahmen beläuft sich nach offiziellen Angaben 1994 auf 36,2 Mrd. DM. Zwischenzeitlich wurde der Freibetrag für das Realsplitting auf 27 000 DM pro Jahr angehoben. Es ist daher davon auszugehen, daß bei einer Abschaffung des Ehegattensplittings unter Berücksichtigung des Realsplittings Mehreinnahmen von ca. 6 Mrd. DM pro Jahr erzielt werden können.

Durch die Abschaffung des Ehegattensplittings kann es zu nicht quantifizierbaren Ausweichreaktionen bei den Steuerpflichtigen z.B. durch Übertragung von Einkommensteilen kommen. Für die Mehrzahl der Fälle (Einkommen aus unselbständiger Arbeit) wird dies kaum möglich sein. Ausweichreaktionen werden voraussichtlich insbesondere in den Fällen eine Rolle spielen, wo Vermögen übertragen werden kann. Da dies aber nicht ohne anderweitige gravierende Konsequenzen bleibt, sollte das Phänomen insbesondere kurz- und mittelfristig nicht überschätzt werden.

Zu bedenken ist jedoch, daß die Einsparungen durch den Wegfall des Kinderfreibetrages direkt die Bundesländer und Gemeinden begünstigen, die zu 57,5 Prozent an den Einkommensteuereinnahmen des Bundes beteiligt sind. Durch den intendierten Wegfall des Kinderfreibetrages entstehen hier zunächst Mehreinnahmen in Höhe von ca. 6,3 Mrd. DM pro Jahr. Im Rahmen der föderalen Finanzbeziehungen sollte der Bund hierfür eine Kompensation erhalten. Dies muß auf dem Wege einer entsprechenden Anpassung der Anteile von Bund und Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) am Umsatzsteueraufkommen – entsprechend den Vorgaben nach Artikel 106 Abs. 3 des Grundgesetzes – geschehen.

Auf der anderen Seite werden die Sozialhilfeträger in beträchtlichem Umfang von Unterhaltsvorschuß- und Sozialhilfeleistungen entlastet. Zur Zeit leben allein laut Sozialhilfestatistik mindestens 1,2 Mio. Kinder von der Sozialhilfe. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen vor, daß die Einsparungen, die die Kommunen durch das neue, erhöhte Kindergeld erzielen, verwendet werden sollen, um den beträchtlichen Bedarf an öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen zu befriedigen.

## 2. Kindergeld und Kinderfreibetrag

Einkommensschwächere Personen sowie Personen, die Transfereinkommen beziehen, entrichten in der Regel geringfügige oder keine Steuern. Dieser Personenkreis profitiert zunächst überhaupt nicht von dem Kinderfreibetrag. Um hier einen gewissen Ausgleich zu schaffen, wurde der Kindergeldzuschlag eingeführt. Durch dieses Instrument erhalten einkommensschwächere Familien zwar einen Betrag von rund 65 DM pro Monat zusätzlich zum Kindergeld von heute 70 DM für das erste Kind. Dieser Betrag entspricht jedoch nur der minimalen Entlastung bei Ausnutzung des steuerlichen Kinderfreibetrages. Die Spitzenentlastung beträgt entsprechend 181 DM pro Monat.

Da die unterschiedliche Entlastungswirkung des steuerlichen Kinderfreibetrages zwangsläufig durch die Steuerprogression hervorgebracht wird, muß dieses sozialpolitisch fehlsteuernde duale System abgeschafft werden.

Es gibt jedoch auch verfassungsrechtliche Vorgaben zur Gestaltung des Familienlastenausgleichs. So hat das Bundesverfassungsgericht 1990 entschieden, daß das Existenzminimum von Kindern steuerlich freizustellen sei. In einer weiteren Entscheidung aus dem Jahr 1992 regelt das Gericht, daß dem der Einkommensteuer unterworfenen Steuerpflichtigen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben muß, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und – unter Berücksichtigung von Artikel 6 Abs. 1 des Grundgesetzes – desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum). Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, mit Wirkung vom Veranlagungszeitraum 1996 an die verfassungswidrige Regelung durch eine verfassungsgemäße Regelung zu ersetzen.

Bei der Ermittlung des Existenzminimums eines Kindes geht das Bundesverfassungsgericht von dem durchschnittlichen Sozialhilfesatz aus, der jährlich pro Kind gezahlt wird. Er darf laut Urteil nicht unterschritten werden. Das Existenzminimum für Kinder entspricht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts für 1993 5 940 DM pro Jahr.

An dieser Entscheidung ist zu kritisieren, daß sich das Sozialhilfeniveau als Referenzsystem für die Definition des soziokulturellen Existenzminimums in der Bundesrepublik Deutschland als untauglich erwiesen hat. Unter anderem hat die einseitige Sparpolitik der Bundesregierung – zuletzt in Form des sogenannten Einfrierens der Regelsätze – den elementaren Grundsatz der Bedarfsbezogenheit der Sozialhilfeleistungen verletzt. So vertritt z. B. der Deutsche Caritasverband in seinem Armutsbericht die Auffassung, daß der durchschnittliche Sozialhilfesatz weit unter dem vom Caritasverband ermittelten Existenzminimum liegt.

In einem ersten Schritt ist eine Anhebung des Kindergeldes auf einen Betrag vorzunehmen, der den obengenannten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Darüber

hinaus soll ein zusätzlicher, vom Einkommen der Eltern abhängiger Aufstockungsbetrag gewährt werden. Für einkommensschwächere Familien soll ein Kindergeld von insgesamt bis zu 400 DM pro Kind bereitgestellt werden.

Auf diese Weise werden sowohl die sozialen Teilhaberechte von Kindern gestärkt, als auch der wachsenden Armut und sozialen Ausgrenzung von Alleinerziehenden sowie von kinderreichen Familien entgegenwirkt.

Für diesen Vorschlag spricht zudem neben der höheren Verteilungsgerechtigkeit und Zielgenauigkeit die größere Transparenz und der – verglichen mit dem heutigen dualen System – geringe bürokratische Aufwand.

### 3. Rücknahme der Sparbeschlüsse der Bundesregierung

Seit dem 1. Januar 1994 erhalten in der Folge des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsgesetzes der Bundesregierung (SKWPG, Teil I) nur noch diejenigen Personen Kindergeld, die über eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung verfügen. Alle Menschen, die nicht über ein unbegrenztes, gefestigtes Aufenthaltsrecht verfügen, z. B. Studenten, Asylbewerber etc., sind von diesen Leistungen ausgeschlossen. Dringend notwendig ist daher die Rücknahme der diskriminierenden Einschränkungen der Anspruchsberechtigung ausländischer Kinder bzw. Familien.

Durch das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsgesetz sind zudem die Anspruchsberechtigungen für studierende Kinder und Kinder in der Ausbildung drastisch beschnitten worden. Auch diese sozial- und bildungspolitisch unverantwortliche Sparmaßnahme muß umgehend korrigiert werden.

### 4. Kosten

Die Kosten für das neue, deutlich erhöhte Kindergeld einschließlich des einkommensabhängigen Aufstockungsbetrages können aufkommensneutral durch eine Umschichtung der bisherigen Aufwendungen für das duale System in Höhe von rund 30 Mrd. DM pro Jahr sowie durch die Abschaffung des Ehegattensplittings aufgebracht werden. Insgesamt können so mindestens 36 Mrd. DM bereitgestellt werden.



