

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll und der Fraktion
der PDS
– Drucksache 14/7410 –**

Ansatz von Kosten für Heizung und Unterkunft im dritten Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien für das Jahr 2001

Vorbemerkung der Fragesteller

Aufgrund der gestiegenen Kosten für Heizung und Unterkunft und der mangelhaften Nachvollziehbarkeit des dritten Berichts über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien für das Jahr 2001 (Bundestagsdrucksache 14/1926) ist es zweifelhaft, ob der für 2001 geltende Kinderfreibetrag in der Höhe von 6 912 DM ausreicht, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreistellung des Existenzminimums nachzukommen. Danach ist das steuerfreie Existenzminimum grundsätzlich so zu bemessen, dass es in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdeckt, kein Steuerpflichtiger also infolge einer Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu decken.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 alle zwei Jahre von der Bundesregierung vorzulegende Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern bildet eine der Grundlagen für die Festsetzung des steuerlichen Existenzminimums. In den bislang vorgelegten Existenzminimumberichten wurde jedoch stets darauf aufmerksam gemacht, dass es dem Gesetzgeber im Wege politischer Entscheidungen freisteht, höhere Beträge als die ausgewiesenen Existenzminima steuerfrei zu stellen. So wurde bei einem sächlichen Existenzminimum für ein Kind in Höhe von 6 768 DM für 2001 ein Kinderfreibetrag von 6 912 DM sowie darüber hinaus ein Betreuungsfreibetrag von 3 024 DM gewährt. Die Freibeträge für Kinder sind durch das 2. Familienförderungsgesetz vom 16. August 2001 für das Jahr 2002 verbessert worden (Erhöhung des Freibetrages für das sächliche Existenzminimum auf 7 134 DM; neuer Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf von mindestens 4 224 DM). Für die Zukunft wird zu-

dem der Grundfreibetrag durch das Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000 schrittweise bis zum Jahr 2005 auf 14 989 DM erhöht. Im Ergebnis führt dies dazu, dass in 2002 – bei durchschnittlichem Jahreseinkommen – ein Alleinstehender erst ab rd. 20 000 DM und ein Ehepaar mit zwei Kindern erst ab rd. 67 000 DM (unter Berücksichtigung des Kindergeldes) der Besteuerung unterliegen.

1. Von welcher Höhe der Kosten für Heizung und Warmwasseraufbereitung und welchen Einkommensgruppen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983, 1993 und 1998 wurde jeweils im ersten, zweiten und dritten Bericht über das Existenzminimum von Kindern und Familien ausgegangen (Angaben bitte für Alleinstehende und Ehepaare)?
2. Wie hoch waren die Heizkosten in der jeweils höheren Einkommensgruppe?

Die Fragen 1 und 2 werden im Zusammenhang beantwortet:

Den Berichten über das Existenzminimum von Kindern und Familien liegen Angaben über die Ausgaben der privaten Haushalte für Heizung und Warmwasser nur für das frühere Bundesgebiet zugrunde (ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 35 000 DM und mehr und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften; im ersten Bericht abweichend 25 000 DM und ohne Haushalte von Ausländern). Eine Gliederung dieser Kosten nach Einkommensgruppen liegt nicht vor.

Die Kosten für Heizung und Warmwasser betragen (DM/Jahr):

| | Kosten für Heizung und Warmwasser |
|---|---|
| EVS 1983 (Basis für den Ersten Bericht) | |
| Alleinstehende | 1 153,68 |
| Ehepaar ohne Kinder | 1 930,38 |
| EVS 1993 (Basis für den Zweiten und Dritten Bericht) | |
| Alleinstehende | 971,04 |
| Ehepaar ohne Kinder | 1 261,56 |

Quelle: Berichte der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien; nicht veröffentlichte Angaben des Statistischen Bundesamtes (geringfügige Abweichungen durch Runden der Zahlen).

3. In welcher Höhe wurden die dem dritten Bericht zugrunde liegenden Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für Kosten der Heizung und Warmwasseraufbereitung auf das Jahr 1999 fortgeschrieben?

Nach den nahezu unverändert gebliebenen Heizkosten im Zeitraum 1983 bis März 1999 wurde für das Kalenderjahr 1999 eine Zunahme von gut 15 Prozent unterstellt.

4. Welche empirischen Daten bzw. welche Überlegungen der Bundesregierung begründen im dritten Bericht die Annahme, dass bei dem überwiegenden Teil der Haushalte von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern kurzfristig zu realisierende Einsparpotentiale bei den Aufwendungen für Heizung und Warmwasseraufbereitung vorhanden sind, die im Rahmen der Einführung bzw. der Erhöhung der Ökosteuer erschlossen werden könnten?
5. In welcher Höhe wurden bei der Fortschreibung der dem dritten Bericht zugrunde liegenden Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für Kosten der Heizung und Warmwasseraufbereitung auf das Jahr 1999 „Einspareffekte“ durch die Einführung der Ökosteuer zum 1. April 1999 berücksichtigt?

Wie hoch wäre die Zunahme der Heizkosten anzusetzen, wenn diese „Einspareffekte“ nicht berücksichtigt worden wären?
8. Welcher Preisindex bzw. welche Verwendung lag im dritten Bericht der Fortschreibung der Heizkosten gemäß Einkommens- und Verbrauchsstichprobe auf das Jahr 1999 und 2001 zugrunde?

Berücksichtigt dieser Index auch die Entwicklung des Strompreises und des Preises für Zentralheizung bzw. Fernwärme?
9. In welcher Höhe sind 1999 und 2000 die Kosten für Heizung (ohne Warmwasseraufbereitung) anzusetzen, wenn die dem dritten Bericht zugrunde liegenden Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe entsprechend der realen Preissteigerung fortgeschrieben werden?
10. Wie hoch wären die Heizkosten für das Jahr 2001 anzusetzen, wenn die durchschnittliche Preisentwicklung der Monate Januar bis Oktober 2001 zugrunde gelegt wird?
11. Wie hoch wäre das Existenzminimum von Kindern in 2001, wenn die dem dritten Bericht zugrunde liegenden Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe über die Kosten für Heizung und Warmwasseraufbereitung entsprechend der realen Preissteigerung fortgeschrieben worden wären?
12. In welcher Höhe wurde im dritten Bericht bei der Zunahme der Heizkosten für den Zeitraum 2000/2001 berücksichtigt, dass nach Auffassung der Bundesregierung im absoluten Betrag der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe auch Heizkosten von Wohnungen erfasst sind, deren Wohnfläche und Ausstattung weit über das Maß hinaus geht, das bei der Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums zu berücksichtigen ist?

Die Fragen 4, 5, 8, 9, 10, 11 und 12 werden im Zusammenhang beantwortet:

Eine hinreichende Schätzung der Heizkosten ist dadurch gewährleistet, dass die Kosten für Heizung und Warmwasser für alle Wohnungen und für alle Einkommensstufen, die in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfasst sind, der Ermittlung der Heizkosten als Komponente des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums zugrunde liegen (vgl. Antwort zu Frage 1).

Insofern würde eine detaillierte Berechnung, wäre sie möglich, allenfalls zu einer Senkung des überhöhten Basisbetrages der Heizkosten führen; eine Quantifizierung der Einsparpotenziale ist jedoch mit den vorhandenen Datenquellen nicht möglich. Ebenso ist die mögliche Minderung der Heizkosten infolge der Erfassung von Wohnungen, deren Wohnfläche und Ausstattung weit über das Maß hinausgeht, das bei der Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums zu berücksichtigen ist, mangels fehlender Daten nicht zu quantifizieren.

Ein geeigneter Index für die Fortschreibung der Heizkosten in der Zusammensetzung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe steht nicht zur Verfügung. Deshalb können die Preisindizes für Energiekosten bei den Schätzungen nur als Anhaltspunkte betrachtet werden. Die Bundesregierung wird auch in dem noch vorzulegenden Vierten Existenzminimumbericht wie bisher die Zunahme der Heizkosten angemessen berücksichtigen.

6. Wie hoch sind die Heizkosten in 2000 und 2001, wenn die im dritten Bericht für 1999 angesetzten Heizkosten mit der ebenfalls dort angenommenen Zunahme von 0,5 % fortgeschrieben werden (Angaben bitte für 2000 und 2001 gesondert)?

Bei Fortschreibung der in dem Dritten Existenzminimumbericht für 1999 angesetzten Heizkosten mit dem angegebenen Steigerungssatz ergeben sich rein rechnerisch folgende Werte:

| Zeitraum | Alleinstehende | Ehepaar ohne Kinder |
|----------|----------------|---------------------|
| 1999 | 840 DM/Jahr | 1 402 DM/Jahr |
| 2000 | 844 DM/Jahr | 1 409 DM/Jahr |
| 2001 | 848 DM/Jahr* | 1 416 DM/Jahr |

* Dritter Bericht 852 DM/Jahr, Abweichung durch Runden der Zahlen

7. Wie entwickelte sich in den Monaten September und Oktober 2001 der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte der nachfolgend genannten Verwendungen:
- Strom, Gas und andere Brennstoffe (Nr. 045 COICOP-VPI)
 - Strom (Nr. 0451 COICOP-VPI)
 - Gas (Nr. 0452 COICOP-VPI)
 - flüssige Brennstoffe (leichtes Heizöl) (Nr. 0453 COICOP-VPI)
 - feste Brennstoffe (Nr. 0454 COICOP-VPI)
 - Zentralheizung, Fernwärme u. a. (Nr. 0455 COICOP-VPI)?

Die Veränderungsraten des Preisindex für die Lebenshaltung der genannten Verwendungen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Deutschland

Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, 1995 = 100 – Gliederung nach dem Verwendungszweck –

Veränderungen gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in %

| | Strom, Gas und andere Brennstoffe | Strom | Gas | Flüssige Brennstoffe (leichtes Heizöl) | Feste Brennstoffe | Zentralheizung, Fernwärme u. a. |
|------------------|-----------------------------------|-------|-------|--|-------------------|---------------------------------|
| COICOP-VPI-Nr. | 045 | 0451 | 0452 | 0453 | 0454 | 0455 |
| Jahr 2001 | | | | | | |
| September | +5,4 | +4,6 | +18,9 | –21,6 | +2,5 | +21,8 |
| Oktober | +3,2 | +4,1 | +11,4 | –22,5 | +2,2 | +16,9 |

Quelle: Statistisches Bundesamt

13. Wurden bereits in früheren Berichten über das Existenzminimum von Kindern und Familien die Heizkosten für unangemessene Wohnfläche und Ausstattung mindernd berücksichtigt?

Wenn ja, in welchem Bericht und in welcher Höhe?

In den Berichten der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien wurden die Heizkosten für unangemessene Wohnfläche und Ausstattung nicht mindernd berücksichtigt.

14. Welche Ausstattungsmerkmale in Hinblick auf die Aufwendungen für Heizung und Warmwasseraufbereitung sind durch die Kategorien (A) und (B) der Wohngeldstatistik beschrieben und welche Ausstattung wird der Berechnung von Unterkunfts- und Heizkosten in den Berichten über das Existenzminimum von Kindern und Familien zugrunde gelegt?

Die Kategorien A und B zur Ausstattung der Wohnung sind in der Wohngeldstatistik wie folgt definiert:

Kategorie A:

Beim pauschalierten Wohngeld: Mit Sammelheizung

Beim Tabellenwohngeld: Mit Sammelheizung und/oder mit Bad (Duschraum)

Kategorie B:

Beim pauschalierten Wohngeld: Ohne Sammelheizung

Beim Tabellenwohngeld: Ohne Sammelheizung und ohne Bad (Duschraum)

Für die Berichte über das steuerfrei zu stellende Existenzminimum werden andere Ausstattungskategorien zugrunde gelegt als diejenigen, die in der Wohngeldstatistik mit Kategorie A und Kategorie B bezeichnet werden. Es handelt sich um Kategorien, die mit „Wohnungen mit Sammelheizung und mit Bad oder Dusche“ und „Sonstiger Ausstattung“ bezeichnet werden. Die dazugehörigen Quadratmetermieten (bruttokalt) sind aus der Tabellenwohngeldstatistik für die alten Länder für Wohnungen unter 40 qm und für Wohnungen zwischen 40 qm und 60 qm zugrunde gelegt.

Daten über die Aufwendungen für Heizung und Warmwasseraufbereitung werden durch die vorgenannten Ausstattungsmerkmale nicht nachgewiesen.

15. Welche rechtlichen Möglichkeiten haben und über welche finanziellen Mittel verfügen insbesondere die Mieter, die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten, um die Ausstattung ihrer Wohnung dahin gehend zu verbessern, dass die in der Antwort auf Frage 4 zu nennenden Einsparpotentiale erschlossen werden können?

Die Überlegungen der Bundesregierung im Dritten Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien für das Jahr 2001, dass auch bei Haushalten von Sozialhilfeempfängern Einsparpotenzial bei den Aufwendungen für Heizung und Warmwasseraufbereitung vorhanden sind, stützen sich auf ökonomische Gesetzmäßigkeiten (ökonomisches Prinzip).

Sozialhilfeempfänger sind mündige Bürger. Es gibt keine Erkenntnisse darüber, dass Hilfeempfänger bei Teuerungen im Haushalt nicht weniger sparsam mit den verfügbaren Ressourcen umgehen als Nichthilfeempfänger. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

16. Wie hoch war nach den zuletzt verfügbaren Daten der Wohngeldstatistik der Anteil von Wohngeldempfängerhaushalten mit Wohnungen der Kategorien (A) und (B) an den Wohngeldempfängerhaushalten insgesamt (Angaben bitte gesondert für Empfängerhaushalte von Tabellenwohngeld, pauschaliertem Wohngeld und Wohngeld insgesamt)?

Die Anteile von Wohngeldempfängerhaushalten mit Wohnungen der Kategorie A und B in Deutschland im Jahr 1999 sind der folgenden Übersicht zu entnehmen:

| Haushalte mit | Kategorie A | Kategorie B |
|-------------------------|-------------|-------------|
| | Anteil in % | |
| Tabellenwohngeld | 98,5 | 1,5 |
| Pauschaliertem Wohngeld | 86,7 | 13,3 |
| Wohngeld insgesamt | 93,1 | 6,9 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, R 4, 1999; eigene Berechnungen

Diese Daten können nicht für die Beurteilung herangezogen werden, welchen Ausstattungsgrad die Wohnungen haben, die bei der Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums berücksichtigt worden sind (vgl. Antwort zu Frage 14).

17. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Anteil von Wohnungen der Kategorien (A) und (B) am gesamten Wohnungsbestand?

Angaben zu dem Anteil von Wohnungen mit Ausstattungen vergleichbar mit den Ausstattungskategorien A und B liegen aus der amtlichen Statistik nicht vor.

18. Worin ist nach Auffassung der Bundesregierung begründet, dass in den alten Bundesländern seit der letzten Wohngeldanpassung – 1990/1991 – der Anteil von Tabellenwohngeldempfängerhaushalten, dessen Unterkunftskosten bei der Wohngeldgewährung nicht in voller Höhe anerkannt wurde, von rund 42 % auf 75 % in 1998 gestiegen ist, während sich die Überschreitungsquote bei Haushalten mit pauschaliertem Wohngeld von rund 15 % auf nur 22 % erhöhte?

Im Zeitraum 1991 bis 1998 sind die Mieten der Wohngeldempfänger in den alten Bundesländern um durchschnittlich 36 % gestiegen. Da in diesem Zeitraum die Höchstbeträge für Miete und Belastung (§ 8 Abs. 1 WoGG) nicht angepasst wurden, wurden diese Höchstbeträge in zunehmendem Maße den Wohnungsmarktverhältnissen nicht mehr gerecht. Dieser Effekt war bei Empfängern pauschalierten Wohngeldes nicht in gleichem Maße wirksam, weil nach dem bis zum 31. Dezember 2000 geltenden Recht für diese Gruppe die Höchstbeträge des Wohngeldgesetzes nicht maßgeblich waren.

Die Überschreitungsquote bezieht sich hier vielmehr auf solche Fälle, in denen das Sozialamt die tatsächliche Miete nur teilweise als Unterkunftskosten anerkannt hat.

19. Wie hoch ist in den alten Bundesländern die Überschreitungsquote bei Empfängerhaushalten von Tabellenwohngeld und pauschalisiertem Wohngeld in 1999?

Rund 76 % der Haushalte mit Tabellenwohngeld überschritten 1999 in den alten Bundesländern die geltenden Höchstbeträge für Miete und Belastung. Bei rund 24 % der Haushalte mit pauschalisiertem Wohngeld hat das Sozialamt die Miete nur teilweise als Unterkunftskosten anerkannt.

20. Inwieweit vereinbart sich diese Entwicklung mit der dem Bericht über das Existenzminimum zugrunde liegenden Auffassung, wonach die im Rahmen der Sozialhilfe (pauschalisiertes Wohngeld) berücksichtigten Mieten nicht in die Berechnung der Unterkunftskosten einbezogen werden, da – im Unterschied zum Tabellenwohngeld – die Aufwendungen für Unterkunft von den Trägern der Sozialhilfe im Einzelfall auch dann übernommen werden, wenn sie unangemessen hoch sind?

In den Existenzminimumberichten wird das in der Frage dargestellte Werturteil nicht getroffen. Unter Berücksichtigung der im Steuerrecht notwendigen Typisierung wird die Angemessenheit der Mieten einerseits nach den individuellen Verhältnissen des Einzelfalles, insbesondere nach der Anzahl der Familienmitglieder, ihrem Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand, sowie andererseits nach der Zahl der vorhandenen Räume, dem örtlichen Mietenniveau und den Möglichkeiten auf dem örtlichen Wohnungsmarkt beurteilt. Vor diesem Hintergrund werden bei der Berechnung des Existenzminimums die tatsächlichen Mieten von Tabellenwohngeldempfängern berücksichtigt. Die so genannten Überschreitungsquoten des Wohngeldes (s. o.) sind in diesem Kontext ohne Belang.

21. Welche empirischen Daten bzw. welche Überlegungen der Bundesregierung begründeten im dritten Bericht die Annahme, dass die der Berechnung des Existenzminimums zugrunde liegenden Mieten des Jahres 1998 im Zeitraum von 1999 bis 2001 durchschnittlich mit 2 % fortzuschreiben sind?
22. Um wie viel Prozent haben sich die dem dritten Bericht zugrunde liegenden Quadratmetermieten für Wohnungen in den alten Bundesländern mit einfacher Ausstattung und einer Wohnfläche unter 40 qm bzw. von 40 bis unter 60 qm in 1999 gegenüber 1998 erhöht?

Inwieweit ist angesichts dieser Entwicklung die Annahme einer Mietsteigerung von durchschnittlich 2 % für den Zeitraum 1999 bis 2001 noch realistisch?

Die Fragen 21 und 22 werden im Zusammenhang beantwortet:

Die Annahme einer Steigerung von 2 % wurde vor dem Hintergrund eines sich bis 2001 weiter entspannenden Wohnungsmarktes getroffen. Die Steigerung der Bruttokaltmieten des Mietenindex lag 1998 bei 1,6 % und flachte in 1999 nochmals auf 1,1 % ab. Da die Entwicklung der Mieten der Wohngeldempfänger in der Regel etwas steiler verläuft als im Durchschnitt des Gesamtmarktes wurde eine Steigerungsrate von 2 % als wahrscheinlich erachtet.

Die in dem Dritten Existenzminimumbericht ausgewiesenen Quadratmetermieten für Wohnungen mit sonstiger Ausstattung mussten nach einer – zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts nicht vorhersehbaren – Revision der Wohngeldstatistik geringfügig nach oben korrigiert werden. Die revidierten

Werte für die Quadratmetermieten beliefen sich für Wohnungen mit weniger als 40 qm auf 11,31 DM und für Wohnungen mit 40 qm bis 60 qm auf 8,64 DM. Bezogen auf die für 1998 im Bericht ausgewiesenen zu niedrigen Werte belief sich die prozentuale Veränderung der Quadratmetermieten von 1998 auf 1999 auf 3,9 % (kleiner 40 qm) bzw. 4,1 % (40 qm bis 60 qm), bezogen auf die revidierten Werte für 1998 entsprechend auf 3,2 % bzw. 3,0 %.

23. Warum hat die Bundesregierung den vierten Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien für das Jahr 2003 noch nicht vorgelegt?

Wann beabsichtigt die Bundesregierung, den vierten Bericht vorzulegen?

24. Beabsichtigt die Bundesregierung angesichts der unerwartet hohen Preissteigerung in 2000 und 2001 im Rahmen des vierten Berichts die Ergebnisse des dritten Berichts für 2001 noch einmal zu prüfen und ggf. den Kinderfreibetrag rückwirkend zu erhöhen?

Die Fragen 23 und 24 werden im Zusammenhang beantwortet:

Der Vierte Bericht der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2003 wird nach Möglichkeit noch im Dezember 2001 dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zugeleitet werden.

Die Existenzminimumberichte sind prognostisch angelegt (Ex-ante-Prognose). Eine nachträgliche Prognoseüberprüfung ist damit nicht verbunden und auch nicht erforderlich. Wird jedoch die neueste Datengrundlage für das Jahr 2003 auf das Jahr 2001 angelegt, zeigt sich, dass den verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der steuerlich freizustellenden Existenzminima entsprochen wird.