



Sachstand

Einzelfragen zur Veränderung des Kindergeldes für unter 6-jährige Kinder

Einzelfragen zur Veränderung des Kindergeldes für unter 6-jährige Kinder

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 134/16
Abschluss der Arbeit: 08. Dezember 2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragen	4
2.	Grundlagen und Grundzüge des geltenden Familienleistungsausgleichs	4
2.1.	Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums	4
2.2.	Der Familienleistungsausgleich im Einkommensteuergesetz	5
2.3.	Existenzminimumberichte der Bundesregierung	6
3.	Beantwortung der Fragen	6

1. Fragen

1. Würde eine Erhöhung des Kindergeldes zwingend eine Erhöhung des Freibetrages zur Folge haben?
2. Wäre es rechtlich möglich, das Kindergeld nach dem Alter des Kindes zu staffeln?
3. Wäre es rechtlich möglich, das Kindergeld für unter 6-jährige Kinder auf das Niveau des Regelbedarfs (aktuell 237 Euro monatlich) zu erhöhen?
4. Was würde dies (Erhöhung aus Frage 3) an Mehrkosten verursachen?
5. Wie hoch wären die Einsparungen bei der Verrechnung des höheren Kindergelds mit dem Kinderfreibetrag bzw. mit dem Hartz IV-Regelsatz?

2. Grundlagen und Grundzüge des geltenden Familienleistungsausgleichs

2.1. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in den drei Urteilen von 1990, 1992 und 1998¹, die maßgeblich für die heutige Form des Familienleistungsausgleichs waren, insbesondere folgende Beschlüsse gefasst:

- Bei der Besteuerung muss der Staat das selbst erzielte Einkommen des Steuerpflichtigen insoweit steuerfrei belassen, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird (Existenzminimum). Dieses verfassungsrechtliche Gebot folgt aus Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG.

Zusätzlich folgt aus Art. 6 Abs. 1 GG, dass bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum der Eltern und der Kinder steuerfrei bleiben muss.

- Das Einkommensteuerrecht muss nach dem verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatz auf die Leistungsfähigkeit des einzelnen Steuerpflichtigen begründet sein. Die für Eltern unvermeidlichen Sonderbelastungen durch Unterhaltsverpflichtungen gegenüber ihren Kindern mindern ihre Leistungsfähigkeit und müssen steuerlich berücksichtigt werden.

Die Leistungsfähigkeit der Eltern wird über den existenziellen Sachbedarf ihrer Kinder hinaus durch den Betreuungsbedarf und den Erziehungsbedarf gemindert. Der Betreuungsbedarf und der Erziehungsbedarf müssen dementsprechend beim Kinderfreibetrag oder beim Kindergeld berücksichtigt werden.

¹ Beschluss vom 25. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84; Beschluss vom 25. September 1992, 2 BvL 5/91; Beschluss vom 10. November 1998, 2 BvR 1057/91.

-
- Der Staat darf nur das über das Existenzminimum der Familie hinaus hinausgehende Einkommen besteuern.
 - Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab. Diesen einzuschätzen ist Aufgabe des Gesetzgebers. Soweit der Gesetzgeber jedoch im Sozialhilferecht den Mindestbedarf bestimmt hat, den der Staat bei einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge durch Staatsleistungen zu decken hat, darf das von der Einkommensteuer zu verschonende Existenzminimum diesen Betrag nicht unterschreiten.
 - Dem Gesetzgeber steht es frei, das Existenzminimum der Kinder entweder im Steuerrecht zu berücksichtigen oder stattdessen im Sozialrecht durch die Gewährung eines dafür ausreichenden Kindergeldes. Er darf auch eine Entlastung im Steuerrecht und eine solche durch das Kindergeld miteinander kombinieren.

Die jeweiligen Ergebnisse aus den verschiedenen Methoden müssen jedoch in ihren Auswirkungen gleichwertig sein. Dem widerspräche es, wenn bei der Umrechnung von Kindergeld in einen steuerlichen Kinderfreibetrag nicht für alle Eltern die kindesbedingte Minderung ihrer Leistungsfähigkeit ebenso voll berücksichtigt würde, wie es der Fall wäre, wenn diese Minderung der Leistungsfähigkeit allein durch einen steuerlichen Freibetrag Berücksichtigung fände.

- Wenn der Gesetzgeber den existenzsichernden Aufwand in einem für alle Eltern einheitlichen Betrag typisiert, um die Abwicklung in einem Massenverfahren wie der Steuerveranlagung zu vereinfachen, ist dies nach Beschluss der Bundesverfassungsgerichts nicht zu beanstanden. Der Betrag muss also, anders als im Sozialrecht, nicht nach Altersgruppen gestaffelt sein. Im Rahmen einer solchen Typisierung ist das Existenzminimum allerdings so zu bemessen, dass es in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdeckt. Eltern dürfen infolge einer Besteuerung ihres Einkommens nicht darauf angewiesen sein, ihren existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu decken.
- Jenseits des verfassungsrechtlich gebotenen „Freibetrags“ in Höhe des Existenzminimums von Kindern steht es dem Gesetzgeber frei, soziale Gesichtspunkte verstärkt zu berücksichtigen.

2.2. Der Familienleistungsausgleich im Einkommensteuergesetz

Mit dem Jahressteuergesetz 1996² erfolgte die noch heute gültige Neuordnung des Familienleistungsausgleichs. Der Bezug von Kindergeld richtet sich seitdem nach den Vorschriften des X. Abschnitts (§§ 62 bis 78) EStG. Der Gesetzgeber hat in § 31 EStG bestimmt, dass die gebotene steuerliche Freistellung des Existenzminimums eines Kindes einschließlich der Bedarfe für Betreuung

2 BGBl. I vom 20. Oktober 1995, Seite 1250.

und Erziehung oder Ausbildung entweder durch die Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG oder durch Kindergeld nach §§62ff. EStG bewirkt wird.

Das Gesetz bestimmt, dass zunächst jeder unbeschränkt Steuerpflichtige das nach einem Antrag festgesetzte Kindergeld erhält. Das Kindergeld wird als monatliche Steuervergütung gezahlt. Nach Ablauf des Kalenderjahres prüft das Finanzamt von Amts wegen bei der Veranlagung der Eltern zur Einkommensteuer, ob mit dem Anspruch auf Kindergeld das Existenzminimum der Kinder steuerfrei gestellt wurde. Dazu wird die Einkommensteuer zunächst vor und dann nach Abzug der Freibeträge ermittelt. Die beiden Steuerbeträge werden miteinander verglichen (sogenannte Günstigerprüfung):

- Ist die Steuerersparnis höher als das Kindergeld, bewirken die Freibeträge die gebotene steuerliche Freistellung des Existenzminimums. Das gezahlte Kindergeld muss vom Steuerpflichtigen erstattet werden. Dies geschieht abrechnungstechnisch, indem die erhaltenen Kindergeldbeträge mit der Steuererstattung gegengerechnet werden.
- Ist die Steuerersparnis niedriger als der Kindergeldanspruch, entfällt der Anspruch auf die Freibeträge. In diesem Fall behält der Steuerpflichtige das gezahlte Kindergeld jedoch vollständig, der die gebotene steuerliche Freistellung übersteigende Betrag muss nicht zurückgezahlt werden. Nur dieser übersteigende Betrag dient der Familienförderung und ist insoweit eine Sozialleistung.

2.3. Existenzminimumberichte der Bundesregierung

Die Bundesregierung legt alle zwei Jahre den sogenannten Existenzminimumbericht vor. Der 11. Existenzminimumbericht stammt vom 2. November 2016 (Bundestags-Drucksache 18/10220). Gegenstand ist die Darstellung der maßgebenden Beträge für die Bemessung der steuerfrei zu stellenden Existenzminima für Erwachsene und Kinder. Für 2017 beträgt das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum für Kinder 4.716 Euro, für 2018 werden 4.788 Euro prognostiziert. Hinzu kommen für beide Jahre jeweils 2.640 Euro für die Betreuung und Erziehung oder Ausbildung.

3. Beantwortung der Fragen

Zu 1.) Eine Erhöhung des Kindergeldes hat nicht zwingend eine Erhöhung des Freibetrages zur Folge. Der Freibetrag muss das Existenzminimum steuerlich freistellen, das Kindergeld ist eine monatliche Steuervergütung. Wird das Kindergeld erhöht, übersteigt es bei mehr Eltern die notwendige Freistellung des Existenzminimums. Dürfen die Eltern den übersteigenden Betrag behalten, handelt es sich um eine soziale Leistung des Staates, in deren Gewährung der Staat frei ist.

Zu 2.) Die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe sowie die Leistungen für Bildung und Teilhabe sind altersabhängig. Nach der oben erläuterten Rechtsprechung des BVerfG muss dem Gesetzgeber bei der Besteuerung zugestanden werden, die steuerliche Entlastung für einen Einkommensbetrag in Höhe des Existenzminimums der Kinder für alle Altersstufen und im ganzen Bundesgebiet einheitlich festzulegen, um Massenverfahren abzuwickeln. Die oben genannten Bedingungen müssen dabei zwingend eingehalten werden. Der Gesetzgeber ist aber nicht zur Typisierung verpflichtet.

Der aktuelle Existenzminimumbericht weist für unter 6-jährige einen Regelbedarf von 239 Euro pro Monat für 2018 aus. Durch die Gewichtung bei der Ermittlung des Durchschnittswerts für Zwecke der steuerlichen Typisierung wird für unter 6-jährige ein Regelbedarf von 281 Euro pro Monat unterstellt.

Zu 3.) Das Kindergeld für unter 6-jährige Kinder könnte auf das Niveau des sozialhilferechtlichen Regelbedarfs erhöht werden. Bei der Günstigerprüfung (siehe oben) profitierten dann mehr Eltern vom Kindergeld als vom Kinderfreibetrag. Dürften sie das Kindergeld behalten, obwohl es die steuerliche Freistellung des Existenzminimums übersteigt, handelt es sich wiederum um eine soziale Leistung.

Weicht der Gesetzgeber von der Typisierung in bestimmten Fällen, hier bei den unter 6-jährigen ab, könnten aus Gründen der Gleichheit auch die anderen Altersgruppen individuell zu behandeln sein.

Zu 4.) Die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit hat mitgeteilt, dass im Dezember 2015 für rund 4,2 Mio. Kinder bis zum vollendeten 6. Lebensjahr ein Anspruch auf Kindergeld bestand. Ein Nachweis über die Anzahl der Eltern, für die sich bei der Prüfung durch das Finanzamt der Abzug der Freibeträge als günstiger erweist, fehlt. Zudem betreut die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit nach eigener Schätzung nur rund vier Fünftel aller Berechtigten, denn derzeit gibt es neben ihr noch ca. 8.400 Familienkassen des öffentlichen Dienstes, die ihre Bediensteten und Versorgungsempfänger mit Kindern betreuen. Eine Berechnung der Mehrkosten bei Erhöhung des Kindergeldes für unter 6-jährige Kinder ist dem Fachbereich aus diesen Gründen nicht möglich.

Zu 5.) Wie oben erläutert, darf der Gesetzgeber eine Entlastung im Steuerrecht und eine solche durch das Kindergeld miteinander kombinieren. Die steuerliche Freistellung des Existenzminimums der Kinder muss jedoch bei allen Methoden gewährleistet sein. Im Sozialhilferecht zählt das Kindergeld bereits jetzt als Einkommen und wird gegengerechnet.³

* * *

3 Zu Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen, unter anderem zur Höhe des Kindergeldes bei alleiniger steuerlicher Freistellung des Existenzminimums durch diese Transferzahlung, siehe Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Finanzielle Auswirkungen von Vorschlägen zur Reform des Ehegattensplittings und des Familienleistungsausgleichs, Bundestags-Drucksache 18/7212.