



Sachstand

Mögliche Modifizierungen des Familienleistungsausgleichs

Mögliche Modifizierungen des Familienleistungsausgleichs

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 161/18

Abschluss der Arbeit: 12. Oktober 2018

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.

-
- 1. Die Günstigerprüfung der Finanzverwaltung entscheidet, ob Erwerbstätige mit Kindern von einer direkten Geldzahlung (Kindergeld) oder von einem Freibetrag (Kinderfreibetrag) profitieren. Erwerbstätige mit hohem Einkommen erfahren einen höheren finanziellen Nutzen vom Kinderfreibetrag als Erwerbstätige mit geringerem Einkommen, die das Kindergeld beziehen. Wie wird diese Bevorteilung von Besserverdienenden vom Gesetzgeber (Gesetzesbegründung), der Regierung und der einschlägigen Literatur gerechtfertigt?**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) verpflichtete den Gesetzgeber in seiner Kindergeldentscheidung vom 29. Mai 1990, der Minderung der Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen, die durch den Unterhalt ihrer Kinder bedingt ist, Rechnung zu tragen. „Da die Minderung der Leistungsfähigkeit im verfassungsrechtlich gebotenen Umfang durch einen Abzug der Aufwendungen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden muss, wirkt sich die Entlastung in einem Einkommensteuersystem mit progressivem Tarif ebenfalls progressiv aus.“¹ Entscheidend sei die Beachtung der vertikalen und der horizontalen Steuergerechtigkeit. „In vertikaler Richtung muss die Besteuerung höherer Einkommen im Vergleich mit der Steuerbelastung niedriger Einkommen dem Gerechtigkeitsgebot genügen.“² „Die horizontale Gleichheit gebietet die volle steuerliche Berücksichtigung des existenznotwendigen Mindestbedarfs für die Kinder aller Steuerpflichtigen, unabhängig von ihrem individuellen Grenzsteuersatz. ... Eine steuerliche Mehrbelastung von Steuerpflichtigen mit unterhaltsbedürftigen Kindern im Vergleich zu kinderlosen Steuerpflichtigen gleicher Einkommensstufe kann nicht damit gerechtfertigt werden, Steuerpflichtige mit höherem Einkommen könnten eine geminderte steuerliche Entlastung leichter tragen. Diese Begründung ließe, sofern nur das Einkommen des betreffenden Steuerpflichtigen hoch genug ist, jede steuerliche Ungleichbehandlung gegenüber anderen Beziehern von Einkommen in gleicher Höhe zu und setzte - letztlich zu Lasten der Kinder - das Gebot der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit außer Kraft.“³

- 2. Wäre es verfassungsrechtlich erlaubt den Kinderfreibetrag ersatzlos zu streichen, wenn dafür Eltern und Elternteile, die unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind, eine direkte Geldzahlung (zurzeit Kindergeld) als staatliche Maßnahme des Kinderlastenausgleichs erhalten, die über dem Existenzminimum liegt?**

Das BVerfG führt zu dieser Frage aus: „Dem Gesetzgeber steht es 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

1 BVerfG Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84, Randziffer 115 in der Fassung von juris.

2 BVerfG Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84, Randziffer 112 in der Fassung von juris.

3 BVerfG Beschluss vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93, Randziffern 67, 68 in der Fassung von juris.

kombinieren.“⁴ Und weiter: „Die jeweiligen Ergebnisse aus den verschiedenen Methoden müssen jedoch in ihren Auswirkungen gleichwertig sein.“⁵

Eine intensive Diskussion um das „richtige“ Verfahren zur Entlastung von Familien fand während des Bundestagswahlkampfes 2013 statt. Die Programme der Parteien wurden in der Literatur auch auf ihre budgetären Wirkungen geprüft. Der Vorschlag einer reinen Kindergeldlösung mit verfassungskonformen Parametern, also zum Beispiel der Orientierung am maximalen Grenzsteuersatz, hätte nach damaligen Stand zu einer Mehrbelastung in Höhe von 12,7 Mrd. Euro geführt.⁶

- 3. Zum Kinderfreibetrag tritt ein jährlicher Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung hinzu. Wäre es verfassungsrechtlich erlaubt diesen ersatzlos zu streichen? Bitte fügen Sie in der Antwort auch ein, welche Begründung der Gesetzgeber mit dem Betreuungsfreibetrag verfolgt(e) und wie oft und in welcher Höhe der Freibetrag seit seiner Einführung angepasst wurde.**

Am 10. November 1998⁷ stellte das BVerfG fest, dass auch der Betreuungsbedarf eines Kindes als notwendiger Bestandteil des familiären Existenzminimums einkommensteuerlich nicht belastet werden darf. Dabei dürfe nicht danach unterschieden werden, in welcher Weise der Bedarf gedeckt wird. „Das Einkommensteuergesetz hat den Betreuungsbedarf eines Kindes stets zu verschonen, mögen die Eltern das Kind persönlich betreuen, mögen sie eine zeitweilige Fremdbetreuung des Kindes, z.B. im Kindergarten, pädagogisch für richtig halten oder mögen sich beide Eltern für eine Erwerbstätigkeit entscheiden und deshalb eine Fremdbetreuung in Anspruch nehmen.“⁸ Das BVerfG führte zur Bemessung des Bedarfs aus: „Bei der Neuregelung der einkommensteuerlichen Verschonung des Betreuungsbedarfs wird der Gesetzgeber daher eine gleiche betreuungsbedingte Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bei allen Eltern - unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen - zu berücksichtigen und dementsprechend den Kinderfreibetrag oder das Kindergeld zu erhöhen haben.“⁹

Nach demselben Beschluss des BVerfG ist darüber hinaus auch der Erziehungsbedarf des Kindes unabhängig vom Familienstand bei allen Eltern, die einen Kinderfreibetrag oder ein Kindergeld erhalten, zu berücksichtigen. Die Erziehungspflicht trifft die Eltern als höchstpersönliche Verantwortung, die von ihnen jedoch nicht ausschließlich in eigener Person wahrgenommen werden muss. Nach Auffassung des BVerfG berücksichtigten weder der damals angewandte Kinderfreibetrag noch das Kindergeld hinreichend die allgemeinen Kosten, die Eltern aufzubringen hätten,

4 BVerfG Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84, Randziffer 96 in der Fassung von juris.

5 BVerfG Beschluss vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93, Randziffer 71 in der Fassung von juris.

6 Broer, Michael: Kindergeld und Kinderfreibeträge in den Bundestagswahlprogrammen – verfassungsrechtliche und budgetäre Aspekte der Vorschläge der Parteien, in: Deutsche Steuer-Zeitung (DStZ) 2013, Nr. 18, Seite 675ff, hier Seite 679.

7 BVerfG Beschluss vom 10. November 1998, Aktenzeichen: 2 BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91.

8 BVerfG Beschluss vom 10. November 1998, Randziffer 69 in der Fassung von juris.

9 BVerfG Beschluss vom 10. November 1998, Randziffer 89 in der Fassung von juris.

um eine Entwicklung zu ermöglichen, die das Kind zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt. „Hierzu gehört gegenwärtig z.B. ... die Mitgliedschaft in Vereinen sowie sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs, das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien.“¹⁰

Der Gesetzgeber hat die Vorgaben des BVerfG in zwei Stufen umgesetzt:¹¹

Zum 1. Januar 2000 wurde die steuerliche Berücksichtigung des Kinderbetreuungsbedarfs geändert. Dabei wurde ein Betreuungsfreibetrag von jährlich 3.024 DM für jedes Kind bis zur Vollen dung des 16. Lebensjahres eingeführt.¹² Zur Festsetzung der Höhe wurde in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt: „Mit dem einheitlichen Betreuungsfreibetrag von 3.024 Deutsche Mark wird erreicht, dass einer Durchschnittsfamilie mit zwei Kindern der gleiche Abzugsbetrag nunmehr als Freibetrag zur Verfügung steht, den bisher Alleinerziehende mit zwei Kindern im Rahmen des § 33c EStG als Höchstbetrag geltend machen konnten.“¹³

Zum 1. Januar 2002 erfolgte die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zur Berücksichtigung des Erziehungsbedarfs eines Kindes. Dazu wurde der bis dahin als Sonderausgaben abziehbare Betreuungsfreibetrag um eine Erziehungskomponente erweitert und in den Familienleistungsausgleich nach § 32 EStG überführt. An die Stelle des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs tritt bei volljährigen Kindern der Ausbildungsbedarf.¹⁴ Auch in diesem Fall legte der Gesetzgeber die Beträge zugrunde, die bereits im Steuerrecht verankert waren: „Der zunächst überwiegende Betreuungsbedarf wird im Laufe der Zeit durch den Erziehungsbedarf und für ältere Kinder durch den Ausbildungsbedarf überlagert bzw. abgelöst. Deshalb orientiert sich der einheitliche Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung an der Höhe des bisherigen höchstmöglichen Ausbildungsfreibetrags.“¹⁵

Der Freibetrag hat sich wie folgt entwickelt (Betrag für Zusammenveranlagung):

10 BVerfG Beschluss vom 10. November 1998, Randziffer 92 in der Fassung von juris.

11 Vgl. dazu Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2016 (10. Existenzminimumbericht) vom 30. Januar 2015, Bundestags-Drucksache 18/3893, Seite 7.

12 Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I Seite 2552.

13 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Familienförderung, Bundestags-Drucksache 14/1513, Seite 14.

14 Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001, BGBl. I Seite 2074.

15 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung, Bundestags-Drucksache 14/6160, Seite 13.

- Vom 1. Januar 2000 bis zu 31. Dezember 2001 betrug der Betreuungsfreibetrag 1.512 DM (3.024 DM), nach der Währungsumstellung 774 Euro (1.546 Euro)¹⁶.
 - Ab 1. Januar 2002 galt der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in Höhe von 1.080 Euro (2.160 Euro)¹⁷.
 - Ab dem Veranlagungszeitraum 2010 wurde der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf auf 1.320 Euro (2.640 Euro) erhöht.¹⁸
4. **Das Kindergeld beträgt nicht für jedes Kind den gleichen monatlichen Betrag. So fällt das Kindergeld für das dritte Kind höher aus als bei den ersten beiden. Ab dem vierten Kind erhält man den höchsten Kindergeldbetrag. Wie begründet der Gesetzgeber, die Bundesregierung und die Literatur diese Staffelung? Wieso besteht diese Staffelung nicht beim Kinderfreibetrag? Wäre eine Abschaffung dieser Staffelung, bei der alle Kinder unabhängig von der Anzahl ihrer älteren Geschwister mit einem Kindergeldbetrag in gleicher Höhe berücksichtigt werden, verfassungsrechtlich erlaubt?**

Das Kindergeld hatte bis zur Neugestaltung des Familienlastenausgleichs 1974 ausschließlich den Charakter einer staatlichen Sozialleistung. Es war dazu bestimmt, den Aufwand, insbesondere die wirtschaftliche Belastung, die Eltern durch die Sorge für ihre Kinder entsteht, teilweise auszugleichen.¹⁹ Bei Kindergeld gab es im Zeitablauf folgende relevante Modifizierungen:

- Hilfen für Familien mit der Bezeichnung „Kindergeld“ wurden in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 1. Januar 1955 für einen bestimmten Personenkreis gewährt.²⁰ Kindergeld gab es zunächst für das 3. und jedes weitere Kind. Den Bedarf für die Familienausgleichskassen, die bei den Berufsgenossenschaften angesiedelt waren, deckten Beiträge der Arbeitgeber und der Selbständigen.
- 1961 sah das „Gesetz über die Gewährung von Kindergeld für zweite Kinder und die Errichtung einer Kindergeldkasse“²¹ erstmals ein einkommensabhängiges Zweitkindergeld vor. Nur dieses Geld wurde aus den Haushaltssmitteln des Bundes gezahlt, das Kindergeld für das 3. und die weiteren Kinder trug weiterhin die Wirtschaft.

16 Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I Seite 2552.

17 Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001, BGBl. I Seite 2074.

18 Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22. Dezember 2009, BGBl. I Seite 3950.

19 BVerfG Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84, Randziffern 77, 78 in der Fassung von juris.

20 Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen (Kindergeldgesetz) vom 13. November 1954, BGBl. I, Seite 333.

21 Gesetz über die Gewährung von Kindergeld für zweite Kinder und die Errichtung einer Kindergeldkasse vom 18. Juli 1961, BGBl. I, Seite 1001.

-
- Seit 1964 wird das gesamte Kindergeld aus dem Bundeshaushalt finanziert.²²

In seinem Bericht zu dem Gesetzentwurf nimmt der Ausschuss für Arbeit dazu Stellung, dass ab einem Jahreseinkommen von 7.200 DM kein Kindergeld für das 2. Kind gezahlt wird und dass das Kindergeld gestaffelt ist. „Gegen die Einkommensgrenze beim Zweitkindergeld wurden im Ausschuss starke Bedenken geltend gemacht. Die Mehrheit des Ausschusses hielt aber ihren Wegfall - jedenfalls zur Zeit - nicht für möglich. Die Beseitigung der Einkommensgrenze wäre mit Mehraufwendungen von etwa 636 Millionen DM gegenüber dem geltenden Recht und 568 Millionen DM gegenüber der Regierungsvorlage verbunden. ... Der Ausschuss war in seiner Mehrheit der Auffassung, dass - wenn sich schon eine Einkommensgrenze nicht vermeiden lässt - eine Grenze von 7.200 DM noch am sinnvollsten ist. Das Zweitkindergeld kommt bei dieser Grenze denjenigen Personen zugute, bei denen sich der Steuerfreibetrag für das zweite Kind wegen der geringen Höhe ihrer Einkommen nicht oder nicht in ausreichendem Maße in einer Steuerermäßigung auswirkt. Insofern stellt das Zweitkindergeld einen Ausgleich für einen nicht oder nicht in voller Höhe eintretenden Steuervorteil dar, den der Staat Personen mit höheren Einkommen für ihr zweites Kind zubilligt. Diese Erwägungen sprechen auch gegen die in der Regierungsvorlage vorgesehene Erhöhung der Einkommensgrenze für Personen mit drei oder mehr Kindern. ... Je größer die Kinderzahl einer Familie ist, desto weniger ist diese in der Lage, ihre finanzielle Belastung ohne Hilfe der Allgemeinheit selbst zu tragen. Diese Überlegung spricht dafür, das Kindergeld der Höhe nach zu stufen.“²³

- Bis Ende 1974 war das Kindergeld vom 2. bis zum 5. Kind gestaffelt.²⁴

Mit der Einführung eines einheitlichen Familienlastenausgleichs in Form der Kindergeldgewährung durch das Einkommensteuerreformgesetz von 1974²⁵ erhielt das Kindergeld zusätzlich eine Ausgleichsfunktion, weil infolge der Abschaffung der Kinderfreibeträge die Minderung der Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen durch den Unterhalt ihrer Kinder im Steuerrecht nicht mehr berücksichtigt wurde.²⁶

22 Bundeskindergeldgesetz (BKGG) vom 14. April 1964, BGBl. I, Seite 265.

23 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Bundeskindergeldgesetzes (BKGG), Bundestags-Drucksache IV/1961, Abschnitt I Allgemeines.

24 Vgl. zur Rechtsentwicklung inklusive der Entwicklung der Kindergeldsätze Kanzler, Hans-Joachim: Vorbemerkungen vor §§62-78, B. Rechtsentwicklung der Kindergeldvorschriften, in: Hermann/Heuer/Raupach: Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz, Kommentar, 248. Lieferung, Oktober 2011.

25 Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Einkommensteuerreformgesetz – EStRG) vom 5. August 1974, BGBl. I, Seite 1769.

26 BVerfG Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84, Randziffern 77, 78 in der Fassung von juris.

-
- Das Bundeskindergeldgesetz in der Neufassung vom 31. Januar 1975²⁷ sah zum ersten Mal Kindergeld auch für das erste Kind vor.
 - Das Haushaltsbegleitgesetz 1983²⁸ sah die Wiedereinführung eines kleinen Kinderfreibetrages und - zur Haushaltkskonsolidierung - die einkommensabhängige Absenkung des Kindergelds für das 2., 3. und jedes weitere Kind auf Sockelbeträge vor.

Das Bundeskindergeldgesetz in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 wurde den BVerfG zur Prüfung vorgelegt und führte zu dem bereits mehrfach zitierten Beschluss vom 29. Mai 1990. Darin stellt das BVerfG fest, dass, soweit das Kindergeld nur in seiner Eigenschaft als Sozialleistung betroffen ist, keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Regelungen des Bundeskindergeldgesetzes bestehen. Der Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG enthalte zwar einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber, angesichts seiner Weite und Unbestimmtheit lass sich daraus jedoch regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren.²⁹

* * *

27 Bekanntmachung der Neufassung des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) vom 31. Januar 1975, BGBl. I, Seite 412.

28 Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz) vom 20. Dezember 1982, BGBl. I, Seite 1857.

29 BVerfG Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84, Randziffern 82, 83 in der Fassung von juris.