



Sachstand

Gründe, Ermittlung und Auswirkungen der Berücksichtigung des Existenzminimums für Kinder in der Einkommensteuer

Gründe, Ermittlung und Auswirkungen der Berücksichtigung des Existenzminimums für Kinder in der Einkommensteuer

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 109/22
Abschluss der Arbeit: 02.12.2022
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.	Fragestellung	4
2.	Struktur des Familienleistungsausgleichs im Einkommensteuergesetz	4
3.	Das Existenzminimum für Kinder im Einkommensteuerecht	5
3.1.	Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1990	5
3.2.	Auswirkung auf die Besteuerung	5
3.3.	Ermittlung des steuerlichen Existenzminimums für Kinder	6

1. Fragestellung

Die Auftraggeberin bittet um Erläuterung des Effekts, dass Familien mit hohem Einkommen, die im Rahmen des Familienleistungsausgleich nach Einkommensteuergesetz (EStG) die Freibeträge für Kinder nach § 32 Abs. 6 EStG zum Abzug bringen können, einen größeren steuerlichen Vorteil als Familien mit niedrigem Einkommen haben.

Der folgende Sachstand erläutert kurz die Struktur des Familienleistungsausgleichs im EStG, die Gründe für die aktuelle Gestaltung und die Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen. Kapitel 3 umreißt die Ermittlung des steuerlichen Existenzminimums für Kinder, dessen Freistellung von der Einkommensteuer die Grundlage für den Familienleistungsausgleich bildet.

2. Struktur des Familienleistungsausgleichs im Einkommensteuergesetz

Die Struktur des geltenden Familienleistungsausgleichs im EStG wurde mit dem Jahressteuergesetz 1996¹ eingeführt. 1990 hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, einen Einkommensbetrag in Höhe des Existenzminimums eines Kindes einschließlich der Bedarfe für Betreuung² und Erziehung oder Ausbildung³ von der Einkommensteuer freizustellen. Diese gebotene Freistellung wird entweder durch die Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG oder durch Kindergeld nach Abschnitt X (§ 62ff.) EStG bewirkt.

Dabei wird das Kindergeld als Steuervergütung monatlich gezahlt (§ 31 Satz 3 EStG). Mit der Veranlagung zur Einkommensteuer erfolgt für jedes Kind eine Günstigerprüfung, um zu ermitteln, ob die gebotene Steuerfreistellung durch die Freibeträge oder das Kindergeld erzielt wird. Dazu wird die Differenz zwischen dem zu versteuernden Einkommen einmal mit und einmal ohne Freibeträge gebildet:

- Übersteigt die Kindergeldzahlung diesen Differenzbetrag, ist das Kindergeld zur gebotenen Steuerfreistellung des Existenzminimums des Kindes ausreichend. Den übersteigenden Kindergeldbetrag behalten die Berechtigten, er dient der Förderung der Familie (§ 31 Satz 2 EStG). Das Kindergeld ist nur in dieser übersteigenden Höhe eine Sozialleistung.
- Ist die Kindergeldzahlung geringer als die Differenz, erfolgt die gebotene Steuerfreistellung des Existenzminimums durch die Freibeträge. In diesem Fall muss das Kindergeld erstattet werden (§ 31 Satz 4 EStG).

1 Jahressteuergesetz 1996 vom 11. Oktober 1995, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Seite 1250.

2 Betreuungsfreibetrag eingeführt durch das Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I, Seite 2552 nach Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998, Aktenzeichen 2 BvR 1057/91.

3 Erziehungskomponente eingeführt durch Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001, BGBl. I, Seite 2074 nach Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998, Aktenzeichen 2 BvR 1057/91.

3. Das Existenzminimum für Kinder im Einkommensteuerecht

3.1. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1990

Mit Wirkung vom 1. Januar 1983 war der Gesetzgeber zu einem dualen System beim damals so genannten Kinderlastenausgleich zurückgekehrt: Es wurde, zusätzlich zum Kindergeld gemäß Bundeskindergeldgesetz, ein geringer Kinderfreibetrag bestimmt. Die Höhe des Kindergeldes blieb nach Einführung des Kinderfreibetrags gleich, ab einem bestimmten Jahreseinkommen erfolgte jedoch eine stufenweise Kürzung, und zwar ab dem zweiten Kind, bis auf bestimmte Sockelbeträge. Gegen diese Kürzung wurde Verfassungsbeschwerde eingelegt.

Laut Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 29. Mai 1990 (Aktenzeichen 1 BvL 20/84) bestanden gegen diese Kürzung keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn das Kindergeld nur in seiner Eigenschaft als Sozialleistung betroffen war. Die Mindestvoraussetzungen, die der Staat gemäß Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen hat, wurden durch die Kindergeldkürzungen nicht berührt, weil diese nur Familien trafen, denen ein beträchtlich über dem Durchschnitt liegendes Einkommen zur Verfügung stand.⁴

Die Kürzung war aber verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil das gekürzte Kindergeld nicht mehr in verfassungsmäßiger Weise seiner Funktion gerecht geworden war, der Minderung der Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen, die durch den Unterhalt ihrer Kinder bedingt ist, Rechnung zu tragen. Aus Artikel 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Artikel 20 Abs. 1 GG folgt der Grundsatz, dass der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insofern steuerfrei belassen muss, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird (Existenzminimum). Aus Artikel 6 Abs. 1 GG folgt ferner, dass bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder, auch der Kinder, steuerfrei bleiben muss.⁵

Dabei steht es dem Gesetzgeber frei, die Kindesbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit entweder im Steuerrecht zu berücksichtigen oder ihr stattdessen 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.⁶ Der damalige Gesetzgeber hat sich für die Kombination entschieden, siehe oben.

3.2. Auswirkung auf die Besteuerung

Die Steuerfreiheit des Familienexistenzminimums wirkt sich auch auf die Besteuerung eines Einkommens aus, das dieses Existenzminimum übersteigt. Ein Prüfungsmaßstab für die Besteuerung

4 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 29. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84, Orientierungssatz 1 Buchstabe a und Randnummer 82ff. in der Fassung von juris.

5 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 29. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84, Randnummer 95ff. in der Fassung von juris.

6 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 29. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84, Randnummer 96 in der Fassung von juris.

ist Artikel 3 Abs. 1 GG (unter Beachtung des Artikel 6 Abs. 1 GG bei Familien). Aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz folgt für das Gebiet des Steuerrechts, dass die Besteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden muss. Soweit das Einkommen der Familie benötigt wird, um ihr die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, ist es, und zwar unabhängig vom sozialen Status der Familie, nicht disponibel und kann nicht Grundlage der steuerlichen Leistungsfähigkeit sein.

Maßstab für die Gleichheit der Besteuerung ist die vertikale und horizontale Steuergerechtigkeit: In vertikaler Richtung muss die Besteuerung höherer Einkommen im Vergleich zur Belastung niedriger Einkommen dem Gerechtigkeitsgebot genügen. In horizontaler Richtung muss darauf abgezielt werden, dass Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit auch gleich hoch besteuert werden.⁷

Diese horizontale Gleichheit gebiete 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 könne 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 setze - letztlich zu Lasten der Kinder - das Gebot der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit außer Kraft.⁸

Die Berücksichtigung der Minderung der Leistungsfähigkeit im verfassungsrechtlich gebotenen Umfang im Steuerrecht muss durch einen Abzug der Aufwendungen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage erfolgen und wirkt sich folglich in einem Einkommensteuersystem mit progressivem Tarif ebenfalls progressiv aus.⁹

3.3. Ermittlung des steuerlichen Existenzminimums für Kinder

Bereits in seinem Beschluss vom 29. Mai 1990 führte das BVerfG zum Existenzminimum aus, dass es bei der Besteuerung aus Gründen der Praktikabilität in einem einheitlichen Betrag berücksichtigt werden könne, der auch nicht zwingend nach Altersgruppen gestaffelt werden müsse. Er müsse allerdings in möglichst allen Fällen den entsprechenden Bedarf abdecken. Deshalb könne sich der Gesetzgeber auch nicht an einem regional unteren Wert oder an einem Durchschnittswert orientieren.

7 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 29. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84, Randnummer 102ff. in der Fassung von juris.

8 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 11. November 1998, Aktenzeichen 2 BvL 42/93, Randnummer 67f. in der Fassung von juris.

9 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 29. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84, Randnummer 115 in der Fassung von juris.

Andererseits folge weder aus Art. 3 Abs. 1 noch aus Art. 6 Abs. 1 GG, dass der Gesetzgeber die Unterhaltsleistungen für Kinder in der vollen Höhe des bürgerlichrechtlichen Unterhaltsanspruchs berücksichtigen müsste, der sich regelmäßig nach der Lebensstellung der Eltern bestimme. Eine individuelle Bemessung des Entlastungsbetrages nach den Umständen des Einzelfalles scheidet schon deshalb aus, weil dadurch das Besteuerungsverfahren unverhältnismäßig erschwert würde.¹⁰

Die auch noch heute angewandten Vorgaben des BVerfG zur Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums (von Kindern) finden sich im Beschluss vom 25. September 1992.¹¹ Danach hängt die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums 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. Die Maßgröße für das einkommensteuerliche Existenzminimum ist demnach der im Sozialhilferecht jeweils anerkannte Mindestbedarf, der allgemein durch Hilfen zum notwendigen Lebensunterhalt an jeden Bedürftigen befriedigt wird.¹²

Allerdings anerkennt das Sozialrecht den individuellen Bedarf des einzelnen Bedürftigen nach den Verhältnissen des Einzelfalls. Für das EStG hingegen regelt der Gesetzgeber den existenzsichernden - anders als den erwerbssichernden - Aufwand in einem für alle Einkommensteuerpflichtigen einheitlichen Betrag. Die die Abwicklung von Massenverfahren erleichternde Typisierung ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Im Rahmen einer solchen Typisierung 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 wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu decken.¹³

Seit 1995 ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen

10 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 29. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84, Randnummer 117, 118. in der Fassung von juris.

11 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 25. September 1992, Aktenzeichen 2 BvL 5/91.

12 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 25. September 1992, Aktenzeichen 2 BvL 5/91. Randnummer 68, 69 in der Fassung von juris.

13 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 25. September 1992, Aktenzeichen 2 BvL 5/91. Randnummer 70 in der Fassung von juris. In der Randnummer 70 wird weiter ausgeführt: „Besteht hingegen - wie gegenwärtig auf dem Wohnungsmarkt - ein erhebliches Preisgefälle für existenznotwendige Aufwendungen, ... ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, sich bei der Bemessung des Grundfreibetrags insoweit an einem unteren Wert zu orientieren, wenn er zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfs nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen, wie etwa ein Wohngeld, zur Verfügung stellt.“

und Kindern vorzulegen.¹⁴ Danach setzt sich das sächliche Existenzminimum von Kindern aus folgenden Komponenten zusammen:

- Regelbedarfe, die insbesondere Leistungen für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens umfassen.

Anders als bei der Sozialhilfe werden die Regelbedarfe für das steuerlich freizustellende Existenzminimum nicht nach Alter gestaffelt, sondern durch die Berechnung eines nach Lebensjahren gewichteten durchschnittlichen Bedarfs berücksichtigt.

- Bildungs- und Teilhabebedarfe, sofern sie typische Bedarfspositionen darstellen.

Auch bei den Bildungs- und Teilhabebedarfen wird für steuerliche Zwecke keine Staffelung nach Alter vorgesehen, sondern ein Durchschnitt gebildet.

- Kosten der Unterkunft (Bruttokaltmiete und vergleichbare Aufwendungen für Haus- oder Wohnungseigentum).

Bei der Berechnung der Kosten der Unterkunft wird für ein Kind im Rahmen der steuerrechtlichen Typisierung eine Wohnfläche von 12 m² als angemessen angesehen. Die bei Alleinstehenden und kinderlosen Ehepaaren berücksichtigte monatliche Bruttokaltmiete pro Quadratmeter Wohnfläche wird auch für Kinder zugrunde gelegt.

- Heizkosten (einschließlich der Kosten für Warmwasserbereitung).

Die Heizkosten für Kinder werden als Relation zu deren Bruttokaltmiete entsprechend dem Verhältnis der Heizkosten eines kinderlosen Ehepaars zu dessen Bruttokaltmiete in Ansatz gebracht.

Zur Abfederung der gestiegenen Wohn- und Heizkosten verweist die Bundesregierung auf die Wohngeldreform zum 1. Januar 2023.¹⁵

14 Aktuell: Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht), 2. November 2022, Bundestags-Drucksache 20/4443.

15 Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht), 2. November 2022, Bundestags-Drucksache 20/4443, Seite 3f. Vergleiche dazu auch Fußnote 13.

Auch die kindesbedingten, tatsächlichen Aufwendungen zum Erwerb eines Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes auf sozialhilferechtlich anerkanntem Leistungsniveau sind beim steuerlichen Existenzminimum zu berücksichtigen.¹⁶ Dem hat der Gesetzgeber nicht im Freibetrag für Kinder, sondern bei den Sonderausgaben in § 10 EStG Rechnung getragen.

Beim Erziehungsbedarf sind nach dem Beschluss des BVerfG die allgemeinen Kosten zu berücksichtigen, die Eltern aufzubringen haben, um ihrem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt. Dies ist nach der Rechtsprechung des BVerfG unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen beziehungsweise vom Familienstand geboten.¹⁷ Bei dem vom Erziehungsbedarf abzudeckenden Teil des Freibetrags werden Sonder- oder Mehrbedarfe des Bildungs- und Teilhabepakets mitberücksichtigt. Deshalb, so die Bundesregierung, ist bei der Festlegung des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf ein gewisser Einschätzungsspielraum zuzubilligen.¹⁸

* * *

16 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 13. Februar 2008, Aktenzeichen 2 BvL 1/06.

17 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 10. November 1998, Aktenzeichen 2 BvR 1057/91, Randnummer 89ff. in der Fassung von juris.

18 Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht), 2. November 2022, Bundestags-Drucksache 20/4443, Punkt 5.3.