

Rundschreiben 2/2016

Aktueller Zeitschriftenbeitrag:

„Familienleistungsausgleich: Kindergeld und Kinderfreibetrag im Einkommensteuerrecht“

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass: In der Fachzeitschrift „WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium“ stellt das DSI die Grundzüge des Familienleistungsausgleichs im Einkommensteuerrecht dar. Dieser sorgt dafür, dass das Existenzminimum eines Kindes entweder durch Kindergeldzahlungen oder die Gewährung von Freibeträgen steuerlich freigestellt wird. Das Institut betont, dass der Kinderfreibetrag keine Steuervergünstigung darstellt, sondern lediglich die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern berücksichtigt und damit eine gerechte Steuerlastverteilung sicherstellt.

Des Weiteren wird im Beitrag kritisiert, dass im Jahr 2014 eine verfassungswidrige Unterdeckung des Kinderfreibetrags vorlag. Daher wird empfohlen, künftig den Kinderfreibetrag nicht nur auf den Mindestbetrag anzuheben, den der Existenzminimumbericht vorgibt, sondern einen Sicherheitsabstand zu dieser Untergrenze herzustellen. Dies würde bei erneuter Untätigkeit der Politik zumindest einen gewissen Schutz vor verfassungswidriger Besteuerung bieten.

Familienleistungsausgleich

Kindergeld und Kinderfreibetrag im Einkommensteuerrecht

Jens Lemmer



Jens Lemmer, M. A. ist Mitarbeiter am Deutschen Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V. und dort für die Bereiche Steuerpolitik und Steuerrecht zuständig.

Eltern sind bei gleichem Einkommen weniger leistungsfähig als Steuerpflichtige ohne Kinder. Es ist daher auch verfassungsrechtlich geboten, das Existenzminimum eines Kindes von der Einkommensbesteuerung freizustellen. Das wird entweder durch die Zahlung von Kindergeld oder die Gewährung eines kindesbezogenen Freibetrags umgesetzt. Diese Regelung ist als „Familienleistungsausgleich“ im Einkommensteuergesetz verankert und dient der Verwirklichung von horizontaler Steuergerechtigkeit.

Stichwörter: Steuerrecht, Sozialpolitik, Leistungsfähigkeitsprinzip, Familienbesteuerung, horizontale Steuergerechtigkeit

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer Rechtsstaat. Daher hat der Gesetzgeber auch bei der Besteuerung von Familien die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Aus Artikel 1 (Schutz der Menschenwürde) und Artikel 20 GG (Sozialstaatsprinzip) folgt, dass der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muss, als es Mindestvoraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein ist. Gemäß Art. 6 GG (besonderer Schutz von Ehe und Familie) gilt dieser Grundsatz bei der Besteuerung für sämtliche Familienmitglieder. Daher ist sowohl das **Existenzminimum** der Eltern als auch das der Kinder **von der Einkommensteuer freizustellen**. Dies ist auch erforderlich, um dem Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Grundgesetz zu entsprechen (vgl. Hey, 2013, S. 286 ff.).

2. Steuergerechtigkeit und Kindesunterhalt

Unter den finanzwissenschaftlichen Besteuerungsgrundsätzen kommt der Steuergerechtigkeit ein besonderer Stellenwert zu. Die Besteuerung gilt als gerecht, wenn die Steuerpflichtigen nach ihrer Leistungsfähigkeit und damit nach ihrem verfügbaren Einkommen belastet werden. Aus dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** folgt, dass zwangsläufige Unterhaltsaufwendungen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage – dem „zu versteuernden Einkommen“ – abzuziehen sind. Ansonsten werden Teile des Einkommens besteuert, über die der Steuerpflichtige gar nicht frei verfügen kann. Das Leistungsfähigkeitsprinzip gilt es auch bei der Besteuerung von Familien zu beachten. Eltern müssen – nicht zuletzt aufgrund gesetzlicher Pflichten – für den Unterhalt und die Betreuung ihrer Kinder sorgen, wodurch ihr frei verfügbares Einkommen gemindert wird. Damit sind Eltern bei gleich hohem Einkommen weniger leistungsfähig als vergleichbare Steuerpflichtige ohne Kinder. Die steuerliche Berücksichtigung von kindesbezogenen Aufwendungen ist daher notwendig, um eine Benachteiligung von Familien zu vermeiden und die **Verwirklichung horizontaler Steuergerechtigkeit** zu gewährleisten (vgl. Scherf, S. 308 f. und DStJ 2015, S. 1). Dem trägt das deutsche Einkommensteuergesetz (EStG) Rechnung, indem in § 31 EStG ein Familienleistungsausgleich verankert ist. Dabei wird das Existenzminimum eines Kindes entweder durch Kindergeldzahlungen oder die Gewährung von Freibeträgen steuerlich freigestellt.

3. Konzeption des Familienleistungsausgleichs

Der **kindesbezogene Freibetrag** setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Als erste Komponente stellt der Kinderfreibetrag das sächliche Existenzminimum in Höhe von derzeit 4.608 Euro steuerlich frei. Es ist verfassungsrechtlich geboten, den Kinderfreibetrag regelmäßig anzupassen. Seit 1995 erfolgt dies auf Grundlage des alle zwei Jahre vorzulegenden Existenzminimumberichts der Bundesregierung. Der dort festgestellte sozialhilferechtliche Mindestbedarf stellt dabei die Untergrenze des steuerlich zu berücksichtigenden Betrags dar. Hinzu kommt als zweite Komponente der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrag („BEA-Freibetrag“) in Höhe von 2.640 Euro, der nicht regelmäßig angepasst wird. Der gesamte kindesbezogene Freibetrag liegt damit zurzeit bei 7.248 Euro pro Kind und Jahr (siehe § 32 Abs. 6 EStG).

Im laufenden Kalenderjahr wird das **Kindergeld** als eine „Steuervergütung“ monatlich gezahlt und ist somit eine Art Abschlagszahlung auf das Existenzminimum (siehe § 31 S. 3 EStG). Das Kindergeld beträgt derzeit jeweils 190 Euro pro Monat für das erste und zweite Kind (2.280 Euro im Jahr). Für das dritte Kind beträgt es 196 Euro pro Monat und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 221 Euro (2.352 bzw. 2.652 Euro im Jahr, siehe §§ 62 ff. EStG). Anders als beim Kinderfreibetrag ist der Gesetzgeber nicht verfassungsrechtlich verpflichtet, das Kindergeld anzupassen. Die gleichzeitige Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag entspricht aber der bisherigen politischen Praxis.

Nach Ablauf des Kalenderjahrs erfolgt nach Abgabe der Steuererklärung – also im Rahmen der Einkommensteuer-Veranlagung – eine **Günstigerprüfung**. Dabei wird ermittelt, ob die Steuerentlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag höher oder niedriger als das bereits gezahlte Kindergeld ausfällt. Sind die Entlastungen durch den Freibetrag höher als die Kindergeldzahlungen, wird dieser bei der Veranlagung berücksichtigt. Bezogenes Kindergeld muss nicht zurückgezahlt werden, sondern wird in diesem Fall mit der Steuerzahlung verrechnet, um eine doppelte Berücksichtigung des Kindes zu vermeiden. Sind hingegen die Kindergeldzahlungen höher als die Steuerentlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag, so ist die steuerliche Berücksichtigung über das Kindergeld abgegolten. Der Teil des Kindergeldes, der die steuerliche Entlastung des Freibetrags übersteigt, verbleibt gemäß § 31 Satz 2 EStG den Familien als Förderanteil.

Das Kindergeld und der kinderbezogene Freibetrag sind zuletzt im Juli 2015 angepasst worden. Dabei sind die Kinderfreibeträge für 2015 und 2016 auf die Mindestbeträge gemäß Existenzminimumbericht angehoben worden. Für

	2014	2015	2016
Kinderfreibetrag	4.368	4.512	4.608
+ BEA-Freibetrag	2.640	2.640	2.640
= <i>Kindesbezogener Freibetrag</i>	7.008	7.152	7.248
Mindestbetrag gem. Existenzminimumbericht	7.080	7.152	7.248
Unterdeckung	72	0	0

Quelle: BMF (2012) und BMF (2015).

Tab. 1: Höhe des kindesbezogenen Freibetrags (in Euro)

	2010	2011	2012	2013
Familienleistungsausgleich	41.240	40.900	41.190	41.240
<i>Davon:</i>				
Ausgezahltes Kindergeld	38.820	38.450	38.540	38.500
Zusatzentlastung durch Kinderfreibetrag	2.420	2.450	2.650	2.740
<i>Davon:</i>				
Freistellung des Existenzminimums	21.940	22.040	23.050	23.270
Förderanteil des Kindergeldes	19.300	18.860	18.140	17.970

Quelle: BMF (2013), S. 49.

Tab. 2: Finanzielles Volumen des Familienleistungsausgleichs (in Mio. Euro)

2014 erfolgte hingegen keine Anhebung, sodass eine verfassungswidrige Unterdeckung von 72 Euro besteht (siehe Tab. 1). Daher sollte erwogen werden, künftig den Kinderfreibetrag nicht nur auf den Mindestbetrag anzuheben, den der Existenzminimumbericht vorgibt, sondern einen Sicherheitsabstand zu dieser Untergrenze herzustellen. Dies würde bei erneuter Untätigkeit der Politik zumindest einen gewissen Schutz vor verfassungswidriger Besteuerung bieten.

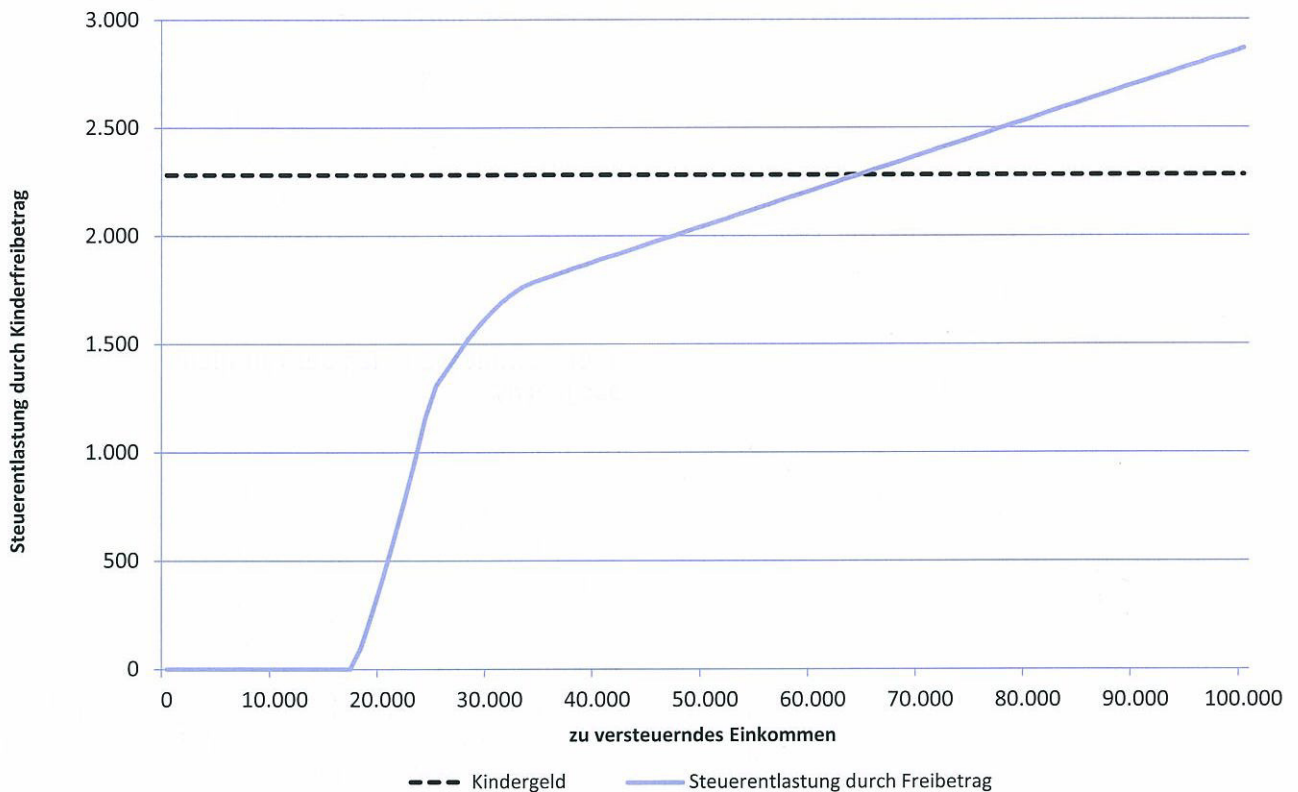
4. Entlastungsvolumen des Familienleistungsausgleichs

Die Entlastungswirkung des Familienleistungsausgleichs beträgt derzeit rund 41 Mrd. Euro pro Jahr. Davon entfielen im Jahr 2013 rund 23 Mrd. Euro bzw. 57 Prozent auf die steuerliche Freistellung des Existenzminimums eines Kindes. Rund 18 Mrd. Euro bzw. 43 Prozent des Gesamtbetrags wurden als Förderanteil bzw. sozialpolitischer Transfer gewährt. Die beiden Instrumente des Familienleistungsausgleichs sind gemessen am gesamten Entlastungsvolumen unterschiedlich stark gewichtet. Mit 38,5 Mrd. Euro bzw. 93 Prozent entfällt der überwiegende Teil auf das Kindergeld. Der Kinderfreibetrag macht mit 2,7 Mrd. Euro nur rund 7 Prozent des Gesamtvolumens aus (siehe Tab. 2).

5. Entlastungswirkung des kinderbezogenen Freibetrags

Der kindesbezogene Freibetrag kommt bei der Einkommensteuer nur dann zur Geltung, wenn sein **steuerentlastender Effekt** größer ist als das gewährte Kindergeld. Das ist derzeit bei einem zusammenveranlagten Ehepaar mit einem Kind ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von rund 64.200 Euro der Fall. Hier übersteigt die Entlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag das Kindergeld in Höhe von 2.280 Euro. Umgekehrt ist bei einem zu versteuernden Einkommen von unter 64.200 Euro das Kindergeld höher als die Entlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag (siehe Abb. 1).

Aufgrund der Steuerprogression nimmt die Entlastungswirkung des kindesbezogenen Freibetrags mit steigenden Einkommen zu. Dies wird mitunter aus verteilungspolitischer



Quelle: Eigene Berechnung (zusammenveranlagtes Ehepaar, 1 Kind, Tarif 2016, ohne Solidaritätszuschlag)
 Abb. 1: Steuerentlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag bei Ehepaaren

Sicht kritisiert, weil anscheinend höhere Einkommen privilegiert werden. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Freibetrag keine sozialpolitische Förderung darstellt, bei dem eine Mittelverteilung nach Bedürftigkeit angezeigt wäre. Stattdessen stellt der Freibetrag eine **gerechte Steuerlastverteilung** sicher. Denn indem bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens Unterhalts- und Erziehungskosten pauschaliert abgezogen werden, ist eine steuerliche Gleichbehandlung von Familien und Steuerpflichtigen ohne Kinder gewährleistet. Daher ist festzuhalten, dass der kindesbezogene **Freibetrag keine Steuervergünstigung darstellt**, sondern lediglich die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern widerspiegelt (vgl. *Tipke*, 2003, S. 810).

6. Sozialpolitische Förderung durch das Kindergeld

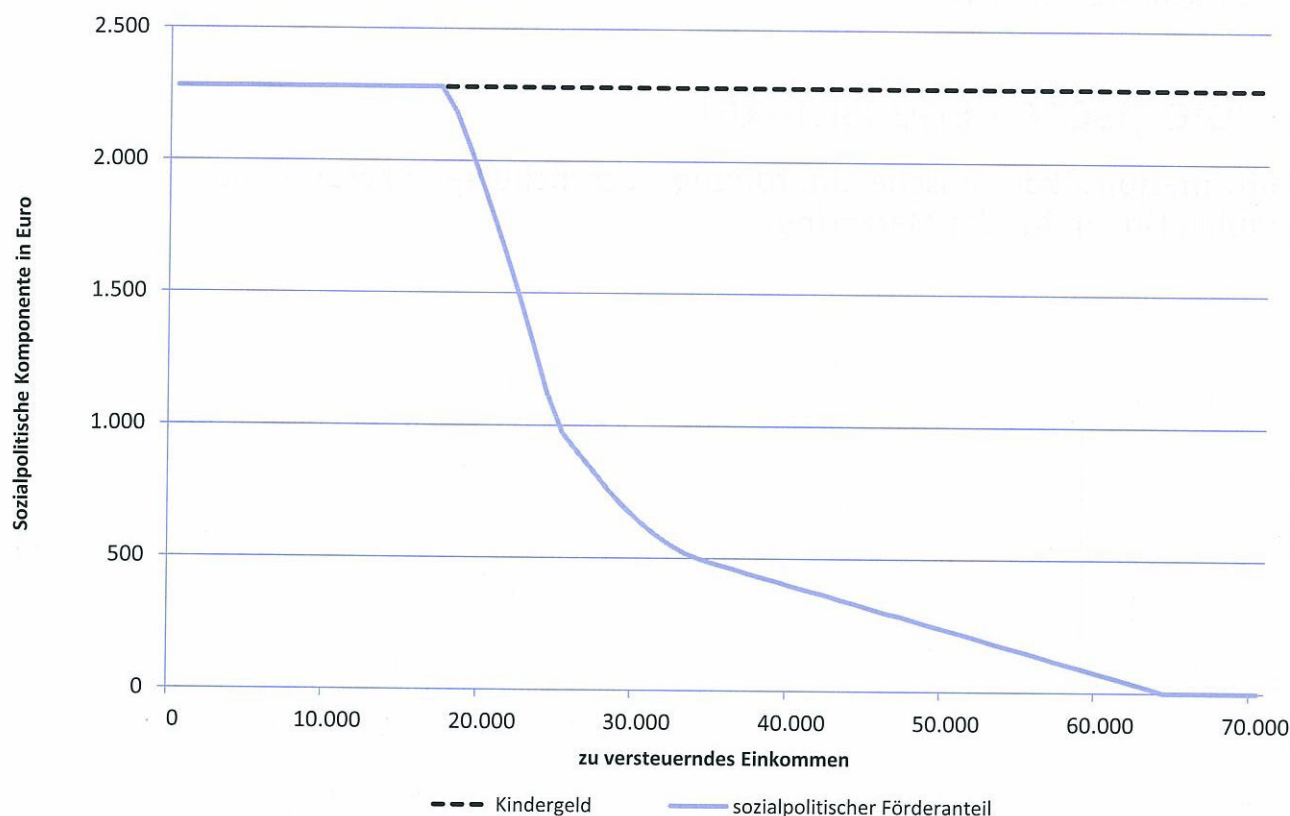
Das einheitliche, unabhängig vom Einkommen der Eltern ausgezahlte Kindergeld könnte den Eindruck erwecken, dass der Gesetzgeber alle Einkommensgruppen sozialpolitisch gleichermaßen fördert. Das ist jedoch nicht der Fall. Das Kindergeld bewirkt nur eine echte sozialpolitische Förderung, insofern der steuerliche Effekt des kindesbezogenen Freibetrags geringer ausfällt als die Kindergeldzahlung. Bei höheren Einkommen ist das Kindergeld ausschließlich eine Art **unterjährige Abschlagszahlung** auf den kindesbezogenen Freibetrag, der nach Ablauf des Kalenderjahrs das Existenzminimum des Kin-

des freistellt. Steuerpflichtige mit höherem Einkommen erhalten also faktisch kein Kindergeld, da dieses bei der Steuerveranlagung mit den Entlastungseffekten des kindesbezogenen Freibetrags verrechnet wird (vgl. *Scherf*, S. 310).

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die **sozialpolitische Komponente des Kindergeldes mit steigendem Einkommen abgeschmolzen wird** (siehe *Abb. 2*). So führt z. B. bei einem zusammenveranlagten Ehepaar mit einem Kind und einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 20.000 Euro der kindesbezogene Freibetrag zu einer steuerlichen Entlastung von 412 Euro. Dem stehen 2.280 Euro Kindergeld gegenüber, sodass der Anteil der sozialpolitischen Förderung hier 1.868 Euro bzw. rund 82 Prozent ausmacht. Bei einer vergleichbaren Familie mit 40.000 Euro Jahreseinkommen beträgt die steuerliche Entlastung 1.886 Euro. Damit sinkt der Förderanteil des Kindergelds auf 394 Euro, was 17 Prozent des Kindergelds (von 2.280 Euro) entspricht.

7. Zusammenfassung

Der Familienleistungsausgleich sorgt dafür, dass Familien entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit besteuert werden. Das Existenzminimum eines Kindes wird dabei entweder durch Kindergeldzahlungen oder die Gewährung von Freibeträgen steuerlich freigestellt. Die regelmäßige Anpassung des Kinderfreibetrags ist verfassungsrechtlich geboten.



Quelle: Eigene Berechnung (zusammenveranlagtes Ehepaar, 1 Kind, Tarif 2016, ohne Solidaritätszuschlag)

Abb. 2: Abschmelzung der sozialpolitischen Komponente des Kindergeldes

Die Entlastungswirkung des kindesbezogenen Freibetrags nimmt aufgrund der Steuerprogression mit steigendem Einkommen zu. Der Freibetrag ist jedoch keine Steuervergünstigung, sondern berücksichtigt lediglich die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern und stellt damit eine gerechte Steuerlastverteilung sicher. Demgegenüber hat das Kindergeld auch eine sozialpolitische Komponente: Der Teil des Kindergeldes, der die steuerliche Entlastung des Freibetrags übersteigt, verbleibt den Familien als Förderanteil.

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2016 (10. Existenzminimumbericht), Online im Internet: URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-28-PM05-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abrufdatum: 18.08.2015).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2014, Berlin 2014.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2014 (Neunter Existenzminimumbericht), Online im Internet: URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/11/2012-11-07-PM74-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abrufdatum: 18.08.2015).
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut, Kindergeld und Kinderfreibetrag: Funktionsweise, Entlastungswirkung und aktueller Handlungsbedarf, DSi kompakt Nr. 16, Berlin 2015.
- Hey, J., Einkommensteuer (§ 8), in: Tipke, K. und Lang, J., Steuerrecht, 21. Auflage, Köln 2013.
- KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Familienbesteuerung und Splitting, Schriftenreihe, Heft Nr. 101, Berlin 2007.
- Scherf, W., Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. Stuttgart 2009.
- Tipke, K., Steuerrechtsordnung. Band II. Steuerrechtfertigungstheorie, Anwendung auf alle Steuerarten, sachgerechtes Steuersystem. Köln 2003.