

**Theo Heeck:**

## **Systematik, Funktion und Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibetrag bei den anstehenden Reformen des Familienlastenausgleichs**

**Mindestkinderkosten** müssen einkommenssteuerlich unbelastet bleiben. In der politischen Diskussion ist diese verfassungsrechtliche Vorgabe als **Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern** bekannt. Mit dieser Steuerfreistellung soll sichergestellt werden, dass Eltern mit Kindern bei gleichem Einkommen gegenüber Kinderlosen aufgrund ihrer steuerlich eingeschränkten Leistungsfähigkeit durch die zusätzlichen Unterhaltskosten gleichgerecht besteuert werden. Die Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern dient also dem Ziel der Herstellung von **horizontaler Steuergerechtigkeit** zwischen Einkommensbeziehern mit und ohne Kindesunterhaltsverpflichtung. Diese Vorgabe der Steuerfreistellung hat Verfassungsrang und ist begründet in Art 3 Grundgesetz (Benachteiligungsverbot). Maßstab für die Höhe des Kinderexistenzminimums ist der sozialhilferechtlich festgelegte Mindestbedarf für ein menschenwürdiges Leben. Wegen des komplizierten Berechnungsverfahrens zur Ermittlung des Mindestbedarfs ist dessen Höhe seit Jahren politisch und juristisch umstritten.

Weitergehend hat der Staat gemäß Art. 6 Grundgesetz den besonderen **Schutz- und Förderauftrag** gegenüber Ehe und Familie. Dies bedeutet auch die über die Steuerfreistellung hinausgehende **finanzielle Förderung der Familie**.

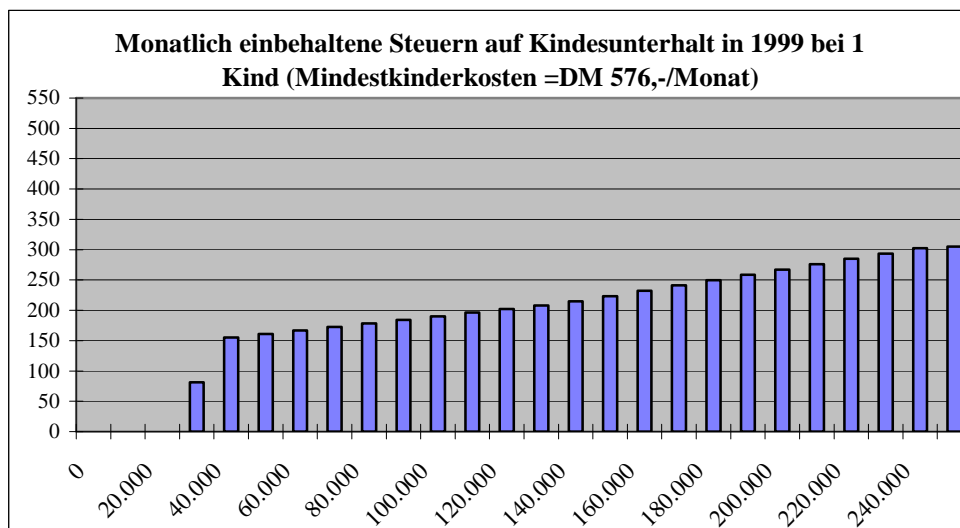
Dem Gesetzgeber ist es freigestellt, auf welche Weise er die verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Steuerfreistellung und Förderung einlöst.

Von Beginn an ab dem Jahre 1949 haben die verschiedenen Bundesregierungen unterschiedliche Akzente gesetzt. Bis 1995 gab es - mit kurzer Unterbrechung von 1975 bis 1982 - das „**duale System**“ mit einem **Kinderfreibetrag** (Funktion der Steuerfreistellung) und gleichzeitigem Bezug von **Kindergeld** (Funktion der Förderung). Anfang der 90er Jahre hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach festgestellt, dass weder der Kinderfreibetrag allein noch in der Summe mit dem Kindergeld die Steuerfreistellung bewirke, erst recht keine Förderung. Die mit Fristsetzung auferlegte Korrektur führte ab 1996 zum Systemwechsel. Seither gilt das **Optionsmodell** mit der **Doppelfunktion des Kindergeldes** für die **Steuerfreistellung und Förderung**. Der Kinderfreibetrag wird nur noch bei der Einkommenssteuererklärung, also bei der endgültigen Berechnung der Jahressteuerschuld, herangezogen. Dabei wird dann geprüft, ob die Höhe des gezahlten Kindergeldes mindestens der Wirkung des Kinderfreibetrages entspricht.

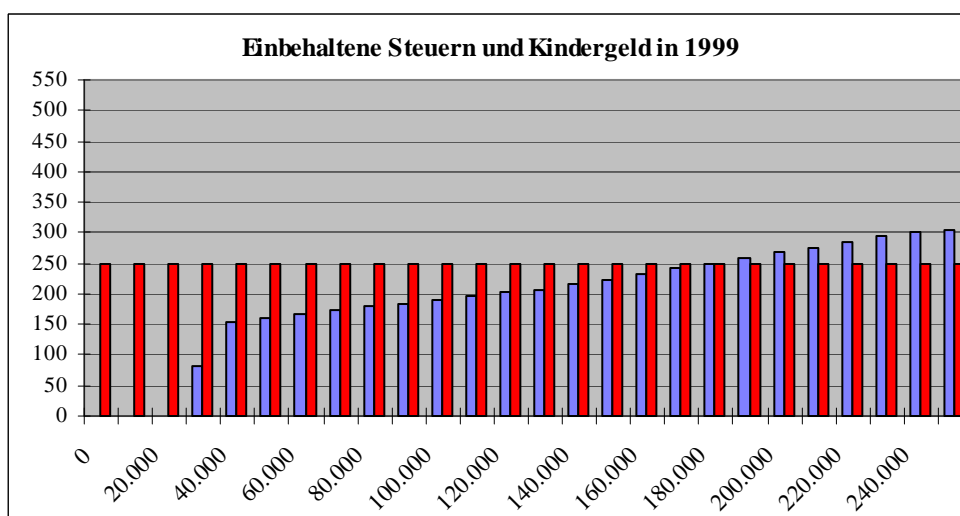
Im entsprechenden „§ 31 Familienleistungsausgleich“ des Einkommensteuergesetzes (EStG) kommt die Doppelfunktion des Kindergeldes zum Ausdruck: Dort heißt es:

*„Im laufenden Kalenderjahr wird Kindergeld als Steuervergütung monatlich gezahlt...Soweit das Kindergeld dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie.“*

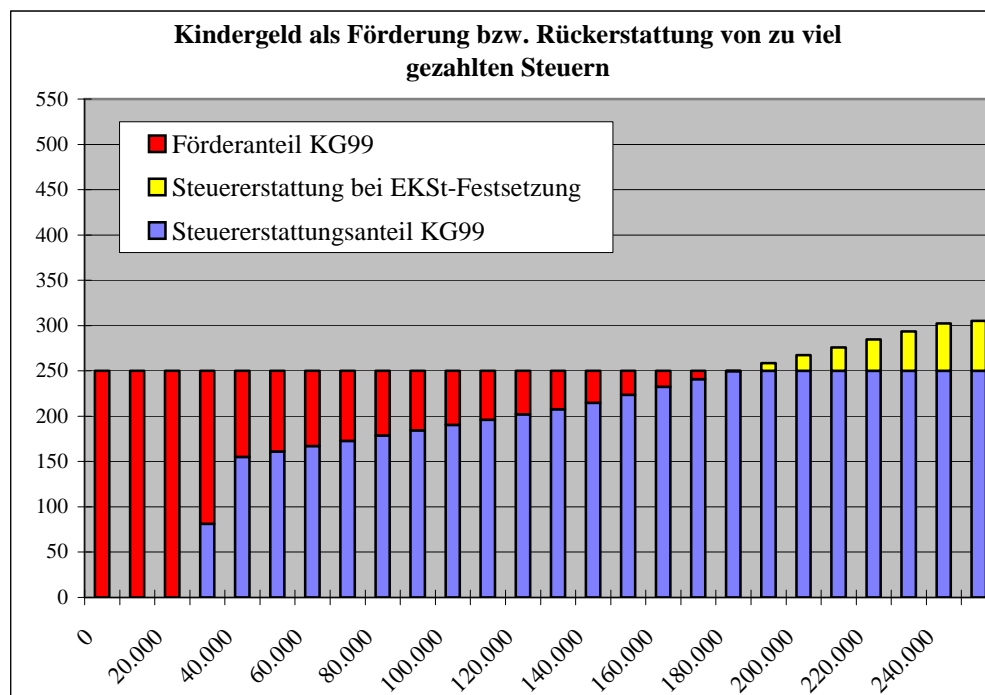
Da bei der Berechnung der monatlichen Lohnsteuer seit 1996 kein Kinderfreibetrag mehr berücksichtigt wird, zahlen Familien zunächst auf die Mindestkinderkosten in vollem Umfang Steuern. Die Höhe dieser zu viel erhobenen Steuer richtet sich nach dem Einkommenshöhe und dem zugehörigen Steuersatz.



Zur Erreichung der Vorgabe nach Steuerfreistellung der Mindestkinderkosten dient dann das Kindergeld als „Steuervergütung“, also als Rückerstattung der zuvor zu viel erhobenen Lohnsteuer. Bei unteren bis mittleren Einkommen ist das Kindergeld höher als die notwendige „Steuervergütung“, bei hohen Einkommen ist es zu niedrig.



Für untere bis mittlere Einkommen dient der über die Steuerfreistellung hinausgehende Teil des Kindergeldes der Förderung, bei hohen Einkommen wird die Differenz zwischen Kindergeld und zu viel gezahlter Steuer bei der Jahreseinkommensteuerberechnung ermittelt und erstattet.



### Beispielrechnungen

Folgende Beispielberechnungen verdeutlichen das von der Einkommenshöhe abhängige Verhältnis von Steuerfreistellung und Förderung beim Kindergeld. :

Die folgenden Beispielrechnungen (Familie mit einem Kind) - zunächst für das Jahr 1999 verdeutlichen das von der Einkommenshöhe abhängige Verhältnis von Steuerfreistellung und Förderung beim Kindergeld.:

Maßgebliche Beträge in 1999:

- Kinderfreibetrag monatlich: DM 576,-
- Kindergeld monatlich für 1. Kind: DM 250,-
- Einstiegssteuersatz: 23,9 %;
- Spitzensteuersatz: 53,0 %

Berechnung des im Kindergeld enthaltenen Steuererstattungsanteils bei niedrigem Einkommen mit Einstiegssteuersatz von 23,9 %:

$$576 \text{ DM} \times 23,9 \% = 138 \text{ DM}$$

Da die Familie zuvor auf ihr gesamtes Einkommen, also auch auf den Teil des Einkommens, der zum Kindesunterhalt erforderlich ist, Steuern entrichtet hat, entfällt von der Gesamtsumme des Kindergeldes ein Anteil von DM 138,- auf die „Steuervergütung“ (§ 31 EStG), d. h. die Rückzahlung von zu Unrecht erhobenen Steuern. Entsprechend verbleibt ein Förderanteil von DM 112,-.

Berechnung des im Kindergeld enthaltenen Steuererstattungsanteils bei einem Einkommen mit mittlerem Steuersatz:

$$576 \text{ DM} \times 35,0 \% = 202 \text{ DM}$$

Der Anteil „Steuervergütung“ steigt auf DM 202,-, der Förderanteil sinkt entsprechend auf DM 48,-.

Bei einem Steuersatz von 43,4 % dient das gesamte Kindergeld der „Steuererstattung“, der Förderanteil entfällt:

$$576 \text{ DM} \times 43,4 \% = 250 \text{ DM.}$$

Für Einkommen mit noch höherem Steuersatz bis zum Spitzensteuersatz reicht die Höhe des Kindergeldes nicht aus, um Steuervergütung in vollem Umfang zu bewirken:

$$576 \text{ DM} \times 53,0 \% = 305 \text{ DM}$$

Der fehlende Differenzbetrag (bis max. DM 55,- bei Spitzensteuersatz) wird im Zuge der Jahressteuerermittlung errechnet und nachgezahlt.

### **Veränderungen ab Jahresbeginn 2000**

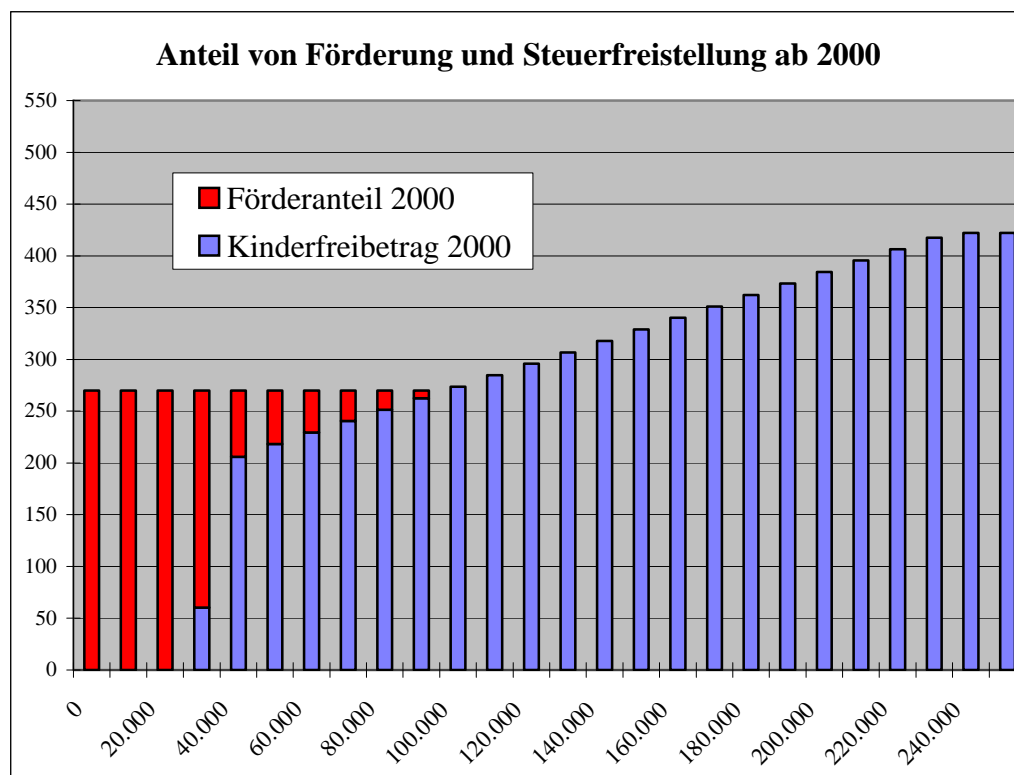
Mit Jahresbeginn 2000 treten folgende Änderungen in Kraft:  
Zusätzlich zum bisherigen Kinderexistenzminimum (sächliches Existenzminimum) muss der Gesetzgeber durch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ab 2000 für jedes Kind pauschal Betreuungsaufwendungen steuerfrei stellen. Diese Vorgabe wird eingelöst durch

- das **Familienförderungsgesetz** mit der Anhebung des Kindergeldes um DM 20,-/Monat für das erste und zweite Kind und einem zum bisherigen Kinderfreibetrag hinzukommenden **Betreuungsfreibetrag** von jährlich DM 3.024,- bzw. DM 252,- monatlich für Kinder bis 16 Jahre.

Zugleich tritt mit Jahresbeginn

- die 2. Stufe der **Steuerreform**

in Kraft. Damit ergeben sich erhebliche Veränderungen für das Verhältnis von Steuerfreistellung und Förderung beim Kindergeld.



### Auswirkungen des Familienförderungsgesetzes

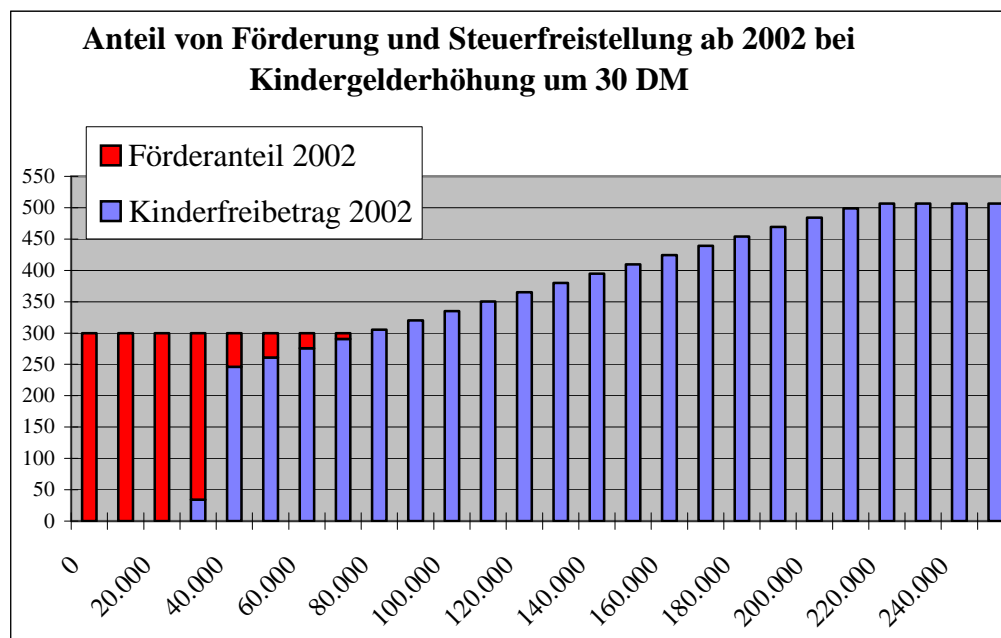
- Die Förderung wird deutlich eingeschränkt und endet bereits bei DM 92.000,- Jahreseinkommen;
- Die Umsetzung des Familienförderungsgesetzes mit einem sehr niedrigen Transferbetrag von DM 20,00/mtl. für das erste und zweite Kind bei einem Betreuungsfreibetrag von DM 3.024,00 pro Kind/Jahr hat dazu geführt, dass die Abstände zwischen der Lebenslage der Familien mit einem unter der Besteuerungsgrenze liegenden Einkommen und mit niedrigem Steuersatz einerseits und der Familien mit mittleren und höheren Einkommen andererseits sich deutlich zu Gunsten höherer Einkommen verschoben hat. So betrug in 1999 die Differenz zwischen Kindergeld (DM250,-) und maximaler Steuererstattung (DM 305,-) DM 55,-. Ab 2000 liegt die Differenz bei DM 147,- (Kindergeld = DM 270,-; maximale Steuererstattung = DM 417,-).

Damit wird zwar grundsätzlich das Gebot horizontaler Steuergerechtigkeit erfüllt, jedoch führt die immer weiter auseinanderdriftende Entlastung unterer und oberer Einkommen zu sozialer Ungerechtigkeit.

### Ab 2002: Zusätzlich Steuerfreistellung von Erziehungsaufwendungen

Ab Jahresbeginn 2002 muss der Gesetzgeber zusätzlich für alle Kinder die **Erziehungsaufwendungen** steuerfrei stellen. Laut Beschluss des Bundesverfassungsgerichts muss sich der Steuerfreibetrag an der Höhe des bisherigen Haushaltsfreibetrages (DM 5.616,-/Jahr) orientieren.

Zwischenzeitlich ist aus Koalitionskreisen ein Vorschlag benannt worden, wonach das Kindergeld für die ersten beiden Kinder ab 2002 um DM 30,-/Monat und für das dritte Kind um DM 50,-/Monat angehoben werden soll.

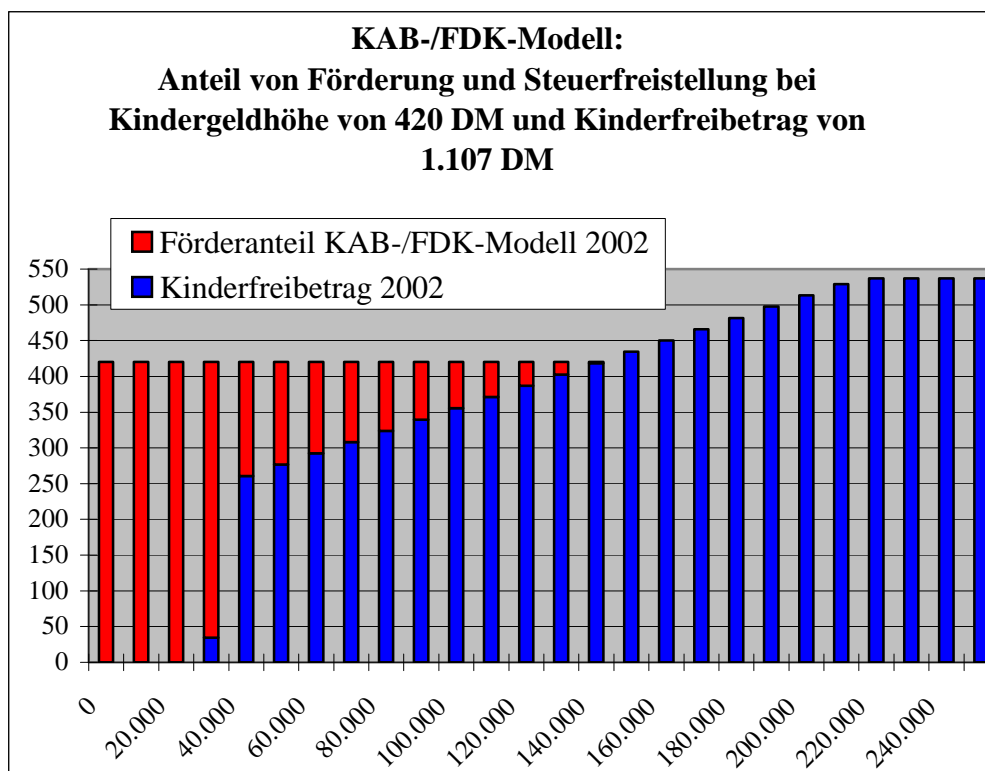


Dieser Vorschlag ist völlig unzureichend. Die schon seit 2000 gesunkene Förderung wird noch einmal weiter abgesenkt auf ca. DM 75.000,-; die Differenz zwischen Kindergeld und maximaler Steuererstattung steigt weiter an auf DM 206,-/Monat.

### Vorrang für Transferleistungen ab 2002

Die entstandene Schere zwischen unteren und oberen Einkommen muss mit der 2. Stufe ab 2002 wieder geschlossen werden, damit neben der horizontalen Steuergerechtigkeit auch eine **vertikale Verteilungsgerechtigkeit** hergestellt wird.

Dazu ist eine deutliche Anhebung des Kindergeldes auf mindestens monatlich DM 400,- je Kind erforderlich. Wegen der Dynamisierung des sächlichen Existenzminimums von DM 6.912,- auf DM 7.452,- muss entsprechend das Kindergeld um weitere DM 20,- pro Monat angehoben werden. Die Gesamthöhe des Kindergeldes läge dann ab 2002 bei monatlich DM 420,-. Die Förderung würde bei ca. DM 140.000,- Jahreseinkommen auslaufen, die Differenz zwischen Kindergeld und maximaler Steuererstattung reduziert sich auf DM 112,-. Aus Gründen sozialer Verteilungsgerechtigkeit sollte mittelfristig eine weitere Anhebung des Kindergeldes erfolgen, um die Schere weiter zu schließen. Dies entspräche auch einer Entschließung des Deutschen Bundestages vom Herbst 1995, wonach Kindergeld und Freibeträge im selben Verhältnis angehoben werden sollen.



Haltern, 10.11.2000

Theo Heck