

DSi kompakt

Kindergeld und Kinderfreibetrag: Funktionsweise, Entlastungswirkung und aktueller Handlungsbedarf

von Jens Lemmer

1. Steuergerechtigkeit und Unterhaltsaufwendungen für Kinder

Aus dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** folgt, dass die steuerliche Bemessungsgrundlage (das „zu versteuernde Einkommen“) um zwangsläufige Unterhaltsaufwendungen vermindert werden muss, weil sonst Einkommensteile besteuert werden, über die der Steuerpflichtige gar nicht frei verfügen kann. Eltern haben – nicht zuletzt aufgrund gesetzlicher Pflichten – zwangsläufige Aufwendungen für den Unterhalt, die Betreuung, die Erziehung oder die Ausbildung ihrer Kinder, wodurch ihr frei verfügbares Einkommen reduziert wird. Damit besitzen Eltern bei gleich hohem Einkommen eine geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als vergleichbare Steuerpflichtige ohne Kinder. Die steuerliche Berücksichtigung von Kindesbezogenen Aufwendungen ist daher notwendig, um eine Benachteiligung von Familien zu vermeiden und eine gerechte Familienbesteuerung zu gewährleisten. Dem folgt das deutsche Einkommensteuergesetz (EStG), indem im § 31 EStG ein sogenannter Familienleistungsausgleich vorgesehen ist. Der Gesetzgeber hat sich dabei für ein „Optionsmodell“ entschieden, das nach einer Günstigerprüfung entweder einen Kindesbezogenen Freibetrag oder Kindergeldzahlungen gewährt.¹

2. Aktueller Familienleistungsausgleich im Überblick

Der **Kindesbezogene Freibetrag** setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Als erste Komponente stellt der Kinderfreibetrag das sächliche Existenzminimum (seit 2010) in Höhe von 4.368 Euro steuerlich frei. Es ist verfassungsrechtlich geboten, den Kinderfreibetrag regelmäßig anzupassen.² 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.³ Der gesamte Kindesbezogene Freibetrag liegt damit zurzeit bei 7.008 Euro pro Kind und Jahr (siehe § 32 Abs. 6 EStG).⁴

Im laufenden Kalenderjahr wird das **Kindergeld** als eine „Steuervergütung“ monatlich gezahlt (siehe § 31 S. 3 EStG). Es beträgt derzeit jeweils 184 Euro pro Monat für das erste und zweite Kind (2.208 Euro im Jahr). Für das dritte Kind beträgt es 190 Euro pro Monat und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 215 Euro (2.280 bzw. 2.580 Euro im Jahr, siehe §§ 62 ff. EStG). Anders als beim Kinderfreibetrag ist der Gesetzgeber nicht verfassungsrechtlich verpflichtet, das Kindergeld anzupassen.

¹ Vgl. *KBI* (2007), S. 7ff. und *KBI* (1996), S. 40ff. für eine Bewertung des Optionsmodells.

² Der Kinderfreibetrag ist derzeit zu gering bemessen, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu entsprechen. Siehe dazu S. 4.

³ Die letzte Anpassung erfolgte im Jahr 2010.

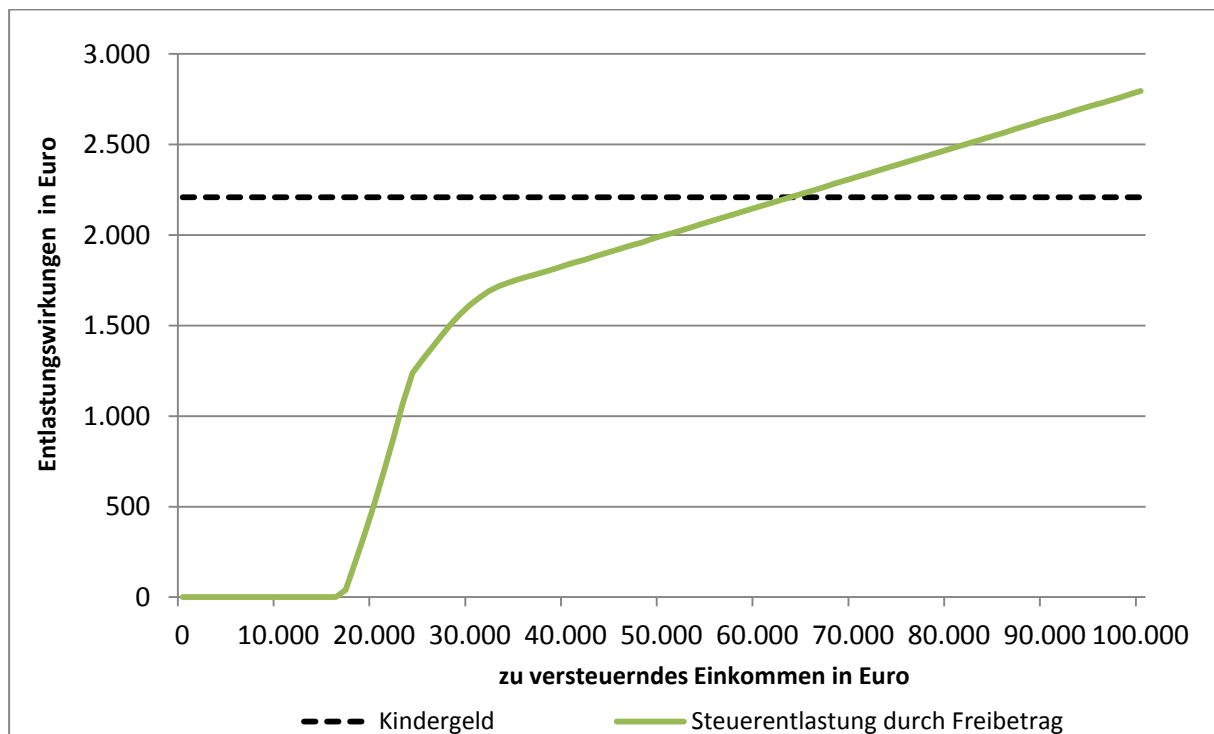
⁴ Alleinerziehende können darüber hinaus einen Entlastungsbetrag geltend machen, der aktuell bei 1.308 Euro pro Jahr liegt (siehe § 24b EStG).

Nach Ablauf des Kalenderjahrs erfolgt bei der Einkommensteuerveranlagung 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 den Familien als sozialpolitischer Förderanteil (siehe § 31 S. 2 EStG).

3. Entlastungswirkung des kindesbezogenen Freibetrags

Der kindesbezogene Freibetrag kommt bei der Einkommensteuer also nur dann zur Geltung, wenn sein steuerentlastender Effekt größer ist als das gewährte Kindergeld.⁵ Dies ist z. B. bei einer Familie mit einem Kind ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von rund 63.500 Euro der Fall. Ab hier übersteigt die Entlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag das Kindergeld in Höhe von 2.208 Euro. Umgekehrt ist bei einem zu versteuernden Einkommen von unter 63.500 Euro das Kindergeld höher als die steuerliche Entlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag (siehe Abbildung 1).⁶

Abb. 1: Steuerentlastung durch den kindesbezogenen Freibetrag bei Ehepaaren mit einem Kind



Quelle: Eigene Berechnung (zusammenveranlagtes Ehepaar, 1 Kind, Tarif 2014, ohne Solidaritätszuschlag)

In der politischen Diskussion wird bisweilen behauptet, dass der kindesbezogene Freibetrag Eltern mit höheren Einkommen privilegiert. Das ist jedoch nicht zutreffend. Indem bei der Ermitt-

⁵ Bei der Festsetzung des Solidaritätszuschlags wird hingegen der kinderbezogene Freibetrag generell berücksichtigt (siehe § 3 Abs. 2 SolzG).

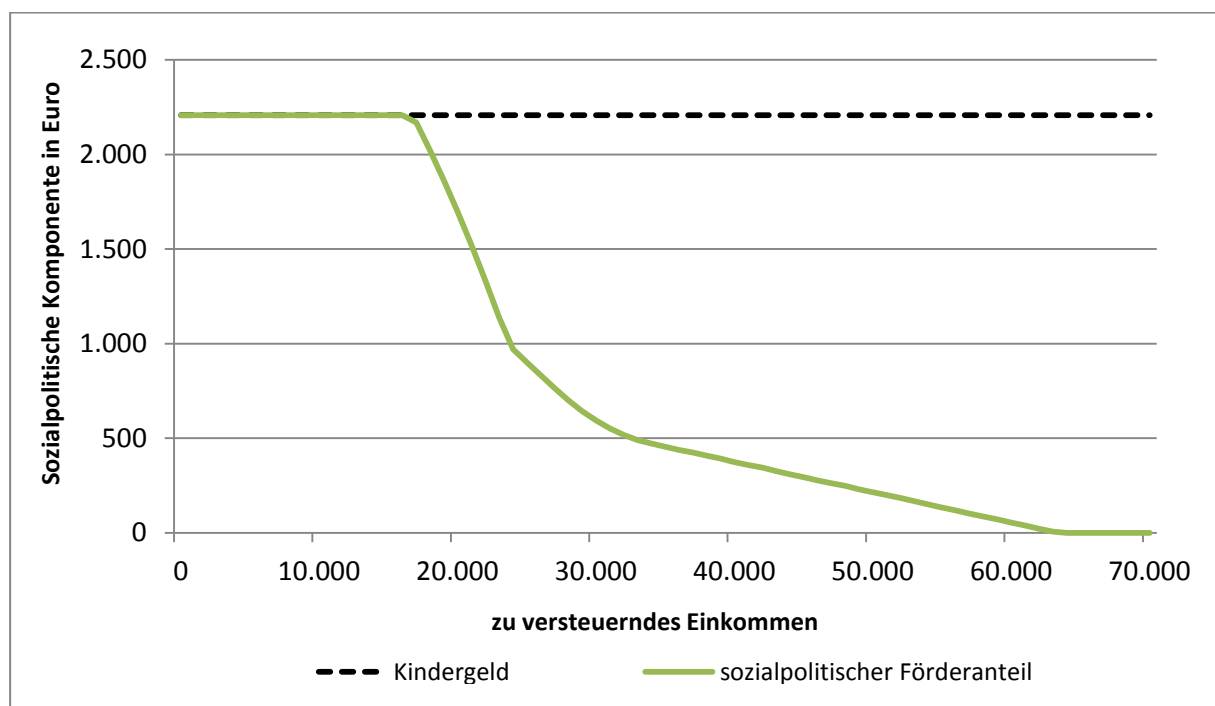
⁶ Siehe auch Scherf (2009), S. 308ff.

lung des zu versteuernden Einkommens Unterhalts- und Erziehungsaufwendungen pauschaliert abgezogen werden, sorgt der Freibetrag für eine **steuerliche Gleichbehandlung von Eltern und Steuerpflichtigen ohne Kinder**. Ohne diesen Freibetrag müssten Eltern aufgrund ihrer kindesbezogenen Aufwendungen Steuern auf einen Teil ihres Einkommens zahlen, über den sie im Gegensatz zu Kinderlosen gar nicht frei verfügen. Insofern wird durch den Freibetrag eine Diskriminierung von Familien gegenüber Kinderlosen vermieden und eine gerechte Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gewährleistet. Im Übrigen spiegelt die stärkere Entlastung höherer Einkommen lediglich den progressiven Einkommensteuertarif wider und ist damit steuersystematisch folgerichtig.

4. Sozialpolitische Förderung durch das Kindergeld

Der bloße Blick auf das einheitliche Kindergeld könnte den Eindruck erwecken, als ob der Gesetzgeber alle Einkommensgruppen sozialpolitisch gleichermaßen fördert. Das spiegelt sich auch in gelegentlichen Forderungen nach einem höheren Kindergeld für Familien mit geringem Einkommen wider. Hierbei wird jedoch das erhebliche Ausmaß der bestehenden sozialpolitischen Umverteilungswirkung des Kindergelds übersehen. Tatsächlich bewirkt das Kindergeld nämlich überall dort eine echte sozialpolitische Förderung, wo der steuerliche Effekt des Kinderfreibetrags geringer als die Kindergeldzahlung ist. Das trifft für die große Mehrheit der Steuerpflichtigen mit Kindern zu. So führt z. B. bei einem zusammenveranlagten Ehepaar mit einem Kind und einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 40.000 Euro der kindesbezogene Freibetrag zu einer Entlastung von 1.834 Euro. Dem stehen 2.208 Euro Kindergeld gegenüber, so dass der Anteil der sozialpolitischen Förderung hier 374 Euro bzw. rund 17 Prozent ausmacht. Bei einer vergleichbaren Familie mit 20.000 Euro Jahreseinkommen beträgt die steuerliche Entlastung hingegen nur 512 Euro, womit der Förderanteil des Kindergelds hier auf 1.696 Euro steigt, was 77 Prozent des Kindergelds (von 2.208 Euro) entspricht. **Mit sinkendem Einkommen steigt also die sozialpolitische Komponente des Kindergeldes deutlich an** (siehe Abbildung 2).

Abb. 2: Abschmelzung der sozialpolitischen Komponente des Kindergeldes



Quelle: Eigene Berechnung (zusammenveranlagtes Ehepaar, 1 Kind, Tarif 2014, ohne Solidaritätszuschlag)

5. Finanzielles Volumen des Familienleistungsausgleichs

Die gesamte jährliche Entlastung durch Kindergeld und Kinderfreibetrag im Rahmen des Familienleistungsausgleichs beläuft sich derzeit auf rund 41 Mrd. Euro (siehe Tabelle 1). Davon entfielen im Jahr 2013 rund 23 Mrd. Euro bzw. 57 Prozent auf die steuerliche Freistellung des Existenzminimums des Kindes. Rund 18 Mrd. Euro bzw. 43 Prozent des Gesamtbetrags werden effektiv als Familienförderung ausgereicht.

Tabelle 1: Finanzielles Volumen des Familienleistungsausgleichs (in Mio. 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.

6. Kinderfreibetrag seit 2014 verfassungswidrig

Der kindesbezogene Freibetrag beträgt seit 2010 7.008 Euro pro Kind und Jahr. Gemäß Existenzminimumbericht war dieser Betrag jedoch bereits für 2014 nicht mehr ausreichend, um das Existenzminimum eines Kindes steuerlich freizustellen (siehe Tabelle 2). Um diesen verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen, muss der Gesetzgeber den Kinderfreibetrag anheben. **Für 2014 ist eine rückwirkende Anhebung auf mindestens 7.080 Euro geboten. Für 2015 sollte der Kinderfreibetrag auf mindestens 7.248 Euro erhöht und damit die ohnehin erforderliche Anpassung um ein Jahr vorgezogen werden.** Dies würde für eine zusätzliche Steuerentlastung im Jahr 2015 sorgen. Zukünftig muss die Politik eine **rechtzeitige Anpassung des Kinderfreibetrags** gewährleisten. Die gleichzeitige Erhöhung des Kindergelds ist zwar verfassungsrechtlich nicht zwingend, entspricht aber der bisherigen politischen Praxis.

Tabelle 2: Fortschreibung des Kinderfreibetrags gemäß Existenzminimumbericht (in Euro)

	Geltendes Recht	Freibeträge gemäß Existenzminimumbericht		
		2014	2015	2016
Kinderbezogener Freibetrag	7.008	7.080	7.152	7.248
<i>Davon:</i>				
Kinderfreibetrag	4.368	4.440	4.512	4.608
BEA-Freibetrag	2.640	2.640	2.640	2.640
Anpassungsbedarf*		+ 72	+ 144	+ 240

Quelle: BMF (2012) und (2015); * gegenüber dem geltenden Kinderfreibetrag

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2016 (10. Existenzminimumbericht), Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2013, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2012): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2014 (Neunter Existenzminimumbericht), Berlin.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2007): Familienbesteuerung und Splitting, Schriftenreihe, Heft Nr. 101, Berlin.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1996): Steuerentlastung – Steuervereinfachung – Steuergerechtigkeit, Schriftenreihe, Heft Nr. 84, Wiesbaden.

Scherf, W. (2009): Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. Stuttgart.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de