

55 Hohe Mitnahmeeffekte beim Kindergeld für volljährige Kinder – BMF unterlässt Erfolgskontrolle

(Kapitel 6001 Titel 011 01)

Zusammenfassung

Mitnahmeeffekte beim Kindergeld für volljährige Kinder führen zu zusätzlichen Ausgaben von rund einer Milliarde Euro pro Jahr, die der Gesetzgeber so nicht eingeplant hatte. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat es versäumt, den Gesetzgeber über diese bereits seit dem Jahr 2014 absehbare Entwicklung zu unterrichten.

Das Steuervereinfachungsgesetz 2011 (StVG 2011) reformierte den Familienleistungsausgleich (FLA). Der Gesetzgeber wollte den Bezug des Kindergeldes für volljährige Kinder vereinfachen und nahm dafür zusätzliche Ausgaben von 200 Mio. Euro jährlich in Kauf. Es sind jedoch deutlich mehr volljährige Kinder im FLA zu berücksichtigen als der Gesetzgeber ursprünglich angenommen hatte. Bereits kurz nach der Reform fielen zusätzliche Ausgaben von mehr als 500 Mio. Euro jährlich an. Obwohl diese volljährigen Kinder ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen bestreiten können, erhalten deren Eltern Kindergeld. Die Mitnahmeeffekte allein aus Kindergeldzahlungen dürften zwischenzeitlich rund eine Milliarde Euro pro Jahr betragen. Die Reform verringerte den Verwaltungsaufwand zudem nicht wie erwartet.

Das BMF hat diese Entwicklung nicht nachgehalten. Es muss dem Gesetzgeber unverzüglich die notwendigen Informationen liefern. Nur auf dieser Grundlage kann er entscheiden, in welchem Umfang künftig volljährige Kinder im FLA zu berücksichtigen sind.

55.1 Prüfungsfeststellungen

Der FLA stellt den Aufwand der Eltern für den Unterhalt ihrer Kinder steuerfrei. Er entspricht der Höhe des Existenzminimums des Kindes und schließt die Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung mit ein. Dafür erhalten Eltern Kindergeld oder steuerliche Freibeträge (Kinderfreibetrag), wenn diese für sie günstiger sind. Das Kindergeld zahlen überwiegend die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (BA) aus. Der Bund erstattet hierfür der BA ihre Verwaltungskosten. Die Finanzämter berücksichtigen die Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuerveranlagung der Eltern.

Kindergeld für volljährige Kinder unabhängig von der Höhe ihres Einkommens

Mit dem StVG 2011 änderte der Gesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen volljährige Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres im FLA berücksichtigt werden können. Bis zum Jahr 2011 bezog er diese volljährigen Kinder nur ein, wenn ihr eigenes Einkommen unter einer bestimmten Grenze blieb. Die Einkommensgrenze orientierte sich am Existenzminimum eines Erwachsenen. Seit dem Jahr 2012 wird ein solches volljähriges Kind im FLA bis zum Abschluss seiner ersten Berufsausbildung berücksichtigt. Danach nur, falls es nicht oder nur bis zu 20 Wochenstunden arbeitet, in einem Ausbildungsverhältnis steht oder geringfügig beschäftigt ist. Die Höhe des Einkommens des Kindes ist ohne Belang.

Gesetzesziel nicht erreicht

Nach Ansicht des Gesetzgebers war die Prüfung der Einkommensgrenze in vielen Fällen kompliziert und aufwendig. Von ihr seien nur wenige volljährige Kinder betroffen gewesen. Durch den Wegfall der Einkommensgrenze verringere sich der Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten (Eltern und ihre volljährigen Kinder, Finanzämter und Familienkassen).

Tatsächlich hat sich der Verwaltungsaufwand nicht wie erwartet vermindert. Bei den Familienkassen der BA stiegen die Verwaltungskosten je Kind seit dem Jahr 2010 fast doppelt so stark an wie die Lebenshaltungskosten.

Hinzu kamen viele Verfahren vor den Finanzgerichten und dem Bundesfinanzhof zur Auslegung der Gesetzesänderung. Zuvor stritten die Eltern mit den Familienkassen häufig darüber, in welcher Höhe Einkünfte der Kinder einzubeziehen sind. Nach der Reform ging es oft darum, wann eine erste Berufsausbildung beendet ist. Die praktische Umsetzung der Gerichtsentscheidungen führte zu weiterem Verwaltungsaufwand.

Hoher Zuwachs an volljährigen Kindern im Familienleistungsausgleich

Der Gesetzgeber nahm an, dass die Anzahl der volljährigen Kinder im FLA um 70 000 Fälle zunehmen würde. Er erwartete zusätzliche Ausgaben und geringere Steuereinnahmen von insgesamt 200 Mio. Euro jährlich. Im Jahr 2014 wurden bereits 225 000 volljährige Kinder zusätzlich im FLA berücksichtigt. Diese verursachten jährliche Kindergeldausgaben von mindestens 500 Mio. Euro. Die geringeren Steuereinnahmen durch Vergünstigungen wie den Kinderfreibetrag, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende oder die Kinderzulage bei Riesterverträgen waren hierin noch nicht eingerechnet.

Ausbildungsvergütungen in den vergangenen Jahren stark gestiegen

Die durchschnittlichen monatlichen Ausbildungsvergütungen sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Die Lebenshaltungskosten und das steuerliche Existenzminimum erhöhten sich im Vergleich dazu nicht so stark. Die Kinder erhalten in vielen Ausbildungsberufen ein Entgelt, mit dem sie ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren können. So zahlt der öffentliche Dienst an seine Auszubildenden, Anwärter und Praktikanten Entgelte, die teilweise deutlich über dem steuerlichen Existenzminimum liegen. Entsprechendes gilt für Soldaten, die eine Ausbildung in der Bundeswehr absolvieren, und für viele dual Studierende oder Auszubildende in einer dualen Ausbildung, vor allem im letzten Ausbildungsjahr. Gleichwohl erhalten in diesen Fällen die Eltern zusätzlich Kindergeld oder den Kinderfreibetrag.

Bundesministerium der Finanzen unterließ Erfolgskontrolle

Dem BMF waren die tatsächlichen Auswirkungen des StVG 2011 bekannt. Es sah keine Notwendigkeit, den Erfolg der Gesetzesänderung zu überprüfen. Die ihm vorliegenden Daten wertete es nicht aus. Es verwies auf einen fehlenden Gesetzauftrag.

55.2 Würdigung

Der Gesetzgeber wollte mit dem StVG 2011 volljährige Kinder sachgerecht und rechtssicher im FLA berücksichtigen. Für die Beteiligten sollte sich der Aufwand vermindern. Die Erwartungen des Gesetzgebers haben sich offenkundig nicht erfüllt. Weder ist der Verwaltungsaufwand spürbar gesunken, noch hat sich für Eltern und Verwaltung die Rechtsanwendung vereinfacht. Bereits im Jahr 2014 gab es hingegen dreimal mehr volljährige Kinder im FLA als geschätzt. Diese Kinder konnten häufig selbst ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen bestreiten. Infolgedessen waren deren Eltern nicht zum Unterhalt verpflichtet und benötigten daher keine zusätzliche Unterstützung.

Der Gesetzgeber stellt das steuerliche Existenzminimum der Kinder mit dem Grundfreibetrag (9 744 Euro im Jahr 2021) vollständig steuerfrei. Bei einem so hohen Einkommen der Kinder benötigen die Eltern keine staatliche Förderung. Sie erhalten dennoch Kindergeld sowie weitere steuerliche Vergünstigungen. Dadurch entstehen Mitnahmeeffekte.

Die Fälle, in denen volljährige Kinder während der Ausbildung auskömmlich verdienen und Kindergeld beziehen, werden angesichts der Entwicklung der Ausbildungsvergütungen weiter steigen. Da sich zudem das Kindergeld in den letzten Jahren mehrfach erhöht hat, dürften sich die Ausgaben für solche Kindergeldfälle seit dem Jahr 2014 fast verdoppelt haben. Das BMF hätte die Entwicklung beobachten und den Gesetzgeber frühzeitig darüber unterrichten müssen, dass die ursprünglichen Annahmen nicht eingetroffen sind. Das BMF muss dies nun unverzüglich nachholen. Denn der Gesetzgeber kann nur anhand dieser Informationen entscheiden, ob er eine solche Entwicklung der Ausgaben im FLA auch künftig hinnehmen will.

55.3 Stellungnahme

Das BMF weist darauf hin, dass sich der Gesetzgeber mit dem StVG 2011 bewusst dafür entschieden habe, volljährige Kinder unabhängig von der Höhe ihres Einkommens bis zum Ende ihrer ersten Berufsausbildung zu berücksichtigen. Dass ein Teil dieser Kinder aufgrund ihres Einkommens ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten kann, sei dem Gesetzgeber bekannt gewesen.

Die Gesetzesänderung führe auch nicht zu höherem Verwaltungsaufwand. Nach Auffassung des BMF ließen höhere Personal- und Sachkosten die Verwaltungskosten ansteigen. Zudem sei ab dem Jahr 2015 die Anzahl von Kindergeldfällen mit Bezug zu zwischen- und überstaatlichem Recht (züR-Fälle) erheblich gestiegen. Die Bearbeitung von solchen züR-Fällen sei für die Verwaltung viel aufwendiger.

Ebenso habe sich das BMF mit der Gesetzesänderung fachlich und organisatorisch auseinandergesetzt. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) habe als Fachaufsicht über das Kindergeld umfangreich an das BMF über die Bearbeitung von Kindergeldfällen volljähriger Kinder und die Schwierigkeiten dabei berichtet.

Die unterbliebene Erfolgskontrolle beabsichtige das BMF nunmehr mit Unterstützung des BZSt nachzuholen. Es stehe dazu bereits in Kontakt mit dem BZSt. Der Auftrag werde erteilt, sobald die notwendigen Kriterien sowohl für das Konzept als auch für die Durchführung der Erfolgskontrolle abgestimmt sind.

55.4 Abschließende Würdigung

Der Gesetzgeber erwartete mit der Gesetzesänderung einen leichten Anstieg zusätzlicher Kindergeldfälle im FLA. Vor diesem Hintergrund nahm er bewusst in Kauf, dass der FLA auch volljährige Kinder berücksichtigt, die ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können. Tatsächlich gab es jedoch bereits kurz nach der Gesetzesänderung mehr als dreimal so viele zusätzliche Kindergeldfälle wie angenommen. Ob der Gesetzgeber in Kenntnis der tatsächlichen Entwicklung der Fallzahlen die hohen Mitnahmeeffekte in Kauf genommen hätte, bleibt fraglich. Das BMF hat es bisher versäumt, den Gesetzgeber über die Entwicklung der Ausgaben zu unterrichten. Diese Kenntnis wäre aber notwendig gewesen, damit der Gesetzgeber seine Entscheidung zum StVG 2011 hätte überprüfen können.

Das StVG 2011 sollte den Verwaltungsaufwand verringern. Das BMF hat bisher nicht nachgehalten, ob die Änderung des Gesetzes dieses Ziel erreicht hat. Aus der Entwicklung der Verwaltungskosten (ohne züR-Fälle) lässt sich eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwandes nicht herleiten.

In ihrem Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 vereinbarten die Regierungsparteien, alle kindbezogenen Leistungen wie auch das Kindergeld in einer Kindergrundsicherung zu bündeln. Volljährige Kinder sollen die Kindergrundsicherung direkt erhalten. Um diese staatliche Leistung

zielgerichtet ausgestalten zu können, sind die Ergebnisse der angekündigten Erfolgskontrolle wichtig. Denn sie können dem Gesetzgeber Anhaltspunkte geben, wie er die Kindergrundsicherung für volljährige Kinder sachgerecht gestalten und Mitnahmeeffekte vermeiden kann.

Der Bundesrechnungshof fordert daher das BMF auf, die angekündigte Erfolgskontrolle umgehend durchzuführen.