

**W**

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Kürzung der Bezugsdauer des Kindergeldes und  
Vertrauensschutz**

- Ausarbeitung -

## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasser/in: [REDACTED]

Kürzung der Bezugsdauer des Kindergeldes und Vertrauensschutz

Ausarbeitung WD 3 - 078 /07

Abschluss der Arbeit: 02.03.2007

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste 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. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

## 1. Einleitung

Diese Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, inwieweit die Kürzung der Bezugsdauer des Kindergeldes für die Gruppe der unter 25jährigen volljährigen Kinder diese in ihrem staatlich garantierten Vertrauensschutz verletzt. Aus den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, die der Staat seinen Bürgern garantiert, folgt das Rückwirkungsverbot. Folgend wird zunächst kurz dargestellt, welche Formen der Rückwirkung in Betracht kommen, sodann wird geprüft, ob die Kürzung der Bezugsdauer des Kindergeldes eine verfassungswidrige Rückwirkung darstellt.

## 2. Der Vertrauensschutz des Bürgers bei der Änderung von Gesetzen (Rückwirkungsverbot)

**Vertrauensschutz** bedeutet Schutz vor Rechtsänderungen, die nicht vorhergesehen werden und auf die die Bürger ihr Verhalten nicht einstellen konnten. Fragt man danach, wie die Verfassung das Vertrauen des Bürgers auf den Bestand von Steuergesetzen schützt, so wird man keine Norm im Grundgesetz finden, die sich ausdrücklich zu dieser Frage äußert. Es gibt lediglich in **Artikel 103 Abs. 2 Grundgesetz (GG)** eine Norm, die ein Rückwirkungsverbot für Strafgesetze anordnet. Ein Verhalten darf danach nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit schon vor der Tat gesetzlich bestimmt war (nulla poena sine lege). Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gerade am Beispiel des Steuerrechts Grundsätze entwickelt, nach denen auch außerhalb des soeben genannten Art. 103 Abs. 2 GG das Vertrauen des Einzelnen auf die Verlässlichkeit der Rechtsordnung schutzwürdig sein kann. Der Bürger muss sich grundsätzlich darauf verlassen können, dass Sachverhalte der Vergangenheit nicht später neu bewertet werden und andere als die ursprünglich vom Gesetz vorgesehenen Rechtsfolgen auslösen<sup>1</sup>. Denn der Bürger kann sich für die Vergangenheit nicht auf die geänderten Normaussagen einstellen. Er kann „gelebtes Leben“ nicht rückgängig machen. Diesen Schutz seines Vertrauens entnimmt das BVerfG dem Rechtsstaatsprinzip, das in **Artikel 20 Abs. 3 GG** und **Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG** zum Ausdruck kommt, und das Rechtssicherheit und Vertrauen verbürgt<sup>2</sup>. Um rationale Kriterien für die verfassungsrechtliche Behandlung von Gesetzen mit Vergangenheitsbezug zu gewinnen, hat das BVerfG folgende Fallgruppen entwickelt:

---

1 BVerfGE 97, 67 (78).

Eine **echte Rückwirkung** eines Gesetzes liegt vor, wenn das Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift. Ein derartiges Gesetz wäre wegen Verstoßes gegen das Gebot der Rechtssicherheit grundsätzlich verfassungswidrig. Vertrauensschutz kann aber dort nicht in Frage kommen, wo das Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt wäre<sup>3</sup>. Die Grenzen des Vertrauensschutzes sind nach der Rechtsprechung des BVerfG's erreicht, wenn

- der Bürger zu dem Zeitpunkt, auf den sich das rückwirkende Gesetz bezieht, mit der Neuregelung rechnen konnte,
- die bisherige Rechtslage unklar und verworren war,
- der Bürger sich auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein verlassen hat, oder
- zwingende Gründe des gemeinen Wohls die Rückwirkung rechtfertigen.

Eine **unechte Rückwirkung** liegt vor, wenn Gesetze unmittelbar nur auf gegenwärtige, nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirken.

Sehr häufig betreffen Gesetze, die ein Rechtsgebiet oder eine Rechtsfrage für die Zukunft regeln sollen, auch Rechte oder Rechtsbeziehungen, die in der Vergangenheit begründet worden sind, aber noch fortbestehen (z.B. Kindergeld). Eine unechte Rückwirkung ist nur dann verfassungswidrig, wenn das Gesetz in einen Vertrauenstatbestand eingreift und die Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für die Allgemeinheit das Interesse des Einzelnen am Fortbestand des bisherigen Zustandes nicht übersteigt<sup>4</sup>.

Mit der beabsichtigten Änderung des **§ 32 Einkommenssteuergesetz (EStG)** wird die Altersgrenze für die Gewährung von Kindergeld bzw. kindbedingten Freibeträgen für Kinder ab dem Geburtsjahrgang 1983 von vor Vollendung des 27. Lebensjahres auf vor Vollendung des 25. Lebensjahres abgesenkt und für Kinder des Geburtsjahres 1982 auf vor Vollendung des 26. Lebensjahres.

Neben einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage trägt diese Maßnahme laut Gesetzesbegründung<sup>5</sup> auch der künftig veränderten Bildungsstruktur mit schneller zu erreichenden Schulabschlüssen Rechnung. Sie vermittelt zudem einen gewissen Anreiz, ein aufgenommenes Studium zügig zu beenden.

---

2 BVerfGE 97, 67 (79).

3 BVerfGE 19, 127.

4 BVerfGE 36, 73 (82); 40, 65 (75f.).

5 BT-Drs. 16/1545, S. 8.

Sollten diese Argumente (Gesetzesbegründung), also das gesetzgeberische Anliegen, das Interesse des Einzelnen am Fortbestand des bisherigen Zustandes übersteigen, wäre die Kürzung der Bezugsdauer des Kindergeldes von 27 auf 25 Jahre als unechte Rückwirkung nicht verfassungswidrig und vom Bürger zu tragen.

Die **Bezugsdauer** ist ein ähnlicher Wert - wie die **Höhe** des Kindergeldes. Würde die Bezugsdauer bis zum 27. Lebensjahr fortgesetzt, aber dafür die Höhe des Kindergeldes durch Gesetz reduziert, wäre der Bürger in einer ähnlich ungünstigen Situation. Er bekommt länger, aber dafür weniger Geld. Somit kann man die Diskussion um die Höhe des Kindergeldes mit der um die Bezugsdauer vergleichen. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes wurden vom Gesetzgeber auch bei der Änderung der Bezugsdauer des Kindergeldes beachtet.

Wenn das Existenzminimum des Kindes durch die Neuregelungen weiterhin gewährleistet ist, wäre das Interesse des Einzelnen am Fortbestand der Bezugsdauer bis zum 27. Lebensjahr nicht mehr gerechtfertigt. Nur bei einer Gefährdung des Existenzminimums des Kindes durch die Kürzung der Bezugsdauer, läge ein berechtigtes Interesse des Einzelnen am Fortbestand des bisherigen Zustandes vor, und eine verfassungswidrige unechte Rückwirkung wäre gegeben. Aus den vorher genannten Gründen handelt es sich hier somit um eine verfassungsmäßige unechte Rückwirkung, die vom Bürger zu tragen ist.

Natürlich bleibt es dem Bürger nicht verwehrt, nach Erschöpfung des Rechtsweges vor dem Verfassungsgericht eine **Verfassungsbeschwerde** (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) mit der Behauptung, durch das Gesetz in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein, zu erheben.

Für die Gruppe der Jahrgänge, die durch eine **spätere Einschulung** und eine **längere Schulzeit** (13 statt 12 Jahre) eine **Benachteiligung** erfahren, hat der Gesetzgeber nur die **Übergangs- und Anwendungsvorschriften** nach den neuen §§ 19 ff. **Bundeskindergeldgesetz**<sup>6</sup> (BKGG) geschaffen.

---

6 Bundeskindergeldgesetz (BKGG) Ausdruck Anlage 10.



### 3. **Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens**

Die Kürzung der Bezugsdauer des Kindergeldes wird mehrheitlich von den Sachverständigen, die zur **Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses**<sup>7</sup> am 01.06.2006 geladen wurden, als verfassungs- und steuerrechtlich unbedenklich bewertet. Sachverständige, die Bedenken geäußert haben werden anhand von zwei Beispielen in der Anlage 5 und 6 aufgeführt.

- **Jürgen Brandt, Präsident des Dt. Finanzgerichtstages und Richter am Bundesfinanzhof**<sup>8</sup>:

...“Wir haben immer schon im Bereich des Sozialrechts zeitliche Begrenzungen gehabt. Es gab immer eine zeitliche Grenze für andere kindbezogene Leistungen. Diese wurden politisch festgelegt, aber man konnte nicht sagen, dass eine darüber hinaus gehende Festlegung verfassungsrechtlich geboten war, es sei denn, es betraf das Existenzminimum, das durch das Bundesverfassungsgericht abgesichert war. Deshalb meine ich, im Kern ist gegen eine solche Beschränkung auf Kindergeldansprüche bis zum 25. Lebensjahr aus rechtlichen Gründen nichts einzuwenden.“...

- Anlage 1 -

- **Jürgen Brandt, Präsident des Dt. Finanzgerichtstages und Richter am Bundesfinanzhof**<sup>9</sup>:

...“Der Umfang der steuerlichen Berücksichtigung kindbedingter Belastung ist, soweit die vom Bundesverfassungsgericht konkretisierten verfassungsrechtlichen Grenzen im Hinblick auf eine Wahrung des Existenzminimums gewahrt werden, eine politische Entscheidung des Gesetzgebers.“...

- Anlage 2 -

---

7 Protokoll Nr. 16/22, öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2007 BT-Drs. 16/1545.

8 Aus dem Wortprotokoll des Finanzausschusses vom 01.06.2006 (22. Sitzung), Protokoll Nr. 16/22, Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2007 (BT-Drs. 16/1545), S. 35.

9 Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, S. 7 ([http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/26-Juergen\\_Brandt.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/26-Juergen_Brandt.pdf)).

- **Prof. Dr. jur. habil. Karl-Georg Loritz<sup>10</sup>:**

...“Die Absenkung der Altersgrenze für die Gewährung von Kindergeld und Kindergeldbedingten Steuerfreibeträgen ist eine politische Entscheidung, die verfassungsrechtlich und auch steuersystematisch nicht zu beanstanden ist.“...

- Anlage 3 -

- **Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter<sup>11</sup>:**

...“Die Absenkung der Altersgrenze ist primär eine politische Entscheidung. Bedenken aus verfassungsrechtlicher Sicht sind nicht ersichtlich.“...

- Anlage 4 -

- **Deutscher Familienverband<sup>12</sup>:**

...“Durch die Verkürzung des Kindergeldes und die damit verbundenen Folgewirkungen werden Familien im Vergleich zu anderen Steuerzahlern überdurchschnittlich belastet. Auch aus bildungspolitischer Sicht ist die Verkürzung nicht nachvollziehbar. Ein Land ohne Rohstoffe lebt von der Investition in die Bildung seiner Kinder. Die deutsche Bildungspolitik setzt dabei im Wesentlichen auf die finanzielle Verantwortung der Eltern. Die daraus erwachsende finanzielle Belastung, die durch die in mehreren Bundesländern bereits vollzogene Einführung von Studiengebühren weiter verstärkt wird, muss sich in der Ausgestaltung des Familienleistungsausgleichs widerspiegeln. Der Deutsche Familienverband fordert daher nachdrücklich den Verzicht auf die willkürliche Herabsetzung der Altersgrenze und aller daran im Gesetzentwurf geknüpften Folgewirkungen.“...

- Anlage 5 -

---

10 Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, S. 7 ([http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/31-Prof\\_\\_Loritz.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/31-Prof__Loritz.pdf)).

11 Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, S. 3 ([http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/02-Bund\\_dt\\_\\_Finanzrichter.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/02-Bund_dt__Finanzrichter.pdf)).

12 Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, S. 2ff. ([http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/13-Dt\\_FamVerband.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/022/Stellungnahmen/13-Dt_FamVerband.pdf)).

- **Verband allein erziehender Mütter und Väter<sup>13</sup>:**

...“Die Kürzung der Bezugsdauer des Kindergelds ist ein völlig falsches Signal ihrer Wirkung sozial ungerecht - zumal die Bundesregierung den zielgerichteten Ausbau wirksamer Instrumente der Familienpolitik auf ihrem Programm stehen hat. Der 7. Familienbericht der Bundesregierung bestätigt dies aktuell: Erst muss die lange wirtschaftliche Abhängigkeit vom Elternhaus geändert werden, bevor der Bezug des Kindergeldes verkürzt werden kann. Kindergeld ist die wichtigste Leistung – es muss seiner Bezugsdauer erhalten bleiben und in seiner Höhe der Entlastungswirkung den Freibetrag angeglichen werden. Die Kürzung der Bezugsdauer um zwei Jahre faktisch eine Kürzung des Betrags über die restliche Zeit. Einelternfamilien sind die von Armut am stärksten betroffene Gruppe in der deutschen Bevölkerung – jede Kürzung ihres Einkommens verschärft die sozialpolitische Situation und wirft Folgekosten den kurzfristigen Einsparungseffekt, wie der Gesetzentwurf ihn vorrechnet, bei weitem übertreffen.

Der VAMV fordert die Koalition aus CDU/CSU und SPD auf, die geplante Änderung streichen und die Kindergeldregelung so zu belassen, wie sie gegenwärtig ist.“...

- **Anlage 6 -**

- **Bundesministerium der Finanzen (BMF)<sup>14</sup>:**

Das BMF hat am 21.02.2007 darauf hingewiesen, dass die wegen der **Höhe des Kindergeldes** (vergleichbar mit der Bezugsdauer) für die Jahre 1996 bis 2000 eingelegten Einsprüche durch eine im Jahressteuergesetz 2007 enthaltene Vorschrift<sup>15</sup> mit Wirkung vom 1. Januar 2007 kraft Gesetzes zurückgewiesen worden sind.

Diese Einsprüche können keinen Erfolg haben, da die ab 1. Januar 1996 geltenden Regelungen zur Höhe des Kindergeldes den **Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts** zur Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes<sup>16</sup> entsprechen. Außerdem kann nur im Einkommensteuer-Veranlagungsverfahren – nicht aber im Kindergeldverfahren – darüber entschieden werden, ob das Existenzminimum eines Kindes in ausrei-

---

13 Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, S. 1-2 ([http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoeungen/022/Stellungnahmen/37-Verb\\_\\_alleinerziehender\\_M\\_\\_und\\_V\\_\\_.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoeungen/022/Stellungnahmen/37-Verb__alleinerziehender_M__und_V__.pdf)).

14 Siehe unter:  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/DE/Aktuelles/Pressemitteilungen/2007/02/20072102\\_PM017.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Pressemitteilungen/2007/02/20072102_PM017.html).

15 § 18a Abs. 11 (neu) Einführungsgesetz zur Abgabenordnung (EGAO).



chender Höhe von der Einkommensteuer freigestellt wird. Weder aus **Artikel 6 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)** noch aus dem **Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Abs. 1 GG** lässt sich ein Anspruch auf Erhalt von Kindergeld zur Förderung der Familie (§ 31 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes) **in einer bestimmten Höhe** (entsprechend in einer bestimmten Dauer) ableiten. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in mehreren Beschlüssen Verfassungsbeschwerden zur Höhe des Kindergeldes für die Jahre 1996 und 2000 nicht zur Entscheidung angenommen.

#### 4. Literatur

- **Aspekte von Rückwirkung und Vertrauensschutz**, Rainer Schlegel, in: Vierteljahrsschrift für Sozialrecht (VSSR), 2004, 5, S. 313-347.
- **Anlage 7, Steuerreform und Vertrauensschutz**, Snelting, Martin, in: Wirtschaftsdienst Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1997, 1, S. 58-64.
- **Anlage 8, Vertrauensschutz im Steuerrecht**, Prof. Dr. Kirchhof, Paul, in: Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, 2004, Band 27, S. 1-8.
- **Anlage 9, Rückwirkung und Vertrauensschutz im Lichte der aktuellen Steuerreformdiskussion**, Schwenke, Michael, in: Finanz-Rundschau Ertragssteuerrecht (FR), 1997, 2, S. 45-50.

---

16 Aufgestellte Vorgaben zur Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes in den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998 – 2 BvL 42/93, 2BvR 1220/93, 2 BvR 1852/97, 2 BvR 1853/97 –(Bundessteuerblatt 1999 Teil II S. 174, 193 und 194).