

Beschluss

BVerfG, § 1 Abs. III S. 1 BKGG, Art. 6
Abs. 1 GG

Kindergeld auch bei Aufenthaltsbefugnis

1. Vom Kindergeldbezug sollen nicht in der Vergangenheit in den Jahren 1994 und 1995 allein diejenigen ausgeschlossen werden, die – nur – im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis (i.d.R. humanitärer Aufenthaltsstatus) waren.

2. Es ist mit dem Gleichheitssatz unvereinbar, AusländerInnen mit Aufenthaltsbefugnis generell von der Kindergeldgewährung auszuschließen. § 1 Abs. 3 S. 1 BKGG in der Fassung des 1. SKWPG¹ war insoweit mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

Beschluss des BVerfG v. 6.7.2004 – 1 BvL 4/97

Aus den Gründen:

A.

Die Verfahren betreffen die Nichtgewährung von Kindergeld in den Jahren 1994 und 1995 an Ausländer, die keine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung, sondern nur eine Aufenthaltsbefugnis hatten. Das vorlegende Gericht hält die der Versagung zugrunde liegende Regelung für verfassungswidrig.

[...]

II.

Die Kläger der Ausgangsverfahren waren im streitbefangenen Zeitraum Ausländer und hatten Aufenthaltsbefugnisse. Die Kindergeldbehörden hoben die zugunsten der Kläger ergangenen Kindergeldbewilligungen aufgrund der Neuregelung von § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG durch das 1. SKWPG auf mit der Folge, dass die Kläger für die Zeit ab Januar 1994 kein Kindergeld erhielten. Die Widersprüche und die Klagen zum Sozialgericht blieben jeweils erfolglos.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 4/97 ist libanesischer Staatsangehöriger und lebt mit seiner Familie seit Mai 1986 in der Bundesrepublik Deutschland. Sein Asylantrag blieb erfolglos. Die Ausländerbehörde sah von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ab; der Aufenthalt der Familie wurde wiederholt befristet geduldet. Seit Februar 1991 hatte der Kläger eine befristete Aufenthaltsbefugnis, die mehrfach verlängert wurde. Nach der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland bezog er für sich und seine Familie zunächst Sozialhilfe. Seit Oktober 1990 war er erwerbstätig, ab März 1994 war er arbeitsunfähig erkrankt und bezog in der Folge Krankengeld. Ab August 1994 war er arbeitslos und erhielt Arbeitslosengeld.

¹ Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21.12.1993.

Ab Mai 1994 erhielt er fast durchgehend ergänzende Sozialhilfe. In den Jahren 1994 und 1995 musste er keine Einkommensteuer zahlen.

Der Kläger erhielt seit September 1987 Kindergeld, zuletzt im Dezember 1993 für seine in den Jahren 1982 bis 1992 geborenen fünf Kinder. Das zuständige Arbeitsamt hob die Kindergeldbewilligung unter Hinweis auf die Neufassung von § 1 Abs. 3 Satz 1 BKG auf.

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 5/97 stammt ebenfalls aus dem Libanon und bezeichnete sich als staatenlos. Seit dem Jahre 2001 hat er die deutsche Staatsangehörigkeit. Er reiste im Juli 1985 in die Bundesrepublik Deutschland ein. Sein Asylantrag blieb erfolglos. Eine Abschiebung erfolgte nicht. Ausländerrechtliche Duldungen wurden regelmäßig befristet verlängert. Im Oktober 1991 erhielt der Kläger eine Aufenthaltsbefugnis, die ebenfalls wiederholt befristet verlängert wurde. Seit Februar 1992 war er erwerbstätig. In der Zeit von April bis Dezember 1995 erhielt er ergänzende Sozialhilfe. In den Jahren 1994 und 1995 musste er keine Einkommensteuer zahlen.

Der Kläger erhielt von Februar 1989 bis Dezember 1993 für zuletzt sechs Kinder Kindergeld. Die Kindergeldbehörde hob die Bewilligung unter Hinweis auf die Neufassung von § 1 Abs. 3 Satz 1 BKG für die Zeit ab Januar 1994 auf.

3. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 6/97 ist polnischer Staatsangehöriger und reiste im November 1986 in die Bundesrepublik Deutschland ein. Sein Asylverfahren blieb erfolglos. In der Folgezeit wurden dem Kläger mehrfach verlängerte und zeitlich befristete Bescheinigungen über die Aussetzung der Abschiebung erteilt. Seit Juli 1991 hatte er eine Aufenthaltsbefugnis. Der Kläger lebte zunächst von Sozialhilfe. Von August 1989 an war er erwerbstätig; ergänzend bezog er Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld. Im Jahr 1994 musste er keine Einkommensteuer zahlen. Im Jahre 1995 bezog er durchgehend ergänzende Sozialhilfe.[...]

B.

§ 1 Abs. 3 Satz 1 BKG in der Fassung des 1. SKWPG war mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

I.

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Dem Gesetzgeber ist damit aber nicht jede Differenzierung verwehrt. Ihm kommt im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise ein Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 99, 165 [178]; 106, 166 [175 f.]).

Für den Gesetzgeber ergeben sich aber aus dem allgemeinen Gleichheitssatz umso engere Grenzen, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfGE 82, 126 [146]; 88, 87 [96]; 106, 166 [176]). Der hierbei zu berücksichtigende Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG von Ehe und Familie enthält keine Beschränkung auf Deutsche (vgl. BVerfGE 31, 58 [67]; 51, 386 [396]; 62, 323 [329]).

Strengere Anforderungen an eine an die Zugehörigkeit zu einer Personengruppe anknüpfende Unterscheidung sind auch dann zu stellen, wenn der Einzelne das Vorliegen des Differenzierungsmerkmals nicht durch eigenes Verhalten beeinflussen kann. Ihr ausländerrechtlicher Status war für die Kläger der Ausgangsverfahren im Wesentlichen unabhängig von ihrem eigenen Verhalten. Die zur Prüfung vorgelegte Regelung konnte im Gegenteil dazu beitragen, dass sie ihren Status nicht durch eigene Leistung verbessern konnten. Denn der Verlust des Kindergeldes konnte die Notwendigkeit der Inanspruchnahme ergänzender Sozialhilfe erhöhen, was wiederum der Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus entgegenstehen konnte.

Ob die zur Prüfung gestellte Regelung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, hängt davon ab, ob für die getroffene Differenzierung Gründe von solchem Gewicht bestanden, dass sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen konnten.

II.

Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis verloren mit dem In-Kraft-Treten der Neuregelung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG durch das 1. SKWPG ihren Anspruch auf Kindergeld oder der Anspruch wurde ihnen bei erstmaliger Antragstellung nach dem 31. Dezember 1993 von vornherein versagt. Damit wurden sie schlechter gestellt als Deutsche und Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis. [...]

Die Ungleichbehandlung traf damit besonders ausländische Eltern ohne Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis, deren Einkommen einerseits so niedrig war, dass sie nicht oder jedenfalls nicht in vollem Umfang von den Kinderfreibeträgen profitierten, andererseits aber doch so hoch, dass sie nicht ausschließlich von Sozialhilfe leben mussten.

III.

Diese Ungleichbehandlung war sachlich nicht gerechtfertigt. Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Auch in Anerkennung eines Gestaltungsspielraums für den Gesetzgeber fehlte es daran bei der Regelung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG in der Fassung des 1. SKWPG. Denn es sind keine Gründe ersichtlich, die so gewichtig wären, dass sie die unterschiedliche Behandlung ausländischer Eltern ohne Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis im Vergleich zu anderen ausländischen Eltern rechtfertigen könnten.

1. Die zur Prüfung gestellte Vorschrift ist nicht schon deshalb gerechtfertigt, weil dem Gesetzgeber bei der Entscheidung darüber, auf welche Weise er den ihm aufgetragenen Schutz der Familie verwirklichen will, ein Gestaltungsspielraum zusteht (vgl. BVerfGE 43, 108 [124]; 82, 60 [81]; 106, 166 [177]).

Der Gesetzgeber hat neben der Familienförderung auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und dabei vor allem auf die Funktionsfähigkeit und das Gleichgewicht des Ganzen zu achten (vgl. BVerfGE 82, 60 [82]; 87, 1 [35 f.]; 103, 242 [259]; 106, 166 [177 f.]). Demgemäß lässt sich der Wertentscheidung des Art. 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip zwar die allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich entnehmen, nicht aber die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise ein

solcher sozialer Ausgleich vorzunehmen ist (vgl. BVerfGE 87, 1 [36]; 103, 242 [259]; 106, 166 [178]). Es darf jedoch nicht allein aus fiskalischen Erwägungen eine Gruppe von Personen, gegenüber denen der Staat aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG grundsätzlich zu einem Familienlastenausgleich verpflichtet ist, von einer bestimmten Leistung ausgeschlossen werden, die anderen gewährt wird. Der Ausschluss muss vielmehr sachlich gerechtfertigt sein. Daran fehlt es hier.

2. Das Kindergeld war seit seiner Einführung dazu bestimmt, die wirtschaftliche Belastung, die Eltern durch die Sorge für ihre Kinder entsteht, teilweise auszugleichen (vgl. BVerfGE 11, 105 [115]; 22, 28 [36]; 22, 163 [168]; 23, 258 [263]; 29, 71 [79]).

Mit der Einführung eines einheitlichen Familienlastenausgleichs in Form der Kindergeldgewährung durch das Einkommensteuerreformgesetz vom 5. August 1974 (BGBl I S. 1769) erhielt das Kindergeld zusätzlich die Funktion, einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass infolge der Abschaffung der Kinderfreibeträge die Minderung der Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen durch den Unterhalt für ihre Kinder im Steuerrecht nicht mehr berücksichtigt wurde (vgl. BVerfGE 43, 108 [123]).

Neben der steuerlichen Entlastungsfunktion des Kindergeldes behielt dieses aber den Charakter einer allgemeinen Sozialleistung, denn es war weiterhin zugleich zur Abmilderung der Kindesbedingten Belastungen bestimmt (vgl. BVerfGE 45, 104 [131]).

Seit der Neuregelung durch das Jahressteuergesetz 1996 wird die gebotene steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrages in Höhe des Existenzminimums des Kindes durch den Kinderfreibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG) oder durch das Kindergeld (§§ 62 bis 78 EStG) bewirkt. Soweit das Kindergeld zu der gebotenen steuerlichen Freistellung nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie (§ 31 Satz 2 EStG).

Das Kindergeld behält seine Funktion als Sozialleistung, wenn - wie in den Ausgangsverfahren - keine oder nur eine geringe Einkommensteuer zu zahlen ist oder wenn der Bezug von Kindergeld günstiger ist als die Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer. [...]

§ 1 Abs. 3 BKGG fügte sich nicht in das abgestimmte System des Verhältnisses von Steuerentlastung und Sozialleistung ein. Das Kindergeld als Sozialleistung ist für Eltern umso wichtiger, je niedriger ihr Einkommen und je höher ihre Kinderzahl ist. Zweck der Kindergeldzahlungen für die Gruppe der nicht steuerlich Begünstigten bleibt der Ausgleich der (im Vergleich zu Kinderlosen) verminderten finanziellen Leistungsfähigkeit der Familie (vgl. BVerfGE 108, 52 [70]). Deutsche, Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis und Ausländer ohne die-

se Aufenthaltstitel, die aber in Deutschland legal leben, sind in gleicher Weise durch die persönlichen und finanziellen Aufwendungen bei der Kindererziehung belastet. Diese besondere Belastung wurde bei Eltern oberhalb der Einkommensgruppe der hier Betroffenen durch Steuererleichterungen ausgeglichen, bei Eltern unterhalb dieser Einkommensgruppe erfolgte der Ausgleich durch Sozialhilfe, und zwar unabhängig von dem Grad der Verfestigung des Aufenthaltsstatus. Demgegenüber wurde bei Familien, die nicht oder nicht in vollem Umfang von den steuerrechtlich vorgesehenen Kinderfreibeträgen profitierten, gleichzeitig aber auch nicht ausschließlich von Sozialhilfe leben mussten, die verminderte finanzielle Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt.

Für eine solche Durchbrechung eines in der Erfüllung seines sozialstaatlichen Schutzauftrages aus Art. 6 Abs. 1 GG vom Gesetzgeber geschaffenen Systems bedürfte es besonders gewichtiger Gründe. Diese sind nicht ersichtlich.

3. Soweit es Ziel der gesetzlichen Neufassung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKG war, Kindergeld nur noch solchen Ausländern zu gewähren, von denen zu erwarten sei, dass sie auf Dauer in Deutschland blieben (vgl. BTDrucks 12/5502, S. 44), war die Regelung ungeeignet, das Ziel zu erreichen.

a) Die für die Erteilung des Aufenthaltstitels Aufenthaltsbefugnis maßgeblichen Gründe sind nicht typischerweise von nur vorübergehender Natur. Der Wegfall und der Zeitpunkt des Wegfalls des Aufenthaltszwecks sind ungewiss (vgl. Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 7. Aufl. 1999, § 30 Rn. 2; Dienelt, in: Fritz, Gemeinschaftskommentar zum Ausländerrecht, § 30 Rn. 2 [Stand: Juli 2001]). Diesem Umstand trägt auch der Gesetzgeber Rechnung, indem er die Möglichkeit eröffnet, die Aufenthaltsbefugnis zu einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 AuslG) oder zu einer Aufenthaltsberechtigung (§ 27 Abs. 2 Nr. 1 AuslG) werden zu lassen. Insofern stellt die Aufenthaltsbefugnis eine mögliche Vorstufe zum Daueraufenthalt dar, ein Umstand, auf den auch in der Gesetzesbegründung anlässlich der Einführung dieses Aufenthaltstitels ausdrücklich hingewiesen wurde (vgl. BTDrucks 11/6321, S. 66). Die Aufenthaltsbefugnis allein eignet sich deshalb nicht als Grundlage einer Prognose über die Dauer des Aufenthalts in Deutschland und damit auch nicht als Abgrenzungskriterium bei der Gewährung von Kindergeld.

b) Die vom Gesetzgeber gefundene Abgrenzung ist auch aus anderen Gründen nicht geeignet, Ausländer ohne zu erwartenden Daueraufenthalt vom Kindergeldbezug auszuschließen.

Zum einen wurde durch die Ausnahmenvorschrift des § 1 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz BKG in der zur Prüfung vorgelegten Fassung eine Ausländer-

gruppe privilegiert, von der in der Regel gerade kein Daueraufenthalt zu erwarten war. Ehegatten von Ausländern, die vorübergehend nach Deutschland entsandt sind, bleiben aller Wahrscheinlichkeit nach selbst nur vorübergehend hier. Ein Daueraufenthalt erscheint jedenfalls unwahrscheinlicher als im Falle der Kläger der Ausgangsverfahren. Zum anderen reichte für einen Anspruch auf Kindergeld eine befristete Aufenthaltserlaubnis (§§ 15 f., § 12 Abs. 2 Satz 1 AuslG), obwohl nach der Systematik des Ausländerrechts nicht jede befristete Aufenthaltserlaubnis in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, also in einen Daueraufenthalt, übergeht.

Zudem wurden von der Regelung gerade die Angehörigen der Gruppe betroffen, die rechtstatsächlich eher auf Dauer in Deutschland bleiben werden. Die Regelung benachteiligte nämlich im Wesentlichen Eltern, die in den deutschen Arbeitsmarkt integriert waren, da Eltern, die ausschließlich von Sozialhilfe lebten, nicht betroffen waren.

4. Ungeeignet war die Regelung auch zur Erreichung des in der Stellungnahme der Bundesregierung genannten Regelungszwecks, vermeintlich vorhandene Zuwanderungsanreize für – insbesondere kinderreiche – Ausländer abzubauen. Dass die Frage des Kindergeldes für die hier betroffene Gruppe Einfluss auf das Zuwanderungsverhalten hatte, ist weder belegt noch nachvollziehbar. Die Regelung benachteiligte nur Ausländer, die legal in Deutschland lebten und bereits in den deutschen Arbeitsmarkt integriert waren.

IV.

[...] Die Ausgangsverfahren bleiben ausgesetzt, bis der Gesetzgeber die verfassungswidrige Norm durch eine Neuregelung ersetzt hat (vgl. BVerfGE 28, 324 [363]). Wenn der Gesetzgeber für noch nicht rechts- oder bestandskräftig abgeschlossene Verfahren bis zum 1. Januar 2006 keine Regelung trifft, ist auf sie das bis zum 31. Dezember 1993 geltende Recht anzuwenden.