

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

5 Baukindergeld bei Verlängerung gesetzlich zielgenau regeln

(Kapitel 0604 Titel 893 05)

Zusammenfassung

Das Förderprogramm Baukindergeld ist nicht zielgenau; seine Voraussetzungen werden unzureichend geprüft. Im Fall einer Verlängerung sollten die Voraussetzungen des Baukindergeldes gesetzlich geregelt werden.

Baukindergeld erhalten Familien mit Kindern, sofern das Einkommen bestimmte Höchstbeträge nicht übersteigt. Es beträgt pro Kind 1 200 Euro jährlich über einen Zeitraum von zehn Jahren. Insgesamt stellt der Bund 10 Mrd. Euro bereit. Das Baukindergeld wird in sinngemäßer Anwendung des Zuwendungsrechts bewilligt. Die Familien dürfen den Antrag erst nach dem Einzug stellen. Der Zuwendungszweck ist dann bereits vollständig erfüllt. Daher verstößt das Baukindergeld gegen wesentliche Grundsätze des Zuwendungsrechts. Die Ausgestaltung des Förderprogramms ist nicht zielgenau, da für die Gewährung grundsätzlich die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Antrags maßgeblich sind. Der Eintritt der Volljährigkeit, der Auszug eines Kindes oder Erhöhungen des Einkommens mindern das bewilligte Baukindergeld nicht; später geborene Kinder erhöhen es nicht. Überdies werden die Fördervoraussetzungen nur unzureichend geprüft. So wird früheres Immobilieneigentum nicht berücksichtigt, obwohl das Programm ausdrücklich nur den Ersterwerb fördern will. Ein Nachweis der Kindergeldberechtigung ist ebenso wenig vorzulegen wie eine Baugenehmigung.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Falle einer Verlängerung oder Neuauflage des Programms die Voraussetzungen des Baukindergeldes gesetzlich zu regeln, eine Befristung vorzusehen und dabei – je nach Ausgestaltung der Förderung – eine steuerrechtliche Regelung in Betracht zu ziehen. Er hat das BMI aufgefordert, dafür zu sorgen, dass im laufenden Programm die Fördervoraussetzungen geprüft und nachgewiesen werden.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Das Baukindergeld ist als Förderprogramm ausgestaltet. Für das Förderverfahren ist das in der BHO geregelte Zuwendungsrecht sinngemäß anzuwenden. Von einer gesetzlichen Regelung hatte das BMI abgesehen, da ein Gesetz in dem von der Politik gesetzten Zeitrahmen nicht zu realisieren gewesen sei. Die Kreditanstalt

für Wiederaufbau (KfW) führt das Programm im Auftrag des Bundes durch. Die Gesamtkosten des Programms schätzte das BMI auf knapp 10 Mrd. Euro. Davon sind 400 Mio. Euro für den Verwaltungsaufwand und eine Gewinnmarge der KfW vorgesehen.

„Ersterwerb“ trotz Voreigentum

Gefördert werden soll der Ersterwerb (erstmaliger Kauf oder Neubau) von selbst genutztem Wohneigentum in Deutschland durch Familien mit minderjährigen Kindern. Pro Kind werden jährlich 1 200 Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren gezahlt. Voraussetzung ist, dass der Kaufvertrag bzw. die Baugenehmigung in die Zeit zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Dezember 2020 fällt. Hat die Familie bereits Eigentum an einer Wohnimmobilie in Deutschland, ist eine Förderung nicht möglich. Dagegen ist es unschädlich, wenn derartiges Eigentum vor dem Erwerb der neuen Wohnimmobilie bzw. vor Erteilung der Baugenehmigung veräußert worden ist.

Fördervoraussetzungen unzureichend geprüft

Der Antrag darf erst nach dem Einzug in das selbst genutzte Wohneigentum gestellt werden. Im Haushalt des Antragstellers muss mindestens ein minderjähriges Kind leben, für das er oder der im Haushalt lebende Ehegatte bzw. Partner kindergeldberechtigt ist. Das zu versteuernde jährliche Haushaltseinkommen darf maximal 90 000 Euro bei einem Kind zuzüglich 15 000 Euro für jedes weitere Kind unter 18 Jahren betragen. Maßgeblich ist der Durchschnitt aus dem im Inland zu versteuernden Einkommen des zweiten und dritten Jahres vor Antragseingang. Im Ausland erzieltetes Einkommen blieb außer Betracht. Als Nachweise sind im KfW-Zuschussportal die betreffenden Einkommensteuerbescheide, die Meldebestätigung und ein Grundbuchauszug hochzuladen, nicht aber die Baugenehmigung und der Kindergeldbescheid. Zur Qualitätssicherung ist vorgesehen, dass die KfW nach der Bewilligung die Richtigkeit der Angaben im Antrag anhand weiterer einzureichender Unterlagen stichprobenweise überprüft.

Änderungen nicht berücksichtigt

Für die Gewährung von Baukindergeld kommt es grundsätzlich auf die Verhältnisse zum Zeitpunkt der Antragstellung an. Einzig die Aufgabe der Selbstnutzung beendet den Anspruch auf die Zahlung von Zuschussraten. Hingegen mindern der Eintritt der Volljährigkeit, der Auszug eines Kindes oder Erhöhungen des Einkommens das bewilligte Baukindergeld nicht; später geborene Kinder erhöhen es nicht.

Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, das Baukindergeld in einer bestimmten Weise zu verwenden, etwa zur Finanzierung der Immobilie.

5.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Förderprogramm Baukindergeld wesentliche Grundsätze des Zuwendungsrechts nicht einhält, obwohl das Baukindergeld in sinngemäßer Anwendung dieses Rechts bewilligt werden soll. Bundeszuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn der Bund an der Er-

füllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht befriedigt werden kann. Folglich ist eine Zuwendung unzulässig, wenn der Zweck bereits erreicht ist. Baukindergeld wird jedoch erst bewilligt, wenn der Antragsteller die Wohnimmobilie erworben und bezogen hat. Der Zuwendungszweck ist daher bereits vor der Bewilligung der Zuwendung vollständig erreicht. Zudem ist der Antragsteller anders als bei Zuwendungen nicht verpflichtet, das Baukindergeld für einen bestimmten Zweck zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung des Baukindergelds nicht zielgenau ist, da für die Gewährung grundsätzlich die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Antrags maßgeblich sind. Spätere Änderungen der Verhältnisse insbesondere bei der Anzahl der Kinder und beim Einkommen sind ohne Belang. Eine Regelung, die die aktuellen Verhältnisse der Berechtigten berücksichtigt, wäre zielgenauer.

Hinzu kommt, dass die Höhe des Einkommens eine maßgebliche Rolle spielt. Für die jährliche Feststellung des Einkommens und der Kindergeldberechtigung ist die Finanzverwaltung ohnehin zuständig, die anders als die KfW keinen Gewinn beansprucht. Dies spricht dafür zu prüfen, das Baukindergeld im Steuerrecht anzusiedeln.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich beanstandet, dass die Fördervoraussetzungen nur unzureichend geprüft werden. So wird früheres Immobilieneigentum nicht geprüft, obwohl das Programm ausdrücklich nur den Ersterwerb fördern will. Ein Nachweis der Kindergeldberechtigung ist ebenso wenig vorzulegen wie eine Baugenehmigung.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Falle einer Verlängerung oder Neuauflage des Programms die Voraussetzungen des Baukindergeldes gesetzlich zu regeln, eine Befristung vorzusehen und dabei – je nach Ausgestaltung der Förderung – eine steuerrechtliche Regelung in Betracht zu ziehen.

Er hat das BMI aufgefordert, dafür zu sorgen, dass im laufenden Programm die Fördervoraussetzungen geprüft und nachgewiesen werden.

5.3 Stellungnahme

Das BMI hat erwidert, die Ausgestaltung des Baukindergeldes als Förderprogramm entspreche den politischen Vorgaben und sei rechtmäßig. Das Zuwendungsrecht sei nur sinngemäß anzuwenden. Das BMI hat erläutert, warum das Verfahren so gestaltet ist, dass der Zuwendungszweck bereits vor der Bewilligung erfüllt ist. Ein Antrag erst nach dem Einzug sei erforderlich, um die Selbstnutzung und die Anzahl der Kinder nachzuweisen. Der Vorteil der Zuschussförderung durch die KfW liege im Gegensatz zu einer gesetzlichen Förderung insbesondere in der Kalkulierbarkeit der Kosten, da nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gefördert werde. Ferner seien nach dem Koalitionsvertrag die Mittel für das Baukindergeld ausschließlich aus dem Bundeshaushalt bereitzustellen.

Das BMI hat ferner mitgeteilt, seit Juli 2019 würden ausländische Einkünfte berücksichtigt. Auf die Verhältnisse im Zeitpunkt der Antragstellung sei deshalb abzustellen, weil die Finanzierung des Wohneigentums vorgelagert sei und spätere Änderungen der Verhältnisse grundsätzlich nicht für die Finanzierung relevant seien. Voreigentum schließe dann eine Förderung aus, wenn es im Zeitpunkt der Unterzeichnung des notariellen Kaufvertrages bzw. im Zeitpunkt der Baugenehmigung vorhanden ist. Eine solche Stichtagsregelung sei erforderlich, da weiter zurückgehende Überprüfungen von in der Vergangenheit vorhandenem Voreigentum nicht möglich seien.

Die Kindergeldberechtigung werde nicht geprüft, weil die Meldebehörden die Geburtsurkunden überprüfen und die Meldebestätigung daher einen weitergehenden Nachweis über das Vorhandensein von Kindern im Haushalt als die Kindergeldberechtigung darstelle. Die Baugenehmigung werde, sofern erforderlich, bereits geprüft.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Die Bewilligung von Baukindergeld erst nach vollständiger Verwirklichung des Förderzwecks verstößt gegen grundlegende Prinzipien des Zuwendungsrechts und kann daher auch nicht das Ergebnis seiner sinngemäßen Anwendung sein. Ungeachtet dessen sind wesentliche Entscheidungen dem Parlament vorbehalten. Sie dürfen nicht der Verwaltung überlassen bleiben. In diesem Sinne wesentlich ist die Festlegung der Voraussetzungen des Baukindergeldes, da sie die Gleichbehandlung von Familien betrifft.

Auch wenn seit Juli 2019 im Ausland erzielte Einkünfte nunmehr berücksichtigt werden, überzeugen die übrigen Ausführungen des BMI nicht. Die Förderung wird ausdrücklich von der Anzahl minderjähriger Kinder und der Höhe des Einkommens abhängig gemacht. Dann sollten Änderungen im zehnjährigen Bewilligungszeitraum nicht gänzlich ignoriert werden. In der Lebensphase, in der üblicherweise Wohneigentum geschaffen wird, vollzieht sich regelmäßig auch die berufliche Entwicklung. Steigerungen des Einkommens sind in dieser Zeit die Regel.

Nicht nachvollziehbar ist, dass vor Erwerb der neuen Immobilie bzw. vor Erhalt der Baugenehmigung veräußertes Wohneigentum die Förderung nicht ausschließt. Eine solche Definition des Begriffs des Ersterwerbs ist mit seinem Wortsinn nicht zu vereinbaren.

Die Vorlage der Baugenehmigung sowie eines aktuellen Kindergeldbescheides stellt keinen übermäßigen Aufwand dar. Entgegen der Annahme des BMI reicht die Meldebestätigung als alleiniger Nachweis nicht aus, da sie keine Aussage zur Kindergeldberechtigung enthält.

Schließlich können die Kosten des Baukindergeldes auch im Falle seiner gesetzlichen Regelung vollständig aus dem Bundeshaushalt bestritten und – bei einer Befristung des Gesetzes – hinreichend genau kalkuliert werden.