



Sachstand

Familienleistungsausgleich für in Drittstaaten lebende Kinder

Familienleistungsausgleich für in Drittstaaten lebende Kinder

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 054/16
Abschluss der Arbeit: 04. Mai 2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Vorbemerkungen	4
3.	Kindergeld und Kinderfreibeträge für in Drittstaaten lebende Kinder	4
3.1.	Kindergeld gemäß §§ 62ff. EStG	4
3.2.	Freibeträge für Kinder gemäß § 32 EStG	5
4.	Wohnort bei im Ausland studierenden Kindern	6
5.	Bestandsstatistik Kindergeldberechtigte der Bundesagentur für Arbeit	6

1. Fragestellung

Es wurde gebeten zu prüfen, ob der Vorschlag, Kindergeld für EU-Ausländer in Deutschland, deren Kinder im Heimatland leben, an die niedrigeren Lebenshaltungskosten im jeweiligen Land anzupassen mit dem geltenden Recht vereinbar ist. Weiterhin wurde gefragt, ob die Umsetzung dieser Forderung in der Konsequenz weitere Anpassungen notwendig macht (zum Beispiel Kürzung des Kindergeldes, wenn sich Kinder zu Studienzwecken im europäischen Ausland aufhalten und die Lebenshaltungskosten vor Ort niedriger sind als in Deutschland) und wie viele Personen gegebenenfalls von einer solchen Kürzung betroffen wären.

2. Vorbemerkungen

Der Familienleistungsausgleich ist in Deutschland im Einkommensteuergesetz (EStG) geregelt und richtet sich somit nach der Steuerpflicht, nicht nach der Nationalität. Zudem sind supranationale Regelungen wie das Recht der Europäischen Union zu beachten. Das System des Familienleistungsausgleichs, das Zusammenwirken des deutschen Rechts mit EU-Recht und die Beantwortung der Frage nach einer möglichen Anpassung des Kindergeldes im Lichte des EU-Rechts sind vom Fachbereich Europa (PE 6) in den Ausarbeitungen PE 6 - 08/14 und PE 6 71/16 dargestellt und erörtert worden.

Insoweit kann sich die nachfolgende Arbeit - neben den Auswirkungen für Studierende und der Anzahl der betroffenen Personen - auf die Frage konzentrieren, ob das EStG beim Familienleistungsausgleich unter der Annahme, dass EU-Recht dem nicht entgegensteht, Anpassungen des Familienleistungsausgleichs in Abhängigkeit vom Wohnsitz des Kindes zulässt. Es wird also unterstellt, dass entgegen der jetzigen Rechtslage Staatsangehörige der EU- beziehungsweise der EWR-Staaten¹ und der Schweiz nicht wie Freizügigkeitsberechtigte, sondern wie Drittstaatenangehörige zu behandeln wären.

3. Kindergeld und Kinderfreibeträge für in Drittstaaten lebende Kinder

3.1. Kindergeld gemäß §§ 62ff. EStG

Anspruch auf Kindergeld hat nach § 62 Abs. 1 EStG, wer im Inland einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne der Abgabenordnung (AO) hat.

Wer im Inland keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat und nicht deutscher Staatsangehöriger ist, ist nur dann anspruchsberechtigt, wenn er auf Antrag als unbeschränkt einkommensteuerpflichtig behandelt wird. Personen können als unbeschränkt einkommensteuerpflichtig behandelt werden, soweit sie Einkünfte im Sinne des EStG haben und diese Einkünfte im Kalenderjahr mindestens zu 90 Prozent der deutschen Einkommensteuer unterliegen oder die nicht

1 Zur EU beziehungsweise zum EWR gehören neben der Bundesrepublik Deutschland folgende Staaten: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

der deutschen Einkommensteuer unterliegenden Einkünfte den gegebenenfalls gekürzten Grundfreibetrag nach EStG nicht übersteigen.

Nach § 63 Abs. 1 Satz 6 EStG sind beim Anspruch auf Kindergeld grundsätzlich nur Kinder zu berücksichtigen, die einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland oder einem EU- oder EWR-Staat haben (Territorialprinzip). Daraus folgt, dass für Kinder, die in sogenannten Drittstaaten leben, kein Kindergeldanspruch besteht.

Seit 1974 besteht nach § 63 Abs. 2 EStG eine Ermächtigung für eine Rechtsverordnung in Bezug auf die Berücksichtigung von im Ausland lebenden Kindern, die noch nicht genutzt wurde. Danach könnte bestimmt werden, dass an einen Berechtigten, der im Inland erwerbstätig ist oder sonst seine hauptsächlichsten Einkünfte erzielt, für seine in Drittstaaten lebenden Kinder Kindergeld ganz oder teilweise zu leisten ist, soweit dies mit Rücksicht auf die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten für Kinder in deren Wohnsitzstaat und auf die dort gewährten dem Kindergeld vergleichbaren Leistungen geboten ist. In der Begründung zu der Regelung heißt es, dass diejenigen, die mit ihren dem Unterhalt der Familie dienenden Einkünften zur Einkommensteuer herangezogen werden, berücksichtigt werden sollen. Allerdings ist bei der Bemessung des Kindergeldanspruches den Lebenshaltungskosten im Wohnsitzstaate Rechnung zu tragen.²

3.2. Freibeträge für Kinder gemäß § 32 EStG

Reicht das Kindergeld nicht aus, um nach der Vorgabe des BVerfG das Existenzminimum des Kindes steuerlich freizustellen, werden im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer Freibeträge für Kinder nach § 32 EStG gewährt. Gemäß § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG hat jeder in Deutschland Steuerpflichtige für jedes im Sinne der EStG zu berücksichtigende Kind einen Anspruch auf einen Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (Kinderfreibetrag) sowie einen Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes.

§ 32 Abs. 6 Satz 4 EStG modifiziert die Regelung für ein Kind, das nicht unbeschränkt einkommensteuerpflichtig ist, also weder seinen Wohnsitz noch seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat (sogenannte AuslandsKinder). Danach können die oben genannten Freibeträge nur abgezogen werden, „soweit sie nach den Verhältnissen seines Wohnsitzstaates notwendig und angemessen sind.“

Die Kürzung der Freibeträge gemäß den Verhältnissen des Wohnsitzstaates richtet sich nach der Ländergruppeneinteilung des Bundesministeriums der Finanzen³, dabei wird unterteilt in 4/4-

2 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs, Bundestags-Drucksache 7/2032, Seite 9.

3 Bundesministerium der Finanzen: Berücksichtigung ausländischer Verhältnisse; Ländergruppeneinteilung ab 1. Januar 2014, Bundessteuerblatt 2013 Teil I, Seite 1462.

Länder, in denen die Freibeträge voll abzuziehen wären⁴, und 3/4–Staaten⁵, 2/4–Staaten⁶ und 1/4–Staaten, in denen die Freibeträge zu dem jeweiligen Bruchteil berücksichtigt würden. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Kürzung bestehen insoweit nicht.⁷ Das BVerfG hat in einem Beschluss vom 8. Juni 1993 ausgeführt, dass die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf im Wohnsitzstaat des Kindes abhängt. Diesen einzuschätzen sei Aufgabe des Gesetzgebers.⁸ Die Verwaltung wendet die Minderung der Freibeträge wegen der Höherrangigkeit des supranationalen EU-/EWR-Rechts jedoch nicht auf Kinder mit Wohnsitz in einem EU/EWR-Staat an.⁹

4. Wohnort bei im Ausland studierenden Kindern

Wie unter 3.1 dargelegt, gilt in Bezug auf die Kinder beim Kindergeldanspruch das Territorialprinzip. Im Ausland studierende Kinder haben ihren Wohnsitz grundsätzlich in der Wohnung der Eltern im Inland. Allerdings hat der Bundesfinanzhof (BFH) im Urteil vom 25. September 2014¹⁰ bestimmt, dass diese Kinder den Wohnsitz in der Wohnung der Eltern im Inland im Regelfall nur dann behalten, wenn sie diese Wohnung zumindest überwiegend in den ausbildungsfreien Zeiten nutzen. Kurze, üblicherweise durch die Eltern-Kind-Beziehung begründete Besuche reichen regelmäßig nicht aus. Im vorliegenden Fall ging es um Aufenthalte bei den Eltern von zwei bis drei Wochen pro Jahr, die nicht für eine Kindergeldberechtigung ausreichten.

5. Bestandsstatistik Kindergeldberechtigte der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit erfasst den Bestand der Kindergeldberechtigten und Kinder nach Staatsangehörigkeit, für die Kindergeld nach dem EStG gezahlt wird. Danach (Stand Dezem-

-
- 4 Dazu gehören die Schweiz sowie die EU-/EWR-Staaten Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederland, Norwegen, Österreich, Schweden, Vereinigtes Königreich und Zypern.
- 5 Dazu gehören die EU-/EWR-Staaten Estland, Griechenland, Kroatien, Malta, Portugal, Slowakei, Slowenien und Tschechien.
- 6 Dazu gehören die EU-/EWR-Staaten Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien.
- 7 Loschelder, Friedrich: Kommentar zu § 32 EStG, Randziffer 80, in Schmidt: Einkommensteuergesetz, 32. Auflage 2013.
- 8 BVerfG: Nichtannahmebeschluss: Gewährung von Unterhaltsfreibetrag statt Kinderfreibetrag und Nichteintragung eines Besucherfreibetrags für ein im Ausland lebendes Kind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, Kammerbeschluss vom 8. Juni 1993, 2 BvR 288/92, juris.
- 9 Vogel, Max: Europarechtliche Anforderungen an das Einkommensteuerrecht im Hinblick auf Kinder im Ausland und deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 2012, Seite 226 bis 234, mit Hinweis auf Bundesamt für Finanzen: Familienleistungsausgleich; EU-Erweiterung um zehn Beitrittsländer ab 1. Mai 2004, vom 25. Mai 2004, Bundessteuerblatt 2004 Teil I, Seite 510.
- 10 Aktenzeichen III R 10/14.

ber 2015) hatten insgesamt 8.801.275 Berechtigte Anspruch auf Kindergeld für 14.505.993 Kinder. Von diesen 14.505.993 Kindern lebten 120.815 nicht in Deutschland, sondern in einem anderen EU-Staat und 69 Kinder in einem EWR-Staat.

Die nachfolgende Tabelle enthält ausschließlich Zahlen zu den Berechtigten mit deutscher und mit einer Staatsbürgerschaft aus einem EU- beziehungsweise EWR-Staat und der Schweiz sowie die Zahl der Kinder mit Wohnsitz in Deutschland und in einem EU-beziehungsweise EWR-Staat. Die Wohnsitzstaaten der Kinder sind nicht weiter aufgeschlüsselt, sodass keine Aussage darüber getroffen werden kann, ob eine Kindergeldanpassung aufgrund der dortigen Verhältnisse möglich wäre.

Staatsangehörigkeit des Berechtigten	Berechtigte	Kinder gesamt	Wohnsitzstaat der Kinder		
			Deutschland	restliche EU	restlicher EWR
Deutschland	7.550.139	12.183.715	12.160.944	21.765	57
Belgien	2.838	4.966	4.142	823	
Bulgarien	30.288	48.593	46.464	2.122	
Dänemark	1.587	2.860	2.752	107	
Estland	746	1.171	1.135	36	
Finnland	1.135	1.977	1.940	37	
Frankreich	12.691	22.501	21.713	787	1
Griechenland	45.336	77.442	74.681	2.760	
Großbritannien	8.767	15.094	14.925	160	
Irland	1.035	1.887	1.856	31	
Island	156	287	283		4
Italien	76.610	128.873	126.294	2.566	
Kroatien	36.830	64.095	59.761	3.998	
Lettland	3.885	6.004	5.655	349	
Liechtenstein	250	427	427		
Litauen	5.544	8.353	7.734	617	1
Luxemburg	445	736	733	3	
Malta	61	105	101	4	
Niederlande	15.334	28.500	23.765	4.731	
Norwegen	456	848	842	4	2
Österreich	15.903	26.242	25.727	510	1
Polen	111.718	182.529	129.283	53.239	2
Portugal	19.948	31.952	30.698	1.253	
Rumänien	47.020	80.421	71.412	9.004	
Schweden	1.754	3.436	3.387	47	
Schweiz	2.885	4.968	4.915	17	
Slowakei	6.009	9.964	7.288	2.675	
Slowenien	3.207	5.432	5.248	176	
Spanien	17.615	30.656	29.980	671	
Tschechien	10.843	18.010	11.956	6.054	
Ungarn	17.084	27.171	21.277	5.837	
Zypern	75	123	111	12	