



---

## Sachstand

---

### **Vereinbarkeit einer Indexierung von Kindergeldzahlung an EU-Ausländer mit dem Familienleistungsausgleich nach Einkommensteuergesetz**

**Vereinbarkeit einer Indexierung von Kindergeldzahlung an EU-Ausländer mit dem Familienleistungsausgleich nach Einkommensteuergesetz**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 027/16  
Abschluss der Arbeit: 1. März 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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Der Familienleistungsausgleich in Deutschland – Urteil des Bundesverfassungsgerichts</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Kinderfreibeträge gemäß § 32 EStG</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Kindergeld gemäß §§ 62ff. EStG</b>	<b>5</b>

## 1. Fragestellung

Es wurde kurzfristig um Beantwortung der Frage gebeten, ob die Großbritannien zugestandenen neuen Regelungen für Kindergeldzahlungen an EU-Ausländer, deren Kinder im Heimatland verblieben sind, in deutsches Recht übernommen werden können. Dabei soll die Unionrechtsmäßigkeit dieser noch zu schaffenden Unionregelung zur Indexierung des Kindergelds unterstellt werden.

## 2. Vorbemerkung

Die nachstehende Arbeit geht nicht auf alle Einzelheiten des Familienleistungsausgleichs in Deutschland ein, sondern stellt die Struktur des Ausgleichs und die notwendigsten Bedingungen dar. Im Vordergrund stehen Ausnahmeregelungen für nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländer (also EU-Bürger) und vom Wohnsitzprinzip.

## 3. Der Familienleistungsausgleich in Deutschland – Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Ausgangspunkt für den jetzigen Familienleistungsausgleich im Einkommensteuergesetz (EStG) sind Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums. Danach muss der Staat das Einkommen eines Steuerpflichtigen insoweit steuerfrei belassen, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein, das heißt zur Sicherung seines Existenzminimums, benötigt wird. Aus Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz (GG) folgt, dass bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder, also auch der Kinder, steuerfrei bleiben muss.<sup>1</sup> Das BVerfG hat es aber dem Gesetzgeber freigestellt, ob er diese Freistellung durch einen Kinderfreibetrag oder durch Kindergeld oder durch eine Kombination aus beidem sicherstellt.<sup>2</sup>

Der Gesetzgeber hat in § 31 EStG bestimmt, dass die steuerliche Freistellung des Existenzminimums eines Kindes entweder durch die Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG oder durch Kindergeld nach §§62ff. EStG bewirkt wird. Zunächst erhält jeder Berechtigte das auf Antrag festgesetzte Kindergeld monatlich ausgezahlt. Das Kindergeld ist somit eine Steuervergütung. Nach Ablauf des Kalenderjahres prüft das Finanzamt von Amts wegen bei der Veranlagung der Eltern zur Einkommensteuer, ob mit dem Anspruch auf Kindergeld beziehungsweise mit den mit dem Kindergeld vergleichbaren Leistungen im Sinne des § 65 EStG<sup>3</sup> das Existenzminimum der Kinder steuerfrei gestellt wurde (sogenannte Günstigerprüfung). Ist dies nicht der Fall, werden die Freibeträge für Kinder vom Einkommen abgezogen und der Anspruch auf Kindergeld mit der steuerlichen Wirkung der Freibeträge verrechnet. In diesem Fall beschränkt sich der Familienleistungsausgleich auf die verfassungsrechtlich gebotene Steuerfreistellung. Soweit das Kindergeld bzw.

---

1 Zum Beispiel BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 1990, 1 BvL 72/86.

2 Zum Beispiel BVerfG, Beschluss vom 29. Juni 1990, 1 BvL 20/84.

3 Leistungen, die im Ausland gewährt werden und unter anderem dem deutschen Kindergeld vergleichbar sind, führen zum Ausschluss des Anspruchs auf Kindergeld. Die Leistungen müssen dem Kindergeld nicht vollkommen entsprechen, und zwar auch nicht der Höhe nach. Eine ausführliche Übersicht über vergleichbare Leistungen hat das Bundeszentralamt für Steuern im Bundessteuerblatt 2014 Teil I, Seite 768 veröffentlicht.

diesem vergleichbare Leistungen im Inland oder Ausland darüber hinausgehen, bleiben diese der Familie erhalten und dienen als Sozialleistung deren Förderung.<sup>4</sup>

#### 4. Kinderfreibeträge gemäß § 32 EStG

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 Finanzen, dabei wird unterteilt in 4/4-Länder (dazu gehören beispielsweise Staaten wie Australien, Belgien und Luxemburg), 3/4 –Staaten (Beispiele: Saudi-Arabien, Estland, Portugal), 2/4-Staaten (Beispiele: Algerien, Polen und Rumänien) und 1/4-Staaten (alle übrigen, nicht in den anderen Gruppen genannte Staaten).<sup>5</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Kürzung bestehen insoweit nicht.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

#### 5. Kindergeld gemäß §§ 62ff. EStG

Einen Anspruch auf Kindergeld für Kinder hat nach § 62 EStG, wer im Inland einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne der Abgabenordnung (AO) hat. Wer diese Bedingung

---

4 Bundeszentralamt für Steuern: Dienstanweisung zum Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz (DA-KG), Stand 2015.

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

6 Loschelder, Friedrich: Kommentar zu § 32 EStG, Randziffer 80, in Schmidt: Einkommensteuergesetz, 32. Auflage 2013.

7 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.

8 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.

---

nicht erfüllt oder nicht freizügigkeitsberechtigter Ausländer ist, muss für einen Anspruch auf Kindergeld weitere Bedingungen erfüllen. Daraus folgt, dass EU-Ausländer wie Inländer behandelt werden.

Es sind nach § 63 EStG grundsätzlich auch nur Kinder zu berücksichtigen, die einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland oder in einem anderen EU- bzw. EWR-Staat oder in der Schweiz haben. Kinder mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo, in Marokko, in Montenegro, in Serbien, in der Türkei oder in Tunesien sind bei den anspruchsberechtigten Personen zu berücksichtigen, sofern die Voraussetzungen nach den mit diesen Staaten geschlossenen Abkommen über Soziale Sicherheit erfüllt sind (doppeltes Wohnsitzprinzip). Daraus folgt, dass für Kinder, die in sogenannten Drittstaaten leben, kein Kindergeldanspruch besteht. Es kann jedoch ein Anspruch auf die Freibeträge nach § 32 EStG bestehen.<sup>9</sup>

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 einem Berechtigten, der im Inland erwerbstätig ist oder sonst seine hauptsächlichen 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.<sup>10</sup>

- Ende der Bearbeitung -

---

9 Bundeszentralamt für Steuern: Dienstanweisung zum Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz (DA-KG), Stand 2015.

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