

07.05.18

Gesetzesantrag des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kindergeldrechts

A. Problem und Ziel

Beim Kindergeld handelt es sich um eine Steuervergütung im Rahmen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs, die vorrangig - alternativ zum Kinderfreibetrag - die Steuerfreistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Kinderexistenzminimums bei der Besteuerung der Eltern zum Ziel hat. Kindergeld unterliegt als Familienleistung gleichwohl den europäischen Koordinierungsvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der sozialen Sicherheit, die insbesondere die Gleichbehandlung von Personen sicherstellen soll, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen.

Als Folge der einschlägigen EuGH-Rechtsprechung (Urteil vom 12. Juni 2012, verbundene Rs. C-611/10 und C-612/10, „Hudzinski“ und „Wawrzyniak“) wurden Kindergeldanträge von EU-Bürgern in den letzten Jahren zunehmend auch für Kinder gestellt, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen und für die dort ein Kindergeldanspruch besteht.

Mit Blick auf die Kaufkraft werden Familien aber derzeit gerade nicht gleich, sondern unterschiedlich behandelt. Die Höhe des ausgezahlten Kindergeldes steht oftmals in einem Missverhältnis zu den Lebenshaltungskosten, die für das Kind in dem Mitgliedstaat, in dem es wohnt, aufgewendet werden müssen. So kommt es in Ländern mit deutlich niedrigeren Lebenshaltungskosten zu Überkompensationen, die mit dem europäischen Recht auf Freizügigkeit weder beabsichtigt waren noch zu rechtfertigen sind. Diese Entwicklung entspricht nicht der gerechten Lastenverteilung zwischen den europäischen Mitgliedstaaten.

B. Lösung

Für ein Kind, für das in Deutschland ein Kindergeldanspruch besteht, dessen Wohnsitz sich aber in einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet, wird die Höhe des Kindergeldes an die Lebenshaltungskosten des Wohnsitzstaates angepasst. Maßstab für die Staffelung der Kindergeldbeträge ist die Notwendigkeit und Angemessenheit nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates. Die maßgeblichen Beträge sind anhand der Ländergruppeneinteilung (BMF-Schreiben vom 20. Oktober 2016, BStBl I S. 1183) zu ermitteln, die im Einkommensteuerrecht bereits verschiedentlich zur Berücksichtigung unterschiedlicher ausländischer Lebensverhältnisse angewendet wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Anpassung der Höhe des Kindergeldes nach dem Einkommensteuergesetz für ein Kind für das in Deutschland ein Kindergeldanspruch besteht, dessen Wohnsitz sich aber in einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet, an die Lebenshaltungskosten des

Wohnsitzstaates nach dem Maßstab der Ländergruppeneinteilung führt zu Steuermehreinnahmen von rd. 160 Mio. Euro.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Das Gesetz hat keine messbaren Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Auswirkungen auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten entstehen ebenfalls nicht.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Anpassung des Kindergeldes an die Lebensverhältnisse im Wohnsitzstaat des Kindes führt zu einem einmaligen maschinellen Umstellungsaufwand bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von [Kostenhöhe muss Bunderegierung ermittelt werden und zu einem einmaligen Aufwand für die Umsetzung der Datenübermittlung in Höhe von [*Bezifferung seitens BMF*]. Darüber hinaus entsteht Aufwand in nicht bezifferbarer Höhe für personell anzupassende Kindergeldfestsetzungen, die vom Programmlauf nicht erfasst werden.

Beim Bundeszentralamt für Steuern entsteht für die technische Umsetzung der Datenübermittlung an die Familienkassen einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von [*Kostenhöhe muss durch die Bundesregierung ermittelt werden*].

Aufgrund der Änderung ist für die Steuerverwaltungen der Länder mit keiner Änderung des Erfüllungsaufwandes zu rechnen. In den Ländern entsteht einmaliger automationstechnischer Umstellungsaufwand in nicht quantifizierbarer Höhe.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten sonstigen Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

07.05.18**Gesetzesantrag
des Freistaates Bayern**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kindergeldrechts

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 7. Mai 2018

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Michael Müller

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung wird der als Anlage mit
Vorblatt und Begründung beigelegt

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kindergeldrechts (Kindergeldin-
dexierung)

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diesen gemäß Artikel 76
Absatz 1 GG im Bundestag einbringen möge.

Es wird gebeten, den Gesetzentwurf unter Wahrung der Rechte aus § 23 Absatz 3 in
Verbindung mit § 15 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates gemäß § 36
Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 968. Sitzung am 8. Juni 2018 zu setzen
und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Markus Söder

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kindergeldrechts

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch xxx des Gesetzes vom geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 66 wird wie folgt geändert:

Dem Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Für ein nicht nach § 1 Absatz 1 oder 2 unbeschränkt einkommensteuerpflichtiges Kind wird das Kindergeld gezahlt, soweit dies nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates des Kindes notwendig und angemessen ist. Satz 2 ist nicht anzuwenden in Fällen, in denen ein Kind nach § 63 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 32 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a berücksichtigt wird und zu Beginn des Berücksichtigungszeitraums unbeschränkt einkommensteuerpflichtig nach § 1 Absatz 1 oder 2 war.“

Artikel 2

Änderung des Bundeskindergeldgesetzes

Das Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), das zuletzt durch xxx geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt geändert:

Dem Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Für ein nicht nach § 1 Absatz 1 oder 2 unbeschränkt einkommensteuerpflichtiges Kind wird das Kindergeld gezahlt, soweit dies nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates des Kindes notwendig und angemessen ist. Satz 2 ist nicht anzuwenden in Fällen, in denen ein Kind nach § 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a berücksichtigt wird und zu Beginn des Berücksichtigungszeitraums unbeschränkt einkommensteuerpflichtig nach § 1 Absatz 1 oder 2 war.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Beim Kindergeld handelt es sich um eine Steuervergütung im Rahmen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs, die vorrangig - alternativ zum Kinderfreibetrag - die Steuerfreistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Kinderexistenzminimums bei der Besteuerung der Eltern zum Ziel hat. Kindergeld unterliegt als Familienleistung gleichwohl den europäischen Koordinierungsvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der sozialen Sicherheit, die insbesondere die Gleichbehandlung von Personen sicherstellen soll, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen.

Nach geltendem Europarecht haben Unionsbürgerinnen und -bürger, die in Deutschland arbeiten, einen Kindergeldanspruch nach dem Einkommensteuergesetz auch für Kinder, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen. Laut Art. 67 VO (EG) Nr. 883/2004 sind Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, zu behandeln, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden. Nach derzeitiger Übung erhalten aber mit Blick auf die Kaufkraft Eltern in niedrigpreisigeren Ländern eine deutlich höhere Unterstützung, als wenn die Kinder in Deutschland leben würden. Die Höhe des ausgezahlten Kindergeldes steht daher oftmals in einem Missverhältnis zu den Lebenshaltungskosten, die für das Kind in dem Mitgliedstaat, in dem es wohnt, aufgewendet werden müssen. So kommt es zu Überkompensationen, die mit dem europäischen Recht auf Freizügigkeit weder beabsichtigt waren noch zu rechtfertigen sind. Diese Entwicklung entspricht nicht der gerechten Lastverteilung zwischen den europäischen Mitgliedstaaten. Ziel muss vielmehr eine gleichwertige Behandlung aller Unionsbürger sein.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Für ein Kind, für das in Deutschland ein Kindergeldanspruch besteht, dessen Wohnsitz sich aber in einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet, wird die Höhe des Kindergeldes an die Lebenshaltungskosten des Wohnsitzstaates angepasst. Maßstab für die Staffelung der Kindergeldbeträge ist die Notwendigkeit und Angemessenheit nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates. Die maßgeblichen Beträge sind anhand der Ländergruppeneinteilung (BMF-Schreiben vom 20. Oktober 2016, BStBl I S. 1183) zu ermitteln, die im Einkommensteuerrecht bereits verschiedentlich zur Berücksichtigung unterschiedlicher ausländischer Lebensverhältnisse angewendet wird.

Alternativen

Keine.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für die Änderung des Einkommensteuergesetzes (Artikel 1) aus Artikel 105 Absatz 2 erste Alternative des Grundgesetzes (GG), da das Steueraufkommen diesbezüglich dem Bund ganz oder teilweise zusteht.

Für die öffentliche Fürsorge steht dem Bund das Gesetzgebungsrecht zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der

Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Artikel 72 Absatz 2 GG und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG).

Die Regelungen zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes in Artikel 2 dienen sowohl der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als auch der Wahrung der Rechtseinheit. Mit den Änderungen des Bundeskindergeldgesetzes werden entsprechend die Änderungen des Einkommensteuergesetzes nachvollzogen.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Kindergeld unterliegt als Familienleistung den europäischen Koordinierungsvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der sozialen Sicherheit. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist nicht an eine vorherige Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gebunden:

Nach Art. 67 VO (EG) 883/2004 gilt: Eine Person hat auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats, **als ob** die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden. Kinder müssen daher so gestellt werden, „als ob“ sie in Deutschland leben. Durch diese Fiktion wird sichergestellt, dass auch nationale Regelungen erfasst werden, die die Gewährung des Kindergeldes vom Aufenthaltsort des Kindes abhängig machen.

Diese Fiktion erfordert jedoch nicht, dass auch die Höhe des Kindergeldbetrags gleich sein muss. Durch die Formulierung „als ob“ soll sichergestellt werden, dass die Höhe von Familienleistungen für in einem anderen EU-Mitgliedstaat wohnende Familienangehörige materiell (= Wert) jener von Familienleistungen für im Inland wohnende Familienangehörige entspricht. Die Auszahlung des gleichen Betrags ist demgegenüber nicht notwendig. Mithin gestattet die VO (EG) 883/2004 eine Indexierung des Kindergeldes.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass es nach Erwägungsgrund 16 der VO (EG) 883/2004 zwar innerhalb der Gemeinschaft grundsätzlich nicht gerechtfertigt ist, Ansprüche der sozialen Sicherheit vom Wohnort der betreffenden Person abhängig zu machen. Jedoch kann in besonderen Fällen - vor allem bei besonderen Leistungen, die an das wirtschaftliche und soziale Umfeld der betreffenden Person gebunden sind - der Wohnort berücksichtigt werden. Dies ist hier der Fall. Es kommt auf die Lebenshaltungskosten des EU-Mitgliedstaates an, in dem das Kind tatsächlich lebt.

Durch eine solche Regelung, die dem Ziel dient, eine sachlich nicht gerechtfertigte Bevorzugung oder Benachteiligung von Leistungsbeziehern zu vermeiden, wird auch nicht gegen den Nichtdiskriminierungs- oder Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen.

V. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Vorhaben gleicht die Handhabung der Indexierung bei Kinderfreibeträgen und Kindergeld bei Leistung für Kinder mit Wohnsitz im EU-Ausland an.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Anpassung der Höhe des Kindergeldes nach dem Einkommensteuergesetz für ein Kind für das in Deutschland ein Kindergeldanspruch besteht, dessen Wohnsitz sich aber in einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet, an die Lebenshaltungskosten des Wohnsitzstaates nach dem Maßstab der Ländergruppeneinteilung führt zu Steuermehreinnahmen von rd. 160 Mio. Euro.

3. Erfüllungsaufwand

Das Gesetz hat keine messbaren Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft. Auswirkungen auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten entstehen ebenfalls nicht.

Die Anpassung des Kindergeldes an die Lebensverhältnisse im Wohnsitzstaat des Kindes führt zu einem einmaligen maschinellen Umstellungsaufwand bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von ... Euro und zu einem einmaligen Aufwand für die Umsetzung der Datenübermittlung in Höhe von ... Euro. Darüber hinaus entsteht Aufwand in nicht bezifferbarer Höhe für personell anzupassende Kindergeldfestsetzungen, die vom Programmablauf nicht erfasst werden.

Beim Bundeszentralamt für Steuern entsteht für die technische Umsetzung der Datenübermittlung an die Familienkassen einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von ... Euro.

Aufgrund der Änderung ist für die Steuerverwaltungen der Länder mit keiner Änderung des Erfüllungsaufwandes zu rechnen. In den Ländern entsteht einmaliger automations-technischer Umstellungsaufwand in nicht quantifizierbarer Höhe.

4. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten sonstigen Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zuwiderlaufen.

VI. Befristung; Evaluierung

Die Regelungen sollen dauerhaft wirken, so dass eine Befristung nicht in Betracht kommt.

Wegen der nicht signifikanten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand ist eine Evaluation der Regelungen nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)

Zu Nummer 1

§ 66 Absatz 1 Satz 2 und 3 - neu -

Kindergeld wird zukünftig nur noch in der Höhe gezahlt, die nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates des Kindes notwendig und angemessen sind. Das Bundesministerium der Finanzen gibt für die Berücksichtigung ausländischer Verhältnisse im Steuerrecht in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder bereits eine Ländergruppeneinteilung heraus, die über 200 Staaten anhand des durchschnittlich erzielten Pro-Kopf-Einkommens vier verschiedenen Ländergruppen zuordnet. Die Kindergeldbeträge sind anhand dieser Ländergruppeneinteilung (BMF-Schreiben vom 20. Oktober 2016, BStBl I S. 1183) zu ermitteln. Diese Regelung stellt sicher, dass die ausländischen Lebensverhältnisse bei der Höhe des Kindergeldes berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird eine Gleichbehandlung mit der bestehenden Regelung zu den Freibeträgen für Kinder nach § 32 Absatz 6 Satz 4 EStG erreicht.

Die Regelung nach Satz 3 stellt sicher, dass bei einer im Inland begonnenen Ausbildungsmaßnahme ein Ausbildungsaufenthalt im EU-Ausland nicht zu Schlechterstellungen beim Kindergeld führt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundeskindergeldgesetzes)

Zu Nummer 1

§ 6 Absatz 1 Satz 2 und 3 - neu -

Mit der Änderung entsprechend der gleichlautenden Regelung im § 66 Absatz 1 EStG wird ebenfalls eine Regelung zur Anpassung des Kindergeldes an die Lebenshaltungskosten des Wohnsitzstaates des Kindes getroffen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Regelungen sollen wegen des erforderlichen technischen Umsetzungsbedarfs am 1. Januar 2019 in Kraft treten.