



Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zum Referentenentwurf
„Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung
kindergeldrechtlicher Regelungen“

28. Februar 2017



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

1. Anlass

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat u.a. den Wohlfahrts- und Familienverbänden mit Schreiben vom 13. Februar 2017 den Referentenentwurf des Gesetzes zur Anpassung kindergeldrechtlicher Regelungen zugeleitet und ihnen bis zum 28. Februar 2017 die Möglichkeit gegeben, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) bedankt sich dafür und nimmt hiermit diese Gelegenheit wahr.

2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Der vorliegende Entwurf soll, laut Bundesregierung, im Wesentlichen zu einer Präzisierung europarechtlicher Vorgaben, zum Bürokratieabbau und damit zu einer gerechten Lastenverteilung zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten beitragen.

Derzeit haben Unionsbürger*innen, die in Deutschland arbeiten nach geltendem Europarecht einen Kindergeldanspruch im Sinne des Einkommenssteuerrechts. Dieser Kindergeldanspruch gilt auch, wenn das Kind in einem anderen europäischen Mitgliedstaat wohnt. Eine Anpassung des Kindergeldes an die Lebensunterhaltskosten des Mitgliedstaates ist derzeit - laut EU-Recht - nicht möglich.

Im Zusammenhang mit diesem Kindergeldanspruch wird im Referentenentwurf auf den hohen Verwaltungsaufwand mit langen Bearbeitungszeiten und erheblichen Nachzahlungen, da die ausländischen Familienleistungen rechtlich zu beurteilen und ggf. anzurechnen sind, hingewiesen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der im Steuerrecht geltenden Festsetzungsverjährungsfrist Kindergeldanträge häufig rückwirkend beantragt werden.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Höhe des ausgezahlten Kindergeldes in einem Missverhältnis zu den aufgewendeten Lebensunterhaltungskosten, die im Aufenthaltsort des Kindes in einem Mitgliedsstaat aufgewendet werden, steht. Er spricht in dem Referentenentwurf in diesem Zusammenhang von "Überkompensationen".

Derzeit geht es um 184 655 Kinder, die außerhalb Deutschlands in einem EU-Mitgliedsstaat leben, deren Eltern oder Elternteile in Deutschland arbeiten. Ferner spricht die Bundesregierung von Einsparungen in Höhe von ca. 160 Millionen Euro.

Dementsprechend enthält der vorliegende Referentenentwurf folgende Regelungen:

- Die Höhe des Kindergeldes soll an die Lebenshaltungskosten des Wohnsitzstaates angepasst werden (Indexierung), wenn der Wohnsitz des Kindes, für das in Deutschland ein Kindergeldanspruch besteht, sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet. 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 werden.
- Zudem werden eine Begrenzung der Rückwirkung eines Kindergeldantrags auf sechs Monate und eine rechtliche Grundlage für die Übermittlung von Meldedaten durch das Bundeszentralamt für Steuern an die Familienkassen eingeführt. So sollen beim Bundeszentralamt für Steuern vorliegende Erkenntnisse zu Bürger*innen, die von Amts wegen aus dem Melderegister abgemeldet wurden, etwa weil sie ins Ausland gezogen sind, schneller den Familienkassen mitgeteilt werden.
- Die Anpassung steht unter dem Vorbehalt, dass zuvor das Europarecht entsprechend geöffnet wird. Hier hat die Bundesregierung die Europäische Kommission aufgefordert, die europarechtlichen Voraussetzungen für eine solche Initiative zu schaffen.

Als Familienverband verhalten wir uns im Folgenden nur zu der geplanten Regelung zur Anpassung des Kindergeldes an die Lebensunterhaltungskosten des Wohnsitzstaates des

Kindes (Indexierung).

3. Bewertung des ZFF

Aus Sicht des ZFF weist der vorliegende Referentenentwurf in die falsche Richtung. Er setzt falsche Maßstäbe, wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährung des kindlichen Existenzminimums nicht gerecht und steht im Widerspruch zu dem Grundpfeiler der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit und dem darin enthaltenen Gleichbehandlungsgrundsatz: Durch die Anpassung des Kindergeldes an die Lebensunterhaltungskosten des Landes, in dem das Kind aufwächst, werden sowohl Arbeitnehmer*innen als auch Kinder zweiter Klasse geschaffen.

Familie ist bunt und vielfältig. Auch die Art und Weise, wie das Familienleben gestaltet wird, ist individuell und höchst unterschiedlich. Für die Vielfalt familiärer Lebensformen auf europäischer Ebene stehen auch multilokale Familien, die an unterschiedlichen Orten leben. Für das ZFF ist dies auch Ausdruck des europäischen Versprechens von Freiheit, Freizügigkeit und Solidarität. Gleichzeitig ist für diese Familien, auf Grund der räumlichen Distanz, die Herstellung von Familienleben und damit die Bewerkstelligung des Familienalltags besonders schwer. Diese Schwierigkeiten darf die Bundesregierung nicht durch nationale Alleingänge, Indexierungsmechanismen und vermeintlichen Bürokratieabbau weiter verschärfen.

Darüber hinaus ist der Referentenentwurf mit einem Anwendungsvorbehalt versehen. Regelungen, wie sie der Referentenentwurf vorsieht, verstoßen gegen geltendes EU-Recht. Ohne eine europarechtliche Änderung kann die geplante Anpassung des Kindergeldes nicht durchgesetzt werden.

Aus Sicht des ZFF muss die Bedeutung der sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozesses für dessen Akzeptanz, demokratischen Charakter und menschlichem Gesicht sehr ernst genommen werden. Gerade in Zeiten von dumpfen nationalistischen Bewegungen ist ein gemeinsames und starkes Europa enorm wichtig und zukunftsweisend. Der Referentenentwurf untergräbt jedoch die grundlegenden Ziele und Werte der Europäischen Staatengemeinschaft und stellt damit ein europapolitisch und familienpolitisch verfehltes Signal dar.

3.1. Regelung zur Anpassung des Kindergeldes an die Lebensunterhaltungskosten des Wohnsitzstaates des Kindes (Indexierung)

Wenn Arbeitnehmer*innen in das Sozialsystem eines Landes einzahlen und dort auch Steuern entrichten, dann haben sie Anspruch auf Steuer-, Sozial- und Familienleistungen (EU Vertrag Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit/ Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Hierzu zählt auch die Leistung "Kindergeld". Die Besonderheit dieser Leistung liegt in seiner Doppelnatur: Es stellt einerseits die (teilweise) Steuerfreistellung des kindlichen Existenzminimums sicher und ist andererseits – je niedriger das Einkommen und damit die Steuerbelastung – eine Förderleistung für Familien.

Das Kindergeld einer Indexierung zu unterwerfen, würde aus Sicht des ZFF dem Grundrecht auf besondere Berücksichtigung von Unterhaltspflichten gegenüber Kindern und deren Entlastung entgegenstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 entschieden, dass das Existenzminimum jedes Familienmitglieds steuerfrei zu stellen ist, da Unterhaltspflichten gegenüber Kindern nicht mit Konsumausgaben zu vergleichen sind.

Lebt und arbeitet ein Elternteil in einem anderen Land als seine Kinder, werden bezüglich der Ausgaben für Kinder häufig mehr Kosten anfallen. Regelmäßige Besuche, ggf. eine größere Wohnung, wenn die Kinder zu Besuch kommen, sind wichtig, um Familie über Ländergrenzen hinweg auch leben zu können.

Darüber hinaus gelten für die Besteuerung und in diesem Zusammenhang die steuerliche

Freistellung nationale Regelungen, die für alle gelten sollten, die in dem jeweiligen gesetzgeberischen Einflussbereich Steuern entrichten.

Auch sind die Maßstäbe, die die Bundesregierung anhand der Ländergruppeneinteilung vornimmt komplex, willkürlich und nicht frei von Diskriminierungen. Folgerichtig wäre daher nicht nur eine Anpassung von Leistungen nach unten, sondern auch eine Anpassung nach oben, bspw. für Länder wie Dänemark, Norwegen und Schweden. Eine solche Anpassung wäre darüber hinaus auch regionalisiert zu treffen: Die Lebenshaltungskosten in Warschau sind bspw. höher als die in ländlichen Regionen Thüringens. Diese Anpassung bleibt jedoch mit dem Referentenentwurf offen. Es bleibt ebenfalls offen, nach welchen Kriterien diese Ländergruppeneinteilung ermittelt wurde und, ob sich diese Einteilung auf Ausgaben für Kinder übertragen lässt. Nach Auffassung des ZFF würde ein nicht unerheblich bürokratischer Aufwand hinzukommen, um die entsprechenden Ländereinteilungen aktuell zu halten und mit dem Kindergeldanspruch in Deutschland gegenzurechnen. Dieses würde dem eigentlichen Ziel des Referentenentwurfs, einen Beitrag zum Bürokratieabbau zu leisten, widersprechen.

Darüber hinaus spricht die Europäische Kommission derzeit davon, dass nur 1% der Leistungen für Kinder an Kinder gezahlt werden, deren Wohnmitgliedstaat nicht mit dem Mitgliedstaat identisch ist, in dem ein Elternteil oder beide arbeiten¹. Die Änderung würde demnach 184 655 Kinder treffen und zu Einsparungen von ca. 160 Millionen führen. Das ZFF fragt sich, ob es diese Summe rechtfertigt, das formale Gleichbehandlungsgebot der EU im Rahmen der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit anzugreifen - in politischen Zeiten, in denen eher mehr als weniger EU gefordert ist!

Das ZFF fordert daher, von den vorgeschlagenen Änderungen im Einkommenssteuergesetz abzusehen und rät gleichzeitig dringend davon ab, auf EU-Ebene einer solchen Änderung im Rahmen der "Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit" den Weg zu bereiten.

¹ Europäische Kommission – Factsheet (2016): Fragen und Antworten zur Überarbeitung der Koordinierungsregeln im Bereich der sozialen Sicherheit; Brüssel.