

Ausschussdrucksache
(23.10.2018)

Inhalt

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am 08.11.2018 zum

Antrag der Fraktion der BMV

Indexierung des Kindergeldes für im EU-Ausland lebende Kinder
- Drucksache 7/2151 -

hier: - Stellungnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer i. R.
- Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen
- Vermerk des Ausschussesekretariats

Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer i.R.

Friedrich – Schiller –Universität Jena

Friedrich Engels-Straße 150,13158 Berlin

Tel.: 030 5549 5558

eMail: eichenhoferberlin@t-online.de

17.Oktober 2018

Landtag Mecklenburg-Vorpommern

Vorsitzender des Finanzausschusses

Schloss

**Lennéstraße 1
19053 Schwerin**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Am 8.11.2018 soll ich vor dem Finanzausschuss des Landtages von Mecklenburg- Vorpommern über die sich bei der Indexierung des Kindergeldes sich ergebenden Rechtsfragen sprechen. Sie haben dazu eine Ausarbeitung erbeten, die ich Ihnen in der Anlage zuleite. Desgleichen werde ich Ihnen diese Stellungnahme per eMail übermitteln.

Ich verbleibe mit freundlichen Grüßen

(Eberhard Eichenhofer)

Anlage

Kindergeldindexierung und EU – Recht

- Anhörung vor dem Finanzausschuss des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern vom 8.11.2018 –

I. Fragestellung

Die folgenden Überlegungen untersuchen die sich bei einer Indexierung des Kindergeldes stellenden Rechtsfragen. Die Indexierung bedeutet die Anpassung inländischen Kindergeldes an im Ausland vorherrschende Lebensumstände. Als maßgebliche Bezugsgrößen für eine Indexierung kommen das ausländische Kindergeld oder die im Ausland bestehenden Lebenshaltungskosten in Betracht.

Die nachfolgenden Überlegungen:

- zeichnen zunächst die Entstehungs- und Rechtfertigungsgründe für das Kindergeld nach (II),
- präzisieren sodann dessen Anspruchsinhalt und europäische Prägung (III),
- zeigen ferner, welche Konsequenzen sich für die Gesetzgebung und Verwaltung bei einer Indexierung des Kindergeldes ergäben (IV),
- und klären schließlich, welche historischen Implikationen mit dem Vorschlag verbunden wären (V).

II. Entstehungs- wie Rechtfertigungsgrund des Kindergelds

1. Entstehungsgeschichte

Kindergeld entstand in Belgien und Frankreich während der 1920er Jahren als eigenständiger Zweig der Sozialversicherung. Es wird dort seitdem durch Arbeitgeberbeiträge finanziert, welche an die Familienkasse (caisse des allocations familiales) abzuführen sind¹. Aus dieser werden an anspruchsberechtigte Familien in der Höhe grundsätzlich für jedes Kind einheitliche periodische Zahlungen geleistet. Unterschiede bestehen einzig im Hinblick auf die Größe der Familie. Der Zahlbetrag richtet sich je danach, ob ein Elternteil ein Kind oder mehrere Kinder hat.

Bei mehreren Kindern wird der Gesamtbetrag des Kindergeldes im Hinblick auf die zu berücksichtigende Kinderzahl erhöht. Sonstige Differenzierungen kommen im Kindergeldrecht nicht vor. Dessen alleinige Variation liegt in der Anzahl der "Zähl"-Kinder, wodurch kinderreiche Eltern nicht nur relativ, sondern auch absolut stärker unterstützt werden als Eltern mit weniger Kindern.

¹ Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 2017 (10. Auflage), Rn. 497 ff.

Deutschland führte das Kindergeld in den 1950er Jahren ein. Es war zunächst auf Arbeitnehmer(innen) beschränkt und wurde anfangs durch Arbeitgeber(innen) - Beiträge finanziert; seit 1974 ist es als steuerfinanzierte Leistung für alle im Inland wohnhaften Eltern ausgestaltet².

2. Kindergeld = Anspruch der Eltern - nicht des Kindes

Kindergeld ist eine an die Eltern eines Kindes gerichtete Zahlung des Staates. Der Staat beteiligt sich damit an der primär die Eltern treffenden Unterhaltspflicht gegenüber ihrem Kind (§§ 1602 f. BGB; Art. 6 II GG)³. Der Staat wird dadurch nicht zum Kindesunterhalt verpflichtet. Nach wie vor ist Kindesunterhalt einzig von den Eltern geschuldet ist.

Art. 6 II GG bestimmt: "Pflege und Erziehung der Kinder ist das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht „Mit der Zahlung von Kindergeld unterstützt der Staat jedoch die Eltern, weil ihnen die privatrechtliche Unterhaltspflicht auferlegt ist; er gewährt ihnen damit eine sozialrechtliche Unterstützung. Als tragendes Element des staatlichen Familienlasten- wie Familienleistungsausgleichs⁴ dient Kindergeld somit der sozialen Förderung der Eltern (§ 6 I SGBI)⁵

Weil das Kindergeld die Eltern berechtigt, leitet sich auch die individuelle Anspruchsberechtigung aus der Stellung jedes einzelnen Elternteils ab. Dieser muss im Inland wohnen oder erwerbstätig sein: Ersteres folgt aus dem § 62 I EStG, letzteres aus dem BKGG sowie dem in VO (EG) 883/2004 normierten Europäischen koordinierenden Sozialrecht (Art. 11 III Buchstabe a) VO(EG) 883/2004).

Das deutsche Kindergeldrecht verlangt, dass der/die Kindergeldberechtigte ein den Anspruch vermittelndes Kind hat (§ 62 I EStG); dies setzt ein in Abstammung, Adoption oder Pflege begründetes Eltern – Kind - Verhältnis (§ 63 I EStG) voraus sowie den Wohnsitz des Kindes im Inland⁶. Nach deutschem Recht vermögen danach im Ausland wohnende Kinder einem im Inland wohnenden oder erwerbstätigen Elternteil keinen Anspruch auf inländisches Kindergeld zu vermitteln.

3. Kindergeld pauschaliert und ist daher abstrakt

Das Kindergeld entgelt den zu leistenden Elternunterhalt abstrakt, typisierend und pauschal und nicht individuell. Darin unterscheidet es sich vom Kindesunterhalt, dessen Höhe gemäß §§ 1602 f. BGB zum einen von der Leistungsfähigkeit der Eltern und damit deren Einkommen und zum anderen vom Kindesbedarf, d.h. den Lebens- und Konsumbedürfnissen des Kindes abhängt. Diese sind im Hinblick auf das Alter, den Gesundheitszustand, die Lebenssituation und den Grad der Integration des Kindes in Kindergarten, Schule, Berufsausbildung oder Studium unterschiedlich hoch zu bemessen (§ 1602 f. BGB). Für die Höhe des Kindesunterhalts spielen diese Faktoren allesamt eine maßgebliche Rolle, weil durch diese Voraussetzungen zentral der Unterhaltsanspruch zwischen Kind und Elternteil bestimmt wird.

² Dagmar Felix, Familienlastenausgleich, Ruland/ Becker / Axer (Hg.), Sozialrechtshandbuch, 2018 (6.Aufl.), § 30 – 5.

³ BVerfGE 43,108, 121; 75, 348, 360; 82, 60, 82; § 1612 b BGB ordnet demgemäß folgerichtig das Kindergeld dem Elternunterhalt zu; Dieter Martiny, Unterhaltsrang und – Rückgriff, Band 2, 2000, 1034 ff.; Felix, Anm.2, § 30 -1

⁴ Felix, Anm.2., § 30-6.

⁵ Eberhard Eichenhofer, SGB I, 2017 (2. Aufl.), § 6 SGB I Rn. 3ff.

⁶ Felix, Anm.2, § 30 -11ff.

Für das Kindergeld sind diese Umstände aber unbedeutend. Denn es behandelt alle Kinder gleich – ohne Ansehen ihrer Person und jeweiligen Bedarfslage. Jeder Versuch der Indexierung von Kindergeld rückt von dieser Grundannahme ab und würde damit die weitere Frage auf, ob und – falls ja: warum - künftig nicht auch andere Faktoren für die Bestimmung der Kindergeldhöhe von Belang sein sollten

Die abstrakte und pauschale Bemessung des Kindergeldes wahrt die Gleichbehandlung unter den anspruchsberechtigten Eltern. Dies entspricht dem ursprünglich sozialversicherungsrechtlichen Charakter der Zahlung und wahrt heute den steuerlichen Zuschnitt. Diese einfache Struktur der Leistung sichert die unkomplizierte Zuweisung des Kindergeldes im Rahmen des Abzuges von der Steuerschuld der Eltern.

III. Erweiterung deutschen Kindergeldrechts durch EU – Recht

1. Vorrang des EU- Rechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten

Das Recht der EU hat prinzipiell Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Seit der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Van Gend en Loos“⁷ und seither in ständiger Rechtsprechung⁸ ist anerkannt, dass dem von der EU im Rahmen ihrer Zuständigkeit geschaffenen Recht der Anwendungsvorrang gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten gebührt. Soweit danach EU- Recht besteht, verdrängt es entgegenstehendes Recht der Mitgliedstaaten und tritt an dessen Stelle.

Dies folgt daraus, dass die EU eine Rechtsgemeinschaft mit eigenem Recht ist, welches an die Stelle der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten tritt (Art. 5 EUV). Eine zentrale Aufgabe der EU liegt in der Errichtung eines Binnenmarkts (Art. 3 III EUV). Damit sind nicht nur wirtschaftliche, sondern auch umfassende sozialrechtliche Pflichten verbunden.

Ein wesentlicher Ausdruck des Binnenmarkts sind die Grundfreiheiten. Zu diesen zählt die Freiheit des Personenverkehrs, welche eine Ausprägung in der Freizügigkeit findet (Art. 45 I AEUV). Diese „umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“ (Art. 45 II AEUV). Art 45 AEUV konkretisiert das allgemeine Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV)⁹. Dieses untersagt nicht nur Unterscheidungen auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit eines Berechtigten, sondern verbietet auch alle anderen Regeln, welche sich auf Angehörige einer EU – Staatsangehörigkeit tatsächlich nachteilig auswirken. Im EU - Recht herrscht daher das strikte Verbot der unmittelbaren wie mittelbaren Diskriminierung von Menschen wegen der Staatsangehörigkeit.

Dieser Regelungskomplex wird ergänzt durch den in Art. 48 AEUV enthaltenen Auftrag an die EU, „die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit notwendigen Maßnahmen“ zu ergreifen und hierfür ein die Rechte der Wanderarbeitnehmer(innen) in der sozialen Sicherheit gewährleistendes System zu schaffen.

⁷ EuGH -5.2..1963 – Rs. 26/62 - EU:C:1963:1

⁸ EuGH -15.7.1964– Rs. 6/64 Costa / E.N.E.L EU:C:1964:66 ;Streinz , in ders. , EUV/AEUV, 2018 (3. Aufl.), Art 4 EUV Rn.35 ff.;Ruffert ,in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 2016 (5.Aufl.), Art. 1 AEUV Rn. 16 ff.

⁹ Epiney , in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 2016 (5.Aufl.), Art 18 AEUV Rn. 8ff.;Streinz in ders. , EUV/AEUV, 2018 (3. Aufl.),Art. 18 AEUV Rn. 8 ff.

Dieses System schuf die EWG – Rechtsvorgängerin der EU – mit den VO (EWG) 3 und 4/58 – den praktisch allerersten Rechtsregeln mit unmittelbarer Tragweite für die EU- Bürger(innen)¹⁰. Die Bestimmungen über die zwischenstaatliche Sozialrechtskoordination gelten unter den Mitgliedstaaten seit dem 1.1.1959.

Darunter befindet sich auch eine Regel über das Kindergeld, welches eine Familienleistung darstellt und damit Teil der sozialen Sicherheit (vgl. Art 3 I lit. j) VO(EG)883/2004) ist. Im Hinblick auf diese bestimmt das EU – Recht seit 1959, dass sich das Recht sozialer Sicherheit der Mitgliedstaaten nach dem Beschäftigungsort der/ des Berechtigten richtet (Vgl. Art. 11 Abs.3 lit. a) VO (EG) 883/2004). Für die Kindergeld - Gewährung folgt daraus, dass Kinder der/des Berechtigten mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat so zu behandeln sind, wie wenn sie im zuständigen Mitgliedstaat wohnten (Art. 67 VO (EG) 883/2004).

Für deutsches Kindergeldrecht ergibt sich daraus: Es gilt auch für die in Deutschland erwerbstätigen oder beschäftigten Personen mit Wohnsitz außerhalb Deutschlands. Falls diese Kinder haben, sind diese rechtlich so zu behandeln, wie wenn sie in Deutschland wohnten. In letzterem liegt eine Fiktion, welche Deutschland im Rahmen der Kindergeldgewährung beachten muss, weil EU - Recht deutschem Recht vorgeht und auch deutsches Gesetzesrecht (vgl. §§ 30 III SGB I, 6 SGB IV) diesen Vorrang ausdrücklich anerkennt.

2. Sinn der Gleichstellung nach Art. 67 VO (EG) 883/2004

Die Regeln des europäischen Rechts sichern Wanderarbeitnehmern die Gleichbehandlung. Das EU – Recht gebietet in Art. 67 VO (EG) 883/2004, dass für Familienleistungen wie das Kindergeld die in einem anderen EU- Staat wohnenden Kinder mit den im Beschäftigungsstaat des anspruchsberechtigten Elternteils wohnenden Kinder gleich zu behandeln sind.

Diese Anordnung folgt aus dem Prinzip der Tatbestands- oder Sachverhaltsgleichstellung als Ausdruck des allgemeinen Prinzips der zwischenstaatlichen Koordination (Art. 5 VO (EG) 883/2004). Danach sind anspruch- oder pflichtenbegründende Tatbestandsmerkmale oder Sachverhalte bei Anwendung des berufenen Rechts auch als erfüllt anzusehen, wenn sie sich außerhalb des zuständigen Staates zugetragen haben.

Diese Maxime rechtfertigt sich aus dem in Art. 45 II AEUV formulierten Prinzip der Gleichbehandlung von EU -Wanderarbeitnehmer(innen) und einheimischen Beschäftigten. Würden in anderen EU - Staaten wohnende Kinder in der Kindergeldgewährung schlechter gestellt oder davon ausgeschlossen werden, wären Wanderarbeitnehmer benachteiligt. Damit wäre die Freizügigkeit in der sozialen Sicherheit verletzt, was nach Art.48 AEUV durch das Europäische koordinierende Sozialrecht zu unterbinden und mittels geeigneter Regeln abzuwenden ist.

Weil das Kindergeld die Eltern und nicht das Kind berechtigt, sind auch dessen Anspruchsvoraussetzungen aus der Person der Eltern und nicht des Kindes abzuleiten. Europas Gesetzgebung bewahrt die Wanderarbeitnehmer als im Inland nicht stimmberechtigten Ausländer davor, dass ihnen gleiche soziale Rechte für gleiche Arbeit vorenthalten werden. Davor schützt EU - Recht die Wanderarbeitnehmer(innen) im Hinblick auf das Kindergeld mit Hilfe der Tatbestandsgleichstellung. Die EU – Gesetzgebung schützt auch die außerhalb des

¹⁰ Eichenhofer, Sozialrecht der EU, 2018 (7.Auflage) Rn. 17 ff.

Es ist daher klar, dass sich der Zahlbetrag des Kindergeldes nicht an den im Wohnsitzstaat des Kindes für das Kindergeld dort maßgeblichen Beträgen ausrichten darf. Denn nicht das Kind, sondern der dem Kind Unterhalt schuldende Elternteil ist auf Grund seines Wohnsitzes oder seiner Erwerbstätigkeit in einem anderen Staat anspruchsberechtigt. Dessen Kindergeld hat sich daher nach dem von diesem Staat festgesetzten Betrag zu richten und nicht nach den Zahlbeträgen anderer Staaten. Deshalb kommt als einzig denkbare Bestimmungsgröße für eine denkbare Indexierung des Kindergeldes die im Wohnsitzstaat des Kindes vom inländischen Bedingungen der Lebenshaltung womöglich abweichenden Gegebenheiten.

2. Gesetzgeberischer Aufwand für Indexierung

Allerdings wäre der Versuch, diesen zu entsprechen und in inländischer Gesetzgebung darzustellen, mit verschiedenen gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten verbunden. Indexierung macht die Gewährung von Kindergeld prinzipiell aufwendig – und zwar für die Gesetzgebung, Verwaltung und Empfänger(innen). Dieser Aufwand stellt sich ein, falls die Mitgliedstaaten nicht mehr als gleiche behandelt werden, sondern ein Staat sich über und damit ihnen gegenüber- und so auch entgegenstellt andere stellt.

Es käme allenfalls eine Orientierung an den üblichen Lebenshaltungskosten des Wohnstaates des Kindes in Betracht. Dabei stellt sich zunächst das prinzipielle Problem, weshalb Lebenshaltungskosten in grenzüberschreitenden Sachverhalten für die Kindergeldhöhe bedeutsam werden, wegen des abstrakten und typisierenden Charakters von Kindergeld in internen Sachverhalten dagegen unberücksichtigt bleiben sollen.

Falls Kindergeld von den Lebenshaltungskosten im Wohnsitzstaat des Kindes abhängen soll, stellt sich die weitere Frage, ob nur bei niedrigeren oder auch höheren Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden sollten. Schließlich stellt sich das methodische Problem, ob die in anderen Mitgliedstaaten bedarfserheblichen Lebenshaltungskosten einseitig durch den indexierenden Staat festgesetzt werden können oder dies nur unter Mitwirkung des betroffenen oder betreffenden Mitgliedsstaates geschehen kann und darf. Falls letzteres geboten wäre, fragte sich, wie verlässlich die Angaben des mitwirkenden Staates sind, wenn davon Ansprüche der den mitwirkenden Staaten verbundenen – typischer Weise ihnen angehörenden – Personen abhängen. In solchen Einordnungen läge ein nie versiegender Quell zwischenstaatlichen Misstrauens. Dies wäre mit der europäischen Integration unverträglich.

3. Indexierung auch bei höheren Lebenshaltungskosten ?

Falls die Lebenshaltungskosten für den Kindesunterhalt für das Kindergeld bedeutsam sein sollen, muss Gesetzgebung klären, ab welchem Grenzwert die Lebenshaltungskosten als unter denen in Deutschland liegend gelten sollen. Dann wären in Frankreich und Österreich lebende Kinder von der Indexierung deutschen Kindergeldes wohl nicht betroffen, sicher aber die in Polen, Rumänien und Griechenland! Die deutsche Gesetzgebung würde die EU- Staaten also danach sortieren, wo ein Kind das Gleiche braucht oder weniger und wenn ja, wieviel!

Nicht alle EU – Staaten werden also anders als Deutschland behandelt, sondern nur diejenigen, die Deutschland in puncto Lebenshaltungskosten von Kindern als unterschiedlich und damit als

Beschäftigungsstaates wohnenden Kinder von EU - Wanderarbeitnehmer vor Kürzungen des Kindergeldes und sichert ihnen damit einen höheren Anspruch auf Kindesunterhalt¹¹.

Gleiches Kindergeld heißt gleiche Unterstützung für Eltern. Gleichbehandlung ist das Gebot des Binnenmarkts. Dieser ist ein Raum ohne Binnengrenzen. Der Binnenmarkt kennt kein In – und Ausland sowie keine In – und Ausländer. Das Binnenmarktvorhaben zielt auf Angleichung der Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensbedingungen in sämtlichen Mitgliedstaaten der EU. Dies gelingt nur, wenn Gleichheit gesichert ist. Gleichheit erleichtert auch den Verwaltungsvollzug: Es hat der Verwaltung nämlich dann gleichgültig zu sein, wie und wo ein Kind lebt und was es braucht. So kann Kindergeld als Abzug von der inländischen Steuerschuld des anspruchsberechtigten Elternteils einfach und empfängerfreundlich geleistet werden. Art. 45, 48 AEUV verbietet jegliche Diskriminierung unter EU – Bürger(innen) bei den Rechten sozialer Sicherung.

3. Leitentscheidung Pinna I

Dies hat der EuGH namentlich in dem Urteil in der Rechtsache Pinna I hervorgehoben. Der EuGH¹² befand darin im Hinblick auf die zuvor in der damaligen, die zwischenstaatliche Koordination der Familienleistungen regelnde VO (EWG) 1408/71, welche Frankreich in Art. 73 II VO (EWG) 1408/71 gestattete, das Wanderarbeitnehmer(inne)n geschuldete französische Kindergeld in den Höhen des Kindergeldes im Wohnstaat des Kindes auszurichten, als mit dem heute in Art. 45 II AEUV normierten Grundsatz der Gleichbehandlung unvereinbar, weil dadurch Wanderarbeitnehmer(innen) gegenüber einheimischen Arbeitnehmer(innen) in der sozialen Sicherung ungleich behandelt und so benachteiligt würden. Der EuGH führte zur Rechtfertigung dieser Entscheidung im Hinblick auf die Freizügigkeit (Art. 48 EWG – Vertrag) und den Auftrag zur zwischenstaatlichen Koordinierung des Systems sozialer Sicherheit zur Sicherung der Freizügigkeit (Art. 51 EWG – Vertrag) aus¹³:

„ Artikel 73 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/1 schafft für die Wanderarbeitnehmer zwei unterschiedliche Systeme, je nachdem, ob diese den französischen oder den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats unterliegen. Auf diese Weise fügt er den Unterschieden, die sich aus den nationalen Rechtsvorschriften selbst ergeben, einen weiteren hinzu und erschwert damit die Verwirklichung der in den Artikeln 48 bis 51 EWG - Vertrag genannten Ziele.

Soweit es um die Gültigkeit des Artikels 73 Abs. 2 selbst geht, ist darauf hinzuweisen, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht nur offenkundige Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle verschleierte Formen der Diskriminierung verbietet, die mit Hilfe der Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu demselben Ergebnis führen...

Obwohl die französischen Rechtsvorschriften den Anspruch eines in Frankreich beschäftigten Arbeitnehmers auf Familienleistungen in der Regel nach demselben Kriterium bestimmen, hat dieses Kriterium für diese Kategorie von Arbeitnehmern keineswegs dieselbe Bedeutung, denn das Problem, dass die Familienangehörigen außerhalb Frankreichs wohnen, stellt sich im Wesentlichen für die Wanderarbeitnehmer. Deshalb ist dieses Kriterium nicht geeignet, die durch Artikel 48 EWG- Vertrag vorgeschriebene Gleichbehandlung zu gewährleisten, und darf somit im Rahmen der Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften, die in Artikel 51 EWG –Vertrag

¹¹ Ebd., Rn 281.

¹² EuGH - 15.1.1986 – Rs.41/84 – Pinna I EU:C:1986:1

¹³ EuGH - 15.1.1986 – Rs.41/84 Rn. 22-24; - Pinna I - EU:C:1986:1

vorgesehen ist, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft gemäß Artikel 48 zu fördern, nicht angewandt werden“.

Wenn der Gesetzgeber den Unterschieden, die sich aus den nationalen Rechtsvorschriften selbst ergeben, einen weiteren nicht hinzufügen darf, weil er damit die Verwirklichung der in den Artikeln 48 bis 51 EWG - Vertrag genannten Ziele erschweren würde, dann folgt daraus eindeutig, dass in der Gesetzgebung zum Kindergeld Arbeitnehmer(innen) und anderweitig erwerbstätige Personen wegen des Wohnsitzes der anspruchsvermittelnden Kinder nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen. Denn dadurch würden Wanderarbeitnehmer(innen) gegenüber Einheimischen benachteiligt, was das EU - Primärrecht in Art. 45 II, 48 AEUV untersagt.

Diese Auslegung steht auch im Einklang mit der weiteren Rechtsprechung des EuGH, wonach weitere, für das deutsche Kindergeld anspruchsvermittelnde Tatbestandsmerkmale wie Arbeitslosigkeit¹⁴ oder Schulbesuch gleichwertig durch Auslandssachverhalte erfüllt werden können. Ferner ist anerkannt, dass auch in anderen Mitgliedstaaten Stiefkinder¹⁵ mit den im Beschäftigungsstaat wohnenden Kindern gleich zu behandeln sind und dies auch bei getrennten Wohnsitzen von Elternteil und Kind gilt¹⁶.

Musste deshalb im Fall Pinna I mit dem Primärrecht nicht zu vereinbarendes EU – Sekundärrecht wie Art. 73 II VO(EWG)1408/71 weichen, so können auch die Mitgliedstaaten nicht ein gleichsinniges, indes gegen EU – Primärrecht verstoßendes Gesetzesrecht schaffen. Selbst wenn sie dies täten, würde es von dem insoweit vorrangigen Art. 67 VO(EG) 883/2004 verdrängt und müsste wirkungslos bleiben. Aus alledem folgt, dass der deutsche Gesetzgeber die Kindergeldindexierung nicht schaffen kann, weil diese EU - Koordinierungsrecht zuwiderläufe und damit EU - rechtlich unbeachtlich wäre.

IV. Gegenstand und Aufwand der Indexierung

1. Was ist Bezugsgröße der Indexierung?

Als mögliche Bezugsgröße der Indexierung von Kindergeld könnten die im Wohnstaat eines Kindes gezahlten Kindergeldsätze oder die dort vorherrschenden und deren Verhältnis zu den im Inland üblichen Lebenshaltungskosten sein. Falls sich inländisches Kindergeld an den im ausländischen Wohnstaat des Kindes gezahlten Sätzen orientierte, änderte es seinen rechtlichen Charakter – ja gäbe sich in letzter Konsequenz preis –, suchte es doch nicht mehr dem inländischen Kindergeld betragsmäßig zu entsprechen, sondern richtete sich nach den Prioritäten- Setzungen anderer Staaten. Damit gäbe der inländische Gesetzgeber seinen eigenen Regelungsanspruch auf und lieferte sich den familienpolitischen Entscheidungen anderer Staaten aus. Das Inland zahlte in letzter Konsequenz den Betrag, den der Wohnstaat des Kindes festgelegt hätte. Eine solche Normierung versagte sich den Anspruch, Familien nach inländischen Maßstäben und Wertenscheidungen zu fördern; sie unterwürfe sich stattdessen ganz den Festsetzungen ausländischer Staaten.

¹⁴ EuGH -22.2.1990 –C-288/88. Bronzino EU:C:1990:85; -22.2.1990 – C- 12/89 StJ 1990 I -557 Gatto

¹⁵ EuGH -12.6.1997 – C- 266/95 Garcia EU:C:1997:292

¹⁶ EuGH –22.5.2015 – C- 378/14 - Trapkowski EU:C:2015:720.

sekundär erachtet. Es liegt auf der Hand, dass aus solcher Unterscheidung nicht nur außenpolitische Konflikte erwachsen. Dies erklärt sich daraus, dass die elementarsten Regeln des europäischen Zusammenlebens missachtet werden, wenn Mitgliedstaaten nicht einander gleich geachtet und behandelt werden, sondern jeder Mitgliedstaat sich anheischig macht, Rangfolgen zwischen sich und anderen rechtsverbindlich setzen zu wollen!

Ferner ist unklar, wie hoch deutsches Kindergeld für in Luxemburg lebende Kinder von in Deutschland arbeitenden Eltern sein soll, wenn dort der Kindesunterhalt höher ist als in Deutschland. Soll mehr Kindergeld gezahlt werden und wenn ja wieviel?

Wer und wie misst der deutsche Gesetzgeber diese Unterschiede in den Lebenshaltungskosten, und wenn ja, auf welcher Daten - Grundlage? Wird er dafür auf die Kooperation mit den anderen Mitgliedstaaten setzen oder diesen misstrauen, weil deren Berichterstattung – da den Schutz der eigenen Staatsangehörigen bezweckend – möglicherweise tendenziös gefärbt und daher nicht belastbar ist? Das sind einige eher harmlose Fragen an die Gesetzgebung. Ihre möglichen Antworten offenbaren für die zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa ein ganz erhebliches Konfliktpotential.

Europa heißt Gleichheit unter den Staaten – Europa liegt es dagegen fern, dass einzelne Staaten zwischen sich und anderen rechtserhebliche Unterschiede machen! Wer sich darüber hinwegsetzt, versteht Europa nicht als eine auf Zusammenarbeit angelegte Rechtsgemeinschaft von Staaten, die prinzipiell nichts gegeneinander, sondern viel - und möglichst immer mehr - miteinander machen sollen! Das ist die „immer engere Gemeinschaft“, welche die EU zu sein beansprucht. Dafür hat sie sich eigene rechtliche Grundsätze und Regeln gegeben, die über den Rechten der Staaten und deren „Souveränität“ stehen - zum Glück für die EU - Bürger aus anderen Staaten!

4. Verwaltungsaufwand der Indexierung

Wird Kindergeld indexiert, muss die Kindergeldverwaltung sehr viel wissen – jedenfalls weit mehr als in einem System, in welchem es gleich ist, wo das Kind wohnt, wenn es nur innerhalb der EU wohnt! Diese Ausgestaltung des Kindergelds kostete Geld und bände Personal.

Wenn ein Kind in Deutschland erwerbstätiger Eltern in Luxemburg studiert und die Eltern dafür ein höheres Kindergeld bekämen, müsste ein am Studienort begründeter Wohnsitz der deutschen Verwaltung gegenüber durch allerlei Amtshandlungen nachgewiesen werden. Wenn im Rahmen des Erasmus-Programms der Luxemburger Universität ein mehrmonatiger Studienaufenthalt in Rumänien anstände, hätte dies womöglich unmittelbare Folgen für das Kindergeld der Eltern, die nämlich dann weniger zu beanspruchen hätten.

Das wäre mit ziemlich viel Verwaltungsaufwand verbunden – und zwar für das studierende Kind, die Eltern, die beteiligten Universitäten und Städte, in welcher die/der Studierende sich aufhält. Aber es ist nicht einmal sicher, ob der Aufwand vonnöten ist. Denn falls der/die Studierende nach Luxemburg zurückkehren wollte, hat er/sie womöglich in Rumänien keinen Wohnsitz begründet. Die Finanzgerichte werden sich über solche Fälle sicher Gedanken machen, aber ein derart reformiertes Recht verschlankt sicher nicht die Steuer- und Staatsverwaltung. Im Übrigen, Wehe den Eltern im Ausland studierender Kinder, welche Mitteilungen über Ortswechsel an Finanzämter versäumen! Ihnen droht Strafe.

Wird in einer deutsch- polnischen Familie das Wechselmodell der Kinderbetreuung praktiziert und die zu deutschem Kindergeld berechnete Mutter ihr Kind von Montag bis Donnerstag und der in

Polen jenseits der Oder 2 km von ihr entfernt, getrennt lebende, zu polnischem Kindergeld berechnete Vater von Freitag bis Sonntag betreut, so wäre das Kindergeld unterschiedlich hoch zu bemessen, je nachdem, wo sich das Kind gerade aufhält. Ein überaus hoher Verwaltungsaufwand; und was passiert, wenn das Betreuungs-Modell dann nicht funktioniert und das Kind bei einer in Polen oder Deutschland wohnende Großelternfamilie vorübergehend wohnt? Dann müssen die ohnehin schon geplagten Eltern diesen Aufenthaltswechsel in Deutschland oder Polen bei den Behörden jeweils aktenkundig machen. Denn diese müssen das geschuldete Kindergeld „korrekt“ festsetzen? Und wenn die jungen Eltern dies alles mitzuteilen vergessen und deshalb zu Unrecht höheres Kindergeld kassieren, droht ihnen Strafe! Europa sollte eigentlich das grenzüberschreitende Leben ermöglichen; der würdige Vorschlag macht dieses dagegen nur kompliziert und schwerfällig.

V. Die historische Problematik

Aber nicht die für Gesetzgebung, Verwaltung und Empfängerstellung absehbare Umständlichkeit einer solchen Regelung ist bedenklich, sondern auch die diesem Vorschlag zugrunde liegende Haltung. Sie beruht auf der Annahme, beim Kindergeld seien die Bedürfnisse von in anderen EU – Staaten wohnenden Kindern zu denen der in Deutschland lebenden Menschen ins Verhältnis zu setzen. Dabei wird unterstellt, Kindern gehe es nirgendwo sonst auf der Welt so gut wie hier. Dergleichen nationalistische Selbstgefälligkeit will und soll die Integration Europas gerade überwinden.

Diesen Vorschlag leitet im Übrigen die Idee, ein im „Ausland“ lebendes Kind brauche grundsätzlich weniger zum Leben als ein in Deutschland lebendes. Diese Politik leitete auch von 1939 bis 1945 die Besatzungspolitik Deutschlands in den besetzten Gebieten – die meisten inzwischen Mitgliedstaaten der EU. Dort sollte die Versorgung der Bevölkerung deutlich niedriger sein als in Deutschland. Mit fortlaufender Dauer des 2. Weltkrieges wurde diese Politik „mit äußerster Folgerichtigkeit“ betrieben. Deren Folgen wirken im kollektiven Gedächtnis in Polen und Griechenland noch heute nach. Dies gilt es bei einer Indexierung von Kindergeld zu wissen und diese – demgemäß auch im Bewusstsein dieser historischen Erfahrung - strikt zu unterlassen.

Gabriel Gimmann



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Nur per E-Mail

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Finanzausschuss

finanzausschuss@landtag-mv.de

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

BEARBEITET VON Stefan Bering

REFERAT/PROJEKT IV C 8

TEL +49 (0) 30 18 682-2407 (oder 682-0)

FAX +49 (0) 30 18 682-882407

E-MAIL IVC8@bmf.bund.de

DATUM 15. Oktober 2018

BETREFF **Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses**

BEZUG Ihr Schreiben vom 26. September 2018

GZ **IV C 8 - S 2474/16/10001 :001**

DOK **2018/0829133**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben, mit dem Sie um Teilnahme eines Vertreters des Bundesfinanzministeriums an einer öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern bitten. Der Bundesminister hat mich gebeten, Ihr Schreiben zu beantworten.

Ihre Bitte um Teilnahme eines Vertreters des Bundesfinanzministeriums bezieht sich auf eine Sitzung des Finanzausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern, in der über einen Fraktionsantrag entschieden werden soll, der vorsieht, dass der Landtag die Landesregierung auffordert, sich dem Gesetzentwurf Bayerns zur Indexierung von Kindergeld für nicht in Deutschland lebende Kinder anzuschließen und diesen im Bundesrat zu unterstützen.

Der Gang der Gesetzgebung sieht vor, dass das Bundesfinanzministerium als zuständiges Ressort die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf Bayerns erstellt, falls der Bundesrat diesen beschließt. In der Sitzung des Bundesrats-Finanzausschusses am 21. Juni 2018 ist die Beratung des Gesetzentwurfs jedoch vertagt worden. Die Beratung soll

Seite 2 erst erfolgen, nachdem es zu einer Klärung auf europäischer Ebene gekommen ist. Beschließt der Bundesrat den Gesetzentwurf nicht, erübrigt sich eine Stellungnahme der Bundesregierung hierzu. Für das Zustandekommen der Entscheidung über den Gesetzentwurf im Bundesrat bzw. zuvor im Parlament eines Landes ist eine Mitwirkung der Bundesregierung oder eines ihrer Ministerien nicht vorgesehen.

Ich bitte um Ihr Verständnis, dass aus diesem Grund für das Bundesfinanzministerium eine Teilnahme an der Sitzung eines Landtags-Ausschusses als Sachverständiger ebenso wie die Beantwortung eines Fragenkatalogs nicht in Betracht kommen kann.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag
Buchwald

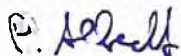
Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.

Aktenvermerk

Herr Prof. Dr. Christian Seiler von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen hat mitgeteilt, dass er an der Anhörung des Finanzausschusses am 8. November 2018 nicht teilnehmen kann. Es ist ihm aufgrund bestehender Lehrverpflichtungen an der Universität nicht möglich, am vorgenannten Termin nach Mecklenburg-Vorpommern zu reisen.

Herr Prof. Dr. Franz C. Mayer vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik der Universität Bielefeld hat mitgeteilt, dass er sehr gerne an der Anhörung teilgenommen hätte, da er sich seit längerem für diese Thematik interessiert. Allerdings ist er bereits andere Verpflichtungen eingegangen, die sich terminlich mit der Anhörung überschneiden. Daher ist ihm eine Teilnahme nicht möglich.

Herr Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback von der WiSo-Fakultät der Universität Hamburg hat mitgeteilt, dass er aus terminlichen Gründen nicht an der Anhörung des Finanzausschusses teilnehmen kann.



Patrick Albrecht