

## **BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT**

**des Finanzausschusses (4. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Fraktion der BMV  
- Drucksache 7/2151 -**

**Indexierung des Kindergeldes für im EU-Ausland lebende Kinder**

### **A Problem**

Die Fraktion der BMV fordert mit ihrem Antrag auf Drucksache 7/2151, dass sich die Landesregierung der Bundesratsinitiative des Freistaates Bayern zur Indexierung des Kindergeldes für im EU-Ausland lebende Kinder anschließt und damit den seitens des Freistaates Bayern eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Kindergeldrechts unterstützt.

### **B Lösung**

Der Finanzausschuss empfiehlt dem Landtag, den Antrag der Fraktion der BMV auf Drucksache 7/2151 abzulehnen sowie einer EntschlieÙung zuzustimmen.

**Einvernehmen im Ausschuss**

**C Alternativen**

Keine.

**D Kosten**

Keine.

## **Beschlussempfehlung**

Der Landtag möge beschließen,

1. den Antrag der Fraktion der BMV auf Drucksache 7/2151 abzulehnen.
2. folgender EntschlieÙung zuzustimmen:

„Die Landesregierung wird dazu aufgefordert, sich auf Bundesebene für eine stärkere Bekämpfung von Betrugsfällen beim Bezug von Kindergeldleistungen einzusetzen.“

Schwerin, den 4. Dezember 2018

**Der Finanzausschuss**

**Dr. Gunter Jess**

Vorsitzender und Berichterstatter

## **Bericht des Abgeordneten Dr. Gunter Jess**

### **I. Allgemeines**

Der Landtag hat den Antrag der Fraktion der BMV „Indexierung des Kindergeldes für im EU-Ausland lebende Kinder“ auf Drucksache 7/2151 während seiner 39. Sitzung am 1. Juni 2018 beraten und federführend an den Finanzausschuss sowie zur Mitberatung an den Rechtsausschuss und den Sozialausschuss überwiesen.

Der Finanzausschuss hat den Antrag in insgesamt drei Sitzungen, abschließend in seiner 48. Sitzung am 29. November 2018, beraten und einvernehmlich die vorliegende Beschlussempfehlung angenommen. Der Finanzausschuss hat zu dem Antrag der Fraktion der BMV auf Drucksache 7/2151 in seiner 44. Sitzung am 8. November 2018 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

### **II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

#### **1. Rechtsausschuss**

Der Rechtsausschuss hat den Antrag der Fraktion der BMV auf Drucksache 7/2151 in seiner 44. Sitzung am 14. November 2018 abschließend beraten und das folgende mitberatende Votum beschlossen:

- „1. Der Rechtsausschuss empfiehlt dem federführenden Finanzausschuss, den Antrag der Fraktion der BMV auf Drucksache 7/2151 abzulehnen.
2. Der Rechtsausschuss empfiehlt dem federführenden Finanzausschuss, die Landesregierung aufzufordern, sich auf Bundesebene für die stärkere Bekämpfung des Missbrauchs beim Bezug von Kindergeldleistungen einzusetzen.“

Die Ziffer 1 wurde in Abwesenheit der Fraktion Freie Wähler/BMV mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE, bei Gegenstimmen der Fraktion der AfD beschlossen. Die Ziffer 2 hat der Rechtsausschuss in Abwesenheit der Fraktion Freie Wähler/BMV mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU, bei Gegenstimmen seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE ebenfalls mehrheitlich beschlossen.

#### **2. Sozialausschuss**

Der Sozialausschuss hat den Antrag auf Drucksache 7/2151 in seiner 53. Sitzung am 28. November 2018 abschließend beraten und dem Finanzausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE, bei Gegenstimmen der Fraktionen der AfD und Freie Wähler/BMV empfohlen, den Antrag abzulehnen.

### **III. Wesentliche Ergebnisse der öffentlichen Anhörung**

Der Finanzausschuss hat in seiner 44. Sitzung am 8. November 2018 auf Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU zu dem auf Drucksache 7/2151 vorliegenden Antrag der Fraktion der BMV eine öffentliche Anhörung durchgeführt und Herrn Prof. Dr. Christian Seiler von der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Herrn Prof. i. R. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer von der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Herrn Prof. Dr. Franz C. Mayer von der Universität Bielefeld, Herrn Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback von der Universität Hamburg sowie einen Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen um ihre fachlichen Einschätzungen und Bewertungen hinsichtlich des vorliegenden Antrages gebeten.

Herr Prof. Dr. Seiler, Herr Prof. Dr. Bieback und Herr Prof. Dr. Mayer haben aus terminlichen Gründen keinen Gebrauch von der Gelegenheit einer Stellungnahme gemacht.

Seitens des Bundesministeriums der Finanzen wurde auf die Abgabe einer Stellungnahme mit dem Hinweis verzichtet, dass die Beratung eines entsprechenden Gesetzentwurfes zur Indexierung des Kindergeldes für nicht in Deutschland lebende Kinder des Bundeslandes Bayern im Finanzausschuss des Bundesrates am 21. Juni 2018 vertagt worden sei. Die dortige Beratung solle erst nach einer Klärung dieses Themas auf europäischer Ebene erfolgen. Sollte der Bundesrat dann im Ergebnis seiner Beratungen diesen Gesetzentwurf des Bundeslandes Bayern nicht beschließen, würde sich auch eine Stellungnahme der Bundesregierung, vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen, erübrigen.

#### **1. Entstehungs- und Rechtfertigungsgrund des Kindergeldes**

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat unter anderem ausgeführt, dass die Indexierung die Anpassung inländischen Kindergeldes an im Ausland vorherrschende Lebensumstände sei. Als maßgebliche Bezugsgrößen für eine Indexierung würden insofern das ausländische Kindergeld oder die im Ausland bestehenden Lebenshaltungskosten in Betracht kommen. In Deutschland sei das Kindergeld in den 1950er Jahren eingeführt und zunächst nur auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschränkt gewesen. Zudem sei es anfangs durch Arbeitgeberbeiträge finanziert worden. Erst 1974 habe man das Kindergeld als eine steuerfinanzierte Leistung für alle im Inland wohnhaften Eltern ausgestaltet. Im Ergebnis sei das Kindergeld ein Anspruch der Eltern und nicht des Kindes gegenüber dem Staat, der sich auf diese Weise an der primär den Eltern obliegenden Unterhaltsverpflichtung gegenüber dem Kind beteilige. Insofern sei das Kindergeld gemäß § 6 Absatz 1 SGB I eine soziale Förderung der Eltern. Da das Kindergeld die Eltern berechtige, leite sich auch die individuelle Anspruchsberechtigung aus der Stellung jedes einzelnen Elternteils ab. Dieser müsse im Inland wohnen oder erwerbstätig sein. Dies ergebe sich aus § 62 Absatz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) und dem normierten europäischen koordinierenden Sozialrecht, mithin Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe a der VO (EG) 883/2004. Das deutsche Kindergeldrecht verlange, dass der Kindergeldberechtigte ein diesen Anspruch vermittelndes Kind habe, was wiederum ein in Abstammung, Adoption oder Pflege begründetes Eltern-Kind-Verhältnis voraussetze. Zudem müsse sich der Wohnsitz des Kindes im Inland befinden. Nach deutschem Recht würden insofern im Ausland wohnende Kinder bei einem im Inland wohnenden oder erwerbstätigen Elternteil keinen Anspruch auf inländisches Kindergeld begründen. Zu berücksichtigen sei ferner, dass das Kindergeld abstrakt, typisierend sowie pauschal und im Gegensatz zum Kindesunterhalt eben nicht individuell gezahlt werde.

Bei der Berechnung des Kindesunterhalts würden insbesondere Kriterien herangezogen, wie die Leistungsfähigkeit der Eltern und der Bedarf des Kindes, welcher von dessen Lebens- und Konsumbedürfnissen abhängig und je nach Alter, Gesundheitszustand, Lebenssituation und Grad der Integration in Kindergarten, Schule oder Berufsausbildung unterschiedlich hoch zu bemessen sei. Das Kindergeld behandle hingegen alle Kinder gleich - ohne Ansehen ihrer Person und jeweiligen Bedarfslage. Jeder Versuch der Indexierung von Kindergeld würde ein Abrücken von dieser Grundannahme darstellen und zwangsläufig auch die Frage aufwerfen, ob und gegebenenfalls warum künftig nicht auch noch andere Faktoren für die Bestimmung der Kindergeldhöhe von Belang sein sollten. Insoweit wurde festgestellt, dass die abstrakte und pauschale Bemessung des Kindergeldes die Gleichbehandlung der anspruchsberechtigten Eltern wahre. Dies entspreche letztlich auch dem ursprünglichen sozialversicherungsrechtlichen Charakter der Zahlung und wahre heute den steuerlichen Zuschnitt. Diese einfache Struktur der Leistung sichere die unkomplizierte Zuweisung des Kindergeldes im Rahmen des Abzugs von der Steuerschuld der Eltern.

## **2. Erweiterung des deutschen Kindergeldrechts durch europäisches Recht**

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat erklärt, dass Kindergeld nach dem EU-Recht eine Familienleistung und damit Teil der sozialen Sicherheit sei. Im Hinblick auf diese bestimme das EU-Recht schon seit 1959, dass sich das Recht sozialer Sicherheit der Mitgliedstaaten nach dem Beschäftigungsort des Berechtigten richte. Für die Kindergeldgewährung bedeute dies, dass Kindern des Berechtigten mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat so zu behandeln seien, als wenn sie im zuständigen Mitgliedstaat wohnten. Insofern gelte das deutsche Kindergeldrecht auch für die in Deutschland erwerbstätigen oder beschäftigten Personen mit einem Wohnsitz außerhalb Deutschlands. Er gab insoweit zudem zu bedenken, dass, Wanderarbeiter benachteiligt wären, würde man in anderen EU-Staaten wohnende Kinder in der Kindergeldgewährung schlechter stellen. Damit wäre dann aber auch die Freizügigkeit in der sozialen Sicherheit verletzt, was gemäß Artikel 48 AEUV durch das Europäische koordinierende Sozialrecht zu unterbinden sei. Zu berücksichtigen sei ferner, dass das Kindergeld die Eltern und nicht etwa die Kinder selbst berechtere, weshalb die Anspruchsvoraussetzungen in der Person der Eltern erfüllt sein müssten. Daher könne sich der Zahlungsbetrag des Kindergeldes auch nicht an dem im Wohnsitzstaat des Kindes für das Kindergeld dort Maßgeblichen ausrichten.

Die Fraktion DIE LINKE hat sich danach erkundigt, wie lange Personen in Deutschland leben müssten, um Anspruch auf Kindergeld zu haben sowie, ob auch Fälle bekannt seien, in denen im Ausland lebende und arbeitende Deutsche sich für diesen erforderlichen Zeitraum im Jahr in Deutschland aufhalten würden, um den Anspruch auf Kindergeld zu erlangen.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat erläutert, dass die Voraussetzung für einen Anspruch nach deutschem Recht ein ständiger Aufenthalt in Deutschland sei - mithin der Lebensmittelpunkt im Inland liegen müsse. Bei der Frage der Verlegung des Lebensmittelpunktes habe das Bundessozialgericht vor einigen Jahren in einem Urteil bei Wechseln einen Aufenthaltszeitraum von sechs Monaten als zureichend empfunden. Ein Wohnsitz sei aber als begründet anzusehen, wenn der Wohnsitzbegründungswille bestehe und objektive Tatbestände darauf hindeuteten, dass jemand seinen Lebensmittelpunkt im Inland habe. Die Frage, ob es Menschen gebe, die im Ausland tätig seien und im Inland Kindergeld in Anspruch nehmen würden, sei prinzipiell zu bejahen.

Für diesen Fall gebe es aber relativ komplizierte Anrechnungsregeln. In dem Fall, dass jemand in Deutschland wohne und in Österreich oder Polen arbeite, würde nach europäischem Recht vorrangig das Recht des Beschäftigungsstaates gelten, sodass der Beschäftigungsstaat zur Zahlung von Kindergeld verpflichtet sei. Bei einer regulären Beschäftigung könne dies auch nachgewiesen werden. Dies hätte zur Folge, dass sich die Kindergeldbehörden wechselseitig informieren würden. Gewisse Schwierigkeiten bestünden, wenn eine informelle Arbeit ausgeübt werde. Bei einem entsprechenden Nachweis gelte aber dieselbe Regel, da die Voraussetzung der Beschäftigung nicht die reguläre Beschäftigung sei, sondern die nachweisliche Erwerbstätigkeit, die auch bei irregulärer Beschäftigung vorliege. Der Beschäftigungsstaat hätte damit Vorrang vor dem Wohnsitzstaat. Allerdings regele das europäische Recht auch, dass der Wohnsitzstaat die Differenz ausgleichen müsse, wenn die Kindergeldleistung des Beschäftigungsstaates hinter der Leistung des Wohnsitzstaates zurückbleibe.

Seitens der Fraktion der AfD wurde um eine Beurteilung zu dem österreichischen Vorhaben der Kindergeldindexierung gebeten. Zudem wurde hinterfragt, wie viel Bürokratie damit verbunden sei und wie dies im Verhältnis zu den eingesparten Ausgaben stehe.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat erwidert, dass die österreichische Regierung bei einer Absenkung des Zahlbetrages auf die Hälfte mit einer Einsparung für 150.000 Kinder rechne. Dies würde die Kinder mit einem Wohnsitz in Bulgarien, Rumänien und anderen Staaten Mittel- und Osteuropas betreffen. Nach seinem Verständnis stehe dieser Vorschlag jedoch nicht im Einklang mit dem Europarecht. Dies werde sicher im Anschluss an die Verabschiedung des Gesetzes durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) überprüft werden. Insoweit sei unter dem geltenden Europarecht auch keine Rechtfertigung für diese Absenkung ersichtlich, da das europäische Recht in dieser Hinsicht eindeutig sei. Nach der geltenden Rechtslage seien Kinder in einem anderen Mitgliedstaat so zu behandeln, als wenn sie im zuständigen Staat leben würden. Die Unterscheidung nach dem Wohnsitz sei damit eindeutig ausgeschlossen. Insofern sei davon auszugehen, dass der EuGH die österreichische Regelung nicht billigen werde.

### **3. Indexierung und der damit verbundene Aufwand**

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat unter anderem ausgeführt, dass eine Indexierung die Kindergeldgewährung für die Gesetzgebung, für die Verwaltung und auch für die Empfänger selbst prinzipiell aufwendiger machen würde. Es käme zudem allenfalls eine Orientierung an den üblichen Lebenshaltungskosten des Wohnsitzstaates des Kindes in Betracht. Dabei stelle sich dann zunächst das Problem, weshalb Lebenshaltungskosten in grenzüberschreitenden Sachverhalten bei der Kindergeldhöhe bedeutsam sein sollten, wegen des abstrakten und typisierenden Charakters diese Geldleistung aber bei landesinternen Sachverhalten unberücksichtigt bleiben sollte. Sofern das Kindergeld tatsächlich von den Lebenshaltungskosten im Wohnsitzstaat des Kindes abhängen sollte, würde sich die Frage anschließen, ob dies nur bei niedrigeren oder auch bei höheren Lebenshaltungskosten gelten sollte. Darüber hinaus würde sich das methodische Problem ergeben, ob die in anderen Mitgliedstaaten bedarfserheblichen Lebenshaltungskosten einseitig durch den indexierenden Staat festgesetzt werden könnten oder dies nur unter der Mitwirkung des betroffenen Mitgliedstaates geschehen dürfe. Falls letzteres geboten wäre, würde sich die Frage anschließen, wie verlässlich die Angaben des mitwirkenden Staates wären.

Sofern die Lebenshaltungskosten für das Kindergeld bedeutsam sein sollten, müsste der Gesetzgeber normieren, ab welchem Grenzwert die Lebenshaltungskosten als unter denen in Deutschland liegend gelten sollten. In der Folge würden auch nicht alle EU-Mitgliedstaaten anders behandelt werden als Deutschland, sondern nur diejenigen, in denen Deutschland die Lebenshaltungskosten für Kinder geringer bewerten würde. Insoweit sei aber zu berücksichtigen, dass die Artikel 45 und 48 AEUV jegliche Diskriminierung unter EU-Bürgern bei den Rechten sozialer Sicherheit verbieten würden. Dies habe der EuGH bereits in seinem Urteil in der Rechtssache „Pinna I“ hervorgehoben. Die rechtlichen Regelungen zum Kindergeld dürften Arbeitnehmer und anderweitig erwerbstätige Personen nicht wegen des Wohnsitzes der anspruchsvermittelnden Kinder unterschiedlich behandeln, da dies eine Benachteiligung von Wanderarbeitnehmern gegenüber den Einheimischen darstellen würde. Würden Mitgliedstaaten ein gegen das EU-Primärrecht aus Artikel 45 und 48 AEUV verstoßendes Gesetzrecht schaffen, würde dies durch das insoweit vorrangige EU-Recht verdrängt und wirkungslos bleiben. Zusammenfassend folge daraus, dass der deutsche Gesetzgeber die Kindergeldindexierung nicht schaffen könne, weil diese dem EU-Koordinierungsrecht zuwiderlaufen und damit europarechtlich unbeachtlich sein würde. Darüber hinaus hat Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer zum Verwaltungsaufwand einer Indexierung erläutert, dass die für die Kindergeldgewährung zuständige Verwaltung im Falle der Kindergeldindexierung weit mehr Informationen und Daten erheben müsste als im aktuellen System, in dem es unerheblich sei, wo innerhalb der EU das Kind wohne. Insofern würde eine Kindergeldindexierung Kosten verursachen und Personal binden.

#### **4. Bewertung des Antrages der Fraktion der BMV insgesamt**

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat in seiner schriftlich übersandten Stellungnahme abschließend betont, dass Europa eigentlich ein grenzüberschreitendes Leben ermöglichen sollte. Der vorliegende Antrag mache dies hingegen nur kompliziert und schwerfällig. Darüber hinaus sei aus seiner Sicht nicht die für die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Kindergeldempfänger absehbare Umständlichkeit einer solchen neuen Regelung, sondern vielmehr die diesem Vorschlag zugrundeliegende Haltung bedenklich. Sie beruhe 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 werde unterstellt, dass es Kindern nirgendwo sonst auf der Welt so gut gehe wie in Deutschland. Dergleichen nationalistische Selbstgefälligkeiten wolle die Integration Europas aber gerade überwinden. Ferner hat Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer zu bedenken gegeben, dass die Idee, ein im Ausland lebendes Kind brauche grundsätzlich weniger zum Leben als ein in Deutschland lebendes Kind, auch die Besatzungspolitik Deutschlands von 1939 bis 1945 geleitet habe. In den besetzten Gebieten sollte die Versorgung deutlich geringer sein als in Deutschland. Die Folgen dieser Besatzungspolitik würden noch bis heute im kollektiven Gedächtnis von Polen und Griechenland nachwirken. Dies sollte man nach Einschätzung von Herrn Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer bei einer Indexierung des Kindergeldes wissen und diese dementsprechend auch im Bewusstsein dieser historischen Erfahrung strikt unterlassen.

Die Fraktion der SPD hat darauf hingewiesen, dass die Kindergeldindexierung erst nach Pressemeldungen, wonach Kindergeld in Millionenhöhe missbräuchlich ins Ausland geflossen sei, thematisiert worden sei. Vor diesem Hintergrund wurde gefragt, wie man den Missbrauch verhindern könne, da es nach Einschätzung der Fraktion der SPD nicht darum gehe, die Kindergeldleistung grundsätzlich infrage zu stellen.



Wenn ein Ausländer nach Deutschland komme, um hier zu arbeiten, bestehe auch der Anspruch auf Kindergeld. Fraglich sei jedoch, wie rechts- und auskunftssicher belegt werden könne, wie viele Kinder eine antragstellende Person habe. Es müsste sichergestellt werden, dass nicht etwa durch Korruption ein Beleg über mehr Kinder ausgestellt werde, als der Antragsteller tatsächlich habe. Solche Dinge müssten verhindert werden, indem die Behörden des Herkunftslandes und Deutschlands die Daten abgleichen würden, um dem Missbrauch vorzubeugen.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat zu bedenken gegeben, dass schon strittig sei, was eigentlich Missbrauch sei. Dass jemand gefälschte Dokumente für nur scheinbar existierende Kinder einreiche, sei zwar vorgekommen, dies sei aber ein reiner Straftatbestand, der nicht dadurch zu ändern sei, dass man das ganze System verändere. Eine solche Systemänderung wäre unverhältnismäßig, da derartige Fälle strafrechtlich verfolgt werden müssten. Innerhalb des europäischen Rechts gebe es zudem das Prinzip, dass die Auskünfte, die die anderen europäischen Staaten den zuständigen Staaten übermittelten, grundsätzlich als richtig und wahrheitsgemäß angesehen würden. Wenn jedoch der Eindruck bestünde, dass nicht genügend geprüft werde und die Personenstandsurkunden vielleicht nicht verlässlich seien, müsste man dies bilateral auf Ministeriumsebene beanstanden. Sollte das politische Problem darin bestehen, dass Menschen zu Unrecht Leistungen beanspruchten, müsse man in erster Linie darauf hinwirken, dies aufzudecken sowie die beteiligten Herkunftsstaaten darauf hinzuweisen und anzuhalten, dies zu unterbinden.

Die Fraktion der BMV hat angemerkt, dass der Missbrauch und die Indexierung als zwei voneinander getrennte Themen anzusehen seien. Ferner wurde seitens der Fraktion der BMV als antragstellende Fraktion ausdrücklich betont, dass der Hinweis des Anzuhörenden auf die Zeit der deutschen Besatzung in verschiedenen europäischen Ländern zwar wertvoll sei, jedoch keinerlei Verbindung zu dem auf Drucksache 7/2151 vorliegenden Antrag habe. Der Fraktion der BMV gehe es vielmehr um die Herstellung einer größeren Akzeptanz und Gerechtigkeit. Vor diesem Hintergrund wurde um eine Beurteilung dahingehend gebeten, ob die Indexierung auch zu höheren Kindergeldzahlungen führen könnte, wenn es in den Beschäftigungsstaaten höhere Lebenshaltungskosten als in Deutschland geben sollte, wie dies beispielsweise in Skandinavien oder den Benelux-Staaten der Fall sei. Zudem wurde ausgeführt, dass in Mecklenburg-Vorpommern das Problem bestehe, dass man mit Polen an einen Staat mit deutlich geringeren Lebenshaltungskosten und Einkommen angrenze. In diesem Zusammenhang wurde aber betont, dass glücklicherweise sehr viele Menschen aus Polen ins Land kommen würden, um hier zu arbeiten, da der Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern ansonsten zusammenbrechen würde. Man habe dadurch allerdings auch den unmittelbaren Vergleich von zwei Beschäftigten, ein deutscher und ein polnischer Staatsbürger, mit unterschiedlichen Lebenshaltungskosten, die aber das gleiche Kindergeld bekämen, was teilweise als ungerecht empfunden werde. Vor diesem Hintergrund wurde nach einem möglichen Alternativvorschlag zur Korrektur dieser Situation gefragt.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat erklärt, dass er die historischen Bezüge hergestellt habe, weil diese noch präsent seien, denn in der Politik müsse man sich nach seiner Einschätzung immer geschichtsbewusst verhalten. Er plädiere zudem dafür, die Fragen der Bedarfsdeckungsverhältnisse nicht beim Kindergeld zu messen, unabhängig davon, ob man die Gesichtspunkte der Lebenshaltungskosten am Wohnsitz oder konkrete Bedarfslagen von Kindern berücksichtigen wolle. Die Lebenshaltungskosten würden letztlich auch innerhalb eines Landes etwa durch unterschiedliche Wohnkosten sehr variieren.

Wenn man diesen Gesichtspunkt würdigen wollte, hätte man nicht mehr das relativ leicht zu fassende, typisierende Kindergeld, sondern müsste das Kindergeld wie ein Unterhaltsrecht behandeln, wo die Bedarfe konkret ermittelt würden, was administrativ nicht mehr einfach zu vollziehen wäre. Er hat daher vorgeschlagen, diesen typisierenden Aspekt des Kindergeldes zu akzeptieren. Hinsichtlich der Situation in Mecklenburg-Vorpommern sei zudem zu berücksichtigen, dass die hier lebenden Menschen nicht gehindert seien, die niedrigeren Lebenshaltungskosten jenseits der Grenze, etwa zum Tanken oder für den Wochenendeinkauf, zu nutzen.

Seitens der Fraktion der CDU wurde zu bedenken gegeben, dass sowohl die Bürger als auch die Politik derzeit immer mehr auf das Gerechtigkeitsempfinden abstellen und versuchen würden, solche Dinge, wie etwa das unterschiedliche Kindergeld, auszugleichen. Damit wolle man die vorhandenen Gelder gerechter verteilen. Hierbei sei die Frage, ob die angezeigten Kinder tatsächlich existierten oder nicht, eher ein kleineres Problem. Die Problematik bestehe eher bei Scheinbeschäftigungen, wo scheinbare Beschäftigte geschaffen würden, die gar nicht in Deutschland arbeiteten, sondern nur formal hier angestellt seien, um einen Kindergeldanspruch zu begründen. Insoweit wurde hinterfragt, wie man solche Fallgestaltungen ausschließen könne. Nach Einschätzung der Fraktion der CDU werde man dies in den kommenden Jahren wahrscheinlich nicht ändern können, da man die Ungleichbehandlung und die unterschiedlichen Lohnverhältnisse nicht werde ausgleichen können, auch wenn es schon eine Annäherung gebe. Allerdings habe man den Darlegungen des Anzuhörenden entnommen, dass das Kindergeld nicht dafür geeignet sei, einen Ausgleich zu erreichen.

Die Fraktion der AfD hat in diesem Zusammenhang ergänzt, dass der Nachweis von Missbrauch für die Verwaltung relativ aufwendig sei, gerade in Bezug auf andere Länder, für die kein großes Vertrauen in die Verwaltung vor Ort bestehe.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat bestätigt, dass die Scheinbeschäftigungen ein großes Problem innerhalb der gesamten EU darstellten. Andererseits hat er aber zu bedenken gegeben, dass es in der Wirtschaftsordnung, die auf Grenzöffnung setze, nicht mehr zwingend erforderlich sei, an einem bestimmten Ort zu sein. Beispielsweise gebe es im Osten Deutschlands relativ wenige Speditionen, jenseits der Grenze in Polen aber relativ viele, die sehr oft von deutschen Unternehmen gegründet worden seien. Insoweit stelle sich die Frage, ob dies ein Scheingeschäft sei. Die Unternehmen seien vor dem Hintergrund gegründet worden, dass ihnen der Binnenmarkt jenseits der Grenzen Beschäftigungsmöglichkeiten ungehindert ermögliche. Bezüglich der Problematik der Scheinselbstständigkeit wurde auf den Versuch zum § 7 Absatz 4 SGB IV verwiesen, in dem man die Scheinselbstständigkeit tatbestandlich normieren wollte. Im Ergebnis sei diese Bestimmung relativ schwer zu handhaben gewesen, weil die Überprüfung der Kriterien und die Unterscheidung zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung schwieriger geworden seien. Dies sei letztlich ein Globalisierungsphänomen. Hierzu gebe es zwar noch keine überzeugenden Antworten, jedoch sollte man nach Einschätzung von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer i. R. deshalb nicht das Kindergeld indexieren. Auch sei das Nachweisproblem evident. Allerdings sei auch vorstellbar, möglicherweise gehäufte Verdachtsmomente in den Foren auf EU-Ebene zu artikulieren.

Ferner gebe es Ministergespräche in Brüssel, wo man Hinweise adressieren könnte, wenn beispielsweise massenhaft falsche Urkunden im Gespräch seien. Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat ferner zu bedenken gegeben, dass nicht wenige Bildungspolitiker die Auffassung vertreten würden, dass bei einer Indexierung des Kindergeldes viele Arbeitnehmer ihre Kinder nach Deutschland mitnehmen würden, um das volle Kindergeld beanspruchen zu können, was wiederum zu zusätzlichen Problemen im Hinblick auf die Beschulung und Betreuung der Kinder führen würde. Man müsse also auch die Folgekosten einer Kindergeldindexierung bedenken. Das Problem bei der Sozialpolitik sei stets, dass man eine stark auf typische Lebensverhältnisse zugeschnittene Regelung immer aufgrund von Extremfällen kritisch hinterfragen könne. Dies sei aber ein übliches Verfahren, um die Leistungsfähigkeit von Sozialpolitik zu testen. Dem Vorschlag der Indexierung halte er entgegen, dass er auf sehr speziellen Situationen gegründet sei, aber die Außenwirkungen auf andere vergleichbare Lebenssituationen nicht berücksichtige. Insoweit stelle sich die Frage, ob man tatsächlich eine Indexierung im Hinblick auf Deutschland und Österreich oder Deutschland und Luxemburg wolle. Es sei zu hinterfragen, ob dies wirklich gewollt sei und wie viel Geld man in die administrativen Strukturen investieren wolle, um gerecht agieren zu können. Wenn die Lebenshaltungskosten im Hinblick auf den Wohnsitz für die Kindergeldhöhe eine Rolle spielen sollten, wäre beispielsweise auch die Diskussion hinsichtlich der Kinder in München oder Hamburg im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern zu führen. Die Kindergeldzahlung würde dann sehr schwierig, da ein Sozialarbeiter den individuellen Bedarf einer Familie prüfen müsste, was sehr aufwendig wäre.

Die Fraktion der CDU hat im Rahmen der Diskussion nach Erkenntnissen dahingehend gefragt, mit welcher Missbrauchsquote beim Kindergeld gerechnet werde.

Hierzu hat Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer ausgeführt, dass es Untersuchungen der Bundesagentur für Arbeit gebe, die dies für die Bundeskindergeldstelle ermittelt habe. Demnach sei ein größerer Millionenbetrag identifiziert worden, wobei jedoch nicht eindeutig sei, was als Missbrauch definiert werde. Beispielsweise seien Fälle angesprochen worden, die auf fehlerhaften Personenstandsurkunden beruhten. Die Frage sei aber, ob ein Missbrauch auch dann vorliege, wenn jemand, der in einem anderen EU-Mitgliedstaat keine Arbeit habe, in Deutschland Arbeit finde und das Kindergeld beantrage. Wenn man über Missbrauch spreche, müsse man zunächst klarstellen, was darunter zu verstehen sei. Die Betrugsfälle seien eindeutig, jedoch nicht die Fälle, bei denen jemand ein Sozialleistungsgefälle im Binnenmarkt nutze. Menschen, die in ein anderes Land mit höheren Löhnen und Sozialleistungen gehen würden, könne man nicht von vornherein einen Missbrauch vorwerfen.

Seitens der Fraktion der SPD wurde darauf aufmerksam gemacht, dass man angesichts des Fachkräftemangels auch auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sei. Insofern könne man das deutsche Kindergeld auch als Ausgleich dafür betrachten, dass die Menschen hier arbeiten würden. Wenn ein ausländischer Arbeitnehmer Sozialabgaben und Steuern nach deutschem Recht zahle, müsse im Gegenzug auch das deutsche Kindergeld gezahlt werden.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat auch bestätigt, dass dies die Begründung dafür sei, bei gleichen Lasten auch gleiche Leistungen zu gewähren. Im Grunde wolle man damit das Ziel einer familiengerechten Entlohnung sichern, indem das Kindergeld auf eine einfache, administrativ durchschaubare, leicht handhabbare Weise, durch Vorwegabzug von der Steuerschuld gezahlt werde. Wenn man differenzieren wolle, müsse man sich mit der Frage auseinandersetzen, ob man in Kauf nehmen wolle, dass Kinder von Arbeitnehmern aus anderen europäischen Staaten nach Deutschland kämen und die damit verbundenen Integrationslasten zu tragen wären.

Die Fraktion der BMV hat hinterfragt, mit welcher Begründung die Erhöhung des Kindergeldes in gewissen Abständen in Deutschland erfolge und wie die Höhe des Kindergeldes in Deutschland generell bestimmt werde.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat hierzu erläutert, dass die jüngsten Kindergelderhöhungen für 2019 und 2020 auf die Steigerung der Lebenshaltungskosten beruhten, die aber in allen Ländern gestiegen seien. Wenn das Einkommen beziehungsweise das Geld in gewissem Umfang entwertet werde, werde dies unabhängig vom Aufenthaltsort des Kindes kompensiert.

Die Fraktion der BMV zog den Schluss, dass der Sinn des Kindergeldes letztlich darin bestehe, einen Teil der Lebenshaltungskosten des Kindes abzudecken. Die Verbindung von Lebenshaltungskosten und Kindergeld sei damit gegeben, wobei allerdings fraglich sei, ob dies automatisch für ganz Europa in gleicher Weise gelten müsse oder ob eine Differenzierung möglich sei. Fraglich sei insofern nur, in welcher Form man dies machen wolle, da man dann auch zwischen Großstädten und ländlichen Räumen unterscheiden müsste.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer gab vor diesem Hintergrund zu bedenken, dass man dann auch das Alter der Kinder, deren Gesundheitszustand und dergleichen mehr berücksichtigen müsste. Dann würde das Kindergeld aber nicht mehr die typisierte einheitliche Leistung sein, sondern sehr einer Sozialhilfeleistung ähneln, die stark individualisiert sei.

Die Fraktion der AfD hat sich danach erkundigt, ob es Überlegungen für ein Modell gebe, wonach das Kindergeld auf einen niedrigen Durchschnittswert der EU abgesenkt und innerhalb Deutschlands mit Mietzuschüssen gearbeitet werden würde, um besser individuell auf die örtlichen Gegebenheiten einwirken zu können.

Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer hat hierzu ausgeführt, dass die Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein solches Modell von Kindergrundsicherung favorisieren würde. Demnach müssten nicht die Eltern einen Unterhaltszuschuss bekommen, sondern das Kind solle aus öffentlichen Zuschüssen mit einem Grundbedarf ausgestattet werden. Anspruchsberechtigt würde dann das Kind selbst und nicht mehr die Eltern sein. Der Staat müsste den Kindesunterhalt differenziert nach dem jeweiligen Bedarf zahlen - mithin für jüngere Kinder weniger als für ältere Kinder. Dieses Modell sei denkbar und eine Alternative zum Kindergeld. Die Bedürftigkeit des Kindes würde durch staatliche Transferzahlungen perspektivisch oder anteilig beseitigt. Bei SGB-II-Leistungen werde dies zudem bereits so gemacht. Anspruchsberechtigt wäre dann das Kind und alles, was für die Bedarfsdeckung relevant sei, wäre aus dem Sozialstaat heraus zu definieren.

Dies wäre dann kein Kindergeld mehr, sondern ein System, das einen Kindesbedarfzuschuss durch öffentliche Leistungen konstruiere. Wenn man dies anstrebe, würde sich die Problematik des Kindergeldes nicht mehr stellen, weil der Bedarf als gedeckt anzusehen wäre. Auf Nachfrage der Fraktion der AfD hat Herr Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eichenhofer bestätigt, dass dies auch mit europäischem Recht vereinbar wäre, da das europäische Recht nicht regelt, was die Mitgliedstaaten an Sozialpolitik entwickeln würden, sondern diese seien selbst dazu berufen, die Sozialpolitik zu gestalten und dürften auch neue Leistungen erfinden. Wenn man eine Art Sozialhilfe für Kinder in Form der Kindergrundsicherung einführen würde, stünde dies mit europäischem Recht in Einklang, weil die Überwindung von Armut eine Zielsetzung der EU sei. Eine andere Frage sei aber, wie sich dies auf das Koordinierungsrecht auswirken würde und ob diese Kindergrundsicherung eine Leistung für Familien wäre. Wenn dies so wäre, würden auch die Koordinierungsregeln gelten. Damit würde sich wiederum die Frage stellen, ob die Koordinierungsregeln, die eigentlich auf einen Elternzuschuss ausgerichtet seien, auch für die Kindergrundsicherung passen würden.

#### **IV. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Finanzausschusses**

Der Finanzausschuss hat den Antrag der Fraktion der BMV in seiner 48. Sitzung am 29. November 2018 abschließend beraten.

Da sich die Fraktion der BMV mit Beschluss vom 13. November 2018 in „Freie Wähler/BMV“ umbenannt hat, werden alle parlamentarischen Initiativen und Abstimmungen, die nach dieser Beschlussfassung erfolgt sind, unter der neuen Fraktionsbezeichnung geführt.

Die Fraktion Freie Wähler/BMV hat im Ergebnis der Beratung beantragt, dem Landtag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 7/2151 unverändert anzunehmen.

Diesen Antrag hat der Finanzausschuss bei Zustimmung seitens der Fraktionen der AfD und Freie Wähler/BMV sowie Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE mehrheitlich abgelehnt.

In Auswertung der durchgeführten öffentlichen Anhörung haben die Fraktionen der SPD und der CDU beantragt, dem Landtag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 7/2151 abzulehnen.

Diesen Antrag hat der Finanzausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE, bei Gegenstimmen der Fraktionen der AfD und Freie Wähler/BMV mehrheitlich angenommen.

Darüber hinaus haben die Fraktionen der SPD und der CDU beantragt, dem Landtag zu empfehlen, folgender Entschließung zuzustimmen:

„Die Landesregierung wird dazu aufgefordert, sich auf Bundesebene für eine stärkere Bekämpfung von Betrugsfällen beim Bezug von Kindergeldleistungen einzusetzen.“

Antragsbegründend wurde ausgeführt, dass die dem Antrag der Fraktion der BMV zugrundeliegende Haltung, im EU-Ausland lebende Kinder von in Deutschland wohnenden oder arbeitenden EU-Bürgern anders als in Deutschland lebende Kinder zu behandeln, abzulehnen sei. Dies widerspreche diametral der Idee des EU-Binnenmarktes und der Arbeitnehmerfreizügigkeit, von der Deutschland aufgrund des großen Arbeitskräftebedarfs wirtschaftlich profitiere. Kindergeld sei zudem eine an die Eltern eines Kindes gerichtete Zahlung des Staates. Der Staat beteilige sich damit an der primär die Eltern treffenden Unterhaltspflicht gegenüber ihrem Kind. Als tragendes Element des staatlichen Familienlasten- wie Familienleistungsausgleichs diene das Kindergeld der sozialen Förderung der Eltern. Weil das Kindergeld die Eltern berechtige, leite sich die individuelle Anspruchsberechtigung auch aus der Stellung jedes einzelnen Elternteils ab. Dieser müsse im Inland wohnen oder erwerbstätig sein. Das Kindergeld entgelte den zu leistenden Elternunterhalt abstrakt, typisierend sowie pauschal und eben nicht individuell. Die abstrakte und pauschale Bemessung des Kindergeldes bewahre die Gleichbehandlung unter den anspruchsberechtigten Eltern. Diese einfache Struktur der Leistung sichere die unkomplizierte Zuweisung des Kindergeldes. Weil das Kindergeld die Eltern und nicht das Kind berechtige, seien auch dessen Anspruchsvoraussetzungen aus der Person der Eltern und nicht der des Kindes abzuleiten. Die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am 8. November 2018 habe ebenso wie das vorliegende Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages gezeigt, dass eine vom deutschen Gesetzgeber geschaffene, an die Lebenshaltungskosten am Wohnort des Kindes anknüpfende Indexierung des Kindergeldes unzweifelhaft gegen Europäisches Recht - konkret gegen Art. 67 VO (EG) 883/2004 - verstoßen würde. Danach seien in einem anderen EU-Land wohnende Kinder mit den im Beschäftigungsstaat des anspruchsberechtigten Elternteils wohnenden Kindern gleich zu behandeln. Auf die Stellungnahme von Herrn Prof. i. R. Dr. Dr. h.c. Eberhardt Eichenhofer in der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 8. November 2018 werde insoweit Bezug genommen. Fälle, in denen durch organisierte kriminelle Strukturen die unrechtmäßige Inanspruchnahme von Kindergeldleistungen erfolge, müssten grundsätzlich bekämpft werden. Diese Fälle würden dem Gerechtigkeitsempfinden der Menschen unseres Landes widersprechen und die überwiegende Mehrheit der ehrlichen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Misskredit bringen. Erforderlich sei eine bessere Kontrolle durch die zuständigen Behörden sowie eine Verstärkung der Zusammenarbeit der EU-Staaten bei der Bekämpfung von Sozialleistungsbetrug.

Diesen Entschließungsantrag hat der Finanzausschuss einstimmig angenommen.

Der Beschlussempfehlung insgesamt hat der Finanzausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE, bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und Freie Wähler/BMV einvernehmlich zugestimmt.

Schwerin, den 4. Dezember 2018

**Dr. Gunter Jess**  
Berichtersteller