

## **Stellungnahme des AWO Bundesverbandes**

**zum Referentenentwurf  
des Bundesministeriums der Finanzen  
vom 10. Februar 2017**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung kindergeldrechtlicher Regelungen**

Stand: 22. Februar 2017

---

Ziel des Referentenentwurfs ist es, das Kindergeld in Fällen, in denen der Wohnsitz des Kindes in einem anderen EU-Mitgliedstaat liegt als dem des oder der Kindergeldberechtigten, der Höhe nach an den Wohnsitzstaat des Kindes anzupassen. Hierzu sollen die entsprechenden, kindergeldrechtlichen Regelungen im Einkommensteuergesetz (EStG) und im Bundeskindergeldgesetz (BKGG) dahingehend geändert werden, dass das Kindergeld künftig nur noch gezahlt wird, „*soweit dies nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates des Kindes notwendig und angemessen ist*“ (§ 66 Abs. 1 EStG bzw. § 6 Abs. 1 BKGG, jeweils in der Fassung des Referentenentwurfs). Zur Erläuterung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe wird in der Begründung des Referentenentwurfs auf die Ländergruppeneinteilung Bezug genommen, die das Bundesfinanzministerium in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder mit Schreiben vom 20. Oktober 2016 (veröffentlicht im Bundessteuerblatt 2016, Teil I, S. 1183 ff.) herausgegeben hat. Diese Ländergruppeneinteilung dient der Finanzverwaltung als Auslegungsmaßstab für die Höhe der Kürzungen, die bei bestimmten einkommensteuerrechtlichen Beträgen zur Berücksichtigung von Verhältnissen in anderen Staaten vorzunehmen sind. Für die geplante Anpassung des Kindergeldes soll allerdings ein Anwendungsvorbehalt gelten. Sie soll erst Anwendung finden, wenn die entsprechenden europarechtlichen Grundlagen für eine derartige Anpassung geschaffen wurden (§ 52 Abs. 49a EStG bzw. § 20 Abs. 10 BKGG, jeweils in der Fassung des Referentenentwurfs). Darüber hinaus ist geplant, die rückwirkende Auszahlung des Kindergeldes von derzeit vier Jahren auf künftig sechs Monate zu reduzieren (§ 66 Abs. 3 EStG bzw. § 6 Abs. 3 EStG, jeweils in der Fassung des Referentenentwurfs).

Das Kindergeld hat eine Doppelfunktion (§ 31 S. 1, 2 EStG). Es dient – alternativ zum einkommensteuerrechtlichen Kinderfreibetrag – einerseits dazu, die Unterhaltsaufwendung für Kinder mindestens in Höhe des Existenzminimums von der Besteuerung freizustellen. Andererseits dient das Kindergeld als Sozialleistung der Förderung von Familien. Insoweit unterliegt es dem europäischen Koordinierungsrecht. So verpflichtet Art. 67 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 die Mitgliedstaaten, Familienleistungen wie das Kindergeld in voller Höhe auch für solche Familienangehörigen zu gewähren, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen. Ausnahmen regelt die Verordnung in ihrer geltenden Fassung nicht. Ebenso wenig sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Reform der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (vergleiche Vorschlag der Europäischen Kommission vom 13. Dezember 2016, COM(2016) 815 final) Ausnahmen vor, die es der Bundesrepublik Deutschland erlauben würden, das Kindergeld an die Verhältnisse des Wohnsitzstaates des Kindes anzupassen. Allein schon aus ordnungspolitischen Gründen hält es die AWO daher für bedenklich, eine explizit europarechtswidrige Regelung mit Anwendungsvorbehalt ins EStG und BKKG aufzunehmen.

Selbst wenn die europäischen Koordinierungsvorschriften der Bundesrepublik erlauben würden, die Höhe des Kindergeldes für im EU-Ausland lebende Kinder anzupassen, hat die AWO Zweifel, ob der hier vorgeschlagene Anpassungsmaßstab sachgerecht ist. Die steuerliche Entlastungsfunktion des Kindergeldes steht in einem engen Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Denn hieraus folgt auch die Pflicht des Staates, die Unterhaltsaufwendungen der Steuerpflichtigen für ihre Kinder mindestens in Höhe des menschenwürdigen Existenzminimums von der Besteuerung freizustellen. Zwar hat der Gesetzgeber hierbei grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum. Dies bedeutet aber nicht, dass er bei der Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums völlig freie Hand hat. Vielmehr muss er in diesem besonders grundrechtssensiblen Bereich die für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Mittel in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht ermitteln. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der AWO problematisch, die genaue Höhe des Kindergeldes für im EU-Ausland lebende Kinder der auf der Verwaltungsebene des Bundes und der Länder getroffenen Ländergruppeneinteilung zu überlassen, die weder eine Berücksichtigung von unterhaltsrelevanten, kinderspezifischen Bedarfen erkennen lässt noch die Berücksichtigung höherer Unterhaltsaufwendungen im Wohnsitzstaat des Kindes (z. B. in Luxemburg oder Schweden) ermöglicht. Die hier vorgeschlagenen Regelungen verfolgen allein das Ziel einer Kürzung des Kindergeldes, was in besonderer Weise mit der geplanten Kürzung der rückwirkenden Auszahlung des Kindergeldes zum Ausdruck kommt.