

## Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch BTag-Drs. 19/8691 (Stand: 25.03.2019)

**Diakonie Deutschland**  
Evangelisches Werk für Diakonie  
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
T +49 30 65211-1632  
F +49 30 65211-3632  
maria.loheide@diakonie.de  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Berlin, 2. Mai 2019

### **I. Einleitung**

Mit ihrer Stellungnahme äußert sich die Diakonie Deutschland zu Artikel 9 Nummer 4 (Änderung des Einkommenssteuergesetzes) und die darin vorgeschlagene Änderung von § 62 Einkommenssteuergesetz. Darin findet sich ein Ausschlussstatbestand für den Bezug von Kindergeld für Unionsbürger\*innen und ihnen gleichgestellte Personen. Aktuell sind lediglich der gewöhnliche Aufenthalt (§ 62 Abs. 1 S. 1 EStG) und die Freizügigkeitsberechtigung (§ 62 Abs. 2 EStG) die Voraussetzung für den Kindergeldbezug.

Der freie Personenverkehr ist eine der Säulen der Europäischen Union und gehört zu ihren Grundwerten. Innerhalb der EU steht grundsätzlich allen EU-Bürger\*innen das Recht zu, sich in anderen Mitgliedstaaten frei zu bewegen, aufzuhalten und dort ihren Wohnsitz zu nehmen. Dieses Recht besteht auch vor dem Hintergrund des Art. 3 EUV, nach dem die EU soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen bekämpft und soziale Gerechtigkeit sowie sozialen Schutz fördert. Das soziale Europa ist eine wichtige Grundlage des Zusammenhalts der Union. Deshalb sollte grundsätzlich darüber nachgedacht werden, ob ein Ausschluss von Kindergeldleistungen der richtige Weg für ein soziales Deutschland in einem sozialen Europa ist.

Teil des freien Personenverkehrs ist beispielsweise auch die Verordnung 883/2004, die – neben der Unterstützung mobiler EU-Bürger\*innen bei der Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte – zur Verbesserung des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen beitragen soll.<sup>1</sup> Ein zentraler Aspekt ist dabei, dass die betreffenden Personen nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften gleich behandelt werden.

Mit dem nach § 62 Absatz 1 neu einzufügenden § 62 Absatz 1a soll der Anspruch auf Kindergeld für wirtschaftlich inaktive Unionsbürger\*innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts ausgeschlossen werden. Für den Zeitraum danach sollen alle EU-Bürger\*innen den Ausschluss abwenden können, die ein Freizügigkeitsrecht nach § 2 Abs. 2 oder Abs. 3 FreizügG/EU haben, mit der Ausnahme von Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU, den Arbeitsuchenden.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Erwägungsgrund (1).

Das heißt, dass EU-Bürger\*innen, die ein Freizügigkeitsrecht allein aus dem Grund der Arbeitsuche haben weiterhin, also auch nach den ersten drei Monaten, vom Kindergeld ausgeschlossen sind. Die ersten drei Monate sind für den Aufbau einer Alltagsstruktur, das Einleben in das neue System des anderen Landes, die Aufnahme der Kinder in KiTa, Schule oder Ausbildungsplatz sowie für den Spracherwerb von entscheidender Bedeutung. Hier geht es um die Startbedingungen, die mit einem Kindergeldausschluss erschwert werden und gerade gegenüber den Menschen Hürden aufgebaut werden, die keine betrügerische Absicht verfolgen. Mit dem Ausschluss des Kindergelds sind zudem die Schwächsten in der Familie betroffen; mit Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention, wonach jegliche Gesetzgebung am Wohl des Kindes ausgerichtet sein soll, setzt sich der Gesetzentwurf nicht auseinander.

In der Tat geht auch der EuGH in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Leistungen, die im Rahmen der VO 883/2004 geregelt werden mit einem rechtmäßigen Aufenthalt verbunden werden dürfen. So wird zum Beispiel die jüngere Entscheidung des EuGH vom 14.06.2016 (Kommission/Vereinigtes Königreich) in der Begründung des Gesetzentwurfs zitiert, die dieses Erfordernis formuliert. Verknüpft man also den rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland mit der Leistung des Kindergelds, erfüllt man die Erfordernisse des EU-Rechts. Der Gesetzentwurf geht mit seiner neuen Regelung aber deutlich darüber hinaus. Denn die neue Regelung erfasst

1. EU-Bürger\*innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland, die ohne weitere Voraussetzungen zu erfüllen freizügigkeits- und damit aufenthaltsberechtigt sind. Sie müssen lediglich im Besitz eines Passes oder Personalausweises sein. Ein Erwerbsstatus ist nicht erforderlich. Die EU-Bürger\*innen werden trotz ihres Freizügigkeitsrechts vom Kindergeld ausgeschlossen.
2. Alle EU-Bürger\*innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts, die aus weiteren Gründen freizügigkeitsberechtigt sind, die nicht unter eine Erwerbstätigkeit fallen: z.B. Arbeitsuchende oder Nichterwerbstätige mit ausreichenden Mitteln zur Existenzsicherung und einer Krankenversicherung und personensorgeberechtigte EU-Bürger\*innen, deren Kinder in der Schule oder einer Ausbildung sind (Art. 10 VO 492/2011). Auch hier erfolgt der Ausschluss trotz Freizügigkeitsrecht.
3. Auch nach dem Zeitraum von drei Monaten bleiben Arbeitsuchende trotz ihres Freizügigkeitsrechts vom Kindergeld ausgeschlossen und entsprechend dem Wortlaut auch EU-Bürgerinnen mit dem von ihren schulpflichtigen oder in Ausbildung befindlichen Kindern abgeleiteten Freizügigkeitsrecht.

## **II. Bewertung**

Diese Regelung verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, der eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet. Dies insbesondere dann, wenn sich der betreffende Unionsbürger rechtmäßig in Deutschland aufhält. Der Gleichbehandlungsgrundsatz leitet sich zum einen aus der Unionsbürgerrichtlinie (Art. 24) und zum anderen aus Art. 4 der Verordnung 883/2004 her. Denn aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass EU-Bürger\*innen nur dann keine Leistungen aus der VO 883/2004 herleiten können, wenn sie ohne ein Freizügigkeitsrecht sind. Das heißt es bleibt bei einem Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, wenn eine direkte Ungleichbehandlung bei der Gewährung von Familienleistungen bei rechtmäßigem Aufenthalt erfolgt.

Personen mit einem Aufenthalt nach Art. 10 VO 492/2011 dürfen im Übrigen generell aufgrund des Gleichbehandlungsgebots nicht von Kindergeldleistungen ausgeschlossen werden, da die Kinder und Jugendlichen laut Art. 10 S.1 „unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen“ dürfen. Dazu gehört auch der Anspruch auf Familienleistungen während Schule und Ausbildung. Laut dem Gesetzentwurf sei die Ungleichbehandlung aber bei der Leistung von Kindergeld gerechtfertigt, da Art. 24 Abs. 2 UnionRL eine Ungleichbehandlung erlaubt, wenn es um die Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe geht.

Beim Kindergeld handelt es sich aber um eine Familienleistung, die nicht zur Deckung des Existenzminimums, sondern zur steuerrechtlichen Freistellung des Bedarfs gedacht ist, der Kindern zusteht. Bereits die Anrechnung des Kindergelds auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II zeigt, dass es sich dabei nicht um vergleichbare Sozialhilfeleistungen, sondern um eine Leistung aus einer anderen Kategorie handelt. Es handelt sich nach der Definition der VO 883/2004 (Art. 3 Abs. 1 j i.V.m. Art. 1 z) sowie entsprechend der auch im Gesetzentwurf zitierten EuGH-Entscheidung vom 14.6.2016 (Kommission/Vereinigtes Königreich) beim Kindergeld um eine Familienleistung und nicht um eine Sozialhilfeleistung. Das Ziel der Kindergeldleistung ist nicht die Existenzsicherung, sondern der Ausgleich von Familienlasten. Diese einkommenssteuerliche Geldleistung ist nicht von Hilfebedürftigkeit abhängig. Zu diesem Ergebnis kommt auch der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags.<sup>2</sup>

Damit kann die Unionsbürgerrichtlinie nicht herangezogen werden, um einen Ausschluss von Kindergeld zu rechtfertigen. Es liegt ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz der VO 883/2004 vor, in deren Anwendungsbereich Familienleistungen fallen.

Erst jüngst, im Februar 2019, hat der EuGH entschieden, dass ein Unionsbürger einen Anspruch aus der VO 883/2004 auf Kindergeldleistungen hat. Die Entscheidung stellt allgemein auf die Auslegung der VO 883/2004 ab. Die Auslegung des EuGH führt zum Ergebnis, dass für den Anspruch einer Person auf Familienleistungen keine Voraussetzung ist, dass diese Person in dem Mitgliedstaat eine Beschäftigung ausübt. Auch eine frühere Beschäftigung ist nicht Voraussetzung.<sup>3</sup>

Schließlich ist das Regelungsvorhaben auch nicht geeignet und nicht erforderlich, das Ziel zu erreichen, „das System der sozialen Sicherheit in Deutschland vor einer unangemessenen Inanspruchnahme zu schützen“.<sup>4</sup>

Denn es beinhaltet reine und vollständige Ausschlussstatbestände auch für Personen, die sich hier in Deutschland rechtmäßig aufhalten: in den ersten drei Monaten (dies ist für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger voraussetzungslos), darüber hinaus zur Arbeitsuche oder nach Art. 10 der VO 492/2011.

Die Diakonie Deutschland betont, dass das Beantragen von Leistungen durch Unionsbürger\*innen, die diesen gesetzlich zustehen, selbstverständlich keinen Missbrauch darstellt.

Mit der Neuregelung wird bedauerlicherweise eine sehr große Personengruppe generell unter den Verdacht betrügerischer Erschleichung von Kindergeld gestellt, die – ganz im Gegenteil - maßgeblich zum Wohlstand Deutschlands beiträgt, wie Forschungsergebnisse von Oktober 2018 belegen.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (vgl. Ausarbeitung WD 6 – 3000 – 077/18; PE 6 – 3000 – 121/18, S. 39).

<sup>3</sup> EuGH Bogatu (Rs. C-322/17).

<sup>4</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, S. 2, BTag-Drs. 19/8691.

<sup>5</sup> „Die EU-Zuwanderung hat das Wirtschaftswachstum in Deutschland zwischen 2011 und 2016 erhöht“ DIW Wochenbericht 44/2018 vom 31.10.2018

Zuwanderer\*innen aus der EU haben nach den Erkenntnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung DIW die höchste Erwerbsquote, höher noch als die der Deutschen.<sup>6</sup> Gerade der Personengruppe der Arbeitsuchenden, die nach Deutschland kommen, um auf dem derzeit sehr attraktiven Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sollten auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels weder Sozial- noch Familienleistungen vorenthalten werden.

Die Diakonie fordert hier eine ausreichende soziale Absicherung zur Integration in den Arbeitsmarkt. Die Regelung ist auch nicht erforderlich, denn es bestehen keine validen Daten über einen „echten“ Missbrauch von Kindergeldleistungen, der gesetzgeberisches Handeln rechtfertigen würde. Die Bundesregierung hat im März 2018 eingeräumt, dass eine Statistik über Missbrauchsfälle beim Kindergeld nicht existiert.<sup>7</sup>

Eine missbräuchliche Inanspruchnahme liegt zum Beispiel in der Täuschung über die Existenz von Kindern, im Einreichen falscher Nachweise wie Geburtsurkunden oder Schulbescheinigungen und durch sonstige Betrugstatbestände.

Die bisherigen Gesetzgebungsmaßnahmen reichen nach Ansicht der Diakonie aus, diese Betrugstatbestände aufzudecken und strafrechtlich zu verfolgen. Den Herausforderungen einiger Städte wie Duisburg, die von der Bundesregierung verstärkt rechtliche Schritte fordern,<sup>8</sup> muss mit anderen, insbesondere lokalen Maßnahmen begegnet werden als mit gesetzgeberischen Restriktionen.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland findet Missbrauch weniger auf Seiten der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als auf Vermieter- oder Arbeitgeberseite statt. Es sind Unternehmen, Betriebe und Privathaushalte, die mit Subunternehmertum, Werkverträgen oder Niedriglöhnen Menschen unter zum Teil prekärsten Bedingungen teilweise in Schwarzarbeit und ohne Krankenversicherung beschäftigen, ihnen „Schrottimmobilien“ vermieten. Die Betroffenen werden unter falschen Versprechungen von Mittelspersonen nach Deutschland geholt, ohne dass Rechte bekannt und ausreichend Deutschkenntnisse vorhanden sind und müssen mitunter einen Teil der staatlichen Leistungen an diese abtreten.

Neben der grundsätzlich begrüßenswerten Erweiterung der FKS-Kompetenzen, diese zum Teil mafiösen Strukturen aufzudecken und zu ahnden, müssen Beratungsstrukturen vor Ort für die Betroffenen verstärkt werden, um Zugänge zur Arbeitsvermittlung, zu den Beratungs- und Hilfesystemen und zu Integrationskursen zu eröffnen. Gerade vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels sollten diesen Menschen Eingliederungsangebote gegeben werden, anstatt sie durch Sozial- und Familienleistungsausschlüsse auf Tagelöhnerbörsen und in prekäre Arbeitsbedingungen zu treiben.

Aus alledem spricht sich die Diakonie Deutschland für die Streichung des § 62 Abs.1 a des Gesetzentwurfes aus.

Berlin, den 2. Mai 2019

Gez.  
Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik

---

<sup>6</sup> Ebenda, S.5.

<sup>7</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der AfD-Fraktion vom 20.03.2018, S. 3 Nr.9, BT Dr 19/1275

<sup>8</sup> Zeit vom 9.08.2018 <https://www.zeit.de/news/2018-08/09/die-spaltende-k-frage-kindergeld-betrug-alarmiert-staedte-180809-99-485970>