

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

1 Ausgangslage

Die Familienkasse der BA (FamKa BA) ist u. a. für die Auszahlung des Kindergeldes im Rahmen des Familienleistungsausgleichs zuständig. Der gesetzliche Auftrag beinhaltet dabei auch die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung. Zur rechtmäßigen Bearbeitung der Anträge sind in der Vergangenheit bereits verschiedene gesetzliche Regelungsinstrumente installiert worden, die unrechtmäßigen Bezug der Leistung verhindern bzw. aufdecken sollen.

Zu nennen ist zum einen die seit 01.01.2016 erforderliche Identifizierung des Kindergeldberechtigten und der Kinder anhand der steuerlichen Identifikationsnummer. Hierbei erfolgt in regelmäßigen Abständen ein Abgleich mit der zentralen Datenbank des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt). Zudem wurde mit der Novellierung des § 66 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) zum 01.01.2018 eine Auszahlungsbeschränkung für Kindergeld aufgenommen, womit dieses nur sechs Monate rückwirkend seit Antragstellung ausgezahlt werden kann.

Am 20.02.2019 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines „Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ beschlossen. Der Gesetzesentwurf sieht umfangreiche Änderungen bei den Regelungen zum Kindergeld und in der behördenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Aufdeckung von Leistungsmissbrauch vor.

Mit zielgenauen Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen soll der unberechtigte Bezug von Kindergeld vermieden und Überzahlungen verringert werden.

Die Direktion der FamKa BA wurde als operativ umsetzende Behörde vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs eng eingebunden und konnte ihr Wissen aus der administrativen Praxis bei der Aufdeckung von Leistungsmissbrauch und in der behördenübergreifenden Zusammenarbeit einbringen. Die neuen Regelungen des Gesetzesentwurfs stellen der FamKa BA umfangreiche Instrumente zur Verfügung, um künftig Kindergeldmissbrauch, sowohl in Einzelfällen als auch systematisch organisierten, zu verhindern oder bereits im frühen Stadium zu erkennen.

Vor diesem Hintergrund wird der Entwurf des „Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ von der BA begrüßt.

2 Bewertung des Gesetzesentwurfs

2.1 Verknüpfung des Freizügigkeitsrechts mit dem Kindergeldanspruch, § 62 Abs. 1a EStG n. F.

Das „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ sieht eine Änderung des EStG durch die Verknüpfung des Freizügigkeitsrechts mit dem Kindergeldanspruch (§ 62 Abs. 1a EStG) vor. Neu zugezogene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sollen während der ersten drei Monate, sofern keine inländischen (Erwerbs-)Einkünfte erzielt werden, von Kindergeldleistungen ausgeschlossen werden. Nach den ersten drei Monaten hängt der Anspruch auf Kindergeld von der Freizügigkeitsberechtigung ab, wobei nicht jeder Grund für die Gewährung des Freizügigkeitsrechts für die Inanspruchnahme von Familienleistungen ausreichen soll. Die FamKa BA erhält diesbezüglich eine eigene Prüfkompetenz; bei Ablehnung des Kindergeldes ist die Ausländerbehörde zu informieren (Vorbehalt Ausländerbehörde). Für wirtschaftlich aktive Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ergeben sich keine Einschränkungen.

Aus Sicht der BA können hiermit der Gefahr von Leistungsmissbrauch begegnet und Überzahlungen maßgeblich verringert werden.

2.2 Neue Bearbeitungsschwerpunkte der FamKa BA

Im Folgenden sollen künftige Bearbeitungs- und Frageschwerpunkte bei der Bearbeitung der Anträge von EU-Bürgerinnen und -Bürger dargelegt werden:

- Gibt die Antragstellerin/der Antragsteller an, selbständig erwerbstätig zu sein, ist durch die FamKa BA vor allem die Ernsthaftigkeit der ausgeübten Tätigkeit zu überprüfen. Dabei wird nicht allein auf die Gewerbeanmeldung abzustellen sein, sondern es werden weitere Unterlagen angefordert. Neben der Versicherung in einer Krankenkasse, Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung, ein Steuerbescheid, die Bilanz – bzw. Gewinn- und Verlustrechnung – können ein Mietvertrag über Gewerberäume, Kundenverträge, bzw. Aufträge, Kaufverträge über Arbeitsmittel, Beiträge für Berufsgenossenschaften oder die Mitgliedschaft in einer Innung/IHK sowie der Nachweis über ein eingerichtetes Bankkonto dienen.
- Die Formulierung des § 62 Abs. 1a EStG n. F. stellt ausdrücklich auf inländische Einkünfte ab. Nach Deutschland entsandte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger fallen ausweislich einer Bescheinigung des ausländischen Trägers für die Zeit der Erwerbstätigkeit in Deutschland weiterhin unter die Rechtsvorschriften des Entsendestaates und sind daher nicht in das inländische System der sozialen Sicherung eingebunden. Ein Anspruch würde daher mangels inländischer Einkünfte in den ersten drei Monaten nach der Einreise entfallen. Aufgrund des bestehenden Arbeitsverhältnisses würde erst ab dem vierten Monat der Einreise ein Anspruch zu bejahen sein.
- Die Freizügigkeitsberechtigung selbst wird von der FamKa BA nicht an sich überprüft; hat die FamKa BA Zweifel am Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 und 3 FreizügG/EU wird grds. nur der Anspruch auf Kindergeld geprüft. Die FamKa BA meldet diese Zweifel an die Ausländerbehörde, die die Freizü-

gigkeitsberechtigung in eigener Zuständigkeit prüft. Eine entsprechende Verpflichtung der Ausländerbehörde, die gemeldeten Zweifelsfälle umgehend zu prüfen, wäre für eine rasche abschließende Entscheidung dienlich.

Ob ausreichende Existenzmittel im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 5 i. V. m. § 4 FreizügG/EU zur Verfügung stehen, kann mittels einer Vergleichsberechnung aller gesetzlich zulässigen Einkommen und Vermögen mit den sozialhilferechtlichen Bedarfssätzen erfolgen. Dabei sind auch die persönlichen Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Der Schwellenwert, unter dem einer oder einem deutschen Staatsangehörigen Sozialhilfe gewährt wird, darf dabei nicht unterschritten werden. Da diese regional abweichen, wird kein fester Wert hierfür genannt. An dieser Stelle würde sich aus verfahrensökonomischen Erwägungen die Festlegung eines Richtwerts, unterhalb dessen vom Fehlen ausreichender Mittel ausgegangen werden kann, anbieten. Als Richtwert könnte der Mindestsatz von Leistungen nach dem SGB II, derzeit 424,00 EUR, herangezogen werden. Die Berücksichtigung der Kosten für Unterkunft bliebe dabei außer Betracht.

§ 62 Abs. 1a EStG n. F. ist auch insoweit eine geeignete Maßnahme, um ungerechtfertigten Bezug von Kindergeld bereits im Vorfeld zu verhindern. Die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) wird von Seiten der FamKa BA daher begrüßt.

2.3 Automatisierter Abruf – Sozialleistungsträger gem. § 68 Abs. 5 EStG n. F.

Mit dem neu eingefügten § 68 Abs. 5 EStG wird der FamKa BA der Auftrag erteilt, den Datenaustausch mit den Trägern v. a. der Leistungen der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende auszubauen. Hierfür soll die FamKa BA vorgenannten Stellen den für den Kindergeldbezug maßgebenden Sachverhalt im Wege eines automatisierten Abrufverfahrens zur Verfügung stellen. Somit wird sichergestellt, dass die erforderliche Information über den Bezug oder die Einstellung der Zahlung zeitnah und elektronisch zur Verfügung steht. Der Entwurf in der derzeitigen Fassung umfasst allerdings noch nicht den Zugriff der FamKa BA auf die Daten der Sozialleistungsträger. Mit Blick auf die Erreichung der Zielsetzung des Gesetzes empfiehlt die BA einen gegenseitigen Datenaustausch der FamKa BA mit den Sozialleistungsträgern.

2.4 Automatisierter Abruf – ausländische Träger für Familienleistungen, § 68 Abs. 6 EStG n. F.

In Ergänzung zum elektronischen Datenaustausch mittels EESSI („Electronic Exchange of Social Security Information“) soll nach Maßgabe des neu eingefügten § 68 Abs. 6 EStG den Trägern von Familienleistungen in den europäischen Mitgliedstaaten ebenfalls die Möglichkeit eines unmittelbaren Datenabrufs bei der FamKa BA eingeräumt werden. Als Ausnahmeregelung zu § 30 Abs. 6 Abgabenordnung (AO) auf Grundlage von Art. 9 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 987/2009 wird die Information über den inländischen Bezug von Kindergeld zur schnelleren Berechnung von Differenzkindergeld elektronisch zur Verfügung gestellt, sofern im Gegenzug der FamKa BA ebenfalls eine solche Abrufmöglichkeit beim ausländischen Träger eingeräumt wird. Die für die Entscheidung relevanten Belange können so

durch den Träger der Leistung schnell ermittelt werden und Über- bzw. Doppelzahlungen werden vermieden. Das BMF kann aufgrund der enthaltenen Verordnungsermächtigung die technischen Voraussetzungen eines automatisierten Abrufs regeln.

Die Möglichkeit, Daten – in Ergänzung zur Kommunikation zu EESSI – zum Abruf zur Verfügung zu stellen, wird den grenzüberschreitenden Informationsaustausch deutlich vereinfachen, sofern sich auch die jeweiligen europäischen Partnerbehörden für den gegenseitigen Datenaustausch öffnen.

2.5 Vorläufige Zahlungseinstellung nach § 71 EStG n. F.

Wenn Zweifel am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen bestehen, soll künftig die Einstellung der Zahlung über einen begrenzten Zeitraum von höchstens zwei Monaten ohne Bescheiderteilung möglich sein. Hiermit soll schnell auf Veränderungen in den Verhältnissen des oder der Berechtigten reagiert werden können, um Überzahlungen zu vermeiden. Stellt sich während der Überprüfung heraus, dass die Voraussetzungen für den Bezug weiterhin vorliegen, ist Kindergeld unverzüglich nachzuzahlen. Die kurzfristige Zahlungseinstellung stellt dabei ein geeignetes Instrument dar, den Sachverhalt zu überprüfen und Überzahlungen zu verhindern. Die Aufnahme der Regelung in den Gesetzesentwurf wird von Seiten der BA begrüßt.

3 Maßnahmen der FamKa BA zur Umsetzung

Zur Vermeidung von Leistungsmissbrauch und zur Umsetzung des Gesetzesentwurfs geht die FamKa BA ganzheitlich vor. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bundesweiten Flächenorganisation werden hinsichtlich des Erkennens von Verdachtsfällen auf Basis einer umfassenden Arbeitshilfe sensibilisiert. Zur Missbrauchsbekämpfung in lokalen, behördenübergreifenden Netzwerken (sog. „Task Forces“) hat jede regionale Familienkasse der FamKa BA zunächst 2 zusätzliche Stellen erhalten. Bundesweit werden durch die regionalen Familienkassen behördenübergreifende Netzwerke an den jeweiligen Standorten initiiert. Diese umfassen neben dem Zoll und der Polizei auch Ordnungsämter, Einwohnermeldeämter, Ausländerbehörden und Jobcenter.

Darüber hinaus wurde in der FamKa BA ein bundesweites, zentral gesteuertes Sonderteam – ansässig in Thüringen – mit rd. 20 Stellen zur Prüfung und weiteren Bearbeitung von Verdachtsfällen auf Leistungsmissbrauch aufgebaut, welches von der Familienkasse Direktion mit 2 zusätzlichen Stellen koordiniert wird. Das Team stellt tiefgehende Ermittlungen an und veranlasst bei Bestätigung eines Verdachts Zahlungseinstellungen sowie Rückforderungen. Diese zentrale bundesweite Bearbeitung auftretender Fallgestaltungen ermöglicht das frühzeitige Erkennen von Tatmustern, die in neue Auswertungsmethoden einfließen. So werden diese nicht nur bei der nachträglichen Ermittlung von Leistungsmissbrauchsfällen relevant, sondern auch bei deren Prävention. Die Zusammenarbeit mit den Geschäftsbereichen der Rechtskreise SGB II und SGB III innerhalb der Zentrale der BA – zukünftig auch auf Grundlage des § 68 Abs. 5 EStG n. F. – ermöglicht zudem eine umfassende Aufklärung relevanter Fallgestaltungen, da sich Tatmuster des Sozialleistungsmissbrauchs oft mit solchen des Kindergeldmissbrauchs decken.

Zur Erkennung und Vermeidung von Leistungsmissbrauch wird als zentrales Analysewerkzeug das Enterprise Fraud Management der BA verwendet. Im hierfür zuständigen Bereich der Zentrale der BA werden Analysemodelle entwickelt, die im Rahmen von Data Mining eingesetzt werden und so die Daten der FamKa BA auf auffällige Fallgestaltungen hin überprüfen.

Eine Kooperationsvereinbarung mit der Generalzolldirektion wird künftig die enge Zusammenarbeit der FKS mit der FamKa BA regeln. Der FKS wird dabei u. a. die Befugnis eingeräumt werden, an den Prüfungen der FamKa BA mitzuwirken, um unberechtigten Bezug von Kindergeld effektiv aufzudecken.

Die Ergebnisse aus aufgedeckten Missbrauchsfällen werden künftig in einer zentralen Missbrauchsstatistik zusammengefasst. Die FamKa BA bündelt dabei sämtliche Erkenntnisse auch aus der lokalen Netzwerkarbeit.

4 Zu den Stellungnahmen einzelner Bundesländer

Das Land Berlin hat in einer Empfehlung vom 28. März 2019 gegen den Ausschluss von Kindergeld von wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern europarechtliche Bedenken erhoben, da die Änderungsvorschläge im EStG zu einer Schlechterstellung von EU-Bürgern und EU-Bürgerinnen ohne Erwerbsstatus im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen führen.

Zudem warnt das Land Berlin vor einer Belastung der FamKa BA mit der zusätzlichen Prüfkompetenz hinsichtlich des Vorliegens der Freizügigkeitsberechtigung. Diese Stellungnahme lässt jedoch außer Acht, dass die FamKa BA lediglich Zweifelsfälle prüfen und zudem nicht in die Kernkompetenz der Ausländerbehörden eingegriffen wird, die Freizügigkeitsberechtigung selbst abzuerkennen. Diese verbleibt bei der zuständigen Behörde, die FamKa BA prüft lediglich – wie bisher auch schon – die Voraussetzungen für einen Kindergeldanspruch.

In seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2019 hat das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Sachsen die Schaffung einer Möglichkeit zum automatisierten Datenaustausch in § 68 Abs. 5 EStG n. F. ausdrücklich unterstützt. Das Ministerium des Freistaats schlägt darüber hinaus vor, eine zusätzliche Mitteilungspflicht für Arbeitsagenturen und Jobcenter einzuführen, wenn arbeits- und ausbildungsplatzsuchende Kinder ihren Mitteilungspflichten nicht mehr nachkommen.

Dieser Vorschlag würde aus Sicht der BA zu weiterer Transparenz führen, zumal diese Informationen für die Festsetzung von Kindergeld eine besondere Anspruchsvoraussetzung darstellen. Hierdurch ließe sich insgesamt ein größerer Erfolg bei der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch erzielen.