



Grüner Klub im Parlament
Dr. Karl-Renner Ring 3
1017 Wien
+43 1 40110 6698
www.gruene.at

An das
Bundesministerium für Familie und Jugend
Untere Donaustraße 13-15
1020 Wien

Per E-Mail heinz.wittmann@bmfj.gv.at;
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden (1/ME)

16. Februar 2018

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Grüne Klub im Parlament erlaubt sich, zu dem am 5. Jänner 2018 in Begutachtung geschickten Ministerialentwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden, wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Gesetzesentwurf widerspricht EU-Recht

Die vorgeschlagene Regelung sieht unter anderem eine Kürzung von Geldleistungen vor, wenn ein Familienmitglied einer anspruchsberechtigten Person in einem Land mit niedrigeren Lebenshaltungskosten als Österreich lebt. Dies widerspricht Art. 7 der [VO 883/2004](#), nach der „*Geldleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedsstaaten oder nach dieser Verordnung zu zahlen sind, nicht aufgrund der Tatsache gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, dass der Berechtigte oder seine Familienangehörigen in einem anderen als dem Mitgliedstaat wohnt bzw. wohnen, in dem der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat.*“

[Art. 67 derselben Verordnung](#) bestimmt, dass „*eine Person (...) auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats (hat), als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden.*“

Ebenso ignoriert der vorliegende Gesetzesentwurf Art. 4 der [VO 883/2004](#), nach der „*Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates*“ haben.

Eine mit den Regelungen der EU konforme Anwendung des vorgeschlagenen Gesetzes ist daher undenkbar.

Darüber hinaus verletzt das vorgeschlagene Gesetz mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit die Bestimmungen des [Vertrags über die Arbeitsweise der EU](#), deren Art. 45 die „*Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen*“ festlegt. Diesbezüglich sei auch auf Art 21 Abs. 1 [AEUV](#) verwiesen, die jedem Unionsbürger das Recht einräumt, „*sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten*“. Die Bindung einer Familienleistung, auf die grundsätzlich ein Anspruch besteht, an einen ganz bestimmten Wohnort innerhalb der EU stellt jedoch eine mittelbare Diskriminierung jener UnionsbürgerInnen und ihrer Angehörigen dar, die diese Anforderung nicht erfüllen können oder wollen, zumal UnionsbürgerInnen nach Art. 20 Abs. 2 lit. A das Recht haben, „*sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*.“

2. Der Gesetzesvorschlag widerspricht abschließenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes

Der Europäische Gerichtshof EuGH hat im Jahr 1986 die Unterscheidung von Ansprüchen auf Familienleistungen nach dem Aufenthaltsort der Familienmitglieder in seiner Judikatur ausdrücklich als „*verschleierte Form der Diskriminierung*“ bezeichnet, die nach dem Gleichheitsgrundsatz verboten ist: Eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes liegt vor, „*wenn das Kriterium des Wohnorts der Familienangehörigen dazu verwendet wird, die Rechtsvorschriften zu bestimmen, die auf die einem Wanderarbeiter zustehenden Familienleistungen Anwendung finden*“ ([EuGH 41/84 vom 15.1.1986](#)). In dieser Entscheidung beschreibt der EuGH sehr konkret die Bestimmungen der nun vorliegenden Gesetzesvorlage: „*Selbst wenn die Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaates den Anspruch eines im nationalen Hoheitsgebiet beschäftigten Staatsangehörigen dieses Staates nach demselben Kriterium bestimmen, hat dieses Kriterium für diese Kategorie von Arbeitnehmern keineswegs dieselbe Bedeutung, denn das Problem, dass die Familienangehörigen außerhalb des Beschäftigungsmitgliedsstaats wohnen, stellt sich im Wesentlichen für die Wanderarbeiter. Deshalb ist dieses Kriterium nicht geeignet, die [...] vorgeschriebene Gleichbehandlung zu gewährleisten, und darf somit [...] nicht angewandt werden.*“

3. Das Abstellen auf Preisniveaus ist unsachlich

Die von der Bundesregierung angestrebte Anpassung der Höhe von Kinderbeihilfen und Kinderabsetzbetrag an das [Preisniveau des jeweiligen Wohnsitzlandes](#) des Kindes geht von der unausgesprochenen Annahme aus, dass in diesen Ländern dieselben Güter für Kinder zu einem anderen Preis, im Falle der Länder mit niedrigeren Preisniveaus zu einem niedrigeren Preis, erworben werden können. Diese Annahme ist falsch.

Insbesondere Importgüter sind in Ländern mit niedrigeren Preisniveaus wesentlich teurer, als etwa in westeuropäischen Ländern mit höherem Preisniveau (zu denen auch Österreich zählt). Das spiegelt sich auch in der EU-Preiserhebung [COICOP \(„Classification of individual consumption by purpose“\)](#) wieder. Zwar mögen die Preise für Mehl oder Brot in vielen Ländern mit niedrigerem Preisniveau unter jenen in Österreich liegen, doch die Preise für viele Selbstverständlichkeiten des täglichen Lebens in Österreich liegen in diesen Ländern deutlich über jenen in mit Österreich vergleichbaren Ländern Westeuropas: Stellvertretend seien hier etwa der Preis für Babynahrung auf Fleischbasis genannt, der in Rumänien über jenem in Norwegen liegt; oder die Kosten für Kinderjeans, die in der Slowakei über jenem in den Niederlanden liegen; den Preis für Mädchenröcke, der in Litauen der Höchste im Rahmen von [COICOP](#) gemessene ist; Oder auf Fieberthermometer, die in Slowenien um 25% teurer sind als im benachbarten Italien.

Unterschiedliche Preisniveaus geben damit nicht primär Auskunft über Lebenshaltungskosten, sondern vor allem über den Lebensstandard in Ländern. Die niedrigen Preisniveaus in Ungarn, Polen oder Bulgarien sind nicht etwa ein Ergebnis des Umstandes, dass dort alle Waren zu billigeren Preisen zu haben sind, sondern dass die niedrigen Einkommen in diesen Ländern die Menschen dazu zwingen, schlechtere Produkte zu konsumieren bzw. auf bestimmte Produkte und Leistungen, die in Österreich selbstverständlich sind, vollständig zu verzichten. Die von der Bundesregierung angestrebte „Indexierung“ von Familienleistungen orientiert sich somit nicht an niedrigeren Preisen für ein Leben mit gleichem Standard, sondern an einem niedrigeren Lebensstandard für Kinder, die in diesen Ländern leben.

Das aber steht in Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung österreichischer Gerichte, die unterhaltsberechtigten Kindern in anderen Ländern das Recht zuerkennt, „*auch an den (besseren) Lebensverhältnissen des Unterhaltpflichtigen teilzuhaben*“. Unterhaltsansprüche von Kindern, die im Ausland leben, gegenüber ihren in Österreich lebenden Eltern sind nicht einfach durch Anpassung des in Österreich geltenden Prozentanteils des elterlichen Einkommens an das Preisniveau des Wohnsitzlandes zu ermitteln, sondern müssen in einem „*Mischunterhalt*“ auch den höheren Lebensstandard ihrer unterhaltpflichtigen Eltern in Österreich widerspiegeln. Genau das aber berücksichtigt die Bundesregierung mit ihrem Gesetzesvorschlag nicht.

4. Der Gesetzesvorschlag führt zwangsläufig zu verfassungswidrigen Ergebnissen

Anknüpfend an die Ausführungen zur ständigen Rechtsprechung österreichischer Gerichte in Unterhaltsangelegenheiten unter Punkt 3. hinsichtlich des „*Mischunterhalts*“ für im Ausland lebende Kinder ergibt sich auch ein unauflösbarer Widerspruch zwischen der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zur Familienbesteuerung und dem vorliegenden Gesetzesvorschlag. In der grundlegenden Entscheidung des VfGH zur Familienbesteuerung ging der Gerichtshof der Frage nach, inwieweit „*Steuerpflichtige, die zur Unterhaltsleistung an ihre Kinder verpflichtet sind, (...) gehalten sind, auch von jenen Beträgen, die sie an ihre Kinder als Unterhalt (...) zu leisten verpflichtet sind, Steuer zu entrichten*.“ Da nämlich die Kinder einen gesetzlichen Anspruch auf Unterhalt haben, können die Eltern nicht frei über diesen Teil ihres Einkommens verfügen. Es widerspricht dem Gleichheitsgrundsatz, wenn das Einkommen der Menschen mit Unterhaltpflichten genauso besteuert würde, wie jenes von Menschen ohne Unterhaltpflichten. Menschen mit unterhaltpflichtigen Kindern würde also zu viel an Steuern vom Bruttoeinkommen abgezogen. Der Gerichtshof kam zum Schluss, dass Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag diese zu hohe Steuerlast der Eltern ausgleichen. Dabei sei es nicht notwendig, dass etwa im Fall sehr hoher Einkommen die gesamte zu viel entrichtete Lohn- oder Einkommenssteuer ausgeglichen werde, aber: „*Zumindest die Hälfte der Einkommensteile, die zur Bestreitung des Unterhalts der Kinder erforderlich sind, müsste im Effekt steuerfrei bleiben*.“ Diese Grundbedingung erfüllt der Gesetzesvorschlag nicht, weil Eltern ab einem gewissen Einkommen auf Grund der reduzierten Familienleistungen weniger als die Hälfte jenes Betrags erhalten, den sie für den gesetzlich vorgesehenen Unterhalt ihrer Kinder zu viel an Lohn- und Einkommenssteuer entrichtet haben.

Unterhaltpflichtige ArbeitnehmerInnen in Österreich, deren 15-jähriges Kind in Rumänien lebt, erhalten nach den Plänen der Bundesregierung zukünftig nur mehr 97,22 Euro an Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag (nämlich knapp 50% von derzeit 197,20 Euro). Im Jahr sind dies 1166,64 Euro. Ihr Kind hat aber Anspruch auf Mischunterhalt, der nicht 50% eines in Österreich lebenden Kindes beträgt, sondern 75% (nämlich auf einen Mischwert zwischen den österreichischen 100% und den rumänischen 50%). Der ausbezahlte Betrag an Familienleistungen deckt in der Folge ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von ca.

4.500 Euro nicht mehr die Steuerlast für die Hälfte der Einkommensteile, die zur Bestreitung des Kindesunterhalts erforderlich sind, ab.

Noch weit früher tritt dieser Fall bei üblicherweise in Österreich lebenden Kindern ein, die sich zum Zweck der Ausbildung im Ausland aufhalten. Deren Eltern sind trotz des Auslandsaufenthalts der Kinder nach österreichischem Recht voll unterhaltpflichtig, erhalten aber nur reduzierte (oder gar keine) Familienleistungen: Im Falle eines 16-jährigen Kindes, das sich etwa zur Ausbildung ein Jahr in Rumänien aufhält, tritt der beschriebene Effekt bereits bei einem Bruttoeinkommen des unterhaltpflichtigen Elternteils in der Höhe von 3.800 Euro brutto im Monat ein.

Sollte ein Kind eine Ausbildung oder ein Austauschjahr in einem Land außerhalb der EU, des EWR oder der Schweiz absolvieren, verlieren die in Österreich lebenden Eltern für diesen Zeitraum sowohl den Anspruch auf Familienbeihilfe als auch auf den Kinderabsetzbetrag. Das trifft etwa 25.000 Kinder und junge Erwachsene, die jedes Jahr Auslandssemester, Austauschjahre oder freiwillige Sozialdienste im Ausland absolvieren.

In diesem Zusammenhang sei der Vollständigkeit halber angeführt: Mit dem im ersten Absatz dieses Punktes angeführten Erkenntnis hob der Verfassungsgerichtshof den damaligen § 33 Abs. 4 Z 3 lit. a des Einkommenssteuergesetzes auf. Dieser lautete: „*Für Kinder, die sich ständig im Ausland aufhalten, steht kein Kinderabsetzbetrag zu.*“

§ 33 Abs. 3 Z 1 des hier gegenständlichen Gesetzesentwurfs lautet: „*Für Kinder, die sich ständig außerhalb eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines Staates des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten, steht kein Kinderabsetzbetrag zu.*“

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Bundesregierung davon ausgeht, dass der im nunmehrigen Gesetzesentwurf vorgesehene § 33 Abs. 3 Z 2 nicht mit derselben Begründung vom VfGH aufgehoben werden wird.

5. Gesetzestext ist unbestimmt und willkürlich interpretierbar

Die in den vorgeschlagenen §§ 8a des Familienlastenausgleichsgesetzes und 33 Abs. 3 Z 2 gewählte Formulierung ist unbestimmt und trifft keine Aussage über die Art und Weise, wie die Höhe der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags „*auf Basis der vom Statistischen Amt der Europäischen Union veröffentlichten vergleichenden Preisniveaus für jeden einzelnen Mitgliedstaat der EU, Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes und die Schweiz zu bestimmen*“ sind. Der in § 8a Abs. 3 festgelegte Verordnungsbefugnis fehlt jeglicher Inhalt hinsichtlich der Erfordernisse, der die Verordnung zu erfüllen hat. Der Wortlaut des Gesetzes ermöglicht etwa auch eine zum Preisniveau reziproke Ausgestaltung von Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag, in dem etwa die in Österreich geltende Höhe der in Frage kommenden Beträge durch den auf Basis der Vergleichsrechnung gewonnenen Faktor dividiert (und im Falle Rumäniens somit verdoppelt) würde. Eine derart unbestimmte Regelung ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht verfassungskonform, da sie nicht den Willen des Gesetzgebers deutlich zum Ausdruck bringt.

6. Die in den Beilagen 2 und 3 angeführten Zahlen sind entweder falsch oder kommen auf Basis nicht nachvollziehbarer Berechnungsgrundlagen zu Stande.

Die Tabellen in den Beilagen zur Regierungsvorlagen weichen zum Teil erheblich von den im Februar 2018 auf der Seite von Eurostat abrufbaren Zahlen ab. Durchschnittlich beträgt die Abweichung der Zahlen knapp 2,5%. Für einzelne Länder sind diese jedoch deutlich höher: 3 Prozent bei Deutschland und Tschechien, 4% bei Luxembourg und Ungarn und sogar 9% im Falle von Island und 16% im Falle des Vereinten Königreichs.

Außerdem zeigen sich in den letzten zehn Jahren bei einzelnen Ländern (etwa im Falle Tschechiens) Abweichungen von bis zu zehn Prozentpunkten innerhalb von zwei Jahren.

Da die Daten über vergleichende Preisniveaus zumindest zwei Mal im Jahr erhoben und aktualisiert werden und die Beilagen zur Regierungsvorlage offenkundig mit veralteten Zahlen erstellt wurde, erscheint der Geltungszeitraum der entsprechenden Verordnung von zwei Jahren als völlig ungeeignet, den realen Preisniveaus entsprechende Verhältnisse wiederzugeben. Das im Begutachtungsentwurf gewählte Verordnungsverfahren wird daher mit hoher Wahrscheinlichkeit häufig mit guten Erfolgsaussichten angefochten werden.

7. Auswirkungen auf die 24-Stundenbetreuung

Die Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag stellen derzeit für viele Menschen aus Ungarn, der Slowakei oder Rumänien, die in der sogenannten 24-Stunden-Betreuung tätig sind, einen erheblichen Teil ihres Einkommens dar. Eine rumänische 24-Stunden-Betreuerin mit zwei Kindern zwischen 10 und 15 Jahren wird bei Umsetzung der Regierungspläne mehr als 15% ihres Einkommens verlieren. Dies bedroht nicht nur die Situation der Menschen, die diese Arbeit leisten und jene ihrer Familienangehörigen, sondern in der Konsequenz auch die Situation der Menschen, die auf 24-Stunden-Betreuung angewiesen sind.

Es steht daher zu befürchten, dass auf Grund des niederen Lohnniveaus (gemessen an der Verfügbarkeit für den zu Betreuenden) und der dazu kommenden Senkung der Familienbeihilfe die Attraktivität derartiger Betreuungsdienste weiterhin sinken wird und die Rekrutierung geeigneter Betreuungspersonen in Österreich noch schwieriger wird. Ein Rückgang bei der Vermittlung von Betreuungspersonal für die 24-Stunden-Betreuung aus dem Ausland kann von den inländischen Versorgungsangeboten absehbar nicht kompensiert werden und würde zudem Druck auf Versorgungssysteme der Länder erhöhen, die nur mit deutlich erhöhten Kostenaufwand zu betreiben sind. Um dies zu vermeiden wird daher verlangt, dass von Seiten des Bundes aus den erzielten Einsparungen die Förderung der 24-Stunden-Betreuung in einem Ausmaß erhöht wird, die geeignet ist, einen allfälligen Rückgang von geeigneten Betreuungspersonen im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung hintanzuhalten.

Sozialleistungen in Österreich haben sich seit vielen Jahren zunehmend zu Lohnergänzungsleistungen entwickelt, vor allem im Niedriglohnbereich. Bei Bewerbungen wird vielfach darauf hingewiesen, dass zu dem Gehalt ja noch die Familienbeihilfe, die Wohnbeihilfe, etc. dazu kämen. D.h. zum Beispiel gerade für die für viele Familien notwendigen 24-Stunden-Betreuerinnen ist die Familienbeihilfe ein wichtiger Lohnbestandteil. Doppelt kontraproduktiv ist es daher, wenn in Zeiten der Abschaffung des Pflegeregresses im stationären Bereich noch ergänzend die Familienbeihilfe bei den 24-Stunden-Betreuerinnen gekürzt wird.

Mit dem Ersuchen um Berücksichtigung verbleiben wir mit freundlichen Grüßen

für den Grünen Klub im Parlament

Mag. Robert Luschnik
Klubgeschäftsführer