

Stellungnahme der Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

Caritas

Stellungnahme der Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

Stellungnahme der Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

Geschäftszahl: BMFJ-510101/0002-BMFJ - I/1/2018

Wien, 16.02.2018

Die Caritas bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfes und die Möglichkeit, dazu Stellung nehmen zu können. Diese erfolgt auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus Kinder- und Familienprojekten, welche die Caritas in den osteuropäischen Nachbarländern umsetzt.

Mit dem geplanten Gesetzesvorhaben soll die Familienbeihilfe einschließlich des Kinderabsetzbetrages für Kinder, die ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des EWR wohnen, nach dem Preisniveau im Wohnsitzland der Kinder indexiert werden. Im Ergebnis würden dadurch insbesondere jene Elternteile, die in Österreich arbeiten, deren Kinder aber in östlichen Nachbarländern wohnen, signifikant weniger Familienbeihilfe erhalten, als wenn die Kinder in Österreich ihren Lebensmittelpunkt hätten – obwohl sie genau dieselben Steuern und Beiträge leisten.

Familien- und sozialpolitische Aspekte:

Die vom Statistischen Amt der Europäischen Union publizierten "Vergleichenden Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte einschließlich indirekter Steuern (EZ28=100)" berücksichtigen keine regionalen Unterschiede im Lebensstandard und den Lebenshaltungskosten (z.B. zwischen der Ost- und Westslowakei oder Ost- und Westungarn). Eine gerechtere Form der Familienbeihilfe müsste daher differenzierter erfolgen, denn mitunter sind bspw. die Kosten für Lebensmittel in manchen Landesteilen ähnlich hoch wie in wohlhabenden EU-Ländern. Und im Hinblick darauf, dass die öffentliche Zuzahlung zum Unterhalt eines Kindes kaufkraftbereinigt gleich hoch sein soll, müsste man konsequenterweise auch innerhalb Österreichs die Höhe der Familienbeihilfe an die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten (besonders massiv bei den Wohnkosten) etwa zwischen Vorarlberg und dem Burgenland anpassen.

Nach den Erläuterungen und dem zugrundeliegenden Gutachten¹ ist das Hauptargument für die Indexierung, dass die österreichische Familienbeihilfe „eine teilweise Entlastung von der aus der Unterhaltungspflicht erfließenden Belastung“ sei. Sie soll den/die BezieherIn „in die Lage versetzen, einen Teil jener Sachgüter und Dienstleistungen, die für die Erfüllung seiner Unterhaltungspflicht maßgeblich sind, [...] mit Unterstützung und aus Mitteln der Allgemeinheit zu erwerben.“ Eine Indexierung nach dem Preisniveau sei notwendig, damit eine gleichmäßige Beteiligung an den Kosten des Bedarfs erreicht werde.

Es ist nicht zu verleugnen, dass Familienleistungen zu Verzerrungen in den Heimatländern führen (können) und auch fallweise den Druck erhöhen, das Heimatland zwecks Arbeitssuche zu verlassen – zumal in den ärmeren Mitgliedsstaaten die österreichische Familienbeihilfe bei mehreren Kindern das durchschnittliche Pro Kopf Einkommen deutlich übersteigen kann. Hierbei darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass Kinderarmut zu den größten und drängendsten Armutproblemen innerhalb der Europäischen Union zählt. Jedes einzelne Mitgliedsland ist hier gefordert. Im Sinne der gemeinsamen europäischen Zukunft sollte aber die Frage der Solidarität zwischen den Mitgliedsländern vor diesem Hintergrund nicht bei Kinderleistungen Rückschritte erfahren.

Aus familien- und sozialpolitischer Sicht lehnen wir das Gesetzesvorhaben in der vorliegenden Fassung daher ab.

¹ Mazal, 2017, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Familienbeihilfe für Kinder, die im EU-Ausland leben für das BM für Finanzen; abrufbar unter:

http://www.oif.ac.at/fileadmin/OEIF/andere_Publikationen/Rechtsgutachten_Neugestaltung_Familienbeihilfe_Kinder_EU-Ausland.pdf; Zugriff am 14.02.2018

Stellungnahme der Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

EU-Rechtliche Fragen:

Dieses Vorhaben scheint aus den unten dargestellten Gründen aber auch mit EU-Recht kaum vereinbar. Es widerspricht darüber hinaus einem der grundlegendsten Prinzipien und Grundgedanken der EU, nämlich der Gleichheit der EU-BürgerInnen (Art 9 EUV) und die geplante Gesetzesänderung richtet sich faktisch gegen die ärmeren EU-Länder. Dies relativiert die europäische Solidarität² und man muss sich die Frage stellen, ob die erwarteten Einsparungen in einem Verhältnis zu den negativen Effekten im Hinblick auf die mittel- und langfristig angelegte EU-Integration stehen. Die politische Signalwirkung richtet sich gegen ein sozialeres Europa.³

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass das Gutachten⁴ wesentliche Judikatur des EuGH zu diesem Thema nicht behandelt.⁵

Weiters sei angemerkt, dass sich das geplante Vorhaben auf das Angebot bezieht, das Großbritannien vor seinem Austritts-Referendum gemacht wurde, um das Land in der EU zu halten. Beim EU-Gipfel am 18. und 19. Februar 2016 kamen die EU Staats- und Regierungschefs überein, dass, für den Fall dass Großbritannien in der EU bleibt, die EU-Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Koordinierungsverordnung vorlegen wird, damit die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, eine derartige Indexierung vorzunehmen.⁶ Nach dem negativen Ausgang des Referendums wurde diese Zusage nicht aktiviert, kein entsprechender Vorschlag vorgelegt und die EU-Kommission sprach sich – nachdem einige Mitgliedstaaten für eine Indexierung waren – dezidiert dagegen aus. Sie habe nach sorgfältiger Überlegung beschlossen, eine solche Änderung nicht einzuführen.⁷ In Deutschland wurde aus diesem Grund ein entsprechendes Gesetzesvorhaben gestoppt.⁸ Die EU-Kommission teilte Österreich auch mit, dass eine nationale Indexierungs-Regelung nach geltender Rechtslage nicht zulässig sei.⁹

Derzeit läuft eine parlamentarische Anfrage zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit EU-Recht an die EU-Kommission, die von EU-Abgeordneten aus 9 Ländern und von 5 Fraktionen eingebracht wurde. Die Anfrage muss von der Kommission noch vor Ende Februar beantwortet werden.¹⁰ Dies abzuwarten wäre dringend zu empfehlen.

Der Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages stellte im April 2016 – anlässlich einer Analyse des Angebots an Großbritannien – nochmals klar, dass „jegliche Kürzungen des Kindergeldes für im EU-Ausland lebende Kinder von in Deutschland erwerbstätigen Unionsbürgern mit derzeit geltendem Unionsrecht unvereinbar“ ist. Dies einerseits, weil nach EU-Sekundärrecht der Wohnsitz der Kinder für die Höhe der Familienleistungen keine Rolle spielen darf und andererseits aufgrund der primär- und sekundärrechtlichen Diskrimi-

² Vgl. auch Pelinka: <https://www.profil.at/oesterreich/anton-pelinka-regierung-einordnung-8605976>; Zugriff am 06.02.2018

³ Vgl. auch <http://oegfe.at/2016/04/wie-sozial-soll-die-eu-noch-sein/>; Zugriff am 06.02.2018

⁴ Mazal, 2017, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Familienbeihilfe für Kinder, die im EU-Ausland leben für das BM für Finanzen; abrufbar unter:

http://www.oif.ac.at/fileadmin/OEIF/andere_Publikationen/Rechtsgutachten_Neugestaltung_Familienbeihilfe_Kinder_EU-Ausland.pdf; Zugriff am 14.02.2018

⁵ siehe insb. EuGH, Rs. C-41/84 (Pinna)

⁶ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A52016XG0223%2801%29>; Zugriff am 06.02.2018

⁷ Vgl. http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/880018_Oesterreich-bleibt-bei-Familienbeihilfe-hart.html; Zugriff am 06.02.2018

⁸ Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/koalition-kindergeld-fuer-eu-auslaender-wird-nicht-gekuert-1.3419293>; Zugriff am 06.02.2018

⁹ Vgl. z.B. https://diepresse.com/home/innenpolitik/5347952/FamilienbeihilfeKuerzung_Experten-bezweifeln-Zulaessigkeit; Zugriff am 07.02.2018

¹⁰ Vgl. u.a. <https://derstandard.at/2000072057041/Widerstand-gegen-Indexierung-der-Familienbeihilfe-im-EU-Parlament>; Zugriff am 07.02.2018

Stellungnahme der Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

nierungsverbote aus Gründen der Staatsangehörigkeit.¹¹ Diese Analyse kann wohl auch auf die österreichische Rechtslage übertragen werden.

Auch der EuGH-Präsident äußerte sich in einem Interview bereits negativ zu der von Österreich geplanten Indexierung, der Gleichheitsgrundsatz gelte unbeschränkt. Er verwies auf eine Entscheidung des EuGH von 1986.¹²

Im Folgenden werden die einzelnen **EU-Sekundärrechtsnormen**, die dem Vorhaben **entgegenstehen**, dargestellt:

- **Art 67 Koordinierungsverordnung**¹³ regelt explizit: „Eine Person hat auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden.“
Der EuGH stellte zur Vorgängerregelung (Art 73 VO 1408/71) mit fast identem Wortlaut klar: „Mit dieser Bestimmung soll vor allem verhindert werden, daß ein Mitgliedstaat die Gewährung oder die Höhe von Familienleistungen davon abhängig machen kann, daß die Familienangehörigen des Erwerbstätigen in dem die Leistungen erbringenden Mitgliedstaat wohnen; auf diese Weise soll vermieden werden, daß der EG-Erwerbstätige davon abgehalten wird, von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen“.¹⁴ Damit scheint eine Indexierung unvereinbar.¹⁵ Die Freizügigkeit ist eine der Grundfreiheiten der EU und damit einer der wichtigsten Eckpfeiler des Unionsrechts.
- Nach **Art 7 Koordinierungsverordnung** „dürfen Geldleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten 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.“ Diese Regelung gilt nur, sofern diese Verordnung nichts anderes vorsieht, was sie für Familienleistungen nicht tut. Demnach scheint die geplante Indexierung mit dieser Bestimmung schon vom Wortlaut her unvereinbar.¹⁶
- **Art 4 Koordinierungsverordnung** enthält ein Gleichbehandlungsgebot bzw. Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wonach „Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates [haben].“ Auch das gilt nur, sofern nichts anderes in der Verordnung bestimmt ist – was wiederum nicht der Fall ist.
Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH verbietet der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht nur offenkundige Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch Anwendung

¹¹ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2016, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, S. 4; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/429050/023df0b56f93563e9ada791956a11538/pe-6-071-16-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

¹² http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europaeische_union/940351_Intervenierte-hat-bei-mir-noch-nie-jemand.html; Zugriff am 05.02.2018

¹³ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

¹⁴ EuGH, Rs. C-321/93, Rn. 21; vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2014, Kürzung des Kindergeldes und EU-Recht, S. 15; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/407842/501d1ea3821f6614a3fd965d44541ea3/pe-6-008-14-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

¹⁵ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2014, Kürzung des Kindergeldes und EU-Recht, S. 15; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/407842/501d1ea3821f6614a3fd965d44541ea3/pe-6-008-14-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

¹⁶ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2014, Kürzung des Kindergeldes und EU-Recht, S. 17; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/407842/501d1ea3821f6614a3fd965d44541ea3/pe-6-008-14-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

Stellungnahme der Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

anderer Unterscheidungskriterien tatsächlich zum gleichen Ergebnis führen.¹⁷ Der Wohnort der Kinder, an den hier angeknüpft wird, ist ein scheinbar neutrales Kriterium, das aber tatsächlich überwiegend EU-BürgerInnen ohne österreichische Staatsbürgerschaft betrifft und somit im Ergebnis mittelbar nach der Staatsangehörigkeit differenziert. Eine solche Differenzierung kann grundsätzlich durch objektive, von der Staatsangehörigkeit unabhängige Erwägungen gerechtfertigt werden, wenn sie in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stehen.¹⁸

Ein möglicher legitimer Zweck hierfür könnte sein, dass Leistungen nur soweit gewährt werden, als sie zum Ausgleich der durch den Unterhalt entstehenden Lasten gerechtfertigt sind und die Indexierung damit eine Verwirklichung des Lastenausgleichsgedanken darstellen würde – wie vom dem Gesetzesvorhaben zugrundeliegenden Gutachten angenommen. Dies ist aber bei jenen Leistungen nicht der Fall, die „ausschließlich nach Maßgabe der Zahl und gegebenenfalls des Alters von Familienangehörigen gewährt werden.“¹⁹

Die österreichische Familienbeihilfe ist aber nach diesem System konzipiert. Damit wäre dieser Zweck zur Rechtfertigung der Indexierung der Familienbeihilfe nicht geeignet. Selbst wenn es einen geeigneten Zweck gäbe, ist unklar, ob die Angemessenheit gegeben wäre.

- Die **Freizügigkeits-VO**²⁰ regelt in **Art 7 Abs 2**, dass ein/e ArbeitnehmerIn, der/die Staatsangehörige/r eines anderen Mitgliedstaats ist, „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer“ genießt. Auch hier gilt, dass auch versteckte Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten sind (siehe oben) und auch damit scheint die geplante Indexierung unvereinbar.²¹

Hierbei wäre auch zu bedenken, dass die österreichische Familienbeihilfe auch steuerrechtliche Implikationen hat, da sie auch als (Teil)Ersatz für die mangelnde Berücksichtigung von Unterhaltsverpflichtungen bei der Steuerbemessung gewertet wird.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass sich die EU-Gesetzgebungsinstitutionen im Bewusstsein dessen, dass Sozial- und Transferleistungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch sind, explizit gegen eine Indexierung entschieden haben. Eine Ausnahmeregelung für Frankreich im EU-Sekundärrecht, wonach sich die Ansprüche auf Familienbeihilfen für außerhalb Frankreichs lebende Kinder nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzstaates der Kinder richteten, wurde vom **EuGH als primärrechtswidrig aufgehoben**, u.a. weil es sich um eine versteckte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit handelte.²² Dabei ging es zwar nicht um eine Indexierung, doch führte es durch die Anknüpfung an den Wohnort zum gleichen Ergebnis.²³

Auch das Gutachten, auf das sich dieses Gesetzesvorhaben bezieht, weist darauf hin, dass „die Judikatur [Anm. des EUGH] in zahlreichen Facetten jeden Versuch abgewehrt hat, di-

¹⁷ Vgl. EuGH, Rs. C124/99, Rn 23 f.

¹⁸ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2014, Kürzung des Kindergeldes und EU-Recht, S. 18; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/407842/501d1ea3821f6614a3fd965d44541ea3/pe-6-008-14-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

¹⁹ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2016, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, S. 20 ff.; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/429050/023df0b56f93563e9ada791956a11538/pe-6-071-16-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union

²¹ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2014, Kürzung des Kindergeldes und EU-Recht, S. 21 f.; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/407842/501d1ea3821f6614a3fd965d44541ea3/pe-6-008-14-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

²² EuGH, Rs. C-41/84 (Pinna)

²³ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2016, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, S. 13; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/429050/023df0b56f93563e9ada791956a11538/pe-6-071-16-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018

Stellungnahme der Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

rekt oder indirekt eine auf den Wohnsitz eines Anspruchsberechtigten Bezug nehmende Leistungsdifferenzierung zuzulassen“²⁴.

Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass eine Indexierung auch nicht mit Änderung einer EU-Verordnung eingeführt werden dürfte. Selbiges war zwar vor dem Brexit-Referendum geplant, doch wurde dieser Plan nicht vom EuGH überprüft. Es bleibt daher offen, ob dies möglich wäre. Dagegen sprechen das allgemeine **Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit** (z.B. für ArbeitnehmerInnen in Art 45 AEUV) und das **Exportprinzip** (Art 48 Abs 1 lit b AEUV). Hier bedürfte es einer Rechtfertigung.²⁵

²⁴ Mazal, S. 13 f.

²⁵ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 2016, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, S. 29 abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/429050/023df0b56f93563e9ada791956a11538/pe-6-071-16-pdf-data.pdf>; Zugriff am 07.02.2018