

Entwurf

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Auf Grund von EU-Koordinierungsregelungen wird die Familienbeihilfe (einschließlich des Kinderabsetzbetrages) auch für Kinder gewährt, die sich ständig in einem EU/EWR-Staat oder der Schweiz aufhalten. Zur Vermeidung von Verzerrungen bei undifferenziertem Export soll die Familienbeihilfe (einschließlich des Kinderabsetzbetrages) nach der Kaufkraft jenes Landes, in dem das Kind wohnt, indiziert werden.

Besonderer Teil

Zu Art. 1 (Änderung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967):

Zu Art. 1 Z 1 und 2 (§§ 8a und 55 Abs. 37):

Die Ausgaben für Familienbeihilfe (einschließlich Kinderabsetzbetrag) für Kinder, die sich ständig in einem EU/EWR-Staat oder in der Schweiz aufhalten, steigen jährlich an. 2013 beliefen sich diese Ausgaben in Österreich auf rund 192 Mio. Euro, stiegen 2014 auf rund 227 Mio. Euro, 2015 auf rund 249 Mio. Euro und 2016 auf rund 273 Mio. Euro. Um der Intention des Gesetzgebers auch weiterhin Rechnung zu tragen und durch die Familienbeihilfe eine teilweise Entlastung aus der von der Unterhaltspflicht erfließenden Belastung zu erreichen, ist es notwendig Änderungen vorzunehmen um Verzerrungen durch undifferenzierten Export im Wege einer Anpassung der Familienbeihilfe an das Preisniveau des Wohnstaates zu kompensieren.

Das Bundesministerium für Finanzen hat ein Rechtsgutachten zur Frage eingeholt, wie die Familienbeihilfe für Personen neugestaltet werden kann, deren Kinder einem EU/EWR-Staat oder in der Schweiz leben.

Als Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse dieser Studie kann Folgendes festgehalten werden:

„Ausgangslage:

In Umsetzung der im europäischen Primärrecht garantierten Freizügigkeit hat eine Person gemäß Art. 67 der VO 883/2004 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.

Funktion der österreichischen Familienbeihilfe:

Die österreichische Familienbeihilfe ist nach der Intention des Gesetzgebers und der Judikatur des VfGH funktional eine teilweise Entlastung von der aus der Unterhaltspflicht erfließenden Belastung. Innerhalb des dualen Systems der Familienentlastung kommt der Familienbeihilfe eine spezifische Funktion zu, nämlich einen Teil der Ausgaben für die Sicherstellung des dem Regelbedarf zugrundeliegenden Warenkorb zu refundieren. Sie soll die Person, in deren Haushalt das Kind lebt in die Lage versetzen, einen Teil jener Sachgüter und Dienstleistungen, die für die Erfüllung seine Unterhaltspflicht maßgeblich sind, nicht aus seinen eigenen Mitteln, sondern mit Unterstützung und aus Mitteln der Allgemeinheit zu erwerben. Durch die Anrechnung der Familienbeihilfe auf den in Geld zu zahlenden Unterhalt kommt es indirekt zu einer Entlastung des zur Zahlung von Geldunterhalt Verpflichteten.

Unterhaltspflicht bei Kindern im Ausland:

Angesichts dieser unterhaltsbezogenen Funktion ist zu berücksichtigen, dass der Unterhalt bei im Ausland lebenden Kindern nach der zivilrechtlichen Judikatur nicht nur nach den durchschnittlichen Lebensverhältnissen des Unterhaltsverpflichteten, sondern auch im Verhältnis zur Kaufkraft im Wohnland des Kindes zu bemessen ist. Dem Kind im Ausland ist auf Basis konkreter Feststellungen durch das Gericht ein so genannter „Mischunterhalt“ zuzusprechen, der sich nach dem Bedarf des Unterhaltsberechtigten im Ausland und dem Nettoeinkommen des Unterhaltspflichtigen in Österreich richtet.

Verzerrungen bei undifferenziertem Export der Familienbeihilfe:

Angesichts dieser Unterhaltsverpflichtung wird die Familienbeihilfe bei undifferenziertem Export in Länder mit anderer Kaufkraft als Österreich ihrer Funktion nicht gerecht: In Ländern mit niedriger Kaufkraft kommt es zu über die Entlastung hinausgehenden Förderungseffekten; in Ländern mit höherer Kaufkraft ist das Ausmaß der Entlastung zu gering. Soweit die Unterhaltsbelastung vom Preisniveau jenes Landes abhängt, in dem das Kind wohnt, ist es daher von der Sache her gesehen zwingend, auch die Entlastung auf Aufwand und Kaufkraft in jenem Land zu beziehen, in dem das Kind wohnt.

Europarechtlich fragwürdige Effekte:

Erfolgt keine Indexierung der Familienbeihilfe nach der Kaufkraft beim Leistungsexport, treten in jeglicher Hinsicht primärrechtlich fragwürdige Effekte ein: Wird die Leistung in absolut unveränderter Höhe trotz unterschiedlicher Preisniveaus gewährt, kommt es entweder zu einer Überförderung oder Umverteilung, die von den Grundfreiheiten nicht gefordert ist (wenn das Wohnland des Kindes ein Land mit niedriger Kaufkraft ist), oder zur Unterförderung (wenn das Wohnland des Kindes ein Land mit höherer Kaufkraft ist), die der Ausübung der Freizügigkeit entgegensteht.

Fazit:

Wird die Familienbeihilfe nicht entsprechend der Kaufkraft indexiert, erfolgt die Unterhaltsentlastung entgegen dem Wortlaut, Sinn und Zweck von Artikel 67 der VO 883/2004 in Form der Beteiligung an den Kosten des Regelbedarfs nicht in einer Weise, „als ob“ das Kind seinen Wohnort in Österreich hat. Erfolgt der Export der Leistung jedoch nach der Kaufkraft indexiert, wird eine gleichmäßige Beteiligung an den Kosten der Bedarfsdeckung erreicht – so „als ob“ das Kind in Österreich wohnen würde.“

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt dem Ergebnis des Gutachtens Rechnung. Es wird festgelegt, dass die Familienbeihilfenbeträge entsprechend den jeweiligen Preisniveaus des Wohnortstaates der Kinder festzulegen sind. Als Berechnungsgrundlage für diese Werte sollen die vom Statistischen Amt der Europäischen Union publizierten „Vergleichenden Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte einschließlich indirekter Steuern (EZ28=100)“ dienen. Diese Beträge sind alle zwei Jahre anzupassen. Die näheren Details betreffend die Berechnungsgrundlagen und die sich daraus ergebenden Beträge der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrages sind durch Verordnung festzulegen. Diese Verordnung ist gemeinsam durch die Bundesministerin für Familien und Jugend sowie dem Bundesminister für Finanzen zu erlassen, zumal für den Kinderabsetzbetrag die gleichen Vorgaben gelten.

Für die technische Umsetzung ist das Bundesministerium für Finanzen federführend zuständig. Die diesbezüglichen Kosten sind durch einen Pauschalbetrag aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen zu tragen.

Zu Art. 2 (Änderung des Einkommensteuergesetzes 1988):

Zu Art. 2 (§ 33 Abs. 3):

Der Kinderabsetzbetrag ist grundsätzlich eine Leistung nach dem Einkommensteuergesetz. Er wird für jedes Kind gewährt, für das Familienbeihilfe zusteht und gelangt auch gemeinsam mit der Familienbeihilfe zur Auszahlung.

Zwischen Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag besteht Funktionsgleichheit, weil der Kinderabsetzbetrag funktional nicht als Steuerentlastung, sondern als Beihilfe in Form einer Direktzahlung an den gleichen Empfängerkreis unter den gleichen Voraussetzungen gezahlt wird. Die Regelung in § 33 Abs.3 EStG ist daher als *lex fugitiva* zu den Regelungen des FLAG 1967 über die Höhe der Familienbeihilfe zu qualifizieren. Angesichts dessen ist es schlüssig und folgerichtig, dass der Kinderabsetzbetrag analog wie die Familienbeihilfe zu indexieren ist.