

Bundeskanzleramt  
Sektion V für Familien und Jugend  
Untere Donaustraße 13-15  
1020 Wien

Wien, 16. Februar 2018  
GZ 300.320/014-2B1/18

## **Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 5. Jänner 2018, GZ: BMFJ-510101/0002-BMFJ-I/1/2018, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfes und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

### 1. Ausgangslage

Auf Basis der EU-rechtlichen Vorgaben hatten EU-/EWR-Staatsangehörige, die in Österreich erwerbstätig waren oder eine Rente (z.B. auch Arbeitslosengeld) bezogen, einen Anspruch auf österreichische Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag), auch wenn das Kind seinen Wohnsitz im Ausland hatte.

Österreich hatte in der Mehrzahl der Fälle, in denen es EU-rechtlich nachrangig zuständig war (das ist in der Regel der Fall, wenn das Kind im Ausland lebt), Differenzzahlungen in der Höhe eines Vielfachen der Zahlung des vorrangig zuständigen Staates zu leisten.

Im Jahr 2016 leistete Österreich Zahlungen in der Größenordnung von 290 Mio. EUR für im Ausland lebende Kinder von EU-/EWR-Staatsangehörigen (rd. 6 % der Zahlungen). Etwa 50 % der Zahlungen für im Ausland lebende Kinder betrafen die Länder Ungarn und Slowakei, weitere 40 % Polen, Rumänien, Slowenien und Tschechien. Damit betrafen 90 % der Zahlungen Österreichs östliche Nachbarländer mit niedrigeren Familienleistungen als in Österreich.

Der Entwurf zu einer Novelle des FLAG und des EStG zielt darauf ab, „Verzerrungen beim Leistungsexport der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags“ zu vermeiden und geht davon aus, dass bei 273 Mio. EUR Auszahlungen für Kinder im Ausland (Basisjahr 2016) jährlich etwa 114 Mio. EUR durch eine Indexierung eingespart werden können.

## 2. Inhaltliche Bemerkungen

### 2.1 Finanzielle Situation des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfe

Der RH wies wiederholt (z.B. „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2014/3, TZ 7) auf die Finanzsituation des FLAF und den hohen Schuldenstand des Reservefonds für Familienbeihilfen hin und empfahl, langfristig eine ausgeglichene Gebarung des FLAF und den Abbau der hohen Verbindlichkeiten des Reservefonds gegenüber dem Bund – 2016 betragen diese 2.542 Mio. EUR (BRA 2016, Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger, S. 204) – sicherzustellen.

Denn der Schuldenstand des Reservefonds wird sich durch die Anfang 2017 wirksam werdende Senkung der Beitragsgrundlage (Absenkung der Dienstgeberbeiträge zum FLAF) und die Anhebung der Familienbeihilfenhöhe 2016 und 2018 weiter erhöhen. Ohne Gegensteuerung wird die mittelfristige Finanzierung des FLAF – und damit auch der Familienbeihilfe – neuerlich Zuschüsse aus dem allgemeinen Budget erforderlich machen.

Vor diesem Hintergrund zielt der Entwurf auf eine Entlastung des FLAF ab, wenn die Erläuterungen festhalten, dass bei 273 Mio. EUR Auszahlungen für Kinder im Ausland (Basisjahr 2016) jährlich etwa 114 Mio. EUR durch eine wie im Entwurf vorgesehene Indexierung eingespart werden können.

Zur Realisierbarkeit der mit dem Entwurf beabsichtigten Einsparungen weist der RH auf die auch in den Erläuterungen angesprochene Frage der europarechtlichen Zulässigkeit einer wie im Entwurf vorgeschlagenen Regelung hin. Der RH weist darauf hin, dass die Indexierung der Familienbeihilfe nach dem Wohnort des Kindes zwar geeignet ist, die Zahlungen der Familienleistungen im Ausland zu reduzieren, die Frage ihrer EU-Rechtskonformität auf Expertenebene jedoch kontroversiell diskutiert wurde und wird.

### 2.2 Verwaltungsaufwand und Kontrollprobleme bei Auslandssachverhalten

Der RH weist auf den hohen Verwaltungsaufwand bei Fällen mit Auslandskonnex hin, da mit diesen grundsätzliche Kontrollprobleme von Sachverhalten und Personen im Ausland verbunden sind (wie etwa mangelnder Zugang zu ausländischen Daten insbesondere Meldedaten, Sozialversicherungsdaten, Einkommensdaten).

Im Hinblick auf Kontrollprobleme bei Auslandssachverhalten erachtet der RH jedenfalls eine grundsätzliche Vereinfachung des Koordinierungssystems (und auch die Entwicklung eines Standpunktes zur Frage Wohnsitzlandprinzip oder Erwerbslandprinzip) als zweckmäßig. Weiters sollten Vorschläge zur Verbesserung und Beschleunigung des zwischenstaatlichen Informationsaustausches erarbeitet und insbesondere auf europäischer Ebene auf eine Weiterentwicklung des Systems zum Datenaustausch zwischen den nationalen Behörden gedrängt werden.



### 2.3 Zusammenführung von Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag

Die Erläuterungen legen zur Änderung des Einkommensteuergesetzes 1988 dar, dass „zwischen Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag Funktionsgleichheit besteht, weil der Kinderabsetzbetrag funktional nicht als Steuerentlastung, sondern als Beihilfe in Form einer Direktzahlung an den gleichen Empfängerkreis unter den gleichen Voraussetzungen gezahlt wird.(...)“. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3, TZ 9.2), in dem er dem BMF empfahl, „die bestehenden Begünstigungen kritisch zu durchforsten sowie zu evaluieren und auf dieser Grundlage (...) auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinzuwirken.“ Ebenso verweist der RH auf seinen Bericht „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“, Reihe Bund 2011/6, in dem er die Zersplitterung der Familienleistungen, die u.a. im Bund auf sieben Ressorts aufgeteilt waren. Demgemäß empfahl der RH, dass das Spektrum der familienbezogenen Leistungen u.a. auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen geprüft werden sollte.

Der RH weist darüber hinaus im Zusammenhang mit der Familienbeihilfe und dem Kinderabsetzbetrag darauf hin, dass die Aufteilung der monetären Familienleistungen des Bundes auf zwei Leistungselemente, die unterschiedlich finanziert werden, und für die unterschiedliche Ministerien die Ausgaben- und Vollzugsverantwortung hatten, ein Element der Intransparenz hinsichtlich des Leistungsumfangs darstellt und ein aussagekräftiges Controlling/Reporting erschwerte.

### 3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Im Hinblick auf die in den Erläuterungen dargestellte beabsichtigte Ausgabenminderung von 114 Mio. EUR weist der RH einleitend nochmals darauf hin, dass die beabsichtigten Ausgabenminderungen nur dann erzielbar sind, wenn die europarechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der beabsichtigten Neuregelung entsprechend dem in den Erläuterungen zitierten Gutachten geklärt werden.

Ebenso ist zu bedenken, dass auch die Erläuterungen auf Parameter verweisen, die die Höhe der beabsichtigten Minderausgaben beeinflussen können (z.B. die Änderungen bei der Betragshöhe der ausländischen Leistungen, die Änderungen der statistischen Werte des Eurostat oder die Änderung Zahl der betroffenen Kinder).

Der RH betonte, dass die in den Materialien gewählte Berechnungsmethode der Einsparungen hinsichtlich der Differenzzahlungen (d.h. die Indexierung der derzeitigen Differenzzahlungsbeträge) eine grobe Vereinfachung darstellt, die den Einsparungseffekt unterschätzt: Die mit dem Entwurf offenbar intendierte Indexierung bereits der Familienbeihilfe (sowie des Kinderabsetzbetrags) – und nicht erst der Ausgleichszahlung – würde in der Differenzzahlungsberechnung höhere Einsparungen bewirken als die in den Materialien ausgewiesenen.

Weiters halten die Erläuterungen fest, dass sich aus dem Vorhaben „*keine finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger*“ ergeben. Der RH weist darauf hin, dass sich der Kinderabsetzbetrag, der von den Einnahmen aus der Einkommensteuer abgezogen wird, die anschließend nach einem festgelegten Schlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden aufzuteilen ist, auswirkt. Es ist daher davon auszugehen, dass die geplanten Maßnahmen die Erträge sämtlicher Gebietskörperschaften beeinflussen werden.

Abschließend weist der RH darauf hin, dass die Erläuterungen zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf die Eurostat-Tabelle „Vergleichende Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte einschließlich indirekter Steuern (EU28=100)“, Stand 18. Juli 2016 verweisen, und diese Daten in einer aktuelleren Version vorliegen (Stand 14. Dezember 2017).

Zusammenfassend hält der RH fest, dass die Darstellung der finanziellen Auswirkungen aus den oben angeführten Gründen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F. entspricht.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:  
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

