

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 6/11-6

16. Juni 2011

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Peter OBERNDORFER,

DDr. Hans Georg RUPPE,

Dr. Johannes SCHNIZER

sowie des Ersatzmitgliedes

MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin

Mag. Dr. Natalie PFLUG,

über den Antrag der Vorarlberger Landesregierung, näher bezeichnete Wortfolgen in § 2 Abs. 1, § 6 Abs. 2 und § 8 Abs. 8 des Bundesgesetzes vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBl. Nr. 376, jeweils in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010 (samt Eventualbegehren) als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

I. Soweit sich der Antrag

- auf das Wort "sie" vor der sublit. aa und die sublit. aa jeweils in § 2 Abs. 1 lit. j und in § 6 Abs. 2 lit. i des Bundesgesetzes vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBl. Nr. 376, idF BGBl. I Nr. 111/2010 [Eventualantrag 1.11.] und
- auf die Wortfolge ", das in einem Kalenderjahr das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat," in § 8 Abs. 8 des Bundesgesetzes vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBl. Nr. 376, idF BGBl. I Nr. 111/2010

bezieht, wird er abgewiesen.

II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Aufgrund ihres Beschlusses vom 11. Jänner 2011 stellt die Vorarlberger Landesregierung gemäß Art. 140 B-VG den Antrag, der Verfassungsgerichtshof wolle als verfassungswidrig aufheben:

"1.1. Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. b die Wortfolge 'die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und';
- in § 2 Abs. 1 lit. c die Wortfolge ', jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres,';
- in § 2 Abs. 1 lit. d die Wortfolge ', die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- in § 2 Abs. 1 lit. e die Wortfolge ', die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- § 2 Abs. 1 lit. g zur Gänze;
- in § 2 Abs. 1 lit. h die Wortfolge ', das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- § 2 Abs. 1 lit. i, j und k zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. a die Wortfolge 'das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und';
- in § 6 Abs. 2 lit. b die Wortfolge 'das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- in § 6 Abs. 2 lit. c die Wortfolge 'das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- in § 6 Abs. 2 lit. d die Wortfolge ', jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres,';
- § 6 Abs. 2 lit. f zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. g die Wortfolge ', das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- § 6 Abs. 2 lit. h, i und j zur Gänze.

1.2. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. b die Wortfolge 'die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und';
- in § 2 Abs. 1 lit. c die Wortfolge ', jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres,';
- in § 2 Abs. 1 lit. d die Wortfolge ', die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- in § 2 Abs. 1 lit. e die Wortfolge ', die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- § 2 Abs. 1 lit. g zur Gänze;
- in § 2 Abs. 1 lit. h die Wortfolge ', das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,';
- § 2 Abs. 1 lit. i, j und k zur Gänze;

1.3. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',

- das Wort 'erstmöglichen',
- die Wortfolge 'wenn sie' und
- die lit. aa), bb) und cc) zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - die Wortfolge 'wenn sie' und
 - die lit. aa), bb) und cc) zur Gänze;

1.4. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - die Wortfolge 'wenn sie' und
 - die lit. aa), bb) und cc) zur Gänze;

1.5. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) und bb) zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) und bb) zur Gänze;

1.6. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa),
 - die lit. aa) und cc) zur Gänze und
 - in der lit. bb) das Wort 'und';
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa),

- die lit. aa) und cc) zur Gänze und
- in der lit. bb) das Wort 'und';

1.7. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - die Wortfolge 'bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) zur Gänze;

1.8. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - die Wortfolge 'wenn sie' und
 - die lit. aa), bb) und cc) zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - die Wortfolge 'wenn sie' und
 - die lit. aa), bb) und cc) zur Gänze;

1.9. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) und bb) zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) und bb) zur Gänze;

1.10. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa),

- die lit. aa) und cc) zur Gänze und
- in der lit. bb) das Wort 'und';
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - das Wort 'erstmöglichen',
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa),
 - die lit. aa) und cc) zur Gänze
 - in der lit. bb) das Wort 'und'.

1.11. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- in § 2 Abs. 1 lit. j:
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) zur Gänze;
- in § 6 Abs. 2 lit. i:
 - das Wort 'sie' vor der lit. aa) und
 - die lit. aa) zur Gänze;

1.12. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- all die in 1.1. genannten Literä bzw. Wortfolgen;
- den § 55 Abs. 17 lit. g zur Gänze.

1.13. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- all die in 1.2. genannten Literä bzw. Wortfolgen;
- im § 55 Abs. 17 lit. g die Wendung '§ 2 Abs. 1 lit. a, b, c, e, g, h, i, j und k sowie';

1.14. in eventu:

Folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010):

- all die in 1.3. genannten Literä bzw. Wortfolgen;
- im § 55 Abs. 17 lit. g im Satzteil '§§ 2 Abs. 1 lit. a, b, c, e, g, h, i, j und k' die Wendung ', j' und im Satzteil '6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g, h, i und j' die Wendung ', i';

2.1. in § 8 Abs. 8 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010) die Wortfolge ', das in einem Kalenderjahr

das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat,');

2.2. in eventu:

in § 8 Abs. 8 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010) die Wortfolge 'und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat';

2.3. in eventu:

in § 8 Abs. 8 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010) die Wortfolge 'das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und'''.

2. In der Sache trägt die antragstellende Landesregierung folgende Bedenken vor: 2

2.1. Die Bedenken richten sich zunächst gegen die mit dem Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I 111/2010, (in der Folge: BBG 2011) erfolgte Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe (vom vollendeten 26. bzw. 27. Lebensjahr auf das vollendete 24. bzw. 25. Lebensjahr). 3

2.1.1. Die antragstellende Landesregierung verweist dabei eingangs auf die hg. Judikatur zur einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltslasten (insbesondere VfSlg. 12.940/1991, 14.992/1997 und 16.026/2000). Der Gesetzgeber habe sich entschieden, das verfassungsrechtlich gebotene Ergebnis nach den Grundsätzen dieser Rechtsprechung im Wege einer Kombination aus Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag zu erreichen. Daneben habe der Gesetzgeber – der erwähnten Judikatur gegensteuernd – mit der Verfassungsbestimmung des § 34 Abs. 7 Z 5 des Einkommensteuergesetzes 1988 (in der Folge: EStG 1988) verfassungsgesetzlich abgesichert, dass Unterhaltsleistungen an volljährige Kinder steuerlich unberücksichtigt bleiben, wenn für diese Kinder keine Familienbeihilfe ausbezahlt wird. Es sei der Wille des Verfassungsgesetzgebers gewesen, mit dieser Verfassungsbestimmung zu verhindern, dass Eltern von Kindern über das im Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (in der Folge: FLAG 1967) für die Gewährung von Familienbeihilfe (zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Verfassungsbestimmung) normierte Alter hinaus Unterhaltsleistungen für diese Kinder steuermindernd geltend machen (können). Es sei aber – teleologisch betrachtet – nicht seine Absicht gewesen, die Festlegung des konkreten Inhalts, nämlich die Bestimmung des Kreises derjenigen Eltern, die für ihre 4

Kinder eine Familienbeihilfe (und einen Kinderabsetzbetrag) erhalten, dem einfachen Gesetzgeber zu überantworten. Die Verfassungsbestimmung müsse daher baugesetzkonform so interpretiert werden, dass sie keine künftige, sondern nur die zum Zeitpunkt ihrer Schaffung geltende Rechtslage absichern wollte. Der Sitz der behaupteten Verfassungswidrigkeit liege daher im Bereich des FLAG 1967, welches jenseits des verfassungsrechtlich abgesicherten Bereichs die Gruppe derer, die für ihre Kinder Familienbeihilfe bekommen (können), nunmehr unzulässig einschränkt und somit unterhaltspflichtige Eltern von volljährigen Kindern in verfassungswidriger Weise besteuert bzw. nicht für eine verfassungsrechtlich gebotene Entlastung durch eine Transferzahlung sorgt.

2.1.2. Die antragstellende Landesregierung sieht eine Unsachlichkeit der angefochtenen Wortfolgen in den §§ 2 und 6 FLAG 1967 auch darin, dass die Gruppe der Familien, insbesondere jene mit mehreren älteren Kindern, im Verhältnis zu den sonst durch das BBG 2011 betroffenen natürlichen Personen durch das Bündel an Maßnahmen in einem Ausmaß belastet sei, das jeglicher Sachlichkeit entbehre. Innerhalb dieses Bündels der vielen, ausschließlich Familien treffenden Maßnahmen handle es sich bei der Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze (und der damit verbundenen gänzlichen Streichung der Familienbeihilfe für Kinder nach dem vollendeten 24. Lebensjahr) um eine Maßnahme, die monetär besonders schwer wiege und mit der das allenfalls zulässige Maß an gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit jedenfalls überschritten werde. Mit dem Entfall der Familienbeihilfe fielen auch noch andere Leistungen, die an den Bezug der Familienbeihilfe anknüpfen, (wie zB der Kinder- und der Alleinverdienerabsetzbetrag) weg.

5

2.1.3. Für den Fall, dass der Verfassungsgerichtshof eine Gleichheitswidrigkeit bei der Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe weder in der verfassungswidrigen Besteuerung von Eltern mit Unterhaltspflichten für volljährige Kinder bzw. dem Nichtausgleich dieser Kosten über Transferzahlungen noch in der Gesamtbelastung der Familien durch das BBG 2011 sehen sollte, stellt die antragstellende Landesregierung Eventualanträge, die sie damit begründet, dass die oben dargelegten Bedenken auch auf die Gruppe der Studierenden eingeschränkt werden können.

6

2.1.4. Darüber hinaus führen nach Auffassung der antragstellenden Landesregierung die (mit Eventualanträgen) angefochtenen Wortfolgen in den §§ 2 und 6 FLAG 1967 zu einer unsachlichen Differenzierung innerhalb der Gruppe der Studierenden, da Unterschieden im Tatsächlichen, die sich auf den frühestmöglichen Studienbeginn und -abschluss (wie er in § 2 Abs. 1 lit. j bzw. § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 gefordert wird, damit sich die Bezugsdauer für die Familienbeihilfe um ein Jahr auf das vollendete 25. Lebensjahr verlängert) auswirken, nicht berücksichtigt würden. Die Verlängerungstatbestände für Studierende nähmen nicht ausreichend auf vom Gesetzgeber selbst normierte, vom Einzelnen nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen, wie den Zeitpunkt des Schuleintritts von im Herbst Geborenen, die überdurchschnittliche Dauer der BHS-Ausbildung sowie die allgemeine Wehrpflicht, Bedacht. Dies könne dazu führen, dass eine Verlängerung nach § 2 Abs. 1 lit. j oder § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 von vornherein nicht in Frage komme, und bevorzuge daher Personen mit einer AHS-Ausbildung und einem Geburtsdatum zwischen dem 1. Jänner und dem 31. August eines Kalenderjahres sowie Studierende von Studienrichtungen mit zehn oder mehr Semestern. Es werde auch nicht berücksichtigt, inwieweit es dem einzelnen Studierenden im Rahmen der vorgefundenen Organisation der Universität überhaupt möglich ist, das Studium in der vorgesehenen Studiendauer abzuschließen. Es sei unsachlich, die Gewährung der Familienbeihilfe von solchen Zufälligkeiten abhängig zu machen.

7

2.1.5. Die antragstellende Landesregierung hegt gegen die Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe darüber hinaus auch Bedenken aus dem Blickwinkel des Vertrauensschutzes. Die vor dem Inkraft-Treten des BBG 2011 bestehende Altersgrenze (Vollendung des 26. bzw. 27. Lebensjahres) habe seit dem Strukturanpassungsgesetz 1996, BGBl. 201, somit seit 14 Jahren, in unveränderter Form bestanden, sodass in dieser Zeit die Erwartungshaltung geweckt, aufrecht erhalten und erfüllt worden sei, dass für volljährige Kinder, die in Berufsausbildung stehen, die Familienbeihilfe bis zu diesem Alter gewährt wird. Hinsichtlich der Schwere des Eingriffs weist die antragstellende Landesregierung darauf hin, dass die Familienbeihilfe (und die daran geknüpften Leistungen und Vergünstigungen) für die Gruppe der volljährigen Kinder ab dem vollendeten 24. bzw. 25. Lebensjahr nicht nur gekürzt, sondern zur Gänze gestrichen worden sei, dass die Höhe des Verlustes "durchwegs empfindlich" sei und dass der Zeitraum, in dem sich die Rechtsunterworfenen auf diese neue Rechtslage einstellen und Dispositionen getroffen

8

werden können, zu kurz bemessen sei. Aus Sicht des Vertrauensschutzes dürfe eine Streichung der Familienbeihilfe nur für Gruppen erfolgen, die zum Zeitpunkt der Kundmachung der Regelung eine Berufswahl noch nicht getroffen haben (und daher noch nicht im Studium stehen). Keinesfalls zulässig ist es nach Auffassung der antragstellenden Landesregierung, die Familienbeihilfe für Kinder zu streichen, die im Zeitpunkt der Kundmachung bereits der betreffenden Altersgruppe angehören oder dieser in Kürze angehören werden.

2.2. Ferner bezweifelt die Vorarlberger Landesregierung die Gesetzmäßigkeit der mit dem BBG 2011 in § 8 Abs. 8 FLAG 1967 eingefügten Wortfolge ", das in einem Kalenderjahr das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat," mit der die Leistung der 13. Familienbeihilfe hinsichtlich des Bezieherkreises eingeschränkt wurde. Bereits bei der Einführung der 13. Familienbeihilfe mit BGBl. I 131/2008 sei klar gewesen, dass nicht nur Sechs- bis Fünfzehnjährige (Pflichtschüler), sondern auch jüngere und ältere Kinder gerade vor den Wintermonaten einen erhöhten Bedarf haben und daher allen noch nicht selbsterhaltungsfähigen Kindern diese Leistung zugute kommen sollte. Für die Unsachlichkeit der vom Gesetzgeber herausgegriffenen Gruppe der Sechs- bis Fünfzehnjährigen spreche aber vor allem auch die von ihm selbst normierte Staffelung der Familienbeihilfe in § 8 Abs. 2 FLAG 1967, die den Beginn und das Ende der Pflichtschule ignoriere und sich primär am Bedarf orientiere.

9

3. Die Bundesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie die Zurückweisung des Hauptantrags 1.1. und der Eventualanträge 1.2. bis 1.14. als unzulässig (in eventu die Abweisung dieser Anträge) und die Abweisung des Hauptantrags 2.1. und der Eventualanträge 2.2. und 2.3. beantragt. Weiters beantragt die Bundesregierung für den Fall der Aufhebung, der Verfassungsgerichtshof wolle für das Außer-Kraft-Treten der aufgehobenen Gesetzesstellen eine Frist von 18 Monaten bestimmen, um eine Neuregelung zu ermöglichen.

10

3.1. Zu den gegen die mit dem BBG 2011 erfolgte Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe (vom vollendeten 26. bzw. 27. Lebensjahr auf das vollendete 24. bzw. 25. Lebensjahr) vorgebrachten Bedenken führt die Bundesregierung Folgendes aus:

11

3.1.1. Eingangs verweist die Bundesregierung auf die hg. Rechtsprechung zum weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Gewährung familienfördernder Maßnahmen. Es stehe dem Gesetzgeber mit Blick auf diese Judikatur frei, Berufsausbildung oder Studium ausschließlich durch Instrumente auf dem Gebiet der Berufsausbildungsförderung und der Studienförderung oder aber ausschließlich durch steuerrechtliche Instrumente zu unterstützen. Wenn der Bundesgesetzgeber Instrumente des Familienlastenausgleichs auch im Hinblick auf volljährige Kinder einsetze, die in Berufsausbildung oder in einem Studium stehen, so bedeute dies nicht, dass er allein deshalb schon verpflichtet wäre, jedwede Ausbildung und Ausbildungen von jedweder Dauer zu unterstützen.

12

Die Bundesregierung gibt in der Folge einen Überblick über die Entwicklung des § 2 Abs. 1 und des § 6 Abs. 2 FLAG 1967 und betont, dass nach ihrer Überzeugung die Grenzen des rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers mit keiner der abwechselnd bei der Vollendung des 25., 26. und 27. Lebensjahres liegenden Altersobergrenzen (vgl. dazu die Novellen BGBl. 269/1980, 604/1987, 311/1992, 201/1996 und 433/1996) für den Bezug der Familienbeihilfe überschritten sei und dies auch für die mit dem BBG 2011 geschaffene Rechtslage gelte. Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Materialien zum BBG 2011 (RV 981 BlgNR 24. GP), wonach die Dauer der Gewährung der Familienbeihilfe in Österreich im europäischen Vergleich weiter im Spitzenfeld bleibe.

13

Den Gesetzgeber hätten zu einer Senkung der Altersgrenzen für den Bezug der Familienbeihilfe vor allem zwei Umstände veranlasst: zum einen das Anliegen der Budgetkonsolidierung, zum anderen die durch Änderungen des Studienrechts in den letzten Jahren rasch zunehmende Verbreitung des sechssemestrigen Bachelorstudiums (vgl. dazu die Materialien RV 981 BlgNR 24. GP). Für die Bundesregierung sei nicht erkennbar, wieso es unsachlich sein sollte, studienrechtliche Entwicklungen zum Anlass für eine Senkung von Altersgrenzen im FLAG 1967 zu nehmen. Der Umstand, dass sich der Bundesgesetzgeber im Bereich des FLAG 1967 im Rahmen seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraums zu einer gewissen, typisierend umschriebenen Unterstützung auch von Studienzeiten veranlasst gesehen hat, bedeute gerade unter dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz zum ersten nicht, dass er allein deshalb alle Studien unabhängig von der Studiendauer erfassen müsste. Es bedeute zum zweiten nicht, dass er

14

alle Studierenden erfassen müsste, unabhängig davon, ab wann und wie lange sie studieren. Und es bedeute zum dritten nicht, dass eine in der Vergangenheit großzügig gestaltete familienlastenausgleichsrechtliche Regelung vom Bundesgesetzgeber auch unter schwerwiegend geänderten budgetpolitischen Umständen beibehalten werden muss.

3.1.2. Zur Bedeutung der Verfassungsbestimmung des § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 und zur einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltslasten an Kinder im Wege der Familienbeihilfe führt die Bundesregierung Folgendes aus:

15

"2.1. Die Ausführungen der Antragstellerin dürften auf eine Art Versteinerung des Inhalts des § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 unter Heranziehung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden einfachgesetzlichen Regelungen über die Altersgrenzen für den Bezug der Familienbeihilfe hinauslaufen. Gegen eine solche Auslegung sprechen nach Ansicht der Bundesregierung sowohl Genese als auch Telos der genannten Bestimmung.

§ 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 geht auf das Strukturanpassungsgesetz 1996, BGBl. Nr. 201, zurück. Mit diesem Gesetz wurden weitreichende Maßnahmen zur einnahmenseitigen Konsolidierung des Bundeshaushaltes getroffen. Eine dieser Konsolidierungsmaßnahmen bestand in der Beschränkung der Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen an volljährige Kinder. Das Bedürfnis zu einer solchen Regelung ergab sich aus der seit Beginn der 1990er-Jahre entwickelten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltslasten.

...

Um zu verhindern, dass das Überschreiten der für den Bezug von Familienbeihilfe festgelegten Altersgrenzen automatisch die volle Absetzbarkeit von Unterhaltsleistungen im Bereich des Einkommensteuerrechts nach sich zieht, wurde mit § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 (in Kraft getreten am 1. Mai 1996) festgelegt, dass für die steuerliche Berücksichtigung der Unterhaltslasten die Altersgrenzen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 maßgeblich sein sollen. Diese Altersgrenzen wurden mit der – ebenfalls im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 ergangenen – Novelle des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 neu geregelt; die betreffenden Bestimmungen traten allerdings erst am 1. Oktober 1996 in Kraft (vgl. § 50g Abs. 8 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 in der Fassung des Strukturanpassungsgesetzes 1996, BGBl. Nr. 201).

Zunächst ist unklar, ob bei einer Versteinerung auf die einfachgesetzliche Rechtslage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des § 34 Abs 7 Z 5 EStG 1988 oder aber auf die gleichzeitig mit der Verfassungsbestimmung erlassene, jedoch erst fünf

Monate später in Kraft getretene Rechtslage abgestellt werden soll. In den Gesetzesmaterialien (RV 72 BlgNR XX. GP) findet sich auch kein Anhaltspunkt, der darauf hindeutet, dass der Inhalt des § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 nach der Absicht des Verfassungsgesetzgebers versteinert werden sollte. Gegen eine Versteinierung spricht aber vor allem der Wortlaut der Regelung. Hätte der Verfassungsgesetzgeber eine konkrete Altersgrenze dauerhaft festlegen wollen, so hätte er sich nicht darauf beschränkt, an den Bezug der Familienbeihilfe anzuknüpfen. Er hätte vielmehr im Text des § 34 Abs 7 Z 5 EStG 1988 entweder die Altersgrenze ausdrücklich angeführt oder aber auf die Rechtslage zum damaligen Zeitpunkt abgestellt (vgl. etwa den drei Jahre zuvor erlassenen § 1 Abs. 1 des Endbesteuerungsgesetzes, BGBl. Nr. 11/1993: 'nach der für das Kalenderjahr 1993 geltenden Rechtslage').

Entstehungsgeschichte und Wortlaut deuten also darauf hin, dass der Wille des Verfassungsgesetzgebers darauf gerichtet war, unabhängig vom konkreten Alter der volljährigen Kinder die steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltslasten dann zu verhindern, wenn den Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 zu Folge ein Anspruch auf Leistung der Familienbeihilfe nicht besteht. Den Gesetzesmaterialien lässt sich nichts Gegenteiliges entnehmen. § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 ist somit nichts anderes als die verfassungsrechtliche Anerkennung des rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des einfachen Gesetzgebers im Bereich familienpolitischer Maßnahmen.

2.2. Im Übrigen sind die Ausführungen der Antragstellerin schon prinzipiell nicht geeignet, eine Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 darzutun:

Nähme man an, dass der Verfassungsgesetzgeber mit § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 'keine künftige, sondern nur die zum Zeitpunkt ihrer Schaffung geltende Rechtslage (nach oben hin) absichern wollte' (so die Antragstellerin), so würde dies lediglich bedeuten: In Hinblick auf volljährige Kinder, für die zwar bei hypothetischer Unterstellung unter die zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Vergangenheit (1. Mai oder 1. Oktober 1996 – vgl. Punkt 2.1.) geltende Fassung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967, nicht jedoch nach der durch das Budgetbegleitgesetz 2011 geschaffenen Rechtslage ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht, wäre die Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen 'im Wege eines Kinder- und Unterhaltsabsetzbetrages [oder] einer außergewöhnlichen Belastung' nicht ausgeschlossen.

Nicht hingegen ergäbe sich aus der von der Antragstellerin vertretenen Annahme, dass mit § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 dem einfachen Gesetzgeber Beschränkungen bei der Festlegung von Altersgrenzen für den Bezug der Familienbeihilfe auferlegt worden wären: Ebensowenig wie dem Verfassungsgesetzgeber unterstellt werden kann, er habe durch die Verwendung des Ausdrucks 'volljährige Kinder' die nach dem Stand der Gesetzgebung vor dem Kindschaftsrechts-Änderungsgesetz 2001, BGBl. I Nr. 135/2000, bestehende Altersgrenze von 19 Jahren festschreiben wollen (und § 21 Abs. 2 erster Halbsatz

ABGB in der Fassung des Kindschaftsrechts-Änderungsgesetzes 2001 sei verfassungswidrig, weil darin der Eintritt der Volljährigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres festgelegt wird), kann angenommen werden, der Verfassungsgesetzgeber habe durch die Verwendung der Wortfolge 'Kinder, für die keine Familienbeihilfe ausbezahlt wird' die zum damaligen Zeitpunkt bestehenden einfachgesetzlich festgelegten Altersgrenzen für den Bezug der Familienbeihilfe perpetuieren wollen (und die abweichende Festlegung dieser Altersgrenzen durch das Budgetbegleitgesetz 2011 würde gegen die Verfassung verstoßen)."

3.1.3. Der von der antragstellenden Landesregierung gerügten Verletzung des Vertrauensschutzes hält die Bundesregierung die hg. Rechtsprechung entgegen, wonach das bloße Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genießt und nur unter besonderen Umständen den Betroffenen zur Vermeidung unsachlicher Ergebnisse die Gelegenheit gegeben werden muss, sich rechtzeitig auf die neue Rechtslage einzustellen. Wörtlich führt die Bundesregierung dazu aus:

16

"Zunächst ist es zweifellos nicht so, dass der Gesetzgeber durch Gewährung der Familienbeihilfe bis zu einem bestimmten Alter die Betroffenen erst zu einem bestimmten Verhalten – nämlich zur Absolvierung einer bestimmten Ausbildung – 'motiviert und veranlasst' (VfSlg. 12.944/1991) hätte; ebensowenig kann davon die Rede sein, dass sich die Betroffenen durch die Wahl einer bestimmten Ausbildung 'im [vom Gesetzgeber] gewünschten Sinn verhalten' (VfSlg. 15.373/1998) hätten. Dazu kommt, dass der Gesetzgeber sowohl des Familienlastenausgleichsgesetzes, BGBl. Nr. 18/1955, als auch des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 – wie unter Punkt 1.2. ausgeführt – die für den Bezug der Familienbeihilfe geltenden Altersgrenzen in der Vergangenheit häufig geändert hat. Es ist nicht ersichtlich, wie angesichts dieser Rechtsentwicklung bei den Betroffenen ein Vertrauen darauf entstehen hätte können, dass stets und auf Dauer ein Zuschuss aus Mitteln des Familienlastenausgleichs zur Finanzierung der Ausbildung bis zu einem bestimmten Alter gewährt werde. Wenn die Antragstellerin darauf hinweist, dass die im Familienlastenausgleichsgesetz 1967 vorgesehenen Altersgrenzen seit 1996 gleich geblieben seien, so wird auf das Erkenntnis VfSlg. 16.381/2001 verwiesen, in dem der Gerichtshof in der Änderung einer auf das Jahr 1917 zurückgehenden Rechtslage (beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten) keine Verletzung des Vertrauensschutzes erblickt hat.

Weshalb die Senkung der Altersgrenze im Familienlastenausgleichsgesetz 1967 nur in Hinblick auf solche Personen zulässig sein sollte, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Budgetbegleitgesetzes 2011 'noch nicht im Studium stehen' (so die Antragstellerin), ist für die Bundesregierung daher nicht ersichtlich."

Im Übrigen weist die Bundesregierung auf das Erkenntnis VfSlg. 15.269/1998 hin, in dem der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen habe, dass es sich bei der

17

Entlastung des Bundeshaushaltes um eine im öffentlichen Interesse liegende Zielsetzung handle, die geeignet sei, Kürzungsregelungen sachlich zu rechtfertigen.

3.1.4. Zu den "Verlängerungstatbeständen" in § 2 Abs. 1 lit. j bzw. § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 bringt die Bundesregierung vor, dass der Gesetzgeber weder aus gleichheitsrechtlichen noch aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen gehalten sei, eine solche Ausnahmeregelung überhaupt vorzusehen. Wenn er es dennoch tut, so sei er im Rahmen seines rechtspolitischen Ermessens befugt, auf typisiert erfasste Fallkonstellationen abzustellen. Dass dabei Härtefälle unberücksichtigt bleiben, mache die Regelung nicht unsachlich. Der dem Gesetzgeber bei der Gewährung von Beihilfen zustehende rechtspolitische Gestaltungsspielraum werde nicht überschritten, wenn der Gesetzgeber Altersgrenzen für den Bezug der Beihilfen festlegt und Abweichungen von diesen Grenzen aus besonders berücksichtigungswürdigen Gründen vorsieht. Dabei sei es dem Gesetzgeber unbenommen festzulegen, dass bei Vorliegen mehrerer berücksichtigungswürdiger Gründe nicht jeder dieser Gründe kumulativ zu einer Erhöhung der Altersgrenze führe (die Bundesregierung verweist hiezu auf das hg. Erkenntnis VfGH 16.6.2010, B 1215/09, zur Studienbeihilfe).

18

3.2. Zu den Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der mit dem BBG 2011 in § 8 Abs. 8 FLAG 1967 eingefügten Wortfolge ", das in einem Kalenderjahr das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat," mit der die Leistung der 13. Familienbeihilfe hinsichtlich des Bezieherkreises eingeschränkt wurde, weist die Bundesregierung zunächst erneut auf den weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Bereich der Familienpolitik im Allgemeinen und bei der Regelung von Beihilfen im Besonderen hin. Es sei nicht ersichtlich, dass es verfassungsrechtlich geboten wäre, Sonderzahlungen für bestimmte Monate vorzusehen. Umso weniger könne es verfassungsrechtlich geboten sein, eine Sonderzahlung nicht bloß für Kinder in einem bestimmten Alter, sondern für sämtliche Kinder, für die Familienbeihilfe bezogen wird, vorzusehen. Es stehe dem Gesetzgeber frei, Begünstigungen für typischerweise auftretende Aufwendungen vorzusehen, ohne dass er deswegen gehalten wäre, jegliche Aufwendungen jedweden Personenkreises mit einzubeziehen.

19

Im Übrigen falle es auch deshalb schwer, hier eine Ungleichbehandlung zu erkennen, weil typischerweise jedes Kind, für das Familienbeihilfe bezogen werden kann, während eines bestimmten Zeitraums jener Altersgruppe angehört, an die die Leistung der Sonderzahlung geknüpft ist. Die Begünstigung werde daher nicht im Hinblick auf bestimmte Kinder vorenthalten, sondern vielmehr unterschiedslos im Hinblick auf alle Kinder, allerdings jeweils zeitlich beschränkt, geleistet.

20

Schließlich sei auch nicht erkennbar, inwieweit es gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz verstoßen soll, wenn der Bundesgesetzgeber eine Zusatzleistung, die er erst zwei Jahre zuvor eingeführt hatte, in Zeiten erforderlicher Budgetkonsolidierung hinsichtlich ihres persönlichen Anwendungsbereichs einschränkt.

21

II. Rechtslage

Die maßgeblichen Bestimmungen des FLAG 1967, BGBl. 376, lauten idF BGBl. I 111/2010 wie folgt (die mit den Hauptanträgen 1.1. und 2.1. angefochtenen Wortfolgen sind hervorgehoben):

22

"§ 2. (1) Anspruch auf Familienbeihilfe haben Personen, die im Bundesgebiet einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben,

a) für minderjährige Kinder,

b) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist. Bei volljährigen Kindern, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992, BGBl. Nr. 305, genannte Einrichtung besuchen, ist eine Berufsausbildung nur dann anzunehmen, wenn sie die vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt um nicht mehr als ein Semester oder die vorgesehene Ausbildungszeit um nicht mehr als ein Ausbildungsjahr überschreiten. Wird ein Studienabschnitt in der vorgesehenen Studienzeit absolviert, kann einem weiteren Studienabschnitt ein Semester zugerechnet werden. Die Studienzeit wird durch ein unvorhergesehenes oder unabwendbares Ereignis (zB Krankheit) oder nachgewiesenes Auslandsstudium verlängert. Dabei bewirkt eine Studienbehinderung von jeweils drei Monaten eine Verlängerung der Studienzeit um ein Semester. Zeiten als Studentenvertreterin oder Studentenvertreter nach dem Hochschülerschaftsgesetz 1998, BGBl. I Nr. 22/1999, sind unter Berücksichtigung der Funktion und der zeitlichen Inanspruchnahme bis zum Höchstausmaß von

vier Semestern nicht in die zur Erlangung der Familienbeihilfe vorgesehene höchstzulässige Studienzzeit einzurechnen. Gleiches gilt für die Vorsitzenden und die Sprecher der Heimvertretungen nach dem Studentenheimgesetz, BGBl. Nr. 291/1986. Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie hat durch Verordnung die näheren Voraussetzungen für diese Nichteinrechnung festzulegen. Zeiten des Mutterschutzes sowie die Pflege und Erziehung eines eigenen Kindes bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres hemmen den Ablauf der Studienzzeit. Bei einem Studienwechsel gelten die in § 17 Studienförderungsgesetz 1992, BGBl. Nr. 305, angeführten Regelungen auch für den Anspruch auf Familienbeihilfe. Die Aufnahme als ordentlicher Hörer gilt als Anspruchsvoraussetzung für das erste Studienjahr. Anspruch ab dem zweiten Studienjahr besteht nur dann, wenn für ein vorhergehendes Studienjahr die Ablegung einer Teilprüfung der ersten Diplomprüfung oder des ersten Rigorosums oder von Prüfungen aus Pflicht- und Wahlfächern des betriebenen Studiums im Gesamtumfang von acht Semesterwochenstunden oder im Ausmaß von 16 ECTS-Punkten nachgewiesen wird. Der Nachweis ist unabhängig von einem Wechsel der Einrichtung oder des Studiums durch Bestätigungen der im § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannten Einrichtungen zu erbringen. Für eine Verlängerung des Nachweiszeitraumes gelten die für die Verlängerung der Studienzzeit genannten Gründe sinngemäß,

c) für volljährige Kinder, die wegen einer vor Vollendung des 21. Lebensjahres oder während einer späteren Berufsausbildung, jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres, eingetretenen körperlichen oder geistigen Behinderung voraussichtlich dauernd außerstande sind, sich selbst den Unterhalt zu verschaffen,

d) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen dem Abschluss der Schulausbildung und dem Beginn einer weiteren Berufsausbildung, wenn die weitere Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Abschluss der Schulausbildung begonnen wird,

e) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen der Beendigung des Präsenz- oder Ausbildungs- oder Zivildienstes und dem Beginn oder der Fortsetzung der Berufsausbildung, wenn die Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach dem Ende des Präsenz- oder Zivildienstes begonnen oder fortgesetzt wird,

g) für volljährige Kinder, die in dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, den Präsenz- oder Ausbildungsdienst oder Zivildienst leisten oder davor geleistet haben, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres, sofern sie nach Ableistung des Präsenz- oder Ausbildungsdienstes oder Zivildienstes für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; für Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

h) für volljährige Kinder, die erheblich behindert sind (§ 8 Abs. 5), das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; § 2 Abs. 1 lit. b zweiter bis letzter Satz sind nicht anzuwenden,

i) für volljährige Kinder, die sich in dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, in Berufsausbildung befinden und die vor Vollendung des 24. Lebensjahres ein Kind geboren haben oder an dem Tag, an dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, schwanger sind, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres; für Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

j) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, bis längstens zum erstmöglichen Abschluss eines Studiums, wenn sie

aa) bis zu dem Kalenderjahr, in dem sie das 19. Lebensjahr vollendet haben, dieses Studium begonnen haben, und

bb) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums bis zum erstmöglichen Studienabschluss zehn oder mehr Semester beträgt, und

cc) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums nicht überschritten wird,

k) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, und die sich in Berufsausbildung befinden, wenn sie vor Vollendung des 24. Lebensjahres einmalig in der Dauer von acht bis zwölf Monaten eine freiwillige praktische Hilfstätigkeit bei einer von einem gemeinnützigen Träger der freien Wohlfahrtspflege zugewiesenen Einsatzstelle im Inland ausgeübt haben; für Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer.

(2) - (8) ...

...

§ 6. (1) Anspruch auf Familienbeihilfe haben auch minderjährige Vollwaisen, wenn

a) sie im Inland einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben,

b) ihnen nicht Unterhalt von ihrem Ehegatten oder ihrem früheren Ehegatten zu leisten ist und

c) für sie keiner anderen Person Familienbeihilfe zu gewähren ist.

(2) Volljährige Vollwaisen haben Anspruch auf Familienbeihilfe, wenn auf sie die Voraussetzungen des Abs. 1 lit. a bis c zutreffen und wenn sie

a) das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und für einen Beruf ausgebildet werden oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist. § 2 Abs. 1 lit. b zweiter bis letzter Satz sind anzuwenden; oder

b) das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen dem Abschluss der Schulausbildung und dem Beginn einer weiteren Berufsausbildung, wenn die weitere Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Abschluss der Schulausbildung begonnen wird, oder

c) das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen Beendigung des Präsenz- oder Zivildienstes und dem Beginn oder der Fortsetzung der Berufsausbildung, wenn die Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach dem Ende des Präsenz- oder Ausbildungs- oder Zivildienstes begonnen oder fortgesetzt wird, oder

d) wegen einer vor Vollendung des 21. Lebensjahres oder während einer späteren Berufsausbildung, jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres, eingetretenen körperlichen oder geistigen Behinderung voraussichtlich dauernd außerstande sind, sich selbst den Unterhalt zu verschaffen, und sich in keiner Anstaltspflege befinden, oder

f) In dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, den Präsenz- oder Ausbildungsdienst oder Zivildienst leisten oder davor geleistet haben, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres, sofern sie nach Ableistung des Präsenz- oder Ausbildungsdienstes oder Zivildienstes für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; Vollwaisen die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

g) erheblich behindert sind (§ 8 Abs. 5), das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; § 2 Abs. 1 lit. b zweiter bis letzter Satz sind nicht anzuwenden,

h) sich in dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, in Berufsausbildung befinden und die vor Vollendung des 24. Lebensjahres ein Kind geboren haben oder an dem Tag, an dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, schwanger sind, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres; Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

i) das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, bis längstens zum erstmöglichen Abschluss eines Studiums, wenn sie
aa) bis zu dem Kalenderjahr, in dem sie das 19. Lebensjahr vollendet haben, dieses Studium begonnen haben, und
bb) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums bis zum erstmöglichen Studienabschluss zehn oder mehr Semester beträgt, und
cc) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums nicht überschritten wird,

j) das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, und sich in Berufsausbildung befinden, wenn sie vor Vollendung des 24. Lebensjahres einmalig in der Dauer von acht bis zwölf Monaten eine freiwillige praktische Hilfstätigkeit bei einer von einem gemeinnützigen Träger der freien Wohlfahrtspflege zugewiesenen Einsatzstelle im Inland ausgeübt haben; Vollwaisen, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer.

(3) - (5) ...

...

§ 8. (1) - (7) ...

(8) Für jedes Kind, das in einem Kalenderjahr das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, erhöht sich die Familienbeihilfe für den September dieses Kalenderjahres um 100 €.

...

§ 55. (1) - (16) ...

(17) Für das Inkrafttreten durch das Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, neu gefasster, geänderter oder eingefügter sowie für das das Außerkrafttreten durch das genannte Bundesgesetz entfallender Bestimmungen gilt Folgendes:

a) – f) ...

g) §§ 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h, i, j und k sowie 6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g, h, i und j treten mit 1. Juli 2011 in Kraft.

h) ...

i) § 8 Abs. 8 tritt mit dem der Kundmachung dieses Bundesgesetzes folgenden Tag in Kraft und ist erstmals in Bezug auf den September 2011 anzuwenden."

III. Erwägungen

1. Prozessvoraussetzungen

1.1. Gemäß Art. 140 Abs. 1 zweiter Satz B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen auf Antrag einer Landesregierung. Solche Anträge sind zulässig, sobald das Gesetz rechtswirksam erlassen wurde, und zwar auch schon dann, wenn es noch nicht in Wirksamkeit getreten ist (vgl. VfSlg. 6460/1971, 14.187/1995, 14.895/1997). Das BGBl. I 111/2010 wurde am 30. Dezember 2010 ausgegeben. Der Antrag ist am 13. Jänner 2011 beim Verfassungsgerichtshof eingelangt und daher insofern zulässig. 23

1.2. Hauptantrag 1.1. 24

1.2.1. Mit dem Hauptantrag 1.1. werden in § 2 Abs. 1 lit. b, c, d, e und h und in § 6 Abs. 2 lit. a, b, c, d und g FLAG 1967 alle Tatbestandselemente, die sich auf das Vollenden des 24. bzw. 25. Lebensjahres beziehen, sowie § 2 Abs. 1 lit. g, i, j und k und § 6 Abs. 2 lit. f, h, i und j FLAG 1967 jeweils zur Gänze angefochten. 25

1.2.2. Die antragstellende Landesregierung bringt vor, dass der Hauptantrag 1.1. im Hinblick auf die dargelegten Bedenken auf die Beseitigung aller mit der Novelle vorgenommenen Änderungen hinsichtlich der Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe vom bisher vollendeten 26. bzw. 27. Lebensjahr auf das vollendete 24. bzw. 25. Lebensjahr abziele und zur Erreichung dieses Zieles sämtliche Tatbestandselemente, die sich auf das Vollenden des 24. bzw. 25. Lebensjahres beziehen, in sämtlichen Bestimmungen, die Anspruchsvoraussetzungen normieren, zu beseitigen seien. Dies gelte nicht für die lit. g und i des § 2 Abs. 1 bzw. die lit. f und h des § 6 Abs. 2 FLAG 1967, da diese Tatbestände im Falle der beantragten Aufhebung ohnedies von den §§ 2 Abs. 1 lit. b und 6 Abs. 2 lit. a FLAG 1967 mit umfasst seien und daher im Rahmen des Antrags zur Gänze aufzuheben seien. Auf die neu eingefügten Ausnahmetatbestände in den lit. j und k des § 2 Abs. 1 bzw. auf jene in den lit. i und j des § 6 26

Abs. 2 FLAG 1967 könne im Hinblick auf das Durchdringen der lit. b bzw. a der genannten Bestimmungen ebenfalls zur Gänze verzichtet werden.

Zwischen den Tatbeständen des Hauptantrags 1.1. bestehe auch ein untrennbarer Zusammenhang in Bezug auf dieselbe Altersgrenze; dies gelte im Besonderen für die zwei betroffenen Gruppen, nämlich die der volljährigen Kinder von Personen nach § 2 Abs. 1 und die der volljährigen Vollwaisen iSd § 6 Abs. 2 FLAG 1967.

27

1.2.3. Die Bundesregierung bringt vor, dass die Aufhebung (bloß) der auf die Altersgrenze bezogenen Tatbestandselemente in § 2 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 FLAG 1967 die Wirkung haben dürfte, die Altersgrenzen für den Bezug der Familienbeihilfe überhaupt zu beseitigen. Damit wäre nach Ansicht der Bundesregierung die vom Gesetzgeber intendierte Regelung in ihr Gegenteil verkehrt, weshalb der Hauptantrag unzulässig sei.

28

Nach Auffassung der Bundesregierung besteht der Hauptantrag nicht aus einer Reihe von Einzelanträgen; vielmehr handle es sich um einen einzigen, wenn auch auf verschiedene Teile des § 2 Abs. 1 und des § 6 Abs. 2 FLAG 1967 bezogenen Antrag. Eine andere Betrachtungsweise verbiete sich schon deshalb, weil die Aufhebung bloß einzelner der angefochtenen Wortfolgen nicht geeignet wäre, die von der antragstellenden Landesregierung behauptete Verfassungswidrigkeit zu beseitigen. Würden die Anträge auf Aufhebung des § 2 Abs. 1 lit. g, i, j und k und des § 6 Abs. 2 lit. f, h, i und j FLAG 1967 als Einzelanträge verstanden werden, so müssten sie schon deshalb zurückgewiesen werden, weil die gegen diese Bestimmungen sprechenden Bedenken nicht im Einzelnen dargelegt worden seien.

29

1.2.4. Nach ständiger Judikatur des Verfassungsgerichtshofes hat sich die Aufhebung einer verfassungswidrigen Bestimmung darauf zu beschränken, jene Teile einer gesetzlichen Bestimmung zu beseitigen, durch deren Wegfall die Verfassungswidrigkeit behoben würde. Bei einer teilweisen Aufhebung einer Regelung ist jedoch auch darauf Bedacht zu nehmen, dass der verbleibende Teil der Bestimmung nicht eine Veränderung seiner Bedeutung erfährt (zB VfSlg. 7376/1974, 7726/1975, 11.506/1987). Die Grenzen der Aufhebung einer zu prüfenden Gesetzesbestimmung müssen so gezogen werden, dass einerseits der verbleibende Gesetzesteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und

30

dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen mit erfasst werden (zB VfSlg. 12.465/1990).

Diese zur Frage des Umfanges der Aufhebung entwickelte Judikatur hat auch Rückwirkungen auf die Zulässigkeit von Anträgen auf Aufhebung von gesetzlichen Bestimmungen, und zwar sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren: Wenn bei Aufhebung bloß eines Teiles einer Norm der Sinn der verbleibenden Bestimmung nicht mehr dem erkennbaren gesetzgeberischen Willen entspricht, ist nur der Antrag auf Aufhebung der gesamten Regelung zulässig (zB VfSlg. 16.911/2003 mwN).

31

Bezieht man die eben dargelegte Rechtsauffassung auf die mit dem Hauptantrag 1.1. angegriffenen Wortfolgen des § 2 Abs. 1 lit. b, c, d, e und h und des § 6 Abs. 2 lit. a, b, c, d und g FLAG 1967, so folgt daraus, dass der Antrag in diesem Umfang zurückgewiesen werden muss. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang nämlich mit Recht darauf hin, dass durch Aufhebung bloß der angefochtenen Wortfolgen die gesetzgeberische Absicht, die Gewährung der Familienbeihilfe für volljährige Kinder (bzw. an volljährige Vollwaisen) mit einem Höchstalter zu begrenzen, in gleichsam positiver Rechtsschöpfung vereitelt würde. Die Aufhebung im beantragten Umfang hätte zur Folge, dass in allen betroffenen Normen ein Höchstalter für den Bezug der Familienbeihilfe überhaupt entfielen. Es ist dem Verfassungsgerichtshof jedoch verwehrt, dem Gesetz durch Aufhebung bloßer Teile einer Bestimmung einen völlig veränderten, dem Gesetzgeber nicht mehr zusinnbaren Inhalt zu geben.

32

Die mit dem Hauptantrag 1.1. zur Gänze angefochtenen Bestimmungen des § 2 Abs. 1 lit. g, i, j und k und des § 6 Abs. 2 lit. f, h, i und j FLAG 1967 stehen nicht in einem untrennbaren Zusammenhang mit den lit. b bzw. e des § 2 Abs. 1 und den lit. a bzw. d des § 6 Abs. 2 FLAG 1967, zu denen sie jeweils zur Vermeidung von Härtefällen ergänzend hinzutreten, da ihre isolierte Aufhebung keine Schwierigkeiten bezüglich der Anwendbarkeit der anderen, im Rechtsbestand verbleibenden Normen hervorrufen würde. Allerdings ist der Hauptantrag 1.1. auch insoweit unzulässig, als er diese zur Gänze angefochtenen Bestimmungen betrifft:

33

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Erkenntnis VfSlg. 8461/1978 dargelegt hat, soll ein Gesetzesprüfungsverfahren dazu dienen, die behauptete

34

Verfassungswidrigkeit – wenn sie tatsächlich vorläge – zu beseitigen. Unzulässig ist ein Antrag daher auch dann, wenn der Umfang der zur Aufhebung beantragten Bestimmungen so abgesteckt ist, dass die angenommene Verfassungswidrigkeit durch die Aufhebung gar nicht beseitigt würde (VfSlg. 16.191/2001 mwN).

Ein solcher Fall liegt hier vor: Durch Aufhebung der mit dem Hauptantrag 1.1. zur Gänze angefochtenen (Ausnahme)Bestimmungen des § 2 Abs. 1 lit. g, i, j und k und des § 6 Abs. 2 lit. f, h, i und j FLAG 1967 würden die jeweils strengeren Altersgrenzen der lit. b bzw. e des § 2 Abs. 1 und der lit. a bzw. d des § 6 Abs. 2 FLAG 1967 zur Anwendung kommen und damit die von der antragstellenden Landesregierung angenommene Verfassungswidrigkeit nicht beseitigt, sondern vielmehr verstärkt werden. Damit ist der Hauptantrag 1.1. aber auch insoweit zurückzuweisen.

35

Im Hinblick darauf kann dahin gestellt bleiben, ob, wie die Bundesregierung vorbringt, dem Erfordernis des § 62 Abs. 1 zweiter Satz VfGG Genüge getan ist, wonach ein Antrag nach Art. 140 Abs. 1 B-VG die gegen die Verfassungsmäßigkeit des bekämpften Gesetzes sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen hat.

36

Der Hauptantrag 1.1. ist folglich zur Gänze als unzulässig zurückzuweisen.

37

1.3. Eventualantrag 1.2.

38

Mit dem Eventualantrag 1.2. wird die Aufhebung sämtlicher auch mit dem Hauptantrag 1.1. angefochtener Wortfolgen in § 2 Abs. 1 (nicht hingegen in § 6 Abs. 2) FLAG 1967 begehrt. Im Hinblick auf die unter 1.2.4. dargelegten Überlegungen ist auch dieser Antrag als unzulässig zurückzuweisen.

39

1.4. Eventualanträge 1.12. und 1.13.

40

Mit den Eventualanträgen 1.12. und 1.13. werden "[a]us Vorsicht und aufgrund gesonderter inhaltlicher Bedenken gegen die Inkrafttretensbestimmung" zusätzlich zu den mit dem Hauptantrag 1.1. und dem Eventualantrag 1.2. angefochtenen Wortfolgen die jeweiligen In-Kraft-Tretens-Regelungen in § 55 Abs. 17 lit. g FLAG 1967 bekämpft.

41

Hinsichtlich der mit dem Hauptantrag 1.1. und dem Eventualantrag 1.2. angefochtenen Wortfolgen ist auf die Ausführungen unter 1.2.4. und 1.3. zu verweisen. Soweit mit den Eventualanträgen 1.12. und 1.13. darüber hinaus die In-Kraft-Tretens-Bestimmungen in § 55 Abs. 17 FLAG 1967 angefochten werden, sind diese vor dem Hintergrund der oben dargelegten hg. Rechtsprechung, nach der ein Antrag auch dann unzulässig ist, wenn der Umfang der zur Aufhebung beantragten Bestimmungen so abgesteckt ist, dass die angenommene Verfassungswidrigkeit durch die Aufhebung gar nicht beseitigt würde (VfSlg. 16.191/2001 mwN), zurückzuweisen: Die gesonderte Aufhebung der In-Kraft-Tretens-Bestimmungen würde dazu führen, dass es für die mit dem BBG 2011 novellierten Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h, i, j und k sowie 6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g, h, i und j FLAG 1967 keine Legisvakanz mehr gäbe. Dieser Effekt würde den im Gesetzesprüfungsantrag der Vorarlberger Landesregierung dargelegten Bedenken geradezu diametral entgegenlaufen: Diese Bedenken gehen nämlich (auch) in die Richtung, dass der Zeitraum, in dem sich die Rechtsunterworfenen auf diese neue Rechtslage einstellen und Dispositionen getroffen werden können, mit Blick auf den Vertrauensschutz zu kurz bemessen sei. Die Eventualanträge 1.12. und 1.13. sind daher unzulässig.

42

1.5. Eventualanträge 1.3., 1.4., 1.5., 1.6., 1.7. und 1.14.

43

1.5.1. Den Eventualanträgen 1.3., 1.4., 1.5., 1.6. und 1.7. ist gemeinsam, dass mit ihnen jeweils (u.a.) die Wortfolge "bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres" im Einleitungsteil des § 2 Abs. 1 lit. j und des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 (lediglich der Eventualantrag 1.4. bezieht sich nur auf § 2 Abs. 1 lit. j leg.cit.) und die sublit. aa dieser Bestimmungen, die als Voraussetzung für eine Verlängerung der Anspruchsdauer normiert, dass ein Studium bis zu dem Kalenderjahr, in dem das 19. Lebensjahr vollendet wird, begonnen werden muss, bekämpft werden.

44

Die Aufhebung dieser Wortfolgen hätte in allen Fällen zur Folge, dass für Studierende überhaupt keine Altersgrenze mehr für den Bezug der Familienbeihilfe bestünde, da weder ein absolutes Höchstalter für die Gewährung der Familienbeihilfe normiert würde noch aus einer Kombination von Höchstalter bei Studienbeginn (sublit. aa) und maximaler Studiendauer (sublit. cc) ein solches abzuleiten wäre. Der diesen Bestimmungen ersichtlich zugrunde liegende Wille des Gesetzgebers würde damit, wie die Bundesregierung zutreffend einwendet, in sein Gegenteil verkehrt. Es kann folglich auf die unter 1.2.4. dargelegte Recht-

45

sprechung des Verfassungsgerichtshofes verwiesen werden, aus der abzuleiten ist, dass auch diese Eventualanträge aus diesem Grund unzulässig sind.

1.5.2. Der Eventualantrag 1.14. richtet sich neben den mit dem Eventualantrag 1.3. angefochtenen Wortfolgen auch gegen die In-Kraft-Tretens-Regelung in § 55 Abs. 17 lit. g FLAG 1967 (konkret gegen die Wendung ", j" im Satzteil "§§ 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h, i, j und k" und die Wendung ", i" im Satzteil "6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g, h, i und j"). Im Hinblick auf die oben dargelegten Überlegungen (1.5.1. und 1.4.) ist auch dieser Antrag als unzulässig zurückzuweisen.

46

1.6. Eventualantrag 1.8.

47

1.6.1. Mit dem Eventualantrag 1.8. ficht die antragstellende Landesregierung in § 2 Abs. 1 lit. j und § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 das Wort "erstmöglichsten" sowie die sublit. aa, bb und cc an, die die Anspruchsvoraussetzungen für eine Gewährung der Familienbeihilfe für (an) volljährige Studierende bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres festlegen.

48

1.6.2. Hinsichtlich dieses Eventualantrags äußert die Bundesregierung das Bedenken, dass bei Aufhebung der bekämpften Wortfolgen eine Textfassung des § 2 Abs. 1 lit. j und des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 entstünde, die dem Regelungsziel des BBG 2011 diametral entgegenliefe und die überdies inhaltlich zu einem unauflöschlichen und mit dem Gleichheitssatz nicht zu vereinbarenden Widerspruch zu § 2 Abs. 1 lit. b und § 6 Abs. 2 lit. a FLAG 1967 führen würde. Dieser Eventualantrag sei daher unzulässig.

49

1.6.3. Bei Aufhebung der mit dem Eventualantrag 1.8. angefochtenen Wortfolgen bliebe zwar – im Gegensatz zu den Eventualanträgen 1.3. bis 1.7. – eine Altershöchstgrenze für den Bezug der Familienbeihilfe festgelegt; der Verfassungsgerichtshof stimmt jedoch mit der Bundesregierung darin überein, dass der verbleibende Normteil einen dem Gesetzgeber nicht mehr zusinnbaren Inhalt hätte, weil er in ein unauflöschliches Spannungsverhältnis zu § 2 Abs. 1 lit. b und § 6 Abs. 2 lit. a FLAG 1967 träte. Nach diesen Bestimmungen ist ein Anspruch auf Gewährung der Familienbeihilfe für in Berufsausbildung stehende volljährige Kinder (bzw. von in Berufsausbildung stehenden volljährigen Vollwaisen) unter näher geregelten Voraussetzungen grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn das

50

24. Lebensjahr noch nicht vollendet ist und die vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt um nicht mehr als ein Semester überschritten wird. Nach Aufhebung der mit dem Eventualantrag 1.8. angefochtenen Wortfolgen würde daneben ein Anspruch auf Familienbeihilfe für volljährige Kinder (bzw. von volljährigen Vollwaisen) zwischen der Vollendung des 24. Lebensjahres und der Vollendung des 25. Lebensjahres bis längstens zum Abschluss eines Studiums bestehen, ohne dass dieser Anspruch an näher bestimmte Voraussetzungen (insbesondere an die Voraussetzung eines Studienerfolgs) geknüpft wäre. Damit entspricht der Sinn der verbleibenden Bestimmung jedoch nicht mehr dem erkennbaren gesetzgeberischen Willen. Dem Gesetzgeber kann ein solcherart widersprüchlicher Gesetzesinhalt nämlich nicht zugesonnen werden. Der Eventualantrag 1.8. ist daher unzulässig.

1.7. Eventualanträge 1.9., 1.10. und 1.11.

51

1.7.1. Mit den Eventualanträgen 1.9., 1.10. und 1.11. begehrt die antragstellende Landesregierung jeweils (u.a.) die Aufhebung des Wortes "sie" und der sublit. aa sowohl des § 2 Abs. 1 lit. j als auch des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967. Zusätzlich wird mit dem Eventualantrag 1.9. die Aufhebung der sublit. bb der genannten Bestimmungen und mit dem Eventualantrag 1.10. die Aufhebung des Wortes "erstmöglichsten", des Wortes "und" in der sublit. bb und der sublit. cc der genannten Normen begehrt.

52

1.7.2. Zu diesen Eventualanträgen wendet die Bundesregierung ein, dass bei Aufhebung der mit all diesen Anträgen angefochtenen sublit. aa des § 2 Abs. 1 lit. j und der sublit. aa des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 eine Textfassung entstünde, bei der es nicht mehr darauf ankäme, zu welchem Zeitpunkt das Studium begonnen wurde. Damit ginge aber der Charakter der Regelungen als zum jeweiligen Grundtatbestand ergänzend hinzutretende Tatbestände zur Vermeidung von Härtefällen verloren; vielmehr würde neben die bestehenden Grundtatbestände jeweils ein weiterer Grundtatbestand gestellt. Eine solche Regelung könne dem Gesetzgeber des BBG 2011 nicht zugesonnen werden, weshalb auch diese Anträge unzulässig seien.

53

1.7.3. Diese Auffassung kann der Verfassungsgerichtshof nicht gänzlich teilen. In einem bestimmten Ausmaß ist eine Änderung des Gesetzesinhalts die notwendige Folge einer Aufhebung (VfSlg. 6674/1972). Da aber der Wille des

54

Budgetbegleitgesetzgebers primär darauf gerichtet war, die Altersobergrenze für den Familienbeihilfenanspruch grundsätzlich auf das vollendete 24. Lebensjahr herabzusetzen, zugleich aber auf die besondere Situation der Studierenden, deren Studium mindestens zehn Semester dauert, Rücksicht zu nehmen, sodass bei der Altersgrenze beim genannten Personenkreis auf die Vollendung des 25. Lebensjahres abgestellt wird (vgl. auch RV 981 BlgNR 24. GP), erscheint es dem Verfassungsgerichtshof mit Blick auf die Zulässigkeit des Antrags gerechtfertigt, die auf den Studienbeginn abstellende Anspruchsvoraussetzung der sublit. aa des § 2 Abs. 1 lit. j und des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 ("bis zu dem Kalenderjahr, in dem sie das 19. Lebensjahr vollendet haben, dieses Studium begonnen haben, und") anzufechten. Soweit die antragstellende Landesregierung jedoch über die sublit. aa des § 2 Abs. 1 lit. j und des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 hinaus noch die sublit. bb (Eventualantrag 1.9.) bzw. die sublit. cc (Eventualantrag 1.10.) bekämpft, sind die Eventualanträge wegen zu weiten Anfechtungsumfangs als unzulässig zurückzuweisen: Es würde nämlich einerseits der Intention des Gesetzgebers zuwiderlaufen, würde die (als Ausnahme konzipierte) Verlängerung der Anspruchsdauer für alle, und nicht nur für besonders lange Studien gewährt werden (sublit. bb). Andererseits würde der dem FLAG 1967 zugrunde liegende Wille des Gesetzgebers, nur zielstrebig verfolgte Ausbildungen zu fördern, geradezu ins Gegenteil verkehrt, würde bei Studierenden, deren Studium mindestens zehn Semester dauert, nicht mehr auf den Studienerfolg abgestellt (sublit. cc). Daher ist nur der Eventualantrag 1.11., mit dem das Wort "sie" vor der sublit. aa und die sublit. aa des § 2 Abs. 1 lit. j und des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 angefochten werden, da auch sonst alle Prozessvoraussetzungen vorliegen, zulässig. Bei Aufhebung der mit diesem Antrag angefochtenen Wortfolgen bestünde nach § 2 Abs. 1 lit. j bzw. § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 ein Anspruch auf Familienbeihilfe für volljährige Kinder bzw. von volljährigen Vollwaisen,

"die das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, bis längstens zum erstmöglichen Abschluss eines Studiums, wenn
bb) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums bis zum erstmöglichen Studienabschluss zehn oder mehr Semester beträgt, und
cc) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums nicht überschritten wird".

- 1.8. Hauptantrag 2.1. 55
- Der Hauptantrag 2.1., der sich gegen die Wortfolge ", das in einem Kalenderjahr das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat," in § 8 Abs. 8 FLAG 1967, der die Gewährung der 13. Familienbeihilfe regelt, wendet, ist zulässig. Gegen die Zulässigkeit dieses Antrags wurden auch von der Bundesregierung keine Einwände erhoben. Angesichts dessen ist auf die Eventualanträge 2.2. und 2.3. nicht mehr einzugehen. 56
- 1.9. Zusammenfassend hält der Verfassungsgerichtshof den Eventualantrag 1.11. und den Hauptantrag 2.1. für zulässig. 57

2. In der Sache

- 2.1. Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Verfassungsgerichtshof sich in einem auf Antrag eingeleiteten Normenkontrollverfahren auf die Erörterung der im Prüfungsantrag dargelegten Bedenken zu beschränken hat (zB VfSlg. 14.802/1997 mwN). 58
- 2.2. Zur Behandlung der zulässigen Anträge hält der Verfassungsgerichtshof es für erforderlich, folgende grundsätzliche Überlegungen vorzuschicken: 59
- 2.2.1. Gegenstand der Anfechtung sind Einschränkungen, die der Gesetzgeber mit dem BBG 2011 im Bereich der Familienbeihilfen nach dem FLAG 1967 vorgenommen hat. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die in diesem Zusammenhang zu beachten sind, hat der Verfassungsgerichtshof schon in verschiedenen Entscheidungen Stellung genommen. Im Erkenntnis VfSlg. 14.694/1996 hat er dazu – seine Vorjudikatur zusammenfassend – Folgendes ausgeführt: 60
- "Der Gesetzgeber ist nicht gehalten, Beihilfen in unbeschränkter Weise zu gewähren (vgl. VfSlg. 5972/1969). Der VfGH hat in ständiger Judikatur zum Ausdruck gebracht, daß der Gesetzgeber bei Verfolgung familienpolitischer Ziele frei ist (vgl. VfSlg. 8541/1979). Der dem Gesetzgeber grundsätzlich zustehende Gestaltungsspielraum wird durch das Gleichheitsgebot nur insofern beschränkt, als es ihm verwehrt ist, Regelungen zu treffen, für die eine sachliche Rechtfertigung nicht besteht (vgl. VfSlg. 8073/1977)."

Zur sachlichen Rechtfertigung heißt es in diesem Erkenntnis in der Folge:

61

"Nicht jede Unbilligkeit, die eine einheitliche Regelung mit sich bringt, kann bereits als unsachlich gewertet werden. Dem Gesetzgeber muß es gestattet sein, eine einfache und leicht handhabbare Regelung zu treffen (vgl. VfSlg. 10455/1985, 11616/1988)."

Den rechtspolitischen Spielraum, der dem Gesetzgeber im Beihilfenrecht generell zuzubilligen ist, hat der Verfassungsgerichtshof auch in anderen Erkenntnissen sowohl zum FLAG 1967 (vgl. zB VfSlg. 8605/1979, 16.542/2002) als auch zum Studienförderungsgesetz (VfSlg. 18.638/2008, VfGH 16.6.2010, B 1215/09) und zum Kinderbetreuungsgeldgesetz (VfSlg. 18.705/2009, VfGH 4.3.2011, G 184-196/10) betont.

62

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich auch, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich weder dazu verhalten ist, den Anspruch auf Familienbeihilfe für volljährige Kinder durchgehend mit dem Bestehen einer Unterhaltsverpflichtung zu verknüpfen, noch verpflichtet ist, diesen Anspruch jedenfalls bis zum Abschluss der bzw. einer Berufsausbildung vorzusehen. Es steht ihm daher auch frei, diesen Anspruch an bestimmte Voraussetzungen, insbesondere an das Vorliegen einer zielstrebig betriebenen Berufsausbildung zu knüpfen. Auch ein verfassungsrechtliches Gebot, diesen Anspruch bis zu einer bestimmten Altersgrenze vorzusehen, ist nicht anzunehmen. Es liegt vielmehr im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, die Altersgrenze, bis zu der ein Anspruch auf Familienbeihilfe grundsätzlich eingeräumt wird, nach Maßgabe familienpolitischer Zielsetzungen und budgetärer Bedeckungsmöglichkeiten hinaufzusetzen oder auch wieder herabzusetzen, sofern er dabei sachlich vorgeht.

63

Vor diesem Hintergrund kann der Verfassungsgerichtshof nicht finden, dass der Gesetzgeber mit der angegriffenen Herabsetzung der Altersgrenze für den Anspruch auf Familienbeihilfe – wie immer diese familienpolitisch zu beurteilen sein mag – den ihm nach der hg. Judikatur zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten hat.

64

An dieser Beurteilung ändert auch die Verfassungsbestimmung des § 34 Abs. 7 Z 5 EStG 1988 nichts. Diese Verfassungsbestimmung soll – im Hinblick auf die

65

einschlägige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zur Berücksichtigung von Unterhaltslasten im Einkommensteuerrecht (vgl. insbesondere VfSlg. 12.940/1991, 14.992/1997 und 16.026/2000) – erreichen, dass der Wegfall der Familienbeihilfe bei volljährigen Kindern nicht automatisch die Absetzbarkeit der Unterhaltslasten für Kinder im Bereich der Einkommensteuer nach sich zieht. Diese Vorschrift betraf schon bisher nicht nur unterhaltsberechtigte Studierende jenseits der in diesem Verfahren strittigen Altersgrenze, sondern auch solche, bei denen der Anspruch auf Familienbeihilfe vor Erreichen der Altersgrenze wegen Überschreitung der zulässigen Studiendauer oder wegen mangelnden Studienerfolges weggefallen ist. Welche Konsequenzen die durch das BBG 2011 vorgenommene Herabsetzung der Altersgrenze im FLAG 1967 im Hinblick auf diese Verfassungsbestimmung im Bereich der Einkommensteuer hat, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Aus der genannten Verfassungsbestimmung ergeben sich jedenfalls keine Bindungen des einfachen Gesetzgebers bei der Festlegung von Anspruchsvoraussetzungen (konkret von Altersgrenzen) im Bereich der Familienbeihilfen.

2.2.2. Was hingegen den von der antragstellenden Landesregierung ins Treffen geführten Grundsatz des Vertrauensschutzes betrifft, so ist Folgendes zu sagen:

66

Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass das bloße Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage als solches keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genießt (vgl. VfSlg. 16.687/2002 mwN). Vielmehr bleibt es dem Gesetzgeber auf Grund des ihm zukommenden rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes unbenommen, eine einmal geschaffene Rechtsposition auch zu Lasten des Betroffenen zu verändern (zB VfSlg. 18.010/2006 mwN). Nur unter besonderen Umständen muss den Betroffenen zur Vermeidung unsachlicher Ergebnisse die Gelegenheit gegeben werden, sich rechtzeitig auf die neue Rechtslage einzustellen (vgl. VfSlg. 13.657/1993, 15.373/1998, 16.754/2002 mwN).

67

Solche Umstände liegen hier nicht vor. Weder handelt es sich im vorliegenden Fall um die Kürzung von beitragsfinanzierten Anwartschaften, die einen Versorgungszweck erfüllen, noch hat der Gesetzgeber den Normunterworfenen im Hinblick auf eine Begünstigung zu besonderen Aufwendungen oder Dispositionen veranlasst. Es geht vielmehr um abgabenfinanzierte Transferleistungen, bei

68

denen ein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen auf unveränderten Fortbestand grundsätzlich nicht besteht.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass schon bisher der Anspruch auf Familienbeihilfe im Fall der volljährigen Studierenden keineswegs bedingungslos bis zum Erreichen der Altersgrenze bestand, sondern von der Einhaltung der Studienzeit (die vorgesehene Studienzeit darf um nicht mehr als ein Semester pro Studienabschnitt bzw. die vorgesehene Ausbildungszeit um nicht mehr als ein Jahr überschritten werden) bzw. von der Ablegung von Prüfungen bestimmten Umfangs bzw. bestimmter Qualität abhängig ist (vgl. § 2 Abs. 1 lit. b bzw. § 6 Abs. 2 lit. a FLAG 1967). Werden diese Voraussetzungen nicht eingehalten, ist schon nach der bisherigen Rechtslage der Anspruch auf Familienbeihilfe – uU lange – vor Erreichen der Altersgrenze entfallen. Überdies ist der Zusammenhang zwischen Familienbeihilfe und Studienförderung zu berücksichtigen: Soweit es sich um Studierende handelt, die Anspruch auf Studienbeihilfe haben, wird der Entfall der Familienbeihilfe grundsätzlich durch eine Erhöhung der Studienbeihilfe kompensiert (§ 30 Abs. 1 Z 4 Studienförderungsgesetz 1992).

69

2.2.3. Insgesamt handelt es sich somit bei den in Rede stehenden Änderungen im Zusammenhang mit dem Anspruchsalter um eine familienpolitische Maßnahme, deren rechtspolitische Würdigung der Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof entzogen ist, die aber als solche im verfassungsrechtlich vorgegebenen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegt.

70

2.3. Was konkret die mit dem Eventualantrag 1.11. (teilweise) angefochtenen Normen des § 2 Abs. 1 lit. j und des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 betrifft, so zielen diese darauf ab, die mit dem BBG 2011 verfügte Herabsetzung der Altersgrenze um zwei Jahre in Fällen einer gesetzlich vorgesehenen längeren Studiendauer auf ein Jahr einzuschränken, somit abzumildern. Der antragstellenden Landesregierung ist zuzustimmen, dass eine Vielzahl von Faktoren dafür ausschlaggebend sein kann, wie alt ein Studierender ist, wenn er sein Studium beginnt bzw. beendet (zB Zeitpunkt des Schuleintritts, überdurchschnittliche Dauer der BHS-Ausbildung, allgemeine Wehrpflicht). Der Verfassungsgerichtshof kann dem Vorbringen aber nicht folgen, soweit die Auffassung vertreten wird, der Gesetzgeber müsse bei der Ausgestaltung der in Rede stehenden Ausnahmvorschrift auf alle diese Faktoren eingehen, dh. offenbar sie durch weitere Differenzierung

71

gen berücksichtigen. Wie sich aus den Überlegungen unter 2.2.1. ergibt, wäre der Gesetzgeber aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht verhalten gewesen, eine Ausnahme nach Art des § 2 Abs. 1 lit. j und des § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 überhaupt vorzusehen. Wenn er sie dennoch verfügt, hat er sie in sich sachlich auszugestalten. Die mit dem Eventualantrag angefochtene Einschränkung der sublit. aa erweckt unter diesem Aspekt aber keine Bedenken. Das Erfordernis, dass das Studium bis zu dem Kalenderjahr begonnen werden muss, in dem das volljährige Kind das 19. Lebensjahr vollendet hat, deckt den typischen Fall ab. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Ausnahme von vornherein nur Studien betrifft, bei denen die gesetzliche Studiendauer mindestens zehn Semester beträgt. Dem Gesetzgeber ist es gestattet, einfache und leicht handhabbare Regelungen zu treffen (vgl. VfSlg. 10.455/1985, 11.616/1988) und von einer Durchschnittsbetrachtung auszugehen (so zB VfSlg. 14.841/1997, 16.124/2001 und 16.771/2002). Dass dabei Härtefälle entstehen können, macht für sich allein eine Regelung nicht unsachlich (VfSlg. 11.615/1988, 14.841/1997). Der Gesetzgeber ist daher nicht verpflichtet, auf alle Fallkonstellationen Bedacht zu nehmen, die einen späteren Studienbeginn zur Folge haben können, zumal bei späterem Studienbeginn der Anspruch auf Familienbeihilfe ja nicht zur Gänze wegfällt, sondern sich die Anspruchsdauer lediglich um ein Jahr verkürzt. Auch hier gilt im Übrigen, dass bei bedürftigen Studierenden der Entfall der Familienbeihilfe durch eine Erhöhung der Studienbeihilfe kompensiert werden kann. Der Verfassungsgerichtshof verweist in diesem Zusammenhang auch auf sein Erkenntnis vom 16. Juni 2010, B 1215/09, in dem er einerseits ausgesprochen hat, dass der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum nicht überschreitet, wenn er für den Bezug der Studienbeihilfe eine Altersgrenze festlegt, und es andererseits nicht für erforderlich erachtet hat, dass dann, wenn der Gesetzgeber Abweichungen von diesen Grenzen (Erhöhungen) aus berücksichtigungswürdigen Gründen vorsieht, diese kumulativ zur Anwendung zu kommen haben.

2.4. Was hingegen vor dem Hintergrund des bisher Gesagten den unter 2.1. gestellten Antrag betrifft, in § 8 Abs. 8 FLAG 1967 die Altersgrenzen als verfassungswidrig aufzuheben, ist auf Folgendes hinzuweisen: Die angefochtene Norm betrifft die Gewährung der so genannten 13. Familienbeihilfe und geht auf die Novelle BGBl. I 131/2008 zurück. Sie sah ursprünglich eine Verdoppelung des Gesamtbetrags an Familienbeihilfe für den Monat September vor. Mit der Novellierung des FLAG 1967 durch das BBG 2011 wurde dieser Zusatzbetrag auf € 100,-- gesenkt und der Bezug auf Kinder beschränkt, die in einem Kalenderjahr

72

das 6. Lebensjahr bereits vollendet haben oder vollenden und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Die antragstellende Landesregierung hält diese Einschränkung im Bezieherkreis deswegen für verfassungswidrig, weil nach allgemeiner Erfahrung erhöhte Kosten im Monat September auch bei Kindern außerhalb dieser Altersgruppe anfallen. Für die Unsachlichkeit spreche vor allem die vom Gesetzgeber selbst vorgenommene Staffelung der Familienbeihilfe in § 8 Abs. 2 FLAG 1967, die sich am Bedarf orientiere und den Beginn und das Ende der Pflichtschule außer Betracht lasse.

73

Vor dem Hintergrund der oben dargelegten verfassungsrechtlichen Lage kann der Verfassungsgerichtshof diesen Bedenken nicht beitreten. Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, neben der in zwölf Teilbeträgen ausbezahlten Familienbeihilfe Sonderzahlungen für bestimmte Monate vorzusehen. Wenn er dies dennoch tut, ist es nicht unsachlich, wenn er dabei davon ausgeht, dass in der Altersgruppe der Sechs- bis Fünfzehnjährigen – somit im Wesentlichen der Pflichtschüler – bei Schulbeginn typischerweise ein besonderer Mehraufwand entsteht, der durch die allgemeine altersabhängige Staffelung der Familienbeihilfe nicht hinreichend berücksichtigt ist. Dass es rechtspolitisch wünschenswert wäre, den Mehraufwand auch in anderen Altersklassen zu berücksichtigen, ändert an dieser Beurteilung nichts.

74

IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen

1. Der Antrag war daher abzuweisen, soweit er sich auf das Wort "sie" vor der sublit. aa und die sublit. aa jeweils in § 2 Abs. 1 lit. j und in § 6 Abs. 2 lit. i FLAG 1967 idF des BBG 2011 und auf die Wortfolge ", das in einem Kalenderjahr das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat," in § 8 Abs. 8 leg.cit. bezieht; im Übrigen war er zurückzuweisen.

75

2. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung erfolgen.

76

Wien, am 16. Juni 2011

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:

Mag. Dr. PFLUG