

30/SN-12/ME



ÖSTERREICHISCHE HOCHSCHÜLERSCHAFT

► An das
Präsidium des Nationalrates
Parlament

Dr. Karl Renner Ring 3
1017 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zi.	12 -GE/19. 16
Datum:	8. MRZ. 1996
Verf.	8.3.96

May Keller
Wien, 1996.03.06
Ber/131

Betr: Begutachtung FLAG - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wir erlauben uns eine Stellungnahme in 25-facher Ausfertigung zum Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz geändert wird abzugeben, obwohl wir nicht im Begutachtungskreis enthalten sind, da die Änderungen zweifellos passive Auswirkungen auf die Studierenden haben.

Mit freundlichen Grüßen

Agnes Berlakovich
Vorsitzende

Beilage:
Stellungnahme in 25-facher Ausfertigung

1090 Wien, Liechtensteinstraße 13
Telefon: 310 88 80-0, Telefax: 310 88 80/36
Telex: 116 706 OEHA
Bankverbindung: CA-BV
BLZ 11 000, Konto-Nr. 0321-03012/00

**Stellungnahme der Österreichischen
HochschülerInnenschaft zum Bundesgesetz mit dem das
Familienlastenausgleichsgesetz geändert wird**

Die Änderungen des Familienlastenausgleichsgesetzes enthalten
- soweit sie die Studierenden betreffen, folgende
Neuregelungen, aus denen sich massive Erschwernisse für
diese Gruppe ergeben.

- Neudefinition des - eine Voraussetzung für den Anspruch auf Familienbeihilfe bildenden - "Studienerfolges" auf der Grundlage der Bestimmungen des Studienförderungsgesetzes;
- Einführung einer weiteren Schranke für den Bezug der Familienbeihilfe für Studierende durch generelles Abstellen auf die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Gesamtstudienzeit;
- die Einschränkung des Anspruches auf Familienbeihilfe für Vollwaisen durch das Abstellen auf die Einkommensgrenze des § 5 Abs.2 ASVG;
- Herabsetzung des Höchstalters für den Bezug der Familienbeihilfen vom 27. auf das 26. Lebensjahr;
- die Streichung der bislang nach § 30 a Abs. 6 auch Studierenden zustehenden Freikarte zum Studienort.

Diese Verschlechterungen sind nicht nur rechtspolitisch abzulehnen, da sie der Einführung einer Studiengebühr auf Umwegen gleichkommen. Neben einer Anzahl von legislativen Mängeln wären die beabsichtigten Gesetzesänderungen - gemessen an der Judikatur des VfGH - auch in zentralen Punkten als verfassungswidrig zu qualifizieren.

1. Familienbeihilfe als Stipendium?

Die Überbindung der in § 20 ff Studienförderungsgesetz enthaltenen Definition des Studienförderungsgesetzes auf die Bezieher der Familienbeihilfe läßt sich zusammengefaßt als Eingliederung der Familienbeihilfe in das Beihilfensystem des Studienförderungsgesetzes erfassen.

Zwar bleibt der Notendurchschnitt auch für die Berechtigung zum Bezug der Familienbeihilfe außer Betracht, doch zielt der Gesetzesentwurf darauf ab, Familienbeihilfe nur an Studierende auszubezahlen, die hinsichtlich ihres

Studienerfolges auch zum Bezug einer Studienbeihilfe berechtigt wären.

Damit kommt es zu einer wesentlichen Änderung der Anspruchsvoraussetzungen für die Familienbeihilfe. Die Familienbeihilfe stellt für Studenten, die in aller Regel insbesondere während des Studienjahres keine sonstigen Einkünfte erzielen, die wesentliche finanzielle Basis für ihre Studententätigkeit dar.

Die Formulierung völlig neuer Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung der Familienbeihilfen zerstört damit die Dispositionsgrundlage, von welcher diese Studierenden bei Aufnahme ihrer Studententätigkeit und auch bei deren eigenverantwortlicher Gestaltung ausgingen.

Ein durchaus "ernsthaft und zielstrebig" betriebenes Studium im Sinne des § 2 Abs.1 FLAG in der derzeit geltenden Fassung, welches ~~bislang zum Bezug der Familienbeihilfe bis~~ zum 27. Lebensjahr berechnete, kann somit in einer Vielzahl der Fälle wegen des Scheiterns an den Kriterien des Studienförderungsgesetzes den Verlust der Familienbeihilfe zur Folge haben.

Schon die Neuregelung der Altersgrenze im Rahmen der Familienlastenausgleichsnovelle 1992 brachte zu Tage, daß die Studienzeiten, von denen nicht nur der Studienförderungsgesetzgeber, sondern auch die Verfasser der einschlägigen Studienordnungen ausgingen, mit der Realität nicht übereinstimmen.

Mittelknappheit an den Universitäten, Personalplaner, administrative Hürden während des Studienjahres und viele andere Umstände machen es auch Studierenden, die durch keine weiteren Belastungen getroffen sind, oft unmöglich, die zeitlichen Schranken des Studienförderungsgesetzes einzuhalten.

Die Gesetzwerdung des hier vorliegenden Entwurfes hätte zur Folge, daß schon wegen der im § 2 Abs. 2 lit.b getroffenen Änderungen der Großteil der nunmehr anspruchsberechtigten Studierenden um den Fortbezug der Familienbeihilfe gebracht und damit die finanzielle Grundlage für die Beendigung ihres Studiums in Gefahr gebracht würde.

Die beabsichtigte Regelung steht daher schon in diesem Punkt im Widerspruch zu der vom Verfassungsgerichtshof insbesondere seit Ende der achtziger Jahre entwickelten Vertrauensschutzargumentation, die unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz bereits mehrfach zur Aufhebung von gesetzlichen Vorschriften geführt hat:

In seinem Erkenntnis ZlG 228/89 vom 5.Oktober 1989 hat der VfGH die rückwirkend in Kraft gesetzte Bestimmung des § 23 a Einkommenssteuergesetz als gleichheitswidrig aufgehoben.

Die tragende Argumentation des Gerichtshofes stützte sich dabei aber nicht auf den rückwirkenden Charakter der inkriminierten Norm, sondern auf die Frage, inwieweit Normunterworfenen in ihrem schützenswerten Vertrauen auf das Bestehen gesetzlicher Regelungen enttäuscht und damit in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung verletzt wurden.

Der VfGH führte dazu aus:

"Der VfGH hat in seiner Judikatur in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder zum Ausdruck gebracht, daß das Vertrauen in die Rechtsordnung unter bestimmten Voraussetzungen durch den Gleichheitsgrundsatz geschützt ist (...). So hat der GH etwa in Fällen, in denen eine Steuerbehörde von einer über mehrere Jahre vertretenen Rechtsauffassung, an die sich die Steuerpflichtigen gehalten haben, ohne triftige Gründe eine Verletzung von Treu und Glauben festgestellt und erkannt, daß dies den Bescheid mit Willkür belaste (Verfassungshandlung 6258/1970 und 8725/1980)

Dem Vertrauensschutz kommt aber auch insoweit Relevanz zu, als der Gesetzgeber von verfassungs wegen gehalten ist, ihm bei seinen Regelungen Beachtung zu schenken.

In diesem Sinn hat der VfGH etwa stets die Bindung gesetzlich verfügter Rückwirkungen an den Gleichheitsgrundsatz betont."

In der Folge führt der VfGH weiter aus:

"Rechtsnormen zielen auf die Steuerung menschlichen Verhaltens. Diese Funktion können Rechtsvorschriften freilich nur erfüllen, wenn sich die Normunterworfenen bei ihren Dispositionen grundsätzlich an der geltenden Rechtslage orientieren können. Daher können gesetzliche Vorschriften mit dem Gleichheitsgrundsatz in Konflikt

geraten, weil und insoweit sie die im Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage handelnden Normunterworfenen nachträglich belasten. Das kann bei schwerwiegenden und plötzlich eintretenden Eingriffen in erworbene Rechtspositionen, auf deren Bestand der Normunterworfenen mit guten Gründen vertrauen konnte, zur Gleichheitswidrigkeit des belastenden Eingriffs führen."

In diesem Zusammenhang führte der VfGH gleichsam obiter aus, daß es "evident" sei, "daß auch rückwirkende gesetzliche Vorschriften aus den genannten Gründen mit dem Gleichheitsgrundsatz in Konflikt geraten können".

Auf der Grundlage dieses Schutzes der Normunterworfenen vor einer Enttäuschung ihres Vertrauens in geltende Regelungen durch den Gesetzgeber gelangte der VfGH in der Folge zur Aufhebung der angefochtenen Norm.

Diese Argumentation ist nicht vereinzelt geblieben.

Obwohl der VfGH in der Folge in einer Anzahl von Erkenntnissen, die rechtsschutzfreundliche Grundoperation des Leiterkenntnisses relativierte, kam es in einer Reihe von Erkenntnissen zur Aufhebungen von diesem Vertrauensgrundsatz widersprechenden generell-abstrakten Normen.

Mit Erkenntnis vom 1.10.1992, G 326, 327/91; V 305, 306/91 hob der VfGH eine Wortfolge im § 376 Z 36 Abs.1 Gewerbeordnung als verfassungswidrig auf und nahm stattdessen eine verfassungskonforme Interpretation vor.

Gegenstand des Verfahrens war die Frage, ob die Einführung einer Konzessionspflicht für ein bislang freies Gewerbe möglich ist.

Der VfGH sprach in diesem Zusammenhang aus, daß die inkriminierte gesetzliche Regelung Art.6 STGB widersprechen würde, wenn zwar von bislang gewerbeberechtigten Personen zwecks Erlangen der Konzession zur weiteren Ausübung des betreffenden Gewerbes der Nachweis der Befähigung gefordert, aber nicht sichergestellt ist, daß dieser Nachweis auch so rechtzeitig erbracht werden kann, daß der kontinuierlichen Fortsetzung der gewerblichen Betätigung kein Hindernis entgegensteht.

In diesem Fall konnte der VfGH aufgrund einer teleologischen und systematischen Interpretation entgegen dem Wortlaut das Gesetz dahingehend auslegen, daß ein allmählicher Übergang in das neue Regime angeordnet worden sei.

Im Erkenntnis vom 24.6.1993, G 217, 218/92 kam es zur Aufhebung einer Norm des Devisengesetzes, weil auch hier nachträglich die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung so geändert wurden, daß bisher erteilte Berechtigungen in ein gleichheitsrechtliches Spannungsverhältnis zu den aufgrund der neuen Bestimmung zu erteilenden Ermächtigungen traten.

Der VfGH sprach aus, daß der Weiterbestand von Berechtigungen mit niedrigem Eigenkapitalerfordernis für Devisenhändler dann gleichheitswidrig ist, wenn die Erteilung einer neuen Devisenhändlerermächtigung an eine bestimmte Eigenkapitalausstattung gebunden ist.

Im Erkenntnis vom 17.3.1994, G 128/92 sprach der VfGH aus, daß die Änderung von Bestimmungen über den Krankenversicherungsbeitrag für aktive Beamte auch die entsprechende Änderung des Krankenversicherungsbeitrages von Beamten im Ruhestand zur Folge haben muß.

Da § 20 Abs.2 1.Satz BKV in der zu prüfenden Fassung mit diesem Grundsatz in Widerspruch stand, wurde er vom VfGH als gleichheitswidrig aufgehoben.

In seinem Erkenntnis vom 4.10.1994 erachtete der VfGH die Regelung über die Rückzahlung erhöhter Bezüge von Zeitsoldaten, die verfrüht den Dienst quittierten, als verfassungswidrig, da ein kurz nach Inkrafttreten dieser Bestimmung mit Bescheid aus dem Wehrdienst entlassener Zeitsoldat nicht mit der neu eingeführten Verpflichtung zur Zurückzahlung rechnen konnte.

In verfassungskonformer Gesetzeshandhabung wendete der VfGH § 50 HG auf den Anlaßfall an und behandelte den Erstattungsbetrag als in gutem Glauben konsumierten Übergenuß.

Den zitierten Erkenntnissen ist gemeinsam, daß der VfGH für in der Vergangenheit verwirklichte Tatbestände bzw. getroffene Entscheidungen den Anspruch auf Schutz des Vertrauens der Normunterworfenen auf die bislang geltende Rechtslage schützt.

Der vorliegende Entwurf würde dagegen das der Disposition über die Aufnahme eines Hochschulstudiums zugrundeliegende Vertrauen in den während der Ausbildungszeit bestehenden Anspruch auf Ausbezahlung der Familienbeihilfen negieren und damit gegen den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

2. Einhaltung der Gesamtstudiendauer?

Soweit durch den Entwurf für volljährige Kinder, die das 26. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, überdies auf die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Gesamtstudienzeit zuzüglich weiterer zweier Semester abgestellt wird, normiert der Entwurf sogar eine echte Rückwirkung, insofern sich aus dem Entwurfswortlaut klar ergibt, daß die Nichteinhaltung der vorgesehenen Gesamtstudienzeit (unter Berücksichtigung allfälliger Nachsichttatbestände) eine Rückzahlungsverpflichtung für die Familienbeihilfe auslösen würde.

Hier steht der Entwurfswortlaut sogar im Widerspruch zu Erkenntnissen, in denen sich der VfGH hinsichtlich der Anwendung des Vertrauensschutzgrundsatzes reserviert verhielt.

In seinem Erkenntnis vom 21.6.1993, Zl.b 2022/92 hat der VfGH eine Beschwerde, in der verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Erhöhung der (für im Privatvermögen gehaltene Liegenschaften maßgebenden) Spekulationsfrist des § 30 Abs.1 Z. 1 lit. Einkommenssteuergesetz von 5 auf 10 Jahre durch das Einkommenssteuergesetz 1988 geltend gemacht wurden, abgewiesen.

In diesem Zusammenhang präzisierte der Gerichtshof, daß der maßgebliche Besteuerungstatbestand nicht im Ankauf, sondern im Verkauf des Grundstückes zu erblicken sei. Damit enthalte die Regel eine neue Besteuerung für einen nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung liegenden Zeitpunkt.

Der VfGH sprach jedoch aus, daß von einer Rückwirkung nur dann gesprochen werden könne, wenn der Geltungsbereich einer Rechtsvorschrift auch auf Sachverhalte erstreckt wird, die sich vor seiner Erlassung verwirklicht haben.

Genau diese Qualifikation trifft auf die nach Absicht des Entwurfes neu einzufügende lit.g des § 2 Abs.1 Familienlastenausgleichsgesetz zu.

In seinem Erkenntnis vom 17.12.1993 hat der VfGH - ebenfalls im Hinblick auf den Vertrauensschutzgrundsatz - ausgesprochen, daß nicht das Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genießt, sondern nur wegen der besonderen Umstände, zur Vermeidung unsachlicher Ergebnisse, den Normunterworfenen Gelegenheit gegeben werden müsse, sich *rechtzeitig* auf die neue Rechtslage einzustellen.

Derartige Umstände sind nach Ansicht des VfGH dann anzunehmen, wenn der Normunterworfenen durch eine in Aussicht gestellte Begünstigung zu einem bestimmten Aufwand veranlaßt werden sollte, der dann wegen des Wegfalles der Begünstigung frustriert wird oder nach Inangriffnahme der geplanten Maßnahme nicht mehr aufgebracht werden kann.

Genau in dieser Situation sehen sich die Studierenden der ÖH nach Inkrafttreten des Entwurfes zum Familienlastenausgleichsgesetz:

Die Entscheidung zur Inangriffnahme eines Hochschulstudiums ist mit planerischen Entscheidungen über die finanzielle Situation des Studierenden während der Dauer des Studiums notwendig verbunden. Die Studierenden sind darauf angewiesen, daß die Regelungen über öffentliche Transferleistungen, die sie bei der Kalkulation der zu erwartenden Studienkolleg zugrunde legten, während der Dauer des Studiums im wesentlichen unverändert bleiben.

Der Wegfall einer so wesentlichen Leistung wie der Familienbeihilfe während der Dauer des Studiums bedeutet, daß die Finanzierung des Studiums für die Studierenden wesentlich erschwert, wenn nicht verunmöglicht wird.

Durch die Regelung im neu einzufügenden § 2 Abs.1 Lit.g FLAG werden überdies rückwirkend Rückzahlungsverpflichtungen für all jene Studierenden ausgelöst, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung bereits die gesetzlich vorgesehene Gesamtstudienzeit um den im Entwurf genannten Zeitraum überschritten haben, oder bei denen eine Überschreitung dieser Gesamtstudienzeit unvermeidbar sein wird. All diese Studierenden träfe aufgrund des Entwurfes die Verpflichtung zur Rückzahlung der empfangenen Familienbeihilfe, wodurch ihnen unter Umständen die Beendigung ihres Hochschulstudiums verunmöglicht würde.

3. Zu § 6 Abs.1 FLAG:

Hinsichtlich des § 6 Familienlastenausgleichsgesetz, der den Anspruch auf Familienbeihilfe von Vollwaisen regelt, ist der Entwurfstext unschlüssig.

Gesprochen wird von einer Neufassung des § 6 Abs.1 1.Satz und in der Folge eine Regelung hinsichtlich volljähriger Vollwaisen getroffen.

§ 6 Abs.1 FLAG geltenden Fassung hat jedoch den Anspruch von Familienbeihilfe von minderjährigen Vollwaisen zum Gegenstand.

Es scheint daher mit dem Entwurfstext § 6 Abs.3 des Familienlastenausgleichsgesetzes gemeint zu sein.

4. Zum Entfall der Schulfahrtbeihilfe und der Schülerfreifahrten:

Die Streichung des Anspruches auf Schulfahrtbeihilfe und Schülerfreifahrt für Studierende muß als gleichheitswidrig qualifiziert werden.

Durch eine derartige Regelung würden Studierende, die sich genauso wie die Schüler der öffentlichen Schulen oder insbesondere auch Lehrlinge in einer Berufsausbildung befinden, von einer öffentlichen Transferleistung ausgeschlossen, obwohl ihre Situation in allem jener der Lehrlinge mit der bloßen Einschränkung gleichzuhalten ist, daß sie während ihrer Berufsausbildung kein eigenes Einkommen beziehen.

Durch diese Regelung werden die Studierenden, die ohne eigenes Einkommen eine weitaus längere Ausbildungszeit auf sich nehmen als die anderen nach dem Familienlastenausgleichsgesetz zum Bezug der Schulfahrtbeihilfe und der Schülerfreifahrten Berechtigten, obwohl für sie die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel zum Erreichen der wenigen zentralen Studienorte oft noch weit notwendiger ist, finanziell einer erheblichen Belastung ausgesetzt.

Während das Familienlastenausgleichsgesetz bislang vom Grundsatz getragen war, daß während der Dauer eines Ausbildungsverhältnisses - dessen Absolvierung ja im besten öffentlichen Interesse steht - die Kosten der Beförderung vom und zum Ausbildungsort uneingeschränkt und ohne Unterscheidung von der öffentlichen Hand getragen wurden, versteht sich der Entwurf dazu, eine Gruppe, deren Situation sich sonst sachlich in nichts von jener der Schüler und nur durch das mangelnde eigene Einkommen von jener der Lehrlinge unterscheidet, aus diesem Konsens auszuschneiden und ihr den Beitrag zu einem wesentlichen Kostenfaktor ihrer Ausbildung verweigern.

Eine sachliche Rechtfertigung für diese Unterscheidung ist nicht erkennbar und ist auch den Materialien zum Gesetz nicht zu entnehmen.

5. Legistische Hinweise:

Die Textierung des § 2 Abs.1 lit. 3.Satz, wonach auf Erfolgsnachweise nach dem Ende eines jeden Studienjahres abzustellen sei, steht im Widerspruch zur Systematik auch der vorgelegten Entwürfe, sowohl zur Novelle des FLAG als auch des Studienförderungsgesetzes.

In den verschiedenen Rechtsparteien wird auf verschiedene Zeiträume abgestellt: Während das Familienlastenausgleichsgesetz nach dem Entwurf auf die "Studienjahre" abstellt, stellt das Studienförderungsgesetz auf Zeiträume von "zwei Semestern" ab, sodaß es insbesondere im Hinblick auf "Quereinsteiger" zu unerträglichen administrativen Schwierigkeiten kommen müßte.

Die jetzt vorgeschlagenen Textfassungen hätten zur Folge, daß die sogenannten Quereinsteiger jedes Semester entweder nach dem Familienlastenausgleichsgesetz oder nach dem Studienförderungsgesetz Nachweise über die erbrachten Studienberatungen nachzubringen hätten, was bedeutet, daß ihnen derartig hohe administrative Hürden für die Erlangung der verschiedenen Beihilfen auferlegt würden, daß es beinahe zwangsläufig zur Versäumung von Fristen bzw. zur Nichterbringung der geforderten Leistungen zum gesetzlich vorgesehenen Zeitpunkt kommen müßte.

Eine weit sachgerechtere und sowohl für die Studierenden erträglichere als auch für die Behörden leichter zu administrierende Lösung wäre es ohnedies, wenn nicht nur über alle Materien hinweg einheitlich auf Studienjahre oder Semester, sondern auf die von den Studienordnungen vorgegebenen Studienabschnitte abgestellt würde, da diese in allen Studienrichtungen und -zweigen in sich geschlossene organische Studienelemente darstellen, deren Absolvierung leichter zu planen und auch leichter zu überwachen wäre.

In Ziffer 4 des Entwurfes wird bei § 2 Abs.1 lit.b die Anfügung eines weiteren Satzes normiert. Dennoch findet sich im Zitat des einzufügenden Textes erneut eine lit. Dieser Schreibfehler wäre zu korrigieren.

Die in Z. 7 des Entwurfs enthaltene Änderung des § 5 Abs.1 1.Satz FLAG enthält eine doppelte Verneinung, die als solche schwer lesbar und verständlich ist.

Die in Z. 8 enthaltene Änderung des § 6 verweist fälschlicherweise auf Abs.1 der Bestimmung. Hier wäre der Verweis auf Abs. 3 vorzunehmen.

Zusammenfassung

Prinzipiell regt die Österreichische HochschülerInnenschaft dringend an, die Änderungen im FLAG noch einmal zu überdenken. Die Neuregelungen die nur die Studierenden betreffen sowie die Streichung der Geburtenbeihilfe sind enorme Einschnitte in die soziale Absicherung der betroffenen Gruppierungen. Daher und aus oben genannten Gründen werden sämtliche Änderungen mit Ausnahme der Bestimmungen über die Verdienstfreigrenzen zum Familienbeihilfenbezug von der ÖH abgelehnt.