



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium für
Jugend und Familie
Sektion Familie

A-1010 Wien, Franz Josefs Kai 51

Telefon : (0222) 53 475-0

Durchwahl : 228

Telefax Nr. : 535 48 03

DVR: 0441473

Zl. 29 0500/2-II/9/95

(Bei Rückfragen bitte anführen)

Sachbearbeiter:
Frau Dr. Zechner

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
1010 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. 22 ...	-GE/19.95
Datum: 1. MRZ. 1995	
Verteilt 2. März 1995	

H. Mayer

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem Anpassungen zum Budget 1995 im Sozialbereich vorgenommen werden (Sozial- Budgetbegleitgesetz 1995);
Stellungnahme

Das ho. Bundesministerium beehrt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu den oben bezeichneten Gesetzesentwurf zu übermitteln.

25 Beilagen

24. Februar 1995

Die Bundesministerin:

Dr. Sonja Moser

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Böler



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium für
Jugend und Familie
Sektion Familie

Zl. 29 0500/2-II/9/95
(Bei Rückfragen bitte anführen)

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

Stubenring 2
1010 Wien

A-1010 Wien, Franz Josefs Kai 51

Telefon : (0222) 53 475-0

Durchwahl : 228

Telefax Nr. : 535 48 03

DVR: 0441473

Sachbearbeiter:
Frau Dr. Zechner

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes mit
dem Anpassungen zum Budget 1995 im
Sozialbereich vorgenommen werden (Sozial-
Budgetbegleitungsgesetz 1995)

Bezug: 37.001/4-II/95

Das Bundesministerium für Jugend und Familie nimmt zu dem oben
bezeichneten Entwurf eines Bundesgesetzes Stellung wie folgt:

I. Allgemeines

Der vorliegende Entwurf enthält Maßnahmen, durch die tief-
greifende Änderungen in der Struktur und dem Niveau arbeits-
markt- und familienpolitischer Leistungen vorgenommen werden
sollen und deren Auswirkungen von großer Bedeutung für die
Familien sind.

./.

- 2 -

1. Durch die Neugestaltung beim (Teil)Karenzurlaubsgeld, der TZBeihilfe und der Sondernotstandshilfe sowie beim Familienzuschlag sind wesentliche Auswirkung sowohl auf die ökonomische Situation als auch auf die innerfamiliären Beziehungen zu erwarten. Es ist aus Sicht des Bundesministeriums für Jugend und Familie **unakzeptabel und unverständlich**, daß von seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die **Mitwirkungsbefugnisse** des ho. Ressorts **völlig unberücksichtigt** blieben. Unakzeptabel nicht zuletzt deshalb, da die angesprochenen Leistungen durch den Familienlastenausgleichsfonds zum Teil durch hohe Zuschüsse mitfinanziert werden.

2. Der vorliegende Entwurf muß auch im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Grundsituation in Österreich überdacht werden: Österreich ist durch eine rasch zunehmende Überalterung mit gleichzeitigem Rückgang der Geburten charakterisiert.

Nach Prognosen des Statistischen Zentralamtes beträgt der Anteil der unter 18jährigen Kinder derzeit 21 % an der Gesamtbevölkerung und wird im Jahr 2030 auf 16,9 % zurückgehen.

Diese demographischen Aussichten lassen bereits mittelfristig einen enormen Bewältigungsdruck hinsichtlich des Problems der Regeneration der Gesellschaft entstehen, der Gegenmaßnahmen erfordert.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist diesbezüglich kontraproduktiv: Kinder zu haben und aufzuziehen wird - stärker als bisher - zu einem Armutsfaktor und auch insofern gesellschaftlich und ökonomisch zu einem Problem.

3. Kurzfristig zwar budgetschonend, dürfte diese Politik langfristig zu einer noch weiteren Reduzierung der Bereitschaft, Nachkommen in die Welt zu setzen, führen - mit allen Folgeerscheinungen.

4. Aus diesem Grund wird der Entwurf, vor allem in der vorliegenden Ausführung - wegen seiner gesellschafts- und

./.

sozialpolitischen unerwünschten Gestaltungswirkung als falsches Signal zur falschen Zeit - in Frage gestellt.

II. Zu den Bestimmungen im einzelnen:

1. Änderungen beim Karenzurlaubsgeld

1.1. Jugendanwartschaft (Art. 1, Pkt. 22 - § 26 Abs. 2 ALVG)

Der Entwurf sieht eine Verschärfung der Jugendanwartschaft in doppelter Weise vor. Anstatt eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und elterlichen Sorgepflichten anzustreben, werden durch die vorgeschlagene Ausdehnung der Anwartschaft und die Verkürzung der Anrechnung des Wochengeldbezuges darauf bereits junge Menschen, vornehmlich Frauen, die vielfach längere Ausbildungszeiten auf sich nehmen mußten, entweder in die Armutsfalle gelenkt oder zur Abtreibung gezwungen. Insbesondere das Erfordernis von 18 Wochenzeiten gemäß § 14 Abs. 4 lit.a, d oder e ist im Hinblick auf die langen Ausbildungszeiten und auf das generative Verhalten **aus familienpolitischer Sicht abzulehnen.**

1.2. Neustrukturierung des KUG und Schaffung eines rückforderbaren Zuschusses

Die beabsichtigte völlige Neustrukturierung des Karenzurlaubsgeldes wirft aus familienpolitischer Sicht die größten Probleme auf. Der Anspruch auf KUG soll zwar im ALVG weiterhin verankert bleiben es soll aber

- a) nur noch einen einheitlichen Satz mit einer Einkommensplafondierung (Einschleifregelung) geben,
- b) soll der sogenannte Erhöhungsteil zum Karenzurlaubsgeld durch die Formulierung eines neuen Unterhaltsanspruches mit der Möglichkeit der Vorschußleistung abgelöst werden und
- c) die Auszahlung des Karenzurlaubsgeldes, verwandter Leistungen und die Rückforderung des Vorschusses den Finanzämtern übertragen werden.

./.

- 4 -

a) **Einheitssatz und Einkommensabhängigkeit des KUG-Anspruches (zu Art. 1, Pkt. 23 - § 26b ALVG):**

Diese Bestimmung stellt eine Neuerung dar, welche in den zu Bundesbudget und Änderung der Karenzurlaubsgeldbestimmungen vorangegangenen Diskussionen niemals angesprochen wurde; auch das Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien enthält kein entsprechendes Vorhaben.

Die Intention des Gesetzgebers bei der Schaffung des Anspruchs auf Karenzurlaub und Karenzurlaubsgeld war es, eine bestmögliche Betreuung des Kindes einerseits **und** einen Erhalt des Arbeitsplatzes für den Betreuenden andererseits zu gewährleisten. Seit der Einführung des Karenzurlaubsgeldes war der Anspruch auf das Karenzurlaubsgeld eng an den Anspruch auf Arbeitslosengeld geknüpft. Das anfänglich für kurze Zeit einkommensabhängig eingeführte Karenzurlaubsgeld wurde dieser Intention schon damals nicht gerecht - obwohl 1961 die berufliche Qualifikation von Frauen noch nicht so hoch und die Hausfrauenehe durchaus Usus war - da entweder - aus finanziellen Gründen - kein Karenzurlaub beansprucht wurde - was der optimalen Betreuung des Kindes entgegenstand - oder das Beschäftigungsverhältnis gelöst und Arbeitslosengeld bezogen wurde, was wiederum den Verlust des Arbeitsplatzes für den Betreuenden bedeutete. Aus diesem Grund wurde ab 1974 auch ein einkommensunabhängiges Karenzurlaubsgeld eingeführt. Dieses nun wieder rückgängig zu machen und ab einem Einkommen von 60.000,-- S nur mehr teilweise und ab 80.000,-- S gar nicht mehr zu gewähren, stellt einen gesellschafts- und familienpolitischen Rückschritt dar.

Die Bestimmung enthält weiters eine extreme Benachteiligung von verheirateten bzw. in Lebensgemeinschaft lebenden Elternteilen. Heiraten die Elternteile nämlich nicht bzw. leben sie nicht zusammen, so bleibt der Karenzurlaubsgeldanspruch - egal wie hoch das Einkommen des anderen Elternteils ist - erhalten. Folglich

./.

wäre mit einem Rückgang der Eheschließungen bei besser verdienenden bzw. mit erneutem Mißbrauch durch Meldung an verschiedenen Adressen zu rechnen. Gerade dem wollte aber der neue Gesetzesentwurf unter anderem durch die Einführung des Elternunterhaltsgesetzes entgegenwirken.

Die Bestimmung des § 26b AlVG ist daher familienpolitisch nicht vertretbar und wird daher zur Gänze abgelehnt.

b) Schaffung eines Elternunterhalts - Vorschußleistung statt erhöhtes KUG mit Rückforderung (Art. 4 - §§ 1-9, 12, 16 EUG)

- Der Entwurf sieht die Schaffung eines über den § 168 AbGB hinausgehenden Unterhaltsanspruches der unehelichen Mutter (des Vaters) gegenüber dem Vater (der unehelichen Mutter) des Kindes vor und zwar bis zum zweiten bzw. vierten Geburtstag des Kindes, sofern die Mutter (der Vater) das Kind allein und überwiegend pflegt. Ist der uneheliche Elternteil Alleinerzieher mit Anspruch auf KUG (TeilkUG bzw. Teilzeitbeihilfe) so soll auf die Dauer des KUG-Bezüges (etc.) auf diesen Unterhalt ein pauschalierter Vorschuß in Höhe von 2.500,-- S mtl. bzw. 1.250,-- S mtl. mit jährlicher Dynamisierung gewährt werden, der jedoch in der Folge vom Vater (der Mutter) rückgefordert wird.

Abgesehen davon, daß § 1 EUG keine Aussagen zur Festsetzung des zu leistenden "Elternunterhaltes" trifft und abgesehen vom pauschalisierten Vorschußanspruch wird durch die Unterhaltskonstruktion für nicht-eheliche Eltern das bisher bestehende Rechtsgefüge zwischen diesen völlig neu gestaltet:

- Österreich hätte als einziger Staat in Europa einen derart langen Unterhaltsanspruch, der im zivilrechtlichen Weg geltend gemacht werden könnte. Damit würde die nicht eheliche Elternschaft eine Aufwertung erfahren.

./.

- 6 -

- Die uneheliche Mutter - bisher überwiegend Vertreterin des Kindes in Angelegenheiten seines Unterhalts - würde mit ihrem eigenen Unterhaltsanspruch als Konkurrentin neben das Kind treten und könnte es daher in Unterhaltsfragen nicht mehr vertreten.
- Derzeit anerkennen in Österreich mehr als 90 % aller Väter ihre außerehelichen Kinder freiwillig; nur ein kleiner Teil von Vaterschaften wird gerichtlich (Vaterschaftsfeststellungsprozeß) festgestellt. Die neue Unterhaltspflicht könnte Väter vermehrt davon abhalten, ihre Vaterschaft freiwillig anzuerkennen, womit auch der Kindesunterhalt gefährdet wäre.
- Um in einem solchen Fall dennoch zum Kindesunterhalt bzw. zu einem Vorschuß darauf zu kommen, müßte aber - nach den geltenden Normen des Unterhaltsvorschußgesetzes - jedenfalls ein Vaterschaftsfeststellungsverfahren geführt werden.
- Die Kosten eines solchen Verfahrens liegen zwischen 50.000,-- S bis 100.000,-- S; mit diesen Kosten wäre - nach einer zwischenzeitlichen Stundung - im Fall der Klagsabweisung das Kind als Kläger ab seiner Selbsterhaltungsfähigkeit belastet.

Das ohnehin schwierige System uneheliche Elternschaft wäre durch eine **Elternunterhaltskonstruktion** zusätzlich belastet, brächte damit insbesondere alleinstehende Frauen und deren Kinder unter vermehrten Druck - entweder Verzicht auf Vorschuß oder kein Kindesunterhalt (Armutsfalle) - und **wird daher aus familienpolitischer Sicht abgelehnt.**

Selbst wenn man die Vorschußvariante von einem Elternunterhalt löst, so stellen sich spätestens im Rückforderungsverfahren - das sich an einen bestimmten Verpflichteten

./.

- 7 -

richten muß - die bereits oben erörterten Probleme der Feststellung des verpflichteten Vaters und darüberhinaus in der Ausmessung seiner konkreten Rückzahlungsverpflichtung. Im einzelnen bedeutet dies:

- Der Verpflichtete muß bekannt sein bzw. festgestellt werden;
- die Rückforderung könnte nur nach der individuellen Leistungsfähigkeit des Verpflichteten erfolgen: zwar eröffnet § 12 Abs. 6 EUG den behördlichen Rückforderungsverzicht, wenn die Lebensführungsmöglichkeiten des Verpflichteten durch die Rückforderung "wesentlich beeinträchtigt" würden, die angesprochene Norm ist aber in dieser Fassung zu unbestimmt.

Die Zusammenschau der Bestimmung § 12 Abs. 4 und Abs. 7 läßt den Schluß zu, daß der "Überschuß" des Haushaltseinkommens gegenüber § 45 ASVG jedenfalls die Rückzahlungsverpflichtung auslöst, andererseits sollen aber andere Unterhaltsansprüche " ... nicht beeinträchtigt (wohl eher: nicht geschmälert werden) ...". Auch diese Normen sind einerseits mißverständlich formuliert und zum anderen nicht ausreichend bestimmt. Insgesamt - v.a. aber im Hinblick auf die behördliche Verzichtsmöglichkeit bei der Rückforderung (§ 12 Abs. 6) - stellt sich die Frage, inwieweit **der zu erwartende Verwaltungsaufwand** den Einsparungseffekt zunichte macht.

Die finanziellen Schätzungen im Entwurf selbst treffen zum zu erwartenden Verwaltungsaufwand überhaupt keine Aussagen; **die Annahme in der Kostenschätzung** des Entwurfes, daß es bei den Alleinerziehern zu einem 100 %igen Rücklauf des Vorschußaufwandes kommen wird, ist wiederum unter Hinweis auf § 12 Abs. 6 und 7, **nicht gerechtfertigt**, sodaß die **Einsparungseffekte** auch aus dieser Sicht als **deutlich überschätzt** zu bezeichnen sind.

./.

- 8 -

- Nach Absicht des Entwurfes soll der Aufwand für den pauschalierten Vorschuß im Verhältnis 30 : 70 v.H. durch die Arbeitsmarktverwaltung und den FLAF aufgebracht werden. Die **Rückforderungsbestimmungen** müssen im Hinblick auf diesen **Verteilungsschlüssel** beim Aufwand wohl einen **ebensolchen bei der Rückführung** tatsächlich hereingebrachter Vorschußrückzahlungen **vorsehen, was aber nicht der Fall ist.**

c) **Auszahlung des KUG, verwandter Leistungen und Rückforderung des Vorschusses durch Finanzverwaltung (Art. 1, Pkte. 40, 42, 43, 44, 47 - §§ 44 Abs. 1 Ziff. 2, 54 Abs. 2, 59, 78, 79 Abs. 12 1. Satz und Abs. 19 ALVG)**

Die im Entwurf geplante Ausgliederung der Auszahlung der Versicherungsleistungen Karenzurlaubsgeld, Teilzeitkarenzurlaubsgeld sowie Teilzeitbeihilfe durch die Finanzämter wird von Seiten des Bundesministeriums für Jugend und Familie aus mehreren Gründen **vehement abgelehnt**:

- Das Karenzurlaubsgeld ist eine Leistung der Arbeitslosen**versicherung**, die an vorangehende Beitragsleistungen zur ALV gebunden ist und in engem Konnex mit den arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen (Karenzurlaub, Kündigungsschutz) steht. Damit hat das Karenzurlaubsgeld neben seiner familienpolitischen Bedeutung eine hohe arbeitsmarktpolitische Relevanz. Es stellt keine den sonstigen von der Finanzverwaltung administrierten Beihilfen vergleichbare Transferleistung dar.

- Die Finanzämter wenden in der Vollziehung die Bundesabgabenordnung, deren Normen den Besonderheiten des Abgaben- und Beihilfenrechts angepaßt sind, an.

Zudem müßten zur Prüfung des Anspruches materiellrechtliche Normen der ALV von den Finanzämtern angewendet werden.

- Die derzeitige Rechtslage (AMS-Begleitgesetz) sieht bereits die Übertragung der Auszahlung des KUG sowie verwandter

./.

Leistungen an die Krankenversicherungsträger vor. Dadurch könnte einerseits beim Wochengeld, das eine Voraussetzung für den Bezug von KUG ist und von den KV-Trägern gewährt wird - angeknüpft und andererseits das KUG im Bereich des Sozialversicherungsrechts belassen werden. Trotz auch hier noch offener Verfahrensfragen sieht das h.o. Bundesministerium in der Administrierung des KUG durch die KV-Träger die konsistentere Lösung und spricht sich für die Beibehaltung der jetzigen Rechtslage aus.

- Keine Erwähnung - weder im Entwurf noch in den Erläuterungen - finden im Zusammenhang mit der geplanten Übertragung an die Finanzämter die damit in Verbindung stehenden Kosten hinsichtlich Organisations-, Personal- und Sachaufwand. Dieses Verschweigen erscheint dem BMJF im Hinblick darauf, daß es sich beim vorliegenden Entwurf um die Realisierung eines Sparbudgets handeln soll, als unseriös.

Das h.o. **Bundesministerium lehnt** daher nochmals die **Überführung der Zuständigkeit im gesamten Bereich des KUG in die Finanzverwaltung vehement ab** und stellt klar, daß im Falle einer Beibehaltung des do. Standpunktes aus ho. Sicht das Chaos bei der Organisation und Abwicklung der geplanten Übertragung vorprogrammiert ist und daher von seiten des BMJF keine Verantwortung für diese Vorgehensweise übernommen wird. Einem Entwurf dieses Inhalts wird daher **jedenfalls im Ministerrat nicht zugestimmt** werden.

2. Verschärfungen bei der Sondernotstandshilfe (Pkt. 37 - § 39 Abs. 3)

a) Begrenzung

Die Sondernotstandshilfe ist eine versicherungsrechtliche Leistung, deren Inanspruchnahme ohnehin das Vorliegen einer zu prüfenden Notlage voraussetzt.

Der Kreis der potentiell Anspruchsberechtigten ist von vornherein durch die Einkommensanrechnung des Ehepartners/Lebensgefährten begrenzt.

./.

- 10 -

Problematisch ist, daß auf diese Weise Eltern durch die Übernahme von Betreuungspflichten zwischen dem 2. und 3. Geburtstag des Kindes wegen mangelnder Betreuungseinrichtungen mit der Kürzung eines versicherungsrechtlichen Leistungsanspruches bestraft werden sollen.

Diese **Leistung** nunmehr auch noch mit der Höhe des KUG-Einheitssatzes (incl. eines allfälligen Unterhaltsvorschusses) zu **begrenzen**, wird aus familienpolitischer Sicht abgelehnt.

b) Unklarheit bezüglich Überprüfung der Unterbringungsmöglichkeit während SNH-Bezug (Pkt. 38 - § 39 Abs. 5 sowie Art. 2, Pkt. 2 AMPolFinG)

Der Entwurf läßt völlig offen, welche Kriterien bei der Überprüfung vorhandener Unterbringungsmöglichkeiten anzuwenden sind.

Zudem muß sichergestellt werden, daß damit nur institutionelle Betreuungsmöglichkeiten gemeint sind.

Solange klare Kriterien im Gesetz fehlen, muß die derzeitige Verwaltungspraxis beibehalten werden. Die Vollziehung einer derart unbestimmten Norm durch Bedienstete von Finanzämtern stünde im Widerspruch zu Art. 18 B-VG.

c) Finanzielle Beteiligung der Länder

Durch die Gewährung der SNH werden potentielle Sozialhilfeempfänger unterstützt.

Insofern ist die geplante Beteiligung der Länder an den Kosten der SNH angemessen. Fraglich ist jedoch, ob der Bund die Länder in einem einfachen Bundesgesetz dazu verpflichten kann.

./.

3. Familienzuschlag

(zu Art. 1, Pkt. 16 - § 20 Abs. 2 ALVG):

Auch diese Bestimmung stellt eine Neuerung dar, welche in vorangegangenen Diskussionen mit dem BMAS gegenüber dem BMJF niemals erwähnt wurde.

Das Arbeitslosengeld (bzw. auch das Karenzurlaubsgeld) stellt einen **teilweisen** Ersatz für das während der Erwerbstätigkeit erzielte Einkommen dar. Es ist nicht einsehbar, warum der Familienzuschlag, **der für Kinder** gewährt wird, nun - ohne Berücksichtigung der Familiengröße - vom Einkommen des Partners abhängig gemacht werden soll.

Zudem ist die Wahl der Einkommensgrenze willkürlich, geht an der Einkommenssituation und dem Lebenszusammenhang v.a. junger Familien vorbei. Junge Familien - die bereits derzeit zu armutsgefährdeten Risikogruppen zählen - werden durch andere Maßnahmen der Budgetkonsolidierung schon ausgiebig belastet. Eine weitere Belastung durch Verlust des Familienzuschlages - unabhängig von der Familiengröße - ist aus familienpolitischer Sicht nicht vertretbar. Die Bestimmung wird daher zur Gänze abgelehnt.

4. Aufhebung der Versicherungspflicht bei Beschäftigung im Betrieb des Ehegatten

(zu Art. 1 Pkt. 2 und 6 - §§ 1 Abs. 2 lit. e, 12 Abs. 3 lit. i ALVG):

Diese Regelung ist teilweise unklar und unbestimmt, besonders im Hinblick auf § 12 Abs. 3 lit. i ALVG. Demnach sollen Ehegatten, welche im Betrieb des Ehegatten beschäftigt waren nur bei Betriebsschließung den Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten, sind aber der Norm des § 1 Abs. 2 lit. e folgend von der Versicherungspflicht ausgenommen.

Abgesehen von der prinzipiellen Unklarheit der Norm bleibt offen, was im Fall der Trennung bzw. Scheidung von Ehegatten und

./.

daraus folgender Arbeitslosigkeit erfolgt. Aus familienpolitischer Sicht wäre für diese Fälle jedenfalls ein Schutz vorzusehen.

5. Inkrafttreten

(zu Art. 1, Pkt. 46 - § 79 Abs. 18 ALVG):

Familienplanung erfordert ein gewisses Vorausdenken für einen längeren Zeitraum und schließt auch wesentlich die finanziellen Belange ein.

Familien, die jetzt ein Kind erwarten, haben im Vertrauen auf die geltende Rechtslage (Rechtssicherheit) diese Planung vorgenommen.

Bei einem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen mit 1. Mai 1995 ist diese Rechtssicherheit nicht gegeben.

Aus diesem Grund wird der **Inkrafttretenszeitpunkt 1. Mai 1995 aus familienpolitischer Sicht abgelehnt; vielmehr können die Bestimmungen frühestens mit 1. Jänner 1996 wirksam werden.**

Als Alternative wäre § 79 Abs. 18 wie folgt zu ändern:

" ... treten mit 1. Jänner 1996 in Kraft und gelten nur für Neuansprüche, die ab 1. Jänner 1996 geltend gemacht werden. Für die übrigen Fälle gelten die Bestimmungen weiterhin in der Fassung vor diesem Bundesgesetz."

24. Februar 1995

Die Bundesministerin:

Dr. Sonja Moser

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Böck