

34/SN-117/ME
von



BUNDESKONFERENZ DES
WISSENSCHAFTLICHEN
UND KÜNSTLERISCHEN
PERSONALS
DER ÖSTERREICHISCHEN
UNIVERSITÄTEN UND
KUNSTHOCHSCHULEN

An das
Präsidium des Nationalrates
Parlament

Dr. Karl -Renner-Ring 3
1017 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. <u>4</u> -GE/19	<u>PC</u>
Datum: 2 5. MRZ. 1992	
Verteilt 2 5. März 1992 <i>henda</i>	

Wien, 1992 03 24
A-108-70/511-92
De/Br

Di Sammlung

Betrifft: **Stellungnahme der Bundeskonferenz des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 geändert wird. (BMUJF GZ 23 0102/89-III/3/91 vom 30. Dezember 1991)**

Sehr geehrte Damen und Herren!

In der Anlage übersendet die Bundeskonferenz des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals ihre Stellungnahme in 25facher Ausfertigung zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 geändert wird.

Mit freundlichen Grüßen

[Signature]
Mag. DDr. Renate Denzel
(Generalsekretärin)

Ass.- Prof. Dr. Norbert Frei e.h.
(Vorsitzender)

Anlage

A-1090 Wien, Liechtensteinstraße 22a
Telefon
(0222) 31 99 315, 31 99 316
Telefax (0222) 31 99 317

**Bundeskonzferenz des wissenschaftlichen
und künstlerischen Personals**



der österreichischen Universitäten und Kunsthochschulen

Liechtensteinstraße 22a, A-1090 Wien; Telefon (0222) 31 99 315-0; 31 99 316-0; Telefax 31 99 317

Vorsitzender: Ass.-Prof. Mag. Dr. N. Frei
Generalsekretärin: Mag. DDr. R. Denzel

Stellungnahme

der

Bundeskonzferenz

des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals

**zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das
Familienlastenausgleichsgesetz 1967 geändert wird**

(BMUJF GZ 23 0102/89-III/3/91 vom 30. Dezember 1991)



Allgemeines:

Die Bundeskonferenz des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals der österreichischen Universitäten und Kunsthochschulen kann sich der diesem Entwurf offenbar zugrundeliegenden Überlegung, daß staatliche Leistungen an Studierende eine gewisse Gegenleistung in Form eines erkennbaren Studienfortganges gerechtfertigt erscheinen lassen, im Prinzip anschließen.

Im vorliegenden Entwurf erkennt die Bundeskonferenz allerdings ein nur bedingt geeignetes und in der derzeitigen Form auch im Detail wenig durchdachtes legislatives Instrumentarium, um „Studierwillige“ von „Studierunwilligen“ zu unterscheiden und damit erstere vor jenen Nachteilen zu schützen, die mit den vorgesehenen Maßnahmen (nur) die Zweitgenannten treffen sollten.

Positiv anzusehen ist in diesem Zusammenhang - nicht nur aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen -, daß durch die generelle Wiederanhebung der Altersgrenze ein Anspruch auf Familienbeihilfe bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres gegeben ist.

Nach Dafürhalten der Bundeskonferenz ist allerdings eine Rückkehr zum seinerzeitigen Rechtszustand in diesem Punkt gleichzeitig ein nicht zu übersehendes Indiz dafür, daß gezielte Maßnahmen zur Herabsetzung der im internationalen Vergleich überlangen durchschnittlichen Studiendauer in einzelnen Bereichen wesentlich höheren volkswirtschaftlichen Nutzen hätten als die vorgesehenen Änderungen im Familienlastenausgleichsgesetz.

Ohne auf Details dieser Problematik, die jedenfalls wesentlich komplexer ist, als sie in der öffentlichen Diskussion häufig dargestellt wird, einzugehen, sei jedenfalls festgehalten, daß, neben anderen Faktoren, in dieser Frage auch der Studiengesetzgebung eine gewichtige Rolle zukommt, da es in sehr vielen Studien auch besonders eifrigen Studierenden nicht möglich ist, das Studium innerhalb der in den Studienplänen vorgesehenen Zeit zu beenden.

Die Bundeskonferenz fordert daher, Maßnahmen auf dem Gebiete der Studienreform wesentlich intensiver voranzutreiben, als dies in der letzten Zeit der Fall war und erinnert in diesem Zusammenhang insbesondere an die schon jahrelang im Gespräch befindliche Reform des Medizinstudiums.

Als positiv anzusehen ist die Erhöhung der Familienbeihilfe für alle volljährigen anspruchsvermittelnden Kinder, wobei generell darauf hinzuweisen ist, daß auch eine erhöhte Familienbeihilfe nur zu einem geringen Ausmaß die tatsächlich durch ein Studium anfallenden Kosten abdecken. Diese sind für die Familienerhaltung allerdings weitgehend unabhängig davon, ob das Studium erfolgreich oder weniger erfolgreich betrieben wird, was als eine der diesem Entwurf vorgelagerten ungelösten Grundproblematiken anzusehen ist.

Wie zu befürchten war, ist im Zusammenhang damit eine der neuerdings in regelmäßigem Abstand wiederkehrenden sogenannter "Sozialschmarotzerdebatten" losgebrochen. Diese Debatte wurde durch Mitteilungen politischer Funktionsträger, wonach an die 20% der Inskribierten „nie“ eine Prüfung ablegten - wobei allerdings nicht davon gesprochen wurde, wieviele davon direkt oder indirekt in den Genuß der Familienbeihilfe und der damit zusammenhängenden Sozialleistungen kommen -, massiv gefördert. Aus diesem Grunde ist auch die Schätzung der Einsparung im Punkt c) des Vorblatts zum Entwurf für die Bundeskonferenz nur sehr schwer nachzuvollziehen, umsomehr, als Angaben über die zugrundegelegte Studierendenzahl bzw. die Kostenfaktoren fehlen.

Unter der Zugrundelegung der aus den Punkten a) und b) hervorgehenden Daten ist jedenfalls abzuleiten, daß derzeit für nur rund 50% der Studierenden Leistungen aus dem Familienlastenausgleich anfallen und man offenbar damit rechnet, daß solche für etwa 15% davon in Zukunft wegfallen würden.



Damit wird auch einigermaßen deutlich, daß es sich tatsächlich um eine indirekte Einführung von Studiengebühren handelt, der allerdings die Attribute sozialer Ausgewogenheit und sparsamer Administrierbarkeit nicht zugesprochen werden können (immerhin sind die zusätzlichen Verwaltungskosten, die im Entwurf bezeichnenderweise nicht zahlenmäßig angegeben werden, mit rund 15 Millionen öS einzuschätzen).

Als nicht uninteressantes Detail ist festzuhalten, daß in den Erläuterungen des Entwurfs Hochschulstudien als Berufsausbildung qualifiziert werden, während im AHStG in diesem Zusammenhang ausdrücklich von wissenschaftlicher Berufsvorbildung die Rede ist, ein geringfügiger sprachlicher Unterschied, dem vermutlich mehr als rein semantische Bedeutung zukommt.

Zusammenfassend gibt die Bundeskonferenz ihrer schon eingangs festgehaltenen Meinung Ausdruck, daß der Entwurf bei einer fragwürdigen Kosten-Nutzen-Relation in wesentlichen Teilen seiner Zielrichtung als wenig durchdacht und unausgewogen zu qualifizieren ist und somit insgesamt als kaum zielführend anzusehen ist.

Stellungnahme zu einzelnen Regelungsinhalten:

zu Z 1. (§ 2 Abs. 1 lit. b):

Mit dem Vorschlag soll nunmehr ein Anspruch auf Familienbeihilfe nur noch für Studierende gelten, wenn im ersten Studienabschnitt (bis zur ersten Diplomprüfung bzw. dem ersten Rigorosum) in jedem Studienjahr mindestens eine Teilprüfung der Diplomprüfung (des Rigorosums) abgelegt wird, oder Zeugnisse über Lehrveranstaltungen und Prüfungen aus Pflicht- und Wahlfächern im Gesamtumfang von acht Semesterwochenstunden vorgelegt werden.

Damit werden in Zukunft nicht mehr (nur) die Immatrikulation bzw. Inskription als Nachweis für den Erhalt der Familienbeihilfe für den (die) Studierende(n) verlangt, sondern der (die) Studierende hat darüberhinaus dem Familienbeihilfenempfänger gegenüber den Nachweis des erfolgreichen Studiums zu erbringen.

Neben dem damit verbundenen beträchtlichen Verwaltungsaufwand sind folgende bildungs- und entwicklungspolitische Aspekte zu beachten:

Ohne Rücksicht auf die unterschiedliche Gestaltung und den unterschiedlichen Aufbau der Studienpläne in den verschiedenen Studienrichtungen werden im ersten Studienabschnitt jährliche Nachweise in Form einer Teilprüfung oder einer fixen Semesterwochenstundenzahl gefordert. Indirekt ist damit ein massiver Eingriff in die Autonomie der Universitäten verbunden, da Änderungen der Studienpläne zukünftig nur unter Beachtung dieser Vorgabe vorgenommen werden können.

Als besonders kritisierenswert ist der Sachverhalt anzusehen, daß Ausnahmeregelungen für nachweislich schwerwiegende Studienhemmnisse gänzlich fehlen, weiters, daß nicht klargestellt ist, ob sich die geforderte Leistung auf das im AHStG normierte Studienjahr bezieht oder jeweils ein Jahr ab Beginn des Studiums gemeint ist (wobei ersteres für die zunehmende Zahl von Studierenden, die ihr Studium in einem Sommersemester aufnehmen, eine entscheidende Benachteiligung darstellen würde).

Dazu kommt, daß nicht unbedingt einsichtig ist, daß etwa der Nachweis von jeweils einer Teilprüfung einer Diplomprüfung pro Studienjahr innerhalb von zwei Studienjahren anders [Folge: Erhaltung des Anspruchs auf Familienbeihilfe für diese beiden Jahre] behandelt werden soll, als der Nachweis von insgesamt zwei solchen Prüfungen - abgelegt, entweder nur im ersten oder nur im zweiten Studienjahr - innerhalb desselben Zeitraums [Folge: Wegfall des Anspruchs nach dem ersten Studienjahr].

Aus der Vorlage wird darüberhinaus nicht klar, ob für den Fall, daß im ersten Studienjahr der geforderte Erfolg nicht nachgewiesen wird, die erhaltene Familienbeihilfe zurückzuzahlen ist



oder nicht. Wenn ja, hätte das im oben angeführten Beispiel zur Folge, daß trotz gleicher Studienleistung im gleichen Zeitraum von zwei Jahren, die Familienbeihilfe abhängig vom Prüfungsantritt - zwei Jahre, ein Jahr oder gar nicht (weil zurückzuzahlen), bezogen wird.

Offen bleibt darüberhinaus, ob für den Fall der Rückzahlung auch eine Rückzahlung der indirekt mit dem Bezug der Familienbeihilfe verbundenen Leistungen verbunden sein soll.

Sollte eine Rückzahlung nicht vorgesehen und der vorgesehene Text so auszulegen sein, daß der Erhalt des weiteren Anspruchs an die dort genannten Leistungsnachweise geknüpft ist, ändert dies nichts an der oben dargestellten Unausgewogenheit, da in diesem Fall bei derselben Studienleistung in demselben Zeitraum der Bezug der Familienbeihilfe drei, zwei Jahre oder nur ein Jahr betragen kann.

Weiters bleibt unklar, ob durch entsprechende Studienleistungen eine Wiedererlangung eines bereits verlorengegangenen Anspruchs möglich ist. Der Wortlaut „... in jedem Studienjahr ...“ scheint dies auszuschließen.

In Ansehung dieser offenen Fragen - denen nur beispielhafter Charakter zukommen kann - ist dem in den Erläuterungen zum Allgemeinen Teil des Entwurfs angesprochenen Teilziel, nämlich einer näheren Umschreibung des Studienfortgangs, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten, nach Ansicht der Bundeskonferenz nicht wesentlich näher gekommen worden.

Nicht zu übersehen bleibt der Umstand, daß Studierende, die von der Familienbeihilfe abhängig sind, zur Offenlegung ihrer Aktivitäten im Rahmen ihres Studiums gezwungen und damit in ihrer Eigenständigkeit bei der Studiengestaltung eingeschränkt werden, was als nicht unbedingt persönlichkeitsfördernd und das selbständige Handeln begünstigend zu qualifizieren ist.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bemerken, daß damit den Finanzbehörden die Einsicht in die Entwicklung der Studierenden möglich gemacht wird, was nicht im Sinne des in der politischen Diskussion immer wieder angezogenen Persönlichkeitsschutzes liegen kann.

Die Bundeskonferenz schlägt daher vor, den Entwurf zumindest in die Richtung zu überdenken, eine - von der jeweiligen Universität bzw. durch Verordnung des BMWF - Maximalzeit für die Ablegung der ersten Diplomprüfung (Rigorosum) festzusetzen, während der die Familienbeihilfe wie bisher gewährt wird (z. B. dreifache der im Studienplan vorgesehenen Zeit, bei nur teilweiser Einrechnung eines Studienwechsels und Ausnahmeregelungen für unverschuldete Studienverzögerungen). Sollte bis zu diesem Zeitpunkt die erste Diplomprüfung (Rigorosum) nicht erfolgreich abgelegt sein, ruht der Anspruch auf Familienbeihilfe bis zu deren (dessen) Ablegung.

Zur Begründung sei angeführt, daß neben der damit verbundenen wesentlich einfacheren und kostengünstigeren Administrierbarkeit die Individualität der(s) Studierenden bei der Gestaltung des Studiums im wesentlichen erhalten bleibt, die Autonomie der Universitäten bei der Gestaltung der Studienpläne von Vorschriften, die mit der Hochschulgesetzgebung in keinem direkten Zusammenhang stehen, unbeeinflusst bleibt und nicht zuletzt die unterschiedliche Behandlung von Studierenden, die abhängig von der Familienbeihilfe des (der) Unterhaltspflichtigen ihr Studium durchführen (müssen), im Vergleich zu denen, die davon unabhängig sind, teilweise hintangehalten wird.

zu Z 2. und Z 5. (§ 2 Abs. 1 lit. d und e bzw. § 6 Abs. 2 lit. b und c):

Mit der allgemeinen Wehrpflicht bzw. der Verpflichtung zur Ableistung des Zivildiensts für männliche Österreicher wird durch die Festlegung der mit dem Erreichen des 27. Lebensjahres bestimmten Obergrenze für den Erhalt der Kinderbeihilfe eine prinzipielle Diskriminierung der männlichen Studierenden weiterhin festgeschrieben.

zu **Z 4.** (§ 6 Abs. 2 lit. a):

Siehe Ausführungen zu **Z 1.**

zu **Z 7.** (§ 6 Abs. 5):

Kein Einwand.

zu **Z 8.** und **Z 9.** (§ 8 Abs. 2 und Abs. 3):

Siehe Bemerkungen unter Allgemeines.

Für die Bundeskonferenz des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals:

R. DENZEL e.h.
N. FREI e.h.
H.-L. HOLZER e.h.
H. WURM e.h.

Wien, im März 1992