

Frau Bundesministerin Dr. Claudia Schmied
Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur

Minoritenplatz 5
1014 Wien

STELLUNGNAHME zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung eines Fonds zur Förderung der Beiträge der selbstständigen Künstler zur gesetzlichen Sozialversicherung (Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz – K-SVFG) geändert wird.
(GZ BMUKK-16.825/0001-III/10/2007)

Wien, 6.12.2007

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Kulturrat Österreich (Zusammenschluss der Interessenvertretungen von Kunst-, Kultur- und Medienschaffenden) nimmt zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung eines Fonds zur Förderung der Beiträge der selbstständigen Künstler zur gesetzlichen Sozialversicherung (Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz – K-SVFG) geändert wird, wie folgt Stellung.

Sabine Kock (Obfrau)

Kulturrat Österreich
www.kulturrat.at

Clemens Christl

Kulturrat Österreich
www.kulturrat.at

GRUNDSÄTZLICHES

Eine Novellierung des Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetzes war überfällig und wird daher vom Kulturrat Österreich begrüßt. Hervorzuheben ist das Bemühen um eine Verbesserung der Zuschussmöglichkeiten am unteren Einkommens-Rand der möglichen ZuschussbezieherInnen.

Konkret begrüßt der Kulturrat Österreich die grundsätzliche Einbeziehung der Kranken- und Unfallversicherung im K-SVFG, die Einbeziehung von Preisen und Stipendien zur Erreichung der Mindesteinkommensgrenze, die nun prinzipiell mögliche Einbeziehung von Einnahmen der KünstlerInnen zur Erreichung der Mindesteinkommensgrenze sowie den Versuch, die derzeit extrem hohe Quote von nachträglichen Rückforderungen (25%) zu senken.

Ebenso grundsätzlich zu begrüßen ist die neue Einteilung der Kurien und die Einführung einer Berufungskurie je Kurie (anstatt einer einzelnen Berufungskurie).

Beibehaltung der Mindesteinkommensgrenze

Entschieden abzulehnen ist hingegen die geplante Beibehaltung einer im K-SVFG geltenden Mindesteinkommensgrenze.

Nach wie vor ist die Argumentation, dass eine Streichung der Mindesteinkommensgrenze aus künstlerischer Tätigkeit im KSVFG hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes problematisch wäre, nicht nachvollziehbar.

Gegenüber wem läge einer Ungleichbehandlung vor?

In der Sozialversicherung / Pflichtversicherung ist insofern eine Gleichbehandlung gegeben, als KünstlerInnen (als sog. Neue Selbstständige) ebenso dem GSVG unterliegen wie alle anderen sog. Neuen Selbstständigen auch. Die SVA erhält dieselben Beitragssätze wie auch von Nicht-KünstlerInnen. Es obliegt in allen Fällen der SVA zu entscheiden, welche Schritte sie setzt, wenn ein/e Versicherte/r wider Erwarten die zutreffende Versicherungsgrenze für die Pflichtversicherung nicht erreicht hat.

Eine Sonderstellung von KünstlerInnen gegenüber anderen sog. Neuen Selbstständigen liegt insofern vor, als KünstlerInnen einen Zuschuss zum Pensionsversicherungsbeitrag beziehen können (der im übrigen aus Abgaben finanziert wird, die Unternehmen unter anderem aufgrund des Angebots von Infrastruktur zum „Konsum“ von künstlerischer Arbeit erwirtschaften). In diesem Sinne könnte allenfalls insgesamt von einer Ungleichbehandlung aller zuschussberechtigten KünstlerInnen gegenüber Nicht-KünstlerInnen die Rede sein. Doch dies ist bereits jetzt der Fall.

Dieser Rechtsmeinung schließt sich auch das für den Kulturrat Österreich vom Verfassungsjuristen Theo Öhlinger erstellte Rechtsgutachten an (auszugsweise; das gesamte Gutachten ist ab 12.12.2007 auf www.kulturrat.at einzusehen):

„Was die intrasystematische sozialversicherungsrechtliche Argumentation betrifft, so ist es ständige Judikatur des VfGH, dass der Gesetzgeber zwischen verschiedenen Beitragsgruppen unterschiedliche sozialversicherungsrechtliche Gestaltungen treffen darf. Dem

Gesetzgeber wäre es daher durchaus erlaubt, der besonderen Einkommenssituation der Künstler im Sozialversicherungsrecht Rechnung zu tragen.“

„Darüber hinaus ist festzuhalten, dass das K-SVFG selbst überhaupt keine sozialversicherungsrechtliche Regelung, sondern ein *Förderungsgesetz* ist. Es ist eine Regelung, die – wie *Mazal* treffend schreibt – der besonderen ökonomischen Situation von Künstlern in ihren sozialrechtlichen Effekten Rechnung tragen will“ (Gutachten, S. 10 f.). Es geht diesem Gesetz, mit anderen Worten, primär um eine Förderung der Künstler, die an „sozialversicherungsrechtliche Effekte“ – nämlich den hohen Kosten einer Pflichtversicherung, im Besonderen der Pensionsversicherung – anknüpft, diese aber nicht selbst gestalten will und auch nicht gestaltet.“

„Wenn es aber verfassungsrechtlich zulässig ist, die Kosten der Sozialversicherung speziell für Künstler – und nicht zugleich auch für andere Personengruppen – zu subventionieren, so ist es konsequenterweise auch zulässig, die Kosten einer freiwilligen (Weiter-)Versicherung jener Künstler zu subventionieren, die das für eine Pflichtversicherung erforderliche Mindesteinkommen (vorübergehend) nicht erreichen. Rechtfertigen lässt sich dies zum einen mit der hohen Volatilität von Beschäftigungsverhältnissen und Einkommen der Künstler, zum anderen auch damit, dass es dabei um Künstler in besonders prekären Einkommenssituationen geht. Weil es aber insgesamt um die *Unterstützung von Künstlern* geht, stehen dem intrasystemische Aspekte des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen.“

Rückforderungen

Entsprechend lehnen wir die Beibehaltung der auch in der Novelle vorgesehenen Rückforderungen (ausgenommen den Fall vorsätzlichen Betrugs) weiterhin ab. Rückforderungen eines gewährten Zuschusses widersprechen zentral dem Grundzweck des Fonds – nämlich Förderung. Sie sind unbillig gegenüber den Künstlerinnen und Künstlern, weil sie ihnen unterstellen, absichtlich ein falsches Einkommen zu prognostizieren. Und der bürokratische Aufwand für eine Einzelfallprüfung steht in keinem adäquaten Verhältnis zum möglichen budgetären Nutzen.

Im Besonderen fehlt eine generelle Regelung für jene, die in den vergangenen Jahren eine Rückzahlungsaufforderung erhalten haben (bzw. dieser nachgekommen sind).

Kunstförderung und Sozialversicherungsgesetzgebung

Die dem K-SVFG zugrundeliegende Rechtsauslegung ist unserer Meinung nach uneindeutig und verweist sowohl auf Kunstförderungs- als auch auf Sozialversicherungsregelungen. 2001 wurde durch die Entscheidung zur Errichtung eines Fonds zur Förderung von KünstlerInnen mit dem Zweck der sozialen Absicherung, d.h. durch ein Zuschussmodell ohne grundlegende Änderungen in der Sozialversicherungsgesetzgebung, bereits klargestellt, dass es sich beim K-SVF keineswegs um ein Sozialversicherungsmodell für KünstlerInnen handelt. Entsprechend ist das Gesetz auch zu behandeln.

K-SVF und Finanzen

Die im K-SVFG festgelegten finanziellen Rahmenbedingungen (Einkommensgrenzen, Festlegung der Zuschusshöhe, Einnahmen des K-SVF) hatten von Beginn an die Wirkung einer Schere: Eine jährlich steigende Mindesteinkommensgrenze bei gleichbleibender Zuschusshöhe bzw. Einkommensobergrenze hat im Effekt sowohl den Einkommensbereich der Zuschussberechtigten eingeschränkt als auch den Wert des Zuschusses inflationsbedingt gesenkt.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reparatur dieses unhaltbaren Zustandes sind grundsätzlich zu begrüßen, für eine Aufhebung des beschriebenen Effektes aber unzureichend: Zwar wird nunmehr auch die Einkommensobergrenze entsprechend jährlich angepasst – aber in der Höhe nicht entsprechend der seit 2001 jährlich erhöhten Mindesteinkommensgrenze. Die Höhe des zu gewährenden Zuschusses wird hingegen bei einem Fix-Betrag belassen. Konsequenterweise ist jedenfalls eine Dynamisierung auch der maximalen Zuschusshöhe aufzunehmen.

Zu kritisieren ist weiters die vorgeschlagene Finanzgebarung des K-SVF: Die bisherige Anhäufung von Rücklagen kombiniert mit einer auch weiterhin gewinnorientierten Prognose ist im Hinblick auf den Zweck des K-SVF nicht nachvollziehbar. Eine ausgeglichene Bilanz verbunden mit einer entsprechenden Erhöhung sowohl der Zuschusshöhe als auch des möglichen BezieherInnenkreises ist hingegen anzustreben.

Kunstbegriff

Die Beibehaltung der z.T. nach fragwürdigen Kriterien bewerteten „künstlerischen Befähigung“ als Anspruchsbegründung ist abzulehnen. Voraussetzung für eine Förderung der sozialen Absicherung darf nicht eine von außen postulierte Qualität sein, sondern die berufsspezifische Arbeitssituation von Kunst- und Kulturschaffenden. Wir empfehlen daher die Formulierung: „Künstlerin, Künstler ist, wer Kunst schafft ausübt, lehrt und/oder vermittelt.“

Wir begrüßen gleichzeitig die neue Einteilung der Kurien und möchten darauf aufmerksam machen, dass die Architektur in der Auflistung fehlt und ergänzt werden muss. Problematisch scheint die fixe systematische Zuordnung der Fotografie zur bildenden Kunst, hier empfehlen wir eine eigenständige Zuordnung der KünstlerInnen, je nachdem, ob sie ihre künstlerische Tätigkeit eher der bildenden, der Filmkunst, der Visualisierung von Musik oder der performativen Kunst zuordnen.

Formulierungsvorschlag neu: „KünstlerIn im Sinne dieses Bundesgesetzes ist, wer in den Bereichen der bildenden Kunst (einschließlich Fotografie), der darstellenden Kunst, der Musik (einschließlich zeitgenössischer Ausformungen der Tonkunst), der Literatur (einschließlich literarischer Übersetzung) oder der Filmkunst (einschließlich Multimediakunst) Kunst schafft, ausübt, vermittelt oder/und lehrt.“

Alternativ: „Künstler im Sinne dieses Bundesgesetzes ist, wer in den Bereichen der bilden-

den Kunst, der darstellenden Kunst, der Musik, der Literatur (einschließlich der literarischen Übersetzung), der Filmkunst und Multimediakunst oder in einem trans- bzw. interdisziplinären Bereich im Rahmen einer selbstständigen Tätigkeit Kunst schafft, ausübt, vermittelt und/oder lehrt.“

Problematisch bleibt auch die derzeitige Praxis: Zwar entscheidet eine Kurie über die Berufseigenschaft KünstlerIn; die Entscheidung über die einzelnen Einkommensposten hinsichtlich künstlerischer Tätigkeit obliegt aber dem Vollzug durch den K-SVF. Letztlich obliegt die Entscheidung der Frage Kunst: Ja oder Nein aktuell, und auch nun unkorrigiert, dem Vollzug durch den K-SVF.

Ausnahmeregelungen Mindesteinkommensgrenze

Grundsätzlich ist die Novelle vom Ansatz getragen, Maßnahmen zu treffen, die verhindern, dass es in Zukunft in größerem Maß zu Rückforderungen von Zuschüssen seitens des K-SVF kommen muss. Da die offensichtliche Variante, nämlich die Mindesteinkommensgrenze zu streichen oder zumindest die Möglichkeit der Rückforderung auf den vorsätzlichen Betrugsfall zu reduzieren, im Entwurf zur Novelle nicht in Betracht gezogen wird, sind als Maßnahmen eine Reihe komplizierter Ausnahmeregelungen und im Besonderen die vorgesehene Möglichkeit, den Zuschuss nachträglich anzuweisen, enthalten. Als Grundsatz gilt offenbar gegenüber den Künstlerinnen und Künstlern die Unterstellung, grob fahrlässig oder gar absichtlich ein falsches Einkommen zu prognostizieren. Dem entsprechend sind in der Novelle keine Maßnahmen enthalten, die helfen sicherzustellen, dass zuschussberechtigte KünstlerInnen auch tatsächlich vom Zuschuss profitieren können.

Als besonders problematisch bewerten wir die mit der eingeräumten Möglichkeit, im Leben fünf Mal über oder unter der Einkommensgrenze zu liegen, verbundene Maßnahme, den Zuschuss nach Ausschöpfung dieser Jahre generell erst nachträglich beziehen zu können. Angesichts der auch in den Erläuterungen zur Novelle eingeräumten Problematik der mangelnden Kontinuität künstlerischen Einkommens muss jedenfalls die Möglichkeit vorhanden sein, den Zuschuss auch nach einem fünfmaligen Verfehlen der Einkommensgrenzen wieder regulär laufend mit den Beitragszahlungen in die SVA zu erhalten.

Vom systematischem Gesichtspunkt vernachlässigt der vorliegende Entwurf generell eine Lösung für die Situation des Berufseinstiegs in eine künstlerische Tätigkeit.

IM DETAIL

Ad § 2 (1)

Streichung der z.T. nach fragwürdigen Kriterien bewerteten „künstlerischen Befähigung“ als Anspruchsbegründung. Voraussetzung für eine Förderung der sozialen Absicherung darf nicht eine von außen postulierte Qualität sein, sondern die berufsspezifische Arbeitssituation von Kunst- und Kulturschaffenden.

Änderung der Formulierung „... Werke der Kunst schafft“ in „... Kunst schafft, ausübt oder (die eigene künstlerische Praxis) vermittelt.“

Formulierungsvorschlag neu: „KünstlerIn im Sinne dieses Bundesgesetzes ist, wer in den Bereichen der bildenden Kunst (einschließlich Fotografie), der darstellenden Kunst, der Musik (einschließlich zeitgenössischer Ausformungen der Tonkunst), der Literatur (einschließlich literarischer Übersetzung) oder der Filmkunst (einschließlich Multimediakunst) Kunst schafft, ausübt vermittelt oder/und lehrt.“

Alternativ: „Künstler im Sinne dieses Bundesgesetzes ist, wer in den Bereichen der bildenden Kunst, der darstellenden Kunst, der Musik, der Literatur (einschließlich literarischer Übersetzung), der Filmkunst und Multimediakunst oder in einem trans- bzw. interdisziplinären Bereich im Rahmen einer selbständigen Tätigkeit Kunst schafft, ausübt, vermittelt und/oder lehrt.“

Ad § 5

Ausweitung des EinzahlerInnenkreises in den Künstlersozialversicherungsfonds auf alle regelmäßigen AuftraggeberInnen von Kunst- und Kulturschaffenden sowie auf kommerzielle InfrastrukturanbieterInnen zum „Konsum“ von Kunst und Kultur (Änderungen im „Künstlersozialversicherungsfondsgesetz“ und „Kunstförderungsbeitragsgesetz“ notwendig).

Verpflichtende Beitragsleistung des Bundes an den Künstlersozialversicherungsfonds.

Ad § 5 (3)

Die Aufbringung der Mittel des K-SVF durch Rückforderungen ist zu streichen.

Ad § 7

Der Kulturrat Österreich fordert mindestens zwei Sitze im Kuratorium des Künstlersozialversicherungsfonds, um in diesem Organ des Künstlersozialversicherungsfonds eine Mitsprache von (InteressenvertreterInnen von) selbständig erwerbstätigen Kunst- und Kulturschaffenden zu gewährleisten.

Ad § 9 (7)

Der Entfall von „schriftlich“ ist aus Seriositätsgründen nicht einzusehen. Wir empfehlen eine Definition von „schriftlich“, die E-Mails explizit zulässt.

Ad § 11 (7)

siehe Ad § 9 (7). Die Neuregelung der Beschlussfassung ist begrüßenswert.

Ad § 16

Die Einbeziehung der Kranken- und Unfallversicherung in die möglichen Zuschüsse durch den K-SVF ist grundsätzlich zu begrüßen.

Ad § 17 (1)

Streichung der Mindesteinkommensgrenze aus künstlerischer Tätigkeit als Anspruchsvoraussetzung für einen Zuschuss aus dem Künstlersozialversicherungsfonds.

Angleichung der oberen Einkommensgrenze (maximale Gesamteinkünfte) an die Höchstbemessungsgrundlage.

Ad § 17 (3)

siehe Ad § 2 (1).

Ad § 17 (5) 1

Eine Berücksichtigung von künstlerischen Einkünften aus unselbstständiger Tätigkeit bei Beurteilung der Untergrenze sollte jedenfalls unabhängig davon erfolgen, ob aufgrund dieser unselbstständigen künstlerischen Tätigkeit Beitragszeiten in der gesetzlichen Pensionsversicherung erworben wurden oder diese Einkünfte einer gesetzlichen Pensionsversicherung unterlegen sind.

Ad § 17 (5) 2

Die Wortfolge „sofern sie als Einkommensersatz für die Künstlerin/den Künstler dienen.“ ist ersatzlos zu streichen. Bei einem Einkommen unter der Mindesteinkommensgrenze ist von einer Verwendung als Einkommensersatz auszugehen.

Ad § 17 (6)

Die vorgeschlagene erhöhte Einkommensobergrenze für ZuschussbezieherInnen mit Anspruch auf Familienbeihilfe ist zu gering. Zudem sollte hier auch zusätzlich das Kriterium „Anspruch auf AlleinverdienerInnenabsetzbetrag“ eingeführt werden

Ad § 18 (1)

Analog zur Valorisierung der Einkommensgrenzen muss auch die Zuschusshöhe einer automatischen jährlich angepassten Erhöhung unterliegen.

Festlegung der Höhe des Zuschusses auf einen Fixbetrag für jene KünstlerInnen, deren Einkommen unter der halben Höchstbemessungsgrundlage liegt: Dieser Fixbetrag soll 50% der Versicherungsbeiträge ausmachen, die sich rechnerisch aus einem Einkommen in der Höhe der halben Höchstbeitragsgrundlage ergeben.

Festlegung der Höhe des Zuschusses auf 50% der Beitragsleistung für jene KünstlerInnen, deren Einkommen über der halben Höchstbemessungsgrundlage liegt.

Ad § 18 (4)

siehe ad § 16. Eine Erweiterung der Zuschussmöglichkeiten auf Kranken- und Unfallversicherung muss generellen Charakter haben: Entsprechend ist die Wortfolge „soweit der Zuschussbetrag Abs. 1 und 2 nicht ausgeschöpft ist“ zu streichen.

Ad § 21 (1)

Die Anfügung der vorgeschlagenen Wortfolge ist zu unterlassen. Sind alle Zuschussvoraussetzungen erfüllt, muss der Zuschuss ausbezahlt werden. Allfällige Rückforderungen sind davon jedenfalls unabhängig zu behandeln.

Ad § 21 (5)

Eine unbefristete Umstellung der Art der Zuschussleistung (im Nachhinein) führt perspektivisch automatisch zu neuen Härtefällen, die durch die Novelle an sich verringert werden sollten. Hier ist jedenfalls eine Regelung zu treffen, die auf eine zeitliche Befristung abstellt.

Ad § 23

Soll zur Gänze entfallen.

ERGÄNZUNGEN

Ad § 26 (2)

Hier ist eine Erweiterung zumindest analog der Verwertungsgesellschafts-Struktur vorzusehen.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Der Kulturrat Österreich fordert als Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Absicherung von Kunst- und Kulturschaffenden folgende Änderungen im Künstlersozialversicherungsfondsgesetz:

- Aufhebung der Option, bereits geleistete Zuschüsse des Künstlersozialversicherungsfonds bei Nicht-Erreichen der Mindesteinkommengrenze zurückzufordern.
- Streichung der Mindesteinkommengrenze aus künstlerischer Tätigkeit als Anspruchsvoraussetzung für einen Zuschuss aus dem Künstlersozialversicherungsfonds
- Ausweitung der grundsätzlich Bezugsberechtigten auf Kunst- und Kulturschaffende.
- Streichung der z.T. nach fragwürdigen Kriterien bewerteten „künstlerischen Befähigung“ als Anspruchsbegründung. Voraussetzung für eine Förderung der sozialen Absicherung darf nicht eine von außen postulierte Qualität sein, sondern die berufsspezifische Arbeitssituation von Kunst- und Kulturschaffenden.
- Ausweitung des EinzahlerInnenkreises in den Künstlersozialversicherungsfonds auf alle regelmäßigen AuftraggeberInnen von Kunst- und Kulturschaffenden sowie auf kommerzielle InfrastrukturanbieterInnen zum „Konsum“ von Kunst und Kultur (Änderungen im „Künstlersozialversicherungsfondsgesetz“ und „Kunstförderungsbeitragsgesetz“ notwendig).
- Verpflichtende Beitragsleistung des Bundes an den Künstlersozialversicherungsfonds.
- Ausweitung des Zuschusses auf alle Zweige der Pflichtversicherung (Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung statt Beschränkung auf Pensionsversicherung).
- Angleichung der oberen Einkommengrenze (maximale Gesamteinkünfte) an die Höchstbemessungsgrundlage.
- Festlegung der Höhe des Zuschusses auf einen Fixbetrag für jene KünstlerInnen, deren Einkommen unter der halben Höchstbemessungsgrundlage liegt: Dieser Fixbetrag soll 50% der Versicherungsbeiträge ausmachen, die sich rechnerisch aus einem Einkommen in der Höhe der halben Höchstbeitragsgrundlage ergeben.
- Festlegung der Höhe des Zuschusses auf 50% der Beitragsleistung für jene Künstler/innen, deren Einkommen über der halben Höchstbemessungsgrundlage liegt.

Der Kulturrat Österreich fordert darüber hinaus mindestens zwei Sitze im Kuratorium des Künstlersozialversicherungsfonds, um in diesem Organ Künstlersozialversicherungsfonds eine Mitsprache von (InteressenvertreterInnen von) selbständig erwerbstätigen Kunst- und Kulturschaffenden zu gewährleisten.

Auch wenn alle genannten Sofortmaßnahmen umgesetzt sind, ist damit lediglich ein kleiner Schritt getan. Die Forderung nach einer weiteren Verbesserung der sozialen Absicherung von Kunst- und Kulturschaffenden bleibt auch danach bestehen. Ziel muss die Schaffung einer sozialen

Absicherung sein, die die prekäre Arbeitssituation – nicht nur ! – von Kunst- und Kulturschaffenden anerkennt.

Die grundsätzliche Forderung des Kulturrat Österreich lautet daher: Recht auf soziale Rechte für alle!