

Abschaffung der Parallelgesetzgebung – ein wichtiges Anliegen?



© Birgit Reitz-Hofmann - Fotolia.com

Beate Glück, Josef Souhrada und Martin Zach haben in der Zeitschrift „Soziale Sicherheit“ (Ausgabe 11/2017) den Vorschlag gemacht, die gesetzgeberische Praxis, in den Sozialversicherungsgesetzen parallele Regelungen im jeweiligen Gesetz eigens darzustellen, aufzugeben und diese Materien in einem einzigen Gesetz zu regeln. Als Begründung wird der erheblich geringere Aufwand bei den Novellierungen, aber auch eine leichtere Handhabung und Lesbarkeit der Bestimmungen durch den Rechtsunterworfenen angeführt.

Als jemand, der jahrzehntelang die Sozialversicherungsgesetze als Handwerkszeug – sei es als Berater, Vertreter vor dem Arbeits- und Sozialgericht, Versicherungsvertreter oder selbst Betroffener – zu verwenden hatte, fürchte ich mich vor der Verwirklichung eines solchen Vorhabens. Denn derzeit benötigt der Rechtssuchende im Großen und Ganzen nur die Lektüre eines Gesetzes. Würde die bisherige Praxis aufgegeben, müsste er in jedem Fall immer zwei Gesetze heranziehen und bei der Lösung fast jedes sozialversicherungsrechtlichen Problems zwischen zwei Gesetzen hin- und herpendeln. Das, was derzeit – lediglich mit geringem Aufwand – bei einem FSVG-Problem eintritt, nämlich die abwechselnde Lektüre von FSVG und GSVG, würde für sämtliche Rechtsfragen auch aus dem GSVG, BSVG und B-KUVG gelten, allerdings mit einem wesentlich erhöhten Arbeitsaufwand. Der allfälligen Vereinfachung auf der Ebene der Vorbereitung der Gesetzgebung – Ministerien und Begutachtung – stünde eine erhebliche Verschlechterung aufseiten der Rechtsanwender – Versicherte und ihre Berater sowie Vertreter, Sozialversicherungsträger in der Vollziehung der Gesetze – gegenüber.

Jeder Leser eines Gesetzes kann ein Lied davon singen, dass Verweisungen auf andere Vorschriften ein nicht geringes Ärgernis sind. Dieses geradezu zum Prinzip des Sozialversicherungsrechts zu machen, erscheint widersinnig. Eine Reduktion der Anzahl der Paragraphen des gesamten SV-Rechts würde sicher den Anschein einer Vereinfachung erwecken, für den Rechtssuchenden würde sie aber eine Erschwerung des Zugangs zum Recht bedeuten. Ganz abgesehen davon bildete die Notwendigkeit von Verweisungen einen neuerlichen Quell möglicher Fehler und Interpretationsprobleme.

Jilke hat in der „Sozialen Sicherheit“ (Ausgabe 4/2018, S. 161 f.) an ein paar Beispielen aufgezeigt, dass die Ab-

schaffung der Parallelgesetzgebung gar kein einfaches Vorhaben wäre. Ich wage zu behaupten, dass es ein Monsterprojekt wäre, das enorme Arbeitskraft für längere Zeit binden würde. Ob das Ergebnis dann wirklich umsetzbar wäre, erscheint mir angesichts früherer Versuche, das SV-Recht zu vereinfachen, sehr ungewiss. Dabei wäre es ganz einfach, dem Rechtssuchenden das Leben durch legistische Maßnahmen zu erleichtern: Man müsste nur eine größere Sorgfalt für die Schluss- und Übergangsbestimmungen aufwenden. Vor allem müsste man sich laufend die Frage stellen, ob alles, was heutzutage in derartige Bestimmungen gepackt wird, dort wirklich seinen richtigen Platz hat. Außerdem wäre bei der Formulierung auf eine sorgfältigere Ausdrucksweise Wert zu legen.

Hier nur ein paar ausgewählte Beispiele:

- § 70 ASVG normiert bei Überschreitung der Höchstbeitragsgrundlage in einem Kalenderjahr einen Anspruch auf Beitragserstattung. Dies gilt aber erst für Beiträge, die nach 2004 bezahlt wurden. Für Beiträge, die bis dahin entrichtet wurden, sah das Gesetz eine Wahlmöglichkeit vor: Neben der Beitragserstattung konnten die Beiträge auch zur Erhöhung der Pension in Form eines besonderen Steigerungsbetrags führen. § 617 Abs. 6 hält diese Möglichkeit für die Beiträge, die vor 2005 gezahlt wurden, weiterhin aufrecht.

Der Aufwand für die Feststellung, für welche Beiträge die alte und für welche Beiträge die neue Rechtslage gilt, ist beträchtlich. Am raschesten geht es wohl mit der SozDok: Man gibt in der Suchmaske „§ 70 ASVG“ ein. Es erscheint § 70 ASVG in der aktuellen Rechtslage. Sechs Klicks sind erforderlich, um zu der Variante des Gesetzes zu kommen, die dem Versicherten die Wahlmöglichkeit zwischen Pensionserhöhung und Rückzahlung (eines Teils) des Beitrags gibt. Ein weiterer Klick zurück in die andere Richtung führt zur Fassung der 62. Novelle, mit der die Regelung geändert wurde. Ein



Dr. Manfred Gründler

war in den Jahren von 1999 bis 2001 Vizepräsident des Hauptverbandes der österr. Sozialversicherungsträger, in den Jahren von 1998 bis 2000 Generalsekretär-Stv. der Wirtschaftskammer Österreich und von 1987 bis 1998 Leiter der sozialpolitischen Abteilung der Wirtschaftskammer Niederösterreich.

weiterer Klick auf den „i“-Button leitet zur „Dokumentinformation“ weiter, aus der eine Übergangsbestimmung in § 617 Abs. 6 ASVG zu ersehen ist. Ein weiterer Klick führt dann zu dieser Bestimmung und damit zur ersehnten Auskunft, für welche Fälle § 70 in der alten Fassung weiterhin gilt. Neun Klicks waren erforderlich, um die gewünschte Information zu erhalten. Das empfindet man schon als Zumutung. Denn bei jedem Klick zurück muss ja der Text zumindest überflogen werden, um festzustellen, ob man schon bei der gesuchten Rechtslage angelangt ist. Von den Widrigkeiten, die einem das Internet und der eigene Computer bei der Gelegenheit gern spielen, ganz zu schweigen.

Das alles würde man sich ersparen, hätte man die alte Regelung für Beitragszahlungen bis zum Jahr 2004 im Dauerrecht des § 70 belassen.

Dies ist nur ein beliebiges Beispiel für eine durchgehende Praxis, Regelungen, die für die Zukunft außer Kraft gesetzt werden, aber für einen bestimmten Personenkreis weiterwirken, in Übergangsbestimmungen zu verstecken. Man hat den Eindruck, dass es den Legisten darum geht, den Gesetzestext „rein“ oder „schlank“ zu erhalten, ohne zu bedenken, dass der Rechtsanwender, der täglich mit dem Gesetz zu tun hat, darunter leidet, dass er dauernd in irgendwelchen Paragraphen meist jenseits der 600 oder jetzt schon 700 zu suchen hat.

- Auf ein spezielles Problem habe ich schon einmal hingewiesen:¹ Nach dem eindeutigen Wortlaut der Überschriften und den Einleitungssätzen zu §§ 227 und 227a ASVG können Personen, die vor dem Jahr 1955 geboren sind, keine Ersatzzeiten für die Zeit ab 1. Jänner 2005 erwerben. Die Übergangsbestimmung des § 617 Abs. 3 ASVG ist kein taugliches Instrument, ihnen diese Ersatzzeiten zu retten. Dafür bräuchte es (am besten) eine eindeutige Regelung in den §§ 227 und 227a. (Dass sich die Pensionsversicherungsträger – gesetzwidrig, aber verständlich – nicht an das Gesetz halten und trotzdem von Ersatzzeiten in dieser Zeit ausgehen, stellt keine Abhilfe für dieses Problem dar.)
- Für die Praxis, im Dauerrecht auch wichtigste Materien nicht oder nicht vollständig oder eigentlich unrichtig zu regeln, ist § 222 ASVG ein gutes Beispiel. Diese Bestimmung zählt die Leistungen der Pensionsversicherung auf. Aus dem Versicherungsfall des Alters gibt es demnach (seit 1. Juli 2004) nur die Alterspension. Dass sich das Gesetz selbst Lügen straft, erfährt man erst, wenn man sich bis zum § 607 und dann weiter zu § 617 und schließlich auch noch zu § 25 APG durchgearbeitet hat – und siehe da, die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer gibt es auch heute noch.

- Es ist auch kaum verständlich, dass die vielen Übergangsbestimmungen zur vorzeitigen Alterspension, besonders aber die neu eingeführte „Hacklerpension“, es nicht ins „Dauerrecht“ geschafft haben. Immerhin hatten sie über ein Jahrzehnt eine überragende Bedeutung für die Versicherten und die gesamte Pensionsversicherung.

- Die Hoffnung, dass die unselige Praxis, dauerrechtliche Regelungen in Übergangsbestimmungen zu verstecken, mit dem APG ein Ende gefunden hat, musste man leider sofort begraben. Da liest man den § 6 APG mit der Überschrift „Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeitspension, Ausmaß“ und glaubt, man kennt sich aus. Als gebranntes Kind blättert man weiter und stößt auf § 16 Abs. 7, der noch weitere Berechnungsregeln enthält. Vielleicht ist diese Bestimmung erst im Zuge der parlamentarischen Beratungen in das Gesetz gekommen und konnte damals aus irgendwelchen Gründen nicht in den § 6 eingearbeitet werden. Aber seither sind auch schon wieder mehr als zehn Jahre vergangen und man hätte diesen Lapsus doch schon bereinigen können – noch dazu, wo diese Bestimmung auch schon einmal novelliert wurde.

- Auch die Regelung des § 16 Abs. 6 APG über das Anfallsalter für Frauen hätte durchaus einen Platz im Dauerrecht des § 4 APG verdient.

- Was die Verständlichkeit bzw. leichtere Lesbarkeit anlangt, stellt § 25 Abs. 3 APG ein besonderes Schmankerl dar: Da spricht das Gesetz z. B. von Versicherten, die „vor dem 1. Jänner 1956“, und von solchen, die „nach dem 31. Dezember 1955 und vor dem 1. Jänner 1957“ geboren sind, statt von Versicherten, die im Jahr 1955², und Versicherten, die im Jahr 1956 geboren sind, oder von Versicherten des Jahrgangs 1955 bzw. des Jahrgangs 1956. Dabei stellt diese komplizierte Ausdrucksweise schon einen Fortschritt gegenüber der unseligen Formulierung im § 607 Abs. 10 ASVG dar (z. B.: „an die Stelle des 738. Lebensmonates [tritt], wenn der Versicherte diesen Lebensmonat vollendet im Juli oder August oder September 2004 der 740. Lebensmonat ...“).

Diese Beispiele sind nur ein winzig kleiner Ausschnitt aus dem Problembereich „Schluss- und Übergangsbestimmungen“. Profis der SV-Träger können gar nicht mehr aufhören, Beispiele zu nennen, wenn sie darauf angesprochen werden. Eine Bereinigung hätte den Vorteil, dass man kein riesiges Unternehmen starten müsste, sondern man könnte Stück für Stück vorgehen und in kleinen Schritten, aber stetig das Ziel, die Sozialversicherungsgesetze lesbarer zu machen, verfolgen. Nach ein paar Jahren hätte man ohne viel Aufhebens eine riesige Reform vollbracht.

¹ Soziale Sicherheit 4/2010.

² Ältere Versicherte kommen nicht infrage, weil für sie das APG nicht gilt.