



Mehr Effizienz durch weniger Parallelgesetzgebung in den Sozialversicherungsgesetzen

1 Einleitung

Mangelnde Effizienz ist eine Erfolgsbremse. Im WIFO-Monatsbericht im September 2017 wurde mangelnde Effizienz (=durch überhöhten Aufwand erkaufte Erfolge bzw. unzureichende Erfolge trotz hohem Aufwand) thematisiert. Reformen müssen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik ansetzen: Es gilt, auf politischer Ebene ein Grundverständnis über wünschenswerte Entwicklungen zu erarbeiten, diese auf konkrete und konsistente Ziele herunterzubrechen und deren Realisierung zu kontrollieren.¹

Im Sozialversicherungsbereich gelten derzeit neben dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) noch andere Sozialversicherungsgesetze wie das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (GSVG), das Bauern-Sozialversicherungsgesetz (BSVG), das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (B-KUVG) und das Notarversicherungsgesetz (NVG). Alle diese Gesetze regeln im Wesentlichen für denselben Versicherungszweig dieselben Themen – dies allerdings für jeweils einen anderen Personenkreis. Alle diese „Parallelgesetze“ sind dem ASVG in Aufbau und Inhalt nicht nur nachempfunden, sondern über weite Strecken auch textgleich gestaltet.² Eine Ände-

rung im ASVG löst daher im Wesentlichen gleichlautende Novellen (mindestens) im GSVG, BSVG und oft auch im B-KUVG und/oder NVG aus. In organisatorischen Zusammenhängen gibt es Parallelen auch im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG).³

In diesem Artikel soll neben einer einleitenden Darstellung des Phänomens der Parallelgesetzgebung, ihrer Vor- und Nachteile, vor allem eine erste Bilanz über ihr konkretes Ausmaß gezogen werden. Analysiert wurde das Novellierungsgeschehen des ASVG, GSVG, BSVG, B-KUVG und NVG seit dem Jahr 2000. Es wird in einer ersten Annäherung aufgezeigt, dass der Anteil an Parallelgesetzgebung erheblich ist: Immerhin 28 Prozent, also über ein Viertel aller Novellierungsanordnungen betrafen parallele Regelungen.⁴ Anders ausgedrückt: Allein seit dem Jahr 2000 sind 1.615 von 5.765 Novellierungsanordnungen durch Parallelgesetzgebung verursacht worden. Es scheint also nicht übertrieben zu behaupten: Würde über längere Zeit statt der üblichen oft vier parallelen Novellierungen (ASVG, GSVG, BSVG, B-KUVG) nur *eine* Änderung vorgenommen, dann ließe sich die Zahl der Paragraphen des österreichischen Sozialversicherungsrechts deutlich senken (bei

¹ Tichy, Mangelnde Effizienz als Erfolgsbremse, WIFO-Monatsberichte, 2017, 90 (9), S. 677–699.

² Tomandl, Das Ende des Projekts ASVG-Neu, ZAS 2006/12, S. 67.

³ §§ 67 ff. AIVG.

⁴ Dieser Prozentsatz wäre noch viel höher, wenn die großen Pensionsversicherungsnovellen vor dem Jahr 2000 wie z. B. die 22. BSVG-Novelle, BGBl. I Nr. 140/1998, (von 115 Anordnungen waren 74 parallel, vgl. dazu in 1236 / Erläuterungen RV XX. GP die Gegenüberstellung zwischen BSVG- und den gleichartigen ASVG-Bestimmungen am Beginn des Besonderen Teils) berücksichtigt wären.

einer eingehender durchdachten Änderung auf die Hälfte bis vielleicht sogar, wenn man das Übergangsrecht mit bereinigt, auf ein Drittel der heute vorhandenen Bestimmungen). Da viele Änderungen gleichlautende Übergangsvorschriften⁵ nach sich ziehen, wäre nur noch *eine* Änderung mit einer Übergangsregelung notwendig (statt vier Änderungen samt vier Übergangsregeln).⁶ Was nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) für das Pensionskonto möglich war, nämlich eine einheitliche Basis wichtiger Aussagen und Daten bzw. (schon vorher im Pensionsversicherungsrecht üblich) gegenseitige Anrechnung, sollte auch in der Legistik möglich sein. Und dabei ist noch gar nicht die Rede davon, dass all jene Institutionen, die einen Schutz bieten, der jenem der Sozialversicherung gleichwertig ist (und deren Angehörige daher von der Sozialversicherung ausgenommen sind), alle maßgebenden Leistungsveränderungen ebenfalls nachvollziehen müssen, um den Gleichwertigkeitsstatus (und damit die Ausnahme ihrer Kunden von der Sozialversicherung) behalten zu dürfen.⁷

Zur heutigen Gliederung des Sozialversicherungsrechts

Die heutige Gliederung der Sozial(versicherungs)gesetzgebung hat gute historische Gründe, dennoch sollte sie überlegt werden. Die Zahl der Fälle, in denen eine Auslandsberührung vorliegt, geht bereits in die Millionen. Das Europarecht verbietet nicht, unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherheit für verschiedene soziale oder berufliche Gruppen zu

schaffen.⁸ Es verfolgt allerdings weiterführend einen anderen Ansatz als die österreichische Legistik. Die Umstände der Gewährung einer Leistung und deren Finanzierungsweise können am Wesen dieser Leistung nichts ändern, wie am Beispiel des Pflegegeldes entschieden wurde.⁹ Europarechtliche Regeln stellen nicht darauf ab, wie sozialer Schutz *organisiert* ist, sondern *welchen Inhalt* dieser Schutz hat. Konsequenterweise ist sein Geltungsbereich nicht definiert nach Rechtsträgern, Gebieten (oder innerstaatlichen Gesetzen ...), sondern gilt organisationsunabhängig für „alle Rechtsvorschriften“, die Zweige sozialer Sicherheit wie „Leistungen bei Krankheit“, „Leistungen bei Mutterschaft“, „Leistungen bei Alter“ usw. betreffen.¹⁰ In der Praxis behilft sich Österreich damit, dass es nach außen zumindest auf oberster Ebene eine einheitliche Organisationsform gibt: den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband). Dies auch dann, wenn (organisatorisch) gar kein Sozialversicherungsträger zuständig ist, sondern z. B. ein Land, eine Gemeinde (Krankenfürsorgeanstalten [KFA]¹¹), ein Fonds einer Freiberuflerkammer oder in diesem Rahmen auch ein Unternehmen der Privatversicherung.¹² Der Hauptverband ist nach den §§ 4 f. Sozialversicherungsergänzungsgesetz (SV-EG) Verbindungsstelle und Zugangsstelle auch dann, wenn er außerhalb der Sozialversicherung für Rechtsträger tätig wird, deren Leistungen unter die europarechtlichen Verordnungen fallen. Diese Organisation (einheitlich nach außen, gegliedert nach innen) hat Tradition: Bereits das Auslandsrenten-Übernahmegesetz (ARÜG), das

- 5 Im ASVG reichen die Schlussbestimmungen (Stand Nov. 2017) von § 547 bis § 712, im GSVG von § 256 bis § 370 usw., ein Beispiel einer parallelen Übergangsbestimmung ist in BGBl. I Nr. 144/2015 zu finden (§ 693 Abs. 3 ASVG, § 361 Abs. 2 GSVG sowie § 353 Abs. 2 BSVG). Dass man das sozialrechtliche Übergangsrecht nicht bereinigen „könne“, ist falsch. Es mag bis in die 1990er Jahre mangels technischer Hilfsmittel schwieriger als heute gewesen sein und brächte auch heute noch zweifellos einen gewissen Arbeitsaufwand. Aber machbar ist es. Viele Übergangsregeln haben nur punktuelle Wirkungen und sind seit Jahrzehnten obsolet (keine eigenständige normative Bedeutung von Inkrafttretensbestimmungen: Thienel, Art. 49 B-VG und die Bestimmung des zeitlichen Geltungsbereiches von Bundesgesetzen, ÖJZ 1990, S. 161). Es war im Jahr 1989 schon ein vollständig neues ASVG im Entwurf vorhanden, dieses „ASVG 1989“ kam aber über das Begutachtungsverfahren nicht hinaus, in dem sich viel Beharrungsvermögen äußerte und auch das Übergangsrecht in Einzelbestimmungen thematisiert wurde. Das Übergangsrecht war in diesem Entwurf kodifiziert, vgl. Erläuterungen zu diesem Entwurf, „Dadurch kann der größte Teil aller Übergangsbestimmungen zu den 43 Novellen und den sonstigen Änderungen des ASVG aus dem Rechtsbestand eliminiert werden ... Die Eliminierung bezieht sich naturgemäß nur auf Zeiträume nach dem Inkrafttreten des neuen ASVG; die Übergangsbestimmungen bleiben daher für die davorliegenden Zeiträume voll in Geltung.“ Auch im Rahmen der Rechtsbereinigungskommission in den 1990er Jahren gab es erfolgversprechende Vorarbeiten und Entwürfe. Generell aufheben darf man die Übergangsbestimmungen keineswegs, es verbirgt sich hin und wieder Dauerrecht darin. Quellen: Entwurf BMS 20.001/7-1/1987 vom 28.8.1987, Stellungnahme des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger, 15-42.01/88 Sd/En vom 17.6.1988. An das Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 1. BRBG, BGBl. I Nr. 191/1999, und das Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz, BGBl. I Nr. 2/2008, darf ebenfalls erinnert werden.
- 6 Souhrada, Zur Gesetzestechnik im Sozialrecht. In: Zeichen und Zauber des Rechts. Festschrift Lachmayer. Editions Weblaw, Bern 2014. ISBN 978-3-906029-89-4, S. 286 ff.
- 7 Ausnahmen für Angehörige von Rechtsträgern mit gleichwertigen Leistungen siehe § 6, § 5 Abs. 1 Z 3 ASVG, wobei die Zugehörigkeitszeiten aber wieder für Leistungen in der Krankenversicherung des ASVG angerechnet werden: § 121 Abs. 4 Z 2 und 4 ASVG. Was das für den Wortlaut einer einschlägigen Regelung bedeutet, kann am Beispiel der Satzung der KFA Wien (Krankenfürsorgeanstalt der Bediensteten der Stadt Wien) nachvollzogen werden (vgl. z. B. die Regeln über die Angehörigeneigenschaft dort in § 6 mit jenen in § 123 ASVG): https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Gemeinderecht/GEMRE_WI_90101_D080_040/GEMRE_WI_90101_D080_040.pdf (aufgerufen: 25.9.2017).
- 8 EuGH 8.3.2001, C-215/99, Rs. Jauch gegen Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, Rz 32.
- 9 EuGH a. a. O, Rz 28, wo das österreichische Pflegegeld unabhängig davon, ob es beitragsunabhängig ist oder nicht, als eine finanzielle Leistung bei Krankheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer angesehen wurde und es unbeachtlich war, dass das Pflegegeld die Rente, die aus anderen Gründen als Krankheit gewährt wird, im Hinblick auf die Pflegebedürftigkeit des Betroffenen finanziell ergänzen sollte.
- 10 Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.
- 11 Liste der 15 Krankenfürsorgeanstalten siehe § 2 Abs. 1 Z 2 B-KUVG, die Ausnahme für Dienstnehmer und Vorstandsmitglieder der Salzburger Sparkasse siehe § 5 Abs. 1 Z 3 lit. a. Schlussteil ASVG.
- 12 § 5 und §§ 14a ff. GSVG.



Mag. Beate Glück
leitet die Rechtsdokumentation SozDok im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.



Dir. Dr. Josef Souhrada
ist Leiter der Geschäftsbereiche Recht und Personal im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.



Mag. Martin Zach LL.M.
ist Leiter der Abteilung Recht-Grundsatz und Aufsicht in der Sektion Sozialversicherung im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

EU-Beamten-Sozialversicherungsgesetz (EUB-SVG), aber auch die internationalen Sozialversicherungsabkommen liegen auf ihrer Linie.

2 Parallelgesetzgebung – theoretische Varianten und Beispiele

Parallelgesetzgebung gibt es in unterschiedlichen Varianten: Ein (im Wesentlichen gleicher) Sachverhalt findet sich tatsächlich parallel, also mehrfach in jeweils anderen Gesetzen, geregelt (vgl. die ersten beiden nachstehend genannten Fallgruppen). Es liegt auf der Hand, dass diese Art von Parallelität Redundanzen erzeugt. Es ist diese Form von „Parallelgesetzgebung“, mit der sich dieser Artikel im Weiteren auseinandersetzt. Auf derartige bereits aktuell mehr oder weniger einheitliche Regelungen etwa im Leistungsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung verweist u. a. auch die sogenannte *Effizienzstudie*¹³, wenn sie im Zusammenhang mit der Systematisierung bzw. der rechtlichen Verortung der Unterschiede u. a. im Leistungsrecht eine Gruppe „Keine gesetzlichen Unterschiede“ bildet.¹⁴ Der Vollständigkeit halber ist aber auch auf eine andere Form von Parallelität in der Gesetzgebung hinzuweisen: Diese liegt nicht in der mehrfachen Regelung desselben Sachverhalts, sondern darin, dass sich die Regelung eines an sich einheitlichen Sachverhalts erst durch die Zusammenschau mehrerer, ähnliche Sachverhalte regelnder Gesetze erschließt. Hier liegt die Parallelität darin, dass ein Regelungsbereich (in unserem Beispiel: das Sozialversicherungsrecht) durch mehrere Gesetze („parallel“) geregelt wird – und sich erst durch die Zusammenschau aller einschlägigen Gesetze ergibt, was „Recht“ ist (vgl. die letzten beiden der nachstehend genannten Fallgrup-

Parallelgesetzgebung manifestiert sich in unterschiedlichen Varianten gleicher Inhalte im ASVG und anderen Gesetzen – oder darin, dass ein Regelungsbereich erst in der Zusammenschau mehrerer Gesetze geregelt wird. Beides sollte vermieden werden.

pen). Diese Regelungsweise ist zwar vielleicht „ökonomischer“ (für wen?), aber fördert nicht unbedingt die Zugänglichkeit des Rechts für die jeweiligen Betroffenen. Ein Musterbeispiel dafür ist die Sozialversicherung für freie Berufe: Für diese gibt es zwar ein eigenes Gesetz, das „Freiberuflichen Sozialversicherungsgesetz“ (FSVG), das aber in seinem § 3 auf das GSVG verweist, wenn es um die Pensionsversicherung geht, und auf das ASVG hinsichtlich der Unfallversicherung.

Grundsätzlich gilt: Das Sozialversicherungsrecht besticht durch eine hervorragende Novellierungstechnik. Und es liegt auf der Hand, dass historische Entwicklungen und unterschiedliche politische Ziele auch unterschiedliche Gesetzestexte bewirken können.

Die Frage ist aber, ob strukturell etwas verändert werden sollte.

Wir unterscheiden die folgenden Fallvarianten:

- Ein Text steht in allen Gesetzen gleich.
- Ein Text wird leicht angepasst, im Kern unverändert in allen Gesetzen aufgenommen.
- Ein Gesetz enthält allgemeine Regeln und verweist im Übrigen auf ein anderes Gesetz.
- Ein Gesetz enthält keine Regeln, sondern ein anderes Gesetz enthält die Regeln, die man im ersten Gesetz suchen würde.

2.1 Ein Text steht in allen Gesetzen gleich – § 149 ASVG und seine Parallelbestimmungen, Paragraphenüberschriften des Ausgleichszulagenrechts im ASVG, GSVG und BSVG

1. Beispiel: Im Jahr 2015 wurden in einer Sammelnovelle¹⁵, BGBl. I Nr. 113/2015, in der auch das Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz erlassen wurde, in § 149 Abs. 2 ASVG Regelungen hinsichtlich des Missbrauchs der e-card getroffen. Der erste Satz des Abs. 2 wurde durch zwei neue Sätze ersetzt. Diese Änderung wurde in den §§ 98 GSVG, 92 BSVG, 68 B-KUVG gleichlautend nachgezogen (vgl. Abb. 1).¹⁶

2. Beispiel: Das Thema lässt sich optisch gut an Paragraphenüberschriften festmachen (vgl. Abb. 2): hier am ASVG, GSVG und BSVG im Bereich der Ausgleichszulagen und der Rehabilitation bzw. Gesundheitsvorsorge (eine vollständige Gegenüberstellung

Abb. 1: Textvergleich zwischen den Novellierungsanordnungen zu § 149 ASVG und zu § 92 BSVG im BGBl. I Nr. 113/2015 – gleicher Text

181. (Grundsatzbestimmung) § 149 Abs. 2 erster Satz wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Die Verträge mit den in Abs. 1 genannten Krankenanstalten bedürfen zu ihrer Rechtsgültigkeit der schriftlichen Form und haben insbesondere nähere Bestimmungen über die Einweisung, die Überprüfung der Identität des Patienten/der Patientin und die rechtmäßige Verwendung der e-card, die Einsichtnahme in alle Unterlagen für die Beurteilung des Krankheitsfalles, wie zB in die Krankengeschichte, Röntgenaufnahmen, Laboratoriumsbefunde, ferner über die ärztliche Untersuchung durch einen vom Versicherungsträger beauftragten Facharzt/eine vom Versicherungsträger beauftragte Fachärztin in der Anstalt im Einvernehmen mit dieser zu enthalten. Die Überprüfung der Identität ist für Patienten/Patientinnen bis zum vollendeten 14. Lebensjahr nur im Zweifelsfall vorzunehmen.“

¹³ Efficiency Review of Austria's Social Insurance and Healthcare System, <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=424> (aufgerufen: 25.9.2017).

¹⁴ Vgl. Effizienzstudie, Quellenzitat siehe Fn. 13, Teil 2, Rechtliche Fragestellungen (Final 12.7.17), S. 35 ff.: „3.2. ... Aus rechtlicher Hinsicht bietet sich freilich ein anderer Ansatz zur Systematisierung an. Dieser besteht darin, danach zu differenzieren, auf welcher rechtlichen Ebene die jeweiligen Unterschiede verortet sind. Bei diesem Zugang lassen sich im Grunde sechs Gruppen unterscheiden: ... 3.2.1. Keine gesetzlichen Unterschiede / Die erste Gruppe betrifft jene Leistungen, hinsichtlich derer bereits jetzt keine (nennenswerten) Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen der gesetzlichen Krankenversicherung bestehen. In diesem Sinne bereits de facto harmonisiert sind die folgenden Leistungen: ...“.

¹⁵ Nach den „Legistischen Richtlinien 1990“ herrscht zwar der Grundsatz der Einzelnovellierung (= jede Änderung eines Gesetzes ist mit einer gesonderten Novelle vorzunehmen), ausnahmsweise dürfen aber auch die Änderungen sachlich zusammengehörender Gesetze in einer einzigen Novelle zusammengefasst werden (sogenannte Sammelnovelle), Richtlinie 65 der „Legistischen Richtlinien 1990“ https://www.bka.gv.at/e-recht-legistische-richtlinien#Legistische_Richtlinien (aufgerufen: 25.9.2017).

¹⁶ Art. 3 Z 1, Art. 4 Z 1, Art. 5 Z 1 BGBl. I Nr. 113/2015.

von ASVG und GSVG ist im GSVG-Kommentar¹⁷ enthalten). Ob es nicht doch ausreichen würde, statt etwa 70 Bestimmungen (noch ohne Übergangsrecht) nur etwa 25 Regeln zu haben? Auch dabei könnte in einzelnen Absätzen auf besondere Situationen von Berufsgruppen Rücksicht genommen werden.

2.2 Ein Text wird leicht angepasst, im Kern unverändert in allen Gesetzen aufgenommen – § 446 ASVG und seine Parallelbestimmungen

Ebenfalls im Jahr 2015 wurde in der Sammelnovelle „Sozialrechts-Änderungsgesetz 2015“, BGBl. I Nr. 162/2015, die gesamte Bestimmung über Vermögensanlagen in § 446 ASVG neu gefasst.¹⁸ Diese

Abb. 3: Auszug eines Textvergleichs zwischen den konsolidierten Fassungen des § 446 ASVG und des § 218 GSVG im Stand BGBl. I Nr. 162/2015 – leicht angepasster Text

Vermögensanlage	
§ 218446. (1) Die zur Anlage verfügbaren Mittel der <u>Versicherungsträger</u> (des <u>Versicherungsträgers/Hauptverbandes</u>) sind grundsätzlich zinsbringend anzulegen. Anlagesicherheit und Liquidität haben Vorrang gegenüber der Erzielung eines angemessenen Ertrages. Die Mittel dürfen im Sinne der Anlagesicherheit unbeschadet des Abs. 3 und des § 219447 nur angelegt werden:	
1.	in verzinslichen Schuldverschreibungen (verzinslichen Wertpapieren), die in Euro von Mitgliedstaaten (bzw. deren Teilstaaten, Bundesländern, Provinzen) des EWR begeben wurden, deren Bonität als zweifelsfrei vorhanden erachtet wird, oder
2.	in verzinslichen Schuldverschreibungen, die in Euro von Kreditinstituten begeben wurden, deren Bonität als zweifelsfrei vorhanden erachtet wird und die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat des EWR haben, oder
3.	in auf Euro lautenden Einlagen bei Kreditinstituten, deren Bonität als zweifelsfrei vorhanden erachtet wird und die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat des EWR haben, oder

Neufassung wurde in den §§ 218 GSVG, 206 BSVG, 152 B-KUVG, 78 NVG nahezu gleichlautend nachgezogen.¹⁹

Abb. 2: Übersicht über die Paragrafenüberschriften des ASVG, GSVG und BSVG im Bereich der Ausgleichszulagen und der Rehabilitation

ASVG		GSVG		BSVG	
Ausgleichszulage zu Pensionen aus der Pensionsversicherung	§ Nr.	Ausgleichszulage	§ Nr.	Ausgleichszulage	§ Nr.
Voraussetzungen für den Anspruch auf Ausgleichszulage	292	Voraussetzungen für den Anspruch auf Ausgleichszulage	149	Voraussetzungen für den Anspruch auf Ausgleichszulage	140
Richtsätze	293	Richtsätze	150	Richtsätze	141
Unterhaltsansprüche und Nettoeinkommen	294	Unterhaltsansprüche und Nettoeinkommen	151	Unterhaltsansprüche und Nettoeinkommen	142
Anwendung der Bestimmungen über die Pensionen auf die Ausgleichszulage	295	Anwendung der Bestimmungen über die Pensionen auf die Ausgleichszulage	152	Anwendung der Bestimmungen über die Pensionen auf die Ausgleichszulage	143
Höhe und Feststellung der Ausgleichszulage	296	Höhe und Feststellung der Ausgleichszulage	153	Höhe und Feststellung der Ausgleichszulage	144
Verwaltungshilfe der Träger der Sozialhilfe	297	Verwaltungshilfe der Träger der Sozialhilfe	154	Verwaltungshilfe der Träger der Sozialhilfe	145
Verpflichtung zur Anzeige von Änderungen des Nettoeinkommens und des in Betracht kommenden Richtsatzes	298	Verpflichtung zur Anzeige von Änderungen des Nettoeinkommens und des in Betracht kommenden Richtsatzes	155	Verpflichtung zur Anzeige von Änderungen des Nettoeinkommens und des in Betracht kommenden Richtsatzes	146
Tragung des Aufwandes für die Ausgleichszulage	299	Tragung des Aufwandes für die Ausgleichszulage	156	Tragung des Aufwandes für die Ausgleichszulage	147
Rehabilitation und Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge		Rehabilitation und Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge		Rehabilitation und Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge	
Aufgaben der Rehabilitation	300	Aufgaben der Rehabilitation	157	Aufgaben der Rehabilitation	150
Maßnahmen der Rehabilitation	301	Maßnahmen der Rehabilitation	158	Maßnahmen der Rehabilitation	150a
		Angehörige	159	Angehörige	151
Medizinische Maßnahmen	302	Medizinische Maßnahmen	160	Medizinische Maßnahmen	152
Berufliche Maßnahmen	303	Berufliche Maßnahmen	161	Berufliche Maßnahmen	153
Soziale Maßnahmen	304	Soziale Maßnahmen	162	Soziale Maßnahmen	154
Einleitung von Maßnahmen der Rehabilitation des Pensionsversicherungsträgers	305	Einleitung von Maßnahmen der Rehabilitation des Versicherungsträgers	163	Einleitung von Maßnahmen der Rehabilitation des Versicherungsträgers	155
Übergangsgeld	306	Übergangsgeld	164	Übergangsgeld	156
Anspruch auf Pension während der Rehabilitation	307	Anspruch auf Pension während der Rehabilitation	165	Anspruch auf Pension während der Rehabilitation	157
Übertragung der Durchführung von Maßnahmen der Rehabilitation, Kostenersatz	307a	Übertragung der Durchführung von Maßnahmen der Rehabilitation	166	Übertragung der Durchführung von Maßnahmen der Rehabilitation	158
Versagung	307b	Versagung	167	Versagung	159
Vereinbarungen zur Durchführung der Rehabilitation	307c	Vereinbarung zur Durchführung der Rehabilitation	168	Vereinbarung zur Durchführung der Rehabilitation	160
Gesundheitsvorsorge der Pensionsversicherungsträger	307d	Gesundheitsvorsorge des Versicherungsträgers	169	Gesundheitsvorsorge des Versicherungsträgers	161
Geldleistungen während der Gewährung von Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge durch den Pensionsversicherungsträger	307e	Geldleistungen während der Gewährung von Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge durch den Versicherungsträger	170	Geldleistungen während der Gewährung von Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge durch den Versicherungsträger	162
Pension und Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge	307f	Pension und Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge	171	Pension und Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge	163
Kompetenzzentrum Begutachtung	307g	Kompetenzzentrum Begutachtung	171a	Kompetenzzentrum Begutachtung	163a
Gutachtenserstellung	307h				

17 Sonntag (Hrsg.), Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz. Jahreskommentar GSVG⁶ (2017), S. LXIX–CII.

18 Art. 1 Teil 1 Z 19 BGBl. I Nr. 162/2015.

19 Art. 2 Teil 1 Z 24, Art. 3 Teil 1 Z 13, Art. 4 Teil 1 Z 2, Art. 6 Z 7 BGBl. I Nr. 162/2015.

Abb. 4: Im Browser angezeigtes SozDok²⁰-Dokument des § 129 B-KUVG. Der Verweis auf die jeweilige von der Anwendung ausgenommene ASVG-Bestimmung ist durch den dort gesetzten Hyperlink (farbige Schrift) zu erkennen

ABSCHNITT IV Verfahren

§ 129. Hinsichtlich des Verfahrens zur Durchführung dieses Bundesgesetzes gilt der Siebente Teil des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes mit der Maßgabe, dass

1. über den Antrag auf Zuerkennung oder über die amtswegige Feststellung einer sonstigen Leistung aus der Unfallversicherung öffentlich Bediensteter - ausgenommen eine Leistung nach § 88 Z 1 lit. b - jedenfalls ein Bescheid zu erlassen ist;
2. § 414 Abs. 2 und 3 ASVG nicht anzuwenden ist.

2.3 Ein Gesetz enthält allgemeine Regeln und verweist im Übrigen auf ein anderes Gesetz – Verfahrensbestimmungen zur Durchführung der Sozialversicherungsgesetze, Vertragsbedienstete gemeinsam mit Beamten im B-KUVG

1. Beispiel: Die §§ 194 GSVG, 182 BSVG, 129 B-KUVG, 65 NVG verweisen hinsichtlich des Verfahrens im ersten Satz auf die Bestimmungen des „Siebenten Teiles des ASVG“, wobei aber teilweise unterschiedliche Einschränkungen („mit der Maßgabe, dass“) getroffen werden. Die Nichtanwendung von bestimmten einschlägigen ASVG-Verfahrensbestimmungen (vgl. keine Anwendung von § 414 Abs. 2 und 3 ASVG) musste aber in der Sammelnovelle „2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2013“, BGBl. I Nr. 139/2013, in allen Parallelgesetzen gesondert vorgesehen werden (vgl. Abb. 4).²¹

2. Beispiel: Im B-KUVG wird nicht nur die Kranken- und Unfallversicherung der Beamten, sondern auch die der Vertragsbediensteten des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände geregelt. Hier wird auf den gemeinsamen Dienstgeber abgestellt. In manchen Fällen gelten aber für die Vertragsbediensteten trotzdem die Regeln des ASVG, was eine Übernahme von ASVG-Bestimmungen in den Bereich des

B-KUVG notwendig macht. (Vgl.: „Unbeschadet der Geltung der Bestimmungen des Ersten Teiles [Anm.: des B-KUVG] für die gemäß § 1 Abs. 1 Z 17 [Anm.: das sind die „Vertragsbediensteten“] ... Versicherten sind für diesen Personenkreis folgende Bestimmungen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes anzuwenden.“)²²

2.4 Ein Gesetz enthält keine Regeln, sondern ein anderes Gesetz enthält die Regeln, die man in diesem Gesetz suchen würde – Unfallversicherung der Gewerbetreibenden ist im ASVG

Die Kranken- und Pensionsversicherung der Gewerbetreibenden sind vollständig in einem eigenen Gesetz, dem „Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz“ (GSVG) geregelt. Es erscheint durchaus sinnvoll, dass jemand, der in einer bestimmten Form der Erwerbstätigkeit steht, seinen sozialen Schutz in einem einzigen Gesetz umfassend geregelt findet.

Allerdings ist dieses Prinzip nicht durchgehalten: Gewerbetreibende, die im GSVG (auch) ihren Unfallversicherungsschutz geregelt erwarten, finden dort nicht viel – sie sind vielmehr auf § 8 Abs. 1 Z 3 lit. a ASVG verwiesen, wo dies geregelt ist (vgl. § 181 ASVG).²³

Auch die Arbeitslosenversicherung für Selbständige findet man nicht im GSVG, sondern in § 3 AIVG, das „Freiberuflichen Sozialversicherungsgesetz“ (FSVG) wurde bereits erwähnt.

3 Parallelgesetzgebung – Vor- und Nachteile

Wie bereits einleitend festgehalten, ließe sich durch einen Wegfall „echter“ Parallelgesetzgebung, also durch die Regelung eines Sachverhalts(teils) an jeweils nur

Abb. 5: Rezeption von ASVG-Regeln für Vertragsbedienstete („§ 1 Abs. 1 Z 17“-Personenkreis)

9. § 30a samt Überschrift lautet:

„Anwendung von Bestimmungen der Abschnitte II, IV und V des Ersten Teiles des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes

§ 30a. Unbeschadet der Geltung der Bestimmungen des Ersten Teiles für die gemäß § 1 Abs. 1 Z 17 und 18 Versicherten sind für diesen Personenkreis folgende Bestimmungen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes anzuwenden:

- Verlängerung bzw. Weiterbestand der Pflichtversicherung gemäß § 11 Abs. 2,
- Wirkung der An- und Abmeldung der Pflichtversicherten gemäß § 33 Abs. 1 zweiter Satz,
- Beitragspflicht während einer Arbeitsunfähigkeit gemäß § 57,
- Fälligkeit und Einzahlung der Beiträge gemäß § 58 Abs. 1, 4 und 6,
- Entrichtung von Verzugszinsen gemäß § 59 Abs. 1,
- Abfuhr der Beiträge an die Träger der Pensionsversicherung gemäß § 63,
- Erstattung der Pensionsversicherungsbeiträge gemäß § 70 Abs. 2 bis 4 sowie
- Vergütung für die Mitwirkung an fremden Aufgaben gemäß § 82.“

20 Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts, <http://www.sozdok.at> (aufgerufen: 25.9.2017).

21 Art. 2 Z 6, Art. 3 Z 8, Art. 4 Z 5, Art. 5 Z 3 BGBl. I Nr. 139/2013.

22 Vgl. z. B. 1912/Erläuterungen RV XX. GP, Vorblatt: „Auf Grund der im Rahmen des Vertragsbedienstetenreformgesetzes, BGBl. I Nr. 10/1999, erfolgten Einbeziehung der ‚neuen‘ Vertragsbediensteten ... ergibt sich die Notwendigkeit der Rezeption weiterer ASVG-Bestimmungen in den Bereich des B-KUVG.“

23 Souhrada, Zur Gesetzestechnik im Sozialrecht, siehe Fn. 6, S. 289.

einem Ort, eine beträchtliche Reduktion des Normenmaterials im Sozialversicherungsrecht erreichen.

Der Vorteil liegt auf der Hand: Parallelgesetzgebung resultiert bei inhaltlichen Änderungen und bei Anpassungen, z. B. an EU-Richtlinien, in einer unnötigen Erhöhung des Bearbeitungsaufwands – dieser Aufwand ließe sich beträchtlich reduzieren. Eine solche *Reduktion des Normenmaterials* bewirkte aber nicht nur einen *Effizienzgewinn im Rechtserzeugungsprozess*, sondern bedeutet in der Regel auch einen *verbesserten Zugang* für die „Normadressaten“ und damit eine erhöhte Akzeptanz bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, die sich dann nicht mehr unnötig komplizierten Textmassen gegenüber sehen. Weniger Parallelgesetzgebung bedeutet also auch ein *Mehr an Rechtssicherheit*.

Der (zumindest) gesetzestechnische Fokus sollte auf Kundenfreundlichkeit liegen. Es sind zwar nicht die Versicherten (Dienstgeber, Beitragszahler) betroffen (die den Gesetzestext im Alltag wohl in den seltensten Fällen selbst lesen), sondern hauptsächlich deren Vertreter bzw. Berater. Aber unnötig komplizierte Rechtslagen schlagen sich in höheren Vollziehungskosten, aber auch in höheren Honoraren bzw. Beratungsrisiken nieder – auch wenn das (wegen einer hochkomplizierten Formulierung) fachlich gerechtfertigt sein mag: Gezahlt werden muss es von den Vertretenen und damit von den letztlich betroffenen Versicherten, Dienstgebern, Beitragszahlern. Ob über Honorare, Steuern oder Beiträge, ist dann Thema der Volkswirtschaft. Dabei ist auch klar, dass es im Zeitdruck legislatischer Tätigkeit zweifellos einfacher ist, ein neues Gesetz zu entwerfen (und die Abgrenzung zur bestehenden Rechtslage späteren Zeiten anheimzustellen), als neue Normen in vorhandene Texte einzuflechten und dabei stets beachten zu müssen, welche Bestimmungen wie behandelt werden müssen, um ungewollte Interpretationen zu vermeiden.

Ein Mehr an Rechtssicherheit ergibt sich aber auch aus der Tatsache, dass *eine Änderung nur einmal konsolidiert*²⁴ werden muss. Denn konsolidierte Gesetzesausgaben²⁵ enthalten manchmal *unterschiedliche* Texte. Dabei wird in der Praxis, vermutlich auch von der Legistin oder vom Legisten selbst, meistens auf



© skywalk154 - Fotolia.com

eine (nicht rechtsverbindliche) konsolidierte Fassung der Rechtsvorschrift zurückgegriffen.²⁶

Zu bedenken ist allerdings auch, dass – gerade aus Sicht der betroffenen Bürgerinnen und Bürger – eine sinnvolle Zusammenfassung der jeweils gerade für sie in der jeweiligen Lebenssituation relevanten Normen (hier etwa der berufsspezifische Zugang der bestehenden Sozialversicherungsgesetze, der sich in jeweils eigenständigen Gesetzen manifestiert) den Zugang zum Recht erleichtern kann. Effizienz in der Normgestaltung im Sinne von maximaler Reduktion bedeutet also nicht zwingend auch einen besseren Zugang für die Normadressaten.

Das hat bereits vor Jahren zur Überlegung geführt, zumindest das Organisationsrecht der Sozialversicherung in einem Gesetz zusammenzufassen, wenn es schon nicht möglich schien, eine Art österreichisches Sozialversicherungsgesetzbuch zu schaffen (das ja nicht zwingend jene inhaltliche Breite hätte aufweisen müssen, die dem deutschen SGB [Sozialgesetzbuch] eigen ist).

Je weniger unterschiedlich die Normtexte für einen bestimmten Bereich ausfallen, umso einfacher kann umgekehrt auch eine entsprechende Konsolidierung erfolgen. So wird die bereits in Angriff genommene Vereinheitlichung des Leistungsrechts²⁷ natürlich *auch* die Problematik einer möglichen Parallelgesetzgebung in diesem Bereich zunehmend entschärfen.

4 Begriffsbereinigung

Würde man die Reduzierung von Parallelgesetzgebung ins Auge fassen, sollte bei dieser Gelegenheit jedenfalls auch gleichzeitig eine Begriffsbereinigung im Sozialversicherungsrecht in Angriff genommen werden.

Weniger Parallelgesetzgebung bedeutet: mehr Effizienz im Rechtserzeugungsprozess und vereinfachter Zugang zum Recht für Bürger – also mehr Rechtssicherheit.

24 Nach den Angaben der Applikationen „Bundesrecht konsolidiert“ des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) auf <https://www.ris.bka.gv.at/RisInfo/HandbuchBundesnormen.pdf/> (aufgerufen: 25.9.2017) bedeutet Konsolidierung im RIS die Zusammenfassung eines Rechtsaktes und der zugehörigen Änderungen und Berichtigungen zu einem einzigen Dokument.

25 Elektronische Rechtsdatenbanken wie die Applikationen „Bundesrecht konsolidiert“ des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) oder die Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts (SozDok) oder Textausgaben in Buchform oder in Form von Loseblattsammlungen.

26 So wurden im § 420 Abs. 3 ASVG in Art. 1 Teil 2 Z 57 BGBl. I Nr. 162/2015 die vermeintlich fehlerhaften Verweise auf die Ziffernebene in Abs. 2 auf die Litera-Ebene geändert (die Wortfolge „im Abs. 2 Z 2 und 3“ wurde durch die Wortfolge „im Abs. 2 lit. b und c“ ersetzt). Da aber der Abs. 2 seit dem Zeitpunkt der Neufassung des § 420 in Z 57 BGBl. I Nr. 20/1994 in Ziffern unterteilt war, wurde in BGBl. I Nr. 749/2017 diese Anordnung redaktionell berichtigt.

27 „Harmonisierungen sind auch durch Rechtsetzung der Sozialversicherungsträger selbst möglich. Zum einen könnten die Krankenversicherungsträger die ihnen vom Gesetz eröffneten Spielräume in der gleichen Weise nutzen und ihre Satzungen (bzw. Krankenordnungen) von sich aus abstimmen. Zum anderen könnte die Mustersatzung geändert werden, wobei die diesbezüglichen rechtlichen Spielräume des Hauptverbandes im Hinblick auf die Ausweitung des Kreises der von Verbindlicherklärungen erfassten Träger weiter sind als im Hinblick auf die für verbindlich erklärten Leistungsinhalte.“ So die Effizienzstudie, Quellenzitat siehe Fn. 13, Teil 2, Rechtliche Fragestellungen (Final 12.7.17), S. 9; siehe dazu auch die zuletzt erfolgten Änderungen der Mustersatzung 2016, z. B. avsv Nr. 194/2016, Z 8 (ambulante Tumorbehandlung – § 38) oder avsv Nr. 93/2017, Z 3 (Krankengeld in bestimmten Fällen – § 29).

Abb. 6: Auszug aus der Berechnungstabelle, mit der die Berechnung des Prozentsatzes der parallelen Novellierungsanordnungen vorgenommen wurde

Novelle BGBI. I Nr.	betroffene SV-Gesetze	Anzahl der Novellierungsanordnungen	Parallel-Gesetzgebung	Anzahl paralleler Novellierungsanordnungen
131/2017	ASVG	19	nein	
	GSVG	3	ja	2
	BSVG	4	ja	3
	B-KUVG	3	ja	2
126/2017	ASVG	3	nein	
	B-KUVG	2	ja	1
125/2017	ASVG	12	nein	
	GSVG	7	ja	1
	BSVG	7	ja	2
105/2017	ASVG	2	nein	
66/2017	ASVG	8	nein	

Abb. 7: Auszug aus dem Ausschussbericht zum Gesundheitsreformumsetzungsgesetz 2017, in dem die Änderungen zu einzelnen Paragraphen des ASVG, GSVG, BSVG und B-KUVG gemeinsam vorgenommen wurden

Zu Art. 3 Z 1 bis 6 und 18, Art. 4 Z 1, Art. 5 Z 1 und 2 und Art. 6 Z 1 (§§ 131 Abs. 3 erster Satz, 131a samt Überschrift, 135 Abs. 1 erster Satz und Abs. 3 erster Satz, Überschrift des Sechsten Teils, 338 und 350 Abs. 1 Z 2 lit. a ASVG, § 193 GSVG, §§ 80 Abs. 2, 88 Abs. 3 und 181 BSVG sowie § 128 B-KUVG):

In den gegenständlichen Bestimmungen sollen jeweils sprachliche Anpassungen im Zusammenhang mit der Einführung von Primärversorgungseinheiten nach dem Primärversorgungsgesetz vorgenommen

Gleiche Begriffe für gleiche Sachverhalte.

Geltender Wortlaut, ein Beispiel aus dem ASVG²⁸

Das ASVG kennt, bedingt durch mehrere Generationen von Legistinnen und Legisten,²⁹ sehr unterschiedliche Wörter allein für das simple „Geld zahlen“: Es finden sich (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) entrichten³⁰, einzahlen³¹, leisten³², abführen³³, zahlen³⁴ oder tragen³⁵. In jeder Diskussion dieses Themas wird dazu eingewendet, diese unterschiedlichen Formulierungen würden inhaltliche Unterschiede ausweisen. Auf näheres Befragen bleibt der Nachweis dieser Unterschiede jedoch offen. Es kann also durchaus behauptet werden, dass es diese Unterschiede gar nicht gibt. Es geht im konkreten Fall schlicht um das Zahlen von Geld. Ob jemand, der dieses Geld zu zahlen hat, den daraus entstehenden Aufwand auch tatsächlich trägt, ist eine zweite Sache, kann aber z. B. für das

Beitragsrecht für Selbstversicherte (siehe § 77 Abs. 5 ASVG) wohl ohne Weiteres dahingestellt bleiben. Eine solche Textbereinigung dürfte selbstverständlich aber nur von Spezialisten vorgenommen werden, denen verlässlich bewusst ist, was vereinheitlicht werden darf (nämlich die obigen Wörter) und was nicht – es muss z. B. nicht dargestellt werden, dass Beitragsgrundlage³⁶, Bemessungsgrundlage³⁷ und Berechnungsgrundlage³⁸ sehr Verschiedenes bedeuten.

5 Ermittlung des Ausmaßes der parallelen Novellierung im ASVG, GSVG, BSVG, B-KUVG und NVG seit dem Jahr 2000 – Erhebung

28 Prozent aller Novellierungsanordnungen des ASVG, GSVG, BSVG, B-KUVG und NVG seit dem Jahr 2000 wurden parallel vorgenommen. Im Folgenden wird nun die angewendete Methode zur Ermittlung dieses Ausmaßes dargestellt. Das vollständige Berechnungsblatt der Erhebung (Abb. 6) sowie die Auflistung der gemeinsam erläuterten Bestimmungen (Abb. 8) sind in der Rechtsdatenbank SozDok³⁹ online gestellt und können dort im Detail nachgelesen werden.

28 Souhrada, Ausweitung des legislativen Kontextes – Nicht alles, was gilt, ist auch so kundgemacht. In: Glück, Konsolidierung von Rechtsvorschriften. Über den buchstäblichen und den lesbaren Text von Gesetzen. ÖGB Verlag, Wien 2016. ISBN 978-3-99046-133-4, S. 156 ff. Das Beispiel wurde, soweit zu sehen, erstmals in der Stellungnahme des Hauptverbandes zum „ASVG 1989“ erwähnt (Quellenzitat siehe Fn. 5).

29 Es darf hier an einige einschlägig tätige Mitarbeiter und eine Mitarbeiterin des Hauptverbandes erinnert werden, die auch in der Literatur zu den Novellen zum ASVG immer wieder aufscheinen: Ernst Bakule, Hannes Burmann, Alois Dragaschnig, Hans Gabler, Elisabeth Kainzbauer, Reinhold Melas, Josef Peterka, Othmar Rodler, Egon Schäfer, Hans Spitaler, Friedrich Steinbach, Walter Uhlenhut. Diese Aufzählung beruht auf persönlicher Sichtweise der Autoren, sie darf die Verdienste anderer, ganz besonders die Verdienste der Legistinnen und Legisten in den Ministerien, keinesfalls schmälern!

30 § 61 Abs. 1 ASVG.

31 § 62 Abs. 2 ASVG.

32 § 51a Abs. 1 ASVG.

33 § 63 Abs. 1 ASVG.

34 § 69 Abs. 1 ASVG.

35 § 77 Abs. 5 ASVG.

36 § 44 ASVG, ein Betrag, von dem Beiträge berechnet werden, die Grundlage der Beitragsbemessung (der Wortteil „-bemessung“ ist aber neutral, was Nichtspezialisten regelmäßig vor Verständnisprobleme stellt).

37 § 238 ASVG usw., ein Betrag, von dem Leistungen berechnet werden, die Grundlage der Leistungsbemessung.

38 § 162 Abs. 3a Z 2 ASVG, dort ebenfalls ein Betrag, von dem Leistungen (Wochengeld) berechnet werden, oder nach § 264 Abs. 2–5b ASVG ein Betrag, von dem eine Hinterbliebenenleistung berechnet wird (eine schöne Darstellung der mathematischen Auswirkungen siehe bei Sonntag, ASVG⁹ (2017), Rz 6 zu § 264 ASVG; nach § 306 ASVG eine Berechnungsbasis für Übergangsgeld oder nach § 308 ASVG usw. eine Basis für systeminterne Ausgleichszahlungen).

39 Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts, <http://www.sozdok.at> (aufgerufen: 25.9.2017). In der Schnellsuche in das Feld „Paragraf, Rechtsvorschrift“ die Wörter „Erhebung Parallelgesetzgebung“ eingeben und Suche starten.



© Chaiyawat - Fotolia.com

Erster Schritt: Ausgangspunkt waren all jene *gesetzlichen*⁴⁰ Änderungen (Novellen) seit dem Jahr 2000 bis heute, durch die das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wurde (vgl. Abb. 6, Spalte „Novelle BGBl. I Nr.“), und zwar nummerierte⁴¹ ASVG-Novellen (z. B. die 88. Novelle zum ASVG, BGBl. I Nr. 131/2017) und jene Novellen ohne Nummerierung, welche ebenfalls eine Änderung des ASVG vorsahen, z. B. die Änderungen des ASVG im ArbeitnehmerInnenschutz-Deregulierungsgesetz, BGBl. I Nr. 126/2017.⁴²

Bei jeder derartigen ASVG-Novelle wurde geprüft, ob mit derselben Novelle auch das GSVG, BSVG, B-KUVG oder NVG novelliert wurde(n). Anschließend wurden die jeweiligen konkreten Novellierungsanordnungen⁴³ zu den einzelnen Gesetzen gezählt und in eine Berechnungstabelle eingetragen (vgl. Abb. 6, Spalte „Anzahl der Novellierungsanordnungen“).

Zweiter Schritt: Alle Paragraphen *verschiedener* Gesetze, die in den *Materialien* zu der entsprechenden Novelle⁴⁴ *gemeinsam erläutert* wurden (vgl. Abb. 7), wurden in einer Aufstellung samt kurzer Beschreibung der Inhalte der Novellen (vgl. Abb. 8) nebeneinander aufgelistet.

Dritter Schritt: Eine derartige gemeinsame Erläuterung in den *Materialien* wurde grundsätzlich als Hinweis auf das Vorliegen einer parallelen Novellierungsanordnung gewertet.⁴⁵ Daher wurden die jeweiligen Novellierungsanordnungen zu den „gemeinsam erläuterten“ Paragraphen der Gesetze GSVG, BSVG, B-KUVG und NVG gezählt und in die Berechnungstabelle eingetragen (vgl. Abb. 6, Spalte „Anzahl paralleler Novellierungsanordnungen“) und anschließend zur Anzahl aller Novellierungsanordnungen prozentmäßig ins Verhältnis gesetzt.

Seit dem Jahr 2000 betrafen 28 Prozent aller Novellierungsanordnungen parallele Regelungen.

6 Schlussbemerkung

Auch wenn die unter Punkt 5 dargelegte Erhebung nur eine erste Annäherung an das Thema sein kann, so zeigt sie doch sehr deutlich, dass mit dieser Art der Parallelgesetzgebung erheblicher Aufwand verbunden ist. Mit

Abb. 8: Auszug einer Aufstellung jener Paragraphen, die in den Materialien zu einer Novelle gemeinsam erläutert wurden

Novelle BGBl. I Nr.	Materialien	ASVG	GSVG	BSVG	B-KUVG	NVG	Regelung einer SV-Materie	Anpassungen an Gesetze, die vorrangig andere Materien regeln
131/2017	1714/AB XXV. GP (Gesundheitsreformumsetzungsgesetz 2017)							
	Sprachliche Anpassungen an das Primärversorgungsgesetz	§§ 131 Abs. 3 erster Satz, 131a samt Überschrift, 135 Abs. 1 erster Satz und Abs. 3 erster Satz, Überschrift des Sechsten Teils, 338 und 350 Abs. 1 Z 2 lit. a	§ 193	§§ 80 Abs. 2, 88 Abs. 3 und 181	§ 128		x	
126/2017	1689/AB XXV. GP i. V. m § 708 ASVG, 250 B-KUVG i. d. F. BGBl. I Nr. 126/2017 (ArbeitnehmerInnenschutz-Deregulierungsgesetz)							
	Anpassung an § 3 Abs. 3 Mutterschutzgesetz (teilweiser Entfall der Ausstellung eines Zeugnisses durch Arbeitsinspektionsärzte/innen oder Amtsärzte/-ärztinnen).	§§ 120 Z 3 und 162 Abs. 1			§ 53 Z 3			x
125/2017	1613/RV XXV. GP (Sozialversicherungs-Zuordnungsgesetz)							
	Regelungen zur Schaffung von Rechtssicherheit bei der Abgrenzung von selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit.	§§ 412a bis 412e	§ 194b	§ 182a			x	
§ 707		§ 367	§ 360					
		§ 41 Abs. 3	§ 40 Abs. 3					

40 Nicht berücksichtigt wurden Verlautbarungsberichtigung und Aufhebung einer verfassungswidrigen Bestimmung durch den Verfassungsgerichtshof.

41 Ein generelles Abgehen von der – nicht durchgängigen – Praxis der nummerierten Novellen wurde etwa vom Hauptverband in seiner Stellungnahme zur Sammelnovelle „Gesundheitsreformumsetzungsgesetz 2017“, die in Art. 3 die 88. Novelle zum ASVG enthält, 231/SN-312/ME XXV. GP – Stellungnahme zu Entwurf (elektronisch übermittelte Version), vorgeschlagen, siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_12034/imfname_637504.pdf, (aufgerufen: 25.9.2017), S. 25: „... da das ASVG mittlerweile weit über 300 Novellen aufweist, wird vorgeschlagen, in Zukunft von der Fortsetzung der Novellenzählung abzusehen. Sie trägt mittlerweile nur mehr zur Verwirrung bei. Auch die Novellen zum BSVG und GSVG werden im vorliegenden Entwurf nicht mehr nummeriert.“

42 Jene Novellen, die ausschließlich Sondergesetze (ohne gleichzeitig das ASVG zu ändern) novelliert haben, wurden nicht berücksichtigt.

43 Die Novellen enthalten Novellierungsanordnungen, die in arabische Zahlen zu gliedern sind, vgl. Richtlinie 21 der „Legistischen Richtlinien 1990“, https://www.bka.gv.at/e-recht-legistische-richtlinien#Legistische_Richtlinien (aufgerufen: 25.9.2017), z. B.: „2. § 131a samt Überschrift lautet: ...“.

44 Erwähnung in den „Erläuternden Bemerkungen“ zu der Regierungsvorlage oder im Ausschussbericht zur jeweiligen Novelle.

45 Nicht als parallele Novellierung wurde z. B. aber die Einführung einer Unterstützungsleistung bei langer Krankheit im „Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz“ gewertet, obwohl diese Änderung gemeinsam mit Änderungen von ASVG-Bestimmungen erläutert wurde.

Weitere Rechtsbereinigung könnte ein Schritt zu einem übersichtlichen österreichischen Sozialgesetzbuch sein.

Chinesisches zur Effizienz in der Legistik ...

Ein altes chinesisches Buch, das Tao-Tê-King des Lao-tse (6. Jh. v. Chr.), beginnt in einer seiner vielen Übersetzungen im Kapitel 60 mit „Regiere ein großes Land, als ob du brietest kleine Grundeln!“.

Gemeint soll sein (Grundeln sind kleine Fische): wirksam, mit ruhiger Hand, überlegt, nicht zick-zack, vorsichtig.

Als Kommentar von Han Fe-dsě (Han Fei, Han Fei Zi, † 233 v. Chr.) aus: Beispiele zu Lao-tse (Buch 7 des Han Fe-dsě) ist dazu der folgende Text publiziert:

„Wechselt ein Handwerker häufig seine Tätigkeit, so büßt er von seiner Leistung ein; wird ein Arbeiter häufig verschoben und versetzt, so büßt auch er von seiner Leistung ein. Wenn ein Mensch täglich bei seiner Arbeit einen halben Tag verliert, so verliert er in zehn Tagen die Leistung von fünf Menschen. Und wenn zehntausend Menschen bei ihrer Arbeit täglich einen halben Tag verlieren, so geht in zehn Tagen die Leistung von fünfzigtausend Menschen verloren. Daher: je häufiger die Leute ihre Tätigkeit wechseln, desto größer wird der Mangel sein. Führt man neue Gesetze und Verordnungen ein, so verändern sich im allgemeinen Nutzen und Schaden. Wenn Nutzen und Schaden sich ändern, so werden auch die Pflichten des Volkes wechseln. Ein Wechsel in den Pflichten des Volkes bedeutet, dass sie ihre Tätigkeit wechseln. Somit ergibt eine logische Betrachtung: Wenn die Staatsaufgaben so zahlreich sind, dass man die Leute häufig verschieben muss, so bleibt ihre Leistung gering; und wenn man ein großes Gefäß, das man bewahrt, allzu häufig hin und her setzt, so wird es viel Beschädigung erleiden. Brät man kleine Grundeln und schiebt sie zu häufig hin und her, so zerstört man ihre Zubereitung. Regiert man ein großes Land und ändert allzu oft die Gesetze, so wird das Volk darunter leiden. Deshalb schätzt ein Herr, der den Weg hat, die Leere und Stille und nimmt Gesetzesänderungen ernst.“

Es sei dahingestellt, ob all diese Vergleiche heute noch passen, ob man die „Leere und Stille“ schätzen sollte, aber Gesetzesänderungen überlegt vornehmen, somit ernst nehmen: ja!

Warum das hier steht? Das Sozialversicherungsrecht hält mit dem ASVG bei dessen 317. Änderung seit 1955. Die Gesamtzahl der nahezu wortlautgleichen Begleitänderungen wurde noch nicht erforscht.

Zitiert nach:

Lao-tse: Tao-Tê-King. Das heilige Buch vom Weg und von der Tugend
Übersetzung, Anmerkungen und Nachwort von Günther Debon
Reclam Verlag (Reclams Universal-Bibliothek 19047), Stuttgart 1961, 2012
ISBN 978-3-15-019047-0, S. 115

dem Entfall dieser Regelungstechnik ließe sich das Normenmaterial im Bereich des Sozialversicherungsrechts maßgeblich reduzieren. In gleicher Weise könnte auch damit verbundener Arbeitsaufwand eingespart werden (Erläuterungen, Wirkungsfolgenabschätzung, Terminvergaben im Rahmen des Gesetzwerdungsprozesses bei Regierung, parlamentarischen Ausschüssen, Plenarsitzungen usw.). Die Vereinheitlichung der Gesetzgebung würde zudem ein Mehr an Rechtssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger bedeuten.

Dass eine solche Vereinheitlichung realistisch nicht in einem Schritt erfolgen kann, liegt auf der Hand – waren doch schon bisherige diesbezügliche Versuche

aus unterschiedlichen Gründen nicht erfolgreich.⁴⁶ Sehr wohl aber könnte eine schrittweise Zusammenführung bestimmter Teile des Sozialversicherungsrechts versucht werden. Dabei könnte mit einzelnen Teilbereichen, wie z. B. dem Organisationsrecht, begonnen werden.

Eine Arbeitsgruppe aus Expertinnen und Experten des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger könnte dafür entsprechende Struktur- und Novellierungsvorschläge erarbeiten.

LITERATUR

Souhrada, Ausweitung des legislativen Kontextes – Nicht alles, was gilt, ist auch so kundgemacht. In: Glück, Konsolidierung von Rechtsvorschriften. Über den buchstäblichen und den lesbaren Text von Gesetzen. ÖGB Verlag, Wien 2016. ISBN 978-3-99046-133-4, S. 147–162.

Souhrada, Zur Gesetzestechnik im Sozialrecht. In: Zeichen und Zauber des Rechts. Festschrift Lachmayer. Editions Weblaw, Bern 2014. ISBN 978-3-906029-89-4, S. 281–298.

Tomandl, Das Ende des Projekts ASVG-Neu, ZAS 2006/12, S. 67.

Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.): ASVG – Neue Wege für die Rechtsetzung. Juristische Schriftenreihe Band 138. Verlag Österreich, Wien 1999. ISBN 3-7046-1370-3.

⁴⁶ Vgl. nur das Schicksal des Projekts „ASVG-neu“ – siehe dazu Tomandl, Das Ende des Projekts ASVG-Neu, ZAS 2006/12, S. 69 sowie Müller/Spiegel in Mosler/Müller/Pfeil, Der SV-Komm Vor §§ 1 ff. ASVG (Stand: 1.3.2017, rdb.at): Eine im Rahmen einer Arbeitsgruppe im BMAS in den 1990er Jahren ernsthaft angestrebte Neuerlassung des ASVG (vgl. dazu Jabloner, Vorbemerkungen zu einer rechtstechnischen Reform der Sozialversicherungsgesetze, Soziale Sicherheit 1994, S. 75; Tomandl, Das Ende des Projekts ASVG-Neu, ZAS 2006, S. 67) mündete in Entwürfe für ein Dienstnehmer-Sozialversicherungsgesetz (DNSVG) und für ein Sozialversicherungs-Durchführungsgesetz (SVDG), welches das erstere Gesetz (und die anderen Sozialversicherungsgesetze GSVG, BSVG und FSVG) von allen Vorschriften entlasten sollte, die sich nur an die Sozialversicherungsverwaltung richten. Thematische Sauberkeit und sprachliche Verständlichkeit sollten einander in diesen Entwürfen finden. Diese vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Univ.-Prof. Dr. Theodor Tomandl auf Basis der von mehreren Arbeitsgruppen erarbeiteten Grundlagen verfassten Entwürfe fanden aber weder besondere Resonanz bei mittlerweile neu im Amt befindlichen ressortverantwortlichen Ministern noch bei den Verantwortlichen in der Sozialversicherung und bei den Sozialpartnern. Vor allem aber war an einen temporären Novellierungsstopp nicht zu denken, der für ein Begutachtungs- und anschließendes Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich dieser beiden Entwürfe vonnöten gewesen wäre (Näheres bei Tomandl, ZAS 2006, S. 67 [69]). Der Entwurf wurde daher ein Opfer jener Ereignisse, deren Folgen er zu mildern suchte.