

REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMTA-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 600.076/4-V/4/92

An das
Präsidium des
Nationalratesin W i e n

UNIONSGESETZENTWURF	
136	-GE/19-102
Datum: 1 6. DEZ. 1992	
Verteilt: 21. Dez. 1992	

H. Kayer

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wird (51. Novelle zum ASVG);
Begutachtungsverfahren

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst übersendet 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wird (51. Novelle zum ASVG).

14. Dezember 1992
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Signature]



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 600.076/4-V/4/92

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

Stubenring 1
1010 W i e n

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

Pietsch

4232

20.351/41-1/92
29. Oktober 1992

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wird (51. Novelle zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz; Begutachtungsverfahren)

Zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf nimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines:

1. Mit der vorliegenden Novelle soll das ASVG seine 102.
 - (berücksichtigt man auch den Initiativantrag No. 436/A, II-7815 BlgNR XVIII. GP, sogar 103. - Änderung erfahren. Durch diese vielen Novellen ist das Auffinden des geltenden Normenbestandes im Bereich der Sozialversicherung äußerst schwierig und dem Normadressaten unzumutbar. Daraus folgt, daß das geltende Recht nurmehr aus privaten Quellen erkannt werden kann. Der Verfassungsdienst weist nachdrücklich darauf hin, daß dieser verfassungsrechtlich bedenkliche

- 2 -

Zustand zunehmend zu Kritik in der Literatur führt (vgl. Tomandl, die Zugänglichkeit von Normen als verfassungsrechtliches Problem, ZAS 1990, 181, 183f und Jablöner, das "Denksporterkenntnis" des Verfassungsgerichtshofes im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Rechtstechnik, FS Adamovich, 189, 191f).

2. Gemäß Regel 65 der Legistischen Richtlinien 1990 ist jede Änderung einer Rechtsvorschrift grundsätzlich mit einem gesonderten Gesetz vorzunehmen (System der Einzelnovellierung). Wenn aber ausnahmsweise eine Sammelnovelle erlassen wird, so sollten alle geänderten Rechtsvorschriften aus dem Titel der Novelle ersichtlich sein, damit legis fugitivae vermieden werden. Wenn also die Änderungen des BKUVG und des Sonderunterstützungsgesetzes nicht jeweils in eigenen Novellen vorgenommen werden sollen, so müßte zumindest im Titel der 51. Novelle zum ASVG zum Ausdruck gebracht werden, daß auch diese beiden Gesetze geändert werden.
3. Hauptanliegen der 51. Novelle zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz ist die Pensionsreform, also die Einführung eines neuen Systems von Aufwertung und Anpassung von Pensionen. Zu diesem Zweck werden insbesondere die §§ 108ff neu gefaßt. Der Verfassungsdienst übersieht nicht, daß bereits die geltende Fassung dieser Bestimmungen äußerst schwer verständlich ist, muß aber aus Anlaß der gegenwärtigen Novellierung darauf hinweisen, daß das neue System der Aufwertung und Anpassung einen so hohen Grad an Komplexität erreicht hat und damit so schwer verständlich ist, daß die einschlägigen Regelungen im Hinblick auf das Erkenntnis VfSlg. 12.420/1990 bedenklich erscheint. Der Verfassungsgerichtshof hat in diesem Erkenntnis im Zusammenhang mit einer schwer verständlichen Verordnungsbestimmung ausgesprochen, daß diese das rechtsstaatlich gebotene "Mindestmaß an Verständlichkeit"

nicht aufweist, so daß sie gesetzwidrig und damit aufzuheben sei. Wörtlich führt der Verfassungsdienst aus: "Nur mit subtiler Sachkenntnis, außerordentlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben kann überhaupt verstanden werden, welche Anordnungen hier getroffen werden sollen. Die Verordnung ist daher schon aus diesem - von der Aufhebung des Gesetzes unabhängigen - Grund aufzuheben." (vgl. auch Jablöner, "Das Denksporterkenntnis" des Verfassungsgerichtshofes im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Rechtstechnik, FS Adamovich, 189).

Die in den §§ 108ff gewählte Regelungstechnik ist aber auch rechtspolitisch abzulehnen, da es dem Verfassungsdienst mit einer parlamentarischen Demokratie unvereinbar erscheint, daß den Abgeordneten ein Entwurf zur Beschlußfassung vorgelegt wird, der nicht einmal ein Mindestmaß an Verständlichkeit aufweist. Von den Abgeordneten wird damit ein Gesetzbeschluß erwartet, dessen Inhalt ihnen allenfalls in groben Zügen, nicht aber in allen Details bekannt ist.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Z 7 (§ 29):

Die in § 29 Abs. 1 Z 3 angeordnete Unterstellung ("Anwendung findet") von Beschäftigten, die wesentlich bergmännische oder diesen gleichgestellte Tätigkeiten "im Sinne der Anlagen 9 und 10 zu diesem Bundesgesetz" ausführen, unter Abschnitt IV des vierten Teiles des ASVG ist in einer Bestimmung, die zur übersichtlichen Aufzählung der Pensionsversicherungsträger in ihren sachlichen Zuständigkeitsbereichen dienen soll, systematisch verfehlt. Das Gleiche gilt für § 29 Abs. 2 Z 2 in der Fassung des Gesetzesentwurfes.

- 4 -

Zu Z 15 (§ 59 Abs. 5):

Mit Erkenntnis vom 12. Dezember 1991, V 246/91, hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, daß die Verordnung BGBl. Nr. 612/1982 vom Beginn des Jahres 1986 bis Ende des Jahres 1989 gesetzwidrig war. Gemäß Art. 139 Abs. 6 B-VG sind alle Gerichte und Verwaltungsbehörden an diesen Spruch des Verfassungsgerichtshofes gebunden. Auf die vor der Aufhebung verwirklichten Tatbestände mit Ausnahme des Anlaßfalles ist jedoch die Verordnung weiterhin anzuwenden, sofern der Verfassungsgerichtshof nicht in seinem aufhebenden Erkenntnis anderes ausspricht.

Sollte dies unerwünscht sein, so sollte nicht das ASVG sondern die dem zitierten Erkenntnis zugrundeliegende Verordnung entsprechend angepaßt werden, indem etwa eine für die Jahre 1986 bis 1989 geltende Sonderregelung erlassen wird.

Die in § 59 Abs. 5 vorgesehene Regelung ist jedenfalls gleichheitsrechtlich insoweit bedenklich, als sie die Verzugszinsen für einen bestimmten Zeitraum nur für den Fall fixiert, daß diese nicht bereits vorgeschrieben sind. Damit wird eine Ungleichbehandlung vorgesehen, die sachlich kaum zu rechtfertigen sein wird.

Zu Z 18 (§ 76a Abs. 1):

Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb innerhalb eines Absatzes teils "der Versicherte" teils "der(die) Versicherte" von der Regelung erfaßt sein sollen. Dies gilt im übrigen im Zusammenhang mit vielen anderen Bestimmungen des Entwurfes, so etwa auch für Z 26 (§ 86 Abs. 3 Z 1).

Zu Z 40 bis 44 (§§ 108 bis 108d):

Wie bereits oben erwähnt, ist das neue Aufwertung- und Anpassungssystem im Abschnitt VIa ASVG extrem schwer verständlich bzw. für Außenstehende unverständlich. Dies liegt zum Teil an der unzulänglichen Legistik. Die in den §§ 108ff

eingeführten Begriffe werden nämlich nicht nach einheitlichen Kriterien definiert, vielmehr werden einige Begriffe bloß umschrieben und für andere statt einer Definition bloß eine Berechnungsmethode angegeben. Darüber hinaus wird bei der Definition einiger Begriffe eine große Zahl von ebenfalls unbekannten bzw. noch zu definierenden Begriffen verwendet, sodaß ein (außenstehender) Normanwender schon aus diesem Grund die Definition nicht verstehen kann. Eine Begriffsumschreibung erscheint nur dann sinnvoll, wenn in ihr an bekannte bzw. geläufige Begriffe angeknüpft wird.

Zu diesen Bestimmungen stellt sich im übrigen auch die grundsätzliche Frage, ob im Hinblick darauf, daß von der gesetzlich vorgesehenen Anpassung im Einzelfall (offenbar aus politischen Motiven) ohnehin abgegangen werden kann, ein dermaßen komplizierter und schwer verständlicher Regelungskomplex überhaupt notwendig ist.

Zu § 108 Abs. 5 ist zu bemerken, daß eine Verordnung des Sozialministers, die der Zustimmung der Bundesregierung bedarf, eine juristisch wenig sinnvolle Konstruktion darstellt, weil der verordnungserlassende Bundesminister ja selber dem zustimmenden Kollegialorgan angehört. Es wäre daher besser, wenn die Bundesregierung für die vorgesehenen Maßnahme die Verantwortung tragen soll, diese zur Erlassung der Verordnung zu ermächtigen.

Aus redaktionellen Gründen ist darauf hinzuweisen, daß in §108d Abs. 5 im vorletzten Satz eine Leerstelle vor dem Punkt zu löschen wäre.

Zu Z 45 (§ 108e):

In § 108e Abs. 4 sind die Worte "so lange" getrennt zu schreiben. Im übrigen sollte es in § 108e Abs. 5 richtig heißen: "..., wenn es der Meinung ...".

- 6 -

Zu den Z 46 bis 51 (§§ 108f bis 108l) wird auf die Stellungnahme zu den Z 40 bis 44 hingewiesen.

Zu Z 73 (§ 227 Abs. 1 Z 4):

In § 227 Abs. 1 Z 4 lit.b sollte die Wendung "in einem Mitgliedstaat" durch "in einer Vertragspartei des" oder durch "in einem Staat, der Vertragspartei des ... ist" und der Klammerausdruck "EWR" durch "EWR-Abkommen" ersetzt werden. Alternativ könnte auch "in einem EWR-Vertragsstaat" verwendet werden.

Zu Z 80 (§ 239):

Die Neuregelung der Bemessungsgrundlage für Zeiten der Kindererziehung könnte (im Zusammenhang mit §§ 227 Abs. 1 Z 4 und 228 Abs. 1 Z 10 des Gesetzesentwurfes) zu einer partiellen Schlechterstellung von Erziehungsberechtigten führen. Im Hinblick darauf, daß anstelle des derzeitigen Kinderzuschlages und der bisherigen Ersatzzeitenregelung ein fixer Betrag zur Pension vorgesehen ist, könnten Versicherte, die nur wenige Versicherungszeiten gesammelt haben, während dieser Zeiten aber hohe Verdienste hatten, im Vergleich zum gegenwärtig geltenden Regelung benachteiligt werden. Der Verfassungsdienst übersieht nicht, daß bereits gewährte Pensionsleistungen von dieser Regelung nicht betroffen werden. Unbeschadet dessen ist aber in diesem Zusammenhang auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 6. Dezember 1990, G 223/88 u.a., hinzuweisen, in dem der Verfassungsgerichtshof den Vertrauensschutz gerade im Pensionsrecht besonders große Bedeutung beimißt. Im Sinne des Erkenntnisses sollten also - soweit die Neuregelung erhebliche Verschlechterungen für manche Gruppen von Versicherten mit sich bringt - Übergangsregelungen im Interesse des Schutzes des Vertrauens in das Weiterbestehen der bisher geltenden Regelung erlassen werden.

Zu Z 98 (§ 253c):

Zur Neueinführung der Gleitpension und den damit in Zusammenhang stehenden Regelungen (vgl. Z 99, 101, 105 und 107) ist auf das grundlegende Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 15. Dezember 1990, G 33, 34/89, u.a., hinzuweisen, mit dem der Verfassungsgerichtshof die Ruhensbestimmung des § 94 ASVG, in der Fassung der 49. Novelle zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz BGBl. Nr. 294/1990, aufgehoben hat. Im Lichte dieses Erkenntnisses erscheint die gegenständliche Neuregelung gleichheitsrechtlich bedenklich.

Die Gleitpension soll bewirken, daß ab dem Erreichen der Altersgrenze für die vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer neben einer Erwerbstätigkeit eine Teilpension nach freier Wahl in der Höhe von 70 oder 50 Prozent ansonsten gebührenden Vollpension unter entsprechender Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit in Anspruch genommen werden kann. Auch wenn die dabei gewählte rechtliche Konstruktion sich wesentlich von den Ruhensbestimmungen zu unterscheiden scheint, ist inhaltlich betrachtet die Ähnlichkeit der vorgesehenen Neuregelung mit den Ruhensbestimmungen unübersehbar. Nach Einschätzung des Verfassungsdienstes macht es nämlich keinen Unterschied, ob bei aufgenommener oder fortgesetzten Erwerbstätigkeit ein Teil einer bereits zugesprochenen Pension ruht oder ob diese Pension von vornherein bei fortgesetzter Erwerbstätigkeit nur zu einem bestimmten Teil gebührt.

Zu Z 111 und 112 (§§ 264):

Legistisch vorteilhafter wäre Z 111 durch eine bis Ende 1994 geltende Übergangsregelung zu konstruieren. Das Inkrafttreten dieser Bestimmung sollte jedenfalls nicht in § 549 Abs. 1 Z 2, sondern gemeinsam mit dem Inkrafttreten der Z 112 in einer eigene Ziffer des § 549 Abs. 1 angeordnet werden.

- 8 -

Zu Z 117 (§ 270):

Im Hinblick auf die Wortfolge, "für die bezüglichen Leistungen aus der Pensionsversicherung der Arbeiter getroffenen Bestimmungen entsprechend", ist auf Richtlinie Nr. 59 der Legistischen Richtlinien 1990 hinzuweisen, der eine "sinngemäße" oder "entsprechende" Anwendung anderer Rechtsvorschriften ausschließt. Es ist entweder uneingeschränkt auf die anderen Rechtsvorschriften in ihrer bestehenden Fassung zu verweisen oder aber anzugeben, mit welcher Maßgabe sie angewendet werden sollen.

Es darf darauf hingewiesen werden, daß die Maßnahme, analog zu § 140 Abs. 7 BSVG den Wert der vollen freien Station im Verhältnis zum Einheitswert zu aliquotieren, anachronistisch erscheint. Derzeit ist bereits ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof auf Aufhebung dieser Bestimmung - Parallelverfahren zu G 62/92, 67/92, 83/92, 87/92 u.a. - anhängig.

Zu Z 142 (§ 292 Abs. 3 zweiter Satz):

Vor dem Wort "erstmalig" wäre ein Beistrich zu setzen.

Zu Z 160 (§ 360 Abs. 3):

Der Verfassungsdienst verweist zu dieser Bestimmung auf die Stellungnahme des Datenschutzrates vom 12. November 1991, GZ 816.509/1-DSR/92.

Im übrigen handelt es sich bei der in § 360 Abs. 3 vorgesehenen Regelung um eine materielle Änderung des § 5 Abs. 4 des Grundbuchsumstellungsgesetzes, die als lex fugitiva abzulehnen ist.

- 9 -

Abschließend regt der Verfassungsdienst an, aus Anlaß der gegenwärtigen Novellierung § 412 Abs. 6 ASVG mit Rücksicht auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 28. Februar 1992, G 293/91, u.a., neu zu erlassen (siehe dazu die angängigen Verfahren G 209, 210/92).

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

14. Dezember 1992
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



