

TE Vfgh Erkenntnis 1991/3/7 G75/90

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 07.03.1991

Index

66 Sozialversicherung

66/01 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art18 Abs1

ASVG §56

Leitsatz

Keine Aufhebung des §56 ASVG; sachliche Rechtfertigung der Verlängerung der Beitragspflicht bei Unterlassen der rechtzeitigen Abmeldung des Versicherten durch den Dienstgeber; kein Verstoß gegen das Determinierungsgebot

Spruch

Der Antrag wird zurückgewiesen, soweit er §56 Abs2, Abs3 mit Ausnahme der Wortfolge "auf die Weiterentrichtung der Beiträge über das Ende der Versicherung hinaus (Abs1) oder" und Abs4 ASVG betrifft.

Im übrigen wird dem Antrag nicht Folge gegeben.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I . Der Verwaltungsgerichtshof beantragt die Aufhebung des §56 ASVG. Er hat über einen Bescheid des Landeshauptmannes von Steiermark zu entscheiden, der einen Einspruch gegen einen Bescheid der steiermärkischen Gebietskrankenkasse nicht Folge gibt, worin die Beschwerdeführerin wegen nicht rechtzeitig erstatteter Abmeldung zweier Dienstnehmer von der Pflichtversicherung gemäß §56 Abs1 ASVG verpflichtet wird, die allgemeinen Beiträge in der Höhe von insgesamt 35.061,08 S weiterzuentrichten.

§56 ASVG lautet in der Fassung der 21. Novelle, BGBl. 6/1968:

"(1) Für Versicherte, die vom Dienstgeber nicht oder nicht rechtzeitig abgemeldet werden, sind die allgemeinen Beiträge bis zum Zeitpunkt der schriftlichen Abmeldung durch den Dienstgeber, längstens aber für die Dauer von drei Monaten nach dem Ende der Versicherung, weiter zu entrichten.

(2) Wird die Herabsetzung des Entgeltes vom Dienstgeber nicht oder nicht rechtzeitig gemeldet, so sind die allgemeinen Beiträge bis zum Zeitpunkt der Meldung oder der sonstigen Feststellung auf Grund der bisherigen Beitragsgrundlage zu entrichten.

(3) Der Versicherungsträger, bei dem die Beiträge einzuzahlen sind, kann auf die Weiterentrichtung der Beiträge über das Ende der Versicherung hinaus (Abs1) oder auf die Entrichtung der bisherigen Beiträge (Abs2) zur Gänze oder zum Teil verzichten und bereits entrichtete Beiträge dieser Art zurückerstatteten.

(4) Die Verlängerung der Beitragspflicht bewirkt keine Formalversicherung (§21)."

1. Der Verwaltungsgerichtshof legt zunächst das Umfeld dieser Bestimmung wie folgt dar:

"Nach §59 Abs1 erster Satz ASVG in der Fassung BGBI. Nr. 585/1980 sind, wenn Beiträge nicht innerhalb von elf Tagen nach der Fälligkeit eingezahlt werden, von diesen rückständigen Beiträgen, wenn nicht gemäß §113 Abs1 ein Beitragszuschlag vorgeschrieben wird, Verzugszinsen in einem Hundertsatz der rückständigen Beiträge zu entrichten.

Entsprechend §59 Abs2 ASVG in der Fassung BGBI. Nr. 31/1973 kann der zur Entgegennahme der Zahlung berufene Versicherungsträger die Verzugszinsen herabsetzen oder nachsehen, wenn durch ihre Einhebung in voller Höhe die wirtschaftlichen Verhältnisse des Beitragsschuldners gefährdet wären. Die Verzugszinsen können überdies nachgesehen werden, wenn es sich um einen kurzfristigen Zahlungsverzug handelt und der Beitragsschuldner ansonsten regelmäßig seine Beitragspflicht erfüllt hat.

Gemäß §69 Abs1 erster Satz ASVG in der Fassung BGBI. Nr. 111/1986 können zu Ungebühr entrichtete Beiträge, soweit im folgenden nichts anderes bestimmt wird, zurückfordert werden.

Nach §69 Abs2 ASVG in der Fassung BGBI. Nr. 111/1986 ist die Rückforderung von Beiträgen, durch welche eine Formalversicherung begründet wurde, sowie von Beiträgen zu einer Versicherung, aus welcher innerhalb des Zeitraumes, für den Beiträge ungebührlich entrichtet worden sind, eine Leistung erbracht wurde, für den gesamten Zeitraum ausgeschlossen. Desgleichen ist die Rückforderung ausgeschlossen, wenn nach dem Zeitraum, für den Beiträge ungebührlich entrichtet worden sind, eine Leistung zuerkannt worden ist und die Beiträge auf den Bestand oder das Ausmaß des Leistungsanspruches von Einfluß waren, es sei denn, ...

Entsprechend dem §107 Abs1 ASVG in der Fassung BGBI. Nr. 704/1976 hat der Versicherungsträger zu Unrecht erbrachte Geldleistungen sowie Aufwendungen für Heilbehelfe und Anstaltpflege und an Stelle von Sachleistungen erbrachte Kostenersätze beziehungsweise bare Leistungen (§§131, 131a, 132 und 150) zurückzufordern, wenn der Zahlungsempfänger (§106) beziehungsweise der Leistungsempfänger den Bezug durch bewußt unwahre Angaben, bewußte Verschweigung maßgebender Tatsachen oder Verletzung der Meldevorschriften (§40) herbeigeführt hat oder wenn der Zahlungsempfänger (§106) beziehungsweise der Leistungsempfänger erkennen mußte, daß die Leistung nicht oder nicht in dieser Höhe gebührte. Geldleistungen sind ferner zurückzufordern, wenn und soweit sich wegen eines nachträglich festgestellten Anspruches auf Weiterleitung der Geld- und Sachbezüge herausstellt, daß sie zu Unrecht erbracht wurden.

Gemäß §107 Abs3 ASVG kann der Versicherungsträger bei Vorliegen berücksichtigungswürdiger Umstände, insbesondere in Berücksichtigung der Familien-, Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Empfängers,

1.

auf die Rückforderung nach Abs1 verzichten;

2.

die Erstattung des zu Unrecht gezahlten Betrages in Teilbeträgen zulassen.

Nach §111 ASVG in der Fassung BGBI. Nr. 111/1986 begehen Dienstgeber und sonstige nach §36 meldepflichtige Personen (Stellen), im Falle einer Bevollmächtigung nach §35 Abs3 oder §36 Abs2 die Bevollmächtigten, die der ihnen aufgrund dieses Bundesgesetzes obliegenden Verpflichtung zur Erstattung von Meldungen und Anzeigen bzw. zur Übermittlung von Meldungsabschriften an den Dienstnehmer nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, die Erfüllung der Auskunftspflicht verweigern, den gehörig ausgewiesenen Bediensteten der Versicherungsträger während der Betriebszeit keine Einsicht in alle Geschäftsbücher und Belege sowie sonstigen Aufzeichnungen, die für das Versicherungsverhältnis von Bedeutung sind, gewähren oder in den ihnen obliegenden Meldungen, Anzeigen und Auskünften unwahre Angaben machen, wenn die Handlung nicht nach anderer Bestimmung einer strengereren Strafe unterliegt, eine Verwaltungsübertretung und werden von der Bezirksverwaltungsbehörde mit Geld bis S 6.000,-- im Falle der Uneinbringlichkeit mit Arrest bis zu zwei Wochen bestraft.

Entsprechend dem §113 Abs1 vorletzter und letzter Satz ASVG in der Fassung BGBI. Nr. 111/1986 hat der Versicherungsträger bei der Festsetzung des Beitragszuschlages insbesondere die wirtschaftlichen Verhältnisse des Beitragsschuldners und die Art des Meldeverstoßes zu berücksichtigen. Der Beitragszuschlag darf jedoch die Höhe der

Verzugszinsen nicht unterschreiten, die ohne seine Vorschreibung auf Grund des §59 Abs1 für die nachzuzahlenden Beiträge zu entrichten gewesen wären."

Sodann trägt der Verwaltungsgerichtshof "gegen die Gesamtregelung des §56 ASVG" folgende Bedenken vor:

"In dieser Regelung geht es einerseits um (ehemalige) Pflichtversicherte, deren Versicherungskraft Gesetzes geendet hat. Für sie muß der Dienstgeber, der sie nicht oder nicht rechtzeitig abgemeldet hat, nach Abs1 die allgemeinen Beiträge bis zu drei Monaten weiterentrichten; eine Formalversicherung wird durch diese Verlängerung der Beitragspflicht nicht bewirkt. Andererseits betrifft diese Bestimmung Pflichtversicherte, deren Entgelt herabgesetzt wurde. Hat in diesen Fällen der Dienstgeber die Herabsetzung nicht oder nicht rechtzeitig gemeldet, so muß er gemäß Abs2 die allgemeinen Beiträge auf Grund der bisherigen Beitragsgrundlage durch eine bestimmte Zeit weiterentrichten. Bereits entrichtete Beiträge der in den Abs1 und 2 genannten Art sind keine 'zu Ungebühr entrichteten Beiträge'; sie können daher auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des §69 ASVG nicht zurückgefördert werden.

Diese Regelung, nach der der Dienstgeber also wegen eines Meldeverstoßes für eine bestimmte Zeit sowohl für bereits nicht mehr pflichtversicherte Personen (Abs1) als auch für Pflichtversicherte (Abs2) die allgemeinen Beiträge in der bisherigen Höhe weiterentrichten muß, und zwar ohne daß der Dienstnehmer davon im Regelfall (die Leistungserbringung ohne Rückforderungsrecht nach §107 ASVG, die wohl nur im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung in Betracht kommen wird, ausgeklammert) einen Vorteil hat, erachtet der Verwaltungsgerichtshof - insbesondere im Hinblick auf die §§111 und 113 ASVG - als eine sachlich nicht gerechtfertigte, überschießende Reaktion des Gesetzgebers. Dies aus folgenden Erwägungen:

Die Strafsanktion des §111 ASVG besteht auch für die von §56 ASVG erfaßten Meldeverstöße.

Die für sonstige Meldeverstöße daneben vorgesehene Sanktion der Vorschreibung von Beitragszuschlägen gegen den Meldepflichtigen nach §113 ASVG ist wegen des durch die Säumigkeit verursachten Mehraufwandes in der Verwaltung sachlich gerechtfertigt (vgl. die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes vom 20. März 1964, VfSlg. Nr. 4687, sowie vom 9. Juni 1983, VfSlg. Nr. 9681). Demgemäß hat der Verwaltungsgerichtshof sowohl zu §113 ASVG in der Fassung vor der Novelle BGBI. Nr. 111/1986 als auch zu der durch diese Novelle neu gefaßten Bestimmung die Auffassung vertreten, daß die Auferlegung eines Beitragszuschlages nach dieser Gesetzesstelle als eine (neben der Bestrafung nach den §§111, 112 ASVG ermöglichte) 'wegen des durch die Säumigkeit des Meldepflichtigen verursachten Mehraufwandes in der Verwaltung sachlich gerechtfertigte' weitere Sanktion für die Nichteinhaltung der Meldepflicht und damit als ein Sicherungsmittel für das ordnungsgemäße Funktionieren der Sozialversicherung zu werten sei; demgemäß dürfe der Beitragszuschlag objektiv einerseits - unter weiterer Bedachtnahme auf den Regelungszusammenhang des §113 ASVG mit §59 ASVG - nicht den durch die Säumigkeit des Beitragspflichtigen verursachten Verwaltungsmehraufwand zuzüglich des Zinsenentgangs infolge der verspäteten Beitragsentrichtung, andererseits - unter Bedachtnahme auf die Limitierung 'bis zum zweifachen Ausmaß der nachzuzahlenden Beiträge' - nicht diese Höhe überschreiten. Bei der Ermittlung der objektiven Höchstgrenze des Beitragszuschlages ist die Art des Meldeverstoßes und damit das Verschulden des Meldepflichtigen an diesem Verstoß ohne Belang. Ihr kommt nur - neben anderen Umständen, wie z.B. den wirtschaftlichen Verhältnissen des Beitragsschuldners - bei der Ermessensübung innerhalb der objektiven Grenzen Bedeutung zu (vgl. u.a. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 17. März 1988, ZI. 87/08/0112, und vom 14. April 1988, ZI. 87/08/0140, sowie die dort zitierte Vorjudikatur).

Demgegenüber sieht §56 ASVG in seinen Absätzen 1 und 2 verpflichtend eine Weiterentrichtung der allgemeinen Beiträge auf Grund der bisherigen Beitragsgrundlage ohne Rücksicht darauf vor, ob dem Versicherungsträger überhaupt ein Verwaltungsmehraufwand oder ein sonstiger Schaden (etwa wegen nach §107 ASVG nicht rückforderbarer Leistungen an den Versicherten) wegen der verspäteten Abmeldung entstanden ist (oder entstanden wäre, wenn es die Bestimmung des §56 ASVG nicht gäbe) und wie hoch ein solcher Verwaltungsmehraufwand bzw. Schaden ist (wäre). Daran bestünden - unter Bedachtnahme auf die verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelung für sonstige Meldeverstöße nach §113 ASVG - dann keine Bedenken, wenn der tatsächliche (oder ermittelbare fiktive) Verwaltungsmehraufwand bzw. Schaden im Regelfall die nach §56 Abs1 bzw. 2 ASVG weiter zu entrichtenden Beiträge erreichte. Dies muß, abgesehen davon, daß ein fiktiver Verwaltungsmehraufwand nur mit großen Schwierigkeiten und

Unsicherheiten ermittelt werden könnte, schon deshalb bezweifelt werden, weil ein bei Meldeverstößen entstehender Verwaltungsmehraufwand nicht von der Höhe der Beitragsgrundlage der vom Meldeverstoß betroffenen Beiträge abhängig ist.

§56 Abs3 ASVG vermag schon deshalb kein geeignetes Korrektiv darzustellen, um die unsachliche Regelung der Abs1, 2 und 4 des §56 leg. cit. verfassungskonform auslegen zu können, weil das - im Gegensatz zu §113 ASVG - völlige Schweigen des Gesetzgebers hinsichtlich der Voraussetzungen bezüglich des für eine Ermessensübung maßgebenden Sinnes des Gesetzes es ausschließt, daß die Übereinstimmung des individuellen Verwaltungsaktes mit dem Gesetz vom Verwaltungsgerichtshof überprüft werden kann. Unbeschadet der hier nicht zu beantwortenden Frage der Zulässigkeit der Analogie im öffentlichen Recht können bei der Anwendung des §56 Abs3 ASVG nicht die Kriterien des §113 ASVG herangezogen werden, weil der Gesetzgeber mit der zuletzt genannten Bestimmung auf einen tatsächlich eingetretenen Schaden des Versicherungsträgers reagiert, dieser aber im Falle des §56 ASVG im Regelfall nicht gegeben ist. Außerdem käme eine analoge Anwendung der Kriterien des §113 ASVG im vorliegenden Fall schon wegen der Verschiedenheit des mit dem in §56 Abs3 ASVG verwendeten Begriff 'Verzicht' verbundenen Inhaltes nicht in Betracht."

Auch wenn der Verfassungsgerichtshof die Abs1, 2 und 4 des §56 ASVG nicht als verfassungswidrig ansehe, bleibe daher das Eventualbedenken, daß Abs3 gegen das Determinierungsgebot des Art18 Abs1 B-VG verstöße.

2. Die Bundesregierung bezweifelt in ihrer Äußerung die Präjudizialität der Abs2 und 4, weil die Anlaßverfahren ausschließlich nicht rechtzeitig erstattete Abmeldungen beträfen; auch Abs3 sei nur insoweit aufzuheben, als er den Fall der Weiterentrichtung der Beiträge über das Ende der Versicherung hinaus betreffe.

In der Sache tritt die Bundesregierung den Bedenken des Verwaltungsgerichtshofs mit dem Hinweis auf eine doppelte Zielsetzung des §56 Abs1 ASVG entgegen. Auf der einen Seite ginge es um den pauschalen Ausgleich von Schaden bzw. Verwaltungsmehraufwand der Versicherungsträger:

"Ein Schaden oder Verwaltungsmehraufwand entsteht dann, wenn nach Beendigung des Dienstverhältnisses ein Versicherungsfall eintritt und der Versicherungsträger entsprechende Leistungen an den Versicherten erbringt, da dieser ohne entsprechende Abmeldung durch den Dienstgeber von einem aufrechten Versicherungsverhältnis ausgeht.

Dem Versicherungsträger steht nun zwar unter ganz bestimmten, in der Sphäre des Versicherten gelegenen Voraussetzungen gemäß §107 ASVG ein Anspruch auf Rückforderung von in diesem Zeitraum zu Unrecht erbrachten Geldleistungen zu. Im Hinblick auf diese Sonderregelung des ASVG kommen wohl die bereicherungsrechtlichen Bestimmungen des ABGB zwischen Versicherungsträger und Versicherten nicht zur Anwendung. Und auch in all den Fällen, in denen der Versicherungsträger Sachleistungen erbracht hat oder der Dienstnehmer bei Geldleistungen nicht erkennen mußte, daß ihm die Leistung nicht gebühre, und der Versicherungsträger somit keinen Rückforderungsanspruch gemäß §107 ASVG gegen den Dienstnehmer hat, könnte der Versicherungsträger an sich einen Schadenersatzanspruch nach ABGB gegen den Dienstgeber geltend machen.

Diese genannten Möglichkeiten des Versicherungsträgers, den durch die unter Umständen zu Unrecht erbrachten Leistungen verursachten Schaden geltend zu machen, sind jedoch meist theoretischer Natur und stehen ihm nicht tatsächlich zur Verfügung, weil in den seltensten Fällen feststellbar ist oder dann nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand feststellbar ist, ob und welche Leistungen in der fraglichen Zeit zu Unrecht erbracht wurden. Nicht feststellbar sind die Leistungen des Versicherungsträgers insbesondere bei allen Behandlungen und Verschreibungen von nicht genehmigungspflichtigen Medikamenten und Heilbehelfen durch Kassenärzte. Soweit die relevanten Daten in der EDV-mäßigen Datenverarbeitung des Versicherungsträgers gespeichert wären, könnten diese meist nur mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand (insbesondere Suchaufwand) ermittelt werden.

Das bedeutet im Ergebnis, daß der Versicherungsträger im Regelfall die Kosten dieser Leistungen - in welcher Höhe auch immer sie anfallen - trägt.

Aber selbst für den Fall, daß der Versicherungsträger so zu Unrecht erbrachte Leistungen ermitteln kann und ein Verfahren auf Rückforderung gegen den Dienstnehmer oder auf Schadenersatz gegen den Dienstgeber führt, entsteht dem Versicherungsträger für die Durchsetzung dieser Ansprüche im gerichtlichen Verfahren ein beträchtlicher Verwaltungsmehraufwand. Weiters steht dem Versicherungsträger dann das eingeklagte Geld meist erst zu einem viel späteren Zeitpunkt wieder zur Verfügung.

Die verspätete Abmeldung durch den Dienstgeber nach Beendigung eines versicherungspflichtigen Dienstverhältnisses stellt somit ein die gesamte Versichertengemeinschaft belastendes Risiko dar.

Es erscheint daher im Hinblick auf die tatsächlich sehr schwierige und dann oft nur sehr aufwendig ermittelbare Feststellbarkeit von im fraglichen Zeitraum erbrachten Leistungen, weiters aus verwaltungsökonomischen Überlegungen und um die Belastung der Riskengemeinschaft durch Zwischenfinanzierungen (im Falle langwieriger zivilrechtlicher Verfahren auf Rückforderung oder Schadenersatz gegen den Dienstgeber) zu vermeiden, sachlich gerechtfertigt, wenn der Gesetzgeber dieses der Riskengemeinschaft insgesamt zur Last fallende Risiko pauschal auf diejenigen, die den Schaden und Verwaltungsmehraufwand durch Säumnis bei der Erfüllung der sie treffenden Pflichten verursachen können, in der Form überwälzt, daß er dem säumigen Dienstgeber die unveränderte Weiterleitung der Beiträge bis zum Zeitpunkt der tatsächlich erfolgten Abmeldung bzw. maximal bis zum Ablauf von drei Monaten nach Ende der Pflichtversicherung vorschreibt.

Für den Verwaltungsgerichtshof kommt zwar die Möglichkeit des Verzichtes des Versicherungsträgers gemäß §56 Abs3 ASVG als ein Korrektiv des §56 Abs1 und 2 ASVG nicht in Betracht. In diesem Zusammenhang ist allerdings anzumerken, daß in der Praxis in fast allen §56 ASVG-Fällen der Dienstgeber einen Antrag gemäß §56 Abs3 ASVG stellt und diesen Anträgen bei erstmaligen Meldeverstößen in der Regel ganz, bei weiteren Verstößen zumindest teilweise entsprochen wird. Der Umstand, daß für den Versicherungsträger kein Schaden entstanden ist, weil keine Leistungen in Anspruch genommen wurden, spielt wegen der bereits dargestellten schweren Feststellbarkeit dieser auch bei der Vollziehung des §56 Abs3 ASVG keine Rolle."

Andererseits komme der angefochtenen Regelung auch eine Ordnungsfunktion zu,

"... wie sie der Verfassungsgerichtshof (VfSlg. 11588/1987) der Vorlage der Lohnsteuerkarte zuerkannt hat. Auch §56 ASVG will die Einhaltung dieser für das System wichtigen Meldepflichten eines Dritten im besonderen sichern. Dafür kann auch die spezielle Verantwortung des Dienstgebers ins Treffen geführt werden, die darin liegt, sozialversicherungsrechtliche Belange für andere - nämlich für ihre Dienstnehmer - und nicht bloß für sich selbst wahrzunehmen. Diese sollen so zu erhöhter Sorgfalt verpflichtet werden. Daneben ist aber auch die Verantwortung des Dienstgebers gegenüber der Riskengemeinschaft der Pflichtversicherten beachtlich (vgl. Krejci, Das Sozialversicherungsverhältnis, 1977, 147f; Krejci-Marhold, Das Versicherungsverhältnis, in: Tomandl, System des österreichischen Sozialversicherungsrechts, 73).

In diesem Zusammenhang ist weiters festzustellen, daß die Regelung zwar nicht explizit auf ein Verschulden des Arbeitgebers abstellt, daß man aber, da die Pflicht zur Bekanntgabe der Beendigung des sozialversicherten Dienstverhältnisses allein den Dienstgeber trifft, und er sich dieses Umstandes auch immer bewußt sein muß, davon ausgehen kann, daß der Dienstgeber im Regelfall aus Verschulden (zumindest aus Fahrlässigkeit) die Abmeldung nicht vornimmt. Als Ausnahmen kommen wohl nur die Fälle höherer Gewalt in Betracht, die aber wohl als nicht ins Gewicht fallende Härtefälle zu betrachten sind.

Die vorliegende Regelung ist also der als verfassungsrechtlich zulässig erachteten Rechtsfolge des Ausschlusses der Hinzurechnung bestimmter Beträge gemäß §73 EStG 1972 bei Nichtvorlage der Lohnsteuerkarte (VfSlg. 11588/1987) sehr ähnlich:

-

ihrer Funktion, die Einhaltung einer als besonders wichtig erachteten Verpflichtung zu sichern,

-

das im Regelfall vorliegende Verschulden dessen, zulasten dessen die Rechtsfolge geht,

-

das nach oben begrenzte Ausmaß der Rechtsfolge.

Zu letzterem ist folgendes anzumerken:

Die Versicherungsbeiträge sind vom Dienstgeber im Falle der nicht oder nicht rechtzeitig erfolgten Abmeldung des Dienstnehmers bis zum Zeitpunkt der schriftlichen Abmeldung, längstens aber für die Dauer von 3 Monaten nach dem Ende der Versicherung, weiter zu entrichten. Unter Zugrundelegung der Höchstbeitragsgrundlage gemäß §108b ASVG

kann die monatliche Beitragspflicht etwa für einen vollversicherten Angestellten nach dem Angestelltengesetz nicht mehr als S 8.409,60 betragen. Beachtlich erscheint dabei auch, daß die Höhe des Sozialversicherungsbeitrages aller Arbeiter und Angestellten im Monat im Durchschnitt S 4.500,-- (berechnet aus der Summe aller Beiträge dividiert durch die Summe aller Arbeiter und Angestellten) beträgt. Die maximale Höhe der Vorschreibung gemäß §56 Abs1 ASVG wäre in all diesen Fällen S 13.500,--.

Im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der vorliegenden Rechtsfolge mit jener, die Gegenstand des Erkenntnisses VfSlg. 11588/1987 war, erübrigt sich nach Auffassung der Bundesregierung die Frage, ob und inwieweit die angefochtene Regelung auch Sanktionscharakter hat."

Dem Vergleich der angefochtenen Regelung mit den §§111 und 113 ASVG sei folgendes entgegenzuhalten:

"Die Verwaltungsstrafsanktion des §111 ASVG besteht auch für die vom§56 ASVG erfaßten Meldeverstöße. §56 ASVG stellt also eine neben §111 ASVG tretende weitere Rechtsfolge dar. Ein solches Nebeneinander ist nach Auffassung der Bundesregierung zulässig.

Auch der Verwaltungsgerichtshof selbst geht davon aus, daß es zulässigerweise neben der Sanktion des§111 ASVG noch eine weitere Sanktion (nämlich §113 ASVG) gibt, die vor allem die Funktion hat, das ordnungsgemäße Funktionieren der Sozialversicherung zu garantieren (arg. 'Demgemäß hat der Verwaltungsgerichtshof sowohl zu §113 ASVG ... die Auffassung vertreten, daß die Auferlegung eines Beitragszuschlages als eine (neben der Bestrafung nach den §§111, 112 ASVG ermöglichte) ... weitere Sanktion für die

Nichteinhaltung der Meldepflicht und damit als ein Sicherungsmittel für das ordnungsgemäße Funktionieren der Sozialversicherung zu werten sei; ...').

Genauso wie §113 ASVG zu den dort erfaßten Verstößen eine weitere Sanktion zu§111 ASVG vorsieht, sieht nun§56 Abs1 ASVG, dessen Tatbestände sich nicht mit jenen des§113 ASVG decken, eine weitere Rechtsfolge neben§111 ASVG für die dort genannten Verstöße vor, die neben der dargestellten pauschalen Schadensausgleichsfunktion genau dieselbe Funktion hat, wie sie der Verwaltungsgerichtshof für §113 ASVG ins Treffen führt. Dem steht im Hinblick auf die pauschal begrenzte Höhe auch nicht entgegen, wenn der Gesetzgeber im vorliegenden Fall aus den oben dargelegten Gründen nicht konkret darauf abstellt, ob und in welcher Höhe ein Verwaltungsmehraufwand bzw. Schaden für den Versicherungsträger eingetreten ist. Weiters erscheint beachtlich, daß die Funktionen des §111 ASVG und §56 ASVG ganz unterschiedliche sind. §111 ASVG will ua. Verstöße gegen Meldepflichten durch den Dienstgeber pönalisieren, während die vorrangigen Funktionen des §56 ASVG sind, Schaden bzw. Verwaltungsmehraufwand auf Seiten des Versicherungsträgers auszugleichen und das ordnungsgemäße Funktionieren der Sozialversicherung zu sichern."

Was den Sinn des Ermessens betreffe, sei dem Verwaltungsgerichtshof

"... entgegenzuhalten, daß der Gesetzgeber nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. etwa VfSlg. 6141/1971) und des Verwaltungsgerichtshofes selbst (VwSlg. 8373/A/1973, 8793/A/1975) nicht verpflichtet ist, die Kriterien der Ermessentscheidung ausdrücklich im Gesetz festzulegen, es genügt vielmehr, wenn sich diese hinreichend deutlich schlüssig ergeben.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist der Sinn des Ermessens des §56 Abs3 ASVG auf Grund deutlich ableitbarer Wertungen des Gesetzgebers, die aus anderen, §56 Abs3 ASVG durchaus inhaltlich nahestehenden Regelungen - wie insbesondere §59 Abs2 ASVG, §113 Abs1 und§334 Abs5 ASVG - ableitbar sind, bestimbar. Jene Kriterien, auf die in diesen Bestimmungen abzustellen ist, sind wohl auch für §56 Abs3 ASVG relevant, sofern sie nicht ganz spezifisch nur für den dort geregelten Tatbestand Bedeutung haben. Als solche Kriterien sind nach Auffassung der Bundesregierung die wirtschaftlichen Verhältnisse des Beitragsschuldner (was im Regelfall gemäß §58 Abs2 ASVG der Dienstgeber ist), auf die §59 Abs2, §113 Abs1 und §334 Abs5 ASVG abstellt, und das in §113 Abs1 ASVG angeführte Kriterium der Art des Meldeverstoßes anzusehen. Im Zusammenhang mit letzterem wird neben der Häufigkeit der Meldeverstöße etwa oder

dem Zeitraum der Säumigkeit wohl auch auf den Vorwurf, der dem Dienstgeber wegen der Verletzung der Meldepflicht zu machen ist, abzustellen sein (vgl. zur vorliegenden Ermessensbestimmung: Krejci, Das Sozialversicherungsverhältnis, 148 und Krejci - Marhold, in Tomandl (Hrsg), System des österreichischen Sozialversicherungsrechtes, 85)."

II. Der Antrag ist nur zulässig, soweit er den Absatz 1 und die Wortfolge "auf die Weiterentrichtung der Beiträge über das Ende der Versicherung hinaus (Abs1) oder" im Absatz 3 betrifft.

Das Verfahren hat keine Zweifel erweckt, daß der Verwaltungsgerichtshof in den bei ihm anhängigen Beschwerdeverfahren §56 ASVG insoweit anzuwenden hat, als es um die Unterlassung der rechtzeitigen Abmeldung von der Pflichtversicherung (Abs1) und den Verzicht auf die Weiterentrichtung der Beiträge (Abs3 erster Fall) geht. Hingegen hat der Verwaltungsgerichtshof offenkundig nicht über einen Fall der verspäteten Meldung der Herabsetzung des Entgeltes (Abs2) und einen Verzicht auf die Entrichtung der bisherigen Beiträge (Abs3 zweiter Fall) zu entscheiden. Den Bedenken des Verwaltungsgerichtshofs im Hinblick auf die für ihn präjudiziellen Gesetzesstellen kann durch eine Aufhebung des Abs1 und der die Fallgruppe des Abs1 betreffenden Wortfolge in Abs3 voll Rechnung getragen werden. Der verbleibende Abs2, ein auf die Fälle des Abs2 beschränkter verbleibender Teil des Abs3 und der dann gleichfalls darauf beschränkte Abs4 bilden eine geschlossene, im Anlaßfall nicht anwendbare Normengruppe. Diesbezüglich ist daher der Antrag als unzulässig zurückzuweisen.

III. Der im übrigen zulässige Antrag ist gleichwohl nicht begründet. §56 Abs1 ASVG und der ihn betreffende Teil des Abs3 verstößen weder gegen den Gleichheitssatz noch gegen das Determinierungsgebot des Art18 B-VG.

1. Der Verwaltungsgerichtshof sieht den Gleichheitssatz darin verletzt, daß die Verlängerung der Beitragspflicht bis zu drei Monaten nach Ende der Pflichtversicherung wegen Unterlassung der rechtzeitigen Abmeldung im Hinblick auf gleichzeitige Strafbarkeit dieser Versäumnis (nach §111) und die Möglichkeit der Vorschreibung von Beitragszuschlägen (nach §113) eine unsachliche überschießende Reaktion des Gesetzgebers darstelle.

Was die zuletzt genannte Möglichkeit der Vorschreibung von Beitragszuschlägen betrifft, ist jedenfalls für die durch §56 Abs1 erfaßte Fallgruppe davon auszugehen, daß nicht außer der Verlängerung der Beitragspflicht auch noch ein Beitragszuschlag vorgeschrieben werden kann, sondern daß für diese Fallgruppe die Verlängerung der Beitragspflicht bloß an die Stelle des hier - mangels eines Beitrages, zu dem ein Zuschlag vorgeschrieben werden könnte - nicht möglichen Zuschlages tritt. Denn Beitragszuschläge sind nur für das Unterlassen der (rechtzeitigen) Anmeldung zur Pflichtversicherung oder des Entgeltes oder der Meldung eines zu niedrigen Entgeltes vorgesehen, nicht für das Unterlassen der Abmeldung.

Es geht also nicht um die Zulässigkeit einer Kumulierung von Rechtsfolgen, sondern nur um den Vergleich der Folgen des Meldeverstoßes nach §56 - die Verlängerung der Beitragspflicht - mit jenen nach §113 - der Vorschreibung von Beitragszuschlägen. Auch dieser Vergleich kann aber die Unsachlichkeit der angegriffenen Bestimmung nicht darstellen. Während nämlich eine Unterlassung im Sinne des §113 einen Verwaltungsaufwand nur zur Feststellung der Versicherungspflicht oder Beitragshöhe verursacht, kann die von §56 erfaßte Unterlassung der Abmeldung - wie die Bundesregierung zutreffend ausführt - Leistungen an den aus der Pflichtversicherung Ausgeschiedenen zur Folge haben, die nur mit unzumutbaren Kosten überhaupt festzustellen und entweder nicht oder nur mit verhältnismäßig großem Aufwand wieder rückforderbar sind. Anders als in den Fällen des §113 ASVG geht es also nicht um einen aus den Akten jedenfalls feststellbaren und bloß in seiner Höhe schwer abschätzbaren Mehraufwand, sondern um die Möglichkeit der Erbringung ungerechtfertigter Leistungen - nämlich insbesondere von Geldleistungen (weil auch die rechtzeitige Abmeldung gewisse Sachleistungen praktisch kaum verhindern kann) - durch den Sozialversicherungsträger. Es wäre daher schwierig, bei Anwendung des §56 im Einzelfall den Nachteil abzuschätzen und die Schätzung zum Maßstab einer Vorschreibung von Beiträgen zu machen. Die vom Verwaltungsgerichtshof vermißte Bedachtnahme auf den konkreten Fall scheitert an der im Vergleich zu §113 andersartigen Lage des Sozialversicherungsträgers.

Es ist auch nicht unsachlich davon auszugehen, daß dem meldepflichtigen Dienstgeber das Ende der Pflichtversicherung und dessen Bedeutung für den Versicherungsträger regelmäßig bekannt ist und zur Einstellung der Beitragszahlung führen wird, sodaß ihm die Unterlassung der Meldung regelmäßig zur Last fällt.

Eine Verlängerung der Beitragspflicht um höchstens drei Monate bei Unterlassen der rechtzeitigen Abmeldung des Versicherten durch den Dienstgeber kann somit jedenfalls dann keine überschießende Reaktion des Gesetzgebers

sein, wenn der Sozialversicherungsträger in jenen Fällen auf die Weiterzahlung zu verzichten hat, in denen diese Rechtsfolge ausnahmsweise unangebracht ist.

2. Eben diese Möglichkeit ist nun aber in §56 Abs3 ASVG vorgesehen. Dazu ist der Verwaltungsgerichtshof allerdings der Meinung, es sei im Gesetz nicht bestimmt, wann der Sozialversicherungsträger von ihr Gebrauch zu machen habe. In der Tat enthält §56 Abs3 selbst keine nähere Bestimmung. Auch den Materialien ist eine solche nicht zu entnehmen. Die Bundesregierung weist jedoch zurecht darauf hin, daß jene anderen - im Antrag des Verwaltungsgerichtshofs selbst genannten - Bestimmungen, die sich mit den Folgen von Meldepflichtverletzungen befassen, auch zur Ermittlung des Sinnes des in §56 Abs3 eingeräumten Ermessens herangezogen werden können. Sie nennen die allfällige Gefährdung wirtschaftlicher Verhältnisse des Säumigen und das Ausmaß des Verzuges und seine Häufigkeit (§59 Abs2) sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Art des Meldeverstoßes (§113 Abs1). Schon Krejci (Das Sozialversicherungsverhältnis, 1977, 148) leitet - wie die Bundesregierung aufzeigt - aus dem Sanktionscharakter des §56 ASVG ab, daß desto eher ein Beitragsverzicht in Frage komme, je geringer der Vorwurf ist, den man dem Dienstgeber wegen der Verletzung der Meldepflicht machen kann, und weist (aaO 187) darauf hin, daß im Zusammenhang mit der Regelung über die Beitragszuschläge und die Beitragspflicht bei nicht rechtzeitiger Meldung von Änderungen im Beschäftigungsverhältnis auf die wirtschaftlichen Verhältnisse Rücksicht genommen werde. Auch bei Krejci-Marhold (in Tomandl, System des Österreichischen Sozialversicherungsrechts, Stand 1989, 1.2.5.2.1.1.) ist ausgeführt, der Versicherungsträger werde sich bei der Beurteilung der Frage des Verzichtes auf seine Rücksichtspflichten auf das Vermögen bzw. sonstige Verhältnisse des Beitragspflichtigen zu besinnen haben.

Zieht man zum Vergleich die Bestimmungen der §§225 Abs3 und 226 Abs3 ASVG über die Anerkennung von Beiträgen oder den Erwerb von Beitragszeiten durch Nachentrichtung von Beiträgen "in Fällen besonderer Härte" heran, die der Verfassungsgerichtshof wiederholt - und gerade auch im Hinblick auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes - als ausreichend bestimmt angesehen hat (VfSlg. 8392/1978 und 9561/1982), so zeigt sich, daß §56 Abs3 ASVG nicht gegen Art18 B-VG verstößt.

3. Für das Verhältnis des §56 zu §111 ASVG gilt offenbar Ähnliches wie für das Verhältnis des §113 zu §111 ASVG. Der Umstand, daß die Rechtsfolge des §56 ohne Rücksicht auf einen Verwaltungsmehraufwand oder sonstigen Schaden eintritt, verschlägt deshalb nichts, weil sie gerade einen nicht auszuschließenden Leistungsaufwand abdecken soll.

So erweisen sich die Bedenken des Verwaltungsgerichtshofes letztlich als nicht begründet. Seinem Antrag ist nicht Folge zu geben.

Schlagworte

Sozialversicherung, Beitragspflicht (Sozialversicherung), Determinierungsgebot, Ermessen, Meldepflicht (Sozialversicherung)

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1991:G75.1990

Dokumentnummer

JFT_10089693_90G00075_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>