

Strukturreform der SV: verfassungs- rechtliche Grenzen

Beitrag zur Veranstaltung
„Sozialversicherung.Struktur.Reform“
Arbeiterkammer Salzburg, **10.9.2018**

Univ.-Prof. Dr. *Walter J. Pfeil*

Übersicht

- 1. Ausgangssituation**
- 2. Was bedeutet Selbstverwaltung?**
- 3. Zusammenlegung von Trägern**
- 4. Zusammensetzung der Organe**
- 5. Einhebung und Kontrolle der Beiträge**
- 6. Sonderproblem AUVA**
- 7. Vorläufiges Fazit**

1. Ausgangssituation

- Die Sozialversicherung (SV) in Ö ist **seit Anbeginn** nach dem Prinzip der **Selbstverwaltung** organisiert
- Vgl. bereits das *UVG 1887* und das *KVG 1888*
- Selbstverwaltung war (mit Ausnahme für Gemeinden) bis 2008 verfassungsrechtlich nicht geregelt, wurde aber **vom VfGH stets als zulässig** angesehen
- *Art 120a – 120c B-VG* bilden nur bisherige Judikatur ab
- **Keine Verpflichtung** zur Selbstverwaltung, sondern **nur „wenn - dann“**
- auch Kompetenztatbestand „SV-Wesen“ (*Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG*) ist **keine Garantie** für SV als Selbstverwaltung

2. Was bedeutet Selbstverwaltung?

Art 120a 1 B-VG. (1) Personen können zur *selbständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben*, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden *gemeinsamen Interesse* gelegen und *geeignet ... gemeinsam besorgt* zu werden, durch **Gesetz** zu *Selbstverwaltungskörpern* zusammengefasst werden.

Art 120b B-VG. (1) ... haben das Recht, ihre *Aufgaben in eigener Verantwortung frei von Weisungen zu besorgen* und im Rahmen der Gesetze Satzungen zu erlassen. Dem **Bund** ... kommt ... hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung ... *Aufsichtsrecht* zu. Darüber hinaus ... auch Zweckmäßigkeit .., wenn .. auf Grund der Aufgaben .. erforderlich ...

2. Was bedeutet Selbstverwaltung? (2)

Art 120c 1 B-VG. (1) Die *Organe* ... sind aus dem *Kreis ihrer Mitglieder* nach *demokratischen* Grundsätzen zu bilden.

(2) ... sparsame und wirtschaftliche *Erfüllung der Aufgaben* ... ist nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen durch *Beiträge ihrer Mitglieder* oder sonstige Mittel *sicherzustellen*. ...

- Gemeinsame Interessen: **Homogenität** der Zusammenschlüsse (allgemeines **Sachlichkeitsgebot**)
- **Gesetzliche** Mitgliedschaft
- Nur **staatliche Aufsicht**, keine Weisungen
- **Eigene, demokratisch legitimierte Organe**
- **Finanzautonomie**

3. Zusammenlegung von SV-Trägern

- **Keine** verfassungsrechtliche **Bestandsgarantie**: einfacher Gesetzgeber darf umstrukturieren, **aber**:
- Zusammenfassung (nur) bei **gemeinsamen Interessen**
- Bildung einer **Versichertengemeinschaft** muss **sachlich** sein: (im wesentlichen) gleiches **Risiko**, **Beitrags-** und **Leistungsrecht**, **demokratische Legitimation** bei Organbildung
- ein **einzig**er Ö-weiter Träger **nicht** mehr Selbstverwaltung
- ⇒ **Abgehen** von diesen Grundsätzen nur durch **Verfassungsgesetz** oder Ablösung der Selbstverwaltung durch „**SV-Ämter**“ bzw. staatliche Beleihung/ AMS-Modell

3. Zusammenlegung von SV-Trägern (2)

Derzeitige Situation

	Krankenvers.	Unfallvers.	Pensionsvers.	
Hauptverband der Sozialversicherungsträger				
(freie) Dienstnehmer	9 GKKs 5 BKKs (ASVG)	AUVA (ASVG)	PVA (ASVG, APG)	
(gewerblich, freiberuflich) Selbständige	SVA (GSVG, FSVG)		SVA (GSVG)	NVA (NVG)
Bauern	SVB (BSVG)			
Öffentlich Bedienstete	BVA (B-KUVG) KFAs (Landesrecht)		[teilw BVA: PG, APG]	
Eisenbahn/Bergbau	VAEB (ASVG)			

3. Zusammenlegung von SV-Trägern (3)

Plan

	Krankenvers.	Unfallvers.	Pensionsvers.	
Hauptverband der Sozialversicherungsträger??				
(freie) Dienstnehmer	9 GKKs 5 BKKs (ASVG)	AUVA (ASVG) ???	PVA (ASVG, APG)	
(gewerblich, freiberuflich) Selbständige	SVA (GSVG, FSVG)		SVA (GSVG)	NVA (NVG)
Bauern	SVB (BSVG)			
Öffentlich Bedienstete	BVA (B-KUVG)		[teilw BVA: PG, APG]	
	KFAs (Landesrecht)			
Eisenbahn/Bergbau	VAEB (ASVG)			

4. Zusammensetzung der Organe

- Gemeinsames Interesse, gemeinsame Besorgung
 - Organe aus dem Kreis der Mitglieder
 - nach demokratischen Grundsätzen
 - (nur) staatliche Aufsicht
- **Stimmrecht für Bundesvertreter ≠ Selbstverwaltung:**
- „Identität von Verwalteten und Verwaltern“
 - **keine demokratische Legitimation** bei Bestellung durch staatliche Organe
 - **auch geringer Anteil** kann Selbstverwaltung aushebeln

4. Zusammensetzung der Organe (2)

- **Verschiebung des Verhältnisses DN – DG in GKKs:**
- **DG** seit jeher in Organen **vertreten**: durch Entrichtung/
Abfuhr von Beiträgen wohl sachlich **gerechtfertigt**
 - DG müssen bei Versichertengemeinschaft der DN **Min-
derheit** bleiben ($< 2/3$, vgl. § 433 Abs 3 ASVG: Satzung)
 - umgekehrtes Verhältnis in **Kontrollversammlung** (§ 426
Abs 2 ASVG) uU. schon jetzt bedenklich
 - Verschmelzung zu einem Organ mit DG/DN-Parität (ist
mehr als aufschiebendes Veto) **≠ Selbstverwaltung**
- ⇒ **Änderung nur durch Verfassungsgesetz
oder Ablösung der Selbstverwaltung**
-

5. Einhebung und Kontrolle der Beiträge

- Beiträge als zentrale Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben eines Selbstverwaltungskörpers
- Finanzielle Autonomie als Basis für Unabhängigkeit
- ➔ **„Auslagerung“ der Beitragsverwaltung:**
 - Trotz rechtspolitischen Spielraums **darf Gesetzgeber eigenverantwortliche Besorgung** der Aufgaben der Selbstverwaltung **nicht** (de facto) **verunmöglichen**
 - **Beiträge für SV systemrelevant:** nicht bloß Zahlungsvorgang, sondern auch Berechnung und Kontrolle
 - ➔ **Änderung nur durch Verfassungsgesetz oder Ablösung der Selbstverwaltung**

6. Sonderproblem AUVA

- AUVA Träger der UV für **DN und** (gewerblich bzw. freiberuflich) **Selbständige**: andere Versichertengemeinschaft als bei KV der DN bzw. der Selbständigen
- **Umverteilung von Beiträgen:**
 - VfGH fordert **persönlichen und sachlichen Zusammenhang** zwischen Versichertengemeinschaften (?)
 - Pauschalierung in § 319a ASVG als solche sachlich?
- **Zusammensetzung der Organe**
 - **Parität DG/DN sachlich** zu rechtfertigen: UV nach ASVG schützt auch selbständige Tätigkeiten und stellt für DG eigene „Haftpflichtversicherung für Arbeitsunfälle“ dar

7. Vorläufiges Fazit

- ➔ Viele der geplanten grundlegenden **Änderungen** erfordern ein **Verfassungsgesetz**
- ➔ Die Alternative wäre ein **Abgehen vom System** der Selbstverwaltung, ist aber **sachlich kaum begründbar**
- ➔ **Effizienzsteigerungen** durch bloße „Strukturreform“ sind **zweifelhaft**
- ➔ Damit bleibt potenzieller **Haupteffekt** die **Umverteilung**, auch und gerade **der politischen Einflussphären**
- ➔ **Reicht das wirklich aus, um ein an sich bewährtes System nachhaltig zu gefährden ?**

Strukturreform der SV: verfassungs- rechtliche Grenzen

**Vielen Dank
für Ihr Interesse!**

walter.pfeil@sbg.ac.at