

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

# 3. Zusammenlegung von SV-Trägern (3)

## Plan

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



# 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*