

Bundesministerium für Arbeit, Soziales,
Gesundheit und Konsumentenschutz

per Mail

stellungnahmen@sozialministerium.at
vera.pribitzer@sozialministerium.at
begeutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

Wien, 16. Oktober 2018

Betreff:
Sozialversicherungs-Organisationsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

die **Vereinigung Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen** des BSA nimmt im Rahmen des Begutachtungsverfahrens wie folgt Stellung:

Zunächst wird festgehalten, dass die Vereinigung Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen des BSA **ausschließlich zu Rechtsfragen, insbesondere zur verfassungsrechtlichen Problematik des Gesetzesentwurfs Stellung nimmt**. Zu allgemeinen Fragen der Sinnhaftigkeit des Inhaltes des Gesetzesentwurfs oder zu sozial- oder gesundheitspolitischen Betrachtungen - so sehr diese auch zu einer entschiedenen Ablehnung des Gesetzesentwurfs führen - werden im Rahmen dieser Stellungnahme keine Aussagen getroffen.

Nach eingehender Prüfung der Rechtsfragen weist der **vorliegende Gesetzesentwurf zahlreiche Verfassungswidrigkeiten und Bedenken auf und wird insbesondere aus verfassungsrechtlicher Sicht entschieden abgelehnt**. Dies vor allem deshalb, weil er zahlreiche Verfassungswidrigkeiten aufweist, die auch durch die bisherige Judikatur belegt werden. Der Gesetzesentwurf ist im Widerspruch zur verfassungsrechtlich garantierten nichtterritorialen, personellen Selbstverwaltung und verstößt insgesamt gegen das rechtsstaatliche und das demokratische Prinzip unserer Bundesverfassung, insbesondere auch des Kernbestandes und des qualifizierten Verfassungsrechts.

1. Unzulässige und verfassungswidrige Eingriffe in die Selbstverwaltung

Der Gesetzesentwurf enthält zahlreiche verfassungswidrige Regelungen und Eingriffe in die durch die Bundesverfassung garantierte nicht territoriale Selbstverwaltung, zu der die Selbstverwaltung der Sozialversicherung ebenso zählt wie die berufliche Selbstverwaltung.

Insbesondere sei auf folgende Punkte des Gesetzesentwurfs hingewiesen:

1.1. Zur „Parität“ der Versicherungsvertreter

Den Sozialversicherungsträgern obliegt die Selbstverwaltung der Versicherten. Versicherte der Krankenversicherten nach dem ASVG sind die unselbstständig Erwerbstätigen und einige kleine, gleichgestellte Personengruppen. Die Dienstgeber sind daher Außenstehende, die nicht zur Risikogruppe der Versicherten gehören. Dessen ungeachtet aber sind sie seit 1888 in den Gremien

vertreten und zwar mit unterschiedlichen, von der Bundesverfassung anerkannten, geringen Vertretungsverhältnissen.

Die sogenannte „Parität“ zwischen Dienstgeber- und Dienstnehmervertreter entspricht nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Eine „Parität“, wie sie nunmehr im Gesetzesentwurf vorgesehen wird, gab es nie. Diese entspricht auch nicht den Zahlen der zur demokratischen Entscheidung legitimierten Gruppen. Eine „gleichgeschaltete“ Parität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer ist damit ein eindeutiger Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot der Bundesverfassung.

1.2. Entsendung der Versicherungsvertreter

Die Anforderungen für die Entsendung in die Gremien der Selbstverwaltung - siehe § 420 Abs. 6 Z 5 des Gesetzesentwurfs sind eine Verletzung des demokratischen Prinzips und sohin verfassungswidrig. Sie stehen im Widerspruch zur Anforderung der Bestellung „aus dem Kreis der Mitglieder nach demokratischen Grundsätzen“ und zur Repräsentation legitimer Interessen der Versicherten. Bei der Entsendung in die Organe der Selbstverwaltung kommt es in erster Linie auf die legitimierte Repräsentation der/von Interessen an, denen das fachliche Know-how - soweit erforderlich - vom Träger der Selbstverwaltung beigestellt wird. Das im Gesetzesentwurf geforderte fachliche Niveau wird auch nur von den wenigsten Personen aus dem Kreis der Versicherten erfolgreich erfüllbar sein. Diese Regelung legt es also geradezu darauf an, Arbeiter und Angestellte ohne akademische Ausbildung (also die Mehrheit der Versicherten), insbesondere auch Betriebsräte, wie sie von der Interessensvertretung der Dienstnehmer entsendet werden (übrigens: Betriebsräte nach einer demokratischen Wahl in den Betrieben), dauerhaft von dieser Entsendung auszuschließen - oder sie in „Informationsveranstaltungen“ und einen „Eignungstest“ zu zwingen, was eindeutig dem demokratischen Prinzip widerspricht.

1.3. Aufsicht des Bundes

Gemäß § 444 Abs. 5 des Entwurfs soll die Bundesbehörde trotz bundesverfassungsgesetzlicher Weisungsfreiheit der Selbstverwaltung (Art. 120b Abs. 1 B-VG) Weisungen hinsichtlich deren Struktur und Prozesse, u.a. zur „Zielsteuerung“, erlassen können. Dies ist verfassungswidrig und damit ein unzulässiger Eingriff in die Selbstverwaltung. Über die enthaltene Grenze der finanziellen Auswirkungen von mehr als 10 Millionen Euro kann verfassungswidrig tief in das Alltagsgeschehen der Selbstverwaltung eingegriffen werden.

Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Schranken des (bloßen) Aufsichtsrechts (d.h. einer Rechtsaufsicht hinsichtlich (der Einhaltung) der gesetzlichen Bestimmungen) ist es unzulässig, in die von den zuständigen Organen der Selbstverwaltung erstellten Tagesordnung einzugreifen und in einer Art „Vorzensur“ zu verlangen, dass Angelegenheiten von der Tagesordnung gestrichen werden und damit in den zuständigen Organen nicht einmal diskutiert werden können. Dies bedeutet einen unmittelbaren Eingriff in die Geschäftsführung des Trägers, die der Aufsichtsbehörde gegenüber der Selbstverwaltung nach Art. 120b Abs. 1 B-VG nicht zusteht. § 449 Abs. 4 letzter Satz des Gesetzesentwurfs ist daher nicht verfassungskonform.

§ 455 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs gibt dem Dachverband unter Zustimmung der Aufsichtsbehörde das Recht, Bestimmungen der Mustersatzung auch dann für verbindlich zu erklären, wenn dies - im Gegensatz zum geltenden Recht (§ 458 Abs. 2 igdF) - zur Wahrung der Einheitlichkeit der Durchführung sozialversicherungsrechtlicher Bestimmungen nicht notwendig erscheint. Dadurch hat die Mustersatzung ihren (ursprünglichen) Sinn insofern verloren, als sie nicht mehr der notwendigen Vereinheitlichung dient, sondern vielmehr zu einem Instrument von Dachverband und Aufsichtsbehörde wird, ohne gesetzliche Beschränkungen in die Selbstverwaltung der jeweiligen Träger hineinzuregieren. Dies ist, soweit es an der gesetzlichen Vorherbestimmung einzelnen

Satzungsbestimmungen fehlt, ein Problem des Art. 18 B--VG (der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung), sowie ebenso ein Verstoß gegen Art. 120b Abs. 1 B-VG.

1.4. Enthebung von Versicherungsvertretern

Gemäß § 423 Abs. 4 zweiter und dritter Satz des Entwurfs soll enthobenen Versicherungsvertretern ein Beschwerderecht an die Aufsichtsbehörde zustehen, welche endgültig entscheidet. Ein derartiger Instanzenzug in der Verwaltung ist seit 1.1.2014 verfassungsrechtlich unzulässig, mit Ausnahme des Instanzenzuges im Gemeinderecht (Art. 132 B-G).

Ebenso verfassungswidrig ist § 423 Abs. 8 des Entwurfs, der für die Entscheidung über die Enthebung generell die aufschiebende Wirkung ausschließt.

In beiden Fällen geht es um das Rechtsstaatsprinzip und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes.

1.5. Entzug der Beitragsprüfung

Verfassungswidrig ist auch der Entzug der Beitragsprüfung und dessen Übertragung von der Gesundheitskasse auf eine dem Finanzministerium unterstellten Behörde. Die Überprüfung der ordnungsgemäßen Meldung und daraus resultierender allfälliger Nachforderungen zählt zum Kernbereich dessen, was einem Sozialversicherungsträger im Rahmen der Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert ist.

2. Zusammenschluss der SVA der gewerblichen Wirtschaft und der Bauern

Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung des VfGH ist zum vorliegenden Gesetzesentwurf darauf hinzuweisen, dass die Zusammenlegung der SVA der gewerblichen Wirtschaft und der SVA der Bauern zu einer gemeinsamen Selbstverwaltung bei Aufrechterhaltung eines historisch und sachlich bedingten völlig unterschiedlichen Beitrags- und teilweise auch Leistungsrechts als verfassungswidrig anzusehen ist. Wenngleich es im rechtspolitischen Ermessen des Gesetzgebers liegt, in welchem Umfang Selbstverwaltung eingerichtet wird, insbesondere welche Personen (Versicherte) zu einem Selbstverwaltungskörper zusammengeschlossen werden, so muss der erfasste Personenkreis durch „objektive und sachlich gerechtfertigte Momente“ abgegrenzt sein. D.h. vor allem, dass es sich um Personen handeln muss, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden und daher den gleichen Risiken ausgesetzt sind. Die Zusammenführung der SV der gewerblichen Wirtschaft mit der der Bauern würde eine enorme Inhomogenität des Selbstverwaltungskörpers zur Folge haben.

3. Fusion der Gebietskrankenkassen zu einer „Monsterkasse“ für ganz Österreich

Was die Krankenkassenfusion betrifft, so dürfte eine bundesweit zusammengefasste Versicherungsgemeinschaft möglicherweise eine homoge Zusammensetzung aufweisen. Fraglich allerdings ist, inwieweit regional bedingte Unterschiede, die bisher – verfassungskonform – durchgehend seit 1888 zu einer regionalen Gliederung der Träger der Krankenversicherung der unselbstständig Erwerbstätigen geführt haben und die sich weiterhin auf die Rechtslage auswirken, wie die Sonderkompetenzen der Landesausschüsse zeigen, auch weiterhin verfassungsrechtlich geboten sein könnten. Ebenso fraglich und letztlich ungeklärt ist auch, inwieweit Landesinteressen und das bundestaatliche Prinzip durch eine gesamtösterreichische Krankenkasse berührt werden und dieser gegebenenfalls entgegenstehen.

Eine „Monsterkasse“ für ganz Österreich wird - um nicht verfassungswidrig zu sein - sich auch den vom VfGH in seiner Rechtsprechung entwickelten „Effizienzprinzip“ zu stellen haben. Insbesondere inwieweit einerseits die mit einer Fusion fraglos verbundene Zusatzkosten und andererseits die

behaupteten Einsparungen bei gleichzeitiger Zielsetzung einheitlicher Leistung auf dem jeweils höchsten Niveau und ohne zusätzliche Beiträge der Versicherten zu leisten sein werden. Bisher vorgelegte Angaben haben diesbezüglich weitverbreitet und auch bei zahlreichen Experten Zweifel aufkommen lassen.

Zusammenfassung:

Der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung muss insbesondere als verfassungswidrig bezeichnet werden, weil er

- Verfassungswidrige Eingriffe und unzulässige Regelungen hinsichtlich der durch die Bundesverfassung garantierte Selbstverwaltung enthält
- Mehrfach gegen den Gleichheitssatz und das Sachlichkeitsgebot der Bundesverfassung verstößt
- Gegen das als vorkonstitutionell und daher vom Verfassungsgesetzgeber vorgefundene und übernommene Prinzip der Selbstverwaltung (siehe dazu verschiedenen Erkenntnisse des VfGH) sowie das in der Bundesverfassung garantierte Recht der Selbstverwaltung verstößt
- Die Regelung von „Gesundheitskassen“ mit Aufhebung der Selbstverwaltung in den Ländern verfassungsrechtliche Garantien des Föderalismus berührt
- Die „Eignungsvoraussetzungen in § 420 Abs. 6 Z 5 des Gesetzesentwurfs verfassungswidrig sind
- Die Regelungen über die Enthebung von VersicherungsvertreternInnen verfassungswidrig sind

Sollte der Gesetzgeber versucht sein, als verfassungswidrig zu erkennende Bestimmungen/Regelungen in den Verfassungsrang „zu heben“, um sie solchermaßen vermeintlich einer Normenkontrolle durch den VfGH entziehen zu können, so müsste er sich bewusst sein, dass er damit den Kernbereich des Verfassungsrechts berührt.

Wie der VfGH mehrfach erkannt hat, ist es dem einfachen Verfassungsgesetzgeber nicht gestattet, die Bundesverfassung auch nur für einen Teilbereich der Rechtsordnung in ihrer Wirkung schlechthin zu suspendieren. So rechnet es der VfGH zum Inhalt des qualifizierten Verfassungsrechts, dass es nicht dazu ermächtige, sich selbst seine Maßgeblichkeit für das unterverfassungsgesetzliche Recht zu nehmen (vgl VfGH Slg. 16327).

Es zählt nach der Judikatur des VfGH in der Tat zum Kernbestand des Verfassungsrechts, sicherzustellen, dass der einfache Verfassungsgesetzgeber die Maßgeblichkeit für einen bestimmten Teilbereich der Rechtsordnung nicht beseitigen können soll. Der Verlust der Maßstabsfunktion der Verfassung für einen Teilbereich der Rechtsordnung (unabhängig von der Bedeutung dieses Teilbereichs) verletzt das rechtsstaatliche Prinzip und es widerspricht auch dem demokratischen Prinzip, weil es auf die Möglichkeit zur Verfassungssuspendierung durch einfaches Verfassungsrecht hinauslief.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Wolf Frühauf e.h.
Ehrenvorsitzender Vereinigung Sozialdemokratischer
Juristinnen und Juristen des BSA