

II-1784 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XV. Gesetzgebungsperiode

REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM
FÜR SOZIALE VERWALTUNG
Zl. 21.891/80-3/80

1010 Wien, den 9. Dezember 1980
Stubenring 1
Telephon 75 00

792 /AB

B e a n t w o r t u n g

1980 -12- 11
zu 810 J

der Abg. Dr. Haider, Grabher-Meyer an den
Bundesminister für soziale Verwaltung
betreffend Kontrolle durch die Volksanwaltschaft
im Bereich der Sozialversicherung
(Nr. 810/J).

In der Anfrage wird vorgebracht, aus dem Dritten Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat (Bundesministerium für soziale Verwaltung, Punkt 3.1.) gehe hervor, daß das Bundesministerium für soziale Verwaltung in seiner Stellungnahme zu einer die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft betreffenden Empfehlung der Volksanwaltschaft darauf verwiesen habe, "daß es Entscheidungen von Versicherungsträgern in Leistungssachen im Einzelfall nicht beeinflussen könne, weil der Rechtsweg zum unabhängigen Schiedsgericht der Sozialversicherung führe."

Nach den Ausführungen der Volksanwaltschaft stelle damit das Sozialressort die Möglichkeit der Ausübung des Aufsichtsrechtes über die Sozialversicherungsträger in Leistungssachen in Frage, obwohl etwa die Pensionsausschüsse Verwaltungskörper der Versicherungsträger seien und die Aufsichtsbehörde in Ausübung des Aufsichtsrechtes Beschlüsse der Verwaltungskörper aufheben könnte.

Mit der Rechtsauffassung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung werde auch die Prüfungskompetenz der Volksanwaltschaft in Sozialversicherungsangelegenheiten, die das Leistungsrecht betreffen, in Frage gestellt, da die Volksanwaltschaft nach der Gesetzeslage nur den mit den obersten Verwaltungs-

- 2 -

geschäften des Bundes betrauten Organen Empfehlungen für die in einem bestimmten Fall zu treffenden Maßnahmen erteilen könne.

In diesem Zusammenhang richten die erwähnten Abg. an den Bundesminister für soziale Verwaltung folgende Fragen:

- "1. Hat die gegenüber der Volksanwaltschaft geäußerte Rechtsauffassung, daß der Bundesminister für soziale Verwaltung Entscheidungen von Sozialversicherungsträgern in Leistungssachen im Einzelfall nicht beeinflussen könne, bisher ausnahmslos gegolten - oder gab es auch abweichende Vorgangsweisen?
2. Wurde der von Ihrem Ressort in der gegenständlichen Frage vertretene Rechtsstandpunkt mittlerweile einer nochmaligen Prüfung unterzogen - und, wenn ja, mit welchem Ergebnis?
3. Wie nehmen Sie im einzelnen zu den im Dritten Bericht der Volksanwaltschaft hier geltend gemachten Argumenten Stellung?"

Diese Fragen beehre ich mich wie folgt zu beantworten:

Zur Frage 1:

Zunächst möchte ich feststellen, daß der den Feststellungen der Volksanwaltschaft zugrunde liegende Anlaßfall auf einen Bescheid der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft vom 27. Juni 1974 zurückgeht und daß es über diese Angelegenheit auch einen mehrfachen Schriftwechsel zwischen meinem Amts-

- 3 -

vorgänger, Bundesminister Dr. Weissenberg, und der Volksanwaltschaft gibt. Bundesminister Dr. Weissenberg hat am 21. Juli 1978 in einem Brief an den Volksanwalt Robert Weisz unter anderem folgendes ausgeführt:

"In diesem Zusammenhang muß ich wieder einmal mehr darauf hinweisen, daß für Entscheidungen in Leistungssachen im Einzelfall der in Betracht kommende Pensionsversicherungsträger zuständig ist. Ich selbst habe - wie Du ja weißt - keine Möglichkeit, die Entscheidung des Versicherungsträgers zu beeinflussen oder eine bereits ergangene Entscheidung abzuändern, weil der Rechtsweg zum unabhängigen Schiedsgericht der Sozialversicherung führt."

Nachdem die Volksanwaltschaft am 9. Oktober 1979 dem Bundesminister für soziale Verwaltung gemäß § 3 des Bundesgesetzes über die Volksanwaltschaft die Empfehlung erteilt hat, der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft die Mißstandsfeststellung der Volksanwaltschaft zur Kenntnis zu bringen und die Volksanwaltschaft innerhalb einer angemessenen Frist darüber zu informieren, ob die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft nach Durchführung eines vollständigen Ermittlungsverfahrens den gesetzlichen Zustand über den Ausgleichszulagenanspruch der Beschwerdeführerin hergestellt hat, hat Bundesminister Dr. Weissenberg am 11. Jänner 1980 dem Vorsitzenden der Volksanwaltschaft unter gleichzeitiger eingehender Darlegung der Sach- und Rechtslage mitgeteilt, daß nach Ansicht der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft die von der Volksanwaltschaft verlangte Herstellung des gesetzlichen Zustandes (§ 69 GSVG) nicht möglich sei, weil der von der Volksan-

waltschaft beanstandete Bescheid ohnedies der Rechtslage entspreche. Im Anschluß an die Wiedergabe der Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft hat Bundesminister Dr. Weissenberg in seinem Brief neuerlich auf die von ihm in dieser Angelegenheit bereits am 21. Juli 1978 abgegebene Stellungnahme hingewiesen.

Durch diesen Schriftwechsel wird der mir zugegangene Bericht erhärtet, daß die von meinem verstorbenen Amtsvorgänger gegenüber der Volksanwaltschaft geäußerte Rechtsauffassung bisher ausnahmslos gegolten hat.

Zur Frage 2:

Nach dem Erscheinen des Dritten Berichtes der Volksanwaltschaft an den Nationalrat hat das Bundesministerium für soziale Verwaltung die Ausführungen der Volksanwaltschaft unter Punkt 3.1. zum Anlaß genommen, die Angelegenheit neuerlich eingehend zu prüfen. Als Ergebnis dieser Prüfung (es ist inzwischen der Volksanwaltschaft zur Kenntnis gebracht worden) ist folgendes festzuhalten:

Die Volksanwaltschaft vermeint unter Berufung auf das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, gemäß § 488 (richtig: 448) Abs. 4 ASVG könne der Vertreter der Aufsichtsbehörde gegen Beschlüsse eines Verwaltungskörpers, die gegen Gesetz oder Satzung (zu ergänzen: oder die darauf beruhenden sonstigen Rechtsvorschriften) verstoßen, Einspruch mit aufschiebender Wirkung erheben. Im § 499 (richtig: 449) Absatz 1 ASVG sei festgelegt, daß die Aufsichtsbehörden die Gebarung der Versicherungsträger dahin zu überwachen haben, daß Gesetz und Satzung (zu ergänzen: sowie die darauf be-

- 5 -

ruhenden sonstigen Rechtsvorschriften) beachtet werden. Die Aufsichtsbehörden könnten in Ausübung des Aufsichtsrechtes Beschlüsse der Verwaltungskörper aufheben. Da gemäß § 419 Abs.1 ASVG feststehe, daß die Pensionsausschüsse Verwaltungskörper der Versicherungsträger sind, könnten die Beschlüsse der Pensionsausschüsse vom Bundesminister für soziale aufgehoben werden.

Da sich die Volksanwaltschaft auf ein Gutachten des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst berufen hat, habe ich nunmehr das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ersucht, zu der sich aus der vorliegenden Anfrage ergebenden Rechtsproblematik Stellung zu nehmen.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat in seiner Stellungnahme vorerst klargestellt, daß es seinerzeit im Zuge eines Schriftwechsels mit der Volksanwaltschaft zwar allgemein den Umfang des Aufsichtsrechtes des Bundesministers für soziale Verwaltung behandelt habe, nicht aber die im gegebenen Zusammenhang entscheidende Frage des Verhältnisses zwischen dem Aufsichtsrecht und den Bescheiden in Leistungssachen im besonderen.

Unter Bedachtnahme auf die Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst ist der von der Volksanwaltschaft vertretenen Rechtsauffassung folgendes entgegenzuhalten:

A. Zur Rechtslage:

- 1.) Gemäß § 448 Abs.1 ASVG unterliegen die Versicherungsträger der vom Bundesminister für soziale Verwaltung als oberster Aufsichtsbehörde

- 6 -

auszuübenden Bundesaufsicht. Nach Abs.4 dieser Vorschrift kann der Vertreter der Aufsichtsbehörde gegen Beschlüsse eines Verwaltungskörpers, die gegen Gesetz oder Satzung oder die darauf beruhenden sonstigen Rechtsvorschriften verstoßen, Ein-spruch mit aufschiebender Wirkung erheben. Gemäß 449 Abs.1 kann die Aufsichtsbehörde ferner Beschlüsse der Verwaltungskörper aufheben. Die Aufsichtsmittel des Einspruches und der Aufhebung sind somit formal an das Vorliegen eines Beschlusses geknüpft. Hinsichtlich des Inhaltes der Beschlüsse enthält das ASVG keine weitere Differenzierung, sodaß jeder Beschluß eines Verwaltungskörpers - mag er auch auf die Erlassung eines Bescheides gerichtet sein - beeinsprucht werden kann.

2.) Gemäß § 441 Abs.2 ASVG (hier § 211 Abs.2 GSVG) kann jeder Pensionsausschuß mit Zustimmung des Obmannes der Versicherungsanstalt beschließen, daß genau zu bezeichnende Gruppen von Entscheidungsfällen, soferne nicht der Obmann im Einzelfall auf der Entscheidung des Pensionsausschusses besteht, ohne seine Mitwirkung von der Anstalt mit Bürobescheid entschieden werden. Von dieser gesetzlichen Ermächtigung haben die Pensionsversicherungsträger insbesondere in den Fällen Gebrauch gemacht, in denen lediglich über den Anspruch auf Ausgleichszulage, über die Aufrechnung eines Überbezuges an Ausgleichszulage gegen eine Pensionsnachzahlung (§ 296 Abs.4 ASVG; hier § 153 Abs.4 GSVG) oder über die Aufrechnung von zu Unrecht erbrachten Leistungen bzw. über die Aufrechnung von Vorschüssen auf Leistungen (§ 103 Abs.1 Z.2 und 3 ASVG; hier § 71 Abs.1 Z.2 und 3

- 7 -

GSVG) entschieden wird. Den Bescheiden der Pensionsversicherungsträger in Leistungssachen muß daher keineswegs in allen Fällen ein Beschluß des Pensionsausschusses zugrundeliegen.

3.) Vom Beschluß des Verwaltungskörpers ist der dem Versicherungsträger zuzurechnende Bescheid in Leistungsangelegenheiten (§ 367 ASVG) zu unterscheiden, mag jener auch auf diesen gerichtet sein. Die Bedeutung dieser Unterscheidung liegt darin, daß mit der Erlassung des Bescheides der betreffende Willensakt des Versicherungsträgers auch für die Rechtsstellung des Versicherten von Bedeutung ist, mithin nicht mehr (allein) unter dem Aspekt des Aufsichtsrechtes, sondern im Lichte verfahrensrechtlicher Bestimmungen zu beurteilen ist. Ein verfahrensrechtliches Institut, das die Aufsichtsfunktion mit einem Verfahrenseingriff verbindet, ist die Abänderung und Behebung von Bescheiden gemäß § 68 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1950. § 68 des AVG 1950 findet jedoch aufgrund der Rezeptionsvorschrift des § 357 Abs.1 ASVG im Bereich des Leistungsverfahrens keine Anwendung. Die Aufhebung von Bescheiden der Versicherungsträger in Leistungssachen durch die Aufsichtsbehörde ist daher nicht möglich.

B. Zum Anlaßfall:

1.) Nach der Aktenlage ist der Anlaßfall nicht durch einen Beschluß des Pensionsausschusses sondern durch einen Bürobescheid des Versicherungsträgers erledigt worden. Eine Verfügung der Aufsichtsbehörde gegen eine Entscheidung des

- 8 -

Pensionsausschusses war daher schon aus diesem Grunde nicht möglich.

2.) Der vom Versicherungsträger erlassene Bürobescheid kann - wie schon oben ausgeführt wurde - weder in Ausübung des Aufsichtsrechtes noch nach den Bestimmungen des AVG 1950 vom Bundesminister für soziale Verwaltung aufgehoben werden.

3.) Der von der Volksanwaltschaft festgestellte "Mißstand im Bereich der Verwaltung" bezieht sich auf die Art der Durchführung des Verfahrens in Leistungssachen durch den zuständigen Pensionsversicherungsträger sowie auf die äußere Form des schließlich erlassenen Bescheides.

4.) Der von der Anstalt erlassene Bescheid, womit die angewiesenen Vorschüsse auf Ausgleichszulage abgerechnet wurden und ein Überbezug von S 23.710,50 festgestellt wurde, entspricht im Ergebnis dem Gesetz. Dem gegenüber ist das von der Volksanwaltschaft erhobene Verlangen, die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft möge den gesetzlichen Zustand über den Ausgleichszulagenanspruch der Beschwerdeführerin gemäß § 69 GSVG herstellen, nach ho. Auffassung rechtlich nicht gedeckt, weil die hiefür gesetzlich geforderten Voraussetzungen, nämlich daß eine Geldleistung zu Unrecht abgelehnt, entzogen, eingestellt, zu niedrig bemessen oder zum Ruhen gebracht wurde, nicht vorliegen.

Zur Frage 3:

Ich teile durchaus nicht die Meinung, daß durch diese Rechtsauffassung die Prüfungskompetenz der Volksanwaltschaft in Sozialversicherungsangelegenheiten in Frage

- 9 -

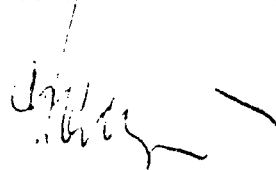
gestellt sei. Nach § 1 Abs.2 des Gesetzes über die Volksanwaltschaft, BGBl.Nr.121/1977, ist nämlich die Volksanwaltschaft berechtigt, von ihr vermutete Mißstände in der Verwaltung des Bundes von Amts wegen zu prüfen. Da das Sozialversicherungswesen nach Artikel 10 Abs.1 Z.11 des Bundesverfassungsgesetzes Bundes-sache in Gesetzgebung und Vollziehung ist, kann es nicht zweifelhaft sein, daß es sich bei der Tätigkeit der Sozialversicherungsträger um eine "Verwaltung des Bundes" handelt, auch wenn diese nicht durch Bundes-behörden, sondern durch autonome Selbstverwaltungs-körper geführt wird.

Hingegen möchte ich nicht verkennen, daß sich im Bereich der Sozialversicherung für die Volksanwaltschaft Schwierigkeiten bei der Erteilung von Empfehlungen gemäß § 3 des Gesetzes über die Volksanwaltschaft ergeben. Nach dieser Bestimmung kann die Volksanwaltschaft den mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes betrauten Organen Empfehlungen für die in einem bestimmten Fall zu treffenden Maßnahmen erteilen. Das betreffende Organ hat entweder diesen Empfehlungen zu entsprechen und dies der Volksanwaltschaft mitzuteilen oder schriftlich zu begründen, warum der Empfehlung nicht entsprochen wurde. Da dem Bund zwar die Aufsicht über die Sozialversicherungsträger obliegt und die Aufsichtsbehörden die Gebarung der Sozialversicherungsträger dahin zu überwachen haben, daß Gesetz und Satzung sowie die darauf beruhenden sonstigen Rechtsvorschriften beachtet werden, den Aufsichtsbehörden aber - von hier nicht in Betracht kommenden Fällen abgesehen - kein Weisungsrecht gegenüber den Sozialversicherungsträgern zukommt, kann dies dazu führen, daß der Bundesminister für soziale Verwaltung eine

- 10 -

Empfehlung der Volksanwaltschaft aus rechtlichen Gründen nicht durchzusetzen vermag.

Der Bundesminister:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. ...', with a horizontal line extending to the right.