



Bundesministerium für  
Soziales und Konsumentenschutz  
Stubenring 1  
1010 Wien

Email: [stehungnahmen@bmsk.gv.at](mailto:stehungnahmen@bmsk.gv.at)

Wien, am 27. Mai 2008

## **Stellungnahme zum Entwurf des BMSK vom 14.05.2008 – SV-Holding-Gesetz**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz über ein SV-Holding-Gesetz wird wie folgt Stellung genommen:

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt die Umsetzung des am 7.4.2008 von ÖGB und WKÖ vorgestellten Sozialpartner-Papiers zur Zukunftssicherung für die soziale Krankenversicherung dar, in den Erläuterungen wird darauf ausdrücklich hingewiesen.

Grundsätzlich ist die Intention, innerhalb der Organisation der Sozialversicherung eine effizientere Steuerung zu implementieren, zu begrüßen. Um jedoch innerhalb der verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen zu bleiben, ist insbesondere auf das Erkenntnis des VfGH vom 10.10.2003 zur Selbstverwaltung in der Sozialversicherung Bedacht zu nehmen.

Im Einzelnen ist Folgendes anzumerken:

### Aufgaben der SV-Holding:

Wenn die SV-Holding Aufgaben der staatlichen Vollziehung weisungsfrei in Selbstverwaltung wahrzunehmen hat, müssen sie genau bezeichnet sein. Dem steht die Verwendung einer demonstrativen Aufzählung („insbesondere“) in § 30a Abs. 1 und § 30b Abs. 1 ASVG entgegen, da dies bedeuten würde, dass sich die SV-Holding selbständig eigene Aufgaben definieren könnte (Widerspruch mit dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip).

Dieser Einwand der Unbestimmtheit trifft auch auf die Ausformulierung der Strategischen Zielsteuerung nach § 30b Abs. 1 ASVG zu. Es bleibt im Ergebnis unklar, welche „(Ergebnis-) Ziele“ zu verfolgen sind und wie die Ergebnisse in diesem Zusammenhang definiert werden. Des Weiteren fehlen Regelungen über das Verhältnis der verschiedenen Zielbereiche untereinander. Welche Wertigkeiten haben etwa Finanzziele im Verhältnis zur Versichertenorientierung oder zu den Vertragspartnern?

Nach § 30b Abs. 4 ASVG fällt auf, dass offenbar nur von der SV-Holding festgelegte Ziele, nicht aber mit den Trägern vereinbarte Ziele genehmigungspflichtig durch die Aufsichtsbehörden sind. Eine sachliche Rechtfertigung ist für diese Differenzierung nicht ersichtlich, zumal gemäß § 30d Abs. 4 ASVG ausdrücklich Vereinbarungen zwischen SV-Holding und Trägern der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegen. Die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden sollte undifferenziert für vereinbarte, wie für festgelegte Ziele gelten.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass der Gesetzesentwurf an mehreren Stellen aufsichtsbehördliche Zuständigkeiten definiert, die nicht dem Bundesministerengesetz und auch nicht der zentralen Aufsichtsbestimmung des § 448 ASVG entsprechen: siehe §§ 30b Abs. 4, 30d Abs. 4, 30f Abs. 3 ASVG (wenn ausschließlich Angelegenheiten der Kranken- und Unfallversicherung betroffen sind, gibt es laut BMG keine Zuständigkeit des BMSK).

Hinsichtlich der Sicherstellung der Zielerreichung fällt auf, dass das Instrumentarium der SV-Holding gemäß § 30d Abs. 1 ASVG wiederum nur für vereinbarte, aber offenbar nicht für festgelegte Ziele gilt. Eine sachliche Rechtfertigung ist auch hier nicht ersichtlich. Laut Abs. 3 dieser Bestimmung haben die Versicherungsträger ein „angemessenes Konzept zur Zielerreichung“ auszuarbeiten. Dieser Ausdruck erscheint wenig präzise und unklar (wann ist ein Konzept angemessen?).

Zu den Dienstleistungsaufgaben der SV-Holding ist anzumerken, dass gemäß § 30e Abs. 2 ASVG einzelne oder mehrere Aufgaben der SV-Holding entweder auf Versicherungsträger oder nachgeordnete GmbHs übertragen werden dürfen. Für Kernaufgaben der Sozialversicherung, wie etwa der Führung des Pensionskontos und der Herausgabe des Erstattungskodex, erscheint jedoch eine Übertragung auf ausgegliederte GmbH's wenig sinnvoll und widerspricht auch § 81 Abs. 2 ASVG, der sich auf Aufgaben des Back-office beschränkt.

#### Rechtliche Stellung der SV-Holding und Verwaltungsrat:

Nach der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung des § 31 Abs. 1 ASVG sollen Angehörige der SV-Holding nicht nur die Versicherungsträger, sondern auch alle sozialversicherten Personen selbst sowie sämtliche Dienstgeber von sozialversicherten Personen sein. Gleichzeitig wird festgehalten, dass die SV-Holding eine nach dem Prinzip der Selbstverwaltung eingerichtete Körperschaft öffentlichen Rechts ist.

Nach der ständigen Judikatur des VfGH (siehe insbesondere VfGH 10.10.2003, G222/02 u.a.) bedeutet Selbstverwaltung die eigenverantwortliche und weisungsfreie Besorgung von Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der zum Selbstverwaltungskörper zusammen geschlossenen Personen gelegen und geeignet sind, von dieser Gemeinschaft besorgt zu werden. Der erfasste Personenkreis muss ferner durch objektive und sachlich gerechtfertigte Momente abgegrenzt sein. Zumindest das oberste Organ des Selbstverwaltungskörpers muss über eine demokratische Legitimation verfügen; die Bestellung der eigenen Organe hat aus der Mitte der Verbandsangehörigen zu erfolgen. Die demokratische Bestellung der Organe bezeichnet der VfGH als „Kerngedanken der Selbstverwaltung“.

§ 31 Abs. 1 ASVG erscheint in diesem Lichte aus mehreren Gründen bedenklich:

- Da nun auch Dienstgeber zu Mitgliedern der SV-Holding erklärt werden, laut § 30 Abs. 1 ASVG die SV-Holding per Gesetz aber nur die allgemeinen Interessen der österreichischen Sozialversicherung zu wahren hat, werden Verbandsangehörige kreiert, deren Interessen gar nicht vertreten werden können bzw. dürfen. Hat z.B. ein Rechtsanwalt, der selbst nach § 5 GSVG gar nicht im sozialen Krankenversicherungssystem versichert ist, nur einen nach ASVG versicherten Beschäftigten, so würde er Mitglied der SV-Holding sein, ohne dass irgendein Interesse des Rechtsanwalts von der SV-Holding wahrgenommen wird. Mit der Definition von Selbstverwaltung, nämlich eigenverantwortliche Besorgung von Interessen der zusammen geschlossenen Personen, ist dies nicht in Einklang zu bringen. Da das Prinzip der Selbstverwaltung ausdrücklich angeführt ist, ist diese Bestimmung in sich widersprüchlich.
- Weiters ist fraglich, aus welchen objektiven und sachlich gerechtfertigten Momenten die gesamte Versichertengemeinschaft zu Mitgliedern der SV-Holding erklärt wird, wenn sich der Aufgabenkatalog der SV-Holding im Wesentlichen auf die Versicherungsträger bezieht.
- Auch der Kerngedanke der Selbstverwaltung, nämlich die demokratische Legitimation des obersten Selbstverwaltungskörpers durch seine Angehörigen, ist in weiten Teilen nicht verwirklicht. Die Versicherungsträger als Mitglieder der SV-Holding haben keinen Anteil an der Kreation des Verwaltungsrates und sind dort auch nur sehr marginal durch die 3 Spartenkonferenz-Vorsitzenden ohne Stimmrecht vertreten. Die Pensionisten als Mitglieder der SV-Holding sind ebenfalls nicht im Verwaltungsrat vertreten. Sämtliche Angehörige der Kammern für freie Berufe und der Landarbeiterkammer sowie alle neuen Selbständigen im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 4 GSVG ohne Gewerbeschein sind nicht vertreten. Nach der Judikatur des VfGH hat sich aber die demokratische Legitimation der Organe des Selbstverwaltungskörpers auf seine Angehörigen zu beziehen. Der VfGH hält in seinem Erkenntnis vom 10.10.2003 ausdrücklich fest, dass „es jedenfalls unzulässig [wäre], eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zwar als Selbstverwaltungskörper einzurichten, diesem aber die Zuständigkeit zu übertragen, auch solche Angelegenheiten – unter Einsatz von imperium - weisungsungebunden zu besorgen, die sich auf einen Personenkreis beziehen, der von jenem verschieden ist, welcher dem Selbstverwaltungskörper die erforderliche demokratische Legitimation vermittelt, d.h. der bei der Kreation (jedenfalls) des obersten Organs dieses Selbstverwaltungskörpers mitwirken konnte“.

Im Bezug auf die Sozialversicherungsträger führt der VfGH aus: „Angesichts des Wirkungskreises des Hauptverbandes ist es jedenfalls verfassungswidrig, die Sozialversicherungsträger von der Mitwirkung an der Kreation des Verwaltungsrates als des obersten Organs des Hauptverbandes auszuschließen“.

Die Ausgestaltung der rechtlichen Stellung der SV-Holding und des Verwaltungsrates als Selbstverwaltungskörper der Holding stößt auf gravierende Widersprüche mit dem Prinzip der Selbstverwaltung. **Was hier eingerichtet wird, ist daher nicht Selbstverwaltung.** Nach der Bundesverfassung ist aber nichts anderes als die Einrichtung eines Selbstverwaltungskörpers unter staatlicher Aufsicht zulässig, um von der staatlichen Verwaltung unter der (parlamentarischen) Verantwortung der obersten Verwaltungsorgane des Staates ausgenommen zu werden. Dazu noch einmal der VfGH in seinem Erkenntnis vom 10.10.2003: „Eine gegenüber staatlichen Organen weisungsungebunden arbeitende Sozialversicherung, die nicht als Selbstverwaltungskörper organisiert ist, wäre daher verfassungswidrig“.

Zum Verwaltungsrat ist noch anzumerken, dass gemäß § 441 Abs. 6 ASVG offenbar die Festsetzung von Anwesenheitsquoten innerhalb der beiden Kurien vergessen wurde. Ebenso scheint bei der Regelung des § 441 Abs. 8 ASVG, dass der Vorsitzende die SV-Holding gegenüber den Versicherungsträgern zu vertreten hat, die Bestimmung der Vertretung der SV-Holding nach außen zu fehlen. Da es nur ein Organ der SV-Holding gibt, muss es wohl dessen Vorsitzender sein, der die Organisation nach außen zu vertreten hat. Dass nach den Erläuterungen, der Vorsitzende der Geschäftsführung die Holding nach außen vertreten soll, widerspricht der ganzen Konstruktion, denn die Geschäftsführung ist weder ein Selbstverwaltungskörper, noch hat sie eigene Aufgaben, sondern erledigt lediglich solche, die ihr vom Verwaltungsrat übertragen worden sind.

#### Geschäftsführung und Spartenkonferenzen:

Aus der Bestimmung der §§ 432a und 441d ASVG geht hervor, dass die neue Geschäftsführung ein kollegiales Gremium sein soll. Es fehlen jedoch Regelungen über dessen Willensbildungsprozess. Ebenso ist nicht klar, ob die Geschäftsführung ein eigenes Organ ist oder zum Büro der SV-Holding bzw. der Versicherungsträger gehört.

Nach § 441a Abs. 6 ASVG haben die Spartenkonferenzen Beschlüsse zu fassen, sie haben aber keinen eigenen Aufgabenbereich zugewiesen (im Gegenteil: nach § 441c Abs. 1 ASVG hat alle Aufgaben der Verwaltungsrat zu besorgen). Es stellt sich die Frage, worüber sie Beschlüsse zu fassen haben, die zudem nur „beratende Beschlüsse“ sein könnten.

#### Mittel der SV-Holding:

Nach § 441f ASVG haben die Krankenversicherungsträger „xy %“ alle von ihnen eingehobenen Beiträge „als Beiträge der Versicherten“ an die SV-Holding zu überweisen, dies zur Finanzierung der Aufgaben der Holding im Bereich der strategischen Steuerung. Abgesehen davon, dass kein genauer Prozentsatz angeführt ist (obwohl nach den

Erläuterungen ein bestimmter Prozentsatz der Versicherungsbeiträge zu leisten ist), liegt die Vermutung nahe, dass mit dem doppelten Platzhalter ein zweistelliger Betrag, daher mindestens 10 %, gemeint sein könnten. Sollte dies der Fall sein, so würde es sich bei Gesamtbeitragseinnahmen von 10,7 Milliarden € (vorläufige Gebarung 2007) um einen Finanzierungsbetrag der KV-Träger von über 1 Milliarde € handeln, der an die SV-Holding zu leisten wäre. Wie hoch immer der Beitrag ist, er schmälert das Budget der Krankenkassen zur Finanzierung der Versichertenleistungen! In sachlicher Hinsicht ist zu bedenken, dass Beitragsgeld auch von jenen Versicherten zur Finanzierung der Holding-Aufgaben verwendet wird, die im Verwaltungsrat gar nicht vertreten sind (z.B. Pensionisten).

#### Aufsicht:

Nach § 448 Abs. 4 ASVG soll nun die Aufsichtsbehörde zur Überwachung der Zieleinhaltung bei den Versicherungsträgern verhalten werden. Ihr Aufsichtsgebiet wird daher nach § 449 Abs. 1 ASVG um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erweitert. Nicht erweitert wird jedoch das Aufsichtsinstrumentarium. Ebenso fehlt den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, Zielvorgaben bzw. Zielumsetzungen aus gesundheits- bzw. sozialpolitischen Erwägungen in Frage zu stellen. Auf diese Weise erhalten die Aufsichtsbehörden die Funktion, die Einhaltung der Ziele der SV-Holding lediglich zu überwachen, ohne inhaltlich steuernd eingreifen zu können. Es ist verwunderlich, dass zur Stärkung der zentralen Steuerung innerhalb der Sozialversicherung korrespondierend eine Stärkung der Position der Aufsichtsbehörden unterbleibt, obwohl die Aufsichtsbehörden (wesensfremd, weil sachlich kein Gegenstand der staatlichen Aufsicht) die Aufsicht über die Einhaltung der Holding-Ziele übertragen bekommen.

Bisher hat das Ministerium nach § 437 ASVG Beschlüsse der Selbstverwaltung entweder zu bestätigen oder aufzuheben. Nunmehr soll das Ministerium in der Sache selbst, also meritorisch entscheiden können. Dies widerspricht jedoch der Funktion des Ministeriums als Aufsichtsbehörde und greift in die Selbstverwaltung ein.

Inhaltlich ist auch zu bemängeln, dass nach den Erläuterungen der Abschluss von Gesamtverträgen nunmehr ausschließlich von den Krankenversicherungsträgern, und nicht mehr wie bisher vom Hauptverband vorzunehmen ist. Einer Vereinheitlichung der Gesamtverträge und der Honorarordnungen ist dies nicht dienlich. Es ist auch fraglich, inwieweit einseitig von der SV-Holding festgelegte Ziele tatsächlich von den einzelnen Kassen umgesetzt werden, da die Verantwortung für die Zielvorgabe (Holding) und die Verantwortung für die Umsetzung beispielsweise im Gesamtvertrag (Kasse) vollkommen auseinander klafft. Diese Konstruktion ist dazu angetan, Nicht-Einigungen bei Gesamtvertragsverhandlungen geradezu heraufzubeschwören. Als Alternative hätte die Zielsteuerung nach dem geltenden § 441e ASVG an die Verteilung der nun neu von Bundesseite fließenden Mittel gebunden werden können (der VfGH hat die ehemaligen Zielerreichungszuschüsse beim Ausgleichsfonds der Krankenkassen aufgehoben, weil es sich um Mittelverteilungen innerhalb der unterschiedlichen sozialversicherungsrechtlichen Riskengemeinschaften gehandelt hat, was bei Bundesmitteln ja nicht der Fall ist).

Abschließend ist festzuhalten, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht die Neukonstruktion des Hauptverbandes wenig geglückt erscheint und gravierenden Bedenken begegnet.

Eine weitere Ausfertigung dieser Stellungnahme ergeht an die Email-Adresse [begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at).

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jan Oliver Huber

*Generalsekretär*