

**HAUPTVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER**

A-1031 WIEN

KUNDMANNGASSE 21

POSTFACH 600

DVR 0024279

VORWAHL Inland: 01, Ausland: +43-1

TEL. 711 32 / KI. 1211

TELEFAX 711 32 3775

Zl. 12-REP-44.64/13 Sd/Ht

Wien, 11. Februar 2013

An das
**Bundesministerium für Arbeit,
Soziales und Konsumentenschutz**

Per E-Mail

An das
Bundesministerium für Gesundheit

Per E-Mail

An das
Präsidium des Nationalrates

Per E-Mail

Betr.: Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz -
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Kon-
sumentenschutz

Bezug: Ihr E-Mail vom 28. Dezember 2012,
GZ: BMASK-10203/0016-I/A/4/2012

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger nimmt wie folgt Stellung:

**Zu Art. 1 Z 5, 6, 9 und 10 – §§ 357, 358, 360b und 362a ASVG – volle Anwen-
dung des AVG im Verfahren in Verwaltungssachen vor den Sozialversiche-
rungsträgern**

Auf Basis der Stellungnahmen der Sozialversicherungsträger ist festzuhalten, dass die vollständige Anwendung des AVG auf Verfahren in Verwaltungssachen weitestgehend abgelehnt wird. Die bisherige Rechtslage sollte beibehalten werden. Es ist für das Versicherungs- und Beitragsrecht der Sozialversicherung nicht zielführend, ein umfangreiches detailliertes neues Verfahren vorzusehen. Das noch dazu, wo Beitrags- und Steuerangelegenheiten bereits jetzt durch gemeinsame Prüfungen von SV

und Finanzverwaltung gemeinsam abgewickelt werden. Der bisherige Ablauf ist sinnvoll.

Die Anforderung, nicht nur theoretisch rechtsrichtige, sondern auch praktisch handhabbare (und vom Verfahrensaufwand den Beteiligten zumutbare) Verfahrensregeln zu schaffen, darf nicht aus den Augen verloren werden.

Die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft hat allerdings keine einschlägigen Einwände erhoben (wobei die Anforderungen an Verfahren dieser Versicherungsanstalt aufgrund der Rechtslage nach dem GSVG mangels größerer Betroffenengruppen im Einzelfall stark von anderen Verfahren vor z. B. Gebietskrankenkassen abweichen).

Grundlagen

Die Frage der unbeschränkten Anwendbarkeit des AVG auf das sozialversicherungsrechtliche Verwaltungsverfahren wurde bereits bei der Einführung des ASVG intensiv erörtert. Dies mit dem Ergebnis, dass die in § 357 (alt) ASVG taxativ aufgezählten Bestimmungen des AVG als für die Anwendung in derartigen Verfahren sinnvoll und für eine ökonomische Verfahrensführung zweckmäßig erachtet wurden.

Dies insbesondere deshalb, um Verfahren vor den Sozialversicherungsträgern aufgrund der dort typischen Massenverfahren (Beitragsverfahren betreffen oft *mehrere* Dienstnehmer eines einzelnen Dienstgebers, ebenso die Feststellung der Versicherungspflicht und der Versicherungsberechtigung von Unternehmensangehörigen, weiters Sanktionierung von Meldeverfehlungen, Bescheide über Beitragszuschläge, „Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben“ – [GPLA], etc.) nicht mit Formalerfordernissen zu blockieren, sondern eine möglichst effiziente und zeitnahe Durchführung zu gewährleisten. Dies ist im Sinne der Rechtssicherheit absolut erforderlich.

Es liegt im Interesse der Beitragszahler: der Dienstgeber wie auch der Versicherten.

Das war auch Sinn der einstimmig beschlossenen Entschliebung des Nationalrates in der Anfangszeit des Verfahrens, nämlich am 18. März 1959: eine vollständige Übernahme der Verwaltungsverfahrensgesetze wurde damals ausge-

schlossen (siehe Punkt 11 der NR-Sitzung, S. 4088, Text auch bei Fürböck/Teschner, ASVG, § 357).

Die praktische Erfahrung zeigt, dass mit den bisher für anwendbar erklärten Bestimmungen das Auslangen gefunden wird.

Für eine grundsätzliche Neuerung ist kein zwingender Bedarf ersichtlich. Es wird dringend ersucht, von der Veränderung Abstand zu nehmen.

Wie in den Erläuterungen ausgeführt, sind die allgemeinen Grundsätze des Verfahrensrechts (z. B. *Offizialmaxime*) laut Rechtsprechung bereits bisher zu beachten. Daraus folgt jedoch nicht – wie in den Erläuterungen nahe gelegt wird – die Notwendigkeit der Anwendung des AVG in vollem Umfang, insbesondere sämtlicher Detailbestimmungen zum Ermittlungsverfahren.

Vielmehr wird damit unterstrichen, dass auch nach der derzeit in Geltung stehenden Rechtslage die Verfahren nach den allgemein gültigen Verfahrensgrundsätzen abzuführen sind und auch erledigt werden. Die Anwendbarkeit dieser Grundsätze stellt sicher, dass auch künftig Bescheide der Versicherungsträger in Verwaltungssachen einer inhaltlichen Kontrolle durch das Bundesverwaltungsgericht zugänglich sind.

Weiters wird in den Erläuterungen angeführt, dass sich diese Pflicht zur Anwendung des gesamten AVG auf das Verfahren in Verwaltungssachen aus Art. I Abs. 2 Z 1 EGVG i.d.F. der Regierungsvorlage ergäbe. Im geplanten Art. V Abs. 7 EGVG ist jedoch gleichzeitig vorgesehen, dass von den Verwaltungsverfahrensgesetzen *abweichende Bestimmungen* in Bundes- oder Landesgesetzen unberührt bleiben. Auch nach dem vorliegenden Entwurf wird das AVG (entgegen den Erläuterungen) nicht in vollem Umfang zur Anwendung kommen. Z. B. soll § 359 über die Kosten des Verfahrens unverändert bleiben und verdrängt somit die einschlägigen Kostenbestimmungen des AVG (siehe dazu auch Anmerkungen unten).

Haupteffekt der geplanten Änderungen ist somit die Einführung der Bestimmungen des AVG über das Ermittlungsverfahren, die ursprünglich aus gutem Grund (siehe oben) nicht in das ASVG aufgenommen werden sollten.

Die Aufspaltung der Verfahren vor den Sozialversicherungsträgern in Verfahren unter „voller“ Anwendbarkeit des AVG (Verwaltungssachen) und solche mit ein-

geschränktem AVG-Vollzug (Leistungssachen) ist nicht nachvollziehbar.

Das Argument, es gälte zu verhindern, dass durch die Nichtberücksichtigung von Parteienrechten bzw. der Verletzung von Verfahrensvorschriften bei der Ermittlung des maßgeblichen Sachverhaltes die Verfahren durch das Verwaltungsgericht zurückverwiesen würden, rechtfertigt unserer Auffassung nach nicht den erhöhten Verwaltungsmehraufwand. Das wäre heute schon (wenn es denn überhaupt der Fall gewesen sein sollte) erwartbar gewesen.

Keine unnötigen Formalismen aufbauen

Eine stärkere Bindung an Formalismen (z. B. in Zusammenhang mit Ladungen, mündlichen Verhandlungen und dgl.) bei der Sachverhaltsfeststellung wird abgelehnt. Diese Regeln im AVG stehen in einem inhaltlichen Konflikt mit diversen Regelungen des ASVG. So sind beispielsweise hinsichtlich der Verpflichtung zur Nachversicherung mitunter zahlreiche Dienstnehmer betroffen. Bei einer Vollenwendung des AVG müssten alle Dienstnehmer in das Vorverfahren eingebunden werden (vgl. § 45 AVG, Definition der Parteien kraft rechtlichen Interesses, § 8 AVG).

Die geplante Gesetzesänderung würde einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, einen Anstieg der Verwaltungskosten zu Lasten der Versichertengemeinschaft bzw. des Bundes und erhebliche Verfahrensverzögerungen (zum Nachteil der Versicherten und Dienstgeber) ohne erkennbaren Vorteil an Rechtssicherheit mit sich bringen. Dies lässt sich mit dem erklärten Ziel der Verwaltungsreform – die effizientere Durchführung der Verwaltungsverfahren – nicht vereinbaren.

Vorrangiges Ziel jeglicher Änderung sollte daher die Beibehaltung bzw. Erhöhung der Effizienz und die Vermeidung zusätzlicher Formalismen sein. Dieses Ziel wird durch eine Vollenwendung des AVG nicht erreicht.

Ein konkretes Beispiel

Folgendes Beispiel der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) – diese ist vor allem bei Verfahren betreffend die freiwillige Versicherung und den Nachkauf von Schulzeiten betroffen – soll obige Ausführungen verdeutlichen:

Es geht beispielsweise um Verfahren gemäß § 18b ASVG, Selbstversicherung in der Pensionsversicherung für Zeiten der Pflege naher Angehöriger. Die PVA

- 5 -

hat zu erheben, ob tatsächlich die Arbeitskraft der Person, die einen nahen Angehörigen pflegt, erheblich in Anspruch genommen wird.

In der Praxis sind dafür die Erstangaben des Antragstellers im Rahmen der Antragstellung regelmäßig ausreichend, um eine korrekte, den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechende Entscheidung herbeizuführen. Bisher war es gestattet – auch im Falle der Ablehnung – auf Basis dieser Ermittlungsergebnisse zu entscheiden.

Die nunmehr normierte Vollanwendbarkeit des AVG würde es jedenfalls gebieten,

- den Antragsteller vom vorläufigen Ergebnis des Ermittlungsverfahrens in Kenntnis zu setzen (Zeit/Kosten),
- eine Stellungnahme der Partei (allenfalls mit weiteren Beweisanboten) abzuwarten (Zeit),
- aufgrund der Stellungnahme allenfalls weitere Erhebungen zu pflegen (Zeit/Kosten), was bei divergierenden Angaben dazu führen kann, dass eine mündliche Verhandlung (§ 40 AVG) allenfalls mit Lokalaugenschein durchzuführen ist, um letztlich
- einen Bescheid erlassen zu können, der im Falle der Ablehnung eine individuelle Begründung zu enthalten hat. Diese müsste in diesen Fällen auf das konkrete (Zusatz)Vorbringen eingehen und eine Beweiswürdigung enthalten.

Die bereits heute gesetzlich eingeräumte Möglichkeit der Überprüfbarkeit derartiger Entscheidungen durch Rechtsmittel gewährleistet jetzt schon die Einhaltung der Verfahrensgrundsätze.

Aufschiebende Wirkung in Beitragsangelegenheiten?

§ 64 Abs. 1 AVG normiert grundsätzlich aufschiebende Wirkung einer Berufung (siehe dazu die Anmerkungen zu §§ 412 und 413 ASVG). Streitigkeiten darüber, ob eine Beitragseinhebung wegen Gefahr im Verzug (!) durchsetzbar ist, wären auch in Zukunft auszuschließen.

Ersatz der Mehrkosten

Sollte der Entwurf in der vorliegenden Fassung trotz der angeführten Bedenken umgesetzt werden, wären die den Sozialversicherungsträgern durch die Vollanwendung des AVG entstehenden Kosten in vollem Umfang zu ersetzen. Eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung wäre vorzusehen:

Nach Art. 120c Abs. 2 B-VG ist durch gesetzliche Bestimmungen dafür zu sorgen, dass die Aufgaben der Versicherungsträger (wie aller anderen Selbstverwaltungskörper) sparsam und wirtschaftlich erfüllt werden können. Werden von außen Eingriffe vorgesehen, ist auch für die Finanzierung der daraus entstehenden Mehraufwände vorzusorgen.

Es wäre, wenn schon ein neues Verfahrensrecht vorgesehen wird (wofür es im Übrigen keine sachlichen Zwänge gäbe!), eine Regelung zu schaffen, wonach die Krankenversicherungsträger durch die neue Beschwerdemöglichkeit im Ergebnis wirtschaftlich nicht zusätzlich belastet werden.

Zu Art. 1 – Verschiebung des § 357 ASVG

Eine bessere Lesbarkeit des Gesetzes würde durch Beibehaltung und entsprechende Anpassung des § 357 ASVG erreicht. Aus gesetzessystematischer Sicht ist kein Grund ersichtlich, einen neuen Paragraphen zu schaffen und gleichzeitig durch die Streichung des § 357 ASVG eine Lücke zu verursachen. Wir schlagen daher eine Adaptierung des § 357 ASVG, wie in § 360b vorgesehen, vor.

Zu Art. 1 - § 359 ASVG – nicht im Entwurf

Die Regelungen zur Kostentragung weichen von den in §§ 74 ff AVG normierten Bestimmungen ab.

Sollte die unveränderte Beibehaltung dieser Normen beabsichtigt sein, wäre klar zu stellen, ob § 359 ASVG im Verfahren in Verwaltungssachen den im AVG enthaltenen Bestimmungen über die Kosten von Verwaltungsverfahren als Spezialnorm vorgeht, zumal auch die vorangehende Überschrift des zweiten Unterabschnitts weiterhin „Gemeinsame Bestimmungen für das Verfahren in Verwaltungs- und Leistungssachen vor den Versicherungsträgern“ lautet.

Zu Art. 1 - § 359 Abs. 5 und § 411 ASVG – nicht im Entwurf

Sowohl der letzte Satz des § 359 Abs. 5 ASVG als auch der letzte Halbsatz des § 411 ASVG sollten an das neue Rechtsmittelverfahren angepasst werden.

Zu Art. 1 Z 8 - § 360a ASVG

In diesem Zusammenhang wäre wesentlich, den Anwendungsbereich des Art. 22 B-VG zu klären, bevor einfachgesetzliche Regelungen geschaffen werden,

- 7 -

allenfalls könnte die Bestimmung sogar entfallen.

Zu Art. 1 Z 13 und 15 - §§ 412 und 413 ASVG

Nach dem derzeit in Geltung stehenden § 412 Abs. 6 ASVG hat der Einspruch keine aufschiebende Wirkung. Durch die Neugestaltung des § 412 ASVG und die Anwendung des AVG im vollen Umfange käme jedem Rechtsmittel de facto aufschiebende Wirkung zu (vgl. § 64 AVG: Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nur in Ausnahmefällen).

Die aufschiebende Wirkung wäre geradezu eine Aufforderung, Rechtsmittel einzubringen. Der Sozialversicherung würden dadurch bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens Mittel für die Leistungserbringung vorenthalten und darüber hinaus auch zu Mehraufwendungen aufgrund der steigenden Verfahrenszahlen führen.

Die Sozialversicherung ist aber nach dem **Umlageverfahren** finanziert, was bedeutet, dass einlangende Mittel zur Finanzierung der aktuell zu erbringenden Leistungen notwendig sind und weiter der Volkswirtschaft direkt zur Verfügung stehen (und nicht thesauriert werden bzw. in größerem Umfang Veranlagungsrisiken ausgesetzt sind). Eine Verzögerung beim Einlangen der Beiträge, wie es durch die Novelle ausgelöst werden könnte, **stellt diese Finanzierungsgrundlagen in Frage und sollte auch aus volkswirtschaftlicher Sicht eingehend überlegt werden.**

Anzumerken ist, dass einem Rechtsmittel im Verfahren vor den Finanzbehörden (siehe §§ 93 Abs. 3 lit. b i.Z.m. 254 BAO) keine aufschiebende Wirkung zukommt. Eine sachliche Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich.

Die Einführung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels ist daher abzulehnen.

Zu Art. 1 Z 21 - § 672 ASVG

Die Vollenwendung des AVG soll per 1. Jänner 2014 in Kraft treten. **Übergangsregelungen** für anhängige Verfahren, Bescheidenanträge, etc. wären erforderlich (Stichtagsregelung, maßgebliches Datum Zeitpunkt des Bescheidenantrages oder der -ausfertigung?).

Weiterer Änderungsbedarf im ASVG

Hinsichtlich der Verfahrenskosten wäre in Hinblick auf die Regelung des § 50 VwGG i.d.F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsg 2013, Beschluss NR vom 30. Jänner 2013) eine entsprechende Kostentragungsregelung vorzusehen.


Die im VwGG vorgesehene Regelung erscheint im Hinblick darauf, dass erfahrungsgemäß manchen Beschwerden nur zum Teil stattgegeben wird und die Verfahrenskosten oft aus öffentlichen Mitteln zu ersetzen sind, sachlich nicht gerechtfertigt. Eine dem § 43 ZPO vergleichbare Regelung ist vorzuziehen.

Zu Art. 1 – § 352 ASVG – nicht im Entwurf

Aufgrund der beabsichtigten vollen Anwendbarkeit des AVG auf Verwaltungssachen wäre diese Bestimmung anzupassen. Die Anwendbarkeit des AVG ergäbe sich sonst (nur) aus Art. I Abs. 2 Z 1 EGVG, was nicht zur Rechtssicherheit beitragen würde.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Hauptverband:



Dr. Josef KANDLHOFER