

Walter Berka, Salzburg

Die Organisationsreform im Kontext von Selbstverwaltungsgarantie, Kompetenznorm und gleichheitsrechtlicher Sachlichkeit

Übersicht:

- I. Verfassungsrecht und Sozialversicherung
- II. Die Maßstäbe der Verfassung
- III. Die Neuorganisation der Trägerorganisationen
- IV. Die autonome Besorgung von Selbstverwaltungsaufgaben
- V. Die demokratische Legitimation in der Krankenversicherung der unselbständig Erwerbstätigen
- VI. Sozialversicherung und Selbstverwaltung

I. Verfassungsrecht und Sozialversicherung

Als die ersten Einrichtungen einer gesetzlichen Sozialversicherung in Österreich geschaffen wurden, orientierten sich diese an genossenschaftlichen Ordnungsmodellen. So wurden bereits die Unfall- und Krankenversicherungsanstalten nach den Gesetzen von 1887 und 1888, anknüpfend an ältere Organisationsformen (wie die Bruderladen nach dem Bergrecht oder die Gewerbebetriebskrankenkassen nach der Gewerbeordnung), von den Versicherten und den Betriebsinhabern eigenständig verwaltet.¹⁾ In der Verfassungsordnung des B-VG wurden die Träger der Sozialversicherung sodann als Institutionen einer „sozialen Selbstverwaltung“ angesehen, deren verfassungsrechtliche Einordnung allerdings in mehrfacher Hinsicht Schwierigkeiten bereitete.²⁾ Umstritten war vor allem, ob das Organisationskonzept des B-VG, abgesehen von der territorialen Selbstverwaltung, überhaupt Raum für eine autonome Verwaltungsführung durch nichtstaatliche Verwaltungsträger lässt, und nicht wenige bestehende Einrichtungen der Selbstverwaltung sahen sich angesichts des Schweigens der Verfassung dem Verdacht der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt.

¹⁾ Vgl. *Wedrac*, Der Ursprung der Selbstverwaltung der Krankenversicherung, DRdA 2016, 365 mwN.

²⁾ Vgl. zum Begriff der sozialen Selbstverwaltung zB *Antoniolli*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 184f.

Für die Sozialversicherung gab es zwar eine Kompetenzgrundlage (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG), die durch die B-VG-Novelle 1925 geschaffen worden war, nachdem der VfGH in seinem ersten Erkenntnis zur Sozialversicherung noch das Fehlen einer solchen aufgezeigt hatte.³⁾ Sie konnte als Indiz für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der bestehenden Sozialversicherungsträger angesehen werden.⁴⁾ Ob die Verfassung weitere Organisationsgrundsätze für die soziale Selbstverwaltung enthielt, blieb freilich offen. Erst mit der 1977 getroffenen Entscheidung des VfGH zur Salzburger Landesjägerschaft gewann das Konzept der nichtterritorialen Selbstverwaltung Bestandskraft und Konturen, basierend auf der Annahme, dass eine weisungsfreie Selbstverwaltung dem Organisationsplan der Bundesverfassung immanent ist.⁵⁾ Zugleich entwickelte der Gerichtshof in dieser Entscheidung gefolgt von der Lehre wichtige verfassungsrechtliche Organisationsprinzipien für die Selbstverwaltung, die auch auf die Einrichtungen der gesetzlichen Sozialversicherung übertragen werden konnten. Diese Organisationsprinzipien sind der Sache nach mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz (Art 7 B-VG) verknüpft, der sich aber auch unabhängig davon als ein weiterer und ergänzender Maßstab für die Beurteilung der Ausgestaltung des Sozialversicherungswesens etablieren konnte, vor allem weil er in der Praxis des VfGH zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot weiterentwickelt wurde.

Im Rückblick betrachtet zeigt sich somit, dass der verfassungsrechtliche Rahmen des Sozialversicherungswesens durch mehrere Bezugspunkte des geltenden Verfassungsrechts definiert wird: Zur Kompetenzgrundlage in Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG tritt das verfassungsrechtliche Organisationskonzept der öffentlichen Selbstverwaltung, das wiederum durch die übergreifenden Gesichtspunkte der gleichheitsrechtlichen Sachlichkeit ergänzt und zum Teil überlagert wird. An diesen Bezugspunkten orientiert sich die einschlägige Praxis des VfGH und sie bilden so gesehen auch die Maßstäbe für die verfassungsrechtliche Beurteilung der durch das SV-OG umgesetzten Organisationsreform.⁶⁾ Aus der Fülle der durch die Reform aufgeworfenen Verfassungsfragen muss freilich eine Auswahl getroffen werden. Dieser Beitrag wird die folgenden Themenkomplexe aufgreifen:

- die Neuorganisation der Trägerorganisationen (im Folgenden III.)
- die „Verstaatlichung“ der Beitragskontrolle (im Folgenden IV.)
- die neue Zusammensetzung der Verwaltungskörper (im Folgenden V.)

³⁾ VfGH G2/24 VfSlg 328/1924. Zur staatspolitischen Bedeutung dieser Entscheidung *Wiederin*, Österreich, in *Bogdandy ua* (Hrsg), Handbuch Jus Publicum Europaeum I. Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts (2007) 389 Rz 48.

⁴⁾ *Korinek*, Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, ZAS 1972, 163 und 211 (172).

⁵⁾ Vgl VfGH G11/77 ua VfSlg 8215/1977; zu den darauf bezogenen Lehrmeinungen vgl zB *Stolzlechner*, Der Gedanke der Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, in FS 75 Jahre Bundesverfassung (1995) 361; zur Entwicklung im Rückblick mwN *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 128 ff.

⁶⁾ Zu diesem Rahmen gehört auch noch das verfassungsrechtliche Effizienzgebot, wie es insbesondere aus Art 126b Abs 5 B-VG und Art 120c Abs 2 B-VG abgeleitet werden kann. Wie weiter unten noch zu zeigen ist, kommt diesem Gesichtspunkt nur eine sehr begrenzte normative Bindungswirkung zu, sodass darauf nur am Rande eingegangen werden wird; vgl dazu noch nach FN 21.

Bevor auf diese Sachzusammenhänge eingegangen wird, müssen allerdings die erwähnten verfassungsrechtlichen Maßstäbe noch genauer betrachtet werden.

II. Die Maßstäbe der Verfassung

Wie einleitend gezeigt, gibt das geltende Verfassungsrecht verschiedene Rahmenbedingungen für die Organisation der Sozialversicherung vor, an denen auch die Entscheidungen des Reformgesetzgebers zu messen sind. Obwohl sie in der Praxis der Judikatur in der Regel mit nicht hinterfragter Selbstverständlichkeit angewendet werden, werfen sie jeweils für sich betrachtet in methodischer und staatsrechtlicher Hinsicht Fragen auf. Sie sollen hier angedeutet werden, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil sie auch zu unterschiedlichen Antworten auf die anstehenden Verfassungsfragen führen können.

Dass bereits die erste einschlägige verfassungsgerichtliche Entscheidung zur kompetenzrechtlichen Seite des Sozialversicherungswesens erging, ist angesichts des Umstands, dass kompetenzrechtliche Auseinandersetzungen im österreichischen Verfassungsrecht besonders ernst genommen, ja geradezu liebevoll gepflegt werden, nicht erstaunlich.⁷⁾ Bemerkenswerter ist der Umstand, dass der Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG in der weiteren Folge zu einem maßgeblichen Faktor für die gesetzliche Ausgestaltung der Sozialversicherung wurde. Dafür war die Versteinierungstheorie maßgeblich, obwohl diese „Theorie“ an sich nur eine bestimmte Methode der Auslegung der Kompetenztatbestände ist, mit der sich die Reichweite der Bundeskompetenz für das Sozialversicherungswesen bestimmen lässt. Dass es sich bei der Sozialversicherung um ein beitragsfinanziertes System zu handeln hat, dass der Gesetzgeber nur mehr oder weniger homogene Versichertengemeinschaften zusammenfassen darf, und zwar anknüpfend an das Merkmal der Erwerbstätigkeit, dass Erweiterungen des Kreises der Leistungsberechtigten nur in begrenztem Umfang erlaubt, oder das Prinzip des sozialen Ausgleichs wurden auf diese Weise zu verfassungsrechtlich maßgeblichen Determinanten für die Rechtsetzung im Bereich der Sozialversicherung.⁸⁾ Dass eine solche inhaltliche Aufladung von Kompetenztatbeständen, die an sich nur Bundes- von Landekompetenzen abgrenzen sollen, alles andere als evident ist, hat die Lehre zu Recht kritisiert.⁹⁾

Ebenfalls nicht selbstverständlich ist es, dass sich der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz als weiterer und ergänzender Maßstab für die Ausgestaltung der Sozialversicherung etablieren konnte. Dies war nur möglich, weil der VfGH die persönliche Gleichheit vor dem Gesetz über die historisch und teleologisch maßgebliche Absage an ungerechtfertigte Diskriminierungen oder Privilegierungen hinausgehend zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot weiterentwickelt hat.¹⁰⁾

⁷⁾ Vgl dazu die Nachweise oben FN 3.

⁸⁾ Vgl dazu mwN *Runggaldier/Pfeil* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG Rz 10 ff.

⁹⁾ *Wiederin*, Verfassungsrechtliche Probleme des Beitragsrechts, in *Rebhahn* (Hrsg), Probleme des Beitragsrechts (2015) 99 (107 ff).

¹⁰⁾ Vgl zu den normativen Bedeutungsebenen des Gleichheitssatzes zB *Berka* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 7 B-VG

In dieser Form folgt aus dem Gleichheitssatz nicht nur ein Gebot der Gleichbehandlung des wesentlich Gleichen, sondern steht der Verfassungsrechtsprechung ein mächtiges Instrument zur Verfügung, um die Sachgerechtigkeit von Entscheidungen des Gesetzgebers zu überprüfen. Für das Sozialversicherungsrecht hatte das vor allem Konsequenzen, wenn der Gleichheitsgrundsatz als Kriterium für die Zulässigkeit eines finanziellen Ausgleichs zwischen verschiedenen Sozialversicherungsträgern herangezogen wurde.¹¹⁾ Aber auch die nähere Ausgestaltung der Organisation der Sozialversicherungsanstalten lässt sich gestützt auf dieses Verständnis verfassungsrechtlicher Gleichheit unter den Gesichtspunkten der Sachlichkeit behandeln. Auch in dieser Hinsicht gilt allerdings: Die Anwendung eines aus dem Grundrecht der Gleichheit vor dem Gesetz abgeleiteten Sachlichkeitsgebots auf Sachverhalte, die mit der persönlichen Rechtsgleichheit oder dem Verbot ungerechtfertigter Diskriminierung nicht viel gemeinsam haben, sieht sich Einwendungen ausgesetzt, und zwar gerade dann, wenn die Rechtsgleichheit auf die Organisation von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung angewendet wird.¹²⁾ Die Verfassungsrechtsprechung zögert freilich nicht, diesen Maßstab auch bei der Beurteilung von Organisationsfragen des öffentlichen Rechts heranzuziehen und so ist er in die folgenden Beurteilungen einzubeziehen. Allerdings anerkennt der Gerichtshof gerade bei der Beurteilung der Sachlichkeit gesetzlicher Regelungen den rechtspolitischen Entscheidungsspielraum, der dem demokratischen Gesetzgeber zukommt und der auch unter Gesichtspunkten der Gewaltenteilung zu respektieren ist. Entscheidend ist daher häufig der Umstand, ob im konkreten Einzelfall dem Gesetzgeber ein weiter oder enger bemessener Spielraum rechtspolitischer Gestaltungsfreiheit zuerkannt wird.

Die dem Gleichheitsgrundsatz immanente Sachlichkeit oder die aus dem Kompetenztatbestand abgeleiteten Organisationsgrundsätze haben schließlich, jedenfalls auf den ersten Blick, nichts oder jedenfalls wenig mit dem Umstand zu tun, dass die Einrichtungen der gesetzlichen Sozialversicherung nach dem Konzept einer autonomen Selbstverwaltung organisiert sind. Ob der österreichischen Verfassungsordnung überhaupt ein solches Konzept zugrunde liegt, war, wie eingangs erwähnt, alles andere als klar. Und selbst wenn man von einer sozialen Selbstverwaltung sprach und damit die Sozialversicherungsanstalten meinte, bereitete ihre Qualifikation als Einrichtungen der Selbstverwaltung Probleme. Denn diese Anstalten unterscheiden sich deutlich von den beruflichen Interessenvertretungen und von anderen nach dem Muster der Selbstverwaltung eingerichteten Verbänden zur Wahrnehmung von gesellschaftlichen Partialinteressen, sodass vor allem ihre Zuordnung zu den Körperschaften bestritten

Rz 33; *Holoubek* in *Korinek/Holoubek* ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, B-VG Art 7/1 S 1, 2 Rz 40 ff.

¹¹⁾ Vgl zB VfGH G66/83 ua VfSlg 10.451/1985, G279/02 ua VfSlg 17.172/2004, G166/09 ua VfSlg 19.158/2010.

¹²⁾ Vgl zur kontroversiellen Beurteilung der Gleichheitsjudikatur des VfGH *Holoubek*, B-VG Art 7/1 S 1, 2 Rz 51 ff. Nach *Wiederin*, Verfassungsrechtliche Probleme des Sozialversicherungs-Organisationsgesetzes, RdM 2019, 239 (241) kann der Gleichheitsgrundsatz durch eine unsachliche Gestaltung der Staats- oder Selbstverwaltungsorganisation gar nicht verletzt werden.

werden konnte. Hinzu kam die nur mittelbare demokratische Legitimation der Organe der Sozialversicherung im Wege der Entsendung durch die Kammern und zum Teil durch staatliche Organe, verbunden mit den Schwierigkeiten bei der Erfassung des Kreises der „Mitglieder“, die in Wirklichkeit Nutznießer bzw. Destinatäre der entsprechenden Versicherungsleistungen sind. Trotzdem ging die Literatur gestützt auf eine typologische Begriffsbildung davon aus, dass die soziale Selbstverwaltung jedenfalls dem Grunde nach dem „typischen Selbstverwaltungsbild“ entspricht.¹³⁾

Die vom VfGH in seiner bereits zitierten Entscheidung VfSlg 8215/1977 vor allem in Orientierung an der kommunalen Selbstverwaltung aufgestellten Organisationsprinzipien präzisierten die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch außerhalb der Staatsorganisation stehende weisungsfreie Selbstverwaltungseinrichtungen. Zugleich verknüpfte sie das Konzept der Selbstverwaltung mit dem Gleichheitsrecht, weil danach „Selbstverwaltung nur unter Beachtung des sich aus Art 7 B-VG ergebenden Sachlichkeitsgebotes eingerichtet werden“ darf.¹⁴⁾ Diese richterrechtlich entwickelten Organisationsprinzipien waren freilich gerade in dieser Verbindung mit dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot typologisch ausgerichtet und sie boten damit flexible, freilich nicht wirkungslose Maßstäbe für die verfassungsrechtliche Beurteilung der sozialen Selbstverwaltung. Dies zeigte sich vor allem an dem wichtigen Erkenntnis zur verfassungswidrigen Ausgestaltung des Hauptverbandes aus dem Jahre 2003.¹⁵⁾

Mittlerweile ist die Verfassung gesprächiger geworden: Im Zuge der B-VG-Novelle des Jahres 2008 hat der Verfassungsgesetzgeber an diese durch die Judikatur und Lehre geprägte Rechtslage angeknüpft und das Recht der nichtterritorialen Selbstverwaltung ausdrücklich in der Verfassung kodifiziert (Art 120 a-120 c B-VG). Und während man zunächst noch davon ausgegangen war, dass damit keine allzu weitreichenden Veränderungen verbunden waren,¹⁶⁾ hat die weitere Entwicklung doch gezeigt, dass die Verankerung von bestimmten Organisationsprinzipien im positiven Recht nicht ohne Konsequenzen bleibt. Der geschriebene Verfassungstext gibt diesen Prinzipien einen gewissen „Selbststand“ und er kann zu Konsequenzen führen, die präziser oder auch komplexer sind als jene, die sich aus einer durch die Lehre und Rechtsprechung gestalteten Dogmatik ergeben.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Beurteilung der Verfassungsfragen, welche die Organisationsreform aufwirft, das Ergebnis einer bis in die Anfangsjahre der republikanischen Verfassungsentwicklung zurückreichenden Geschichte sind. Sie sind daher vielschichtiger, als dies auf den ersten Blick erscheinen mag, und sie können auch in ein gewisses

¹³⁾ Vgl *Korinek*, ZAS 1972, 166 ff; *Korinek/Leitl-Staudinger*, Die Organisation der Sozialversicherung, in *Tomandl* (Hrsg), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts (Loseblattsammlung) 458 (492).

¹⁴⁾ Zu diesem Erkenntnis vgl oben FN 5.

¹⁵⁾ VfGH G222/02 ua VfSlg 17.023/2003.

¹⁶⁾ Zur „klarstellenden“ Bedeutung der Art 120 a-120 c B-VG vgl VfGH B616/08 VfSlg 18.731/2009; dazu sowie insgesamt zur einschlägigen Rechtsentwicklung *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung, 112 ff, 145.

Spannungsverhältnis treten. Das zeigt sich am deutlichsten bei der Frage, welcher Raum allgemeinen Sachlichkeitserwägungen zukommt, wenn diese mit den Konsequenzen konfrontiert werden, die sich aus den Selbstverwaltungsprinzipien ergeben, wie sie aus den Art 120 a-120 c abzuleiten sind. Dieser Gesichtspunkt darf bei den folgenden Erwägungen nicht ausgeblendet werden, die sich ausgewählten Themen der Organisationsreform zuwenden.

III. Die Neuorganisation der Trägerorganisationen

Das zentrale Charakteristikum der Einrichtungen der nichtterritorialen Selbstverwaltung liegt im Zusammenschluss von Personen mit gemeinsamen Interessen zur selbständigen Besorgung bestimmter öffentlicher Aufgaben (Art 120 a Abs 1 B-VG). Damit setzt die Verfassung ein „personelles Substrat“ als Grundlage für einen körperschaftlich verfassten Personalverband voraus. Bei den Sozialversicherungsträgern bildet die Gemeinschaft der Versicherten und sonstigen Leistungsberechtigten das maßgebliche personelle Substrat.¹⁷⁾ Ob auch Personen, die an einer Sozialversicherung lediglich in der Eigenschaft als Beitragspflichtige beteiligt sind, dem Personalverband ebenfalls als Mitglieder angehören, ist strittig.

Bei der Abgrenzung des körperschaftlich verfassten Personenkreises hat sich der VfGH auf Gesichtspunkte der gleichheitsrechtlichen Sachlichkeit bezogen, wenn er fordert, dass dieser Personenkreis durch „objektive und sachlich gerechtfertigte Momente“ definiert wird. Art 120 a Abs 1 B-VG macht nun deutlicher, worum es bei der Selbstverwaltung der Sache nach geht. Es sind das die eigenen Interessen der zusammengefassten Personen, die sich gegenüber den Allgemeininteressen (die in den staatlichen Körperschaften repräsentiert werden) als ausschließliche oder überwiegende gemeinsame Interessen einer abgegrenzten Gruppe darstellen. Das sind im Regelfall gleichgerichtete gemeinsame Interessen, was freilich nicht ausschließt, dass ein Ausgleich von konkurrierenden Partialinteressen ebenfalls eine Aufgabe sein kann, die einer Selbstverwaltungskörperschaft übertragen wird.

Ob Personen zu einer solchen Selbstverwaltungskörperschaft zusammengeschlossen werden, entscheidet der zuständige Gesetzgeber. Abgesehen von den Gemeinden ist der Gesetzgeber dabei frei, das heißt, es gibt für ihn keine verfassungsrechtliche Verpflichtung: Ob die Erledigung bestimmter Aufgaben staatlichen Behörden oder Einrichtungen der Selbstverwaltung übertragen wird, ist grundsätzlich eine Entscheidung, die der einfache Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner rechtspolitischen Verantwortung trifft. Freilich kommt hier sodann ein Gesichtspunkt der Systemkonsequenz zum Tragen: Hat sich der Gesetzgeber nämlich für ein bestimmtes Modell – sei es Staatsverwaltung oder Selbstverwaltung – entschieden, unterliegt die weitere Ausgestaltung dieser Institutionen bestimmten verfassungsrechtlichen Vorgaben.

¹⁷⁾ Vgl. Rill/Stolzlechner in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 120 a B-VG Rz 2 unter Hinweis auf *Korinek*, ZAS 1972, 167.

Die durch das SV-OG umgesetzte Organisationsreform fasst bisher getrennte Risikogemeinschaften der Versicherten zu größeren Einheiten zusammen. Die bestehenden 21 Sozialversicherungsanstalten werden mit dem Abschluss des Überleitungsprozesses zu fünf Anstalten verschmolzen, die auch in vermögensrechtlicher Hinsicht in die Rechtsnachfolge ihrer Vorgänger eintreten. Im Zentrum des Reformkonzepts steht dabei die Zusammenfassung der neun Gebietskrankenkassen (GKK) zur bundesweiten Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK).

Aus der verfassungsrechtlichen Perspektive betrachtet muss dazu zunächst festgestellt werden, dass sich aus keiner Verfassungsbestimmung eine Bestands- oder Einrichtungsgarantie für die bestehenden Institutionen der gesetzlichen Sozialversicherung ableiten lässt, und zwar weder für die bestehenden Krankenversicherungsträger noch für sonstige Einrichtungen, mit denen für soziale Risiken bestimmter Art im Wege eines gesetzlichen Versicherungssystems vorgesorgt wird.¹⁸⁾ Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung für die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz nicht zur Gänze zurückziehen darf und es einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine medizinische Grundversorgung gibt, der unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten ist, gilt: Wie diese Verantwortung eingelöst wird und in welchen Organisationsformen, ist verfassungsrechtlich offen.¹⁹⁾ Auch der VfGH geht davon aus, dass der zur Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern zuständige Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner rechtspolitischen Gestaltungsfreiheit befugt ist, bestehende Selbstverwaltungskörper aufzulösen oder zu fusionieren, wenn es dafür sachliche Gründe gibt.²⁰⁾

Der Auflösung der bisherigen regionalen Strukturen im Bereich der sozialen Krankenversicherung der unselbständig Erwerbstätigen und die Zusammenführung der anderen Sozialversicherungsträger zu jeweils einer Anstalt für Selbstständige und für den öffentlichen Dienst steht daher das Verfassungsrecht nicht entgegen, wenn sich diese Fusionen sachlich rechtfertigen lassen. Im Lichte der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie muss die Neuorganisation der Versichertengemeinschaften außerdem gewährleisten, dass weiterhin Personen mit einer erkennbaren Interessenidentität zusammengefasst werden, die sich als Gruppe von der Allgemeinheit unterscheiden.

Insofern steht fest, dass es auch im Rahmen der Neuorganisation eine berufsspezifische Zuordnung der Risikogemeinschaften gibt, der geforderte Gruppenbezug also weiterhin besteht. Auch wenn die ÖGK als neuer, bundesweiter Krankenversicherungsträger für alle unselbständig Erwerbstätigen einen Großteil der österreichischen Bevölkerung umfasst, ist ihr Versichertenkreis immer

¹⁸⁾ Vgl. *Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes für die Gesetzliche Krankenversicherung (2008) 15 ff; *Funk*, Organisatorische Reformen in der Sozialversicherung aus der Sicht des Verfassungsrechts, in FS Krejci (2001) 1903 (1909); *Berka*, Zur Reform der Beitragsverwaltung, in *Berka/Th. Müller/Schörghofer* (Hrsg.), Die Neuorganisation der Sozialversicherung in Österreich (2019) 157 (164 ff).

¹⁹⁾ Vgl. dazu mwN *Berka*, Die Verantwortung des Staates für die medizinische Versorgung, RdM 2019, 227 (236 ff).

²⁰⁾ VfGH V37/2014, G32/2014 VfSlg 19.919/2014.

noch berufsbezogen abgegrenzt. Vergleichbares gilt für die Zusammenfassung der selbständig Erwerbstätigen in einer Selbständigenversicherung und die Schaffung einer neuen Versicherungsanstalt für den öffentlichen Dienst. Die gemeinsame Organisation für die öffentlich Bediensteten und die in den Bereichen Bergbau und Eisenbahnen tätigen Dienstnehmer fasst zwar unterschiedliche Gruppen zusammen, die aber gewisse Gemeinsamkeiten aufweisen. Ihre Verschmelzung dürfte somit von dem rechtspolitischen Spielraum erfasst sein, der dem Gesetzgeber zugestehen ist. Auch in der Literatur wurden gegen die Zusammenlegung der GKK zu einer bundesweiten ÖGK und gegen die Fusion der anderen Trägerorganisationen keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken vorgetragen, abgesehen von der gelegentlich hinsichtlich der ÖGK aufgeworfenen Problematik der demokratischen Legitimation einer solchen mehr als 6 Millionen Mitglieder umfassenden Selbstverwaltungseinrichtung und der Frage nach den dadurch erzielbaren Effizienzgewinnen.²¹⁾

Mit dem Stichwort der durch die Organisationsreform angestrebten Effizienzgewinne werden primär ökonomische und betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte angesprochen. Aus der verfassungsrechtlichen Perspektive könnte man daran erinnern, dass das Effizienz- oder Wirtschaftlichkeitsgebot auch als Verfassungsprinzip normative Geltung beansprucht und für die Einrichtungen der Selbstverwaltung in Art 120 c Abs 2 B-VG explizit verankert ist. Freilich sind die normativen Konsequenzen dieses Maßstabs sehr begrenzt. Zwar steht fest, dass eine Reform wie die organisatorische Umgestaltung der Trägerorganisationen nicht nur sachlich gerechtfertigt sein muss, sie muss auch ökonomisch messbare Vorteile bringen, die nachhaltig zu Buche schlagen.²²⁾ Die Justiziabilität des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips darf allerdings nicht überschätzt werden und man wird auch dem Gesetzgeber eine deutliche Einschätzungsprärogative zugestehen haben, nicht zuletzt, weil sich der durch derartige Großreformen erzielbare Effizienzgewinn meist erst *post festum* ausmachen lässt. Eine nachprüfende Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit unter diesem Gesichtspunkt, sollte sich etwa der Verfassungsgerichtshof auf eine solche einlassen, müsste sich somit auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränken.²³⁾

Ein anderes mit der Zusammenführung der GKK verbundenes Thema ist die Wahrung der regionalen Versorgungsinteressen im Rahmen der zentralisierten neuen Trägerorganisation. Dazu lässt sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht allzu viel sagen. Wenn die im Zuge des Reformprozesses angekündigte „länderweise Budgetautonomie“ tatsächlich nicht verwirklicht wurde, ist das nur einer politischen Wertung zugänglich.²⁴⁾ Wenn bestehende Gebietskran-

²¹⁾ Vgl Pfeil, Rechtsprobleme bei Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der österreichischen Sozialversicherung, *SozSi* 2017, 447 (457 f); Berka, Zur Ausgestaltung der Autonomie in der österreichischen Krankenversicherung, in Berka/Th. Müller/Schörghofer (Hrsg), Die Neuorganisation der Sozialversicherung in Österreich (2019) 65 (78 ff).

²²⁾ So Funk in FS Krejci 1906.

²³⁾ Korinek/Holoubek, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 177.

²⁴⁾ Vgl dazu im Einzelnen Berka, Zur Ausgestaltung der Autonomie, in Berka/Th. Müller/Schörghofer (Hrsg), Neuorganisation 87 ff.

kenkassen den mit der Rechtsnachfolge durch die ÖGK verbundenen Verlust ihrer Rücklagen als Eingriff in ihre verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundrechte, vor allem in ihre Eigentumsrechte, geltend machen wollen, sind evidente Verfassungswidrigkeiten ebenfalls nicht auszumachen. Fraglich ist schon, ob sich die Sozialversicherungsanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts überhaupt auf Grundrechte berufen können (wobei der VfGH in dieser Frage eher großzügig ist). Selbst wenn man das bejaht, sind die damit verbundenen Eingriffe in das Eigentum rechtfertigungsfähig: Denn ist der Gesetzgeber befugt, die bestehenden GKK aufzulösen und die ÖGK im Wege der Rechtsnachfolge mit der Fortführung ihrer Aufgaben in den Bereichen der sozialen Krankenversicherung zu betrauen, wird man auch das öffentliche Interesse daran bejahen müssen, dass das Vermögen der aufgelösten Krankenversicherungsträger auf den Rechtsnachfolger übertragen wird, der die Aufgaben der aufgelösten Anstalten fortzuführen hat.

IV. Die autonome Besorgung von Selbstverwaltungsaufgaben

Selbstverwaltungskörper werden zur Wahrnehmung von Aufgaben eingerichtet, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der zusammengefassten Mitglieder liegen, also zur Besorgung von Selbstverwaltungsaufgaben. Diese Aufgaben haben die Selbstverwaltungskörperschaften nach Art 120 b Abs 1 B-VG autonom, das heißt, in eigener Verantwortung und frei von Weisungen, zu besorgen. Diese eigenständige Aufgabenbesorgung ist ein Recht und zugleich eine Pflicht der jeweiligen Körperschaft und sie bildet das „Wesen“ des Selbstverwaltungsrechts, also den eigentlichen Grund für ihre Einrichtung.²⁵⁾

Durch die Organisationsreform werden die Aufgaben der gesetzlichen Sozialversicherung dem Grunde nach nicht verändert. In einem zentralen Bereich kommt es allerdings zu einer Verschiebung der Aufgabenbesorgung von der Selbstverwaltung in den Bereich der staatlichen Verwaltung, das ist die Kontrolle der Bemessung und Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge (Sozialversicherungsprüfung). Was sich ferner verändern wird, ist die Art und Weise, wie die neu konzipierten Sozialversicherungsträger ihre autonomen Aufgaben besorgen, und zwar im Hinblick auf die geänderte Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem an die Stelle des Hauptverbandes tretenden Dachverband und den einzelnen Sozialversicherungsträgern und wegen der Neuregelung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse.

Im Folgenden wird nur die Neuorganisation der Beitragskontrolle näher behandelt. Hinsichtlich der beiden anderen Punkte – also der Verschärfung der staatlichen Aufsichtsrechte und der mit der Organisation des neuen Dachverbandes verbundenen Probleme – kann auf den Beitrag von *Thomas Müller* verwiesen werden.²⁶⁾

²⁵⁾ *Stolzlechner in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 120 b B-VG Rz 1 ff mwN.

²⁶⁾ Vgl in diesem Band 123 ff.

Im Zuge der Organisationsreform wurden ein eigenständiges Gesetz über die Zusammenführung der Prüfungsorganisationen der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung (ZPFSG) und ein Gesetz über die Prüfung lohnabhängiger Abgaben und Beiträge (PLABG) verabschiedet.²⁷⁾ Im Ergebnis wird durch diese Gesetze mit Wirksamkeit ab 1. Jänner 2020 die bisher von den GKK im eigenen Wirkungsbereich durchgeführte Sozialversicherungsprüfung nach § 41 a ASVG auf die staatliche Finanzverwaltung übertragen. Diese Prüfung soll künftig zusammen mit der Prüfung lohnabhängiger Abgaben im Auftrag des zuständigen Finanzamtes der Betriebsstätte durchgeführt werden, wobei sich das Finanzamt des neu zu schaffenden, beim Finanzministerium eingerichteten Prüfdienstes zu bedienen hat. Den Prüfungsauftrag erteilt das Finanzamt, das auch ansonsten „Herr des Verfahrens“ ist. Die bisher bei den GKK mit Prüfungsaufgaben betrauten Bediensteten werden dem neuen staatlichen Prüfdienst zur Dienstleistung zugewiesen. Man kann daher von einer Art von „Verstaatlichung“ der Beitragsprüfung sprechen; sie stellt den ersten Schritt für die geplante Übertragung der gesamten Beitragsverwaltung an die Finanzbehörden dar.

Eine Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden und den Krankenversicherungsträgern gab es bekanntlich bereits bisher im Rahmen der GPLA (Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben). In diesem Rahmen war die Eigenverantwortlichkeit der beiden Einrichtungen gewahrt und war das Prüforgan als Organ der jeweils zuständigen Behörde bzw des zuständigen Krankenversicherungsträgers tätig. Zu den Erfahrungen mit diesem bestehenden Kooperationsmodell gibt es unterschiedliche Narrative: Die Erläuterungen zur gesetzlichen Neuregelung verweisen auf Schwierigkeiten bei der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden und den Krankenversicherungsträgern und auf die unterschiedlichen Vollzugs- und Servicequalitäten; durch die Bündelung der Kompetenzen könnten „im Sinne einer effizienteren und serviceorientierten Verwaltungsorganisation“ maßgebliche Synergieeffekte und eine Effizienz- und Qualitätssteigerung erreicht werden.²⁸⁾ Nach den Informationen aus dem Sozialversicherungsbereich hat es sich dagegen bereits bei der bisherigen GPLA um ein äußerst wirksames und effizientes System der Beitragsverwaltung mit einer hohen Einbringungsquote gehandelt, mit dem auch viele inhaltliche und strategische Informationsvorgänge und Prozesse den Sacherfordernissen entsprechend verbunden sind.

Betrachtet man diesen Reformaspekt ausschließlich unter Sachlichkeitsgesichtspunkten, sind folglich unterschiedliche Wertungen denkbar.²⁹⁾ Im Hinblick auf das verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsrecht ist die Übertragung der derzeit von den Krankenversicherungsträgern im eigenen Wirkungsbereich wahrgenommenen Prüfaufgaben auf die Finanzverwaltung jedenfalls ver-

²⁷⁾ BGBl I 2018/98.

²⁸⁾ RV ZPFSG 328 BlgNR 26. GP 1.

²⁹⁾ Vgl vor allem zu diesen Gesichtspunkten der Sachlichkeit und – damit zusammenhängend – den möglichen Effizienzgewinnen einer Zusammenlegung der mit der Beitragsprüfung befassten Behörden *Stolzlechner*, Zusammenführung der Prüforganisationen von Finanzverwaltung und Sozialversicherungsträgern, in Jahrbuch Öffentliches Recht 2019 (2019) 83.