

Verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzen einer Reform der Beitragsverwaltung in der gesetzli- chen Sozialversicherung

Zur Einrichtung eines einheitlichen Prüfdienstes und zur Einhebung
aller lohnabhängigen Abgaben und Beiträge durch die
Finanzverwaltung

Rechtsgutachten

erstattet von

O. Univ.Prof. em. Dr. Walter Berka

Fachbereich Öffentliches Recht/Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Universität Salzburg

im Auftrag des

Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger

Gliederung

I. Einleitung: Zum Gang der Reform und zu den Fragestellungen des Gutachtens	1
1. Die Beitragsverwaltung im Rahmen der österreichischen Sozialversicherung	1
2. Die Reform der Beitragsverwaltung	4
3. Zum Gang der Untersuchung.....	7
II. Die Stellung der Sozialversicherungsträger im Verfassungsrecht	9
1. Gibt es eine Bestands- oder Einrichtungsgarantie für die gesetzliche Sozialversicherung?	9
2. Die Einrichtung der gesetzlichen SV-Träger als Selbstverwaltungseinrichtungen	11
3. Zur finanziellen Autonomie der Sozialversicherungsträger	13
4. Gesichtspunkte des verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebots	17
5. Gesichtspunkte des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips.....	19
III. Zur systemprägenden Relevanz der Beitragsverwaltung	20
1. Vorbemerkungen	20
2. Die Beitragsverwaltung bei den Einrichtungen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung (Arbeiter- und Wirtschaftskammern)	21
3. Die systemprägende Relevanz der Beiträge bei den Einrichtungen der sozialen Selbstverwaltung.....	23
4. Die Bedeutung der Beitragsverwaltung für die Wahrnehmung der den SV-Trägern übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben.....	26
5. Zur Reform der Beitragsverwaltung im Lichte des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips	31
IV. Konsequenzen für die Beitragsprüfung	35
1. Die Zuordnung der Beitragsprüfung zur staatlichen Finanzverwaltung	35
2. Konsequenzen der Zuordnung zur staatlichen Finanzverwaltung im Lichte der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie	37
3. Die Ausnahmen für bestimmte Sozialversicherungsanstalten im Lichte des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes	42
V. Abschließende zusammenfassende Schlussfolgerungen.....	43

I. Einleitung: Zum Gang der Reform und zu den Fragestellungen des Gutachtens

1. Die Beitragsverwaltung im Rahmen der österreichischen Sozialversicherung

Die verschiedenen Zweige der österreichischen Sozialversicherung (SV) finanzieren sich zu einem großen Teil (im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung überwiegend) über *Beiträge der Versicherten* und der sonstigen Leistungspflichtigen (Dienstgeberanteil). Die Beitragsverwaltung, das heißt die Erfassung der Beitragspflichtigen, die Vorschreibung von Beiträgen, ihre Einhebung und Verbuchung

und die Kontrolle der Betragsentrichtung sind somit wesentliche Bestandteile ihrer autonomen Geschäftsführung. Mit der Beitragsverwaltung verbunden sind zahlreiche weitere Tätigkeiten, etwa die Entgegennahme von Meldungen, die treuhändige Einhebung weiterer Abgaben oder Umlagen, die Weitergabe von Informationen über die Versicherungsverhältnisse und vieles mehr. Letztlich handelt es sich um Vorgänge von erheblicher Komplexität, die im Folgenden nur überblicksartig dargestellt werden.¹

Für die *Einhebung der lohnabhängigen Beiträge* für die Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung verantwortlich ist der jeweils zuständige Träger der Krankenversicherung, das sind gegenwärtig noch die Gebietskrankenkassen (GKK) und die sonstigen Krankenversicherungsträger. Im Zuge der anstehenden Organisationsreform wird an die Stelle der in den Bundesländern eingerichteten GKK die bundesweit tätige Österreichische Gesundheitskasse (ÖGK) treten.² Der Beitragsschuldner hat die Beiträge an den zuständigen KVTr unaufgefordert einzuzahlen, sofern dieser die Beiträge nicht durch Bescheid vorschreibt. Grundlage für die Bemessung der Beiträge sind jene Geld- und Sachbezüge, auf die der pflichtversicherte Dienstnehmer aufgrund seines Dienstverhältnisses Anspruch hat (sogenanntes Anspruchsprinzip) oder die er darüber hinaus aufgrund des Dienstverhältnisses vom Dienstgeber oder einem Dritten erhält. Werden die Beiträge im Lohnsummenverfahren abgeführt (was der Regelfall ist), erklärt der Dienstgeber mit der Beitragsnachweisung für alle Beiträge und Umlagen auf Beitragsgruppenebene, in welcher Höhe er Beiträge zu entrichten hat. Entsprechend der monatlich übermittelten Lohnsummen in der Beitragsnachweisung wird die Forderung durch den KVTr gegenüber dem Dienstgeber verbucht und die rechtzeitige Zahlung der Beiträge kontrolliert. Werden trotz Mahnung (§ 64 Abs 3 ASVG) die Beiträge nicht entrichtet, ist vom KVTr ein Rückstandsausweis auszustellen; dieser ist ein Exekutionstitel im Sinne der EO.

Mit der Beitragsentrichtung sind zahlreiche *Melde- und sonstige Informationsvorgänge* verbunden, die personenbezogene Daten betreffen, die von den KVTr entgegengenommen und in einem Datenpool verarbeitet werden. Von besonderer Bedeutung ist die Anmeldung durch den Dienstgeber, auch wenn die Pflichtversicherung kraft Gesetz und unabhängig von der Meldung begründet wird. Weitere Infor-

¹ Rechtsquellennachweise beziehen sich auf den Stand der Rechtslage im November 2018. Auf die im Zuge der Organisationsreform der SV im Rahmen der entsprechenden Regierungsvorlagen (RV) vorgelegten Rechtsänderungen wird jeweils besonders hingewiesen.

² Vgl dazu die RV eines Sozialversicherungs-Organisationsgesetz – SV-OG, 329 BlgNR 26. GP.

mationsvorgänge in diesem Zusammenhang betreffen etwa den Beitragsgrundlagnachweis, den Versicherungsstatus für das eCard-System, den Nachweis von Versicherungszeiten, die Beantwortung von gerichtlichen Anfragen usw. Die Beiträge sind die Grundlage für die Bemessung sämtlicher Geldleistungen innerhalb der SV (zB für das Pensionskonto oder die Arbeitslosenansprüche nach dem ALVG). Darüber hinaus ist die Krankversicherung vorleistungspflichtig für die Beiträge nach dem betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz (BMSVG). Für nachgelagerte Systeme und andere Institutionen werden auf dieser Grundlage Informationen etwa über Versicherungszeiten und Bemessungsgrundlagen bereitgestellt, die für diverse statistische Berechnungen, für die Leistungen der betrieblichen Mitarbeitervorsorge, das eCard-System und andere Zusammenhänge erforderlich sind. Die KVTr heben ferner zahlreiche weitere Beiträge und Umlagen treuhänderisch ein, etwa den Insolvenz-Entgeltsicherungszuschlag, den Wohnbauförderungsbeitrag, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, die Arbeiterkammerumlage und andere mehr. Das Gesamtvolumen dieser durch die SV eingehobenen und an die entsprechenden SV-Träger bzw Institutionen abgeführten Gelder betrug im Jahr 2016 rd 40 Milliarden Euro.

Auf der Grundlage des Beitragsgrundlagnachweises führen die KVTr einen Abgleich zwischen der Summe der gemeldeten Beitragsgrundlagen mit der Summe aus den monatlich abgerechneten Beiträgen durch (Beitragsgrundlagensummen-Vergleich).

Ab Jänner 2019 ist eine Neugestaltung des Melde- und Beitragsabrechnungssystems in der Form der monatlichen Beitragsgrundlagenmeldung vorgesehen, für die bereits weit gediehene Vorarbeiten mit einem erheblichen Investitionsvolumen getätigt wurden. Nach den Erwartungen des Gesetzgebers wird dieses neue Meldesystem eine deutliche Verbesserung für die Dienstgeber und eine Optimierung der Verfahrensabläufe bringen.³

Für die Sicherung der Einnahmen der SV und die Effizienz des Gesamtsystems von zentraler Bedeutung ist die *Beitragsprüfung* (Sozialversicherungsprüfung). Sie umfasst nach § 41a ASVG insbesondere die Prüfung der Einhaltung der Meldepflichtungen in allen Versicherungs- und Beitragsangelegenheiten und der Beitragsabrechnung, die Prüfung der Grundlagen von Geldleistungen (Krankengeld, Wo-

³ Vgl dazu das Meldepflicht-Änderungsgesetz BGBl I 2015/79 idF BGBl I 2017/66.

chengeld, Arbeitslosengeld usw) sowie die Beratung in Fragen von Melde-, Versicherungs- und Beitragsangelegenheiten. Seit 2003 wird die Beitragsprüfung als Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) von den KVTr gemeinsam mit der Finanzverwaltung durchgeführt, die auch die Lohn- und Kommunalsteuerprüfung umfasst, wobei im Regelfall jeweils ein Prüfungsorgan eingesetzt wird, das als Organ der jeweils zuständigen Behörde bzw des KVTr tätig wird. Der Prüfungsauftrag ist von jenem KVTr zu erteilen, der die Prüfung durchführt (§ 41a Abs 3 ASVG). Durch die gemeinsame Prüfung ist es zu keiner Änderung im Zusammenhang mit der bestehenden Praxis hinsichtlich der Einhebung und Einbringung durch die KVTr gekommen; diese sind auch an die Prüfungsfeststellungen des Prüforgans nicht gebunden, wobei die Möglichkeiten von Nachschauen durch die bescheiderlassende Behörde für Einbringungszwecke sowie im Rechtsmittelverfahren durch die gemeinsame Prüfung unberührt geblieben sind.⁴ In diesem Rahmen wird die Sozialversicherungsprüfung *im eigenen Wirkungsbereich* des zuständigen KVTr durchgeführt.

2. Die Reform der Beitragsverwaltung

Im Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Legislaturperiode 2017 – 2022 wird eine *einschneidende Änderung* des vorstehend geschilderten Systems der Einhebung und Prüfung der SV-Beiträge angekündigt. Die vorgesehenen Maßnahmen finden sich unter den Titeln „Vereinfachung und moderne Services“ sowie „Reform der Sozialversicherungen“ und zielen auf die folgenden Änderungen:⁵

„Schritt 1: In einem ersten Schritt sollen die Prüfer der beiden wesentlichen Institutionen für die Lohnverrechnung (Finanzämter, Gebietskrankenkassen) in einer Prüfbehörde zusammengefasst werden.

Schritt 2: In einem zweiten Schritt soll auch die gesamte Einhebung aller lohnabhängigen Abgaben ebenfalls bei der Finanzverwaltung erfolgen.

- *Die Finanzverwaltung NEU übernimmt die Einhebung sämtlicher Lohnabgaben und erteilt Auskünfte an die Arbeitgeber. Die Beiträge werden anschließend an die jeweiligen Sozialversicherungsträger verteilt“.*

⁴ Vgl zur GPLA mit weiteren Nachweisen *Feik* in Mosler/Müller/Pfeil, Der SV-Komm (Stand 1.3.2017, rdb.at) § 41a ASVG Rz 1 ff.

⁵ Vgl Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022, S 114 und 129; abrufbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6 [15.11.2018].

Weitere Ankündigungen in diesem Zusammenhang betreffen eine Harmonisierung der Beitragsgrundlagen bzw der Bemessungsgrundlagen bei Reduzierung der Beitragsgruppen, die Schaffung einer einheitlichen Dienstgeberabgabe und eines einheitlichen Verfahrensrechts nach der BAO für alle Abgaben und Beiträge unter Vereinheitlichung der Instanzenzüge.⁶

In Verfolgung des im Regierungsprogramm angekündigten Reformvorhabens hat das Bundesministerium für Finanzen am 14. September 2018 einen Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenführung der Prüfungsorganisationen der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung (ZPFSG) als Ministerialentwurf zur Begutachtung versandt. Bestandteil dieses Entwurfs ist ein Bundesgesetz über die Prüfung lohnabhängiger Abgaben und Beiträge (PLABG).⁷ In der weiteren Folge hat die Bundesregierung am 24. Oktober 2018 dem Nationalrat die Regierungsvorlage eines Gesetzes über die Zusammenführung der Prüfungsorganisationen der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung (ZPFSG) vorgelegt, die in der 45. Sitzung des NR (25.10.2018) dem Finanzausschuss zur Beratung zugewiesen wurde.⁸ Die Regierungsvorlage (RV) entspricht in ihrem Grundkonzept und den Einzelheiten, von wenigen Änderungen abgesehen, dem Ministerialentwurf.

Die RV sieht die Einrichtung eines *einheitlichen Prüfdienstes* für die Prüfung lohnabhängiger Steuern und Abgaben vor, der beim Finanzministerium angesiedelt sein soll. Er soll die bisherige in Form der GPLA durch die GKK durchgeführten Sozialversicherungsprüfung ersetzen. Dazu sind auch Änderungen des ASVG sowie des EStG 1988 und des KommStG 1993 vorgesehen. Die ebenfalls im Regierungsprogramm angesprochene Einhebung der Beiträge durch die Finanzverwaltung zusammen mit den lohnabhängigen Abgaben ist in diesem Entwurf noch nicht enthalten. Systematisch ist dieses legislative Vorhaben mit der umfassenden Organisationsreform der österreichischen SV verknüpft. Sie betrifft die Beitragsverwaltung hauptsächlich deshalb, weil in diesem Rahmen die Fusion der GKK zur bundeswei-

⁶ Ein weiterer „3. Schritt“, der im Folgenden außer Betracht bleibt, betrifft die Integration der Arbeitsmarktkontrollen und der BUAK in die Finanzverwaltung NEU.

⁷ GZ BMF-010000/0036-IV/1/2018, 77 ME 26. GP (im Folgenden zitiert als Ministerialentwurf ZPFSG bzw Ministerialentwurf PLABG).

⁸ RV eines BG, mit dem das BG über die Prüfung lohnabhängiger Abgaben und Beiträge erlassen wird und das Einkommensteuergesetz 1988, das Kommunalsteuergesetz 1993 und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert werden (Gesetz über die Zusammenführung der Prüfungsorganisationen der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung – ZPFSG), 328 BlgNR, 26. GP (im Folgenden zitiert als RV ZPFSG bzw RV PLABG).

ten ÖGK als künftigem Träger der gesetzlichen Krankenversicherung für die un- selbstständig Beschäftigten und die damit zusammenhängende Beitragsverwaltung vorgesehen ist.

Dem im Bundesministerium für Finanzen einzurichtenden Prüfdienst für lohnab- hängige Abgaben und Beiträge, dessen Wirkungsbereich sich auf das gesamte Bun- desgebiet erstreckt (§ 1 RV PLABG), soll künftig die Sozialversicherungsprüfung nach dem (neu zu fassenden) § 41a ASVG obliegen, das heißt die Prüfung aller für das Versicherungsverhältnis maßgeblichen Tatsachen. Er wird dabei als *Hilfsorgan des Finanzamtes* der Betriebsstätte tätig (§ 41a Abs 1 ASVG idF der RV ZPFSG). Die Prüfungsgegenstände im Rahmen der Sozialversicherungsprüfung sollen wei- terhin den insoweit unveränderten Regelungen des § 41a ASVG entsprechen.

Mit der Neuregelung würden sich die Zuständigkeiten im Bereich der Beitragsprü- fung in wesentlicher Weise verändern:

- Der neue Prüfdienst nimmt seine Aufgaben als *sachverständiges Hilfsorgan* einer staatlichen Behörde wahr, nämlich des zuständigen Finanzamtes der Betriebsstätte. Er ist dabei berechtigt, die allgemeinen Aufsichts- und Erhe- bungsmaßnahmen gemäß § 42 und § 43 ASVG durchzuführen (§ 5 Abs 1 RV PLABG). Bisher wurde die Sozialversicherungsprüfung wie dargestellt grundsätzlich von den GKK nach Maßgabe des von diesen erteilten Prü- fungsauftrags selbst im eigenen Wirkungsbereich durchgeführt, wobei im Rahmen der GPLA auch Prüfer der Finanzverwaltung tätig werden konnten.
- Der Prüfdienst kann die Sozialversicherungsprüfung aus *eigenem Antrieb* vornehmen (§ 5 Abs 1 RV PLABG); die Erteilung des Prüfungsauftrags er- folgt ausschließlich durch das Finanzamt (§ 10 Abs 2 RV PLABG). Dane- ben sieht die RV vor, dass allgemeine Aufsichts- und Erhebungsmaßnahmen iS von §§ 42, 43 ASVG durch den Prüfdienst „auf Anforderung“ (auch) der ÖGK vorzunehmen sind (§ 5 Abs 2 RV PLABG) bzw dass diese auch eine Sozialversicherungsprüfung durch den Prüfdienst anfordern kann (§ 11 RV PLABG). Wie erwähnt, wurde der Prüfungsauftrag bei der Sozialversiche- rungsprüfung bisher ausschließlich vom KrVT erteilt.⁹
- § 6 RV PLABG sieht vor, dass das Prüforgan bei der Sozialversicherungs- prüfung „als Organ der Österreichischen Gesundheitskasse“ tätig wird, nimmt also eine dem geltenden Recht vergleichbare *funktionale Zuordnung* vor.
- Eine *Bindung* des Sozialversicherungsträgers (ÖGK) an das Prüfungsergeb- nis schließt die RV aus. Soll in einer Erledigung von den Sachverhaltsdar-

⁹ Feik (Fn 4) § 41a ASVG Rz 3.

stellungen des Prüfdienstes abgewichen werden, ist diese dem Prüfdienst vor der Erledigung mitzuteilen (§ 10 Abs 3 RV PLABG).¹⁰

- Die Zuständigkeit des staatlichen Prüfdienstes erstreckt sich nach der RV PLABG allerdings nur auf die *Sozialversicherungsprüfung nach § 41a ASVG*. Er ist also (nur) also für die Prüfung jener tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse zuständig, die für die Bemessung der von der ÖGK eingehobenen Beiträge maßgeblich sind.¹¹ Die Beitragsprüfung bei den anderen Sozialversicherungsträgern (vor allem: Sozialversicherung der Selbständigen, Versicherungsanstalt für den öffentlichen Dienst, Eisenbahnen und Bergbau) wird von diesen Anstalten weiterhin selbst im eigenen Wirkungsbereich wahrzunehmen sein, soweit diese alle oder bestimmte Beiträge für die einzelnen Versicherungszweige selbst einheben.

3. Zum Gang der Untersuchung

Die im Regierungsprogramm angekündigten Reformschritte würden im Ergebnis das bisherige System der Beitragsverwaltung in der Sozialversicherung *in einschneidender Weise* verändern. Als Begründung für die vorgeschlagenen Maßnahmen verweist das Regierungsprogramm auf die Kompliziertheit des österreichischen Steuersystems, wobei vor allem die Lohnverrechnung „in den letzten Jahrzehnten massiv an Komplexität gewonnen“ habe, was in erster Linie den unterschiedlichen Bemessungs- bzw Beitragsgrundlagen in der Lohnsteuer und Sozialversicherung und den zahlreichen „Ausnahme- und Sonderbestimmungen“ zuzuschreiben sei. Deshalb bedürfe es einer „strukturellen Vereinfachung der Lohnverrechnung“.

Tatsächlich lässt sich nicht bestreiten, dass die beiden Rechtsgebiete, um die es hier geht, von einer erheblichen Komplexität sind. Es ist daher legitim, Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung zu erwägen, um die Beteiligten zu entlasten und Synergien zu nutzen. Ob und wieweit die Schaffung einer einheitlichen Prüfbehörde und die Einhebung aller lohnabhängigen Abgaben und Beiträge durch die Finanzverwaltung *tatsächlich* die angesprochene Komplexität des gegebenen Systems der Lohnverrechnung verringert, lässt sich so gesehen unter verschiedenen Gesichts-

¹⁰ Demgegenüber sah der Ministerialentwurf PLABG noch vor, dass die zuständigen Behörden (Finanzämter, Gemeinden) und die ÖGK von den Sachverhaltsfeststellungen des Prüfdienstes „nur dann abweichen [können], wenn ein begründeter Anlass gegeben ist, ihre Richtigkeit in Zweifel zu ziehen“. Diese Bestimmung war unklar und überflüssig sowie möglicherweise im Hinblick auf die Einschränkung des Grundsatzes der freien Beweiswürdigung (§ 45 Abs 2 AVG) verfassungswidrig (Art 11 Abs 2 B-VG). Sie ist ganz zu Recht gestrichen worden.

¹¹ Der Ministerialentwurf PLABG hat noch eine ausdrückliche Einschränkung der Zuständigkeit des Prüfdienstes enthalten (§ 4 Abs 2 Ministerialentwurf PLABG), die in dieser Form in die RV nicht aufgenommen wurde. Vgl dazu noch unten Abschnitt IV.3.

punkten diskutieren. Die folgenden Erwägungen wenden sich nicht den verwaltungsökonomischen oder betriebswirtschaftlichen Fragen zu, welche ein solches Reformvorhaben aufwirft. Es soll auch offenbleiben, ob sich die gegebenen Komplexitäten des Systems, auf die das Regierungsprogramm verweist (und die in erster Linie dem materiellen Abgaben- bzw Beitragsrecht zugeschrieben werden), durch die vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen verringern lassen. Im Zentrum der Untersuchung steht vielmehr eine *verfassungsrechtliche Problematik*, nämlich die Frage, ob sich die angedeuteten Reformmaßnahmen im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts auf einfachgesetzlicher Grundlage umsetzen lassen: Gibt es – so lautet die zentrale Fragestellung – *verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzen*, die im Hinblick auf die Organisation der Einhebung von SV-Beiträgen und die damit zusammenhängende Prüfung des Beitragsaufkommens zu beachten sind?

Einer solchen Untersuchung ist die folgende *verfassungsrechtliche Ausgangslage* zugrunde zu legen: Die Einrichtung von Systemen der gesetzlichen SV ist auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG) Sache des Bundesgesetzgebers. Er kann gestützt auf seine rechtspolitische Gestaltungsfreiheit durch einfaches Gesetz die entsprechenden Einrichtungen schaffen und er darf auch die Art und Weise ihrer Finanzierung einschließlich der Organisation der Beitragseinhebung grundsätzlich frei regeln. Eine *verfassungsrechtliche Bestandsgarantie* für die gegenwärtig existierenden Einrichtungen der SV und die Art und Weise ihrer Finanzierung gibt es nicht.¹² Reformmaßnahmen sind daher denkbar und sie sind legitim, insbesondere wenn sie tatsächlich Effizienzgewinne mit sich bringen und dazu beitragen, die Beitragseinhebung zu vereinfachen. Freilich muss der Gesetzgeber auch bei der Verfolgung legitimer rechtspolitischer Anliegen das aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleitete verfassungsrechtliche Sachlichkeitsgebot beachten sowie sonstige allenfalls in Betracht zu ziehende Grundrechte und Verfassungsprinzipien. Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, Sozialversicherungseinrichtungen nach dem Organisationsmodell der Selbstverwaltung einzurichten, werden ergänzend weitere verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzen maßgeblich, in erster Linie diejenigen verfassungsrechtlichen Gestaltungsprinzipien, die für Selbstverwaltungseinrichtungen maßgeblich sind.

¹² Vgl dazu noch die Nachweise unten bei Fn 16.

Damit zeichnet sich der folgende Gang der Untersuchung ab: Zunächst ist das gegebene System der österreichischen SV in die verfassungsrechtlichen Zusammenhänge einzuordnen, wobei vor allem die Tragweite der Verfassungsbestimmungen über die Einrichtungen der „sonstigen Selbstverwaltung“ (Art 120a bis 120c B-VG) herauszuarbeiten ist (im Folgenden II.). Darauf aufbauend ist der Aspekt der den Selbstverwaltungseinrichtungen zustehenden Finanzautonomie zu vertiefen, und zwar auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz und das verfassungsrechtliche Effizienzgebot (im Folgenden III.). Die entsprechenden Konsequenzen für die Organisation der Beitragseinhebung und Beitragsprüfung werden in Abschnitt IV. dargestellt. Die Ergebnisse der Untersuchung werden in einem abschließenden Teil V. zusammengefasst.

In die Untersuchung einbezogen werden auch die mit der *Einhebung der Beiträge* zusammenhängenden Fragen und Probleme, die der eigentlichen Beitragsprüfung vorgelagert ist. Zwar behandelt die vorliegenden RV ZPFSG vorerst nur die *Beitragsprüfung*, die als „erster Schritt“ der im Regierungsprogramm angekündigten Gesamtreform angesehen wird. Ihm soll als „zweiter Schritt“ auch die einheitliche Beitragseinhebung durch die Finanzverwaltung folgen. Die konkreten verfassungsrechtlichen Schlussfolgerungen der Studie wenden sich allerdings in erster Linie der Problematik der einheitlichen Beitragsprüfung zu.

II. Die Stellung der Sozialversicherungsträger im Verfassungsrecht

1. Gibt es eine Bestands- oder Einrichtungsgarantie für die gesetzliche Sozialversicherung?

Die Bundesverfassung wendet sich der SV in den *bundesstaatlichen Kompetenzbestimmungen* zu, die den Bund zur Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Sozialversicherungswesens ermächtigen (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG).¹³ Obwohl diese Bestimmung grundsätzlich nur eine Ermächtigung zur Einrichtung eines Systems der SV darstellt, führt die Anwendung der Versteinerungstheorie dazu, dass dem Kompetenztatbestand auch gewisse inhaltliche Vorgaben mit entsprechenden Konsequenzen für den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entnommen werden können. Im vorliegenden Zusammenhang gilt das

¹³ Zu diesem Kompetenztatbestand vgl. *Runggaldier/Pfeil*, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG, Rz 9 ff; zu den verfassungsrechtlichen Bezugspunkten des Sozialversicherungswesens auch im Hinblick auf weitere Zusammenhänge *Günther*, Verfassung und Sozialversicherung (1994) 17 ff.

etwa für die Auffassung, dass es sich bei den auf den Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG gestützten Sozialversicherungssystemen um im Wesentlichen beitragsfinanzierte Systeme handeln muss, womit einer Finanzierung durch Staatszuschüsse eine bestimmte, wenngleich nicht präzise definierte Grenze gezogen wird.¹⁴ Abgesehen von solchen kompetenzrechtlich „versteinerten“ Strukturmerkmalen der Sozialversicherungssysteme, die Anpassungen nur in den Grenzen einer zulässigen systematischen Fortentwicklung erlauben, ist der Gesetzgeber freilich weitgehend frei, wie er diese ausgestaltet.¹⁵

Vor allem lässt sich weder aus dem behandelten Kompetenztatbestand noch aus anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen wie den Grundrechten oder internationalen Menschenrechtsgewährleistungen eine *Bestands- oder Einrichtungsgarantie* ableiten, und zwar weder für die bestehenden SV-Träger noch für die Existenz von sonstigen Einrichtungen, mit denen für soziale Risiken bestimmter Art im Wege eines gesetzlichen Versicherungssystems vorgesorgt wird.¹⁶

Eine solche Bestandsgarantie ergibt sich auch nicht aus den Bestimmungen über die *Einrichtungen der sonstigen Selbstverwaltung*, die durch eine B-VG-Novelle aus dem Jahre 2008 in die Bundesverfassung eingefügt wurden. Diese Regelungen kodifizierten über weite Teile die bisherige Judikatur des VfGH zur Zulässigkeit und zu den Wesensmerkmalen der nicht-territorialen Selbstverwaltung. Mit einer Gewährleistung der „Rolle der Sozialpartner“, den Verpflichtungen zur Achtung ihrer Autonomie und zur Förderung des sozialpartnerschaftlichen Dialogs „durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern“ in Art 120a Abs 2 B-VG hat die Verfassung zugleich Neuland betreten. Durch diese Verfassungsbestimmung wird das Zusammenwirken der Sozialpartner als ein korporatives Element der Sozial- und Wirtschaftsordnung in der Form eines verbindlichen verfassungsrechtlichen Staatsziels anerkannt; zugleich werden bestimmte Einrichtungen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, die als Selbstverwaltungskörperschaften eingerichtet sind, institu-

¹⁴ Vgl dazu mit weiteren Nachweisen *Runggaldier/Pfeil* (Fn 13) Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG, Rz 13; kritisch zur herrschenden Lehre *Wiederin*, Verfassungsrechtliche Probleme des Beitragsrechts, in *Rebhahn* (Hrsg), Probleme des Beitragsrechts (2015) 99, der freilich auch von einer notwendigen Beitragsfinanzierung ausgeht.

¹⁵ Zur Charakteristik des Sozialversicherungswesens aus der kompetenzrechtlichen Perspektive vgl auch *Tomandl*, Allgemeiner Teil, in *Tomandl* (Hrsg), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts (Loseblattsammlung) I (4 ff).

¹⁶ Vgl dazu ausführlich mit Bezug auf die Vorsorge für eine umfassende soziale Krankenvorsorge *Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes für die Gesetzliche Krankenversicherung (2008) 15 ff; ferner *Funk*, Organisatorische Reformen in der Sozialversicherung aus der Sicht des Verfassungsrechts, in *Krejci-FS* (2001) 1903 (1909).

tionell garantiert. Das läuft auf eine Art von Bestandsgarantie für die öffentlich-rechtlich organisierten Körperschaften zur Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Rahmen der Arbeitskammer- und Wirtschaftskammerorganisation hinaus.¹⁷

Die Sozialversicherungsträger sind von dieser Gewährleistung nicht erfasst. Sie unterliegen daher, sofern sie als Einrichtungen der „sonstigen Selbstverwaltung“ im Sinne des Art 120a bis 120c B-VG eingerichtet sind, zwar diesen Verfassungsbestimmungen. Eine *Verpflichtung* zu ihrer Organisation als Selbstverwaltungseinrichtung lässt sich daraus nicht ableiten. Nicht auszuschließen ist freilich, dass der Garantie der sozialpartnerschaftlichen Kooperation Rückwirkungen auf die Art und Weise zukommen, wie die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Gremien der SV vertreten sind;¹⁸ verfassungsrechtlich relevante Auswirkungen auf die Art und Weise der hier anstehenden Problematik der Beitragsverwaltung sind indessen nicht ersichtlich.

2. Die Einrichtung der gesetzlichen SV-Träger als Selbstverwaltungseinrichtungen

Zurückgehend auf die Etablierung der ersten sozialversicherungsrechtlichen Institutionen Anfang des 20. Jahrhunderts hat sich in der österreichischen Rechtstradition die Mitwirkung der Versicherten als ein diese Einrichtungen prägendes Wesenselement herausgebildet. In der Verfassungsordnung des B-VG wurden sie als Einrichtungen einer „*sozialen Selbstverwaltung*“ anerkannt, die in vielerlei Hinsicht mit den sonstigen Körperschaften der wirtschaftlichen und territorialen Selbstverwaltung vergleichbar sind, auch wenn sie zum Teil anders strukturiert sind und andere Aufgaben haben.¹⁹ Seit der Kodifizierung des Rechts der sonstigen Selbstverwal-

¹⁷ So jedenfalls die herrschende Lehre zu Art 120a Abs 2 B-VG; vgl *Rill/Stolzlechner*, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Art 120a B-VG, Rz 59 ff; *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht*¹¹ (2016) Rz 559; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, *Bundesverfassungsrecht*¹¹ (2015) Rz 920/6; *Berka*, *Verfassungsrecht*⁷ (2018) Rz 765; *Salamun*, *Der Begriff der Sozialpartnerschaft nach der verfassungsrechtlichen Verankerung in Art 120a Abs 2 B-VG*, JRP 2010, 33 (39); *Mosler*, *Entwicklungstendenzen im Kollektivvertragsrecht*, DRdA 2012, 283 (287 f); aA *Mayer/Muzak*, *Das österreichische Bundesverfassungsrecht*⁵ (2015) 417.

¹⁸ Zu einem solchen Anspruch der Sozialpartner auf angemessene Mitwirkung bei der Willensbildung in den Institutionen der SV vgl *Pfeil/R. Müller ua*, *Bessere Leistungen für die Menschen: Effizienzpotentiale in der Gesundheitsversorgung und im Bereich der Pensionen. Teil 2: Rechtliche Fragestellungen*, in LSE, *Efficiency Review of Austria's Social Insurance and Healthcare System* (2017) 1 (95).

¹⁹ Vgl in diesem Sinne zB bereits *Antoniolli*, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (1954) 184 f; vgl ferner *Korinek*, *Selbstverwaltung in der Sozialversicherung*, ZAS 1972, 163, 211 (163) mit weiteren Nachweisen zur älteren Literatur; *Günther* (Fn 13) 161 ff; aus der Judikatur vgl etwa VwSlg 11.825 A/1985; VfSlg 17.023/2003, 17.172/2004, 17.869/2006.

tungseinrichtungen in den Art 120a ff B-VG werden die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die SV-Einrichtungen in erster Linie durch diese Bestimmungen definiert; durch sie wurden hauptsächlich die bereits in der früheren Rechtsprechung entwickelten Ordnungsprinzipien „klargestellt“, die als Wesensmerkmale der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Selbstverwaltung freilich weiterhin maßgeblich sind.²⁰ Dass bei den Organisationen der SV verglichen mit sonstigen nach dem Muster der Selbstverwaltung eingerichteten Körperschaften die Wesensmerkmale einer Anstalt stärker ausgeprägt sind, ändert nichts daran, dass sie dem Grunde nach dem „*typischen Selbstverwaltungsbild*“ entsprechen²¹ und den verfassungsrechtlichen Regelungen über die Einrichtungen der „sonstigen Selbstverwaltung“ unterliegen. Auf die Besonderheiten bei der Willensbildung durch Organe, die nur mittelbar aus dem Kreis der Mitglieder durch Wahl bestellt werden, ist hinzuweisen; für die hier zu erörternden Fragen spielen diese keine Rolle.²²

Ausgehend von dem bereits dargestellten Befund und dem Umstand, dass es keine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie für die existierenden Einrichtungen der SV gibt, kommt der Bindung an die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Selbstverwaltung allerdings nur eine *relative Bedeutung* zu. Denn der Gesetzgeber könnte die Vorsorge für die soziale Sicherheit auch in Formen einer unmittelbaren Staatsverwaltung organisieren und durch staatliche Verwaltungsbehörden besorgen lassen. Eine Verpflichtung zur Organisation nach dem Muster einer sozialen Selbstverwaltung lässt sich auch nicht aus dem einschlägigen Kompetenztatbestand ableiten, selbst wenn mit diesem – wie dargelegt – bestimmte im Sinne der „Versteinierungstheorie“ definierte Begriffsmerkmale des Sozialversicherungswesens verbunden sind.²³ Wenn sich der Gesetzgeber allerdings für das Organisationskonzept der Selbstverwaltung entscheidet, sind die Direktiven maßgeblich, welche sich aus den Verfassungsbestimmungen der Art 120a bis Art 120c B-VG sowie aus sonstigen verfassungsrechtlichen Gestaltungsprinzipien für Einrichtungen der Selbstverwaltung ergeben. Insoweit ist also für die hier anstehenden Fragen von einem *Prinzip*

²⁰ Vgl zu dieser Bedeutung der Art 120a ff B-VG VfSlg 18.731/2009.

²¹ So *Korinek/Leitl-Staudinger*, Die Organisation der Sozialversicherung, in Tomandl (Hrsg), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts (Loseblattsammlung) 458 (492); vgl ferner zu den anstaltlichen Elementen der sozialen Selbstverwaltung VfSlg 17.023/2003.

²² Zur Konstruktion der „abgeleiteten Selbstverwaltung“ bei den SV-Trägern vgl zB *Korinek/Leitl-Staudinger* (Fn 21) 493 f; VfSlg 17.023/2003.

²³ Vgl die Nachweise oben Abschnitt II.1.

der Systemkonsequenz auszugehen.²⁴ Das gilt auch für diejenigen Grundsätze, die für die Ausgestaltung der Finanzierungsstrukturen einschließlich der hier zu erörternden Fragen der Beitragsverwaltung gelten.

3. Zur finanziellen Autonomie der Sozialversicherungsträger

Die Verfassungsrechtslehre ist immer davon ausgegangen, dass die finanzielle Selbstständigkeit und eine „eigene Finanzwirtschaft“ zu den Wesensmerkmalen von Selbstverwaltungseinrichtungen gehören.²⁵ Die Ableitung und die Konsequenzen dieser Aussage sind allerdings auf eine *nähere Begründung* angewiesen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Auffassung des VfGH, dass sich dem Verfassungsrecht keine Gewährleistung entnehmen lasse, die auf eine „vollständig autonome Gebarung der Selbstverwaltungskörper in der Sozialversicherung“ hindeute.²⁶

Geht man von den explizit im B-VG verankerten Organisationsprinzipien aus, ist zunächst Art 120c Abs 2 B-VG einschlägig, der sich auf die *Gebarung* der Einrichtungen der sonstigen Selbstverwaltung bezieht. Danach ist die Erfüllung der einer Selbstverwaltungseinrichtung übertragenen Aufgaben nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen durch Beiträge ihrer Mitglieder oder durch sonstige Mittel sicherzustellen. Mit dieser Bestimmung stellt die Verfassung in erster Linie klar, dass die Finanzierung von Selbstverwaltungseinrichtungen durch Beiträge zulässig ist, die in der Regel Pflichtbeiträge der durch Gesetz der Einrichtung zugeordneten Mitglieder sind. Nach der herrschenden Auffassung müssen sich Einrichtungen der Selbstverwaltung auch *hauptsächlich* auf Beiträge stützen, obwohl ihre Finanzierung aus sonstigen Quellen nicht ausgeschlossen ist; so gesehen ist eine Beitragsfinanzierung auch geboten. Eine exakte Grenze gibt die Verfassung freilich nicht vor, auch weil Art 120c Abs 2 B-VG auf die Maßgeblichkeit der Gesetze und auf sonstige Mittel verweist, die der Finanzierung dienen können; nicht zuletzt deshalb wird angenommen, dass lediglich eine *ausschließliche* Finanzierung aus staatlichen

²⁴ In diesem Sinne spricht auch *Öhlinger* von den „Konsequenzen diese[r] Systemscheidung“; *Öhlinger*, Die Bedeutung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, DRdA 2002, 191 (192).

²⁵ Vgl in diesem Sinne zB *Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (1970) 14; *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 387; *Öhlinger*, Beitragsbemessung und Finanzausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung – grundsätzliche Vorgaben der Verfassung und ihre Ausformung in den bisherigen Gesetzen, in *Jabornegg/Resch/Seewald* (Hrsg), Finanzausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung (2002) 1 (10); *Stolzlechner*, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 120c B-VG, Rz 23; *Öhlinger* (Fn 24) DRdA 2002, 192; *Brünner/Hauser*, Notorische finanzielle Unterbedeckungssituationen im Sozialversicherungsbereich, DRdA 2004, 14 (15).

²⁶ VfSlg 11.013/1986.

Quellen verfassungsrechtlich unzulässig wäre, weil diese „im Kern“ auf Beiträgen beruhen müssten.²⁷ Das ergibt sich im Übrigen auch aus dem kompetenzrechtlich vorausgesetzten Begriff des Sozialversicherungswesens.²⁸ So gesehen läuft die finanzielle Selbständigkeit der Selbstverwaltungskörper zunächst auf ihre Finanzierung durch eigene Einnahmen in der Form von Beiträgen der ihr Angehörigen (Umlagenhoheit) hinaus. Sie gilt als eine der „stärksten Stützen für die Unabhängigkeit der Selbstverwaltung“.²⁹

Aus Art 120c Abs 2 B-VG lässt sich ferner ein funktioneller Zusammenhang zwischen der Finanzierung einer Selbstverwaltungseinrichtung und den ihr übertragenen Aufgaben ableiten. Auf diesen von der Verfassung angesprochenen Zusammenhang stützt das Schrifttum den Grundsatz einer *aufgabenadäquaten Finanzausstattung*; ihm entsprechend ist der Gesetzgeber verpflichtet dafür Sorge zu tragen, dass einem Selbstverwaltungskörper die für die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stehen.³⁰ Die den SV-Einrichtungen übertragenen Aufgaben, welche durch Versicherungsfälle und entsprechende Rechtsansprüche der Versicherten konkretisiert werden, und ihre Mittelausstattung bedingen sich somit wechselseitig, wobei es – wie wiederum der Hinweis auf die Maßgeblichkeit der gesetzlichen Bestimmungen deutlich macht – *Sache des Gesetzgebers* ist, für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu sorgen.

Wegen dieser primär dem Gesetzgeber obliegenden Verantwortlichkeit hat es im Schrifttum auch Vorbehalte gegen die verbreitete Auffassung von einer „Finanzautonomie“ gegeben, wenn darunter die einer Selbstverwaltungseinrichtung zukommende Befugnis zur *selbstbestimmten Gestaltung der eigenen Gebarung* verstanden würde.³¹ Tatsächlich darf man die weitreichenden Gestaltungsspielräume nicht übersehen, die dem Gesetzgeber in diesem Zusammenhang zustehen. Er ist befugt, die Art und Weise der Finanzierung nicht nur dem Grunde nach, sondern auch der Höhe nach zu bestimmen, etwa im Hinblick auf die Beitragsgrundlagen und die entsprechende Höhe der Beiträge, die einer Selbstverwaltungseinrichtung

²⁷ Rill, Wie können wirtschaftliche und soziale Selbstverwaltung sowie die Sozialpartnerschaft in der Bundesverfassung verankert werden? JRP 2005, 107 (123); Stolzlechner (Fn 25) Art 120c B-VG, Rz 23; Schäffer, Hauptströmungen des österreichischen Verfassungsrechts in bezug auf das Sozialversicherungsrecht, in Tomandl (Hrsg), Verfassungsrechtliche Probleme des Sozialversicherungsrechts (1989) 1 (26).

²⁸ Vgl die Nachweise oben Fn 14.

²⁹ So Antonioli/Koja (Fn 25) 387.

³⁰ Stolzlechner (Fn 25) Art 120c B-VG, Rz 28 ff; Rebhahn (Fn 16) 36 ff.

³¹ So deutlich Rebhahn (Fn 16) 37 f unter Hinweis auf VfSlg 11.013/1986.

im Rahmen einer Beitragsfinanzierung zufließen. Das umschließt auch Regelungen, welche die näheren Modalitäten der Finanzierung betreffen; daher wird es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt sein, nach den folgenden Rahmenbedingungen die Art und Weise zu regeln, wie Beiträge eingehoben werden, wie ihre Verrechnung erfolgt und wie die Beitragsentrichtung kontrolliert wird.

Das gilt auch (und gerade auch) für die SV. So sind die Beitragsgrundlagen und die Höhe der Beiträge für die einzelnen Zweige der SV bereits gesetzlich definitiv geregelt, und das Gleiche gilt für die Ausgestaltung des Verfahrens der Beitragsentrichtung und Beitragsverwaltung, etwa im Hinblick auf die Fälligkeit und Einhaltung der Beiträge, die Säumnisfolgen oder die Regelungen über Beitragsmithaftung. Autonome Gestaltungsmöglichkeiten sind *eng begrenzt*, etwa im Zusammenhang mit Kostenbeteiligungen oder Kostenbefreiungen, die durch die Satzungen oder Richtlinien festgelegt werden können.³² Dass das Gesetz auch mit bindender Wirkung ausgestattete „Weisungen“ des zuständigen Bundesministers betreffend die Erstellung des Jahresvoranschlags, die Führung des Rechnungswesens und die Erstellung der Jahresabschlüsse vorsieht, spricht ebenfalls gegen eine umfassende „Finanzautonomie“ der Sozialversicherungseinrichtungen.³³

Von einer „vollständig autonomen Gebarung“ der Sozialversicherungseinrichtungen kann daher tatsächlich nicht ausgegangen werden. Auch die selbstbestimmten Gestaltungsspielräume sind begrenzt und sie können sich angesichts der dem Gesetzgeber im Bereich der Finanzgebarung eingeräumten Zuständigkeiten nur innerhalb der gesetzlich bestimmten Grenzen entfalten. Dem Gesetzgeber selbst räumt die Verfassung aber *weitgehende Gestaltungsfreiheit* ein, sieht man von dem angesprochenen Gebot einer zumindest grundsätzlichen Beitragsfinanzierung und der prinzipiellen Verpflichtung zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung ab.

Diese Gestaltungsfreiheit ist weitgehend, aber *nicht unbegrenzt*. Insoweit muss nochmals an den bereits erwähnten funktionellen Zusammenhang zwischen der Finanzgebarung und den Aufgaben einer Selbstverwaltungseinrichtung angeknüpft werden, von dem auch Art 120c Abs 2 B-VG ausgeht. Denn es sind nicht beliebige Aufgaben, welche eine solche Einrichtung wahrnimmt, sondern es sind (abgesehen

³² Vgl zB § 31 Abs 2 Z 4 und 5a ASVG zur Festlegung von Kostenbeiträgen durch Verordnung. Zum hohen Grad gesetzlicher Determinierung vgl auch *Öhlinger*, Finanzausgleich (Fn 25) 1 ff.

³³ Vgl zB §§ 443, 444 ASVG; zur Rechtsnatur dieser Weisungen vgl *Korinek/Leitl-Staudinger* (Fn 21) 529; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* (Fn 17) Rz 594.

von den Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs)³⁴ Selbstverwaltungsaufgaben. Es sind somit Aufgaben, die von den SV-Trägern „in eigener Verantwortung“, also im Rahmen der Gesetze weisungsfrei und eigenverantwortlich, zu besorgen sind (Art 120b Abs 1 B-VG). Diese Eigenverantwortlichkeit hat der Gesetzgeber im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Ausgestaltung der Finanzgebarung zu respektieren: Denn eine eigenständige Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben setzt wegen des untrennbaren Zusammenhangs zwischen Aufgaben und ihrer Finanzierung auch eine Verantwortlichkeit für die Finanzgebarung voraus, und zwar in dem Umfang, in dem eine solche für die sachgerechte Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben geboten ist.³⁵

So gesehen gibt es tatsächlich eine *finanzielle Selbständigkeit* oder *Finanzautonomie* der Selbstverwaltungskörperschaften als Konsequenz der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben. Sie ist ein Teil der verfassungsrechtlich verankerten Unabhängigkeit der Selbstverwaltungskörper und sie darf daher nicht durch Regelungen konterkariert werden, die eine eigenverantwortliche Aufgabenbesorgung unmöglich machen oder wesentlich erschweren; in diesem Umfang muss auch der einfache Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Finanzgebarung der Selbstverwaltungseinrichtung dieser selbstbestimmte Gestaltungsspielräume belassen. Daher konnte der VfGH in seiner Entscheidung VfSlg 17.023/2003 auch davon sprechen, dass die „autonome Organisation der Vollziehung der gesetzlich geregelten Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung von der Beitragseinhebung bis zur Leistungserbringung“ Aufgabe der sozialen Selbstverwaltung sei, sich die Selbstverwaltung folglich auch auf Aspekte der Finanzgebarung wie die der vom Gerichtshof explizit angesprochenen Beitragseinhebung erstreckt.

Im Ergebnis lässt sich daher aus den Regelungen über die sonstige Selbstverwaltung (Art 120a bis 120c B-VG) der folgende Befund ableiten: Es ist grundsätzlich Sache des einfachen Gesetzgebers, wie er die Finanzgebarung der Träger der SV aus gestaltet, wobei diesem im Rahmen der aufgezeigten Grundsätze (prinzipielle Beitragsfinanzierung, aufgabenadäquate Finanzausstattung) ein weit gespannter

³⁴ Art 120b Abs 2 B-VG; zu den Aufgaben der Sozialversicherungsträger, die im übertragenen Wirkungsbereich zu besorgen sind, vgl *Korinek/Leitl-Staudinger* (Fn 21) 516.

³⁵ Auch *Rebhahn* räumt trotz der Ablehnung einer „Finanzautonomie“ der SV im Zusammenhang mit dem von ihm postulierten „angemessenen Verhältnis von Aufgaben und Einnahmen“ ein, dass dieses Verhältnis wegen Art 120a Abs 1 B-VG unter Bedachtnahme auf die „eigene Verantwortung“ des Selbstverwaltungskörpers zu beurteilen ist; *Rebhahn* (Fn 16) 39.

Spielraum freier rechtspolitischer Gestaltung zukommt. Er umschließt prinzipiell auch die Beitragsverwaltung. Soweit es allerdings um die *Finanzierung der Selbstverwaltungsaufgaben* geht, muss der Gesetzgeber die Befugnis und Verpflichtung der Sozialversicherungseinrichtungen zu einer eigenverantwortlichen Aufgabenbesorgung respektieren. Die Regelungen über die Einhebung der Beiträge und die Beitragsprüfung dürfen daher nicht so ausgestaltet sein, dass sie eine selbständige und eigenverantwortliche Besorgung der Selbstverwaltungsaufgaben entweder unmöglich machen oder diese gravierend beeinträchtigen. Regelungen des einfachen Gesetzgebers, die diesem Gebot nicht ausreichend Rechnung tragen, sind wegen des Verstoßes gegen die verfassungsrechtlich verankerten und durch die Art 120a ff B-VG klargestellten Grundsätze der Selbstverwaltung unzulässig.

Diese Erwägung lässt sich durch weitere verfassungsrechtliche Zusammenhänge vertiefen.

4. Gesichtspunkte des verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebots

Bei der näheren Regelung der Finanzierung der Sozialversicherungseinrichtungen hat der Gesetzgeber auch den Anforderungen des im *Gleichheitsgrundsatz* (Art 7 B-VG) angelegten verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebots zu entsprechen.³⁶ In der Judikatur kommt diesem Verfassungsgebot vor allem auch im Zusammenhang mit den Grenzen einer Quersubventionierung zwischen verschiedenen Versicherungsgemeinschaften Bedeutung zu.³⁷

Das Sachlichkeitsgebot ist auch für die Ausgestaltung der Beitragsverwaltung maßgeblich, wobei auch unter diesem Gesichtspunkt der Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben und der Finanzierung dieser Aufgaben relevant ist. Weil die Verfassung den Selbstverwaltungskörpern die eigenverantwortliche Besorgung ihrer Aufgaben garantiert (Art 120b Abs 1 B-VG), darf der Gesetzgeber die näheren Modalitäten der Aufgabenbesorgung nicht in einer Weise ausgestalten, welche die Entfaltung von Eigenverantwortlichkeit behindert; so gesehen wäre es unsachlich und würde gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn die Finanzierung von SV-Einrichtungen einschließlich der Beitragsverwal-

³⁶ Vgl zum Sachlichkeitsgebot als Inhalt des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes zB *Berka*, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 7 B-VG, Rz 7 und Rz 49 ff.

³⁷ Vgl zB VfSlg 10.451/1985, 17.172/2004; zu den Einzelheiten dieser Judikatur vgl *Rebhahn* (Fn 16) 29 ff.

tung Bedingungen unterworfen würde, welche eine *selbstverantwortliche Aufgabenbesorgung* unmöglich machen würde.

Ausgehend von der bisherigen Rechtslage bei der Beitragsverwaltung, wie sie oben in Abschnitt I.1. in den Grundzügen dargestellt wurde, ist davon auszugehen, dass die Einhebung der Beiträge und die damit zusammenhängenden Aufgaben, vor allem auch die Kontrolle der Beitragsentrichtung durch die KVTr, also durch Einrichtungen des sich selbst verwaltenden Systems der SV, sachgerecht ist. Das schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber gestützt auf seine entsprechenden Zuständigkeiten und rechtspolitischen Handlungsspielräume das bestehende System der Beitragsverwaltung verändert. In der Judikatur ist es anerkannt, dass sich der Gesetzgeber bei der näheren Ausgestaltung der Finanzierungssysteme in den verschiedenen Bereichen der Selbstverwaltung auf einen breiten Gestaltungsspielraum stützen kann.³⁸ Veränderungen des gegebenen Systems der Beitragsverwaltung sind daher zulässig, dies freilich nur innerhalb der Grenzen der Sachlichkeit, das heißt in dem Umfange, als Modifikationen des gegebenen Systems nicht zu einem unsachlichen Ergebnis führen. Das wäre wie erwähnt dann der Fall, wenn im Rahmen eines geänderten Systems der Beitragsverwaltung eine eigenverantwortliche, den Grundsätzen der Selbstverwaltung entsprechende Aufgabenbesorgung behindert würde.

Auch in diesem Zusammenhang ist nochmals zu betonen, dass die dargestellten Grenzen und Bedingungen freilich nur gelten, *solange* das bestehende System einer auf Selbstverwaltung beruhenden SV beibehalten wird. Bei einem grundlegenden Systemwechsel, also etwa bei der Übernahme der gesetzlichen SV in Form einer unmittelbaren Staatsverwaltung, würde auch die Sachlichkeit der für die Beitragsverwaltung geltenden Regelungen nach anderen Maßstäben zu beurteilen sein.

Das Sachlichkeitsgebot ist auch ein Maßstab für die Beurteilung von *divergierenden Regelungen* für die verschiedenen SV-Träger. Zwar bilden die einzelnen Versicherungsgemeinschaften jeweils für sich betrachtet eigenständige Organisationen, die nicht notwendigerweise gleichartigen Gestaltungsprinzipien unterworfen werden müssen; eine schematische Gleichbehandlung kann gerade umgekehrt problematisch sein. Trotzdem wirft eine Reform wie die hier diskutierte die Frage auf, ob es sachlich gerechtfertigt ist, die Einhebung und Kontrolle der Beiträge nur bei einzel-

³⁸ Vgl zB VfSlg 16.205/2001, 16.908/2003.

nen KVTr an die Finanzverwaltung zu übertragen, anderen Selbstverwaltungseinrichtungen aber die eigenständige Beitragsverwaltung zu belassen.

5. Gesichtspunkte des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips

Nach Art 120c Abs 2 B-VG sind die Aufgaben eines Selbstverwaltungskörpers in einer sparsamen und wirtschaftlichen Art und Weise zu erfüllen. Mit dieser Anordnung bezieht sich das B-VG auf das *verfassungsrechtliche Effizienzprinzip*, das die öffentliche Verwaltung ganz allgemein auf die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet (Art 126b Abs 5 B-VG).³⁹ Dem Grunde nach gebietet dieses Prinzip einen effizienten Einsatz der verfügbaren Ressourcen. Bezogen auf die SV-Einrichtungen bedeutet dies, dass die Beiträge der Versicherten und sonstigen Leistungspflichtigen in wirksamer Weise eingesetzt werden, um die obliegenden Aufgaben in den verschiedenen Versicherungszweigen zu erfüllen.

Die Beitragsverwaltung betrifft einen nicht unwichtigen Teilaspekt des gebotenen wirksamen Ressourceneinsatzes. Es ist daher ein aus der Verfassung ableitbares Gebot, dass die Einhebung der Beiträge, ihre Verwaltung und die Kontrolle der Beitragserhebung *insgesamt effizient* erfolgen. Diese Effizienz umfasst (wie das Effizienzprinzip insgesamt) mehrere Aspekte: Die Einhebung muss sparsam erfolgen, das heißt, mit dem geringstmöglichen Aufwand; sie muss (aber) auch erfolgreich sein, das heißt, das bestmögliche Beitragsergebnis erzielen. Weil die SV als Teil der öffentlichen Verwaltung dem Legalitätsprinzip unterliegt, sind dabei freilich auch die Bedingungen der Rechtmäßigkeit zu beachten, die dem Bemühen nach dem bestmöglichen Beitragsergebnis gewisse Grenzen setzen kann.

Auch diese Gesichtspunkte stehen gesetzlichen Reformen im Bereich der Beitragsverwaltung nicht prinzipiell entgegen. Das gilt insbesondere dann, wenn durch sie gegebene Defizite im Bereich eines wirtschaftlich sinnvollen Ressourceneinsatzes beseitigt werden sollen. Freilich schafft das Effizienzprinzip eine Art von *Beweislast*, die der Gesetzgeber zu tragen hat. Eine grundlegende Umgestaltung des gegebenen Systems muss daher nicht nur sachlich gerechtfertigt sein; sie muss auch ökonomisch messbare Vorteile bringen, die nachhaltig zu Buche schlagen.⁴⁰ Der

³⁹ Vgl zum verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip jeweils mit weiteren Nachweisen *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (2000) 113 ff; *Baumgartner*, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 126b B-VG, Rz 34.

⁴⁰ So im Hinblick auf organisatorische Reformen im Bereich der SV ganz allgemein *Funk* (Fn 16) 1906.

Reformgesetzgeber muss daher Effizienzgewinne nicht nur behaupten, sie müssen in nachvollziehbarer Weise dargestellt werden.⁴¹

III. Zur systemprägenden Relevanz der Beitragsverwaltung

1. Vorbemerkungen

Auf der Grundlage der im vorstehenden Abschnitt dargelegten Verfassungsgrundsätze lassen sich nunmehr die *verfassungsrechtlichen Bedingungen und Grenzen* aufzeigen, die es im Hinblick auf die im Regierungsprogramm angekündigte Reform der Beitragsverwaltung gibt. Dabei ist vorweg auf zwei Umstände hinzuweisen.

Wie dargelegt gibt das Verfassungsrecht den Selbstverwaltungseinrichtungen einen Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzierung. Das Beitragsaufkommen ist daher durch den Gesetzgeber in einer Art und Weise auszugestalten, dass die der Einrichtung übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Geschäftsführung angemessen erfüllt werden können.⁴² Wird das bestehende System der Beitragsverwaltung umgestaltet, kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine solche Umstellung auch das *Beitragsaufkommen* verändert, etwa im Zusammenhang mit denkbaren Effizienzverlusten.⁴³ Käme es zu solchen Konsequenzen, würde das auch den erwähnten Grundsatz der aufgabenadäquaten Finanzierung berühren; eine nicht nur unerhebliche Verringerung der Finanzausstattung würde daher auch unter diesem Gesichtspunkt an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen.

Freilich könnte der Gesetzgeber einen solchen Entfall von Einnahmen *kompensieren*, etwa durch zusätzliche staatliche Mittelzuweisungen oder auf andere Weise, und der Gesetzgeber wäre dazu sogar verpflichtet, wenn ansonsten die angemessene Erfüllung der Aufgaben gefährdet wäre. Daher soll für die nachstehenden Erwägungen davon ausgegangen werden, dass allfällige Reformen im Bereich der Beitragsverwaltung unter Beachtung dieses Verfassungsgebots entweder aufkommens-

⁴¹ Wenn daher die Erläuterungen zur RV PLABG, 10 die Reform der Beitragsprüfung mit einer „Effizienz- und Qualitätssteigerung“ und „maßgeblichen Synergieeffekten“ begründen, bedürfte es näherer Belege für diese Behauptung. Dazu, dass gewisse Anhaltspunkte in eine gegenteilige Richtung weisen, vgl unten Abschnitt III.5.

⁴² Vgl oben bei Fn 30.

⁴³ Vgl zu diesem Gesichtspunkt noch die Nachweise unten Abschnitt III.5.

neutral ausgestaltet werden oder allfällige Einkommenseinbußen nicht in einem Umfang zu erwarten wären, die die angemessene Aufgabenerfüllung gefährden, etwa weil sie kompensiert werden.

Ferner soll den weiteren Erwägungen vorangestellt noch vergleichend auf die Ausgestaltung der Beitragseinhebung bei *anderen Selbstverwaltungskörpern* hingewiesen werden, wobei wegen ihrer Bedeutsamkeit in erster Linie auf die Einhebung der Beiträge für die beiden „großen“ Einrichtungen der wirtschaftlichen und beruflichen Selbstverwaltung eingegangen wird, also auf die Lage bei den Arbeiterkammern und den Wirtschaftskammern. Ein solcher Vergleich liegt vor allem deshalb nahe, weil die Verfassung in den Art 120a ff B-VG von Organisationsprinzipien ausgeht, die grundsätzlich für alle Einrichtungen der sonstigen Selbstverwaltung die gleichen sind.

2. Die Beitragsverwaltung bei den Einrichtungen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung (Arbeiter- und Wirtschaftskammern)

Im Rahmen der berufsständischen Organisation der Wirtschaftsinteressen sieht der Gesetzgeber Modifikationen von dem Grundsatz vor, dass eine Selbstverwaltungskörperschaft *grundsätzlich selbst* für die Einhebung von Beiträgen zuständig ist. Das zeigen die Beispiele der Arbeiterkammern und Wirtschaftskammern.

Die Einrichtungen im Rahmen der Wirtschaftskammerorganisation finanzieren sich (hauptsächlich) durch *Umlagen*, die von den Mitgliedern eingehoben werden (§§ 121 ff WKG). Diese Umlagen (Grundumlage, Kammerumlage 1 und 2) werden innerhalb von gesetzlich festgelegten Höchstsätzen und auf der Grundlage gesetzlich definierter Bemessungsgrundlagen durch Beschlüsse der zuständigen Kammerorgane festgelegt. Bemessungsgrundlage ist dabei die Umsatzsteuer (Kammerumlage 1) bzw die Beitragsgrundlage für den Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (Kammerumlage 2). Für die Grundumlage können ganz unterschiedliche Bemessungsgrundlagen herangezogen werden. Eingehoben werden die Kammerumlagen 1 und 2 durch die zuständigen *Abgabenbehörden des Bundes*, also durch das Wohnsitzfinanzamt bzw Betriebsfinanzamt (§ 122 Abs 6 WKG). Sie sind von den Abgabenbehörden an die Bundeskammer zur weiteren Aufteilung zu überweisen. Die einschlägigen abgabenrechtlichen Vorschriften sind sinngemäß anzuwenden; über Rechtsmittel entscheidet der Präsident der Wirtschaftskammer bescheidmäßig, wenn die Umlagepflicht dem Grunde nach bestritten wird; wird ausschließlich die Höhe der Kammerumlage bekämpft, entscheidet die Abgabenbehör-

de durch Bescheid. Für die Einhebung dieser Umlagen ist mit dem Finanzministerium eine Vergütung zu vereinbaren (§ 126 Abs 1 WKG). Die Grundumlage wird dagegen durch die *Landeskammern* vorgeschrieben und eingehoben.

Die *Arbeiterkammern* finanzieren sich über Umlagen, welche die kammerzugehörigen Arbeitnehmer zu entrichten haben. Der Gesetzgeber bestimmt die Bemessungsgrundlage sowie einen Höchstbeitragssatz, innerhalb dessen die Umlage von der Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer festzulegen ist. Bemessungsgrundlage ist die für die gesetzliche Krankenversicherung geltende allgemeine Beitragsgrundlage. Die mit der Durchführung der *gesetzlichen Krankenversicherung* befassten Sozialversicherungsträger haben im übertragenen Wirkungsbereich die Arbeiterkammerumlage für die bei ihnen versicherten Arbeitnehmer von den Arbeitgebern (ausnahmsweise von den Arbeitnehmern) einzuheben und an die zuständige Arbeiterkammer abzuführen. Sie unterliegen insoweit den Weisungen des zuständigen Bundesministers. Für die Leistung, Erbringung und Rückzahlung der Umlage sowie hinsichtlich der Verzugszinsen gelten die Bestimmungen über die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung. Die Arbeiterkammern haben den Sozialversicherungsträgern die Kosten der Einhebung der Arbeiterkammerumlage zu ersetzen (§ 61 AKG).

Die Einhebung dieser Umlagen durch die Abgabenbehörden bzw die SV-Träger kann als Dienstleistung verstanden werden, welche gegenüber der jeweiligen Kammer erbracht wird; auf dieses Verständnis deutet auch die gesetzlich vorgesehene Vergütung der Einhebungskosten hin. Die Festlegung der jeweils zuständigen Behörde für die Einhebung hängt offenbar auch mit der anzuwendenden Bemessungsgrundlage zusammen. So gesehen ist es naheliegend, dass die beiden Kammerumlagen bei den Wirtschaftskammern, die sich nach der Umsatzsteuer bzw dem Dienstgeberbeitrag nach dem FLAG bemessen, von den Abgabenbehörden eingehoben werden, während sich die Arbeiterkammerumlage nach der Bemessungsgrundlage für die Krankenversicherung bemisst, von der auch die Krankenkassen auszugehen haben.

Im vorliegenden Zusammenhang sind die geschilderten Beispiele deshalb bemerkenswert, weil sie zeigen, dass es Selbstverwaltungskörperschaften gibt und geben kann, bei denen die Beitragseinhebung gleichsam „ausgelagert“ ist, ohne dass dies zwangsläufig als ein systemfremdes Modell angesehen wird. Dabei ist es nicht so sehr der Umstand, dass diese Form der Beitragseinhebung offenbar von den betrof-

fenen Kammern selbst als sinnvoll angesehen wird – zumindest ist nichts Gegenteiliges bekannt. Wesentlich ist vielmehr der Umstand, dass der Gesetzgeber selbst dies vorsehen konnte, und zwar dem Grundsatz nach schon seit den Ursprungsfassungen der entsprechenden Kammergesetze.⁴⁴ Verfassungsrechtliche Bedenken wurden in diesem Zusammenhang ersichtlich niemals vorgetragen. Welche Konsequenzen aus diesem Umstand im Hinblick auf die Beitragsverwaltung bei den SV-Trägern zu ziehen sind, ist im Folgenden mit zu erörtern. Dabei wird auch auf die Unterschiede einzugehen sein, die es zwischen den SV-Beiträgen und den Kammerumlagen gibt.

3. Die systemprägende Relevanz der Beiträge bei den Einrichtungen der sozialen Selbstverwaltung

Unter einem formalen Gesichtspunkt sind die Umlagen bei den Kammern der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, von denen gerade die Rede war, in gewisser Weise mit den SV-Beiträgen *vergleichbar*. In beiden Zusammenhängen handelt es sich um Beiträge, die von den Angehörigen der in einer Selbstverwaltungskörperschaft zusammengeschlossenen Personen aufgebracht werden und die der Finanzierung der Selbstverwaltungsaufgaben dienen.

Trotzdem dürfen die *Unterschiede* nicht übersehen werden, die sich im Wesentlichen aus der Natur der von den unterschiedlichen Einrichtungen besorgten Aufgaben herleiten. Insofern kann an die vorstehenden Feststellungen angeknüpft werden, wenn nunmehr auf die Bedeutung der Beiträge für die SV eingegangen wird.

Die Hauptaufgabe der Kammern der wirtschaftlichen Selbstverwaltung liegt beim Ausgleich und der Vertretung der sozialen und beruflichen Interessen ihrer Mitglieder; dazu dienen etwa die ihnen zukommenden Begutachtungsrechte, die Entsendung von Vertretern in verschiedene staatliche Behörden und Beiräte und die Unterstützung ihrer Mitglieder in den verschiedensten Belangen, wozu bei einzelnen Kammern auch die Überwachung von Standesregeln und die Ausübung einer Disziplinargerichtsbarkeit sowie die Übernahme von Aufgaben der staatlichen

⁴⁴ Vgl § 20 Abs 4 des Arbeiterkammergesetzes 1920 StGBI 1920/100; bei den Wirtschaftskammern lässt sich das gegenwärtige System der Beitragseinhebung jedenfalls bis zum Handelskammergesetz 1946 BGBl 1946/182 zurückverfolgen, das in § 57 Abs 6 die Einhebung einer Umlage durch die Finanzbehörden in der Form eines Zuschlags zur Gewerbesteuer vorsah, der zu der durch die Kammer eingehobenen Grundumlage dazu kam.

Verwaltung treten können.⁴⁵ Den SV-Trägern obliegt die Organisation der *gesetzlichen Pflichtversicherung* in den Zweigen der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung. Finanzmittel sind in beiden Bereichen erforderlich, also sowohl bei den Kammern als auch in der SV, um die jeweils wahrzunehmenden Aufgaben erfüllen zu können. Dazu kommt allerdings ein wesentlicher Unterschied: Im Rahmen eines Systems der gesetzlichen Pflichtversicherung ist die Einhebung von Beiträgen der Versicherten und der sonstigen Leistungspflichtigen (Dienstgeberbeiträge) eine unerlässliche Aufgabe, ohne welche die jeweiligen Versicherungsleistungen *nicht erbracht* werden können. Freilich sind auch die Umlagen bei den Kammern der wirtschaftlichen Selbstverwaltung nötig, weil sich ohne eine adäquate Finanzierung kaum eine der diesen obliegenden Aufgaben erledigen lässt; sie sind aber nicht in demselben Ausmaß *systemnotwendig*, wie es die SV-Beiträge sind. Während diese Beiträge leistungsrelevant sind, haben die einzelnen Mitglieder der Kammern diesen gegenüber keinen konkret definierten und durchsetzbaren Leistungsanspruch.

Am deutlichsten wird der angesprochene Unterschied sichtbar, wenn man sich die Konsequenzen abweichender Finanzierungsmodelle vergegenwärtigt. Eine Organisation beruflicher und wirtschaftlicher Interessen lässt sich auf unterschiedliche Weise finanzieren, dabei soll hier offenbleiben, ob die diskutierten alternativen Finanzierungsmodelle sinnvoll oder rechtspolitisch realistisch sind und wie sie verfassungsrechtlich im Lichte der Selbstverwaltungsgarantien zu bewerten wären. Solche Alternativen sind bei der Kammer selbstverwaltung aber immerhin denkbar, anders als eine ausschließliche Finanzierung durch staatliche Mittel, die mit einem auf Selbstverwaltung beruhenden Organisationskonzept schwerlich vereinbar wäre. Eine gesetzliche Pflichtversicherung ist dagegen *zwangsläufig* auf Beiträge der Versicherten angewiesen, die nach solidarischen Gesichtspunkten ausgestaltet sind und in denen das Prinzip des sozialen Ausgleichs einen Ausdruck findet.⁴⁶ Alternative Finanzierungsmodelle sind nicht denkbar, jedenfalls nicht in einer praktisch ins Gewicht fallenden Weise, wie das Beispiel der Zuzahlungen zeigt, die nur für ergänzende Leistungen in Betracht kommen. Andererseits ist eine Ergänzung der Beitragsfinanzierung durch staatliche Zuzahlungen jedenfalls in größerem Umfang

⁴⁵ Vgl zB *Korinek*, Staatsrechtliche Grundlagen der Kammer-Selbstverwaltung, in Schwarz-FS (1991) 255 (259 ff).

⁴⁶ Zum Prinzip des sozialen Ausgleichs als Wesensmerkmal der gesetzlichen Sozialversicherung vgl zB VfSlg 5241/1965; *Tomandl* (Fn 15) 5 f mit weiteren Nachweisen.

denkbar und nicht systemwidrig.⁴⁷ Auf einen Systemwechsel würde erst eine Überführung in ein ausschließlich staatlich finanziertes Modell hinauslaufen, also in Organisationsformen der staatlichen Verwaltung, die im Bereich der Kranken- und Unfallfürsorge etwa die Formen eines staatlichen Gesundheitsdienstes annehmen würde.⁴⁸

In diesem Sinne sind die SV-Beiträge für ein System einer gesetzlichen Pflichtversicherung tatsächlich *systemnotwendig* und *systemprägend*, wenn dieses nach dem Muster einer Selbstverwaltungseinrichtung organisiert ist. Die Beitragsverwaltung gehört somit zum „Kerngeschäft“ der Pflichtversicherung; die Einhebung und Verwaltung der Beiträge ist keine Hilfstätigkeit, sondern die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe, ohne welche die Leistungen der sozialen Sicherheit nicht erbracht werden können. Sie ist eine Sachaufgabe der SV.⁴⁹ In diesem Sinne konnte man auch sagen, dass es die Beiträge sind, die „das personelle Substrat der Selbstverwaltung in der SV konstituieren“ und durch die sich „eine Versicherungsgemeinschaft als eine zur Selbstverwaltung legitimierte Gemeinschaft“ konstituiert.⁵⁰ Symptomatisch ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch der Umstand, dass die Arbeitgeber in die Willensbildung bei den SV-Einrichtungen einbezogen sind, was nur deshalb gerechtfertigt ist, weil sie ebenfalls zur Beitragsfinanzierung herangezogen werden.

Im Ergebnis kommt somit den SV-Beiträgen eine andere und gesteigerte Bedeutung zu, vor allem im Vergleich mit den Umlagen, welche die sonstigen Einrichtungen der beruflichen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung einheben. Vor diesem Hintergrund ist nunmehr auf die Relevanz der Beitragsverwaltung im Bereich der SV einzugehen.

⁴⁷ VfSlg 5241/1966.

⁴⁸ Zu den systemprägenden Grundsätzen der Selbstfinanzierung und des sozialen Ausgleichs vgl *Risak*, Versicherungsverhältnis, in Tomandl (Hrsg), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts (Loseblattsammlung) 39 (42 f).

⁴⁹ Zur Unterscheidung zwischen der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben durch die SV-Träger und den darauf Bezug habenden Hilfstätigkeiten und der diesbezüglichen Relevanz des finalen Handlungsbezugs vgl *Funk* (Fn 16) 1911; dass die Einhebung der Beiträge eine Sachaufgabe und keine Hilfstätigkeit der SV ist, betont auch *Wiederin* (Fn 14) 112.

⁵⁰ So *Öhlinger* (Fn 24) DRdA 2002, 199.

4. Die Bedeutung der Beitragsverwaltung für die Wahrnehmung der den SV-Trägern übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben

Der zentrale verfassungsrechtliche Beurteilungsmaßstab für die hier anstehende Problematik liegt nach dem Gesagten in der Relevanz der Beitragsverwaltung für eine selbstverantwortliche Erfüllung der den SV-Trägern übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben. Dieser Maßstab ergibt sich aus der Gewährleistung einer relativen *Finanzautonomie* der Selbstverwaltungseinrichtungen.⁵¹ Er wird durch die Gesichtspunkte des verfassungsrechtlichen *Sachlichkeitsgebots* ergänzt, weil auch die Sachgerechtigkeit der gesetzlichen Ausgestaltung des Systems der Beitragsverwaltung in erster Linie unter den Aspekten der Wahrnehmung einer Selbstverwaltungsaufgabe zu beurteilen ist.⁵² Das verfassungsrechtliche *Effizienzprinzip* ist zusätzlich zur Bewertung heranzuziehen.⁵³ Diese verfassungsrechtlichen Grundsätze und Gewährleistungen begrenzen den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum, auf den sich der einfache Gesetzgeber stützen kann, auch und vor allem auch im Zusammenhang mit der Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme und der näheren Ausgestaltung ihrer Beitragsverwaltung.

Weil die Einhebung der Beiträge und die damit zusammenhängenden Aufgaben mehrstufig ablaufen und weil auch das Regierungsprogramm eine Reform in zumindest zwei Teilabschnitten angekündigt hat,⁵⁴ soll auch die nachfolgende Beurteilung in abgestufter Weise erfolgen, bezogen auf die verschiedenen Phasen der Beitragsverwaltung.

Die Einhebung der SV-Beiträge ist für sich betrachtet ein *Zahlungsvorgang*, der die Berechnung (Selbstbemessung) und Abfuhr von Geldleistungen, gegebenenfalls im Zusammenhang mit entsprechenden Vorschreibungen, umfasst. Eine solche Einhebung im Sinne eines schlichten Zahlungsvorgangs kann gedanklich von anderen vorgelagerten und nachgelagerten Aktivitäten unterschieden werden; dann ginge es nur darum, dass an die Stelle einer Zahlstelle, nämlich die KVTr, eine andere in der Gestalt der Finanzverwaltung tritt.

Ein solches Modell ist zumindest gedanklich denkbar, es sieht sich aber erheblichen Einwendungen ausgesetzt, wenn man es mit den *tatsächlichen Gegebenheiten* der

⁵¹ Vgl oben Abschnitt III.3.

⁵² Vgl oben Abschnitt III.4.

⁵³ Vgl oben Abschnitt III.5.

⁵⁴ Vgl oben Abschnitt I.2.

Beitragsverwaltung in der SV konfrontiert. Denn die Einhebung der SV-Beiträge lässt sich nur theoretisch von anderen Vorgängen abtrennen oder nur unter Inkaufnahme von ganz erheblichen Effizienzverlusten und sonstigen Nachteilen. Daher zielt auch das Reformprogramm der Bundesregierung zwangsläufig auf ein wesentlich weiter reichendes Modell einer veränderten Beitragsverwaltung. Das zeigen die nachfolgenden Erwägungen.

Voraussetzung für die Verpflichtung zur Leistung von SV-Beiträgen ist das Bestehen eines *Versicherungsverhältnisses*. Ob ein solches besteht, hängt von Voraussetzungen ab, die alles andere als einfach festzustellen sind, und zwar bereits im Hinblick auf die Hauptanwendungsfälle der Pflichtversicherung, zu denen noch die weiteren Formen der freiwilligen Versicherung und der Formalversicherung hinzutreten. Weil das Versicherungsverhältnis bei der Pflichtversicherung kraft Gesetz entsteht, also unabhängig von einer Willenserklärung oder Meldung, kann die Klärung der Beitragspflicht mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein; das zeigen nicht zuletzt die Diskussionen, die rund um das Sozialversicherungs-Zuordnungsgesetz geführt wurden.⁵⁵ Bei den Formen der freiwilligen Versicherung muss der SV-Träger den entsprechenden Antrag entgegennehmen, damit die Beitragspflicht entsteht; bei der Pflichtversicherung ist unabhängig vom ipso-iure-Eintritt der Versicherungspflicht die Entgegennahme und Verwaltung der Meldungen durch den zuständigen KVTr eine notwendige Voraussetzung dafür, dass der Versicherungsträger rechtzeitig Kenntnis von allen Faktoren erlangt, die für den Bestand und den Inhalt des Versicherungsverhältnisses maßgeblich sind. Das gilt auch für die Entgegennahme aller Meldungen, welche für das Versicherungsverhältnis maßgebliche Änderungen (zB Änderungen des Entgelts) betreffen.

Weil die Beitragsgrundlage in der Pflichtversicherung nach dem ASVG der *Anspruchslohn* ist, hängt die Höhe der Beiträge vom rechtlich zustehenden Arbeitsverdienst nach dem Kollektivvertrag oder dem Einzelarbeitsvertrag ab. Daher müssen ggf die Beitragsgrundlagen durch den KVTr korrigiert werden, womit nicht nur die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche der Versicherten abgesichert, sondern auch sozialpolitisch gewünschte und der Wettbewerbsgerechtigkeit dienende Maßnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping gesetzt werden. Für die Bemessung der

⁵⁵ Sozialversicherungs-Zuordnungsgesetz – SV-ZG BGBl I 2017/125.

Lohnsteuer gilt demgegenüber das Zuflussprinzip, nach dem die Lohnsteuer nur für den tatsächlich bezahlten Arbeitslohn eingehoben wird.

Diese (hier nur angedeuteten) Zusammenhänge zeigen, dass die Einhebung der SV-Beiträge von zahlreichen Bewertungs-, Informations- und Kommunikationsvorgängen abhängig ist. Mit ihnen sind nicht nur ausnahmsweise auch *komplexe rechtliche Subsumtionsvorgänge* verbunden, die fallweise aufwendige Verwaltungsverfahren nach sich ziehen können. Das führt zu mehreren Schlussfolgerungen.

Zunächst wird deutlich, dass sich die Einhebung der SV-Beiträge nicht auf einen schlichten Zahlungsvorgang reduzieren lässt. Vielmehr hängt die Beitragspflicht dem Grunde nach vom Bestehen eines Versicherungsverhältnisses ab, dessen Bestand wiederum angesichts der Vielfalt von Versicherungsformen und der Vielgestaltigkeit der zu berücksichtigenden wirtschaftlichen und arbeitsrechtlichen Gegebenheiten *komplexe Fragestellungen* aufwerfen kann. Vergleichbares gilt für die Berechnung der Versicherungsbeiträge. Daher setzt eine effektive und effiziente Beitragsverwaltung eine kontinuierliche und professionelle Kommunikation zwischen den Beitragspflichtigen und der SV voraus, in deren Rahmen zahlreichen Melde- und Auskunftspflichten entsprochen wird, die aber auch Raum für die notwendige Beratung der Versicherten und beitragspflichtigen Dienstgeber bietet. So gesehen wäre es tatsächlich eine nur theoretisch denkbare, jedenfalls praktisch kaum durchführbare Reform der Beitragsverwaltung, wollte man die schlichte Einhebung der Beiträge von allen anderen, damit zwangsläufig verbundenen Aufgaben abtrennen. Ein solcher Reformansatz müsste schon deshalb scheitern, weil er schwerlich beanspruchen könnte, einen Effizienzgewinn zu erzielen.

Davon abgesehen ist auf einen weiteren wesentlichen Gesichtspunkt hinzuweisen: Weil die Einhebung der SV-Beiträge ganz wesentlich mit dem Bestand und dem Inhalt der Versicherungsverhältnisse verbunden ist, sind die damit zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben nicht *irgendwelche* Aufgaben, die von *jeder beliebigen* Verwaltungsstelle erfüllt werden könnten. Vielmehr geht es um die für jede Pflichtversicherung *zentrale Frage* der Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft und die näheren Modalitäten des Versicherungsverhältnisses. Dazu kommen die Auswirkungen auf das Leistungsrecht. Das sind Fragen, die von wesentlicher Bedeutung für die Erfüllung der Aufgaben der gesetzlichen SV sind und von denen alle weiteren Bereiche ihrer Tätigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Leistungsbereiche und die Erfüllung der gesetzlichen Ansprüche der Versicherten, abhängen.

Das zeigt, dass die Einhebung der Beiträge im Aufgabenspektrum der SV nicht auf die Abwicklung eines Finanzierungsvorgangs reduziert werden kann. Sie ist eine Kernaufgabe der SV und Teil eines *komplexen, vielschichtigen Verwaltungsablaufes*, dessen professionelle und effiziente Abwicklung die notwendigen Voraussetzungen für die Erfüllung jener Aufgaben schafft, die im Wege der Selbstverwaltung erledigt werden sollen. Die Übertragung dieses Aufgabenbereichs auf eine staatliche Verwaltungsbehörde liefe auf eine einschneidende und ins Gewicht fallende Beschneidung der den SV-Trägern übertragenen Aufgabe der sozialen Selbstverwaltung hinaus. Sie müsste die Frage aufwerfen, ob der nach einer solchen Übertragung noch verbleibende Aufgabenbereich geeignet ist, in Formen der Selbstverwaltung erledigt zu werden, wie dies Art 120a Abs 1 B-VG voraussetzt. Denn Zweck einer Selbstverwaltungskörperschaft ist nicht die Erledigung *beliebiger* Aufgaben; vielmehr setzt die Verfassung voraus, dass Aufgaben übertragen werden, die in ihrem Zusammenhang betrachtet die *Eignung* aufweisen, durch den konkreten Selbstverwaltungskörper besorgt zu werden. Daher können nicht Teilbereiche des übertragenen Aufgabenspektrums beliebig abgetrennt und „verstaatlicht“ werden, wenn und soweit diese funktionell mit den übrigen Selbstverwaltungsaufgaben verbunden sind.⁵⁶ Das trifft nach dem Gesagten auf die Einhebung der SV-Beiträge und die damit zusammenhängenden Aufgaben zu.

Die vorstehenden Erwägungen haben gezeigt, dass die Einhebung der SV-Beiträge Teil eines funktional zusammenhängenden Aufgabenspektrums ist, das nicht beliebig aufgelöst werden kann und das zentral mit den zur Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben zusammenhängt.

Dieser Befund erhärtet sich, wenn man die der Beitragseinhebung nachfolgenden Schritte der *Beitragskontrolle* in den Blick nimmt. Diese umfasst die Prüfung der Einhaltung der Meldeverpflichtungen in allen Versicherungs- und Beitragsangelegenheiten und der Beitragsabrechnung, die Prüfung der Grundlagen von Geldleistungen (Krankengeld, Wochengeld, Arbeitslosengeld usw) sowie die Beratung in Fragen von Melde-, Versicherungs- und Beitragsangelegenheiten. Auch im Hinblick auf diesen Aufgabenbereich steht fest, dass dieser von zentraler Bedeutung für

⁵⁶ Vgl zum Kriterium der Eignung *Rill/Stolzlechner* (Fn 17) Art 120a B-VG, Rz 18; zu der Problematik einer schrittweisen Reduzierung der zur Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben und Strukturen vgl auch *Öhlinger*, *Finanzausgleich* (Fn 25) 4, der bildhaft davon spricht, dass eine fortschreitende Aufweichung der für die Selbstverwaltung maßgeblichen Kriterien irgendwann „das Fass endgültig zum Überlaufen“ bringen könnte.

die Erfüllung der zur sozialen Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben der SV-Träger ist. Da die Leistungen der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung aufgrund gesetzlicher Ansprüche der Versicherten gebühren, ist die möglichst vollständige und gleichmäßige Erbringlichkeit der SV-Beiträge eine notwendige Voraussetzung für ihre Erbringung. Dies gilt auch und insbesondere auch für die wirksame Gewährleistung der Pensionsanwartschaften, die von einer effektiven Sicherung und Prüfung der Beitragseinhebung abhängen. Die Verantwortung für eine korrekte und effiziente Erbringung dieser Pflichtleistungen können die SV-Träger nur tragen, wenn sie auch eine entsprechende, eigenständige Kontrolle vornehmen können. Dies ist gegenwärtig der Fall, und zwar auch unter den Rahmenbedingungen der GPLA, weil die eigenständige Verantwortlichkeit durch die gemeinsame Prüfungstätigkeit nicht eingeschränkt wurde.⁵⁷

Durch die Übertragung auf eine einheitliche Prüfungsbehörde unter der Federführung der Finanzverwaltung würden den SV-Trägern diese eigenständigen Kontrollmittel *aus der Hand genommen*. Auch das liefe auf eine ins Gewicht fallende Beschneidung der eigenverantwortlichen Aufgabenbesorgung hinaus, wie sie die Verfassung voraussetzt, wenn eine Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe konzipiert ist.

Damit zeichnet sich das folgende *Zwischenergebnis* ab: Ginge es nur um die Einrichtung einer einheitlichen Zahlungsstelle, könnte man dem Gesetzgeber keine Unsachlichkeit vorwerfen. Immerhin handelt es sich dabei um Zahlungen, für welche der gleiche Beitragsschuldner haftet und für die vergleichbare Zahlungsmodalitäten gelten. Zumindest für die zahlungspflichtigen Dienstgeber könnte ein solches System auf eine gewisse Vereinfachung der Zahlungsvorgänge hinaus laufen; für die Finanzverwaltung käme es zu gewissen Mehraufwendungen, die allerdings – etwa nach dem Vorbild der Kammern – durch eine entsprechende Vergütung abgegolten werden könnten. Dem steht entgegen, dass sich die Beitragsverwaltung nicht auf schlichte Zahlungsvorgänge reduzieren lässt. Sie ist vielmehr eine Kernaufgabe der SV und ein systemrelevanter Teil des gesamten Aufgabenspektrums der SV und mit den im Wege der Selbstverwaltung zu erbringenden Leistungen der SV funktional verknüpft. Das gilt für die Erfassung der Versicherten und die damit zusammenhängenden Melde- und Auskunftspflichten ebenso wie für die Sammlung und

⁵⁷ Vgl oben bei Fn 4.

weitere Verarbeitung der im Wege der Beitragsverwaltung erfassten personenbezogenen Daten und für die Kontrolle der Beitragsentrichtung. Diese funktional verflochtenen Verwaltungsabläufe können nicht beliebig in Einzelschritte aufgelöst werden, oder wenn, dann nur unter Inkaufnahme von erheblichen Nachteilen. Sie sind daher essenziell für die Erbringung der Leistungen der SV. Ihre Übertragung auf eine staatliche Behörde würde den Selbstverwaltungsbereich einschneidend verkürzen und zwangsläufig die Frage aufwerfen, ob unter solchen geänderten Umständen eine Aufgabenbesorgung im Wege der sozialen Selbstverwaltung überhaupt noch gerechtfertigt ist. Weil diese Frage im Ergebnis verneint werden müsste, ist die Schaffung einer einheitlichen Prüfungsbehörde unter der Federführung der Finanzverwaltung und die Einhebung der SV-Beiträge durch die Finanzverwaltung im Rahmen eines Selbstverwaltungskonzepts, wie es die Verfassung voraussetzt, im Wege einfachgesetzlicher Rechtsetzung *nicht realisierbar*.

Eine Überführung der Beitragsverwaltung in den Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung könnte auch nicht als sachliche Maßnahme qualifiziert werden: Wie gezeigt wurde, setzt eine sachgerechte und aufgabenkonforme Ausgestaltung der Aufgaben der SV voraus, dass die SV-Träger eigenverantwortlich die Entscheidungen über die Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft, die Beitragsgrundlagen und alle damit zusammenhängenden Modalitäten der Versicherungsverhältnisse treffen und die Einhaltung der Beitragsverpflichtungen im Wege der Beitragskontrolle überprüfen können. Mit der Übertragung dieser Zuständigkeiten auf eine staatliche Behörde würde den SV-Trägern diese Verantwortung aus der Hand genommen, was darauf hinausläuft, dass ihr Einfluss auf die Sicherstellung der finanziellen Mittel und Informationen, die für die Erbringung ihrer Pflichtleistungen erforderlich sind, entscheidend geschwächt würde. Das ist nicht sachgerecht und das würde gegen das im verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz (Art 7 B-VG) angelegte Sachlichkeitsgebot verstoßen. Dazu käme eine im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes problematische Ungleichbehandlung einzelner SV-Träger, wenn nur bei einzelnen von ihnen die Beitragsverwaltung an staatliche Behörden übertragen würde, bei anderen dagegen nicht.

5. Zur Reform der Beitragsverwaltung im Lichte des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips

Es hat sich gezeigt, dass der Verwaltung der SV-Beiträge im System der SV eine systemrelevante Bedeutung zukommt, was zu der verfassungsrechtlichen Konse-

quenz führt, dass die Beitragsverwaltung nicht „verstaatlicht“ werden kann, ohne die soziale Selbstverwaltung im Bereich der SV selbst in Frage zu stellen. Davon abgesehen sprechen auch Gesichtspunkte des *verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips* gegen einen solchen Reformschritt.

Sieht man von den erörterten verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Grundsätze der Selbstverwaltung und der verfassungsrechtlichen Gleichheit einmal ab, ist eine Übertragung der geschilderten komplexen Aufgaben der Beitragsverwaltung an eine andere (staatliche) Behörde natürlich *nicht undenkbar*; das könnten wegen des Zusammenhangs mit der Lohnverrechnung auch die Behörden der Finanzverwaltung sein. Freilich müssten sich diese mit für sie neuen und komplexen Aufgaben vertraut machen und es müssten die entsprechenden Sachkompetenzen und Organisationsstrukturen aufgebaut werden. Dabei würde erschwerend ins Gewicht fallen, dass die Entscheidungsparameter für die Abfuhr der Lohnsteuer und der SV-Beiträge, wie oben bereits angedeutet, unterschiedliche sind. Ob eine Angleichung der divergierenden Bemessungsgrundlagen rechtspolitisch sinnvoll und wünschenswert wäre, ist offen; zumindest ein Abgehen vom Anspruchslohnprinzip im Bereich der SV wäre sozialpolitisch fragwürdig. So gesehen würde die Übertragung dieser Aufgaben auf die Finanzverwaltung einen erheblichen Anpassungsbedarf auslösen, sodass zumindest in kurz- und mittelbarer Perspektive kaum mit Effizienzgewinnen zu rechnen wäre.

Verfassungsrechtlich betrachtet sind Reformen allerdings nicht schon deshalb unzulässig, wenn sie Kosten und Reibungsverluste nach sich ziehen, und der Gesetzgeber kann sich auch auf eine *nicht unerhebliche Einschätzungsprärogative* stützen, soweit es um die Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Maßnahmen der Verwaltungsreform geht. Der angesprochene erhebliche Anpassungsbedarf spricht daher jedenfalls aus der Sicht der Verfassung nicht zwangsläufig gegen eine organisatorische Zusammenfassung der Einhebung lohnabhängiger Abgaben. Im Lichte des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsprinzips fragwürdig sind allerdings Reformen, die *vorhersehbar* keinen Effizienzgewinn erwarten lassen oder Kosten verursachen, die auch nach einer gewissen Übergangsphase nicht durch realistisch mögliche *Einsparungen* kompensiert werden können.⁵⁸ Solche Bedenken sind im vorliegenden Zusammenhang nicht von der Hand zu weisen.

⁵⁸ Vgl oben Abschnitt II.5.

Zunächst ist auf den mehrfach belegten Umstand hinzuweisen, dass die Beitragserhebung durch die KVTr, wie sie gegenwärtig abläuft, ein *äußerst wirksames Beitragseinhebungssystem* bildet. Es geht über die Entgegennahme von Zahlungen hinaus und umfasst viele inhaltliche, strategische und verwaltungskulturelle Elemente, die Leistungen der Information und der Beratung, moderne EDV-Systeme, etablierte Prüfungsstrukturen und ausgebaute Datensammlungen vereinigen. Dass dieses System erfolgreich und mit hoher Effizienz arbeitet, bestätigen die vorliegenden Daten: So liegt die Einbringungsquote der SV bei rund 99,7 %, wobei die Controllingberichte im Rahmen der gemeinsamen Beitragsprüfung (GPLA) der Prüfung durch die SV eine wesentlich höhere Wirksamkeit als der durch die Finanzverwaltung attestieren. Sie konnte die SV beispielsweise in den Jahren 2011 bis 2016 ihre Ziele in Summe um mehr als 300 Mio Euro übererfüllen, während die Prüfer der Finanzverwaltung ihre Ziele um rd 180 Mio verfehlten.⁵⁹

Die Beitragseinhebung durch die SV ist nicht nur ein äußerst effektiv arbeitendes System, sie ist mit zahlreichen *weiteren Aufgaben und Vorgängen* verbunden, die in dieses System funktionsgerecht eingebunden sind. Die folgenden Hinweise sind nicht vollständig und sie wollen nur exemplarisch auf die wichtigsten dieser zusätzlichen Aufgaben und Dienstleistungen hinweisen:

- Einhebung von weiteren Beiträgen und Umlagen durch die KVTr (Treuhandverrechnung), etwa den Insolvenz-Entgeltsicherungszuschlag, Beiträge für Mitarbeitervorsorgekassen, den Wohnbauförderungsbeitrag, die Arbeiterkammerumlage und andere mehr.
- Bereitstellung von Versicherungszeiten und Bemessungsgrundlagen für nachgelagerte Systeme und Partner, etwa für das eCard-System, die Berechnung von Pensionen, Renten, Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, der betrieblichen Mitarbeitervorsorge, statistische Auswertungen (zB Beschäftigtenstatistik).
- Auskunfterteilung unter Nutzung der vorliegenden Versicherungsdaten.
- Weitere Aufgabenübernahmen durch die SV sind im aktuellen Regierungsprogramm vorgesehen, etwa die automatisierte Übermittlung von meldepflichtigen Daten an die Statistik Austria.

Voraussetzung für die Erfüllung aller dieser Aufgaben ist das Vorliegen der entsprechenden Daten, welche die SV im Zusammenhang mit der Erfassung der Versi-

⁵⁹ Vgl GPLA Ergebnisse 2007 - 2017 Soll-Ist-Vergleich; mitgeteilt durch den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger sowie die vom GPLA-Beirat beschlossenen Jahresberichte. Vgl ferner die Angaben zu den Außenständen, erstatteten Anzeigen und nach Beitragsprüfung eingehobenen Beiträgen in der parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 21.4.2017 Nr 12068/J (Abg. Spindelberger ua) betreffend Beitragsrückstände der DienstgeberInnen bei den Gebietskrankenkassen.

cherten und der Versicherungsverhältnisse erlangt, ferner ihre sachkundige Verarbeitung und Zusammenführung in einem Datenpool und ihre Weiterleitung im Rahmen leistungsfähiger Vernetzungen.

Mit der im Regierungsprogramm angekündigten Verschiebung der Beitragserhebung zur Finanzverwaltung würden diese Zusammenhänge aufgelöst. Dienstgeber müssten Meldungen an unterschiedliche Empfänger übermitteln (Beitragsmeldung an die Finanzverwaltung, Versicherungsmeldung an die SV) und die Beitragsdaten müssten in der Folge wiederum an die SV für alle nachfolgenden Systeme weitergeleitet werden. Ein zusätzlicher *Verwaltungsaufwand* und zusätzliche *Fehlerquellen* sind nicht auszuschließen. Hinzu kommt, dass die SV in den letzten Jahren erhebliche Summen in eine grundlegende Neugestaltung des Melde-, Versicherungs- und Beitragswesens investiert hat, vor allem im Zusammenhang mit der Einführung der monatlichen Beitragsgrundlagenmeldung ab dem 1. Jänner 2019. Diese Investitionen wären zu einem Großteil frustriert, ebenso wie die von den Partnern dieses Projekts (Steuerberater, Lohnverrechner, IT-Anbieter) getätigten Vorbereitungshandlungen entwertet würden.

Mit alledem soll nicht gesagt werden, dass die angekündigte Umgestaltung der Beitragsverwaltung unmöglich ist oder dass die damit verbundenen, hoch komplexen Herausforderungen nicht bewältigt werden könnten. Es kann auch nicht Aufgabe einer verfassungsrechtlichen Analyse sein, die betriebswirtschaftlichen und verwaltungsökonomischen Vor- und Nachteile eines solchen Reformprojekts abschließend zu beurteilen. Das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip wäre allerdings verletzt, wenn eine solche komplexe Reform mit weitreichenden Auswirkungen auf mehrere Systeme der Sozialpolitik ohne *realistische und evidenzbasierte Abschätzung* ihrer Vor- und Nachteile in Angriff genommen würde, auf deren Grundlage die belastbare Aussage getroffen werden kann, dass der Reformschritt unter Berücksichtigung aller Auswirkungen und Nebenfolgen einen tatsächlichen Effizienzgewinn erwarten lässt. In diesem Zusammenhang ist nochmals daran zu erinnern, dass den Gesetzgeber insoweit die Beweislast trifft; auch wenn Folgenabschätzungen dieser Art nicht trivial sind, lassen sich mit den Mitteln der ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Analyse die Effekte einer derartigen Maßnahme prognostizieren und überprüfen.⁶⁰ Ohne eine solche evidenzbasierte Beurteilung kann einem Reformprojekt wie

⁶⁰ Vgl dazu nochmals die Nachweise oben Fn 40.

dem vorliegenden unter den Aspekten des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsprinzips keine Unbedenklichkeit attestiert werden.

IV. Konsequenzen für die Beitragsprüfung

1. Die Zuordnung der Beitragsprüfung zur staatlichen Finanzverwaltung

Die vorstehenden Erwägungen und Schlussfolgerungen bilden den Rahmen für die verfassungsrechtliche Beurteilung der in der RV PLABG vorgesehenen Schaffung eines einheitlichen, beim Finanzministerium eingerichteten Prüfdienstes für lohnabhängige Abgaben und Beiträge.

Mit der Schaffung eines solchen einheitlichen Prüfdienstes wird die Sozialversicherungsprüfung im Sinne des § 41a ASVG dem eigenen Wirkungsbereich der zuständigen Krankenversicherungsträger (bisher GKK, künftig ÖGK) entzogen und in die *Zuständigkeit einer staatlichen Behörde*, nämlich dem Finanzamt der Betriebsstätte, übertragen. Dieses hat sich dabei des beim Bundesministerium für Finanzen angesiedelten Prüfdienstes zu bedienen. Die Leitung des Verfahrens liegt ausschließlich beim zuständigen Finanzamt, das den Prüfdienst als sachverständiges Hilfsorgan heranzuziehen hat. Diese Zuordnung der Sozialversicherungsprüfung zur staatlichen Hoheitsverwaltung des Bundes ist eindeutig, wie sich das nicht zuletzt aus § 41a ASVG idF der RV ZPFSG ergibt.

Wenn daher § 6 RV PLABG unter der Überschrift „Zurechnung“ bestimmt, dass das Organ des Prüfdienstes bei der Sozialversicherungsprüfung als „Organ der Österreichischen Gesundheitskasse“ tätig wird, ist dies *widersprüchlich* oder (bestenfalls) *unklar*. Von einem Zurechnungszusammenhang geht man im Verwaltungsrecht aus, wenn das Handeln eines bestimmten Organs, Hilfsorgans oder eines Privaten (etwa in Fällen der Beleihung) einer bestimmten juristischen Person, der an sich die Zuständigkeit für die jeweilige Aufgabe zukommt, mit der Folge „zugerechnet“ wird, dass bestimmte Rechtsfolgen des Organhandelns für diese juristische Person wirksam werden. Daher kann ein Organhandeln nur im Umfang der einer juristischen Person zugewiesenen *Verbandskompetenzen* zugerechnet werden und gibt es keine Zurechnung, wenn einem Rechtsträger eine entsprechende Zuständigkeit fehlt. § 41a Abs 1 ASVG idF der RV Entwurf ZPFSG begründet aber gerade eine Zuständigkeit der Finanzämter für die Sozialversicherungsprüfung, sodass die Durchführung dieser Prüfung durch ein behördliches Hilfsorgan (Prüfdienst) auch dieser Behörde zuzurechnen ist. Anderes anzunehmen liefe auf den schwer auflös-

baren Widerspruch hinaus, dass sich ein Rechtsträger die Wahrnehmung einer Aufgabe zurechnen lassen müsste, für die er gar nicht zuständig ist. Welche Rechtsfolgen diese Zurechnung haben sollte, bleibt so gesehen völlig unklar. Wollte man der Regelung des § 6 EV PLABG einen einigermaßen erkennbaren Sinn zuschreiben, könnte sie möglicherweise auf eine Zurechnung *im Sinne des Amtshaftungsrechts* hinauslaufen, somit – abweichend von der ansonsten dafür maßgeblichen funktionalen (dh zuständigkeits- und aufgabenbezogenen) Zurechnung – eine Haftung der Sozialversicherungsanstalt für das an sich „fremde“ Handeln der Organe des Prüfdienstes begründen: Ob eine solche Regelung einer Haftung für fremdes Verschulden allerdings vor dem Gleichheitsgrundsatz bestehen könnte, muss angesichts des Fehlens jeder wirklichen Ingerenzmöglichkeit begründet bezweifelt werden.⁶¹

Dass der Prüfdienst als *Hilfsorgan* im staatlichen Hoheitsbereich des Bundes tätig wird, ergibt sich auch aus den entsprechenden *Anordnungsbefugnissen*. Den Prüfungsauftrag erteilt das Finanzamt der Betriebsstätte (§ 10 Abs 2 RV PLABG). Soweit der ÖGK die Möglichkeit eingeräumt wird, allgemeine Aussichts- und Erhebungsmaßnahmen iS von §§ 42, 43 ASVG anzufordern (§ 5 Abs 2 RV PLABG) bzw eine Sozialversicherungsprüfung anzuregen (§ 11 PLABG), ist diese Befugnis zwar nicht mehr – wie noch im Ministerialentwurf – auf begründete Einzelfälle beschränkt.⁶² Allerdings hat der beim Bundesministerium für Finanzen eingerichtete *Prüfungsbeirat* „Grundsätze für die Anforderung gemäß § 5 Abs. 2 und § 11“ festzulegen. Diese nicht näher determinierte Kompetenz deckt auch die Festlegung von Grundsätzen, welche die dargestellten Anforderungsrechte des Krankenversicherungsträgers *einschränken*, sodass nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine Beschränkung auf Einzelfälle, besondere Begründungserfordernisse oder andere restriktive Bedingungen auf diesem Wege eingeführt werden.⁶³ Dazu kommt, dass die RV von der Maßgeblichkeit der für Außenprüfungen geltenden Vorschriften der BAO ausgeht (§ 10 Abs 1). Wenn die Erläuterungen zur RV in diesem Zusammenhang explizit auf das Wiederholungsverbot des § 148 Abs 3 BAO hinweisen,⁶⁴ läuft

⁶¹ Vgl zu der Judikatur des VfGH zur gleichheitsrechtlichen Beurteilung einer Haftung für das Verhalten Dritter mit weiteren Nachweisen *Berka*, in Kneihls/Lienbacher (Fn 36) Art 7 B-VG Rz 75 f.

⁶² Der Ministerialentwurf sah demgegenüber noch vor, dass derartigen Anforderungen durch die ÖGK nur zu entsprechen sein sollte, wenn es sich um eine entsprechend „begründete Anforderung“ (§ 5 Abs 2 Ministerialentwurf PLABG) bzw und eine „Anregung“ in „begründeten Einzelfällen“ (§ 11 Ministerialentwurf PLABG) handelt.

⁶³ Dass dieses nicht auszuschließen ist, ergibt sich auch aus entsprechenden Hinweisen in den Erläuterungen zur RV, vgl dazu Erläuterungen zur RV (§ 11), 4.

⁶⁴ Vgl Erläuterungen zur RV (§ 10), 4.

das im Zusammenhang mit dem dem Prüfdienst eingeräumten Ermessen (§ 20 BAO) auf eine weitere Einschränkung der Möglichkeiten des Krankenversicherungsträgers hinaus, Einfluss auf die Beitragskontrolle zu nehmen.

Im Ergebnis wird somit durch den Entwurf die Zuständigkeit für die bisher im eigenen Wirkungsbereich der Krankenversicherungsträger vorgenommene Sozialversicherungsprüfung auf eine *staatliche Behörde* übertragen, wobei die Ingerenz des Krankenversicherungsträgers auf die Durchführung der Beitragsprüfung eng begrenzt ist. „Herr des Verfahrens“ ist eindeutig der Prüfdienst bzw das zuständige Finanzamt.

2. Konsequenzen der Zuordnung zur staatlichen Finanzverwaltung im Lichte der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie

Diese Ausgliederung der Zuständigkeiten für die Beitragsprüfung aus dem eigenen Wirkungsbereich der ÖGK und ihre Übertragung auf die Finanzverwaltung stehen in einem auffälligen Spannungsverhältnis zur *verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie*.

Zwar wurde bereits dargelegt, dass die Einrichtung eines Selbstverwaltungskörpers und seine Ausstattung mit entsprechenden Aufgaben und Befugnissen grundsätzlich Sache des nach Art 120a Abs 1 B-VG zuständigen *Gesetzgebers* ist. Ob Selbstverwaltungseinrichtungen einen in der Verfassung begründeten Rechtsanspruch darauf haben, dass ihnen gewisse Aufgaben gesetzlich übertragen werden, ist umstritten.⁶⁵ Fest steht jedenfalls, dass dann, wenn der Gesetzgeber einen Selbstverwaltungskörper einrichtet, dies notwendig Konsequenzen für die Aufgabenausstattung und die zur Besorgung dieser Aufgaben erforderlichen Ressourcen hat. Denn die selbständige, autonome Besorgung bestimmter, im gemeinsamen Interesse der Verbandsangehörigen liegenden Aufgaben ist der die Einrichtung einer Selbstverwaltungseinrichtung rechtfertigende Grund (Art 120a Abs 1, Art 120b Abs 1 B-VG); sie müssen daher Aufgaben haben, die sie als „ihre Aufgaben“ autonom und eigenverantwortlich besorgen können. Das setzt eine *funktionsgerechte Aufgabenausstattung* voraus und die Übertragung jener *Ressourcen und Befugnisse*, die zu einer eigenverantwortlichen und effektiven Aufgabenbesorgung erforderlich sind. In diesem Umfang

⁶⁵ So aber *Rill/Stolzlechner* (Fn 17) Art 120a B-VG Rz 16; ähnlich *Korinek*, Die verfassungsrechtliche Dimension der Selbstverwaltung, in Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg), Selbstverwaltung in Österreich (2009) 9 (17); dagegen zB *Pabel*, Verfassungsrechtlicher Schutz der ärztlichen Gesamtverträge, RdM 2017, 250 (252 mit weiteren Nachweisen).

gehören auch die finanzielle Selbständigkeit (Finanzautonomie) und eine *eigenständige Finanzwirtschaft* zu den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Wesensmerkmalen einer Selbstverwaltungskörperschaft.⁶⁶

Für die Beitragsverwaltung einschließlich der Beitragsprüfung bedeutet das, dass diese nicht so ausgestaltet sein dürfen, dass sie eine *selbständige* und *eigenverantwortliche* Besorgung der dem Krankenversicherungsträger zur Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben unmöglich machen dürfen oder eine wirksame und verantwortliche Aufgabenbesorgung gravierend erschweren. Dass die Verwaltung der Beiträge, durch die ein Sozialversicherungsträger seine Leistungen finanziert, von *zentraler Bedeutung* für eine eigenverantwortliche Erfüllung der wahrzunehmenden Aufgaben im Bereich der sozialen Vorsorge sind, wurde oben ebenfalls ausführlich begründet dargelegt.⁶⁷ Das gilt vor allem für die *Beitragskontrolle*: Da die Leistungen der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung aufgrund gesetzlicher Ansprüche der Versicherten gebühren, ist die möglichst vollständige und gleichmäßige Erbringlichkeit der Sozialversicherungsbeiträge eine notwendige Voraussetzung für ihre Erbringung. Die ihnen übertragene Verantwortung für eine korrekte und effiziente Wahrnehmung dieser Pflichtleistungen können die Sozialversicherungsträger somit nur tragen, wenn sie eine entsprechende, eigenständige Kontrolle vornehmen können.

Durch die Übertragung der Prüfungstätigkeit auf einen staatlichen Prüfdienst, der „Herr des Verfahrens“ ist, wird damit dem Krankenversicherungsträger und im Ergebnis allen Sozialversicherungsträgern, für die die ÖGK Beiträge einhebt, dieses *notwendige, eigenständige Kontrollmittel* aus der Hand genommen. Im Effekt würden somit den Sozialversicherungsanstalten jene Befugnisse entzogen, auf die sie zwingend angewiesen sind, um die ihnen übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen, also in der Weise, wie das die Verfassung voraussetzt.⁶⁸ Die in der RV PLABG vorgesehene Übertragung der Sozialversicherungsprüfung nach § 41a ASVG auf staatliche Behörden ist somit wegen eines Eingriffs in den eigenen Wirkungsbereich der betroffenen Krankenversicherungsträger im Hinblick auf Art 120b B-VG verfassungswidrig.

⁶⁶ Vgl dazu nochmals die näheren Darlegungen oben Abschnitt II.2. und II.3.

⁶⁷ Vgl oben Abschnitt III.3. und III.4.

⁶⁸ Dass die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung ein Recht und eine Pflicht jedes Selbstverwaltungskörpers ist, betont ua *Stolzlechner*, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 120b B-VG Rz 9.

In den Erläuterungen zur RV PLABG Entwurf bzw im entsprechenden Ministerialentwurf wird die aufgezeigte Verfassungswidrigkeit mit mehreren Argumenten bestritten.⁶⁹

Zunächst wird auf Art 120c Abs 2 B-VG hingewiesen, also auf eine Verfassungsbestimmung, nach der bei Selbstverwaltungskörpern eine Sicherstellung der für die Erledigung ihrer Aufgaben angemessenen Ausstattung mit Finanzmitteln durch Beiträge und sonstige Mittel geboten ist. Hingegen lasse sich, so die Erläuterungen, aus dieser Bestimmung nicht entnehmen, dass die Prüfung der Beiträge den eigenen Organen des Selbstverwaltungskörpers vorbehalten wäre. Was an dieser Feststellung richtig ist, ist der Umstand, dass die Verfassung die Beitragsprüfung *nicht explizit* erwähnt. Gegenstand von Art 120c Abs 2 B-VG sind (abgesehen von der Verpflichtung auf das Effizienzprinzip) das Gebot einer aufgabenadäquaten Finanzierung des Selbstverwaltungskörpers aus Beiträgen und sonstigen Mitteln, für die der Gesetzgeber Sorge zu tragen hat, und der Vorrang der Beitragsfinanzierung.⁷⁰ Ob man aus diesem Inhalt des Art 120c Abs 2 B-VG Schlüsse für die Zuordnung der Beitragsprüfung ziehen kann, ist fraglich; wenn überhaupt, deutet die Vorrangigkeit der Finanzierung aus eigenen Beiträgen eher in die Gegenrichtung, weil es naheliegender ist, dass bei einer solchen Finanzierungsform im Zweifel auch alle damit zusammenhängenden Aufgaben in den Selbstverwaltungsbereich fallen. So oder so gedeutet bleibt festzuhalten, dass der von den Erläuterungen vorgenommene Verweis auf Art 120c Abs 2 B-VG *nicht tragfähig* ist.

Weitere Argumente für die Verfassungsmäßigkeit werden in den Erläuterungen zur RV nicht vorgetragen, während sich der Ministerialentwurf noch ausführlicher mit der aufgezeigten Verfassungsproblematik auseinandersetzt.⁷¹ Hier wird als „weiteres Argument“ eher apodiktisch behauptet, dass die Beitragsprüfung als zu erledigende Aufgabe nicht im überwiegenden, „schon gar nicht“ im ausschließlichen gemeinsamen Interesse der im Selbstverwaltungskörper zusammengeschlossenen Personen liege, sondern dass daran „auch“ (sic!) der Staat als Letztverantwortlicher für die Erledigung der dem Selbstverwaltungskörper übertragenen Aufgaben „ein ganz entscheidendes Interesse“ habe. Folglich gehöre die Beitragsprüfung nicht zu den Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs.

⁶⁹ Erläuterungen zur RV ZPFSG, 2.

⁷⁰ Vgl dazu mit weiteren Nachweisen oben nach Fn 26.

⁷¹ Vgl Erläuterungen zum Ministerialentwurf, 2.

Diese Aussage ist irritierend, weil die Beitragsprüfung *bisher* (und seit es eine Organisation der Sozialversicherung in Formen der Selbstverwaltung gibt) immer dem *eigenen Wirkungsbereich* zugewiesen war, was der Gesetzgeber nur tun durfte, wenn diese Aufgabe im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Verbandsangehörigen liegt. Ohne eine solche „eindeutige Gruppenbezogenheit der Verwaltungsaufgaben im Hinblick auf die Mitglieder der Selbstverwaltung“ nach Maßgabe der Merkmale des Art 120a Abs 1 B-VG dürfte eine Aufgabe nicht dem eigenen Wirkungsbereich zugewiesen werden.⁷² Wäre die von den Erläuterungen zum Ministerialentwurf aufgestellte Behauptung also richtig, wäre die gesamte Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung einschließlich der Beitragsprüfung *bereits bisher* verfassungswidrig gewesen, was so noch niemand behauptet hat.

Im Übrigen ist das Argument mit dem fehlenden gemeinsamen Interesse nicht nachvollziehbar. Natürlich gibt es *auch* ein Interesse des Staates an der Erfüllung der den Sozialversicherungsträgern übertragenen Aufgaben, so wie der Staat tatsächlich eine „Letztverantwortung“ für *alle* öffentlichen Aufgaben hat, und zwar auch für alle Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs. Wegen dieser „Letztverantwortung“ kann die Zuordnung zum eigenen Wirkungsbereich nicht infrage gestellt werden, denn sonst gäbe es überhaupt keine Selbstverwaltung, weder der Gemeinden noch der sonstigen Selbstverwaltungskörper. Denn alle einem Selbstverwaltungskörper übertragenen Aufgaben liegen als öffentliche Aufgaben (Art 120a Abs 1 B-VG) auch im staatlichen Interesse. Worauf es ankommt, ist, ob die Einhebung von Beiträgen und die damit verbundene Beitragskontrolle ungeachtet dieser Interessen des Staates auch im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Versicherten liegen, die in einer Selbstverwaltungseinrichtung zusammengeschlossen werden. Das kann aber füglich *nicht infrage* gestellt werden: Die Einrichtungen der sozialen Selbstverwaltung werden *im Interesse der Versicherten* eingerichtet, und zwar durchaus in ihrem überwiegenden Interesse. Wie bereits dargelegt, können die diesen Einrichtungen übertragenen Aufgaben nur erfüllt werden, wenn Beiträge eingehoben werden, wobei die eigenverantwortliche Beitragsprüfung eine *Conditio sine qua non* für die sachgerechte Aufgabenerfüllung ist. Daher liegt auch die Kontrolle einer gleichmäßigen, vollständigen und korrekten Entrichtung der Beiträge im primären Interesse der zu einer Solidargemeinschaft zusammengeschlossenen Versicherten.

⁷² So VfSlg 18.548/2008; ferner ua *Rill/Stolzlechner* (Fn 17) Art 120a B-VG Rz 16.

Schließlich verweisen die Erläuterungen zum Ministerialentwurf auf die zum Zeitpunkt der Erlassung der B-VG-Novelle 2008 vorgefundene *gesetzliche Rechtslage* und leiten daraus ab, dass es sich bei der Prüfung der Beiträge um keine Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs handelt. Dieser Hinweis ist deshalb erstaunlich, weil zu der 2008 „vorgefundenen Rechtslage“ auch die Rechtslage im Bereich des ASVG gehört hat, die (damals ebenso wie gegenwärtig) die Beitragsprüfung *eindeutig dem eigenen Wirkungsbereich* zuordnet. Wie der beigefügte Klammerausdruck mit einem Hinweis auf die Arbeiterkammer- und Wirtschaftskammerumlage wahrscheinlich verdeutlichen soll, ist aber gemeint, dass diese beiden angeführten Umlagen nicht vom jeweiligen Rechtsträger, sondern von einem anderen Selbstverwaltungskörper (Arbeiterkammer) bzw. den Abgabenbehörden des Bundes (Wirtschaftskammerumlage) eingehoben werden.⁷³ Abgesehen davon, dass in diesen Fällen nur die Einhebung der Beiträge „ausgelagert“ ist, übersehen die Erläuterungen die *bedeutsamen Unterschiede* zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und den Beiträgen in den genannten Kammerorganisationen. Darauf wurde oben schon näher eingegangen:⁷⁴ Für die gesetzliche Sozialversicherung sind die Beiträge der Versicherten systemnotwendig und systemprägend, wenn eine Sozialversicherung nach dem Muster der Selbstverwaltung organisiert ist. Die Beitragsverwaltung gehört daher, anders als bei den Kammern, zum „Kerngeschäft“ einer Pflichtversicherung; die Einhebung, Verwaltung und Kontrolle der Beiträge ist keine Hilfstätigkeit, sondern die Wahrnehmung einer komplexen Aufgabe, ohne die die Leistungen der sozialen Sicherheit nicht erbracht werden können und durch die sich die Versicherungsgemeinschaft als zur Selbstverwaltung legitimierte Gemeinschaft konstituiert. Im Ergebnis stützen sich die Erläuterungen daher auf *keine tragfähigen Argumente*, um die Übertragung der Sozialversicherungsprüfung auf staatliche Behörden und ihre Ausgliederung aus dem eigenen Wirkungsbereich zu rechtfertigen. Die Schaffung eines bei der Finanzverwaltung angesiedelten Prüfungsdienstes und die Übertragung der Sozialversicherungsprüfung auf die Finanzämter widersprechen daher dem von der Verfassung vorausgesetzten Selbstverwaltungskonzept.

⁷³ Was freilich nur für die Kammerumlage 1 und 2 gilt, nicht für die Grundumlage, die von den Landeskamern der Wirtschaftskammerorganisation vorgeschrieben und eingehoben werden.

⁷⁴ Vgl. Abschnitt III.2.

3. Die Ausnahmen für bestimmte Sozialversicherungsanstalten im Lichte des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes

Nach einer im Ministerialentwurf enthaltenen Bestimmung sollte dem Prüfdienst keine Zuständigkeit zur Sozialversicherungsprüfung zukommen, wenn für die Einhebung der Beiträge zur Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung ausschließlich ein anderer Versicherungsträger als die ÖGK zuständig sein sollte (§ 4 Abs 2 idF des Ministerialentwurfs). In der RV findet sich diese ausdrückliche Ausnahme nicht mehr. Das ändert freilich nichts daran, dass der staatliche Prüfdienst nur für die Sozialversicherungsprüfung *nach § 41a ASVG* zuständig ist, also für die Prüfung jener tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die für die Bemessung der von der ÖGK eingehobenen Beiträge maßgeblich sind. Daher bezieht sich das PLABG auch in der Fassung der RV folgerichtig ausschließlich auf die ÖGK und ihre Aufgaben im Bereich der Beitragseinhebung, etwa im Zusammenhang der Bestimmungen nach den §§ 6 Z 1, 7 Abs 2, 10 Abs 3, 11 usw oder im Hinblick auf die Zuweisung der bisher im Bereich der GKK mit Prüfungsaufgaben betrauten Bediensteten (§ 15). Der Entfall der ausdrücklichen Einschränkung der Zuständigkeit des Prüfdiensts nach § 4 Abs 2 idF des Ministerialentwurfs hat daher der Sache nach die Rechtslage nicht verändert. Auch nach der Fassung der RV ist die Beitragsprüfung bei den anderen Sozialversicherungsträgern (vor allem: Sozialversicherung der Selbständigen, Versicherungsanstalt für den öffentlichen Dienst, Eisenbahnen und Bergbau) von diesen Anstalten weiterhin selbst im eigenen Wirkungsbereich wahrzunehmen, soweit diese alle oder bestimmte Beiträge für die einzelnen Versicherungszweige selbst einheben.

Die Änderung im Wortlaut des Entwurfs PLABG in der Fassung der RV hat daher die in diesem Zusammenhang bestehenden *verfassungsrechtlichen Bedenken* nicht ausgeräumt: Zunächst widerspricht sie der Begründung für die Ausgliederung der Sozialversicherungsprüfung aus dem eigenen Wirkungsbereich der ÖGK, die sich darauf stützt, dass es sich dabei um keine Aufgabe handle, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Versicherten liegt. Würde diese Behauptung zutreffen, müsste auch die Beitragsprüfung bei den sonstigen Versicherungsträgern entweder auch den *staatlichen Behörden* übertragen oder als eine Aufgabe des *übertragenen Wirkungsbereiches* ausgestaltet werden. Denn es sind keine Umstände ersichtlich, die es rechtfertigen könnten, die Zuordnung zum eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich bei den Sozialversicherungsträgern unterschiedlich zu beurteilen.

Davon abgesehen widerspricht die Ungleichbehandlung der Kassen im Hinblick auf die Beitragskontrolle in Ermangelung einer tragfähigen sachlichen Rechtfertigung dem *verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz* (Art 7 B-VG), weil es keine sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Zuordnung der Beitragsprüfung gibt, insbesondere nicht im Hinblick auf jene unselbständig beschäftigten Versicherten in Betrieben des Bergbaus und der Eisenbahnen, für die künftig die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau zuständig ist. Zwar unterscheiden sich die verschiedenen Träger im Hinblick auf den Kreis der erfassten Versicherten (Selbständige/Unselbständige/öffentlich Bedienstete/Bedienstete bei den Eisenbahnen bzw im Bergbau). Im Hinblick auf die Bedeutsamkeit der Beitragsprüfung für die einzelnen Kassen im Zusammenhang mit der Finanzierung der von ihnen zu erbringenden Leistungen ist die Zuordnung zu unterschiedlichen Berufsgruppen allerdings unerheblich; auch das Interesse der zu unterschiedlichen Gruppen zusammengefassten Versicherten an einer einheitlichen und rechtmäßigen Beitragsverwaltung ist in allen Fällen das gleiche. Vergleichbares gilt für die unterschiedlichen Versicherungsbereiche, soweit diese im Rahmen der Beitragserhebung eine Rolle spielen.

Verschiedene Bereiche der Sozialversicherung lassen sich nicht *in jeder Hinsicht* vergleichen, so wie auch nach der gleichheitsrechtlichen Judikatur des VfGH der Gesetzgeber unterschiedliche Ordnungssysteme schaffen darf und nicht verpflichtet ist, verschiedene an sich ähnliche Rechtsinstitute oder Regelungsmaterien unbedingt gleich zu behandeln; das gilt auch für die verschiedenen Sozialversicherungssysteme. Das ändert nichts daran, dass unterschiedliche Regelungen für sachlich vergleichbare Ordnungssysteme zumindest eine Gleichheitswidrigkeit indizieren und nur zulässig sein können, wenn eine abweichende Regelung für sich betrachtet sachlich gerechtfertigt ist.⁷⁵ Für die Ungleichbehandlung der verschiedenen Krankenversicherungsträger lassen sich aber *keine sachlichen Gesichtspunkte* für eine unterschiedliche Zuordnung der Beitragsprüfung aufzeigen. Sie widerspricht daher dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz.

V. Abschließende zusammenfassende Schlussfolgerungen

Das historisch gewachsene System der gesetzlichen Sozialversicherung in Österreich beruht auf dem *Ordnungsprinzip der sozialen Selbstverwaltung*. Obwohl sich

⁷⁵ VfSlg 13.829/1994 ua; vgl allgemein zu dieser Judikatur zB VfSlg 10.367/1985, 13.558/1993 uva.

ein solches System immer wieder auf neue Herausforderungen einzustellen hat, gibt es gegenwärtig keine Anhaltspunkte und wohl auch keinen Grund, dieses Ordnungsprinzip im Grunde in Frage zu stellen. Das schließt sinnvolle Reformen nicht aus, die freilich dem Grundsatz der Systemkonsequenz entsprechend den Rahmen der für die Selbstverwaltung maßgeblichen Verfassungsprinzipien zu beachten haben. Der Einhebung der Beiträge der Versicherten und sonstigen Beitragspflichtigen, der Verwaltung dieser Beiträge und der Kontrolle der Beitragsentrichtung kommt im Rahmen der SV eine systemrelevante Bedeutsamkeit zu. Von ihr hängt die sachgerechte und rechtmäßige Erfüllung der Pflichtaufgaben einer gesetzlichen SV ganz wesentlich ab, und zwar im Gesamtzusammenhang der Erfassung der Versicherten, der Evidenzhaltung der Versicherungsverhältnisse und der Wahrnehmung aller damit zusammenhängenden komplexen Aufgaben der Information, Beratung und Datenübermittlung.

Der Gesetzgeber hat die Erfüllung der Aufgaben der gesetzlichen SV als *Selbstverwaltungsaufgabe* ausgestaltet. Das ist eine auch im Zusammenhang mit der Beitragsverwaltung maßgebliche *Systementscheidung*: Wegen der zentralen Bedeutung der Beitragsverwaltung für die Erfüllung der im Wege der Selbstverwaltung zu erfüllenden Aufgaben kann der SV die Verantwortung für die Verwaltung der Beiträge nicht abgenommen werden, ohne das Selbstverwaltungsprinzip selbst in Frage zu stellen. In diesem Zusammenhang ist nochmals an die Bedeutung der Beiträge für die Wahrnehmung der Aufgaben der SV im Leistungsrecht zu erinnern. Im Hinblick auf diese Bedeutsamkeit der Beitragsverwaltung erstreckt sich somit die verfassungsrechtlich gewährleistete Eigenverantwortlichkeit der SV (Art 120b Abs 1 B-VG) auch auf die Einhebung und Kontrolle der SV-Beiträge. Das hat auch der einfache Gesetzgeber zu respektieren und das setzt einer „Verstaatlichung“ der Beitragsverwaltung eine deutliche verfassungsrechtliche Grenze.

Die in der RV PLABG vorgesehene Verlagerung der Beitragsprüfung zu einer staatlichen Behörde (Finanzverwaltung) würde im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass dem betroffenen Sozialversicherungsträger die Mittel und Möglichkeiten entzogen werden, die eine *Conditio sine qua non* für eine eigenverantwortliche und effiziente Wahrnehmung der dieser zur Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben notwendig sind. Das verstößt gegen die *Verfassungsgarantien der Selbstverwaltung* (Art 120a ff B-VG). Zugleich würde eine solche Maßnahme das *verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot* tangieren, weil es unsachlich wäre, eine Aufgabe wie die SV als Selbstverwaltungsaufgabe auszugestalten, wenn der Selbstverwaltungseinrich-

tung gleichzeitig die notwendigen Voraussetzungen für ihre eigenverantwortliche Wahrnehmung entzogen werden. Dazu kommt, dass die auf die Sozialversicherungsprüfung nach § 41a ASVG eingeschränkte Zuständigkeit des staatlichen Prüfdienstes die autonome Beitragsverwaltung bei den anderen Sozialversicherungsanstalten unberührt lässt, eine Ausnahme für die es keine sachliche Rechtfertigung gibt.

O. Univ. Prof. em. Walter Berka