

G U T A C H T E N

zu Verfassungsfragen im Zusammenhang mit

der Zusammenführung der Prüforganisationen der

Gebietskrankenkassen und der Finanzverwaltung

von

em. o. Univ.Prof. Dr. Harald Stolzlechner, Universität Salzburg

Salzburg, August 2018

I. Einleitung und Problemstellung

Mit Email vom 29.6.2018 hat das Bundesministerium für Finanzen, vertreten durch Dr. Wolfgang Peschorn, Präsident der Finanzprokurator, um Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Klärung einiger Verfassungsfragen im Zusammenhang mit der beabsichtigten Einrichtung einer einheitlichen Prüforganisation zur gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben ersucht. Vor Erörterung der Verfassungsfragen ist zunächst das gegenständliche Vorhaben der Bundesregierung kurz darzustellen.

A. Vorhaben der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat mit Beschluss vom 23.05.2018 eine Strukturreform der Sozialversicherungsanstalten auf den Weg gebracht. Durch die Reform sollen Sozialversicherungsanstalten zusammengeführt und die Aufgabenwahrnehmung neu strukturiert werden. Als wichtiger Bestandteil dieser Neustrukturierung soll die bisher von den jeweiligen Organwaltern der Abgabenbehörden und der Sozialversicherungsanstalten durchgeführte gemeinsame Prüfung der lohnabhängigen Abgaben (GPLA) in einer einheitlichen Prüforganisation im Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) zusammengeführt werden. Die einschlägige Passage im Ministerratsvortrag lautet: „Die Beitragseinhebung wird auch zukünftig einheitlich und zentral durch die österreichische Gebietskrankenkasse (ÖGK) erfolgen. Anstelle der Gebietskrankenkassen werden die Beiträge durch die ÖGK eingehoben. Die derzeitige Beitragsprüfung wird effizienter organisiert und erfolgt zukünftig durch das Bundesministerium für Finanzen (BMF).“

B. Rechtliche Ausgangssituation

Bereits derzeit prüfen Organe der Finanzverwaltung und der GKK in der GPLA Steuersubjekte. Dabei ist unter GPLA die auf § 86 EStG 1988 und § 41a ASVG beruhende, gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben, wie der Lohnsteuer, der Dienstgeberbeiträge zum FLAG, des Zuschlags zum Dienstgeberbeitrag, der Kommunalsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge, in einem Prüfvorgang zu verstehen. Solche Prüfungen werden durch Organe der Finanzämter, die in zehn GPLA-Zentren organisiert sind, und durch Organe der GKK durchgeführt.

Das in einer GPLA erzielte Prüfergebnis bildet die Grundlage für die jeweils durch die zuständigen Organe der Finanzverwaltung und der GKK zur Vorschreibung und Einbringung

gelangenden Abgaben bzw. Sozialversicherungsbeiträge; diese Organe sind befugt, von den Prüfungsergebnissen bzw. –feststellungen abzugehen, soweit es sachlich und aufgrund der einschlägigen Rechtsvorschriften begründet ist. Die Feststellungen aus einer GPLA werden der zur Festsetzung und Einhebung zuständigen Stelle (Abgabenbehörden, GKK, Gemeinden) übermittelt. Gemäß § 86 Abs. 1 S 4 EStG ist bei Durchführung der Sozialversicherungsprüfung das Prüfungsorgan des Finanzamtes als Organ des sachlich und örtlich zuständigen Krankenversicherungsträgers (§ 23 Abs. 1 und § 41a Abs. 2 ASVG) tätig. In gleicher Weise bestimmt § 41a Abs. 4 ASVG dies für Organe der GKK zugunsten der Abgabenbehörden. Die gesetzlichen Grundlagen für die GPLA ordnen daher ein wechselseitiges funktionelles Handeln der Organe des Bundes und der GKK an.

Mit dem skizzierten Vorhaben der Zusammenführung der Prüforganisationen der GKK und der Finanzverwaltung zu einer einheitlichen Prüforganisation (EPO) werden insbesondere folgende Ziele angestrebt:

- a. Effiziente Prüforganisation durch Zusammenfassung Prüfer/innen der beiden Institutionen (Finanzämter, GKK) zu einer bundesweit einzigen Prüforganisation (mit Außenstellen) im Wirkungsbereich des BMF;
- b. Vorschreibung und Einbringung der Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge wie bisher durch Finanzamt, Gemeinde und die zukünftig zuständige ÖGK;
- c. Effizienz und Qualitätssteigerung durch einen Overhead analog der Großbetriebslogik (mit Fachbereich);
- d. Innendienstsupport für die Prüfteams; nachgeordnete Dienststelle mit Dienstbehördencharakter;
- e. Zuweisung des mit der GPLA-Prüfung befassten Personals der GKK in die Finanzverwaltung unter Beachtung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen.

Für die Umsetzung des skizzierten Vorhabens stehen aus dienstrechtlicher Sicht zwei Varianten zur Verfügung, nämlich

- eine Zuweisung: die Dienstnehmer der GKK werden unter Aufrechterhaltung ihres Dienstverhältnisses zur GKK dem Bund und der einheitlichen Organisationseinheit zur Dienstleistung zugewiesen; die Fachaufsicht liegt beim Leiter der einheitlichen Organisationseinheit, die Dienstaufsicht verbleibt bei den GKK;
- eine Überführung: die Dienstnehmer der GKK werden durch gesetzliche Anordnung in ein Dienstverhältnis zum Bund überführt; Fach- und Dienstaufsicht kommen dann dem Leiter der einheitlichen Organisationseinheit zu. Für die vorzunehmende Untersuchung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Zusammenführung nach Maßgabe der Art. 120a bis Art. 120c B-VG ist es unerheblich, welche dienstrechtliche Variante für die Zusammenführung der Prüforganisationen gewählt wird.

C. Charakterisierung der Prüftätigkeit als hoheitliche Verwaltung

Gemäß § 41a Abs. 1 ASVG haben die Krankenversicherungsträger die „Einhaltung aller für das Versicherungsverhältnis maßgebenden Tatsachen“ zu prüfen. Diese Prüfung wird als

„Sozialversicherungsprüfung“ bezeichnet und es werden in Abs. 1 die Prüfgegenstände beispielhaft angeführt (z.B. Prüfung der Grundlagen von Geldleistungen). Wie erwähnt, erfolgt die Lohn-, Sozialversicherungs- und Kommunalsteuerprüfung in Form einer GPLA, nach den einschlägigen Bestimmungen der BAO und der Materien Gesetze (z.B. § 86 EStG 1988). Dabei bildet § 41a ASVG die gesetzliche Grundlage für die Prüfung, ob Dienstgeber im Rahmen ihrer Beitragsbemessung alle sozialversicherungsrechtlich relevanten Bestimmungen eingehalten haben (dazu näher *Feik* in Mosler/Müller/Pfeil (Hg), Der SV-Komm § 41a ASVG Rz 2ff). Ähnlich einer Steuerprüfung, geht es auch bei der Sozialversicherungsprüfung um Prüfung der Grundlagen für die Festsetzung von Beiträgen und deren Einhebung. Ausgangspunkt ist die vom Dienstgeber vorgenommene Selbstbemessung, die einer genauen behördlichen Prüfung unterzogen wird. Dabei ist der Sachverhalt zu erheben, werden Beweise aufgenommen und gewürdigt. Abgeschlossen wird die Prüfung durch einen **gemeinsamen Prüfbericht** der beteiligten Verwaltungseinheiten, also der GKK, der Finanzverwaltung und der Städte und Gemeinden (näher *Feik* in Mosler/Müller/Pfeil (Hg), Der SV-Komm § 41a ASVG Rz 2). Ist der geprüfte Dienstgeber mit den Feststellungen des Prüfberichts einverstanden, ist der Prüfbericht an die zur Festsetzung und Einhebung der erwähnten lohnabhängigen Abgaben zuständigen Behörden weiterzuleiten. Ist der geprüfte Dienstgeber mit dem Prüfbericht jedoch nicht einverstanden, kann er beantragen, dass die GPLA durch Erlassung eines **Bescheids** über den Prüfbericht abgeschlossen wird. In einem solchen Fall erfolgt dann die Feststellung über das Prüfergebnis hinsichtlich der Lohnsteuer in einem Lohnsteuerbescheid des Finanzamts, die Feststellung der Kommunalsteuerbeurteilung im Kommunalsteuerbescheid der betroffenen Gemeinde und die Feststellung des Prüfergebnisses hinsichtlich der SV-Beiträge als sozialversicherungsrechtlicher Bescheid der GKK (vgl. *Feik* in Mosler/Müller/Pfeil (Hg), Der SV-Komm § 41a ASVG Rz 2).

Aufgrund des Gesagten handelt es sich bei der Sozialversicherungsprüfung und deren Abschluss durch Erstellung eines (gemeinsamen) Prüfberichtes um **hoheitliches Verwaltungshandeln**; dies unabhängig davon, ob der geprüfte Dienstgeber widerspricht und über die Prüfung bescheidmäßig abzusprechen ist, oder ob der Dienstgeber mit dem Prüfergebnis einverstanden ist und daher ein formloser gemeinsamer Prüfbericht zu erstellen ist. Im letzteren Fall sind die Sozialversicherungsprüfung und die Erstellung des Prüfberichts als **schlicht-hoheitliche Verwaltungsakte** zu qualifizieren. Die GKK werden somit bei der GPLA funktionell als Behörden tätig und sie haben die Verwaltungsverfahrensgesetze anzuwenden (zB § 45 AVG, freie Beweiswürdigung).

Die Sozialversicherungsprüfung und ihr Abschluss in Form der Erstellung eines (gemeinsamen) Prüfberichts bilden die zentrale Grundlage für die Festsetzung der lohnabhängigen Abgaben, z.B. der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge. Ohne Erlassung eines Prüfberichts sind eine gesetzeskonforme Festsetzung und Einhebung z.B. von Sozialversicherungsbeiträgen nicht denkbar. Die Prüftätigkeit und die Erstellung des Prüfberichts bilden insoweit einen wichtigen Abschnitt in der (hoheitlichen) Vollziehung der Bestimmungen über lohnabhängige Abgaben, namentlich bei der Vollziehung sozialversicherungsrechtlicher Bestimmungen über SV-Beiträge. Dabei können – ähnlich wie bei der Steuerverwaltung – auch bei der Vollziehung sozialversicherungsrechtlicher Bestimmungen über SV-Beiträge vier (rechtlich zusammenhängende) Stadien des Gesetzesvollzugs unterschieden werden, nämlich Prüfung der Beitragsgrundlagen, Festsetzung, Einhebung und (bei fehlender Entrichtung) zwangsweise Eintreibung von Beiträgen („Beitragsverwaltung“).

D. Verfassungsrechtliche Fragestellung

Auf Grund des skizzierten Vorhabens der Bundesregierung erhebt sich die Frage, ob es mit Blick auf die Verfassungsbestimmungen über die sonstige Selbstverwaltung (Art. 120a bis Art. 120c B-VG) zulässig ist, die Prüftätigkeit, die derzeit von Bediensteten der GKK im Rahmen der GPLA durchgeführt wird, auf eine einheitliche, im Wirkungsbereich des BMF angesiedelte Prüforganisation zu übertragen, wobei die Fachaufsicht über die neue einheitliche Prüforganisation allein beim BMF liegen soll. Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend davon ab, um welche Art von Aufgabe/ Angelegenheit es sich bei der Prüfung, Festsetzung, Einhebung und Eintreibung von SV-Beiträgen handelt. Sind diese Aufgaben als Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs (Art. 120a Abs. 1 B-VG) zu qualifizieren, so wäre der Gesetzgeber verpflichtet, sie bei den GKK zu belassen. Der Gesetzgeber darf nämlich eine Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs im Sinne des Art. 120 a Abs 1 B-VG weder in den übertragenen Wirkungsbereich noch gar in die unmittelbare Staatsverwaltung übertragen (vgl. *Stolzlechner* in Kneihs/Lienbacher (Hg), BVR-Komm Art. 120a B-VG Rz 16). Handelt es sich hingegen bei der „Beitragsverwaltung“ um eine staatliche Aufgabe, dann ist die Bildung einer einheitlichen Prüforganisation der beschriebenen Art bundesverfassungsrechtlich zulässig.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Abgabenverwaltung und der Vorschreibung von Beiträgen in der sonstigen Selbstverwaltung im Vergleich

Im 5. Hauptstück des B-VG „Selbstverwaltung“ sind die organisatorischen und funktionellen Grundlagen der kommunalen und der sonstigen Selbstverwaltung in durchaus differenzierender Art und Weise festgelegt. Einen ersten wichtigen Zugang zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage gewinnt man daher, wenn man die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das kommunale Abgabewesen den fehlenden verfassungsrechtlichen Regelungen über die Beitragsvorschreibung im Rahmen der sonstigen Selbstverwaltung gegenüberstellt.

Gemäß Art. 116 Abs. 2 B-VG haben die Gemeinden das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen BG und LG Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverwaltung ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuschreiben. (zu diesen Handlungsbefugnissen vgl. zB *Stolzlechner* in Kneihs/Lienbacher, BVR-Komm Art. 116 B-VG RZ 28 ff). Das Recht zur Haushaltsführung und zur Ausschreibung eigener Abgaben darf nur „im Rahmen der Finanzverfassung“, also nur nach Maßgabe des F-VG, ausgeübt werden. Danach können der Bundes- und der Landesgesetzgeber Gemeinden ermächtigen, eigene Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben bzw. zu erheben (vgl. § 7 Abs 5 und § 8 Abs. 5 F-VG; „sog. freies Beschlussrecht der Gemeinden“). Hinsichtlich der Organisation der Landes- bzw. Gemeindeabgabenverwaltung bestimmt § 11 Abs. 3 F-VG den Grundsatz, dass insbesondere ausschließliche Abgaben der Länder (Gemeinden) von den Landes- bzw. den Gemeindeabgabebehörden zu bemessen und einzuheben sind. Die Landesgesetzgebung kann abweichend davon bestimmen, dass Landesabgaben von Organen der Gemeinden und Gemeindeabgaben von Organen des Landes zu bemessen, zu prüfen und einzuheben sind. Auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Sonderbestimmung kann der Landesgesetzgeber ausnahmsweise die Vollziehung in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs (Bemessung und Einhebung von Gemeindeabgaben) auf Landesbehörden übertragen. Im vorliegenden

Zusammenhang von Bedeutung ist ferner Art. 118 Abs. 2 B-VG. Gemäß dieser Verfassungsvorschrift umfasst der eigene Wirkungsbereich "neben den im Art. 116 Abs. 2 angeführten Angelegenheiten" zahlreiche weitere, in Art. 118 Abs. 3 B-VG angeführte Angelegenheiten. In Art. 116 Abs. 2 B-VG ist die Ausschreibung eigener Gemeindeabgaben ausdrücklich erwähnt; daher zählt die Ausschreibung (in einem umfassenden Sinn, einschließlich Prüfung, Festsetzung und Einhebung) eigener Gemeindeabgaben von Verfassungs wegen zum eigenen Wirkungsbereich.

Ein Vergleich mit den Verfassungsbestimmungen des kommunalen Abgabewesens zeigt gravierende verfassungsrechtliche Unterschiede zwischen den beiden Selbstverwaltungsbereichen auf:

a. Gemäß Art. 120c Abs. 3 B-VG sind SVK der sonstigen Selbstverwaltung, somit auch GKK, selbständige Wirtschaftskörper. Sie können im Rahmen der Gesetze zur Erfüllung ihrer Aufgaben Vermögen aller Art erwerben, besitzen und darüber verfügen. Ein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht, ihren Haushalt selbständig zu führen, steht Selbstverwaltungskörpern der sonstigen Selbstverwaltung ebenso wenig zu wie das Recht, aufgrund freien Beschlusses Beiträge ausschreiben und anschließend einheben zu dürfen (ähnlich Art. 116 Abs. 2 B-VG iVm § 7 Abs. 5 und § 8 Abs. 5 F-VG). Im Gegensatz dazu ist in Art. 120c Abs. 2 B-VG für SVK der sonstigen Selbstverwaltung angeordnet, dass eine sparsame Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben „nach Maßgabe der Gesetze“, also auf Grundlage des „herkömmlichen“ Legalitätsprinzips (Art. 18 B-VG), durch Beiträge und sonstige Finanzmittel sicherzustellen ist. Beiträge sind daher in der Regel unmittelbar gesetzlich festgelegt und auf Grundlage dieser gesetzlichen Bestimmungen zu bemessen und einzuheben (näher *Rebhahn*, Finanzverantwortung des Bundes für die Gesetzliche Krankenversicherung, 2008, S. 62 ff).

b. Ebenso fehlt eine Zuständigkeitsbestimmung, wonach die Ausschreibung, Prüfung, Bemessung und Einhebung von Beiträgen durch eigene Organe des jeweiligen Selbstverwaltungskörpers vorzunehmen seien, ähnlich dem § 11 Abs. 3 F-VG hinsichtlich der Einhebung von Gemeindeabgaben durch Gemeindeabgabenbehörden.

c. Schließlich fehlt für die sonstige Selbstverwaltung eine Bestimmung ähnlich dem Art. 118 Abs. 2 iVm Art. 116 Abs. 2 B-VG, wonach die selbständige Haushaltsführung und die Ausschreibung einschließlich Prüfung, Festsetzung und Einhebung von Beiträgen zum eigenen Wirkungsbereich eines Selbstverwaltungskörpers der sonstigen Selbstverwaltung gehören. *Rebhahn* meint, dies sei ein deutlicher Hinweis darauf, dass SVK der sonstigen Selbstverwaltung anders als Gemeinden nicht, jedenfalls nicht schon von Verfassungs wegen, das Recht auf weitergehende finanzielle Autonomie zukomme (*Rebhahn*, Finanzverantwortung des Bundes, S. 38).

Die vorangehenden Überlegungen haben gravierende Unterschiede in Bezug auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Abgabenverwaltung der Gemeinden und der Beitragsverwaltung der Selbstverwaltungskörper der sonstigen Selbstverwaltung zu Tage gefördert. In solchen Fällen divergierender Regelungen ist davon auszugehen, dass die Absicht des Verfassungsgesetzgebers darin bestand, den jeweiligen Regelungsgegenstand für die beiden Bereiche der Selbstverwaltung unterschiedlich zu regeln, was Analogien oder ähnliche Schlüsse als unzulässig erscheinen lässt (vgl. *Stolzlechner* in *Kneihls/Lienbacher*, BVR-

Komm, Vorbemerkungen Fünftes Hauptstück, Rz 32 ff und Vorbemerkungen zu B. Sonstige Selbstverwaltung, Rz 13,14). Schon dieses Fehlen jeglicher verfassungsrechtlicher Grundlagen für die Beitragseinhebung im Rahmen der sonstigen Selbstverwaltung deutet in die Richtung, dass es sich bei der Beitragseinhebung (einschließlich Beitragsprüfung) um keine Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs handelt.

III. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Sicherstellung einer sparsamen und wirtschaftlichen Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben

In weiterer Folge stellt sich die Frage, ob aus der Bestimmung des Art. 120c Abs. 2 B-VG verfassungsrechtliche Vorgaben für die organisatorische Gestaltung von Selbstverwaltungskörpern abgeleitet werden können, die für die Zusammenführung der Prüforganisationen der GKK und der Abgabenbehörde von Bedeutung sein können.

A. Pflicht zur Sicherstellung einer sparsamen und wirtschaftlichen Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben als Handlungsgrundsatz

Schon in der Zeit vor Einführung der Art. 120a ff B-VG hat der VfGH „im Zusammenhang mit Ausgliederungen dem aus der Bundesverfassung ableitbaren Gebot zu sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Haushaltsführung die Bedeutung eines allgemeinen, auch die Gesetzgebung bindenden Effizienzprinzips beigemessen“ (z.B. VfSlg 17.023/2003, 14.473/1996, 14.474/1996; dazu *Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes, S. 41ff, mit Hinweisen auf weitere Literatur). „Nach diesem mutatis mutandis auch für Selbstverwaltungskörper geltenden Prinzip haben diese die ihnen zugewiesenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig zu besorgen. Soweit daher das Effizienzgebot als eine besondere Ausprägung des Sachlichkeitsgebots an den Gesetzgeber gerichtet ist, obliegt es diesem, Selbstverwaltungskörper gemessen an den ihnen übertragenen Aufgaben zweckmäßig, dh so zu gestalten, dass eine diesen Grundsätzen entsprechende Verwaltungsführung gewährleistet ist“ (VfSlg 17.023/2003, unter 2.2.5.). In Fortführung und Bestätigung dieser Überlegungen ist in Artikel 120c Abs. 2 B-VG angeordnet, dass eine sparsame und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben der Selbstverwaltungskörper nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen durch Beiträge der Mitglieder oder durch sonstige Mittel sicherzustellen ist. Im Bericht des Verfassungsausschusses heißt es dazu, durch diese Regelung solle gewährleistet werden, „dass Selbstverwaltungskörper in die Lage versetzt sind, die ihnen zukommenden Aufgaben wahrzunehmen, wobei bei der Erfüllung der Aufgaben die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einzuhalten sind“ (AB 370 BlgNR 23. GP, S. 5). Nach zutreffender Ansicht von *Rebhahn* verlangt der Handlungsgrundsatz des Art. 120c Abs. 2 B-VG vom Gesetzgeber, ein „angemessenes Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben“ sicher zu stellen (*Rebhahn*, Finanzverantwortung des Bundes, S.39). Diesem Handlungsgrundsatz entspreche der Gesetzgeber insbesondere dann, wenn die Einnahmen „nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen“ so bemessen sind, „dass die gesetzlich vorgesehen Aufgaben damit ordnungsgemäß erfüllt werden können“ (*Rebhahn*, Finanzverantwortung des Bundes, S.39). Art. 120c Abs. 2 B-VG legt somit den Grundsatz einer **aufgabenadäquaten Finanzausstattung** von SVK der sonstigen Selbstverwaltung fest, den man auch wie folgt umschreiben kann: „ Bestimmungen über die Finanzausstattung sind daher so zu gestalten, dass der SVK über ein aufgabenadäquates Aufkommen aus Beiträgen und allfälligen, sonstigen Mitteln verfügt“ (*Stolzlechner* in

Kneihs/Lienbacher (Hg), BVR-Komm Art. 120c B-VG Rz 28, mit Hinweisen auf weitere Literatur).

Die Pflicht zur Sicherstellung einer sparsamen und wirtschaftlichen Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben gilt nicht nur für den Gesetzgeber, entsprechende Regelungen vorzusehen, sondern auch für alle anderen beteiligten Akteure, also für die staatlichen Vollziehungsorgane (soweit ihre Zuständigkeit einen Beitrag zur sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung erlaubt), vor allem aber für **Organe der SVK der sonstigen Selbstverwaltung**. Dies ergibt sich einerseits aus der systematischen Stellung des Abs. 2 zwischen dem Abs. 1 und dem Abs. 3 des Art. 120c B-VG, deren Anordnungen klar an „die Organe der Selbstverwaltungsverwaltungskörper“ bzw. an die „Selbstverwaltungskörper“ gerichtet sind. Die Organe der Selbstverwaltung sind somit auch Adressaten der Regelung des Art. 120c Abs. 2 B-VG. Dafür sprechen auch Sinn und Zweck dieser Regelung: Es wäre schlicht unverständlich, wenn zwar der Gesetzgeber und die staatlichen Vollziehungsorgane, nicht aber die Organe der SVK an den Grundsatz des Art. 120c Abs. 2 B-VG gebunden wären.

Noch ein weiterer Aspekt ist zu berücksichtigen. Gemäß Art. 120c Abs. 2 B-VG ist eine sparsame und wirtschaftliche Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben „nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen“ durch Beiträge der Mitglieder und durch sonstige Mittel sicherzustellen. Diese Bestimmung bedeutet zunächst eine Verpflichtung des Gesetzgebers, Beiträge und sonstige Finanzmittel in angemessener Höhe anzuordnen und auf dieser Weise die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben zu garantieren (hinsichtlich der Finanzierung der gesetzlichen KV vgl *Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes, S. 26 ff; zur „finanziellen Autonomie“ von SVK der sonstigen Selbstverwaltung und zu Eingriffen in diese Autonomie näher *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung, 2014, S. 183ff). Die gesetzliche Regelung der Beitragspflicht alleine genügt freilich nicht; es braucht auch die Vollziehung dieser Bestimmungen, damit vorgeschriebene Beiträge eingehoben werden und eine „sparsame und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben der Selbstverwaltung“ (Art. 120c Abs. 2 B-VG) sichergestellt wird. Aus Art. 120c Abs. 2 B-VG ist daher weiters abzuleiten, dass die Vollziehung der Bestimmungen über Beiträge und sonstige Finanzierungsmittel so zu gestalten ist, dass die vorgesehenen Beiträge und sonstigen Finanzmittel dem Selbstverwaltungskörper **vollständig** und **rechtzeitig zufließen** und die Organe des Selbstverwaltungskörpers darüber **wirkungsvoll** und **eigenverantwortlich verfügen** können. Hingegen lässt sich aus Art. 120c Abs. 2 B-VG keine organisatorische Anordnung des Inhalts ableiten, dass insbesondere die Prüfung, Festsetzung und Einhebung der Beiträge den eigenen Organen des Selbstverwaltungskörpers übertragen werden müssten. Ein derartiger **Aufgabenvorbehalt** zugunsten von Organen eines Selbstverwaltungskörpers der sonstigen Selbstverwaltung ist dem Art. 120c Abs. 2 B-VG **nicht zu entnehmen**.

B. Aus Art. 120c Abs. 2 B-VG ableitbare organisatorische Vorgaben?

1. Nach dem Zuvorgesagten normiert Art. 120c Abs. 2 B-VG einen allseits verbindlichen Verfassungsgrundsatz zur Sicherstellung einer sparsamen und wirtschaftlichen Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben durch Beiträge und sonstige Mittel. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für eine sparsame und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung verschiedene Faktoren maßgeblich sein können, so namentlich **Art und Umfang der in Selbstverwaltung zu erledigenden Aufgaben**; ferner die zur Aufgabenbewältigung eingesetzten **technischen Hilfsmittel** (z.B. mehr oder weniger intensive Verwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien; elektronische Verwaltung; elektronischer Akt). Von Einfluss

können ferner die Gestaltung der Organisation eines SVK und der Einsatz des Personals sein. So können mit einer **effizienten Gestaltung der Organisation** und einem **wirkungsvollen Einsatz des Personals** erhebliche Kosten eingespart werden. Übernimmt daher z.B. der Bund durch Zusammenführung der Prüforganisationen der GKK und der Finanzverwaltung in Hinkunft alleine die Erledigung der Sozialversicherungsprüfung (§ 41a ASVG) und trägt er damit wesentliche Kosten dieser Prüfung, kann dies zu erheblichen Kostenentlastungen auf Seiten der GKK führen. Eingesparte Finanzmittel können dann entweder zu einer Ausweitung der Selbstverwaltungsaufgaben der GKK verwendet werden oder zu einer Beitragssenkung Anlass geben oder eine beabsichtigte Beitragserhöhung vermeiden helfen.

2. Zwar ergibt sich aus Art. 120c Abs. 2 B-VG keine konkrete Vorgabe, wie die Verwaltungsorganisation eines Selbstverwaltungskörpers, zB durch Einrichtung bestimmter Organe, zu gestalten sei, aber eine **allgemeine Vorgabe für die Gestaltung der Organisation** kann dennoch abgeleitet werden, nämlich dass die Verwaltungsorganisation eines Selbstverwaltungskörpers so effizient und kostengünstig wie möglich zu gestalten ist, um eine sparsame und wirtschaftliche Erfüllung von Aufgaben der Selbstverwaltung (z.B. Einrichtung und Wahrnehmung einer gesetzlichen Krankenversicherung) sicherzustellen. Dies schließt organisatorische Maßnahmen von Seiten des Staates mit erheblichen finanziellen Entlastungseffekten für den Selbstverwaltungskörper, wie z.B. die Übernahme (von Teilbereichen) der Beitragsverwaltung, ein. Insofern erweisen sich die beabsichtigte Zusammenführung der für die GPLA zuständigen Organe der Abgabenbehörden und der Bediensteten der GKK zu einer einheitlichen Prüforganisation im Wirkungsbereich des BMF und damit die Übernahme aller oder zumindest eines großen Teils der Kosten für die Erfüllung dieser Aufgabe durch den Bund als erhebliche finanzielle Entlastung für die GKK und im Lichte des Art. 120c Abs. 2 B-VG als Maßnahmen, die zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben durch die GKK beizutragen vermögen.

3. Mit der Qualifikation der Einhebung (einschließlich Prüfung) von SV-Beiträgen als staatliche Aufgabe, näherhin als eine Aufgabe des Bundes (vgl insbesondere nächstes Kapitel), und der Errichtung einer einheitlichen Prüforganisation im Wirkungsbereich des BMF geht eine Änderung der Kostentragungspflicht hinsichtlich der Erledigung dieser Aufgabe einher. Gemäß § 2 F-VG tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften grundsätzlich den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt („Grundsatz der eigenen Kostentragung“; „Konnexitätsgrundsatz“; grundlegend *Ruppe* in Korinek et al, BVR-Komm § 2 F-VG Rz 24 ff). Der Bund hat daher grundsätzlich die Kosten für die Beitragseinhebung (einschließlich Beitragsprüfung) zu tragen. Dies gilt freilich nur, „sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt“. Der Bundesgesetzgeber ist danach ermächtigt, eine abweichende Kostentragungsregelung vorzusehen, die freilich im Hinblick sowohl auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 7 B-VG) als auch auf den besonderen finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatz (§ 4 F-VG) sachlich gerechtfertigt sein muss (vgl *Ruppe* in Korinek et al, BVR-Komm § 2 F-VG Rz 33). Der Bundesgesetzgeber darf daher eine Kostentragungsregelung zu Lasten der GKK für die Einhebung (einschließlich Prüfung) der SV-Beiträge durch eine zukünftige einheitliche Prüforganisation zB nach dem Vorbild der Vergütungsbestimmung des § 126 Abs. 1 S 2 WKG anordnen. Mit Blick auf das zwar nicht ausschließliche, auch nicht überwiegende, aber doch erhebliche Interesse der GKK an einer korrekten und nachhaltigen

Prüfung von SV-Beiträgen sowie an einer vollständigen und rechtzeitigen Einhebung und Weiterleitung von Erträgen aus den SV-Beiträgen erscheint eine solche abweichende Kostentragungsregelung auch sachlich gerechtfertigt.

IV. Durchführung der Sozialversicherungsprüfung als Aufgabe des eigenen oder übertragenen Wirkungsbereichs?

Die Zulässigkeit der Zusammenführung der Prüforganisationen der GKK und der Finanzbehörden zu einer gemeinsamen Prüforganisation im Rahmen des BMF im Lichte des Art. 120c Abs. 2 B-VG bewirkt noch nicht, dass damit alle verfassungsrechtliche Bedenken gegen dieses Vorhaben ausgeräumt sind. Die Umsetzung dieses Projekts hat nämlich zur Folge, dass dann nicht mehr zwei Organisationseinheiten, nämlich eine solche des Staates und eine solche des Sozialversicherungsträgers, tätig werden, sondern dass eine **einzigste staatliche Organisationseinheit**, nämlich die neu eingerichtete einheitliche Prüforganisation im Rahmen des BMF, zur Prüfung der Beiträge zuständig sein wird. Dies aber ist nur insoweit zulässig, als es sich bei der Prüfung von Beiträgen als eines rechtlich relevanten Aktes im Rahmen der Festsetzung und Einhebung von Beiträgen, die von Mitgliedern des Sozialversicherungsträgers an diesen zu leisten sind, nicht um eine Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs handelt. Ob die Prüfaufgaben im Rahmen der GPLA von den Gebietskrankenkassen auf die einheitliche Prüforganisation im Rahmen des BMF übertragen werden dürfen, hängt folglich von der Beantwortung der Frage ab, ob diese Prüfaufgaben als solche des eigenen Wirkungsbereichs oder als „Aufgaben staatlicher Verwaltung“ (Art. 120b Abs. 2 B-VG) zu qualifizieren sind.

A. Kriterien des eigenen Wirkungsbereichs: ausschließliches oder überwiegendes Interesse; Geeignetheit

Gemäß Art. 120a Abs. 1 B-VG können Personen zur selbstständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie gemeinsam besorgt zu werden, durch Gesetz zu Selbstverwaltungskörpern zusammengefasst werden. Damit eine öffentliche Aufgabe als „selbstständig“ (weisungsfrei) zu besorgende Aufgabe qualifiziert werden kann, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Eine Aufgabe muss im „ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse“ der zu einem SVK zusammengefassten Personen gelegen sein.
- Die Aufgabe muss ferner „geeignet“ sein, durch die im SVK zusammengefassten Personen „gemeinsam“ besorgt zu werden (näher dazu *Rill/Stolzlecher* in *Kneihls/Lienbacher* (Hg), BVR-Komm Art. 120a B-VG Rz 16ff).

1. Beitragsprüfung und „ausschließliches oder überwiegendes gemeinsames Interesse“

Für SVK allgemein, somit auch für GKK als Selbstverwaltungskörper der sozialen Selbstverwaltung (dazu *Stolzlechner* in *Kneihls/Lienbacher* (Hg), BVR-Komm, Vorbemerkungen zu B. Sonstige Selbstverwaltung Rz 6; *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung S. 65, 190ff; *Stöger* in *Mosler/Müller/Pfeil* (Hg), Der SV-Komm § 32 ASVG Rz 8 ff), ist eine gewisse **finanzielle Selbstständigkeit** ein zentrales verfassungsrechtliches Wesensmerkmal. Sie schließt in sich eine selbstständige Finanzwirtschaft, verbunden mit gesetzlich gesicherten Einnahmen (durch Beiträge, Umlagen, etc.) in einer Größenordnung, die den Erfordernissen der Aufgabenerfüllung angepasst („adäquat“) ist; verbunden ferner

mit der Befugnis zur selbstständigen Ausgabentätigkeit (näher *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher* (Hg), BVR-Komm, Vorbemerkungen zum Fünften Hauptstück des B-VG, Rz 25; *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung S. 189ff; eher kritisch *Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes, S. 38). Mit Blick auf die finanzielle Selbstständigkeit der GKK liegt es im ausschließlichen und überwiegenden Interesse der in der GKK zusammengefassten Personen, dass die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge – wesentliches Element der Finanzierung der gesetzlichen KV – den Organen der GKK **in vollem Umfang** und **rechtzeitig** zur Erledigung der Aufgaben der gesetzlichen KV zur Verfügung stehen. Das zentrale Interesse der GKK besteht somit darin, dass die Sozialversicherungsbeiträge vollständig, rechtzeitig und nachhaltig geprüft, festgelegt und eingehoben und die Erträge daraus an die Organe der GKK zur Erledigung der Aufgaben der gesetzlichen KV weitergeleitet werden. Von **welchen Organen** (ob von eigenen oder von denen des Bundes) die Beiträge eingehoben und Prüfungen einer ordnungsgemäßen Beitragsbemessung durchgeführt werden, ist hingegen von nachrangiger Bedeutung, sofern nur die vollständige und rechtzeitige Weiterleitung von SV-Beiträgen sichergestellt ist. Zu bedenken ist ferner, dass jedwede Organisation, somit auch die Einrichtung eigener Prüf- und Einhebungsorgane durch die GKK mit erheblichen Kosten verbunden ist, so liegt die Übernahme dieser Aufgabe durch den Bund auch im wohl verstandenen Interesse der GKK, die sich dadurch die permanenten Kosten der Unterhaltung einer Prüf- und Einhebungsorganisation, abgesehen von einer allfälligen geringfügigen Vergütung, erspart. Die Betrachtung des Interessekriteriums zeigt somit, dass die Einhebung von Beiträgen und auch die Beitragsprüfung nicht dem Kreis der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs zugeordnet werden können.

Diese Beurteilung hängt auch damit zusammen, dass es sich bei der Beitragseinhebung (einschließlich der Beitragsprüfung) niemals um die zentrale Aufgabe eines SVK der sonstigen Selbstverwaltung handeln kann (diese besteht zB in einer umfassenden Interessenvertretung oder in der Wahrnehmung einer gesetzlichen Krankenversicherung), sondern es geht dabei um Aufgaben zur Sicherung und Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des jeweiligen SVK, wie sie bei jedem SVK der sonstigen Selbstverwaltung in gleicher oder ähnlicher Art und Weise anfallen. An der Sicherung und Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit von SVK haben aber nicht nur Mitglieder, sondern hat in gleichem Maße der Staat (bei GKK gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 11 B-VG: der Bund) ein Interesse, der SVK hoheitlich errichtet und für eine aufgabenangemessene Finanzierung vorzusorgen hat (vgl Art. 120c Abs. 2 B-VG). Treffend bringt dieses maßgebliche Staats- bzw Bundesinteresse *Rebhahn* zum Ausdruck, wenn er schreibt: „Der Staat trägt die Verantwortung dafür, dass von ihm eingerichtete Regelungssysteme, die er nicht zur Gänze selbst verwaltet, funktionsadäquat eingerichtet sind, solange der Gesetzgeber das System aufrecht erhält. Bei Selbstverwaltung haben die Betroffenen aber selbst eine – eingeschränkte – Möglichkeit, die Verwaltung zu führen und auf die Gebarung Einfluss zu nehmen, soweit die Gesetze dies erlauben“ (*Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes, S. 33).

Die grundsätzliche Letztverantwortung des Bundes für die Finanzierung der Sozialversicherung kommt auch in den einschlägigen Bestimmungen des Bundeshaushaltsrechts zum Ausdruck. Gemäß § 2 Abs 4 Bundeshaushaltsg BGBl I 2009/139 idF BGBl I 2018/37 (BHG 2013) ist der Haushalt des Bundes grundsätzlich auszugleichen. Dem wird entsprochen, wenn der Anteil des Bundes „einschließlich der Sozialversicherung“ am strukturellen Defizit 0,35% des BIP nicht übersteigt. Bei Ermittlung des öffentlichen Defizits sind neben dem Bundeshaushalt auch alle jene Rechtsträger einzubeziehen, welche dem Staat, Teilsektor Bund, zuzurechnen sind, wie zB die Sozialversicherungsträger, also

insbesondere die GKK (§ 2 Abs. 4 Z 2 BHG 2013). Der Bund hat danach bei Erfüllung der unionsrechtlichen Pflicht, für einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorzusorgen, auch die Finanzierung der Sozialversicherungsträger in seine Überlegungen miteinzubeziehen und diese so zu gestalten, dass ein unionrechtskonformer Bundeshaushalt zustande gebracht wird.

Das **erhebliche Staatsinteresse** an einer effizienten, vollständigen und rechtzeitigen Einhebung von SV-Beiträgen zur finanziellen Absicherung der Sozialversicherungsträger kommt schließlich auch in den Bestimmungen über die **Rechnungshofkontrolle** zum Ausdruck. Gemäß Art. 126c B-VG ist der Rechnungshof (RH) befugt, die Gebarung der Träger der Sozialversicherung (somit auch der GKK) zu überprüfen. Dabei ist unter „Gebarung“ grundsätzlich jede Einnahmen- und Ausgabentätigkeit eines Rechtsträgers, näher hin „jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat“, zu verstehen (VfSlg 7944/1976). Die RH-Prüfung der Sozialversicherungsträger ist dem Bereich der Bundesgebarung iS des Art. 122 B-VG zuzurechnen; auf das Prüfungsverfahren sind daher, soweit nicht anderes geregelt ist, die Bestimmungen des I. Abschnitts des RHG anzuwenden (vgl. *Hengstschläger, Der Rechnungshof*, 2000, Art 126c B-VG Rz 1). Die Bestimmung des Art. 126c B-VG ist in das B-VG eingefügt zwischen der Ermächtigung des RH zur umfassenden Prüfung der gesamten Staatswirtschaft des Bundes (Art. 126b B-VG) und der Pflicht des RH, dem Nationalrat über seine Tätigkeit Bericht zu erstatten und ihn damit in die Lage zu versetzen, die parlamentarische Kontrolle gegenüber der Bundesregierung und den ihr zugeordneten Rechtsträgern (einschließlich der Sozialversicherungsträger) auszuüben (Art. 126d B-VG). Sonderbestimmungen enthält § 20 RHG, der dem RH ein umfassendes Prüfungsrecht einräumt und den Regelungen des I. Abschnitt ähnliche Anordnungen trifft. Im Hinblick auf die Bedeutung des Staatsinteresses verdient Hervorhebung, dass als Adressat des Prüfberichts gemäß § 20 Abs 3 RHG lediglich das zur Führung der obersten Aufsicht über den betreffenden Versicherungsträger berufene Bundesministerium bezeichnet ist; dies schließt freilich eine freiwillige Weiterleitung eines Prüfberichts an den jeweiligen Sozialversicherungsträger nicht aus (so *Hengstschläger, Der Rechnungshof* Art. 126c B-VG Rz 2).

Soweit ersichtlich, sind die Sozialversicherungsträger die einzigen Selbstverwaltungskörper der sonstigen Selbstverwaltung, die überhaupt und noch dazu einer derart uneingeschränkten „staatsgleichen“ Gebarungskontrolle durch den RH unterliegen. Hingegen unterliegen die gesetzlichen beruflichen Vertretungen (zB Arbeiter- und Wirtschaftskammern) einer in verschiedener Hinsicht eingeschränkten RH-Kontrolle. So ist zB der Prüfungsmaßstab der Zweckmäßigkeit für sie nicht vorgesehen, ganz abgesehen davon, dass die RH-Prüfung nicht die für die Gebarung in Wahrnehmung der Aufgaben als Interessenvertretung maßgeblichen Beschlüsse der zuständigen Organe umfasst (vgl Art. 127b Abs 3 B-VG). Eine solche Einschränkung hinsichtlich des Maßstabs und der zu prüfenden Tätigkeiten besteht für die Sozialversicherungsträger nicht. Diese unterliegen einer umfassenden RH-Kontrolle und in der Folge einer ebenso umfassenden parlamentarischen Kontrolle durch den Nationalrat, beides normativer Ausdruck eines **besonderen staatlichen Interesses** an einer möglichst sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einhebung von SV-Beiträgen und deren Verwendung im Rahmen der Erledigung der Aufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung. Ganz in diesem Sinne wird auch die Einführung des Art. 126c B-VG durch die B-VG-Novelle BGBl 1948/143 mit Hinweis auf die Bedeutung der Einrichtungen der Sozialversicherung „im heutigen **staatlichen** Leben“ gerechtfertigt (vgl RV 584 BlgNR 5. GP, S. 5).

Die vorangehenden Überlegungen zusammenfassend kann gesagt werden: Die Beitragseinhebung (einschließlich Beitragsprüfung) als zu erledigende Aufgabe liegt nicht im überwiegenden, schon gar nicht im ausschließlichen gemeinsamen Interesse der im SVK (hier: der GKK) zusammengeschlossenen Personen, sondern daran hat auch der Staat (im Fall der gesetzlichen KV: der **Bund**; vgl Art. 10 Abs 1 Z 11 B-VG) als Letztverantwortlicher für die Erledigung der einem SVK übertragenen Aufgaben (zB Wahrnehmung der gesetzlichen KV) ein ganz entscheidendes Interesse (zur Einstandspflicht des Staates für von ihm errichtete juristische Personen *Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes, S. 77ff; bezüglich der Finanzierung der gesetzlichen KV geht *Rebhahn* von einer Hauptverantwortung des Bundes aus und spricht von „Mitverantwortung der Selbstverwaltungskörperschaften“, vgl *Rebhahn*, Finanzierungsverantwortung des Bundes, S. 33; ähnlich auch *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung S. 189, der unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch der GKK auf Abgangsdeckung durch den Bund bejaht). Folglich gehört die Einhebung von Beiträgen (einschließlich der Beitragsprüfung) nicht zu den Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs gemäß Art. 120a Abs 1 B-VG, sondern ist eine staatliche Aufgabe (anders, weil auf das Interessekriterium zu wenig Bedacht nehmend *Rill/Stolzlechner* in *Kneihls/Lienbacher* (Hg), BVR-Komm Art.120a Rz 16; *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung S. 249).

2. Beitragsprüfung und Geeignetheit

Die Beitragsverwaltung (bestehend aus Prüfung, Festsetzung, Eintreibung, allenfalls auch Eintreibung von Beiträgen) hat in demokratischen Rechtsstaat nach Maßgabe des Legalitätsprinzips (Art. 18 Abs. 1 BVG) auf Grundlage von gesetzlichen Beitragsregelungen oder auf Grundlage in Ausführung gesetzlicher Bestimmungen erlassener Satzungsregelungen zu erfolgen. Im Anbetracht der Kompliziertheit der Bestimmungen über die gesetzliche KV einerseits und der Vielgestaltigkeit der Versicherungsverhältnisse in der modernen Arbeitswelt andererseits, sowie ferner wegen der großen Zahl der zu beurteilenden Beitragsfälle ist für die Erledigung sämtlicher Aufgaben der Beitragsverwaltung (von der Prüfung über die Einhebung bis zur Eintreibung) ein hochspezialisierter Organisationsapparat erforderlich, der erhebliche Verwaltungskosten verursacht, die bei der Finanzierung der eigentlichen Aufgabe, nämlich der Wahrnehmung der gesetzlichen KV, fehlen. SVK der sonstigen Selbstverwaltung verfügen zumeist eher über einen kleinen Organisationsapparat, sodass vielfach die Erledigung der Beitragseinhebung auf staatliche Behörden oder auf einen anderen SVK mit entsprechend ausgebautem Organisationsapparat übertragen ist (vgl nächstes Kapitel). Bei SVK mit einem für die Beitragseinhebung (einschließlich der Beitragsprüfung) tauglichen Organisationsapparat sind freilich für den Aufbau und die Aufrechterhaltung eines solchen Apparats erhebliche finanzielle Mittel aufzuwenden, die aus Mitgliederbeiträgen stammen und auch anderweitig eingesetzt werden könnten.

Obwohl bei vielen SVK der sonstigen Selbstverwaltung die Beitragseinhebung (einschließlich der Beitragsprüfung) nicht von den Organen des eigenen SVK erledigt wird, weil diese dazu logistisch und personell nicht in der Lage sind (vgl Beispiele im nächsten Kapitel), gibt es auf der anderen Seite auch Beispiele dafür, dass vor allem größere finanzstarke SVK (zB GKK, Rechtsanwaltskammern, Wirtschaftstreuhand-Kammern) über die erforderlichen

logistischen, personellen und finanziellen Ressourcen verfügen, um auch eine Einhebung von Beiträgen in großer Zahl erledigen zu können. Insofern ist beim Kriterium der Geeignetheit ein differenzierter Standpunkt einzunehmen, als es Fälle geben kann, in denen SVK zu Erledigung der Beitragseinhebung geeignet erscheinen. Das ändert freilich nichts am Fehlen des ausschließlichen oder überwiegenden Interesses, wie im vorausgehenden Kapitel dargelegt, sodass es bei der Einsicht bleibt, dass die Einhebung von Beiträgen (einschließlich der Beitragsprüfung) nicht zu den Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs zählt.

B. Historische Interpretation; einfachgesetzliche Rechtslage im Zeitpunkt des Inkrafttretens der B-VG-Novelle BGBl. I 2008/2

Das erzielte Interpretationsergebnis wird bestätigt durch die einfachgesetzliche Rechtslage, die der Verfassungsgeber bei Einführung der Art. 120a ff B-VG vorgefunden hat. Diese Rechtslage ist gekennzeichnet dadurch, dass im Bereich der sonstigen Selbstverwaltung (Art. 120a ff B-VG) die Organisation der Beitragsverwaltung äußerst unterschiedlich geregelt war bzw. ist. Da gibt es zunächst die Fälle, in denen Prüfung, Festsetzung und Einhebung von Beiträgen durch **Organe jenes SVK** erfolgen, von dessen Mitgliedern Beiträge eingehoben werden. Beispielhaft verwiesen sei auf die Einhebung von Sozialversicherungsbeiträgen durch die GKK. Die einschlägigen Vorschriften, namentlich jene über die Prüfung der Grundlagen der Sozialversicherungsprüfung, finden sich im ersten Teil „ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN“ im Abschnitt IV. „Meldungen und Auskunftspflicht“ (§ 33 ff ASVG). Erneut verwiesen sei auf die Zentralbestimmung über die Sozialversicherungsprüfung gemäß § 41a ASVG. Angelegenheiten der Beiträge der Versicherten sind Verwaltungssachen (§ 355 Z 3 ASVG). Eine Regelung, wonach es sich dabei um Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs handle, findet sich im ASVG nicht; daher ist davon auszugehen, dass es sich nach dem Willen des Gesetzgebers um Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs handelt (vgl. *Stöger* in Mosler/Müller/Pfeil (Hg), Der SV-Komm § 32 ASVG RZ 8ff, insbesondere Rz 14 sowie *Kröll/Lienbacher* in Mosler/Müller/Pfeil (Hg), Der SV-Kommentar § 31 ASVG RZ 68, in Bezug auf den Hauptverband), wogegen allerdings nach der hier vertretenen Ansicht verfassungsrechtliche Bedenken obwalten.

Neben der Eigeneintreibung ist im ASVG auch eine weitere Art der Eintreibung (Prüfung) von Beiträgen vorgesehen, nämlich die **Eintreibung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen durch die Organe eines SVK für einen anderen SVK**, wie z.B. die Eintreibung (Prüfung) von Beiträgen für die Unfall- und die Pensionsversicherungsanstalt durch Organe der GKK. Die GKK wirkt in diesen Fällen an der Einhebung (Prüfung) „fremder“ Beiträge mit; es liegt eine Form „mittelbarer“ Beitragsverwaltung vor (vgl. insbesondere § 23 Abs. 5 ASVG: Pflicht zur Mitwirkung an der Durchführung der Unfall- und Pensionsversicherung; § 58 Abs. 6 ASVG: Befugnis der GKK zur Geltendmachung von Beitragsforderungen; Vertretungsbefugnis der GKK; § 63 ASVG: Abfuhr der Beiträge der Unfall- und Pensionsversicherung; § 82 ASVG: Vergütung für die Mitwirkung an fremden Abgaben).

Die rechtspolitischen Vorteile einer solchen Beitragsverwaltung durch Organe eines anderen („fremden“) SVK liegen auf der Hand: Sie sorgt einerseits für eine bessere Auslastung (damit für mehr Effizienz) in der für die Beitragsverwaltung eingerichteten Organisation eines SVK; jener SVK, für den Beiträge eingehoben werden, erspart sich seinerseits die Einrichtung einer eigenen Einhebungs- und Prüforganisation und damit erhebliche Verwaltungskosten. Freilich sind solche Prüf- bzw. Einhebungsleistungen der Organe eines anderen SVK angemessen abzugelten, weil es sachlich nicht gerechtfertigt (Art 7 B-VG) wäre, dass mit den Mitteln des einen SVK, die durch die Mitglieder aufgebracht werden, auch Aufgaben eines anderen SVK

bzw des Bundes mitfinanziert werden (vgl. nochmals die Vergütungsregelung des § 82 ASVG).

Überdies ist fraglich, ob eine solche Mitwirkung von Organen eines SVK an der Erledigung von Aufgaben eines anderen SVK verfassungsrechtlich zulässig ist. In Art. 120b Abs. 3 B-VG findet sich eine verfassungsrechtliche Ermächtigung von SVK lediglich zur Mitwirkung an der „staatlichen Verwaltung“, nicht aber zur Mitwirkung an Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs eines anderen SVK. Gelangt man freilich – so wie hier – zur Ansicht, dass die Eintreibung (Prüfung) von Beiträgen ohnehin eine staatliche Aufgabe ist, dann bietet sich Art. 120b Abs. 3 B-VG als Grundlage für eine solche Mitwirkung an. Von dieser Ansicht ist offensichtlich auch der Gesetzgeber bei Regelung des AKG ausgegangen. Gemäß § 61 Abs. 3 AKG haben Arbeitgeber für bei ihnen beschäftigte Arbeitnehmer die Arbeiterkammerumlage vom Lohn oder Gehalt einzubehalten. Gemäß § 61 Abs. 4 AKG haben die mit der Durchführung der gesetzlichen KV befassten **Sozialversicherungsträger** (also die **GKK**) **im übertragenen Wirkungsbereich** die **Arbeiterkammerumlage** für die bei ihnen versicherten Arbeitnehmer oder – wenn der Arbeitnehmer selbst zur Abfuhr verpflichtet ist – vom Arbeitnehmer einzuheben. Folgerichtig ist weiter angeordnet: „Sie unterliegen insoweit den Weisungen des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz“. Die Arbeiterkammern haben den Sozialversicherungsträgern die Kosten der Einhebung der Arbeiterkammerumlage zu ersetzen (§ 61 Abs. 7 AKG). Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber klar die beiden Verfassungskriterien des Art. 120b Abs. 2 B-VG umgesetzt, nämlich die **ausdrückliche Bezeichnung** der Aufgabe als solche des übertragenen Wirkungsbereichs und die **Weisungsbindung** gegenüber dem obersten Verwaltungsorgan des Bundes. Der Gesetzgeber hat hier zutreffend die Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen als „Aufgabe staatlicher Verwaltung“ (Art. 120b Abs. 2 B-VG) qualifiziert.

Diese Qualifikation ist deshalb nicht weiter verwunderlich, weil im Bereich der sonstigen Selbstverwaltung (Art. 120a ff B-VG) **staatliche Verwaltungsorgane** häufig zur Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen eines SVK zuständig sind. Die Beispiele reichen von der Einhebung von Beiträgen zu Tourismusverbänden (vgl. § 41 Sbg TourismusG LGBL 2003/43: Zuständigkeit des Landesabgabenamts zur Überprüfung und Einhebung der Verbandsbeiträge) über die Einhebung von Jagdbeiträgen (z.B. § 124 Abs. 3 Sbg JagdG: Einhebung der Jagdbeiträge durch Jagdbehörde; § 131 Nö JagdG LGBL 6500 idF 2018/23: Zuständigkeit der Jagdbehörde zur Vollziehung des JagdG, soweit nicht anderes festgelegt ist, was im Bezug auf die Einhebung des Jahresbeitrages nicht der Fall ist) bis hin zur Einhebung der Kammerumlage der WKO (vgl. § 122 WKG).

Gemäß § 126 Abs. 1 WKG ist die Höhe der Kammerumlagen unverzüglich nach ihrer Festsetzung vom Generalsekretariat der Bundeskammer dem **BMF** bekanntzugeben. Die Einhebung der Kammerumlage hat in der Folge durch die **staatlichen Finanzämter** zu erfolgen (vgl. § 20 Abs. 2 Z 4 und § 21 Abs. 2 Z 5 AVOG 2010, worin die Zuständigkeit des Wohnsitz- bzw. Betriebsfinanzamtes festgelegt ist). Der Gesetzgeber sieht hier offensichtlich eine Art Aufgabenteilung vor: Die Festsetzung der Höhe der Kammerumlage erfolgt durch Organe der WKO; hingegen sind für die Vorschreibung, Einhebung, allenfalls auch zwangsweise Eintreibung sowie für die Entscheidung über eine allfällige Rückzahlung zu Unrecht bezahlter Kammerumlagen die staatlichen Finanzbehörden zuständig (vgl. auch § 126 Abs. 2 WKG). Über die Vergütung für die Einhebung der Kammerumlage haben die Bundeskammer und das BMF eine Vereinbarung abzuschließen. Dies alles gilt für die Kammerumlage. Die Grundumlage und eine Sondergrundumlage sind hingegen von der Direktion der Landeskammern vorzuschreiben und einzuheben (§ 127 WKG).

Schließlich ist noch eine weitere Form der Einhebung bzw. Mitwirkung an der Einhebung (Prüfung) von Beiträgen vorgesehen, nämlich die **Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure**, also von natürlichen Personen bzw. von Unternehmungen der Zivilgesellschaft. Gemäß § 90 Abs. 1 Z 2 ÄrzteG hat der Kammervorstand jährlich der Vollversammlung einen Rechnungsabschluss für das abgelaufene Rechnungsjahr vorzulegen. Ferner ist vorgesehen, dass sich die Kammer zur Unterstützung im Zusammenhang mit der Einhebung der Kammerumlage eines „Dritten“ (z.B. eines Unternehmens) bedienen kann. Und im Satz 3 dieser Bestimmungen heißt es: „Die Betrauung eines Dritten ist in der Umlagenordnung zu regeln.“ Die Ärztekammer ist danach ermächtigt, die Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen nicht selbst vorzunehmen, auch nicht einen anderen SVK oder die staatlichen Abgabenbehörden einzuschalten, sondern ein **Unternehmen der Zivilgesellschaft** mit dieser Aufgabe zu betrauen. Eine solche Betrauung scheint in der derzeit geltenden Umlagenordnung der Ärztekammer nicht vorgesehen zu sein.

C. Zwischenergebnis

Fasst man den Überblick über die einfachgesetzlichen Regelungen betreffend die Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen zusammen, wie sie der Verfassungsgesetzgeber in den Jahren 2008/2009 bei Inkrafttreten der Art. 120a ff B-VG vorgefunden hat, kommt man zu folgendem Ergebnis: Das Bild ist nicht einheitlich. Es gibt Fälle der Einhebung (Prüfung) von Beiträgen durch Organe des SVK, dann die Einhebung (Prüfung) durch Organe eines SVK für einen anderen SVK, wobei dies im Fall der Einhebung von Arbeiterkammerumlagen durch die GKK ausdrücklich als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereichs bezeichnet ist, in großer Zahl die Übertragung der Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen auf staatliche Behörden (zB Finanzbehörden des Bundes; Landesabgabenämter) und schließlich die (ausnahmsweise) Möglichkeit der Betrauung von Unternehmen der Zivilgesellschaft mit der Einhebung von Beiträgen.

In dem Zusammenhang verdient Hervorhebung, dass die häufige Übertragung der Einhebung (Prüfung) von Beiträgen auf **staatliche Behörden** ein klares Indiz dafür ist, dass der Gesetzgeber die Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen überwiegend nicht zum eigenen Wirkungsbereich zählt, sondern als eine „Aufgabe staatlicher Verwaltung“ (Art. 120b Abs 2 B-VG) qualifiziert.

V. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der vorangehenden Überlegungen können wie folgt zusammengefasst werden:

1) Im Unterschied zum Gemeindeverfassungsrecht (vgl Art 118 Abs 2 iVm Art 116 Abs 2 B-VG) sind bei der sonstigen Selbstverwaltung die selbständige Haushaltsführung und die Vorschreibung von Beiträgen verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich als Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs festgelegt. Ebenso sind die SVK der sonstigen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich nicht zur Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen für zuständig erklärt (vgl hingegen für Gemeinden § 11 Abs 3 F-VG). Schon diese vom Gemeindeverfassungsrecht erheblich abweichende Verfassungsrechtslage in Bezug auf die sonstige Selbstverwaltung deutet darauf hin, dass die Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen nicht im eigenen Wirkungsbereich zu erfolgen hat.

2) Gemäß dem auch den Gesetzgeber bindenden Effizienzprinzips sowie gemäß Art 120c Abs 2 B-VG hat der Gesetzgeber für SVK der sonstigen Selbstverwaltung eine für die Erledigung übertragener Aufgaben angemessene Ausstattung mit Finanzmitteln (Beiträge und sonstige Mittel) sicherzustellen. Ferner ist die Vollziehung der Beitragsregelungen so zu gestalten, dass die Beiträge und sonstigen Finanzmittel dem jeweiligen SVK vollständig und rechtzeitig zufließen und die Organe des SVK eigenverantwortlich verfügen können. Hingegen lässt sich aus Art 120c Abs 2 B-VG keine Anordnung dergestalt ableiten, dass die Einhebung (einschließlich Prüfung) der Beiträge den eigenen Organen des SVK übertragen werden müsste. Ein solcher Aufgabenvorbehalt zugunsten der Organe des SVK ist dieser Verfassungsbestimmung nicht zu entnehmen.

3) Für die Qualifikation der Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs fehlt es insbesondere am Kriterium „ausschließliches oder überwiegendes Interesse“ der zusammengeschlossenen Mitglieder eines SVK. Zwar gibt es ein starkes Interesse der Mitglieder einer GKK daran, dass die SV-Beiträge – wesentliches Element der Finanzierung der gesetzlichen KV – den Organen der GKK in vollem Umfang und rechtzeitig zufließen und zur Verfügung stehen; von welchen Organen die Beiträge eingehoben und Prüfungen durchgeführt werden, ist hingegen von zweitrangiger Bedeutung. Wenn diese Aufgaben effizienter und kostengünstiger zB durch eine gemeinsame (staatliche) Prüforganisation erledigt werden können, haben daran nicht nur die Mitglieder des SVK, sondern hat daran auch der Staat (Bund) als für die Finanzierung der gesetzlichen KV letztverantwortliche Gebietskörperschaft ein erhebliches Interesse. Denn durch eine effizientere Verwaltung in Form der Einrichtung einer gemeinsamen (staatlichen) Prüforganisation werden die GKK personell und finanziell entlastet. Dadurch eingesparte Mittel können zB zur Übernahme bisher nicht finanzierter Behandlungen oder für eine Beitragssenkung oder die Vermeidung einer Beitragserhöhung verwendet werden.

4) Dafür, dass es sich bei der Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen um keine Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches handelt, spricht schließlich auch die im Zeitpunkt der Erlassung der B-VG-Novelle BGBl I 2008/2 vorgefundene gesetzliche Rechtslage. Die Organisation der Beitragseinhebung (einschließlich Beitragsprüfung) war und ist unterschiedlich geregelt: In einigen Fällen ist Eigeneinhebung durch Organe des jeweiligen SVK vorgesehen. In einer Vielzahl von Fällen sind staatliche Behörden (zB Abgabenbehörden) für die Beitragseinhebung für zuständig erklärt, unter gleichzeitiger Verpflichtung zur rechtzeitigen und vollständigen Weiterleitung eingehobener Beiträge. Diese Bestimmungen sind ein deutliches Indiz dafür, dass die Beitragseinhebung schon in der Vergangenheit überwiegend als „Aufgabe staatlicher Verwaltung“ angesehen wurde. Ferner sind Fälle vorgesehen, in denen Organe eines SVK nicht „eigene“ Beiträge, sondern auch Beiträge anderer SVK einzuheben befugt sind; im Fall der Einhebung der Arbeiterkammerumlage durch die GKK wird diese Aufgabe ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereichs bezeichnet und ist eine Weisungsbindung gegenüber dem obersten Verwaltungsorgan des Bundes festgelegt. Schließlich ist ausnahmsweise (nämlich im ÄrzteG) die Möglichkeit der Betrauung privater Dienstleister mit der Einhebung von Beiträgen vorgesehen.

Zwar ergibt die Betrachtung der einfachgesetzlichen Rechtslage kein einheitliches Bild; abgeleitet werden kann aus ihr aber doch, dass die Organisation der Einhebung (einschließlich Prüfung) von Beiträgen seit jeher zur weitgehenden Disposition des einfachen Gesetzgebers stand und nach dem Gesagten auch heute noch steht.

5) Abschließend komme ich zu dem Ergebnis, dass die beabsichtigte Errichtung einer gemeinsamen (staatlichen) Prüforganisation im Wirkungsbereich des BMF, die auch zur

Erledigung der Sozialversicherungsprüfung (vgl § 41a ASVG) zuständig ist, gegen keine Bestimmung über die verfassungsrechtlichen Grundlagen der sozialen Selbstverwaltung (Art 120a bis 120c B-VG) verstößt. Gesetzlich sicher zu stellen ist, dass die Beitragseinnahmen an die GKK in vollem Umfang und rechtzeitig weiter geleitet werden und den Organen der GKK für die Wahrnehmung der Aufgaben der gesetzlichen KV zur Verfügung stehen.

6) Gemäß § 2 F-VG hat der Bund daher grundsätzlich die Kosten für die Beitragseinhebung (einschließlich Beitragsprüfung) zu tragen. Der Bundesgesetzgeber darf aber eine abweichende Kostentragungsregelung zu Lasten der GKK anordnen, die freilich sachlich gerechtfertigt sein muss.