

# TE Vwgh Erkenntnis 2003/12/18 2002/08/0107

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 18.12.2003

## Index

66/01 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz;

## Norm

ASVG §448 Abs2;

ASVG §448 Abs4;

ASVG §448 Abs5;

ASVG §448;

ASVG §449 Abs1;

ASVG §588 Abs14;

## Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Bernard und die Hofräte Dr. Müller, Dr. Sulyok, Dr. Strohmayer und Dr. Köller als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Müller, über die Beschwerde der Kärntner Gebietskrankenkasse, vertreten durch Dr. Stefan Köck, Rechtsanwalt in 1010 Wien, Seilergasse 16, gegen den Bescheid des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen vom 12. Februar 2002, Zl. 20.201/10-2/2002, betreffend Aufhebung eines Beschlusses des Vorstandes einer Gebietskrankenkasse gemäß § 448 Abs. 4 und 5 ASVG, zu Recht erkannt:

## Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund (Bundesminister für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz) hat der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse Aufwendungen in der Höhe von EUR 991,20 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen. Das Mehrbegehren wird abgewiesen.

## Begründung

Mit dem angefochtenen Bescheid hat die belangte Behörde den am 5. Dezember 2001 gefassten Beschluss des Vorstandes der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse, mit welchem das Büro ermächtigt wurde, die Ausschreibungsmodalitäten für die Besetzung des Dienstpostens eines (zweiten) ständigen Stellvertreters des leitenden Angestellten entsprechend den notwendigen Anforderungen festzulegen, gemäß § 393 Abs. 1 letzter Satz i.V.m. § 448 Abs. 5 letzter Satz ASVG im Aufsichtswege aufgehoben.

Nach der Begründung dieses Bescheides habe der (gemäß § 448 Abs. 2 ASVG als Aufsichtsbehörde gegenüber der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse an sich zuständige) Landeshauptmann von Kärnten das Ersuchen an die belangte Behörde gerichtet, den gegenständlichen Beschluss des Vorstandes der Kärntner Gebietskrankenkasse

aufzuheben.

Nach Hinweis auf die Berechtigung der Aufsichtsbehörde, gemäß § 448 Abs. 5 ASVG Angelegenheiten der Aufsicht jederzeit an sich zu ziehen, verwies die belangte Behörde in der Sache auf die §§ 449 und 460 ASVG, auf die Prüfungsbefugnis des Rechnungshofes und auf die Bestimmung des § 588 Abs. 14 erster Satz ASVG, wonach der auf die Krankenversicherung, Unfallversicherung und Pensionsversicherung jeweils entfallende Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand der Versicherungsträger ab dem Geschäftsjahr 2001 bis zum Geschäftsjahr 2003 auf die Höhe des jeweiligen Verwaltungs- und Verrechnungsaufwandes des Geschäftsjahres 1999 zurückzuführen sei. Die von der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse - so die Begründung der belangten Behörde - in Aussicht genommene Bestellung eines ständigen Stellvertreters des leitenden Angestellten widerspreche dem "in Ausformung des Art. 126c B-VG gemäß § 20 Abs. 1 iVm § 2 Abs. 1 RHG normierten Gebot der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und des Weiteren gegen § 558 Abs. 14

1. Satz ASVG". Die im Vorfeld der zukünftigen Bestellung eines Stellvertreters des leitenden Angestellten einhergehende Ausschreibung sei jedenfalls "als eine wichtige Frage der Zweckmäßigkeit (Wirtschaftlichkeit) zu qualifizieren" und stehe auch mit § 588 Abs. 14 ASVG in Widerspruch. Eine "Einschränkung auf das unumgängliche Maß gemäß § 360 Abs. 1 ASVG" sei dann erreicht, wenn eine weitere Einschränkung der Zahl der Dienstposten die Erfüllung der Aufgaben des Versicherungsträgers ernstlich in Frage stelle. Tragender Grundsatz dieser Gesetzesbestimmung sei das Gebot besonderer Sparsamkeit im Personalwesen. Dieser Grundsatz sei für den Bereich der Sozialversicherung durchaus einleuchtend und verständlich, weil es sich bei den den Sozialversicherungsträgern zur Verfügung stehenden Mitteln im Wesentlichen um solche handle, die aus Pflichtbeiträgen der Versicherten aufgebracht werden müssen.

Die beschwerdeführende Gebietskrankenkasse weise erhebliche Strukturprobleme auf. Eine näher bezeichnete Wirtschaftstreuhandkanzlei habe am 10. Oktober 2001 eine Finanz- und Liquiditätsanalyse für die Zweige der sozialen Krankenversicherung erstellt. Daraus sei zu entnehmen, dass sich die Liquiditätslücke der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse per 30. Juni 2002 auf rund EUR 34.000.000,- und der Deckungsgrad auf 93,80 % belaufe. Die Kärntner Gebietskrankenkasse habe Darlehen aus dem Ausgleichsfonds bezogen. Der Deckungsgrad von 93,80 % bedeute "in relativer Betrachtung" eine "hohe kumulierte Liquiditätslücke" und weise auf gravierende Strukturprobleme hin. Ausgehend von der dargelegten finanziellen Lage der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse sei es nach Ansicht der obersten Aufsichtsbehörde zweckmäßig und geboten, von der Ausschreibung bzw. Bestellung eines zweiten Stellvertreters des leitenden Angestellten Abstand zu nehmen. "Schlanke Strukturen der Verwaltungsorganisation - wie diese in der Privatwirtschaft üblich sind -" dürften durchaus auch und müssten sogar auf Grund der für die Gebarung normierten Gebote der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit "für öffentlich-rechtliche Körperschaften eingefordert werden, zumal die zweiköpfige Führung (also ein leitender Angestellter und ein Stellvertreter) bei anderen Sozialversicherungsträgern durchaus schon Gang und Gäbe" sei.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, Rechtswidrigkeit des Inhaltes und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend machende Beschwerde.

Die belangte Behörde hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Die den Abschnitt VI des ASVG ("Aufsicht des Bundes") einleitenden §§ 448 und 449 ASVG in der Fassung BGBl. I Nr. 138/1998 lauten - unter Bedachtnahme auf § 13 Bundesministeriengesetz 1986 - auszugsweise:

"Aufsichtsbehörden

§ 448. (1) Die Versicherungsträger und der Hauptverband samt ihren Anstalten und Einrichtungen unterliegen der Aufsicht des Bundes. Die Aufsicht ist vom Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen als oberster Aufsichtsbehörde auszuüben.

(2) Die unmittelbare Handhabung der Aufsicht über die einzelnen Versicherungsträger obliegt, wenn sich der Sprengel des Versicherungsträgers nicht über mehr als ein Land erstreckt, bei Trägern der Krankenversicherung nur, wenn sie nicht mehr als 400 000 Versicherte aufweisen, dem nach dem Sprengel des Versicherungsträgers zuständigen

Landeshauptmann. Gegenüber den sonstigen Versicherungsträgern und gegenüber dem Hauptverband ist der Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen zur unmittelbaren Ausübung der Aufsicht berufen.

(3) Der Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen kann bestimmte Bedienstete der obersten Aufsichtsbehörde mit der Aufsicht über die Versicherungsträger (den Hauptverband) betrauen, die seiner unmittelbaren Aufsicht unterstehen; der Landeshauptmann kann bestimmte Bedienstete der unmittelbaren Aufsichtsbehörde mit der Aufsicht über die Versicherungsträger betrauen, die seiner unmittelbaren Aufsicht unterstehen; der Bundesminister für Finanzen kann zu den Sitzungen der Verwaltungskörper der im § 427 Abs. 1 Z 2 bis 5 genannten Versicherungsträger und des Hauptverbandes einen Vertreter zur Wahrung der finanziellen Interessen des Bundes entsenden. ...

(4) Der Vertreter der Aufsichtsbehörde kann gegen Beschlüsse eines Verwaltungskörpers, die gegen eine Rechtsvorschrift verstoßen, der Vertreter des Bundesministers für Finanzen gegen Beschlüsse, welche die finanziellen Interessen des Bundes berühren, Einspruch mit aufschiebender Wirkung erheben. Der Vorsitzende hat die Durchführung des Beschlusses, gegen den Einspruch erhoben worden ist, vorläufig aufzuschieben und die Entscheidung der Aufsichtsbehörde, bei einem Einspruch des Vertreters des Bundesministers für Finanzen die Entscheidung des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen, die dieser im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen zu treffen hat, einzuholen.

(5) Wo in sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften von der 'Aufsichtsbehörde' die Rede ist, ist hierunter die unmittelbare Aufsichtsbehörde zu verstehen. Der Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen ist jedoch als oberste Aufsichtsbehörde jederzeit berechtigt, eine Aufgabe, die der unmittelbaren Aufsichtsbehörde zukommt, an sich zu ziehen.

#### Aufgaben der Aufsicht

§ 449. (1) Die Aufsichtsbehörden haben die Gebarung der Versicherungsträger (des Hauptverbandes) zu überwachen und darauf hinzuwirken, dass im Zuge dieser Gebarung nicht gegen Rechtsvorschriften verstoßen wird. Sie können ihre Aufsicht auf Fragen der Zweckmäßigkeit erstrecken; sie sollen sich in diesem Falle auf wichtige Fragen beschränken und in das Eigenleben und die Selbstverantwortung der Versicherungsträger (des Hauptverbandes) nicht unnötig eingreifen. Die Aufsichtsbehörden können in Ausübung des Aufsichtsrechtes Beschlüsse der Verwaltungskörper aufheben."

§ 449 Abs. 2 bis 4 ASVG regeln bestimmte - im Beschwerdefall nicht in Rede stehende - Kontrollbefugnisse der Aufsichtsbehörden.

Die beschwerdeführende Partei zieht zunächst die Zuständigkeit der belangten Behörde zur Erlassung des angefochtenen Bescheides in Zweifel. Darin ist ihr aber der klare Wortlaut des § 448 Abs. 5 ASVG entgegenzuhalten: danach kann die oberste Aufsichtsbehörde in der - zulässigerweise auch in unmittelbarer Bundesverwaltung (vgl. Art. 102 Abs. 2 B-VG) zu führenden - Angelegenheit des Sozialversicherungswesens Aufgaben der Aufsichtsbehörde (zu deren Wahrnehmung im Falle der Kärntner Gebietskrankenkasse gemäß § 448 Abs. 2 ASVG an sich der Landeshauptmann von Kärnten zuständig wäre) jederzeit an sich ziehen. Das Gesetz bietet keinen Hinweis dafür, dass ein solches "An-sich-ziehen" gerade dann unzulässig wäre, wenn der in erster Linie zuständige Landeshauptmann seine Kompetenz als Aufsichtsbehörde aus welchen Gründen immer nicht wahrnimmt, sondern die oberste Aufsichtsbehörde um Übernahme der Entscheidungsbefugnis ausdrücklich ersucht. Die belangte Behörde war zwar nicht verpflichtet, wohl aber berechtigt diesem Ersuchen zu entsprechen; sie war daher zur Erlassung des angefochtenen Bescheides zuständig.

Auch die übrigen Verfahrensvoraussetzungen für eine Entscheidung durch die belangte Behörde lagen vor: wie dem bei den Verwaltungsakten befindlichen Protokoll der 15. Vorstandssitzung der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse vom 12. Dezember 2001 entnommen werden kann, hat der Vertreter des Landeshauptmannes von Kärnten zu dem unter TO 12 gefassten - eingangs näher dargestellten - Beschluss des Vorstandes zu Protokoll gegeben, dass er aus den Gründen der "wesentlichen Zweckwidrigkeit ... einen Einspruchsvorbehalt" zu diesem Beschluss anmelde, über den die Aufsichtsbehörde zu befinden haben werde. Ungeachtet dessen, dass (offenbar vorsichtsweise) ein schriftlich formulierter Einspruch mehrere Tage später nachgereicht wurde - dessen Rechtzeitigkeit hier dahingestellt bleiben kann - wurde mit diesen Einwänden - würdigt man sie verständlich - in der Vorstandssitzung in gerade noch ausreichender Weise zum Ausdruck gebracht, dass hiermit ein der Aufsichtsbehörde zur Entscheidung

vorzulegender Einspruch gegen den Beschluss des Vorstandes iS des § 448 Abs. 4 ASVG erhoben werden sollte.

Was den Maßstab der Aufsicht betrifft, so darf die Aufsichtsbehörde nur insoweit ihre Aufsicht auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit erstrecken, als die Rechtmäßigkeit alternativen Organverhaltens dies zulässt (vgl. das Erkenntnis vom 30. April 2002, Zl. 2001/08/0143). Wenn daher eine bestimmte Maßnahme eines Sozialversicherungsträgers rechtlich geboten ist, so darf ein diese Maßnahme bewirkender Beschluss eines Verwaltungsorgans von der Aufsichtsbehörde nicht aus Zweckmäßigkeitsgründen aufgehoben werden. Ist ein solcher Beschluss hingegen rechtswidrig, dann ist er ohne Bedachtnahme auf Fragen der Zweckmäßigkeit schon aus diesem Grund aufsichtsbehördlich zu beheben (vgl. das Erkenntnis vom 5. Oktober 1966, Zl. 1091/66). Im Beschwerdefall wurde weder behauptet noch ist ersichtlich, dass die Besetzung bzw. Ausschreibung der vakanten Planstelle rechtlich geboten wäre.

Die Prüfung der Zweckmäßigkeit des Beschlusses eines Organes der Selbstverwaltung durch die Aufsichtsbehörde unterliegt aber noch weiteren Beschränkungen: Mit der vom Gesetzgeber vorgesehenen Einrichtung der Sozialversicherungsträger in der Organisationsform der Selbstverwaltung, d.h. in Weisungsfreiheit gegenüber dem Bundesminister (vgl. dazu das jüngst ergangene Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 10. Oktober 2003, G 222/02, G 1/03), stünde nämlich eine Zweckmäßigkeitskontrolle, die in jede von der Aufsichtsbehörde als unzulässig empfundene Entscheidung eingreifen und damit in jeder Hinsicht dem Willen der Aufsichtsbehörde zum Durchbruch verhelfen könnte, in Widerspruch. Soweit daher § 449 Abs. 1 ASVG die Aufsichtsbehörde ermächtigt, die Aufsicht auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit zu erstrecken, ihr gleichzeitig aber aufträgt, in "das Eigenleben und die Selbstverantwortung der Versicherungsträger nicht unnötig" einzugreifen, kommt im Gesetz zum Ausdruck, dass Beschlüsse der Organe der Selbstverwaltung nur insoweit einer Zweckmäßigkeitskontrolle unterliegen, als sie (erstens) entsprechend dem Gesetzeswortlaut "wichtige Angelegenheiten" betreffen und als sie (zweitens) die von dem jeweiligen Beschluss angestrebten (oder anzustrebenden) Ziele offenkundig verfehlen, d. h. grob zweckwidrig sind (vgl. auch Korinek in: Tomandl, System des österreichischen Sozialversicherungsrechts, 4.2.5.).

Den Organen der Selbstverwaltung kommt bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit der von ihnen beabsichtigten Maßnahmen und Vorhaben somit nach dem Sinn des Gesetzes eine Einschätzungsprärogative zu, der die Aufsichtsbehörde - abgesehen von der ihr in erster Linie obliegenden Rechtmäßigkeitsaufsicht - nur dann mit Erfolg entgegenzutreten vermag, wenn sie in einer wichtigen Frage eine grobe Verfehlung der von der Selbstverwaltung nach dem Gesetz grundsätzlich eigenverantwortlich zu berücksichtigenden Zielvorgaben darzulegen vermag.

Eine solche Beurteilung von Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten entzieht sich ihrerseits insoweit einer nachprüfenden Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof, als es dem Verwaltungsgerichtshof nicht zukommt, eigene Zweckmäßigkeitsüberlegungen an Stelle jener der Aufsichtsbehörde zu setzen. Dem Verwaltungsgerichtshof obliegt jedoch die nachprüfende Kontrolle eines Zweckmäßigkeitsurteiles - ähnlich der Ermessenskontrolle - dahin, ob die belangte Behörde ein gesetzmäßiges Verfahren durchgeführt, sowie ferner, ob sie alle nach der Lage des Falles maßgeblichen Umstände in ihre Überlegungen einbezogen, diese denkmöglich gewichtet und den ihr dabei zukommenden Beurteilungsspielraum nicht überschritten hat (vgl. dazu das Erkenntnis vom heutigen Tage, Zl. 2003/08/0134).

Die belangte Behörde gründet den angefochtenen Bescheid im Wesentlichen auf die Überlegung, dass es angesichts der Strukturprobleme der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse (Finanzierungslücke von rd. EUR 34 Mio, Deckungsgrad 93,8%) unzulässig sei, die vakante Stelle des in der Satzung vorgesehenen zweiten Stellvertreters des leitenden Angestellten zur Besetzung auszuschreiben. Es sei "die zweiköpfige Führung" bei anderen Sozialversicherungsträgern bereits "Gang und Gäbe".

Damit verkennt die belangte Behörde die Aufgabenstellung der Zweckmäßigkeitsprüfung:

Wenn es - wie zwischen den Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nicht weiter strittig ist - die Mustersatzung bzw. in deren Umsetzung die Satzung der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse mit Genehmigung der jeweiligen Aufsichtsbehörde in das Ermessen des Vorstandes der Gebietskrankenkasse stellt, mehr als einen Stellvertreter des leitenden Angestellten zu bestellen, und der geltende (ebenfalls genehmigte) Dienstpostenplan (§ 460 Abs. 1 letzter Satz ASVG) einen zweiten Stellvertreter vorsieht, dann betrifft die - in Ausübung des ihm eingeräumten Ermessens getroffene - Entscheidung des Vorstandes der Gebietskrankenkasse, diese Stelle

auszuschreiben (womit freilich auch eine gewisse Vorentscheidung für das "Ob" der Nachbesetzung verbunden sein wird), keine wichtige, Belange außerhalb der Selbstverwaltung berührende Angelegenheit, die neben der Rechtmäßigkeits- auch noch einer Zweckmäßigkeitsprüfung durch die Aufsichtsbehörde unterläge.

Auch der Hinweis der belangten Behörde auf § 460 Abs. 1 letzter Satz ASVG ist insoweit verfehlt, als es bereits die Aufgabe des jeweiligen Dienstpostenplans ist, die Zahl der Dienstposten auf das unumgängliche Maß zu beschränken. Die Aufsichtsbehörde hat daher nach rechtswirksamer (auch der Zweckmäßigkeitsaufsicht der Aufsichtsbehörde unterliegender) Festlegung des Dienstpostenplans durch die zuständigen Organe des Selbstverwaltungskörpers nicht schon aus Anlass einer einzelnen Personalmaßnahme des Sozialversicherungsträgers - soweit diese von Organen vorzunehmen ist, deren Beschlüsse der Beeinspruchung durch die Aufsichtsbehörde unterliegen - zu untersuchen, ob diese dem genannten Grundsatz entspricht, sondern nur mehr ihre Übereinstimmung mit dem Dienstpostenplan zu prüfen.

An dieser Beurteilung vermag auch der Hinweis auf § 588 Abs. 14 ASVG nichts zu ändern. § 588 Abs. 14 ASVG ist lediglich eine Zielbestimmung, die hinsichtlich der Mittel, mittels welcher die Sozialversicherungsträger dieses Ziel erreichen sollen, völlig offen ist, und deren Wahl somit den Sozialversicherungsträgern überlassen ist. Es liegt daher in der Eigenverantwortung der einzelnen Sozialversicherungsträger, durch welche Maßnahmen das vorgegebene Ziel der Rückführung des Verwaltungsaufwandes auf jenen des Geschäftsjahres 1999 verfolgt wird (vgl. das bereits erwähnte Erkenntnis vom 30. April 2002, Zl. 2001/08/0143).

Der angefochtene Bescheid war daher wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben.

Die Kostenentscheidung gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. II Nr. 333/2003. Das auf den Ersatz der Umsatzsteuer und der Eingabegebühr gerichtete Mehrbegehren war abzuweisen, weil die Umsatzsteuer in den Pauschalsätzen der genannten Verordnung enthalten ist und die Eingabengebühr im Hinblick auf § 109 ASVG nicht anfallen konnte.

Wien, am 18. Dezember 2003

**European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VwGH:2003:2002080107.X00

**Im RIS seit**

29.01.2004

**Zuletzt aktualisiert am**

07.10.2008

**Quelle:** Verwaltungsgerichtshof VwGH, <http://www.vwgh.gv.at>

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)