jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vwgh Erkenntnis 1993/9/21 93/08/0032

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 21.09.1993

Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;
40/01 Verwaltungsverfahren;
66/01 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz;

Norm

ASVG §32 Abs1;
ASVG §435 Abs1 Z4;
ASVG §448 Abs1;
ASVG §449 Abs1;
ASVG §453 Abs1;
ASVG §455 Abs1;
ASVG §455 Abs2;
AVG §56;
VwRallg;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Liska und die Hofräte Dr. Knell, Dr. Müller, Dr. Novak und Dr. Sulyok als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Schwächter, über die Beschwerde der Salzburger Gebietskrankenkasse, vertreten durch Dr. E, Rechtsanwalt in S, gegen den Bescheid des Bundesministers für Arbeit und Soziales vom 12. Jänner 1993, Zl. 26.524/6-5/92, betreffend Versagung der Genehmigung einer Satzungsänderung, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund (Bundesminister für Arbeit und Soziales) hat der Beschwerdeführerin Aufwendungen in der Höhe von S 11.120,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Die Hauptversammlung der beschwerdeführenden Gebietskrankenkasse hat am 12. Dezember 1991 die 8. Änderung ihrer Satzung beschlossen; diese enthält in insgesamt fünf Punkten Änderungen der §§ 22 (Einführung eines neuen Abs. 3), 41 (Anfügung eines Abs. 15), 44, 46 sowie eine Änderung des Anhanges 1 betreffend die Leistung eines Kostenzuschusses für bestimmte, näher bezeichnete Arten des Zahnersatzes. Diese Änderungen sollten mit 1. Jänner 1992 in Kraft treten, Art. I Z. 1 (diese Änderung des § 22 Abs. 3 - neu - sieht vor, daß für Dienstgeber, die ihre Beiträge

nach dem Lohnsummenverfahren abrechnen und sich verpflichten, die Beitragsentrichtung in Form eines Bankeinzugsverfahrens vorzunehmen, die gemäß § 59 Abs. 1 ASVG geltende Frist, nach deren Ablauf Verzugszinsen zu berechnen sind, jeweils am 11. des auf den Beitragszeitraum folgenden Kalendermonats beginnt), sollte am 1. März 1992 in Kraft treten.

Mit Schreiben vom 18. Dezember 1991 beantragte die Beschwerdeführerin die Genehmigung dieser Satzungsänderung durch den Bundesminister für Arbeit und Soziales (die belangte Behörde) gemäß § 455 Abs. 1 ASVG.

Mit Schreiben vom 25. Februar 1992 forderte die belangte Behörde die Beschwerdeführerin zu einer Stellungnahme zu folgenden Punkten auf: Zu Art. I Punkt 1 der vorgesehenen Satzungsänderung wurde darauf hingewiesen, daß gemäß § 58 Abs. 1 ASVG die allgemeinen Beiträge am letzten Tag des Kalendermonates fällig seien, in den das Ende des Beitragszeitraumes falle, sofern die Beiträge nicht gemäß Abs. 3 vom Träger der Krankenversicherung dem Beitragsschuldner vorgeschrieben würden. Die gemäß Abs. 3 vorgeschriebenen Beiträge seien mit Ablauf des zweiten Werktages nach der Aufgabe der Beitragsvorschreibung zur Post bzw. mit dem Zeitpunkt der Zustellung durch Organe der Träger der Krankenversicherung fällig. Würden Beiträge nicht innerhalb von elf Tagen nach der Fälligkeit eingezahlt, so seien gemäß § 59 Abs. 1 ASVG von diesen rückständigen Beiträgen, wenn nicht gemäß § 113 Abs. 1 ein Beitragszuschlag vorgeschrieben werde, Verzugszinsen in einem Hundertsatz der rückständigen Beiträge zu entrichten. Gemäß § 59 Abs. 3 ASVG könne die Satzung des Trägers der Krankenversicherung für bestimmte Gruppen von Beitragsschuldnern - soweit es aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung erforderlich sei - den in Abs. 1 vorgesehenen Zeitraum von elf Tagen mit einem anderen als den dort angegebenen Zeitpunkt beginnen lassen. Gegen die vorgesehene Satzungsänderung des § 22 Abs. 3 (wonach diese Frist bei Dienstgebern, welche Beiträge nach dem Lohnsummenverfahren abrechnen und die sich verpflichten, die Beitragsentrichtung in Form eines Bankeinzugsverfahrens vorzunehmen, die Frist des § 59 Abs. 1 ASVG erst am 11. DES AUF DEN BEITRAGSZEITRAUM FOLGENDEN KALENDERMONATS beginnen soll) bestünde das Bedenken, daß sich die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Höhe der Beitragsrückstände der Dienstgeber im Verhältnis zu den im Berichtsmonat fälligen Beiträgen mit durchschnittlich 30 % "permanent an der Spitze aller Krankenversicherungsträger" befinde. Eine Satzungsänderung in der beantragten Form würde daher bei der Beschwerdeführerin zu einem erheblichen Ausfall an Verzugszinsen führen, der zwar die Beschwerdeführerin wirtschaftlich nur zu rund 15 %, die "Fremdbeitragsgläubiger" jedoch zu insgesamt rund 85 % (davon allein die Pensionsversicherungsträger mit über 60 %) treffen würde. Schon aufgrund der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Bundesbeitrag, aber auch der übrigen als bekannt vorauszusetzenden Folgen auf die Beitragsabfuhr, müßten daher gegen die in Aussicht genommene Satzungsänderung aus der Sicht und nach dem derzeitigen Wissensstand der belangten Behörde Bedenken geltend gemacht werden. Es seien auch den vorgelegten Unterlagen keine Gründe dafür zu entnehmen, warum eine Erstreckung der verzugszinsenfreien Zahlungsfrist gerade für die in dieser Bestimmung genannte Gruppe der Beitragsschuldner aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung erforderlich sein sollte. Zu der in Art. I Punkt 5 vorgesehenen Satzungsänderung (Erhöhung der Zuschüsse für bestimmte Arten des Zahnersatzes von S 1.000,-- auf S 1.500,-- pro Einheit) bestehe das Bedenken, daß Angaben über die zu veranschlagenden finanziellen Auswirkungen dieser Satzungsänderung in den von der Beschwerdeführerin vorgelegten Unterlagen nicht enthalten seien. Es könne daher lediglich dazu festgestellt werden, daß die im Zusammenhang mit derartigen Zuschüssen gesetzlich vorgesehene Bedachtnahme auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Versicherungsträgers zunächst gegen die Bewilligung eines derart hohen Zuschusses spreche. Diese Feststellung basiere auf der Gebarungsentwicklung der Beschwerdeführerin, die sich im Geschäftsjahr 1986 bis 1990 im wesentlichen von einem Gebarungsüberschuß im Jahre 1986 von (rund) S 66 Mio in einen Gebarungsabgang für das Jahr 1990 von (rund) S 16 Mio verschlechtert habe. Im Jahr 1991 erwarte die Kasse einen "Mehraufwand" in der Höhe von rund S 74 Mio, wobei die vorläufige Erfolgsrechnung zum 30. September 1991 einen "Mehraufwand" von S 9,2 Mio aufweise. Auch wenn die Beschwerdeführerin im Vergleich zu anderen Gebietskrankenkassen zum 31. Dezember 1990 noch über eine relativ hohe Reserve an liquiden Mitteln verfügt habe, die zur Deckung von rund 3,3 durchschnittlichen Monatsaufwendungen ausgereicht habe, müsse bei Fortdauer der negativen Gebarungsentwicklung mit einem kontinuierlichen Abbau der liquiden Reserven gerechnet werden. Hinzu komme, daß nach den vorläufigen Erfolgsrechnungen zum 30. September 1991 die Beschwerdeführerin als eine von drei Gebietskrankenkassen ein negatives Gebarungsergebnis nachweise, die Erhöhungen der Aufwandspositionen für Zahnbehandlung und Zahnersatz (gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres) im Durchschnitt aller Gebietskrankenkassen mit jeweils 6,8 bzw. 7,8 %, jene der Beschwerdeführerin jedoch "mit 2,3 bzw. 31,3 %

veranschlagt" würde, das Verhältnis dieser beiden Positionen zur Summe der Versicherungsleistungen bei allen Gebietskrankenkassen im Durchschnitt bei 8,23 % liege, bei der Beschwerdeführerin jedoch bei 9,21 %, das Verhältnis der Summe dieser beiden Positionen der Beschwerdeführerin zur Summe dieser Positionen bei allen Gebietskrankenkassen bei 7,09 %, das Verhältnis der Summe der Versicherungsleistungen der Beschwerdeführerin zur Summe der Versicherungsleistungen aller Gebietskrankenkassen nur bei 6,33 % liege. Daraus ergebe sich, daß bereits im Beobachtungszeitraum die Aufwendungen der Beschwerdeführerin für Zahnbehandlungen und Zahnersatz im Vergleich sowohl zu anderen Gebietskrankenkassen als auch im Vergleich zu den Gesamtaufwendungen für Versicherungsleistungen im Kassenbereich überproportional hoch seien. Dazu kämen die anläßlich der Überprüfungen im Vertragspartnerbereich gewonnenen Erkenntnisse, wonach die Vermutung gerechtfertigt erscheine, daß auf die Höhe derartiger Zuschüsse zu Leistungen mit freier Honorargestaltung bei der Bemessung der Honorare bereits entsprechend Bedacht genommen werde und erfahrungsgemäß eine Erhöhung dieser Zuschüsse sich vorwiegend als Transferleistung zugunsten der Honorarempfänger, nicht aber ausschließlich oder wenigstens vorwiegend als Leistung zugunsten der Versicherten erweise. Auch diese Überlegung spreche für eine restriktive Gestaltung der Zuschußhöhe und sie gebe Anlaß zur Feststellung, daß es beim derzeitigen Informationsstand der belangten Behörde zumindest zweifelhaft erscheine, ob das Erfordernis einer den Umständen nach angemessenen zahnärztlichen Versorgung im Zuständigkeitsbereich der Beschwerdeführerin den ins Auge gefaßten Spitzenwert für einen satzungsmäßigen Zuschuß bei dem Vergleich mit anderen Gebietskrankenkassen rechtfertige.

In ihrer Stellungnahme vom 24. März 1992 führte die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Verlängerung der Frist für die Entrichtung der Beiträge aus, daß sich die Beitragsrückstände der Beschwerdeführerin daraus ergäben, daß die EDV-mäßige Erstellung der Beitragsvorschreibung erst um den

20. bis 24. des dem Beitragsmonat folgenden Monats erfolge, während die übrigen Gebietskrankenkassen die Beitragsvorschreibungen bereits um den 15. eines Monats erstellen und versenden würden. Dadurch verschiebe sich gegenüber den anderen Krankenkassen das Ende der Einzahlungsfrist bei der Beschwerdeführerin regelmäßig in die Zeit zwischen dem 5. und 9. des dem Vorschreibemonat folgenden Monats. Die Folge davon sei, daß der Großteil der Beiträge erst in den ersten Tagen des dem Vorschreibemonat folgenden Monats eingezahlt würden. Die spätere Erstellung der Beitragsvorschreibung bringe den Vorteil, daß auch auf allenfalls verspätet einlangende Anmeldungen, Lohnänderungsanzeigen und Beitragsgruppenänderungen noch Bedacht genommen werden könne, sodaß es bei der Beschwerdeführerin verhältnismäßig wenig rückwirkende Berichtigungen von Beitragsvorschreibungen gebe. Unbestritten sei der durch die spätere Beitragsvorschreibung eintretende geringfügige Zinsenverlust. Hinsichtlich des Fristenlaufes werde auf die Satzung anderer Gebietskrankenkassen verwiesen, die zum Teil über, zum Teil unter der von der Hauptversammlung beschlossenen (neuen) Einzahlungsfrist lägen. Im Gegensatz zu den anderen genannten Kassen gelte die Fristverlängerung nach der geplanten Satzungsänderung nur für jene Selbstabrechnerbetriebe, welche sich verpflichteten, die Beitragsentrichtung in Form eines Bankeinzugsverfahrens vorzunehmen, wodurch "erwiesenermaßen auch eine bessere Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in der Verwaltung gegeben" sei. Betriebe mit Bankeinzugsverfahren würden die höchste Einzahlungsquote aufweisen. Es komme selten zu Mahnungen und Exekutionen. Überdies würden Selbstabrechnerbetriebe durch Übernahme von ansonsten von den Kassen zu leistenden Verwaltungsarbeiten diese arbeitsmäßig entlasten. Im Fall eines Umstieges der Selbstabrechner auf einen Vorschreibebetrieb würde ein für die Kasse nicht unbeträchtlicher zusätzlicher Personalaufwand entstehen. Hinsichtlich der Erhöhung des Kostenzuschusses wies die Beschwerdeführerin darauf hin, daß die Gebarungsabgänge in den Jahren 1989, 1990 und 1991 auf massive Mehraufwendungen in verschiedenen Leistungsbereichen, darunter auch im Krankenanstalten- Zusammenarbeitsfonds, seine Begründung finde, sowie ferner, daß an den Gebäuden der Beschwerdeführerin erforderliche Umbau- und Sanierungsarbeiten durchgeführt worden seien, die ein betragsmäßiges Volumen von S 130 bis 140 Mio erreicht hätten. Die im übrigen seit Jahren und Jahrzehnten anhaltende günstige Gebarungsentwicklung sei ein Grund dafür, allfällige Leistungsmehraufwendungen nicht nur an Vertragspartner weiterzuleiten, sondern auch als Erhöhung von Kostenzuschüssen direkt dem Versicherten zugute kommen zu lassen. Die Aufwendungen für Zahnbehandlung seien bei der Beschwerdeführerin von 1990 auf 1991 rund um 6,8 % gestiegen, die Aufwendungen für Zahnersatz jedoch nur um 1,2 %, die Gesamtaufwendungen für Zahnbehandlung und Zahnersatz um 5,44 %. Die Gesamtbeiträge seien um 8,53 % angestiegen. Unter der Annahme, daß die Anzahl der im Jahr 1990 verrechneten Zuschußleistungen für Kronen, Stiftzähne und Brückenglieder gleich blieben, werde aufgrund der beschlossenen Satzungsänderungen jährlich ein Mehraufwand von S 8,7 Mio entstehen. Es treffe zu, daß Erhöhungen des Kostenzuschusses auch in den Honorarnoten der frei praktizierenden Behandler

ihren Niederschlag finden würden. Dem könne aber nur dadurch gesteuert werden, daß von der "kostenregulierenden Wirkung" der Zahnambulatorien der Krankenversicherungsträger in der Weise Gebrauch gemacht würde, daß dort künftig auch festsitzender Zahnersatz zu erschwinglichen Preisen hergestellt werden dürfe. Da der ins Auge gefaßte Termin zum Inkrafttreten der Satzungsänderung (1. Jänner 1992 bzw. 1. März 1992 bezüglich der Einzahlungsfrist für Selbstabrechnerbetriebe) bereits verstrichen sei, werde das Bundesministerium ersucht, die Genehmigung zu den beschlossenen Satzungsänderungen erst mit dem auf die Verlautbarung dieser Satzungsbestimmungen in der Fachzeitschrift "Soziale Sicherheit" folgenden Monatsersten zu erteilen.

Mit Schreiben vom 4. Mai 1992 übermittelte die belangte Behörde der Beschwerdeführerin "eine mit dem Genehmigungsvermerk versehene Ausfertigung der von der Hauptversammlung ... am 12.12.1991 beschlossenen Satzungsänderungen" und teilte in diesem Schreiben die Begründung hinsichtlich der Versagung der Genehmigung des Art. I Z. 1 (Verlängerung der Einzahlungsfrist), des Art. I Z. 5 (Erhöhung des Zuschusses für Zahnersatz) und des Art. II Z. 2 (Inkrafttreten des Art. I Z. 1) mit.

Die gegen den Genehmigungsvermerk und die beigegebene Begründung vom 4. Mai 1992 erhobene Beschwerde der Salzburger Gebietskrankenkasse wurde mit Beschluß des Verwaltungsgerichtshofes vom 20. Oktober 1992, Zl. 92/08/0141, mit der Begründung zurückgewiesen, daß zwar eine Beurkundung der Genehmigung bzw. teilweisen Versagung der Satzungsänderung vorliege, jedoch ein Bescheid darüber noch nicht erlassen sei.

Mit Bescheid vom 12. Jänner 1993 hat die belangte Behörde den von der Hauptversammlung der Beschwerdeführerin am 12. Dezember 1991 beschlossenen und zur Genehmigung vorgelegten Bestimmungen des Art. I Z. 1 (§ 22 Abs. 3 neu der Satzung), des Art. I Z. 5 (Anhang 1 zur Satzung, Punkt II lit. b) und des Art. II Z. 2 (Wirksamkeitsbeginn des Art. I Z. 1 der Satzungsänderung) der 8. Änderung der Satzung der Salzburger Gebietskrankenkasse die Genehmigung versagt.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, Rechtswidrigkeit des Inhaltes 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:

Das Beschwerdevorbringen verteidigt einerseits die sachlichen Erwägungen der Beschwerdeführerin, die den nicht genehmigten Satzungsänderungen zugrunde gelegen seien, und zieht in ihrer "allgemeinen Beschwerdebegründung" die Berechtigung der belangten Behörde in Zweifel, sich "durch die Nichterteilung der Genehmigung von Satzungsänderungen über einen wohlbegründeten Beschluß der Hauptversammlung" hinwegzusetzen, "welcher noch dazu einstimmig gefaßt worden" sei. Es müsse dem einzelnen Sozialversicherungsträger zugebilligt werden, daß er aufgrund besserer, weil unmittelbarer Kenntnis der wirtschaftlichen und sonstigen Gegebenheiten im eigenen Bereich richtige, verantwortungsvolle und dem Gesetz entsprechende Entscheidungen treffe. So gesehen müsse der angefochtene Bescheid "als unnötiger Eingriff in die Selbstverwaltung der Salzburger Gebietskrankenkasse" angesehen werden.

Dieses Vorbringen der Beschwerdeführerin erweist sich im Ergebnis als berechtigt.

Die (zur Durchführung der gesetzlichen Sozialversicherung in ihren verschiedenen Zweigen berufenen) Versicherungsträger sind - ebenso wie der Hauptverband der Sozialversicherungsträger - gemäß § 32 Abs. 1 erster Satz ASVG Körperschaften des öffentlichen Rechts und haben Rechtspersönlichkeit.

Ihre Organe ("Verwaltungskörper"), sind gemäß § 419 Abs. 1 ASVG (u.a.) die Hauptversammlung, der Vorstand und der Überwachungsausschuß; sie bestehen gemäß § 420 Abs. 1 ASVG - bezogen auf die beschwerdeführende Gebietskrankenkasse - aus Vertretern der Dienstnehmer und der Dienstgeber.

Gemäß § 435 Abs. 1 Z. 4 ASVG obliegt der Hauptversammlung die Beschlußfassung über die Satzung und deren Änderung.

Gemäß § 453 Abs. 1 ASVG hat die Satzung aufgrund der Vorschriften dieses Bundesgesetzes, soweit diese nicht der Regelung durch Krankenordnung überlassen ist, die Tätigkeit der Versicherungsträger (des Hauptverbandes) zu regeln und insbesondere Bestimmungen über die Vertretung der Versicherungsträger (des Hauptverbandes) nach außen (Z.

1), über die Form der Kundmachungen und rechtsverbindlichen Akte (Z. 2) und über die Geschäftsführung der Verwaltungskörper (Z. 3) zu enthalten.

Gemäß § 448 Abs. 1 ASVG unterliegen die Versicherungsträger und der Hauptverband samt ihren Anstalten und Einrichtungen der Aufsicht des Bundes. Gemäß § 449 Abs. 1 ASVG haben die Aufsichtsbehörden die Gebarung der Versicherungsträger (des Hauptverbandes) dahin zu überwachen, daß Gesetz und Satzung, sowie die darauf beruhenden sonstigen Rechtsvorschriften beachtet werden. 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.

Gemäß § 455 Abs. 1 ASVG bedarf die Satzung mit ihren Änderungen der Genehmigung durch den Bundesminister für soziale Verwaltung (nunmehr: Bundesminister für Arbeit und Soziales); sie sind binnen vier Monaten nach der Genehmigung in der Fachzeitschrift "Soziale Sicherheit" zu verlautbaren. Nach Abs. 2 dieser Gesetzesstelle hat der Hauptverband für den (hier maßgebenden) Bereich der Krankenversicherung eine Mustersatzung aufzustellen, die der Genehmigung durch den Bundesminister für soziale Verwaltung (nunmehr: Bundesminister für Arbeit und Soziales) bedarf. Der Hauptverband kann Bestimmungen der Mustersatzung für alle Versicherungsträger für verbindlich erklären, insoweit dies zur Wahrung der Einheitlichkeit der Durchführung sozialversicherungsrechtlicher Bestimmungen notwendig erscheint. Er hat dabei auf das Interesse der Versicherten und der Dienstgeber nach einer bundeseinheitlichen Vorgangsweise der Versicherungsträger Bedacht zu nehmen. Die Wirkung der Verbindlichkeit von Bestimmungen der Mustersatzung bedarf der Genehmigung durch den Bundesminister für soziale Verwaltung (nunmehr: Bundesminister für Arbeit und Soziales). Die verbindlichen Bestimmungen sind in entsprechender Anwendung des Abs. 1 in der Fachzeitschrift "Soziale Sicherheit" zu verlautbaren.

Nach herrschender Auffassung sind die Sozialversicherungsträger (wie auch der Hauptverband der Sozialversicherungsträger) ihrer Organisationsstruktur nach als Selbstverwaltungskörper eingerichtet; sie besorgen öffentliche Aufgaben in relativer Unabhängigkeit, d.h. unter Ausschluß eines Weisungsrechtes staatlicher Behörden (vgl. u.a. Korinek in: Tomandl (HRSG) System des österreichischen Sozialversicherungsrechts, 489 ff; DERSELBE, Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, ZAS 1972, 163 ff und 211 ff. Jabloner, Die Mustersatzung im Sozialversicherungsrecht, ZAS 1977, 91 f; Öhlinger, Rechtssetzung in der Sozialversicherung, DRdA 1982, 281, Walter, Die Stellung der Sozialversicherungsträger in verfassungsrechtlicher Sicht,

1. ÖJT, I/4, 44 und 47 und die dort jeweils verwiesene weitere Literatur; sowie die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 4. Juli 1985, Zl. 84/08/0197 und vom 20. April 1993, Zl. 92/08/0228).

Die Satzung hat Verordnungscharakter (vgl. Walter, aaO, 55, Öhlinger, aaO, 262, ferner Korinek in Tomandl, aaO, 503; Tomandl, Grundriß des österreichischen Sozialrechts4, 194 sowie die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes u. a. VfSlg. 2545/53, 3219/57, 3265/57, 3709/60, 5422/66, 8875/80).

Die gesetzlich erforderliche Genehmigung genereller Rechtssetzungsakte von Selbstverwaltungskörpern durch die (staatliche) Aufsichtsbehörde ist ein Teilakt im Verfahren zur Erlassung dieser Rechtsnormen (vgl. u.a. die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 6857/72, 7294/74, 8955/80 und 10073/84, zur Erlassung von Flächenwidmungsplänen, die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 18. November 1975, Slg. Nr. 8928/A und vom 20. Jänner 1976, Slg. Nr. 8969/A; zur analogen Anwendbarkeit der zur Gemeindeselbstverwaltung entwickelten Rechtsgedanken auch auf andere Formen der Selbstverwaltung vgl. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 8215/77), das heißt, sie ist keine Maßnahme der RECHTSkontrolle, sondern eine der staatlichen Mitwirkung am Normsetzungsakt, wie sie für die Aufsicht über Selbstverwaltungskörper typisch ist.

Geltungsbedingung der Satzung ist (neben ihrer Kundmachung) weiterhin ausschließlich die Beschlußfassung durch das zuständige Organ des Selbstverwaltungskörpers, während die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde ein Rechtmäßigkeitserfordernis (vgl. Öhlinger, aaO, 284 f), nicht jedoch ein Gültigkeitserfordernis ist (vgl. Jabloner, aaO 95, sowie die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 6843/72, 7064/73, 7065/73 und 7463/74, sowie Berchtold, Gemeindeaufsicht, 96 ff). Die Genehmigung hat in Bescheidform zu ergehen (Antoniolli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 428 mwH, Öhlinger, aaO, 284, sowie die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 6857/72 und des Verwaltungsgerichtshofs vom 8. März 1977, Slg. Nr. 9266/A; ferner den Beschluß des Verwaltungsgerichtshofes vom 20. Oktober 1992, Zl. 92/08/0141).

Ein solcher Genehmigungsvorbehalt, wie ihn § 455 Abs. 1 ASVG vorsieht, eröffnet der Aufsichtsbehörde insbesondere

kein WEISUNGSRECHT (Walter, aaO, 44). Die Aufsichtsbehörde kann bei Wahrung der grundsätzlichen Eigenverantwortung des Sozialversicherungsträgers zwar ihre Aufsicht außer auf die Rechtmäßigkeit des Satzungsänderungsbeschlusses auch auf die Frage seiner Zweckmäßigkeit erstrecken (vgl. § 449 Abs. 1 ASVG; zur deutschen Rechtslage vgl. Mayer in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Anm. 9 zu § 34 SGB IV 4), sich aber ohne besondere gesetzliche Grundlage nicht unmittelbar in die inhaltliche Gestaltung der Satzung einmengen. Diese liegt vielmehr - soweit der Gesetzgeber eine Körperschaft nach den Prinzipien der Selbstverwaltung einrichtet und keine ausdrücklichen, weiterreichenden Einschränkungen derselben vorsieht (zur Auslegung "im Zweifel für die Autonomie" vgl. Öhlinger, aaO, 286, das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 3708/1960 und das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 4. Juli 1980, Zl. 84/08/0197) - ausschließlich in der Verantwortlichkeit des gesetzlich dazu berufenen zuständigen Organs des jeweiligen Sozialversicherungsträgers. Auch wird die Erteilung bzw. Versagung solcher Genehmigungen als bedingungsfeindlich angesehen (vgl. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 2. Dezember 1992, V 15/92 zum Oberösterreichischen Raumordnungsgesetz mit Hinweis auf Fröhler-Oberndorfer, Österreichisches Raumordnungsrecht II, 103; ebenso Berchtold, Gemeindeaufsicht, 100 und Aichlreiter, Österreichisches Verordnungsrecht I, 686; zur restriktiven Auslegung von Genehmigungsvorbehalten vgl. auch Salzwedel, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, AfK 1962, 206).

Vor diesem rechtlichen Hintergrund hatte der Verwaltungsgerichtshof zunächst die Frage zu untersuchen, ob auch eine teilweise Versagung (oder Genehmigung) eines Satzungsänderungsbeschlusses, wie sie die belangte Behörde vorgenommen hat, zulässig ist oder ob der belangten Behörde nur die Möglichkeit einer uneingeschränkten Versagung oder Genehmigung der Satzungsänderung offensteht.

Der Verwaltungsgerichtshof ist der Auffassung, daß letzteres der Fall ist: Das Gesetz regelt diese Frage nicht. Es räumt der Aufsichtsbehörde vor allem kein ausdrückliches Recht zur Teilgenehmigung bzw. -versagung ein, woraus nach der vorerwähnten Lehre und Rechtsprechung dann die Unzulässigkeit einer solchen Vorgangsweise folgt, wenn sie eine zu den gesetzlich angeordneten Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten des Selbstverwaltungskörpers in Widerspruch stehende, über (bloße) Aufsicht hinausgehende Einflußnahme auf die inhaltliche Gestaltung der Satzung eröffnete.

Der Wortlaut des § 455 Abs. 1 ASVG deutet eher in die Richtung, daß "die Satzung und jede ihrer Änderungen" (d.h. der Beschluß der Hauptversammlung im Sinne des § 435 Abs. 1 Z. 4 ASVG) - nach Genehmigung - "zu verlautbaren" ist, somit die Verlautbarung inhaltlich dem Beschluß zu entsprechen hat, maW, nicht eine Satzungsänderung verlautbart werden darf, die (so) nicht beschlossen wurde. Im Falle der Teilgenehmigung (bzw. Teilversagung) wäre aber eben dies der Fall: Nicht der Beschlußinhalt der Hauptversammlung würde als Verordnung kundgemacht, sondern jene Fassung der Satzung, die sie im Genehmigungsverfahren vor der Aufsichtsbehörde erhalten hat. Auf eine (mögliche) Änderung des Inhaltes der Satzung durch das Ergebnis des aufsichtsbehördlichen Verfahrens nimmt aber das Gesetz nicht Bedacht; insbesondere sieht es eine neuerliche Beschlußfassung der Hauptversammlung über den nach Teilversagung der Genehmigung verbleibenden Rest der Satzung bzw. Satzungsänderung nicht vor. Es geht vielmehr erkennbar davon aus, daß (abgesehen von Versagung oder Genehmigung) eine inhaltliche Änderung des Beschlusses der Hauptversammlung nicht einzutreten hat.

Es bedarf keiner näheren Erörterung, daß unter dem Blickwinkel der Einflußnahme auf den Inhalt die Möglichkeit der Eliminierung von Teilen einer Satzung (Satzungsänderung) durch Versagung der Genehmigung der Wirkung einer Hinzufügung nur wenig nachsteht. Dabei ist zu bedenken, daß die allfällige Zulässigkeit der Teilgenehmigung bzw. -versagung nicht auf die einzelnen Teile der Satzung, wie sie sich aus der (vorgegebenen) Gliederung des Satzungstextes ergeben, beschränkt werden könnte, sondern (zumindest) danach zu beurteilen wäre, ob jene Teile der Satzung (dies können folgerichtig auch einzelne Worte, Wendungen oder Sätze sein), denen die Genehmigung versagt wurde, vom verbleibenden Rest sachlich trennbar wären. Abgesehen davon, daß die Trennbarkeit in diesem Sinne nicht immer leicht feststellbar und die Gefahr des Verbleibens eines "Torsos" nicht von der Hand zu weisen ist, bliebe dabei vor allem der innere Zusammenhang zwischen den einzelnen Bestimmungen unberücksichtigt, der im Wortlaut in der Regel nicht zum Ausdruck kommt, aber durch den einheitlichen Beschluß des zur Normsetzung berufenen Organs hergestellt wird und von der Frage der rechtlichen Trennbarkeit unterschieden werden muß. Dem zur Rechtssetzung generell-abstrakter Normen berufenen Organ steht nämlich ein erheblicher AUTONOMER Ermessensspielraum (wenn auch im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben) offen, von dem mit der Beschlußfassung Gebrauch gemacht wird (zu den heteronomen und autonomen Determinanten der Normsetzung im Sozialversicherungsrecht vgl. Korinek, ZAS 72, 212 und Öhlinger, DRdA 82, 281 (einleitend)) und der z.B. darin seinen Ausdruck finden kann, daß über einen bestimmten

Teil der zur Verfügung stehenden Geldmittel auf bestimmte Weise verfügt werden soll. Es liegt auf der Hand, daß einem auf solchen Erwägungen beruhenden Beschluß über eine Satzungsänderung die Grundlage auch im übrigen entzogen wird, wenn nur einem Teil der in Aussicht genommenen Regelungen die Genehmigung versagt wird. Würde der von der Aufsichtsbehörde veränderte Beschluß kundgemacht, so träten damit letztlich die Zweckmäßigkeitsüberlegungen DER AUFSICHTSBEHÖRDE an die Stelle jener des zur Normsetzung berufenen Organs. Anders als im Falle der nachgehenden Rechtmäßigkeitskontrolle, wie sie etwa im Sinne der Art. 139 und 140 B-VG dem Verfassungsgerichtshof obliegt, ist daher bei der begleitenden Kontrolle nach der Art eines Genehmigungsvorbehaltes der der Genehmigung unterliegende Beschluß (hier: der Hauptversammlung des Versicherungsträgers) als eine "normtechnische Einheit" (so - wenn auch im Zusammenhang mit dem Gemeindeaufsichtsrecht - Aichlreiter, Verordnungsrecht I, 683) anzusehen. Daraus ist (mit Aichlreiter, aaO, 683, im Anschluß an Berchtold, Gemeindeaufsicht, 100) u.a. das Erfordernis der UNEINGESCHRÄNKTEN Genehmigung oder Versagung im aufsichtsbehördlichen Verfahren abzuleiten. Bei der Beurteilung des Umfanges des sich aus dem Genehmigungsvorbehalt ergebenden Aufsichtsrechtes ist daher nicht wesentlich, ob die einzelnen Teile einer Satzungsänderung voneinander sachlich trennbar sind (d.h. ob der nach einer teilweisen Versagung verbleibende Teil für sich allein rechtlich bestehen könnte), sondern vielmehr, ob das zur Rechtssetzung berufene Organ durch die Zusammenfassung in einem einheitlichen Beschluß einen inneren Zusammenhang (welcher Art immer) hergestellt hat. Es kann daher nur wieder Sache des zuständigen Verwaltungskörpers sein, nach Versagung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (und unbeschadet seines Rechtes, die Frage der Rechtmäßigkeit der Versagung im Rechtsweg an den Verwaltungsgerichtshof heranzutragen) hinsichtlich jener Teile der Satzungsänderung, denen Bedenken der Aufsichtsbehörde nicht entgegenstanden, entweder einen neuen Beschluß zu fassen, oder anstelle der nicht genehmigten Regelungen andere vorzusehen bzw. von einer Beschlußfassung (auch über den "unbedenklichen Teil") zur Gänze abzustehen. Der Verwaltungsgerichtshof ist daher der Auffassung, daß der Genehmigungsvorbehalt des § 455 Abs. 1 ASVG am (einheitlichen) Beschluß des zuständigen Verwaltungskörpers anknüpft und mit den dort genannten Begriffen "Satzung" bzw. "Satzungsänderung" jeweils der Beschluß (im Sinne des § 435 Abs. 1 Z. 4 ASVG) als Ganzes gemeint ist. Der eingangs dargelegte Regelungszusammenhang des Gesetzes bietet keinen Anhaltspunkt dafür, daß die belangte Behörde berechtigt wäre, eine von der Hauptversammlung des Sozialversicherungsträgers (formal) ordnungsgemäß beschlossene, ihr zur Genehmigung vorgelegte Satzung bzw. Satzungsänderung nur teilweise zu genehmigen oder ihr teilweise die Genehmigung zu versagen; soweit gegen einzelne Bestimmungen der Satzung bzw. Satzungsänderung (nach Maßgabe des jeweiligen, zur Genehmigung vorgelegten Beschlusses) Bedenken der Aufsichtsbehörde bestehen, welche diese zu einer Versagung der Genehmigung berechtigen, so hat sich diese Versagung der Genehmigung auf den gesamten Beschluß des Verwaltungskörpers zu beziehen.

Der angefochtene Bescheid ist daher schon deshalb, weil mit ihm der 8. Satzungsänderung der Beschwerdeführerin teilweise die Genehmigung versagt wurde, mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes belastet; er war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben, ohne daß auf das übrige Beschwerdevorbringen einzugehen war.

Die Kostenentscheidung gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 104/1991.

Schlagworte

Anspruch auf bescheidmäßige Erledigung und auf Zustellung, Recht der Behörde zur Bescheiderlassung konstitutive Bescheide

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1993:1993080032.X00

Im RIS seit

11.07.2001

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

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at