

# TE Vfgh Erkenntnis 1990/6/22 G259/89

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 22.06.1990

## Index

57 Versicherungen

57/01 Versicherungsaufsicht

## Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz B-VG Art18 Abs1 B-VG Art140 Abs1 / Präjudizialität VersicherungsaufsichtsG §22 Abs1

## Leitsatz

Verletzung der Rechtssphäre einer Person durch eine Vorschrift über die Enthebung von einer, mit einem über den Aufwandersatz hinausgehenden Honorar verbundenen staatlichen Funktion; mangelnde Determinierung der Ermessensvorschriften über die Enthebung der Treuhänder nach dem VersicherungsaufsichtsG; keine verfassungskonforme Auslegung möglich; Verstoß gegen das Legalitätsprinzip

## Spruch

§22 Abs1 dritter Satz des Bundesgesetzes über den Betrieb und die Beaufsichtigung der Vertragsversicherung (Versicherungsaufsichtsgesetz), BGBl. Nr. 569/1978, in der Fassung der NovelleBGBl. Nr. 558/1986, war verfassungswidrig.

Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung dieses Ausspruchs im Bundesgesetzblatt verpflichtet.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Der Verwaltungsgerichtshof beantragt beim Verfassungsgerichtshof aus Anlaß der Behandlung einer Beschwerde gegen die Abberufung des Beschwerdeführers von seiner Funktion als Treuhänder für die Überwachung des Deckungsstocks eines Versicherungsunternehmens die Aufhebung des §22 Abs1 dritter Satz des Versicherungsaufsichtsgesetzes, BGBl. 569/1978 idF der NovelleBGBl. 558/1986 (in der Folge wird das Gesetz in dieser Fassung als VAG bezeichnet) als verfassungswidrig. Dieser Bestimmung ist in der Zwischenzeit durch die Novelle BGBl. 181/1990 derogiert worden.

§22 VAG steht unter der Rubrik "Treuhänder" und lautete in der vorhin angeführten Fassung:

"§22 (1) Für die Überwachung des Deckungsstocks hat die Versicherungsaufsichtsbehörde einen Treuhänder und dessen Stellvertreter zu bestellen. Besteht der Deckungsstock aus mehreren Abteilungen, so können für jede Abteilung gesondert Treuhänder und Stellvertreter bestellt werden, wenn dies im Hinblick auf den Geschäftsumfang

angemessen erscheint. Der Treuhänder und sein Stellvertreter können von der Versicherungsaufsichtsbehörde jederzeit abberufen werden. Im Verfahren über die Bestellung und die Abberufung des Treuhänders und des Stellvertreters ist das Versicherungsunternehmen anzuhören.

(2) Zum Treuhänder und zu seinem Stellvertreter dürfen nur eigenberechtigte natürliche Personen mit ordentlichem Wohnsitz im Inland bestellt werden,

1.

bei denen die besondere Vertrauenswürdigkeit und die geordneten wirtschaftlichen Verhältnisse im Sinn der §§5 und 6 der Wirtschaftstreuhänder-Berufsordnung, BGBl. Nr. 125/1955, in der jeweils geltenden Fassung vorliegen,

2.

die weder einem Organ des Versicherungsunternehmens angehören noch Angestellte dieses Unternehmens sind und auch sonst nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zu diesem stehen,

3.

die nicht Treuhänder oder Stellvertreter des Treuhänders für die Überwachung des Deckungsstocks bei mehr als einem anderen Versicherungsunternehmen sind,

4.

die auf Grund ihrer Ausbildung und ihres beruflichen Werdegangs die erforderlichen Eigenschaften besitzen.

(3) Dem Treuhänder und seinem Stellvertreter ist von der Versicherungsaufsichtsbehörde eine Vergütung (Funktionsgebühr) zu leisten, die in einem angemessenen Verhältnis zu der mit seiner Tätigkeit verbundenen Arbeit und zu den Aufwendungen hiefür steht. Die dem Bund dadurch entstehenden Kosten sind von den Versicherungsunternehmen zu ersetzen."

(Der vom Verwaltungsgerichtshof angefochtene Satz ist hervorgehoben).

2.a) Der Verwaltungsgerichtshof vertritt in seinem Antrag die Auffassung, daß die bei ihm anhängige Beschwerde zulässig ist und daß er die angefochtene Gesetzesstelle bei ihrer Behandlung anzuwenden haben wird. In der Sache äußert der Verwaltungsgerichtshof Bedenken im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip der Bundesverfassung, auf das dem Art18 Abs1 B-VG zu entnehmende Verbot, einen Bereich freien Ermessens zu normieren, ohne den Sinn des Gebrauchs des Ermessens festzulegen sowie unter Gleichheitsaspekten.

b) Die Bundesregierung tritt in ihrer Äußerung den Ansichten des Verwaltungsgerichtshofs entgegen und stellt den Antrag, der Verfassungsgerichtshof wolle den Antrag des Verwaltungsgerichtshofs mangels Präjudizialität zurückweisen, in eventu aussprechen, daß die angefochtene Bestimmung nicht als verfassungswidrig aufzuheben ist. Für den Fall der Aufhebung beantragt die Bundesregierung die Bestimmung einer Frist für das Außerkrafttreten von einem Jahr.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1.a) Zur Frage der Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens vertritt der Verwaltungsgerichtshof in seinem Antrag die Auffassung, er habe die vorliegende Beschwerde nicht etwa mangels Rechtsverletzungsmöglichkeit auf Seiten des Beschwerdeführers zurückzuweisen, und führt diese Auffassung wie folgt aus:

"Zwar hat der Verfassungsgerichtshof wiederholt ausgesprochen, daß Rechtsnormen, die nur die Ausübung staatlicher Funktionen zum Gegenstand haben, die Rechtssphäre der diese Funktion ausübenden Organwälter nicht berühren (VfSlg. 8385/1978 und die dort wiedergegebene weitere Rechtsprechung). In den Beschlüssen VfSlg.8774/1980 und 9713/1983 hat er weiters ausgesprochen, daß durch die Enthebung von einer solchen Funktion in die subjektive Rechtssphäre des die Funktion ausübenden Organwalters nicht eingegriffen wird.

Der Beschwerdefall ist jedoch insofern anders als die den beiden zuletzt zitierten Beschlüssen zugrundeliegenden Fälle gelagert, als gemäß §22 Abs3 VAG dem Treuhänder und seinem Stellvertreter von der Versicherungsaufsichtsbehörde eine Vergütung (Funktionsgebühr) zu leisten ist, die in einem angemessenen Verhältnis zu der mit seiner Tätigkeit verbundenen Arbeit und zu den Aufwendungen hiefür steht. Im Falle des Beschlusses VfSlg. 8774/1980 stand hingegen dem damaligen Beschwerdeführer, einem ehrenamtlichen Bewährungshelfer, lediglich eine nur den Aufwand pauschal ersetzende Entschädigung zu; im Fall des Beschlusses VfSlg. 9713/1983 hatte der Beschwerdeführer, ein

Versicherungsvertreter nach §421ff ASVG, keinen Rechtsanspruch auf die Gewährung einer Entschädigung. Im Beschwerdefall ist jedoch die in §22 Abs3 VAG genannte 'Vergütung (Funktionsgebühr)' zufolge der rechtlichen Verknüpfung mit der zu leistenden Arbeit als Entgelt für dieselbe (vergleichbar etwa dem Entgelt beim zivilrechtlichen Dienst- oder Werkvertrag) anzusehen. Durch den mit der Abberufung von der Funktion des Treuhänders verbundenen Entgang an Einkommen konnte sohin der Beschwerdeführer jedenfalls in seinen Rechten verletzt werden.

Der Verwaltungsgerichtshof hat bei seiner Entscheidung über vorliegende Beschwerde somit die Bestimmung des §22 Abs1 dritter Satz VAG anzuwenden."

b) Die Bundesregierung hält dem folgendes entgegen:

"Der Verfassungsgerichtshof hält sich grundsätzlich nicht für berechtigt, das antragstellende Gericht bei der Beurteilung der Präjudizialität an eine bestimmte Auslegung zu binden, es sei denn, die von einem Gericht angefochtene Gesetzesstelle kann 'ganz offenbar und schon begrifflich überhaupt nicht als eine Voraussetzung des gerichtlichen Erkenntnisses in Betracht kommen' (vgl. Klecatsky-Morscher, Das österreichische Bundesverfassungsrecht, 3. Auflage, E20 zu Art140 B-VG). Dies trifft u.a. auf Vorschriften zu, die im Fall einer Beschwerde nicht in die Rechtssphäre des Beschwerdeführers eingreifen (VfSlg. 9713/1983) oder - wie der Verwaltungsgerichtshof in vergleichbarem Zusammenhang formuliert - keine die persönliche Sphäre des Beschwerdeführers ergreifende Rechtsstellung einräumen (VwSlg. 194/A/1947).

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die angefochtene Regelung im Hinblick auf die ständige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 8385/1978 sowie die dort zitierte Judikatur, 8774/1980 und 9713/1983), auf die der Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich verweist, sowie auf die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes zur Frage der Beschwerde und der Rechtssphärenberührung durch Normen (vgl. VwSlg. 108/A/1947, 194/A/1947, 1083/A/1949, 1172/A/1950, 2865/A/1953) im oben wiedergegebenen Sinn nicht präjudizell (siehe auch VfSlg. 7999/1977, 8136/1977, 8318/1978).

Der Verwaltungsgerichtshof verweist selbst auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, nach der Rechtsnormen, die nur die Ausübung staatlicher Funktionen zum Gegenstand haben, die Rechtssphäre der diese Funktion ausübenden Organwalter nicht berühren (vgl. VfSlg. 8385/1978 sowie die dort zitierten VfSlg. 8187/1977 und 8210/1977) bzw. durch die Enthebung von einer solchen staatlichen Funktion in die subjektive Rechtssphäre des die Funktion ausübenden Organwalters nicht eingegriffen wird (insb. 5433/1966 betreffend den Widerruf eines vom Landeshauptmann zu Untersuchungen nach dem Bangseuchen-Gesetz beauftragten Tierarztes; weiters VfSlg. 8774/1980, 9713/1983). Dies gilt nur dann nicht, wenn sich aus den in Betracht zu ziehenden Regelungen (verfassungsgesetzlicher oder einfachgesetzlicher Art) etwas anderes ergibt (VfSlg. 8385/1978).

Offenbar im Hinblick auf diese Judikatur meint der Verwaltungsgerichtshof, daß die Rechtssphäre des Treuhänders im vorliegenden Fall doch berührt ist, weil dieser für die Ausübung seiner staatlichen Funktion gegenüber der Versicherungsaufsichtsbehörde einen Anspruch auf Vergütung hat (§22 Abs3 VAG). Dieser Überlegung ist entgegenzuhalten, daß der Verwaltungsgerichtshof selbst im Erk. VwSlg. 194/A/1947 die Beschwerdelegitimation des Verwalters nach dem Verwaltergesetz, BGBI. Nr. 157/1946, trotz eines Rechtsanspruchs auf angemessene Entlohnung gemäß §11 Abs1 leg.cit. mit dem Argument abgelehnt hat, daß dieser keine seine persönliche Sphäre ergreifende Rechtsstellung erhalte.

Weiters unterscheidet sich der gegenständliche Beschwerdefall auch von den den Erkenntnissen VfSlg. 5433/1966 und 8774/1980 zugrundeliegenden Beschwerdefällen nicht essentiell. Der nach dem Bangseuchen-Gesetz BGBI. Nr. 147/1957, beauftragte Tierarzt hat ab seiner Beauftragung den Anspruch auf Einhebung von tarifarisch festgesetzten 'Kostenersätzen', die zweifellos auch zur Abgeltung seiner Arbeitsleistung bestimmt waren, erworben. Ähnliches gilt auch für die ehrenamtlich tätigen Bewährungshelfer: Aus keiner Bestimmung des Bewährungshilfegesetzes, BGBI. Nr. 146/1969, läßt sich ableiten, daß der in §12 Abs4 leg.cit. eingeräumte Anspruch den 'Arbeitsaufwand' nicht erfassen will. Im Gegenteil: aus der expliziten Erwähnung der Barauslagen und der Reisekosten in §12 Abs4 und 6 leg.cit. folgt geradezu zwingend der Schluß, daß die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Bewährungshelfer auch Arbeitsentgelt-Komponenten enthalten muß. So gesehen besteht aber kein Unterschied zwischen dem gegenständlichen Beschwerdefall und den vom Verwaltungsgerichtshof in seinem Prüfungsantrag zitierten Beschwerdefällen.

Im übrigen kann auch der Umstand, daß der Treuhänder für die Ausübung seiner Funktion gegenüber der Versicherungsaufsichtsbehörde einen Anspruch auf Vergütung hat, keine Verletzung von Rechten im Falle der Abberufung begründen. Der Vergütungsanspruch ist nämlich kein selbständiges Recht, sondern nur die wirtschaftliche Reflexwirkung der Bestellung gemäß §22 Abs1 VAG. Jedenfalls kann aus dem die Funktionsgebühr regelnden §22 Abs3 VAG kein Rechtsanspruch auf fortgesetzte Tätigkeit als Treuhänder abgeleitet werden. Im Hinblick auf die mangelnde Rechtsverletzungsmöglichkeit auf Seiten des Beschwerdeführers wäre daher die Beschwerde wegen fehlender Präjudizialität der angefochtenen Gesetzesbestimmung zurückzuweisen."

c) Der Verfassungsgerichtshof pflichtet dem Verwaltungsgerichtshof darin bei, daß es für die Beurteilung der Frage, ob ein Verwaltungsakt, mit dem eine staatliche Funktion entzogen wird, in die Rechtssphäre des Funktionsträgers eingreift, von entscheidender Bedeutung ist, ob ein Rechtssubjekt bloß einer staatlichen Funktion verlustig geht, oder ob mit dem Verlust staatlicher Funktionen auch ein Eingriff in rechtlich geschützte Positionen des Funktionsträgers verbunden ist. In seiner Entscheidung vom 15. März 1990, G260/89 (betr. die Beendigung der Betreuung von Tierärzten mit Aufgaben der Schlachttier- und Fleischuntersuchung), hat der Verfassungsgerichtshof (unter Hinweis auf VfSlg. 8774/1980 betreffend die Streichung von der Liste der ehrenamtlichen Bewährungshelfer) ausgeführt, daß Rechtsnormen, die ausschließlich den Verlust staatlicher Funktionen zum Gegenstand haben, in die Rechtssphäre der diese Funktion ausübenden Organwalter nicht eingreifen; da aber für die Tätigkeit als Fleischuntersucher ein über eine bloße Aufwandsentschädigung hinausgehendes Honorar gebührt, das für den Organwalter einen wesentlichen Einkommensbestandteil bildet, hat dessen Entfall für den Organwalter so gravierende Bedeutung, daß der Verlust des Amtes auch einen Eingriff in die Rechtssphäre des Amtsinhabers bedeutet.

Nun braucht für den vorliegenden Fall nicht untersucht zu werden, ob die einem Treuhänder gem. §22 Abs3 VAG zustehende Funktionsgebühr über einen bloßen Aufwandsersatz hinausgeht und von einer Qualität ist, daß er im Effekt bewirkt, daß der Verlust der staatlichen Funktion auch die Rechtsposition des enthobenen Organwalters betrifft. Denn es kann aufgrund der vom Verwaltungsgerichtshof angestellten Überlegungen und der wiedergegebenen Auffassung des Verfassungsgerichtshofs keinesfalls als von vornherein ausgeschlossen und geradezu denkunmöglich bezeichnet werden, daß in dem dem Gesetzesprüfungsantrag zugrundeliegenden Beschwerdefall tatsächlich ein Eingriff in die Rechtssphäre des Beschwerdeführers gegeben ist. Nur in einem solchen Fall hätte aber der Verfassungsgerichtshof den Antrag des Verwaltungsgerichtshofs als unzulässig zurückzuweisen (vgl. zB VfSlg. 9811/1983, 10296/1984 uva.).

2.a) In der Sache äußert der Verwaltungsgerichtshof primär das Bedenken, daß die angefochtene Bestimmung

"gegen Art18 Abs1 B-VG verstößt, wonach die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden kann. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes dürfen nach Art18 Abs1 B-VG die Verwaltungsbehörden durch das Gesetz nicht zu einem Handeln ermächtigt werden, das inhaltlich nicht hinreichend vorausbestimmt ist. Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, daß die an den einzelnen zu richtende konkrete Norm auf Grund der generell-abstrakten Rechtslage vorausberechenbar und überprüfbar ist. Es ist zwar verfassungsrechtlich zulässig, daß der einfache Gesetzgeber von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Behörde bei der Erlassung von Bescheiden absieht und die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde überläßt (vgl. Art130 Abs2 B-VG). Das Wesen einer solchen Ermessensentscheidung besteht darin, daß deren Inhalt nicht (gesetzlich) vorausbestimmt ist, mehrere Entscheidungsmöglichkeiten zugelassen und alle danach möglichen Entscheidungen gesetzmäßig sind. Es muß aber aus dem Gesetz deutlich zu entnehmen sein, inwieweit der Behörde die Bestimmung dieses Verhaltens selbst überlassen ist und in welchem Sinne sie von dem ihr eingeräumten Ermessen Gebrauch zu machen hat. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, den Sinn von Gesetzen, die zu Ermessensübung ermächtigen, so zum Ausdruck zu bringen, daß dem Verfassungsgerichtshof die Beurteilung der Frage möglich ist, ob im Einzelfall das Ermessen im Sinne des Gesetzes geübt worden ist. Gesetze, bei denen ein Urteil darüber nicht möglich ist, sind wegen Widerspruches gegen Art18 Abs1 B-VG verfassungswidrig (vgl. E14ff zu Art18 B-VG, Klecatsky-Morscher, Das österreichische Bundesverfassungsrecht MGA3, Seite 243f; E53ff zu Art130 B-VG, aaO, Seite 595f).

Dieser Fall scheint hier gegeben. Das Gesetz räumt der Versicherungsaufsichtsbehörde (arg. 'können ... jederzeit abberufen werden.') offenbar freies Ermessen bei der Abberufung des Treuhänders und seines Stellvertreters ein, ohne jedoch zu sagen, in welchem Sinne die Behörde von diesem Ermessen Gebrauch zu machen hat. Der vorliegende Fall ist insofern anders gelagert als jener, der dem Beschuß des Verfassungsgerichtshofes vom 22. Juni 1989, B413/88-9, zugrunde lag. Dort sprach der Verfassungsgerichtshof aus, die - mit diesem Beschuß in Prüfung gezogene -

Bestimmung des §2 Abs1 erster Satz Devisengesetz sei durch die Präambel zum Devisengesetz und durch die Handlungsanweisungen des §2 Abs1 NotenbankG ausreichend inhaltlich bestimmt.

Der Verwaltungsgerichtshof vermag auch die Ansicht von Baran,

Das Versicherungsaufsichtsgesetz, Manz'sche Gesetzesausgaben, Sonderausgabe Nr. 522, Seite 61, Anm. 7 zu §22, nicht zu teilen, wonach die jederzeitige Abberufbarkeit nicht die Einräumung behördlicher Willkür bedeute und außer bei Wegfall der Voraussetzungen für die Bestellung (Abs2) eine Abberufung nur in Betracht komme, wenn der Treuhänder infolge Alters oder Krankheit seine Funktion nicht mehr ausüben könne oder wenn sich herausstelle, daß er sie tatsächlich nicht ordnungsgemäß ausübe. Dies würde nämlich bedeuten, daß, wenn die von Baran genannten Voraussetzungen für eine Abberufung nicht vorlägen, der Treuhänder als auf Lebenszeit bestellt angesehen werden müßte, zumal das Gesetz auch keinen Zeitraum nennt, für den die Bestellung erfolgen soll. Daß der Gesetzgeber an eine derart ungewöhnliche Bestellungsmodalität gedacht hätte, kann nicht angenommen werden. Aber auch daß eine Abberufung nur aus wichtigen Gründen zulässig wäre, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen."

b) Dem hält die Bundesregierung folgendes entgegen:

"Der Gesetzgeber ist nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. etwa VfSlg. 6141/1971) und des Verwaltungsgerichtshofes (VwSlg. 8373/A/1973, 8793/A/1975) nicht verpflichtet, die Kriterien der Ermessensentscheidung ausdrücklich im Gesetz festzulegen, es genügt, wenn sich diese hinreichend deutlich schlüssig ergeben. Bei systematischer Interpretation ist unter Beachtung des Gesetzeszweckes jener Sinn des Gesetzes, in dem das in §22 Abs1 VAG allenfalls eingeräumte Ermessen auszuüben ist, durchaus erkennbar. Aus der in §22 Abs2 VAG enthaltenen Regelung über die Voraussetzungen für die Bestellung eines Treuhänders oder seines Stellvertreters ergibt sich als Sinn des Gesetzes im Hinblick auf die Frage der Abberufbarkeit, daß nur ein solcher Treuhänder oder Stellvertreter tätig sein soll, der persönlich und fachlich geeignet ist.

Aus den dem Treuhänder in den §§23 und 77 VAG übertragenen Aufgaben der Versicherungsaufsicht ist weiters abzuleiten, daß der Treuhänder die ihm vom Gesetz auferlegten Aufgaben tatsächlich ausüben können muß und daß er diese Funktion in dem Sinne ordnungsgemäß erfüllen muß, daß die Einhaltung der Rechtsvorschriften gesichert ist (vgl. dazu Baran, Das Versicherungsaufsichtsgesetz, 61, Anm. 7 zu §22).

Abberufungsgründe liegen demnach dann vor, wenn die in §22 Abs2 VAG geforderten Voraussetzungen wegfallen oder sich herausstellt, daß der Treuhänder oder sein Stellvertreter die ordnungsgemäße Erfüllung der Funktion nicht mehr gewährleistet oder diese Tätigkeit nicht mehr ausüben kann."

c) Es ist nicht strittig, daß eine Gesetzesbestimmung, die es in das Ermessen einer Behörde stellte, einen Funktionsträger aus seiner Funktion abzuberufen, dann, wenn der Sinn des Gesetzes, in dem das Ermessen geübt werden soll, aus dem Gesetz nicht erkennbar ist, im Grunde der Art 18 Abs 1 und 130 Abs 2 B-VG verfassungswidrig wäre.

Nun meint die Bundesregierung jedoch, aus dem Gesetz insgesamt könne mit ausreichender Deutlichkeit der Sinn entnommen werden, in dem die Versicherungsaufsichtsbehörde das ihr durch den angefochtenen Satz eingeräumte Ermessen zu üben habe.

Daß dem nicht so ist, zeigen aber folgende Erwägungen:

Eine explizite Regelung, in welchem Sinn die Behörde das ihr eingeräumte Ermessen auszuüben hat, fehlt im Gesetz. Auch enthält das VAG - anders als etwa die gesetzlichen Regelungen, die die Nationalbank zu hoheitlichem Handeln im Bereich des Devisenrechts ermächtigen (vgl. die Präambel zum DevG sowie §2 Abs1 NBG; vgl. VfGH v. 3.10.1989, G88/89) - keine das Behördenhandeln final determinierenden Normen, aus denen der Sinn des Ermessens abgeleitet werden könnte, das der Versicherungsaufsichtsbehörde durch die angefochtene Bestimmung eingeräumt ist. Daraus zu schließen, ein Entzug der übertragenen Funktion wäre in jedem denkbaren Fall einer Rechtsverletzung durch den Treuhänder möglich oder gar schon immer dann, wenn der Treuhänder das Vertrauen der Versicherungsaufsichtsbehörde aus sonstigen Gründen verloren hat, verbietet jedoch der Gleichheitsgrundsatz. Denn es wäre - wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Antrag im Anschluß an vom Verfassungsgerichtshof im Verfahren G88/89 verwendete Formulierungen zutreffend meint - "unsachlich, einem Verwaltungsorgan die Ermächtigung zur Abberufung von der Funktion des Treuhänders bzw. seines Stellvertreters ohne jede Einschränkung und ohne Differenzierung zu übertragen." Es wäre "eine überschießende Reaktion auf ein Fehlverhalten des Treuhänders ...,"

unabhängig von Art und Ausmaß eines allfälligen Fehlverhaltens oder von der Intensität und Qualität der auf Grund des Verhaltens zu befürchtenden, durch das VAG geschützten Interessen die Abberufung zu ermöglichen und keine gelinderen behördlichen Eingriffsmöglichkeiten vorzusehen."

Nun wäre es allenfalls auch denkbar, Abberufungsgründe nur dann als gegeben anzusehen, wenn die Bestellungsvoraussetzungen weggefallen sind; hiefür spräche der Kontext des §22 VAG. Ein solcher Sinn kann dem Gesetz aber nicht unterstellt werden; es würde das nämlich bedeuten, daß aus Gründen inhaltlicher Art(wie etwa mangelnder Vertrauenswürdigkeit) eine Abberufung nicht in Frage kommt.

Dies erkennt wohl auch die Bundesregierung und meint, es sei ein Abberufungsgrund dann gegeben, wenn "nicht mehr gewährleistet" sei, daß der Treuhänder seine Funktion zur Sicherung der Einhaltung der Rechtsvorschriften ordnungsgemäß erfüllen werde. Sie beruft sich zur Unterstützung ihrer Auffassung auf eine Anmerkung in der Gesetzesausgabe von Peter Baran (Das Versicherungsaufsichtsgesetz, 2. Aufl., 1987, 61), in der es heißt:

"Die jederzeitige Abberufbarkeit bedeutet nicht die Einräumung behördlicher Willkür. Außer bei Wegfallen der Voraussetzungen für die Bestellung (Abs2) kommt eine Abberufung nur in Betracht, wenn der Treuhänder infolge Alters oder Krankheit seine Funktion nicht mehr ausüben kann oder wenn sich herausstellt, daß er sie tatsächlich nicht ordnungsgemäß ausübt."

Mit dieser Formulierung wird aber anderes ausgedrückt, als die Bundesregierung meint: Baran stellt darauf ab, daß Abberufbarkeit gegeben ist, wenn sich herausstellt, daß der Treuhänder seine Funktion tatsächlich nicht ordnungsgemäß ausübt. Die Bundesregierung hält einen Abberufungsgrund aber dann als gegeben, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Funktion aus irgendwelchen - von der Bundesregierung nicht näher spezifizierten - Gründen nicht mehr gewährleistet sei. Daß dies anderes bedeutet und der Behörde einen wesentlich weiteren, kaum mehr überprüfbaren Spielraum der verwaltungsbehördlichen Entscheidung einräumt, ist evident.

Wieder anders modifiziert normiert die Novelle BGBl. 181/1990, Treuhänder seien abzuberufen, wenn "anzunehmen ist, daß sie ihre Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen werden". In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zu dieser Novelle (1200 Blg.NR 17. GP.) heißt es dazu freilich:

"Die Gründe für die Abberufung, die bisher im Rahmen der Ermessensübung maßgebend waren, sollen nunmehr ausdrücklich angeführt werden."

Selbst die Bundesregierung gibt also dem in Rede stehenden Satz - freilich ohne dies aus dem Gesetz ableiten zu können - jeweils einen anderen Sinn, wenn sie einmal meint, eine Abberufung sei möglich, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Funktion nicht mehr gewährleistet ist, ein anderes Mal - im Anschluß an Baran - meint, sie sei nur dann möglich, "wenn sich herausstellt, daß der Treuhänder seine Funktion tatsächlich nicht mehr ordnungsgemäß ausübt", und in den Erläuterungen zur Novelle 1990 die Ansicht vertritt, eine Abberufung sei schon bisher immer dann vorzunehmen gewesen, wenn anzunehmen gewesen sei, daß der Treuhänder seine Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen werde.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, daß sich - entgegen der Auffassung der Bundesregierung - ein eindeutiger Sinn der Ermessensermächtigung nicht erkennen läßt, weshalb der Versuch der verfassungskonformen Interpretation der Norm durch die Bundesregierung zum Scheitern verurteilt ist.

d) Die Bedenken des Verwaltungsgerichtshofs, die dieser im Hinblick auf Art18 Abs1 B-VG äußert, sind daher berechtigt. Es war - da die angefochtene Bestimmung in der Zwischenzeit außer Kraft getreten ist - somit zu erkennen, daß sie verfassungswidrig war.

3. Die Verpflichtung des Bundeskanzlers zur unverzüglichen Kundmachung des Ausspruchs erfließt aus Art140 Abs5 erster und zweiter Satz B-VG.

## **Schlagworte**

VfGH / Präjudizialität, Organwalter, Auslegung, Auslegung verfassungskonforme, Determinierungsgebot, Legalitätsprinzip, Ermessen, Versicherungsrecht

## **European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1990:G259.1989

## **Dokumentnummer**

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.  
[www.jusline.at](http://www.jusline.at)