

An die Mitglieder  
des Budgetausschusses im Parlament

Wien, am 11.11.2019

**Antrag der Abgeordneten August Wöginger, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz und das Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz geändert werden**

GZ.: 37/A XXVII. GP

Die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter und die Bundesvertretung Richter und Staatsanwälte in der GÖD erstatten zum oben angeführten Gesetzesvorhaben folgende

### **S t e l l u n g n a h m e :**

Das Gesetzesvorhaben sieht abweichend vom bisherigen Rechtsschutz in Leistungssachen der Pensionsversicherungsträger vor, dass gegen Bescheide der Pensionsversicherungsanstalten von den Versicherten nicht mehr sogleich die Sozialgerichte angerufen werden können, sondern dass nach Erhebung eines Widerspruchs ein Verwaltungsverfahren durchgeführt wird. Die Anrufung der unabhängigen Sozialgerichte soll nur noch zulässig sein, wenn die Sozialversicherung entweder bereits mit Widerspruchsbescheid entschieden hat oder die Entscheidungsfrist von sechs Monaten verstreichen hat lassen. Im Anstaltsverfahren soll mit den Widerspruchs-Ausschüssen eine weitere verwaltungsinterne Instanz geschaffen werden.

Dabei ist nicht zwingend vorgesehen, dass die Anstalt tatsächlich weitere Erhebungen zur Verbreiterung der Entscheidungsgrundlage pflegt.

Die Zusammensetzung des Widerspruchsausschusses soll aus je einer/einem Vertreter/in der Dienstnehmer/innen und der Dienstgeber/innen bestehen, die über ein Stimmrecht verfügen, und einer/einem ohne Stimmrecht ausgestatteten Bediensteten der Anstalt.

Die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter und die Bundesvertretung Richter und Staatsanwälte in der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst sprechen sich entschieden gegen das Gesetzesvorhaben in der vorliegenden Form aus.

Zunächst ist zu kritisieren, dass dieses ohne vorangegangene Begutachtung als Initiativantrag eingebracht worden ist. Für ein derart weitreichendes Vorhaben im Sozialrecht mit massiven Auswirkungen auf die Versicherten ist ein Begutachtungsverfahren jedoch unerlässlich. Wir ersuchen daher dringend, die Einholung von ExpertInnenmeinungen im parlamentarischen Verfahren nachzuholen und von einer vorschnellen Beschlussfassung abzusehen.

Laut Initiativantrag soll die Neuregelung zu erhöhter Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Qualität der pensionsversicherungsrechtlichen Entscheidungen führen. Diese Ziele sind grundsätzlich zu unterstützen, doch ist der vorliegende Entwurf dafür nicht geeignet, wenn etwa im Widerspruchsverfahren tatsächlich keine weiteren Erhebungen zur Verbreiterung der Entscheidungsgrundlage vorgenommen werden müssen.

Was die bezweckte Entlastung der Gerichte anlangt, so darf eine solche nie zu Lasten des Rechtsschutzes der Bevölkerung erfolgen. Vielmehr sollte die ausreichende Dotierung der Justiz mit ausreichenden Personal- und Sachressourcen endlich sichergestellt werden.

Der Gesetzesentwurf lässt zunächst gänzlich offen, weshalb über Ansprüche der bei der Pensionsversicherung versicherten BürgerInnen aus der Pensionsversicherung lediglich ein Teil der Anstalten ein Widerspruchsverfahren vorsieht, andere Anstalten, wie beispielsweise die Sozialversicherung der gewerblichen Wirtschaft und der Sozialversicherung der Bauern, ab 1.1.2020 Sozialversicherung der Selbständigen, davon ausgenommen werden sollen. Dass für gleiche Ansprüche unterschiedliche verfahrensrechtliche Vorgaben bestehen sollen, lässt sich bereits aus dem Gleichheitsgrundsatz heraus nicht argumentieren.

Der Gesetzgeber hat bei der Einführung der Sozialgerichtsbarkeit im Jahr 1987 die Notwendigkeit in § 39 Abs 1 ASGG eine besonders rasche Verfahrensführung in Bereich der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit festgelegt.

Das Recht auf eine angemessene Verfahrensdauer bis zur Erledigung ist in Zusammenschau mit der Gesamtverfahrensdauer zu sehen (vgl. Thienel, Die angemessene Verfahrensdauer in der Rechtsprechung der Straßburger Organe, LJZ 1993, 473). Die Zwischenschaltung eines weiteren Verwaltungsverfahrens führt zwingend zu einer Verfahrensverzögerung. Dabei kommt gerade in Sozialrechtsverfahren dem Faktor „Zeit“ hohe Bedeutung zu – einerseits bezogen auf den sich rasch ändernden Gesundheitszustand, andererseits bezogen auf die Notwendigkeit einer raschen (gerichtlichen) Klärung. Das gilt nicht nur für die Bezieher/innen von Pflegegeld (die von diesem Gesetzesvorhaben ausdrücklich und wohl bewusst nicht umfasst sind), sondern auch für Personen, die aufgrund ihrer oftmals aus schwerer Erkrankung resultierenden geminderten Arbeitsfähigkeit versuchen, Rehabilitationsmaßnahmen oder andere Unterstützungen der Pensionsversicherung zu erhalten, um ihre Existenz zu sichern,

Eine Verlängerung der Dauer der Verfahren gerechnet ab dem rechtlich und tatsächlich relevanten Stichtag (Datum der Antragstellung bei der Verwaltungsbehörde) führt im Ergebnis zu einem Rechtsschutzdefizit für die Betroffenen. Diese tragen auch die Beweislast für das Vorliegen und den Umfang ihrer geminderten Arbeitsfähigkeit. Gerade in einem anschließenden Gerichtsverfahren wird ihre Position durch Zwischenschaltung eines Verwaltungsverfahrens geschwächt, da es durch die verstrichene Frist trotz Einholung medizinischer Gutachten regelmäßig schwieriger sein wird, gesundheitliche Einschränkungen zu einem in der Vergangenheit liegenden Stichtag tatsächlich mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit nachzuweisen.

Hervorzuheben sind dabei gerade jene Personen, die aufgrund eines Unfalls oder eines vergleichbaren Schicksalsschlages für längere (aber nicht unbefristete) Zeit nicht in der Lage sind, einer Arbeit nachzugehen. Gerade in solchen Fällen ist eine besonders rasche Anspruchsprüfung erforderlich. Eine allfällige Zuerkennung von Leistungen aus der Rehabilitation bzw befristeten Pension erfüllt nur dann ihren Zweck, wenn die betroffene Person zum Zeitpunkt dieser Entscheidung auch tatsächlich noch arbeitsunfähig ist. Eine rückwirkende Zuerkennung von Leistungen an eine Person, die zu diesem Zeitpunkt dem Arbeitsmarkt aufgrund ihrer Genesung wiederum zur Verfügung steht, kann höchstens noch

dem Zweck eines Ausgleichs zwischen der Arbeitslosen- und der Pensionsversicherung dienen. Den Zweck einer Pensionsversicherung erfüllt sie aber nicht mehr.

Da das Gesetzesvorhaben als Ziel die Entlastung der Gerichte nennt, ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeits- und Sozialgerichte gerade durch Verfahren mit einem „älteren“ Stichtag, die durch ein zwischengeschaltetes Widerspruchsverfahren regelmäßig entstehen, weit mehr belastet werden, da auch allfällige gesundheitliche Veränderungen auf der Tatsachenebene gesondert erhoben und auch in weiterer Folge gesondert rechtlich beurteilt werden müssen (Stichwort: Stichtagsverschiebung).

Auch ein allfälliges Argument, der Bevölkerung den Gang zu Gericht zu ersparen, ginge an dieser Stelle ins Leere: Analysiert man den Ablauf der gerichtlichen Verfahren, so ist klar erkennbar, dass der Zugang zum Recht für die Bevölkerung gleich niederschwellig ist, wie er im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens wäre. Die serviceorientierten Amtstage bei den Arbeits- und Sozialgerichten laufen unbürokratisch ab. Das weitere Gerichtsverfahren zeigt aber auch auf, dass gerade die Durchführung einer mündlichen Verhandlung, in der nicht nur die Partei angeleitet wird, erforderliches (fehlendes) Vorbringen zu erstatten, sondern ihr auch umfassend die Gründe und das Ergebnis einer bevorstehenden gerichtlichen Entscheidung in verständlicher Weise erklärt werden, zur Akzeptanz beiträgt. Diesen Zweck kann das vorgeschlagenen Widerspruchsverfahren nicht erfüllen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Versicherten alle die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten ausschöpfen und wohl längstens nach der durch das Widerspruchsverfahren bedingten zeitlichen Verzögerung von (bis zu) mehr als sechs Monaten, wiederum eine Klage bei Gericht einbringen. Das Ziel der Entlastung der Gerichte wäre dadurch verfehlt.

Die Einführung einer zusätzlichen „Instanz“ zu den bereits bestehenden (Anstaltsverfahren, ASG, OLG und OGH) bedingt nicht nur einen zusätzlichen zeitlichen Aufwand für Menschen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden und von „ihrer“ Versicherung zu Recht rasche Hilfe erwarten, sondern auch zusätzliche Kosten.

Wenn der Gesetzesentwurf die grundsätzlich zu begrüßende Intention verfolgen möchte, die Möglichkeit einer allfälligen „Korrektur“ eines Bescheides durch die Verwaltungsbehörde einzurichten, was beispielsweise bei bloßen Rechenfehlern hinsichtlich der Pensionshöhe oder

bei verspätetem Nachreichen erforderlicher Bestätigungen nach der Bescheidausfertigung zweckmäßig wäre, so kann dieses Ziel durch eine bloße Verlängerung der gesetzlich festgelegten Frist zur Erstattung einer Klagebeantwortung von bisher 14 Tagen auf beispielsweise 4 Wochen einfacher erreicht werden. Die von der Anstalt allenfalls festgestellten Fehler im Bescheid könnten daher ohne tatsächliche Belastung der Sozialgerichte und vor allem ohne unnötige Kosten rasch und endgültig behoben werden. Eine rasche und unbürokratische Korrektur von offensichtlichen Fehlern eines Bescheides kann – ohne jegliche Gesetzesänderung - auch in Form eines einfachen Anerkenntnisses bereits in der Klagebeantwortung erfolgen.

Selbst wenn man trotz obiger Argumente auf die Einführung eines Widerspruchsverfahrens beharrt und damit das Verwaltungsverfahren aufbläht, sollte diese Rechtsschutzvariante – wenn überhaupt – nur auf freiwilliger Basis zur Verfügung stehen. Den Antragsteller/innen sollte die Wahlmöglichkeit eröffnet werden, ob sie unmittelbar nach dem Bescheid die Gerichte anrufen wollen, oder im Widerspruchsverfahren eine raschere Entscheidung erhoffen.

Die Einführung von Widerspruchsausschüssen scheint im Hinblick auf die gebotene und auch in den letzten Jahren vollzogene Verschlinkung der Verwaltung im Übrigen geradezu anachronistisch. Mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2014 wurde – gerade gegenteilig – im Sinne der Ausweitung rechtsstaatlicher Garantien jeglicher behörden- und verwaltungsinterner Instanzenzug abgeschafft. Die angedachte Einführung von Widerspruchsausschüssen in Leistungssachen stellt daher einen massiven Rückschritt dar, der auch im Lichte der EMRK wohl nicht zu befürworten ist.

Dabei wird durchaus nicht übersehen, dass in Deutschland ebenfalls Widerspruchsausschüsse eingerichtet wurden. Deren Funktion wird theoretisch in der weiteren Rechtsschutzmöglichkeit der Antragsteller/innen, der Selbstkontrolle der Verwaltung und auch der Entlastung der Gerichte beschrieben. Bezieht man sich auf die zu diesem Thema durchgeführte Studie der Hans-Böckler-Stiftung aus dem Februar 2019, ist festzuhalten, dass die Bereinigungswirkung der Streitfälle regelmäßig aufgrund mangelnder Kommunikation zwischen der/dem Antragsteller/in und dem Ausschuss nicht wie gehofft eingetreten ist (Rainer Pitschass in Konflikte, Rechtsschutz Wirklichkeiten, Seite 98ff der zitierten Studie). Allerdings darf in einem solchen Ländervergleich nicht übersehen werden, dass gerade das auch als besondere Form der Mediation zwischen der/dem Antragsteller/in und der Anstalt in Deutschland

festgelegte Widerspruchsverfahren und der dadurch möglichen Bereinigungswirkung in der österreichischen Fassung nicht zu erkennen ist und auch der tatsächlichen Realität des österreichischen Anstaltsverfahren in keiner Weise entspricht.

Auch die Zusammensetzung der Ausschüsse ist kritisch zu hinterfragen. Eine juristische Ausbildung mit dem Schwerpunkt im Sozialrecht als Voraussetzung für die Bestellung der Mitglieder des Widerspruchsausschusses ist dem Gesetz nicht zu entnehmen.

Unbestritten ist, dass es im sozialrechtlichen Verfahren sowohl bei den Anstalten als auch den Sozialgerichten durchaus Optimierungsmöglichkeiten gibt. So könnte die Transparenz und Qualität der Bescheide durch eine notwendige inhaltliche Reform des Verwaltungsverfahrens erhöht werden. Schlagwortartig sind hier etwa die Übermittlung der eingeholten Gutachten und sonstigen Entscheidungsgrundlagen an die Versicherten und individuelle, auf den Einzelfall eingehende Bescheidbegründungen zu nennen.

Reformen bedürfen aber einer sorgsamem Vorgangsweise und der Berücksichtigung der Meinung der Expertinnen und Experten. An einem solchen Prozess beteiligen wir uns gerne.

Mit den unabhängigen Sozialgerichten stehen bereits jetzt niederschwellig erreichbare Rechtsschutzinstanzen zur Verfügung, die ihrem gesetzlichen Auftrag, die Verfahren besonders rasch durchzuführen, nachkommen und in denen die Dienstnehmer- und Dienstgeber-Seite durch fachkundige Laienrichter beteiligt sind. Eine Einschränkung des Rechtsschutzes jener Bevölkerungsgruppen, die oftmals ohnehin mit existenziellen Nöten zu kämpfen haben, ist strikt abzulehnen.

Die Sozialgerichtsbarkeit funktioniert sehr gut. Würden ihr die für die Widerspruchsausschüsse vorgesehenen Geldmittel zur Verfügung gestellt werden, würde dies zu einer weiteren Optimierung und Verfahrensbeschleunigung führen.

Mag. Sabine Matejka

Präsidentin

Mag. Christian Haider

Vorsitzender