

Rechtspopulismus und Gesundheit – Wohin soll die österreichische Sozialversicherung gesteuert werden?

FRANZ KNEIPS*

Franz Knieps ist Vorstand des BKK Dachverbands e.V. und Mitherausgeber der Zeitschrift *Gesundheits- und Sozialpolitik*

Österreich produziert seit dem Regierungswechsel im letzten Jahr auch in der deutschen Presse Schlagzeilen. Der Ausstieg aus dem Migrationsabkommen der Vereinten Nationen, Bevormundung kritischer Journalisten, Hofknickse und Sympathiebezeugungen gegenüber autoritären Herrschern, Einflussnahmen rechtslastiger Burschenschaften sind nur einige Punkte, die mit Befremden wahrgenommen werden. Demgegenüber bleibt fast unbemerkt, dass die Koalition aus ÖVP und FPÖ anfängt, Strukturen des Sozialstaats zu zerschlagen, seine Finanzierungsgrundlagen auszuhöhlen und die Träger der Sozialversicherung auf ihren Kurs auszurichten. Der Beitrag beleuchtet diese aktuelle Entwicklung kritisch und warnt vor ähnlichen Entwicklungen in Deutschland.

Her mit der Funktionärsmilliarde! – Entwürfe für einen Umbau der Sozialversicherung

Mitte September 2018 wurden in Wien sog. Ministerialentwürfe zu drei Gesetzen bekannt, die

- die Organisation der österreichischen Sozialversicherung vollständig umkrepeln,
- die die verbliebenen Betriebskrankenkassen auflösen und die selbständigen Gebietskrankenkassen in eine nationale Gesundheitskasse integrieren,
- die Betriebsprüfung im Rahmen des Beitragseinzugs verstaatlichen,

- den Einfluss der Selbstverwaltung und die Entscheidungsbefugnisse auf Landesebene schwächen,
- die Kompetenzen der maßgeblichen Spitzenorganisation, den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, beschneiden und zugleich
- die Eingriffsbefugnisse der Aufsicht und der Ministerien ausweiten.

* Der Autor gehört der deutsch-österreichischen Zukunftswerkstatt zur sozialen Krankenversicherung an. Deren 46. Tagung vom 24. – 26. September 2018 in Graz war geprägt von den aktuellen Entwicklungen in beiden Ländern. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Offiziell erklärte Ziele des Sozialversicherungs-Organisationsgesetzes (SV-OG), des Gesetzes zur Zusammenführung der Prüfungsorganisationen der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung (ZPFSG) und des Notarversicherungs-Überleitungsgesetzes (NV-ÜG) sind

- die Verbesserung von Effektivität und Effizienz, vor allem durch Einsparung einer „Funktionärsmilliarde“,
- die Herstellung „echter Parität“ zwischen den Sozialpartnern und ständischen Kammern sowie
- die Professionalisierung der Selbstverwaltung.

Zentralisierung und Klientelpolitik – Die Neuordnung der Organisationsstrukturen

Heute bestehen in Österreich für Dienstnehmer (=Arbeitnehmer) als selbständige Krankenversicherungsträger neun auf das jeweilige Bundesland beschränkte Gebietskrankenkassen sowie noch fünf Betriebskrankenkassen. Für die Unfallversicherung der Arbeitnehmer*innen besteht eine Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, für deren Rentenversicherung eine Pensionsversicherungsanstalt. Die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, in der die gewerblichen Selbständigen versichert sind, umfasst auch die Pensions(=Renten) Versicherung. Über drei Versicherungszweige, also unter Einschluss der Unfallversicherung, erstrecken sich jeweils die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau, die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter und die Versicherungsanstalt Notariat. Alle Träger sind Mitglied im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, der neben umfassenden Koordinierungsfunktionen Vorgaben zur Einheitlichkeit der Sozialversicherung erlassen kann und die Sozialversicherung politisch, insbesondere gegenüber der Bundesregierung in Wien, vertritt.

Künftig soll es nur noch fünf autonome Versicherungsträger geben, nämlich

- die Österreichische Gesundheitskasse (ÖGK),
- die Versicherungsanstalt für den öffentlichen Dienst, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB),

- die Sozialversicherung der Selbständigen (SVS),
- die Pensionsversicherungsanstalt (PV),
- die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA).

Die noch bestehenden fünf Betriebskrankenkassen, die unter anderem für Betriebe des Voest-Alpine-Konzerns und für die Wiener Verkehrsbetriebe bestehen, verlieren ihren Staus als öffentlich-rechtliche Versicherungsträger und könnten als betriebliche Sozialeinrichtungen weiter betrieben werden. Genaue Einzelheiten dazu sind bisher nicht bekannt.

Alle Versicherungsträger sollen Mitglied im neuen Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (DV) werden. Selbstverwaltungsorgane sollen die aus den Obleuten und deren Stellvertreter*innen bestehenden Konferenz der SV-Träger sowie der (erweiterten) Hauptversammlung werden. Der Vorsitz soll jährlich zwischen den Mitgliedsinstitutionen wechseln. Organe auf Trägerebene sollen der paritätisch besetzte Verwaltungsrat, dessen Vorsitz halbjährlich gegebenenfalls zwischen den Sozialpartnern wechselt, die Landesstellenausschüsse und die (erweiterte) Hauptversammlung sein. Sowohl für den neu zu gründenden Dachverband als auch für die Österreichische Gesundheitskasse sollen Übergangsregelungen einen gleitenden Übergang aus dem Hauptverband und den Gebietskrankenkassen ermöglichen.

Auffallend ist, dass keineswegs einheitliche Bedingungen für die künftig nur noch fünf Sozialversicherungsträger gelten. So unterscheiden sich die Regelungen für Arbeitnehmer*innen, Selbständige und Bauern, Beamte und Freiberufler*innen beispielsweise bei der Ausgestaltung der Parität. Dies würde zu Verzerrungen der Parität in Organen des Dachverbands führen. Bestehende Leistungs- und Preisunterschiede bleiben unangetastet. Die geplante Reform führt damit keineswegs zu einer Verbesserung für die Versicherten und zu einer Gleichbehandlung aller Gruppen. Es bleibt vielmehr bei einer ständischen Gliederung mit Privilegien und Benachteiligungen.

Eingriffe in die Finanzarchitektur – Der Übergang der Beitragsprüfung

Ohne nachvollziehbare Begründung wird die Beitragsprüfung von der Sozialversicherung auf eine neue beim Finanzministeri-

um zu schaffende Institution übertragen. Schon allein diese Maßnahme lässt die Begründung, mit den Gesetzesvorhaben werde Bürokratie abgebaut und die Effizienz des Verwaltungshandelns erhöht, absurd erscheinen. Auch ist es abwegig, hier von einer als wenig relevanten Hilfstätigkeit zu sprechen. Vielmehr gehört die Beitragsprüfung zu den Kernaufgaben einer beitragsfinanzierten Sozialversicherung. So werden im Rahmen dieser Prüfung gegebenenfalls Entscheidungen über Beginn, Status und Ende der Versicherung getroffen. Da die Geldleistungen der Sozialversicherung, also vor allem Krankengeld, Unfallrente und Pension, auch in Österreich akzessorisch zu Löhnen und Gehältern sind, beeinflussen die Prüfungen die Höhe künftiger Ansprüche. Die Beitragsprüfung ist damit konstitutives Element einer von Steuern und Abgaben unabhängigen Sozialversicherung in Selbstverwaltung.

Der Schlag gegen die Selbstverwaltung – Aushöhlung von Kompetenzen und Gängelung der Versichertenvertreter

Gerade die Autonomie der Selbstverwaltung steht im Fokus der Attacken der konservativ-freiheitlichen Regierung im Nachbarland. So werden viele Kompetenzen, die bisher in der Hand der Selbstverwaltung liegen, in die Ministerialbürokratie verlagert. Die Kontrolle des zuständigen Ministeriums wird auf die Definition der Steuerung und der Steuerungsprozesse erweitert. Die Beschränkung der Aufsicht auf Rechtsfragen wird zugunsten einer umfassenden Zweckmäßigkeitkontrolle aufgegeben. Damit wird eine autonome Geschäftsführung praktisch unmöglich gemacht. Diesem Ziel dienen auch weitere Einzelmaßnahmen. So soll eine Mustergeschäftsordnung von der Aufsicht vorgegeben werden. Die Behörden können in die Gremienarbeit und in das operative Handeln eingreifen, beispielsweise Einzelpunkte von der Tagesordnung nehmen oder in die Personalwirtschaft der Träger eingreifen. Grotesk ist die Erhebung von Gebühren zur Finanzierung der Gehälter der mit den Aufsichtsaufgaben befassten Bediensteten der Ministerien.

Besonders deutlich wird die Zielrichtung der Angriffe bei der Einführung eines sog. „Fit & Proper Tests“ für viele Selbstverwalter. Allein Personen, die einen Eignungstest bestehen, sollen ein Amt als Versicherten-

vertreter (!) übernehmen dürfen. Die für diese Prüfung zuständige Kommission wird natürlich von der Aufsichtsbehörde ernannt. Hinzutreten zahlreiche Hindernisse für heute amtierende Selbstverwalter, ein entsprechendes Amt in den neuen Strukturen zu übernehmen. An anderer Stelle sehen die Gesetzentwürfe Verknüpfungen von prüfenden und geprüften Personen und Institutionen vor. Die Unvereinbarkeitsbestimmungen sind in sich widersprüchlich und unausgegoren. Schließlich werden die Verfahrensregelungen zur Entscheidungsfindung bei den Trägern und im Dachverband derart verkompliziert, dass die Transparenz abhandenkommt, Entscheidungen, die sich negativ auf einen Träger auswirken können, mit Mehrheit der anderen Träger beschlossen werden können oder Beschlüsse gegen den Willen der Arbeitnehmer*innen gefällt werden können.

Wider die Verfassung – Verstöße gegen die Systemgerechtigkeit

Gegen diese kalte Entmachtung der Selbstverwaltung laufen nicht nur die Oppositionsparteien, insbesondere die Sozialdemokratie, die Gewerkschaften, die meisten Bundesländer sowie Arbeiter- und Wirtschaftskammer Sturm. Die österreichischen Patientenanwäl*innen setzen sich ebenfalls zur Wehr. Gegen das SV-OG werden verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Die österreichische Bundesverfassung verankert – anders als in Deutschland – die Wesensmerkmale der Selbstverwaltung seit 2008 direkt im Verfassungstext (Artikel 120a – 120c B-VG). Diese sehen im Anschluss an die frühere Judikatur des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs

- die autonome Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben, die einer Gruppe von Menschen gemeinsam ist und die in deren eigenem oder überwiegendem Interesse liegt,
- eine von Staat unabhängige, weisungsfreie Verwaltung der eigenen Angelegenheiten,
- die Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen; d.h. die mit entscheidungswichtigen Aufgaben betrauten Organe sind aus dem Kreis der Mitglieder demokratisch zu legitimieren,
- eine sachgerechte Abgrenzung der im Wege der Selbstverwaltung wahrzunehmenden Aufgaben und die Bereitstellung der zur Aufgabenbesorgung erforderlichen Ressourcen.

vor. Daraus folgt nach Ansicht des renommierten Salzburger Verfassungsrechtlers Walter Berka nicht, dass aus diesen Bestimmungen ein unmittelbares Gebot besteht, die Sozialversicherung über Selbstverwaltung zu steuern. Wenn sich aber der Gesetzgeber für eine Steuerung durch Selbstverwaltung entscheidet, fordert die Bundesverfassung Systemgerechtigkeit. Wenn Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben ausgestaltet werden, müssen diese den systemprägenden Merkmalen Rechnung tragen. Konkret hat Professor Berka Zweifel, ob die Abgrenzung der in der Sozialversicherung zusammengefassten Solidargemeinschaften, die Ausweitung der Aufsichtsbefugnisse, die Veränderung der Entscheidungsstrukturen und Paritäten oder die Übertragung der Beitragsprüfung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten.

Luftbuchungen in der Finanzrechnung – Mehrbelastungen statt Einsparpotenziale

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger äußert in einer ersten, mit seinen Mitgliedern abgestimmten Stellungnahme zu den drei Gesetzesvorhaben, an vielen weiteren Stellen Kritik, die er sowohl verfassungsrechtlich als auch systemisch begründet. In einem ausführlich begründeten Kapitel zu Finanzen und Ressourcen weist der Verband nach, dass statt der von der Regierung erwarteten Einsparungen, bei den Versicherungsträgern Mehrkosten von mehr als 1 Mrd. € zu erwarten seien. Auch würden bestehende Vereinbarungen zwischen den Bundesländern ausgehebelt, etwa beim Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft bei der Finanzierung der Sozialversicherung oder bei der Finanzierung der Krankenanstalten (=Krankenhäuser). Die „Funktionärsmilliarde“ erweist sich also als reine Luftbuchung. Entweder müssten Leistungen rigoros zusammengestrichen oder die Beiträge deutlich erhöht werden. Beides schließen Regierungsvertreter allerdings nachdrücklich aus.

Widersprüche und Ungereimtheiten – Schläge gegen Bundesländer, Gewerkschaften, Sozialdemokraten

Auf einen deutschen Beobachter wirkt der gesamte Reformansatz widersprüch-

lich und unausgegoren. Im Vordergrund stehen nicht die Verbesserung von Effektivität und Qualität bei der Absicherung elementarer Lebensrisiken und eine gesteigerte Allokationseffizienz der eingesetzten Mittel. Vielmehr scheint es um eine politische Abwertung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie sowie um eine Schwächung der Interessen von Ländern, Regionen und Industrie zu gehen. Bestehende Kooperationen werden ebenso missachtet wie die Versicherten- und Betriebsnähe überschaubarer Kassen. Geradezu kafkaesk ist das Vorhaben, Kandidat*innen für das Amt der Versichertenvertreter vor eine staatliche Kommission zu zerren, um dort deren Eignung zu prüfen. Kann man sich Ähnliches auch für Nationalräte oder Minister*innen vorstellen? Wenn ja, dürfte mancher, der diese Machwerke in Auftrag gegeben hat, wohl kaum an seinen Platz bleiben können. Es ist deshalb zu hoffen, dass die vorgelegten Entwürfe alsbald im Papierkorb landen, sodass nicht erst der Verfassungsgerichtshof der Bundesregierung in Wien die Grenzen aufzeigen müsste.

Haltlinien gegen die Übertragung nach Deutschland – Wehret den Anfängen!

Aus deutscher Sicht empfiehlt es sich, die Dinge im Nachbarland aufmerksam zu verfolgen. Mehr noch, auch deutsche Sozialversicherungsträger und ihre Verbände sollten ebenso wie internationale Vereinigungen das klare Wort nicht scheuen. Denn Gleichgesinnte und Nachahmer sind ebenfalls hierzulande zu finden. Die Finanzierung staatlicher Aufgaben durch Sozialbeiträge, die Bevormundung der Selbstverwaltung durch unrealistische Vorgaben und Fristsetzungen mit der Androhung staatlicher Ersatzvornahmen, die Einmischung bei der Besetzung von Posten – etwa beim Gemeinsamen Bundesausschuss – oder die Festsetzung von Gehältern für Vorstände verströmen eine ähnliche Geisteshaltung, wie sie im Nachbarland zu finden ist. Dagegen muss sich ein Sozialversicherungssystem zur Wehr setzen, das Kriege, politische Katastrophen, wirtschaftliche Krisen und außerordentliche Herausforderungen – wie etwa die Wiedervereinigung – gemeistert hat. Ein solches System darf nicht in die Hände von Populisten fallen. Wehret den Anfängen! ■