

Tagesanzeiger, 20. August 2001

Soziale Sicherheit: Sand im Getriebe

Unser System der sozialen Sicherheit sei zu komplex geworden, sagen zwei engagierte Kenner und nennen Beispiele. In einer Reihe von Expertenrunden soll nach besseren Lösungen gesucht werden.

Von Verena Thalmann

Rechtsanwalt Ueli Kieser, Versicherungsrichter Franz Schlauri und Institutsdirektor René Schaffhauser stehen am Anfang eines ambitiösen Unternehmens: Sie wollen einen Think-tank - eine mehrjährige Expertenrunde - ins Leben rufen, die dazu beitragen soll, dass unser System der sozialen Sicherheit vereinfacht und gerechter gestaltet wird. Vor allem Kieser und Schlauri haben bei ihrer täglichen Arbeit festgestellt, dass es punktuell an "Kollapsercheinungen" leidet und riesige Reibungsverluste zur Folge hat.

Nichts passt zusammen

Die beiden engagierten Sozialversicherungsrechtler verkennen die guten Seiten des Systems nicht. Es funktioniere und habe im internationalen Vergleich einen hohen Standard, sagen sie zu Beginn des Gesprächs, bevor sie die Schwachstellen skizzieren, die sich immer stärker bemerkbar machen.

Vor allem ist es die Komplexität des Systems, die Sand ins Getriebe streut. Die einzelnen Versicherungszweige passen nicht zusammen, weil sie unabhängig voneinander entstanden sind. Die zahlreichen Koordinationsregeln lassen sich kaum mehr überblicken. Kieser sagt: "Die Durchführungsstellen sind oft überfordert. Wer eine gute Rechtsvertretung hat, kann seine Ansprüche durchsetzen. Es darf aber nicht sein, dass man darauf angewiesen ist, um zu den versicherten Leistungen zu kommen."

Eigentlich hätte der Allgemeine Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), der voraussichtlich in etwa zwei Jahren in Kraft tritt, eine einheitliche Koordination sicherstellen sollen. Doch das Unterfangen gelang nur teilweise - wichtige Teile wurden ausgeklammert, darunter die Taggelder. Hier wäre eine Koordination dringend nötig gewesen, denn vier bis fünf Versicherungszweige kennen Leistungen bei Erwerbsausfall und streiten sich oft über die Aufteilung der Zahlungspflicht. Kieser sagt, die verschiedenen Interessengruppierungen hätten sich nicht auf eine einheitliche Lösung einigen können, weil die Folgen der Änderungen nicht überblickbar waren. "Alle befürchteten, sie könnten etwas verlieren."

Die Angst sei nicht unbegründet, bemerkt der Anwalt. Denn wenn man am System irgendwo etwas ändere, wirke sich dies oft auf mehrere Versicherungszweige aus. Über die Konsequenzen eines Eingriffs ins System seien sich auch die obersten Versicherungsrichter nicht immer im Klaren.

IV zahlt für andere

Eine Entflechtung der Zuständigkeiten wäre auch im Bereich der Heilungskosten dringend nötig, findet Kieser. Beispielsweise gebe es bei Unfällen ständig Auseinandersetzungen, ob nun die Unfall- oder die Krankenversicherung zahlen müsse. Zudem zahlten die beiden Zweige stark unterschiedliche Leistungen, was zu Ungerechtigkeiten führe. So sei ausgerechnet eines der grössten Risiken, der Erwerbsausfall bei Krankheit, nicht obligatorisch versichert.

Es gebe auch andere Ungereimtheiten, bemerkt Schlauri. Beispielsweise könne man sich fragen, weshalb die Invalidenversicherung (IV) die berufliche Eingliederung von Unfallopfern einschliesslich Taggelder zahlen müsse. Das koste sie Hunderte von Millionen Franken im Jahr. Als Folge gehe es der Unfallversicherung finanziell so gut, dass sie Privatisierungsgelüste wecke, während die IV in den roten Zahlen stecke.

Die IV kranke auch daran, dass ihr jährlich 400 bis 500 Millionen an medizinischen Massnahmen aufgeladen würden, für die eigentlich die Krankenversicherung geradestehen müsste. Dieser Systemfehler hätte mit dem neuen Krankenversicherungsgesetz korrigiert werden sollen, sei aber vergessen gegangen.

Kritik an der Krankenversicherung

Den Einwand, man habe die Kopfprämien der Krankenversicherung nicht noch mehr belasten können, lässt Schlauri nicht gelten. Dann stelle sich eben die Frage, ob die Finanzierung nicht ohnehin auf eine neue Grundlage gestellt werden müsse. Der Versicherungsrichter lässt keinen Zweifel daran, dass er die heutige Finanzierung der Krankenversicherung für untauglich hält. Die Prämienverbilligung mache die halbe Schweiz zu Subventionsempfängern, kritisiert er. Sie sei "versicherungstechnisch eine Resignation und ein Eingeständnis, dass wir nicht fähig sind, die Krankenversicherung sozial auszugestalten".

Pensionskassen werden geschont

Schlauri wirft auch die Frage auf, ob es richtig sei, dass die Pensionskassen immer erst an letzter Stelle zahlen müssen. Bei einem Invaliditätsfall sind primär die IV oder die Unfallversicherung zahlungspflichtig. Nur wenn ihre Leistungen die Koordinationsgrenze (in der Regel 90 Prozent des versicherten Einkommens) nicht erreichen, kommt die Pensionskasse ergänzend zum Zug. "Dabei kassiert sie die vollen Prämien", sagt Schlauri. "Die eingesparten Gelder erhöhen die Gewinne der Versicherungsgesellschaften oder gehen in die Reserven. So kann beispielsweise die Stadt Zürich sich selbst und das Personal bei den Beiträgen auf unzulässige Weise entlasten."

Kieser findet es auch stossend, dass die Pensionskassen die Invalidenrenten nicht generell der Teuerung anpassen müssen. Im Gesetz über die berufliche Vorsorge ist ein Ausgleich nur für die obligatorischen Mindestrenten vorgeschrieben. Da die meisten Personen höher versichert sind, kommt es laut Kieser immer wieder vor, dass Renten jahrzehntelang nicht erhöht werden. Man dürfe sich vom Versicherungsausweis nicht blenden lassen.

Fürsorgeleistungen ausbauen?

Als weiteren Systemfehler taxiert Schlauri die fehlende Pflegeversicherung: "Es ist doch ein Unsinn, dass viele alte Menschen ihr sauer verdientes Vermögen im Pflegeheim liegen lassen müssen." Für dieses Grossrisiko sollte die ganze Bevölkerung obligatorisch versichert sein, findet er.

Gar keine Freude hat der St. Galler Versicherungsrichter auch an der Absicht von Innenministerin Ruth Dreifuss, die Ergänzungsleistungen auf weitere Personengruppen auszudehnen. "Die Ergänzungsleistungen sind eine reine Fürsorgeeinrichtung, die den Kantonen aufgezungen wurde", sagt er und betont: "Mit Steuern lässt sich kein Versicherungssystem aufbauen. Es fehlt die Risikogemeinschaft, welche Prämien zahlt, und es fehlt der versicherungsmässige Rechtsanspruch auf Leistungen. Die Bezüger werden zu Almosenempfängern." Der Stellenwert von Bedarfsleistungen im System der sozialen Sicherheit könnte durchaus Thema einer Expertenrunde sein, meint Schlauri (siehe unten).

"Könnten wir nicht etwas Einfacheres versuchen?"

Die drei Promotoren

Ueli Kieser ist Rechtsanwalt in Zürich und wirkt als Sozialversicherungsexperte in zahlreichen Gremien mit. Franz Schlauri, ebenfalls Rechtsanwalt, leitet eine Abteilung am St. Galler Versicherungsgericht und ist Dozent für Sozialversicherungsrecht. Professor René Schaffhauser, Direktor des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis an der Universität St. Gallen, trägt das Projekt aus Interesse mit, ist aber kein Sozialversicherungsrechtler.

(vth)

Organisierte Denkarbeit

Der Thinktank soll es ermöglichen, Probleme der sozialen Sicherheit vernetzt und gründlich anzusehen.

Die Bundesverwaltung stehe stets unter Druck, sagen die Promotoren des Thinktank (dessen Name indessen noch nicht in Stein gemeisselt sei). Bei der Krankenversicherung müsse sie sich beispielsweise gleichzeitig um neue Tarife, die Kostenexplosion, die Spitalfinanzierung und die künftigen Prämien kümmern. Dabei wären fundierte langfristige Perspektiven notwendig - sowie ein Gesamtkonzept für alle Versicherungszweige.

Ohne Alltagshast

Vor diesem Hintergrund planen die Promotoren eine Folge von mehrtägigen Expertengesprächen, in deren Verlauf das System der sozialen Sicherheit insgesamt sowie seine einzelnen Teile durchleuchtet werden sollen. Grosser Wert wird darauf gelegt, dass für die Diskussionen genügend Zeit zur Verfügung steht. Zur Teilnahme einladen will man Fachleute aus den verschiedenen Sozialversicherungsbereichen sowie aus der Rechts- und der Wirtschaftswissenschaft, der Ethik, Soziologie, Philosophie usw. Die Gesprächsrunden sollen ab dem Jahr 2002 etwa einmal jährlich stattfinden und der interessierten Öffentlichkeit - und der Politik - zugänglich sein. Ins Auge gefasst wird ein Zeitraum von etwa zehn Jahren.

Sponsoring erwünscht

Finanziert werden soll die Veranstaltungsreihe durch Sponsoring. Die Universität habe kein Geld für solche Aktivitäten, sagt Franz Schlauri. Unterstützung erhoffen sich die Promotoren dagegen vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV). Die Gruppe wird in den nächsten Tagen bei BSV-Direktor Otto Piller vorsprechen.

Eine Art Kuratorium soll die Veranstaltungen begleiten. Gedacht wird an Persönlichkeiten aus dem Bereich der Sozialversicherungen und "zugewandten Orten". Zur Wahrung der Unabhängigkeit sollen die Sponsoren kein Vertretungsrecht haben.

(vth)

Eine Einheitsversicherung einführen?

Ein klassisches Thema für einen Thinktank wäre die noch unausgegrenzte Idee einer Einheitsversicherung.

Dahinter steckt der Gedanke, dass die unsinnige Aufteilung zwischen Geburtsgebrechen, Krankheit, Invalidität und Unfallinvalidität aufgegeben werden sollte. Ueli Kieser bemerkt, damit liessen sich Tausende von Gerichtsverfahren einsparen. Die Ursache des Schadens dürfe nicht länger ausschlaggebend sein. Systemgerecht wären daher je ein Versicherungszweig für Heilungskosten, für Taggelder und für Renten.

Von der Arztrechnung bis zur Rente

"Das Ganze braucht aber ein Dach", sagt Franz Schlauri. "Bittere Erfahrung hat mich gelehrt, dass die Gesamtverantwortung von der Arztrechnung bis zur Rente beim gleichen Träger liegen muss. Die Krankenkasse lehnt den Antrag für eine Kur im Zweifelsfall ab. Wenn aber die gleiche Versicherung auch für Taggelder, Eingliederung und Rente aufkommen muss, stellt sich die Frage automatisch anders. Dann muss gesamtheitlich gedacht werden." Die Versicherung spare viel Geld, wenn die betreffende Person dank der Kur wieder an ihre Arbeit zurückkehren könne. Dieses Denken sei heute noch zu wenig entwickelt.

In letzter Konsequenz führe es zum Modell einer Einheitsversicherung. Die Idee werde zunächst unweigerlich auf Widerstand stossen. Man brauche sich darunter aber keinen Angst einflössenden Moloch vorzustellen. Entscheidend sei die einheitliche Struktur - die Administration könnte durchaus dezentral erfolgen. Es wäre auch durchaus sinnvoll und erwünscht, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der heutigen Versicherungsträger bei der Stange blieben.

Schlauri stellt sich eine Einheitsversicherung mit verschiedenen Leistungsarten (Heilungskosten, Taggelder, Renten) vor. Auch sie wäre, namentlich im Bereich der Krankenversicherung, dem Mechanismus des "fatalen Dreiecks" unterworfen, bestehend aus den fordernden Versicherten, den am Umsatz interessierten Anbietern und der immer stärker geforderten Versicherung - aber wenigstens eingebunden in ein Gesamtsystem.

Die Finanzierung der Einheitsversicherung könnte aus verschiedenen Quellen erfolgen. Schlauri denkt an verursachergerechte Beiträge, zum Beispiel Strassenverkehrsabgaben für die Invalidenversicherung. Auch eine Kapitalgewinnsteuer ist für ihn kein Tabu. Auf Steuer-gelder würde er hingegen verzichten.

Solidarische Kopfprämien?

Auch bei den Versicherungsbeiträgen seien alle Varianten denkbar, sagt Schlauri, wobei die Solidarität eine wichtige Komponente bilden müsse. Er könnte sich beispielsweise einkommens- und vermögensabhängige Kopfprämien vorstellen. Vielleicht überlebten die zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgeteilten Lohnprozente nochmals hundert Jahre. Aber sollte es in Zukunft wirklich keine Lohnabhängigen mehr geben, wie das die Soziologen weissagten, sondern nur noch Privatunternehmer mit Honoraranspruch, würde das System solidarischer Lohnprozente von selbst in sich zusammenbrechen.

(vth)