

Ist die Strukturreform der Bundessozialversicherungen notwendig?

Prof. Dr. Gabriela Riemer-Kafka, Universität Luzern

1. Einführende Bemerkungen

Die Situation unserer Sozialversicherungen ist nicht nur wegen der wachsenden finanziellen Belastungen alles andere als rosig. Aus meiner Sicht bringen jedoch die finanziellen Probleme, wenn auch nicht adäquat so doch sicher natürlich kausal, auch ein strukturelles Problem unserer in bald hundert Jahren schrittweise aufgebauten sozialen Sicherheit an den Tag.

Wie aus der Betriebswirtschaftslehre bekannt, führen unzweckmässige, mehrfach parallel oder nacheinander stattfindende Verfahrensabläufe zu Widersprüchen, Zeitverlust und Mehrkosten. Umgekehrt können durch die Straffung von Verfahrensabläufen, die Gewinnung von Synergien und die Schaffung von mehr Transparenz materielle sowie nicht materielle Vorteile erzielt werden. Da die Sozialversicherungen in erster Linie im Dienste der Versicherten zu stehen haben und ihren Bedürfnissen in schwierigen Lebenslagen gerecht werden müssen, gilt es, unser mittlerweile in die Jahre gekommenes System benutzerfreundlicher zu gestalten. Damit lassen sich unnötiger Verwaltungs- und Verfahrensaufwand, Zeitverlust sowie eine Menge von Rechtsfragen, die zu gerichtlichen Beurteilungen führen, in Zukunft vermeiden.

2. Problematische Punkte im geltenden System

Aus historischer Sicht sind unsere Sozialversicherungen in Abhängigkeit zur politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation der jeweiligen Zeit geschaffen und ausgestaltet worden. Folgen davon sind:

- Parallelität von Volks- und Arbeitnehmersicherungen,
- kausalen und finalen Versicherungen,
- Parallelität im Leistungsangebot, der sich aus dem Übergang von freiwilligen zu obligatorischen Versicherungstypen erklären lässt,
- Unterschiedliche Leistungsniveaus (Fehlanreize),
- Erfordernis der Leistungscoordination zwecks Verhinderung von Überentschädigung mit einer trotz oder gerade durch das ATSG nicht konsequenten Dogmatik,
- Grundsätzliche Eigenständigkeit jedes einzelnen Sozialversicherungszweigs mit der Folge, dass grundsätzlich keine gegenseitigen Bindungswirkungen bzgl. ergangener Entscheide/Verfügungen besteht, getrennte Abklärungsverfahren durch-

geführt werden und somit die Gefahr von Widersprüchen in der Sache selbst entstehen und auch sehr viel wertvolle Zeit verlorenght,

- Erschwerter Zugang zum sachlich richtigen Sozialversicherungszweig im Falle von mehrfach vorliegenden Berührungspunkten zu verschiedenen Sozialversicherungszweigen, konkret gesagt der am Arbeitsplatz verunfallte, invalid gewordene Arbeitnehmer, der nach wie vor in med. Behandlung steht, arbeitslos und letztendlich ausgesteuert und sozialhilfebedürftig wird. Folge solcher Konstellationen ist denn auch der bekannte Drehtüreffekt, wonach eine Sozialversicherung den Fall einer andern zuschiebt und sich für nicht zuständig erklärt, weil die jeweiligen gesetzlichen Leistungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

3. Verändertes Umfeld

Seit dem Inkrafttreten des ersten Sozialversicherungszweigs sind mehr als hundert Jahre verstrichen. Während sich die Gesellschaft noch bis in die sechziger Jahre als einigermassen statisch und nicht stark verändert gegenüber den Anfängen unserer Sozialwerke präsentierte, hat sich die Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten ein anderes Antlitz gegeben:

- keine linearen, ununterbrochenen, stets nach oben tendierenden Berufskarrieren mehr,
- Auflösung traditioneller Familienformen und Rollenverteilung durch die Gleichstellung der Frau,
- Ruf nach mehr sozialer Sicherheit als Eigenverantwortung, da u.a. die Auflösung der Familie zu einem Versorgungsvakuum führt, das durch die Gesellschaft ersetzt werden muss,
- Zunahme der Mobilität in beruflicher und örtlicher Hinsicht, und zwar national und international,
- Zunahme prekärer Arbeits- resp. Erwerbsverhältnisse,
- Vermehrte Schutzbedürftigkeit von Nicht-Arbeitnehmenden,
- Entwicklung der medizinischen Diagnostik und Therapiemöglichkeiten, damit verbunden erschwerter anstatt erleichterter Kausalitätsnachweis,
- Immer differenziertere Rechtsprechung und Einzelfallgerechtigkeit, welche sich auch in der Gesetzgebung niederschlägt und diese immer unübersichtlicher und unhomogener macht,

- Gewachsenes Bewusstsein für Chancengleichheit einerseits und Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit andererseits.

4. Strukturreform oder Optimierung der bestehenden Sicherungssystemen?

Die Optimierung des bestehenden Systems hat nicht zur Lösung von grundlegenden Unzulänglichkeiten beigetragen (vgl. z.B. ATSG), sondern eher noch weitere Ebenen zu den bisherigen hinzugefügt. Die immer differenzierteren gesetzgeberischen Aktivitäten tragen ebenfalls zur wachsenden Unübersichtlichkeit des Systems bei.

Pragmatisch und im Hinblick darauf, Bewährtes nicht unbekanntem Neuen zu opfern, sowie Mögliches konsensfähig und politisch möglich zu machen, wird auf der Basis der gewachsenen Organisation, dh unter weitgehender Beibehaltung der bisherigen organisatorischen Durchführung der Sozialversicherung, bei gewissen Zweigen eine Umverteilung von Aufgaben angestrebt. Hier wird bedacht, dass sich das Volumen bei den Durchführungsorganen durch die Umverteilung nicht allzu stark verändert.

Im Leistungsbereich geht es nicht um eine „Sparvorlage“, doch ist punktuell mit gewissen Leistungseinbussen zu rechnen, die jedoch durch Vorteile im Leistungsbereich wettgemacht werden sollen. Was die Finanzierung betrifft, ist davon auszugehen, dass die Beitragsströme in Entsprechung der Neuverteilung von Aufgaben umgeleitet werden, ohne dass damit eine Erhöhung der Beiträge zu erwarten ist.

Die neue Struktur könnte, auf Grund der bisherigen Forschungsergebnissen, sich wie folgt präsentieren:

Variante 1 (Gian Claudio Mani, MLaw)

- Die Renten basieren weiterhin auf dem 3-Säulen –Prinzip, wobei die Unfall- und Militärversicherungsrenten in die 2. Säule überführt werden.
- Die Hilflosenentschädigungen werden ausschliesslich von der IV ausgerichtet.
- Die Unfallversicherung stärkt ihre Kompetenz bei der Eingliederung und richtet neu Kranken- und Unfalltaggelder sowie weiterhin die Integritätsentschädigung aus.
- Die Kompetenzen von ALV und EO bleiben sich gleich.

Variante 2 (Gabriela Riemer-Kafka)

- Die bisherigen Arbeitnehmersicherungen werden für alle Erwerbstätigen obligatorisch,
- Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten werden nur noch von der 1. Säule und darauf aufbauend der 2. Säule ausgerichtet, ergänzt durch die freiwillige 3. Säule und im Falle von Berufsunfällen weiterhin abgedeckt durch den Arbeitgeber.
- Die Krankenversicherung wird mit der Unfall- und Militärversicherung zu *einer* Gesundheitsversicherung (integriert auch Mutterschaft) zusammengeführt, wobei die Arbeitgeber nach wie vor die Berufsunfälle finanziell abzugelten haben. Damit werden einerseits die Kausalitätsfragen aus dem Wege geräumt und andererseits eine Leistungsharmonisierung herbeigeführt. Taggelder werden bei Arbeitsunfähigkeit sowie im Falle von Mutterschaft ausgerichtet. Weil sachlich konnex (vgl. auch FZA) werden auch die Hilfsmittel von der Gesundheitsversicherung ausgegeben.
- Die Integritätsentschädigung ist, weil eine einmalige Leistung und nicht zwingend mit einer Invalidität verbunden, von der obg. Versicherung zu tragen.
- Die Fachkompetenz der beruflichen Eingliederung soll gebündelt werden und die bisherige IIZ auch institutionell und organisatorisch verankert. Berufliche Eingliederungsmassnahmen werden kausalitätsunabhängig von der bisherigen Invalidenversicherung gewährt, ergänzt wie bis anhin mit einem Taggeld während der Massnahmen.
- Die Abklärung der Arbeits- und Erwerbsunfähigkeit soll von einer unabhängigen Stelle (z.B. eine gemeinsam von den Sozialversicherungen getragene Stiftung) für die Sozialversicherungssparten durchgeführt werden.
- Die Renten basieren weiterhin auf dem 3-Säulen –Prinzip, wobei die Unfall- und Militärversicherungsrenten in die 2. Säule überführt werden. Ebenso werden die Hilflosenentschädigungen ausschliesslich von der 1. Säule ausgerichtet.
(Eine Zusammenlegung von AHV und IV erscheint aus Koordinationsüberlegungen zwar opportun, dürfte jedoch wegen der derzeitigen Verschuldung unwahrscheinlich sein.)