

Erwerbsversicherung - Grosse Reform oder Optimierung der bestehenden Sicherungssysteme?

NFA-SoSi

***Neuordnung der Finanzen und Aufgaben
in der sozialen Sicherheit***

Ein Lösungsansatz aus der Sicht einer
kantonalen Sozialversicherungsanstalt

Luzern, 24. November 2010
Andreas Dummermuth

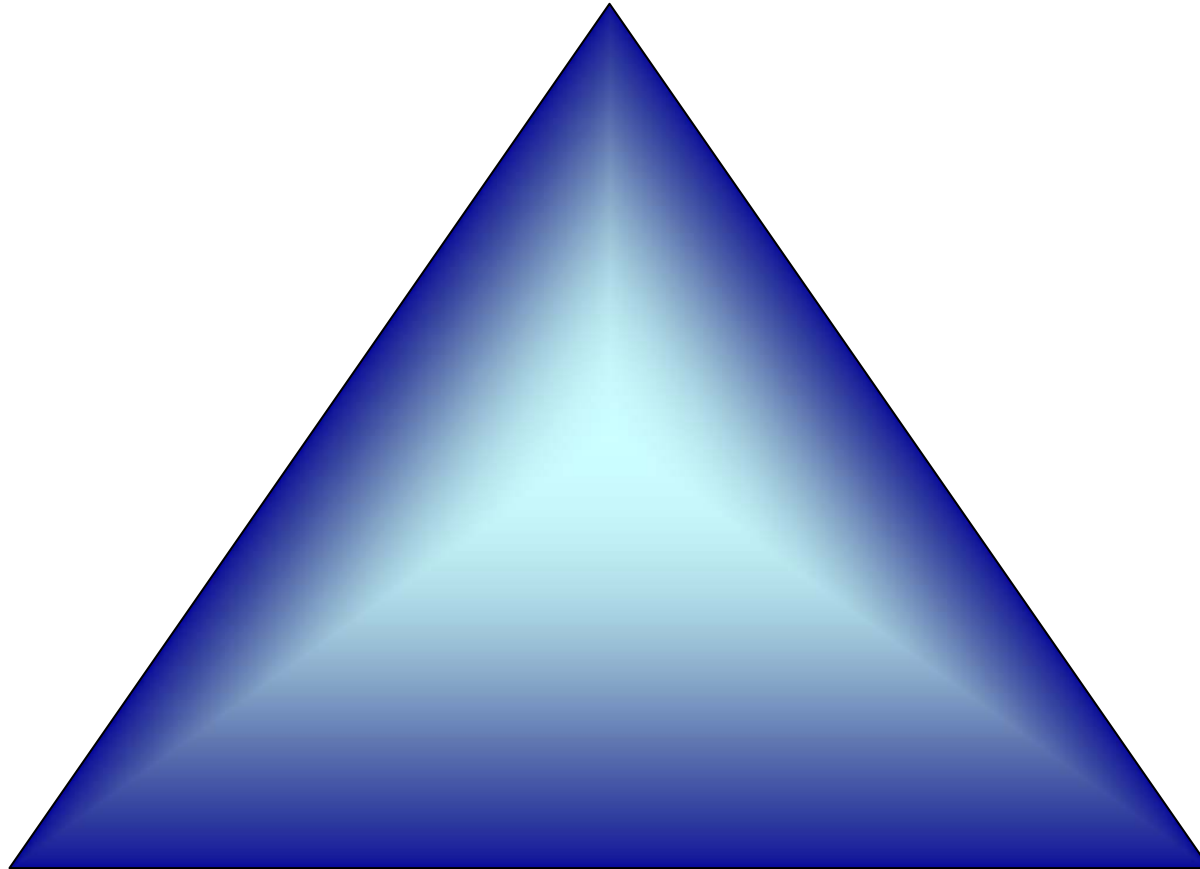
Übersicht

- Ohne soziale Sicherheit gibt es keinen modernen Staat
- NFA: Kernidee
- NFA Soziale Sicherheit = NFA SoSi
- IIZ als Vorläufer von NFA SoSi

Eine leistungsfähige soziale Sicherheit gehört zum modernen Staat

- Wie auch in den anderen OECD-Staaten, hat sich seit dem 2. Weltkrieg in der Schweiz ein fast untrennbares Amalgam aus Wirtschaft, Gesellschaft und Sozialversicherungen gebildet
- Soziale Sicherheit ist „wertfreie“ Infrastrukturaufgabe
- Sozialstaat und wirtschaftlicher Erfolg sind jedoch kein Gegensatz – ganz im Gegenteil
- Die Schweiz gab im Jahr 2007 rund 27 % des Bruttoinlandproduktes für die soziale Sicherheit aus

Gesellschaft



Wirtschaft

Soziale Sicherheit

Enorme volkswirtschaftliche Bedeutung der sozialen Sicherheit

Mehr als 126.5 Mia. Franken für die soziale Sicherheit (= 27% BIP!)

Ausgaben in Mia. Franken in zehn kausal orientierten Sozialversicherungszweigen und einer atomisierten subsidiären Sozialhilfe:

1.	AHV	33,3
2.	Arbeitslosenversicherung	4,8
3.	Berufliche Vorsorge	36,6*
4.	Ergänzungsleistungen	3,2
5.	Erwerbsersatz / MSE	1,3
6.	Familienzulagen	5,1
7.	Invalidenversicherung	13,8
8.	Krankenversicherung	19,6*
9.	Militärversicherung	0,2*
10.	Unfallversicherung	5,5*
11.	(Sozialhilfe)	3,1

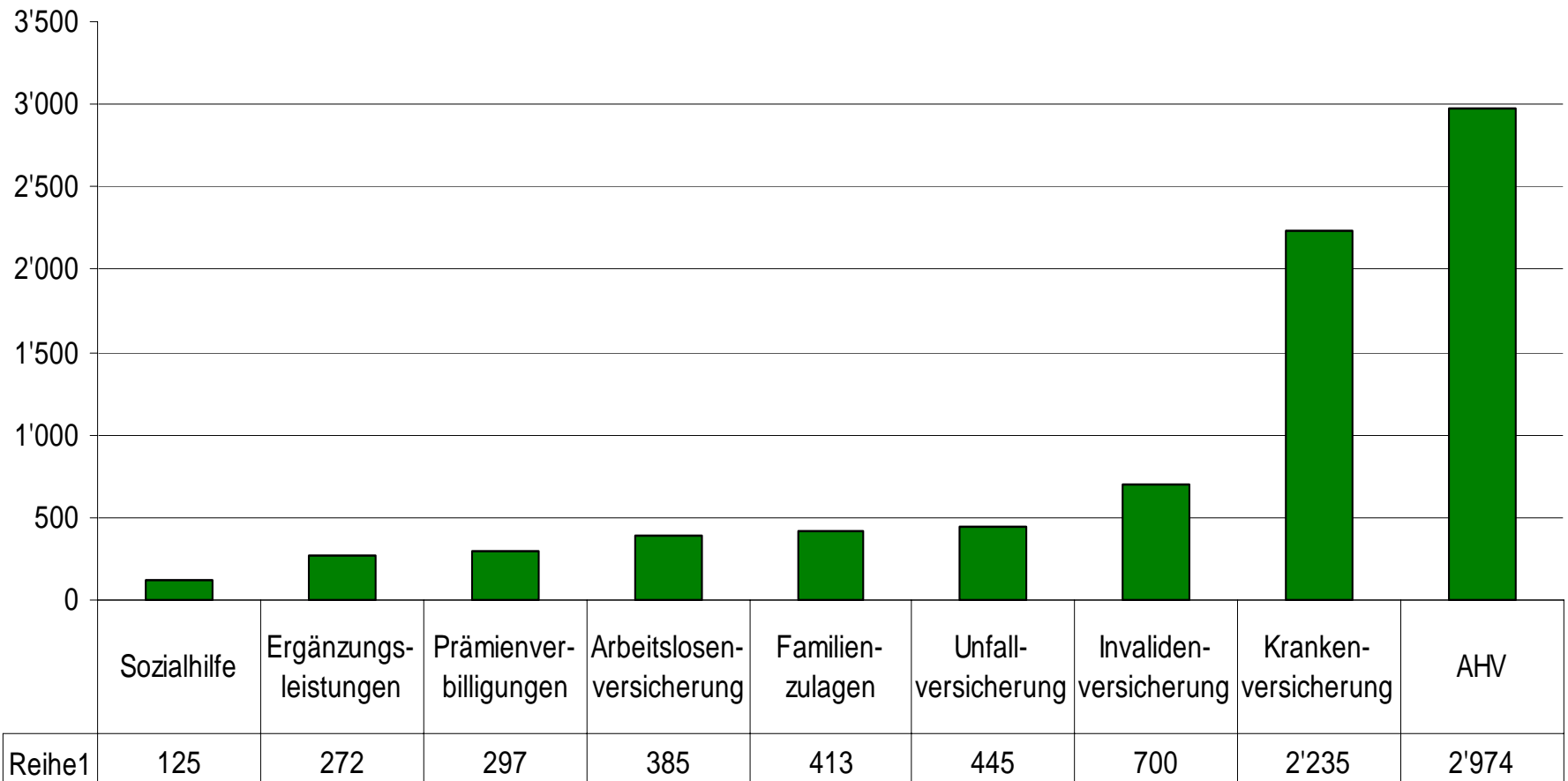
* Vier Zweige, die für die Endnutzer NICHT primär kantonal organisiert sind und die Zusammenarbeit dadurch oft noch komplizierter ist



Konkret: Sozialausgaben im Kanton Schwyz

Beträge pro Kopf - Lesebeispiel:

Pro Kopf der Schwyzer Bevölkerung wurden im Jahr 2005 für den einzelnen Zweig der sozialen Sicherheit x Franken ausgegeben



Leitmodell?

NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

NFA steht für

- mehr Effizienz in der Erfüllung der öffentlichen Leistungen
- günstigere staatlichen Leistungen
- geringeres Gefälle zwischen den Kantonen

oder anders:

Die NFA verbessert die Wirksamkeit des Steuerfrankens und fördert die Effizienz der staatlichen Leistungen.

Nach: EFD/KdK 2007 www.nfa.ch September 2007

NFA

2 Hebel und 5 Instrumente

Hebel 1 = Neuer Finanzausgleich

- Instrument 1: Ressourcenausgleich
- Instrument 2: Lastenausgleich

Hebel 2 = Reorganisation der Aufgaben

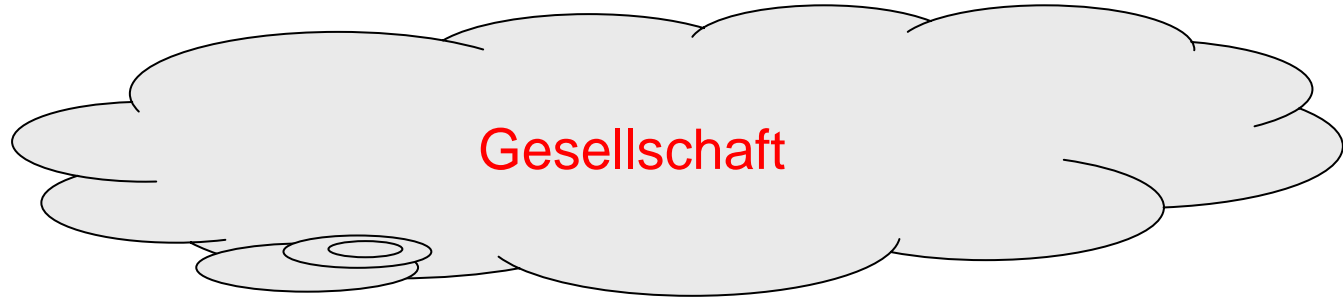
- Instrument 3: Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung
- Instrument 4: Zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben
- Instrument 5: Verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen

So geht's weiter: Die NFA-SoSi ist angesagt

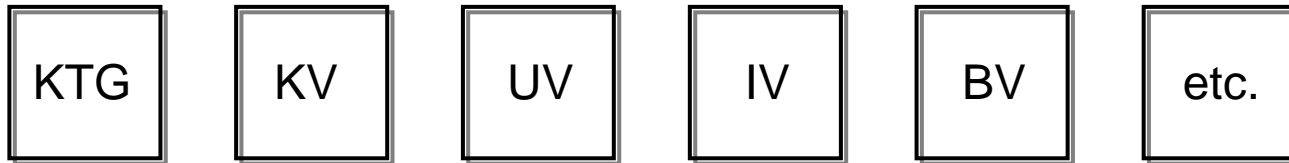
NFA-SoSi = Neuordnung der Finanzen und Aufgaben in der sozialen Sicherheit

- Die Schweiz hat sich im 20. Jahrhundert ein höchst kompliziertes, zersplittertes und oft ineffizientes System der sozialen Sicherheit gegeben
- Die Menschen und die Wirtschaft in diesem Land könnten im 21. Jahrhundert auch mit einem einfacheren und wirksameren System leben
- Der Weg dazu ist simpel. Die Schweiz kann schlicht und einfach eine NFA-SoSi anpacken: Eine Neuordnung der Finanzen und Aufgaben in der sozialen Sicherheit

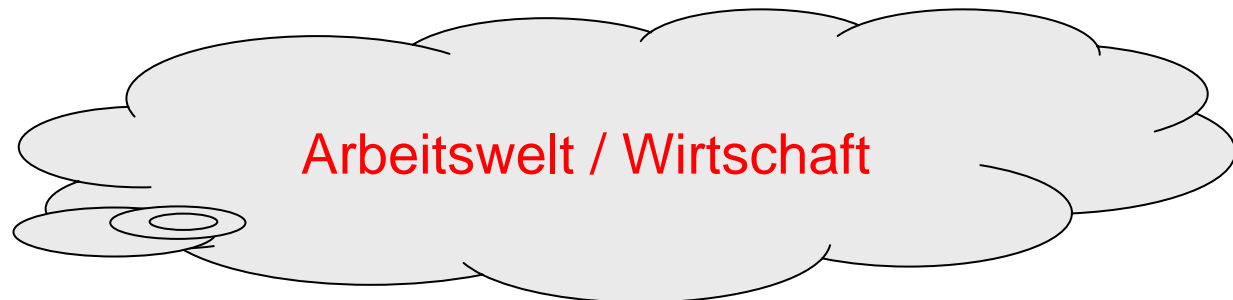
dynamisch



IST:
statisch



dynamisch



Die „Rentenfalle“ als Beispiel für das ‚Zusammenspiel‘

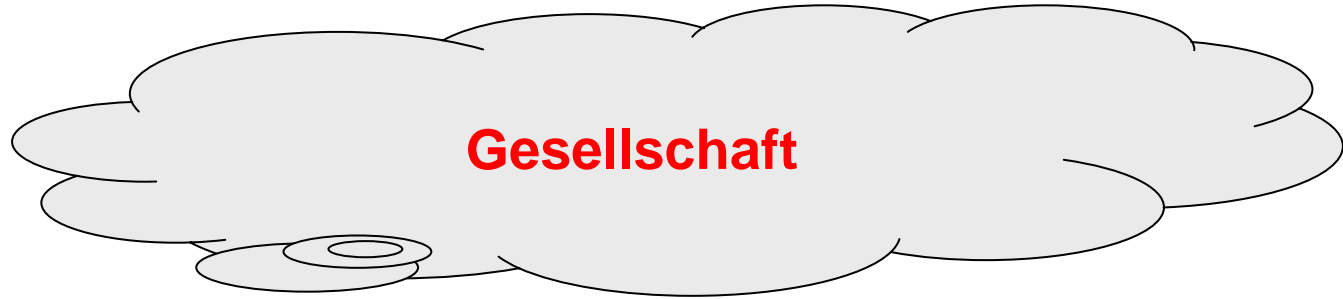


Blau Arbeits- und Gesundheitsmarkt

Grün Privatversicherungen (BV = Mischsystem mit obligatorischen und freiwilligen Elementen)

Rot Staatliche Sicherungssysteme

dynamisch



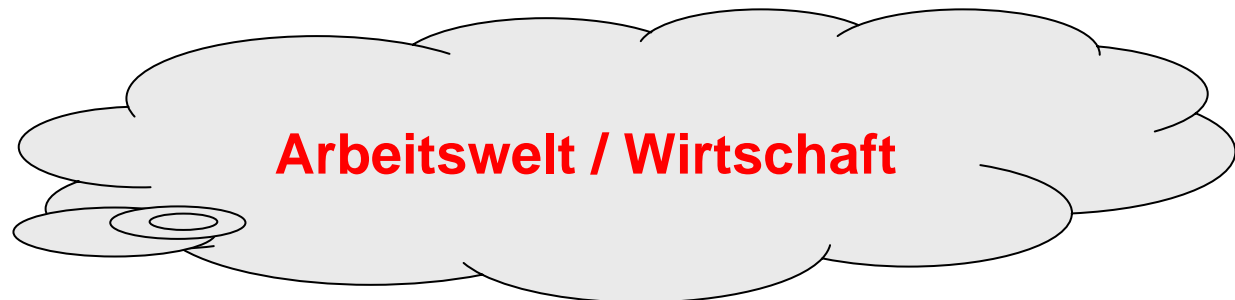
SOLL:
flexibel

Existenzsicherung

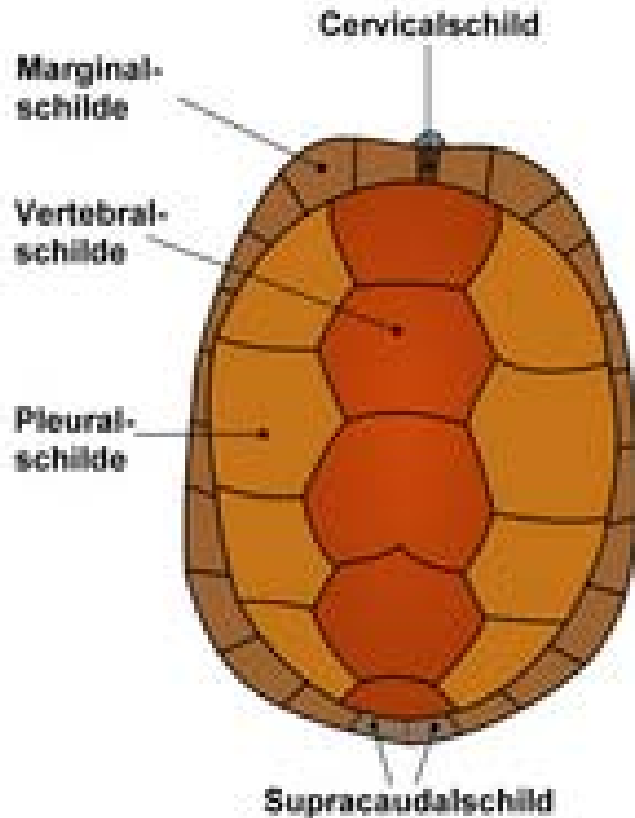
Heilbehandlung

Eingliederung

dynamisch



NFA SoSi will Flexicurity statt Sklerotisierung



Querschnitt durch einen Vogelflügel



Herausforderungen in den drei Kernthemen

Existenzsicherung

- Demografie: Relativ einfache Probleme, gute Lösungen zur Verfügung,
- Druck in die zu 100% steuerfinanzierten Ergänzungsleistungen wegen Konstruktionsmängeln (va. in der 2. Säule) und (noch) unwilliger Heimkostensteuerung durch die Kantone: EL-Reform wird dringend nötig

Eingliederung

Gute Steuerbarkeit der ALV und IV, jedoch mangelnde Verbindlichkeit an der Schnittstelle zur Sozialhilfe

Heilbehandlung

KVG als Sozialversicherungsrecht erlaubt keine rationale und rationelle Steuerung des Gesundheitswesens; die Dauerprämienerhöhung ohne Steuerung ist Realität und wirkt auf die Nutzerinnen wie ein Schwarzpeter-Spiel

Die Schweiz kennt (k)einen Reformstau in der sozialen Sicherheit

Dauerinputs durch parlamentarische Vorstösse

Jede Session Dutzende von Inputs – der Bundesrat reagiert

Demokratische „End“entscheide

Volksabstimmungen schaffen Klarheit – bis zur nächsten Revision

Dringliche Unterhaltsarbeiten werden gemacht

Faktisch sind es jedoch meist nur Milliardendefizite, die Sanierungen anregen. Wo ausschliessliche Versicherten- (KV) oder paritätische Finanzierung (BV) sowie Steuerfinanzierung (EL, SH) gegeben ist, dauert es viel länger

Verfassung hat unterschiedliche Tiefenschärfe

Von sehr allgemein (KV, UV) bis zu sehr detailliert (AHV), die Verfassung regelt SoSi unterschiedlich genau.

NFA SoSi =

Mehr soziale Sicherheit für weniger Geld

Reduktion der Komplexität statt Zersplitterung

Bsp: 3 unterschiedliche Heilbehandlungsabrechnungen je nach der ‚causa à la 19. Jahrhundert‘: GG = IV, Unfall = UV, Krankheit = KV

Erhöhung der Steuerbarkeit

Bsp: Verwertbare Restarbeitsfähigkeit wird von ALV, IV und SH nicht gemeinsam bestimmt und anerkannt

Transparenz der Wirkungen, der Kosten, der Kostenträger

Bsp: Die Mär von der angeblichen Be- oder Entlastung der SH hält sich vor allem auch wegen uneinheitlichen Bemessungszahlen und Finanzstatistiken

Atomisierung der Sozialhilfe vs. ‚schnelle‘ ALV und IV

Bsp: Die Kantone haben in einem 3.1 Mia. Geschäft faktisch eine Kommunalisierung mit Behördenverfahren, das es bei den anderen 123.5 Mia. schlichtweg nicht braucht

NFA SoSi braucht keine neue Tastatur

- Klare Verfassungsgrundlagen in den meisten SV-Zweigen erlaubt es dem Bund, kohärent zu legislieren, zu beaufsichtigen, zu steuern, zu messen
- v.a. das ATSG ist das gesetzliche Gefäss, um weitere Konvergenzen zu erreichen
- NFA SoSi ist kein Brems- oder gar Hinderungsgrund für die tatsächlich wichtigen einzelnen technischen Etappen (Dringlichkeit)
- Aber: NFA SoSi bedingt eine verbindliche Einbindung der Sozialhilfe

NFA SoSi braucht aber permanentes Monitoring

- Souverän, Parlament, Bundesrat, Kantone, Sozialversicherer können sich nicht auf ein Programm einigen. Das ist ausserhalb jeder staatsrechtlichen Konzeption
- Aber: Es braucht einen institutionalisierten nationalen Diskurs in einem permanenten beratenden Gremium in dem die wichtigsten Akteure vertreten sind (Bund, Kantone, Sozialpartner, usw.)
- Aber: Es braucht ein permanentes Monitoring der Instrumente, statistischen und finanziellen Entwicklung: Bundesämter haben hier schon sehr gute Forschungsprojekte
- Aber: Es braucht den Mut, in den Einzelgesetzen die Schnittstelle zu den anderen System eindeutig zu regeln; dafür eignet sich v.a. das ATSG

Professionelle Umsetzung in den Kantonen

- „Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgaben von Verfassung und Gesetz um“: Dieser wichtige Ordnungsgrundsatz in Art. 46 BV fordert – vor allem auch für den Bereich der sozialen Sicherheit –, dass kantonale Organe Bundesrecht anwenden
- Diese von der Bundesverfassung geforderte Rolle wird von den kantonalen Sozialversicherungsträgern verantwortungsbewusst, koordiniert und kostengünstig wahrgenommen
- PS: Im Bereich der Sozialhilfe wird dieser erwiesene Umsetzungsvorteil nicht genutzt und eine aus dem 19. Jahrhundert stammende atomisierte Behördenorganisation wird perpetuiert

NFA SoSi ist das Gegenteil von Totalrevision

NFA SoSi heisst gezielte Schritte in eine klar definierte Richtung

- Sozialversicherungen und Sozialhilfe stehen nebeneinander und müssen verbindlich koordiniert werden
- Das muss zwingend über ein Bundesgesetz erfolgen. Dafür kann das ZUG zu einem Bundesrahmengesetz über die Sozialhilfe ausgebaut werden und das ATSG anwendbar erklärt werden
- Ziel ist die erhöhte Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (gezielterer Mitteleinsatz)
- Eine Totalrevision der sozialen Sicherheit ist weder notwendig noch machbar

NFA SoSi muss via mittelbare Staatsverwaltung umgesetzt werden

Unmittelbare Verwaltung

- Bund
- Kantone
- Bezirke/Gemeinden

- Direkte Steuerung (Legislative/Exekutive)
- Rechtsschutz gegeben
- Dynamische Politikprogramme

- PS: Umsetzung NFA v.a. über unmittelbare Staatsverwaltung

Sozialversicherungen als Akteure der mittelbaren Staatsverwaltung

- Risikoorientierte und zersplitterte Versicherungszweige (11 Teilsysteme)
- Tausende (!) Versicherungsträger mit einer Vielzahl von irrelevanten Rechtsformen, statt BV 46 Orientierung
- SV sind ‚hors budget‘
- Heute meist indirekte Steuerung (meist nur über Produkt und Obligatorium)
- Heute wenig Zielkontrolle
- Sehr starker Rechtsschutz
- Hohe Umsetzungstreue als Kernvorteil

Regulations-Osmose

*... ist zum Glück Realität und oft Schlüssel zum Erfolg
- aber leider nicht „zweigüberschreitend“*

Unmittelbare Verwaltung

- Bundesverfassung
- Bundesgesetz
- Bundesverordnung
- Verwaltungsweisungen
- Einführungsgesetzgebungen der Kantone zu den Bundesgesetzen

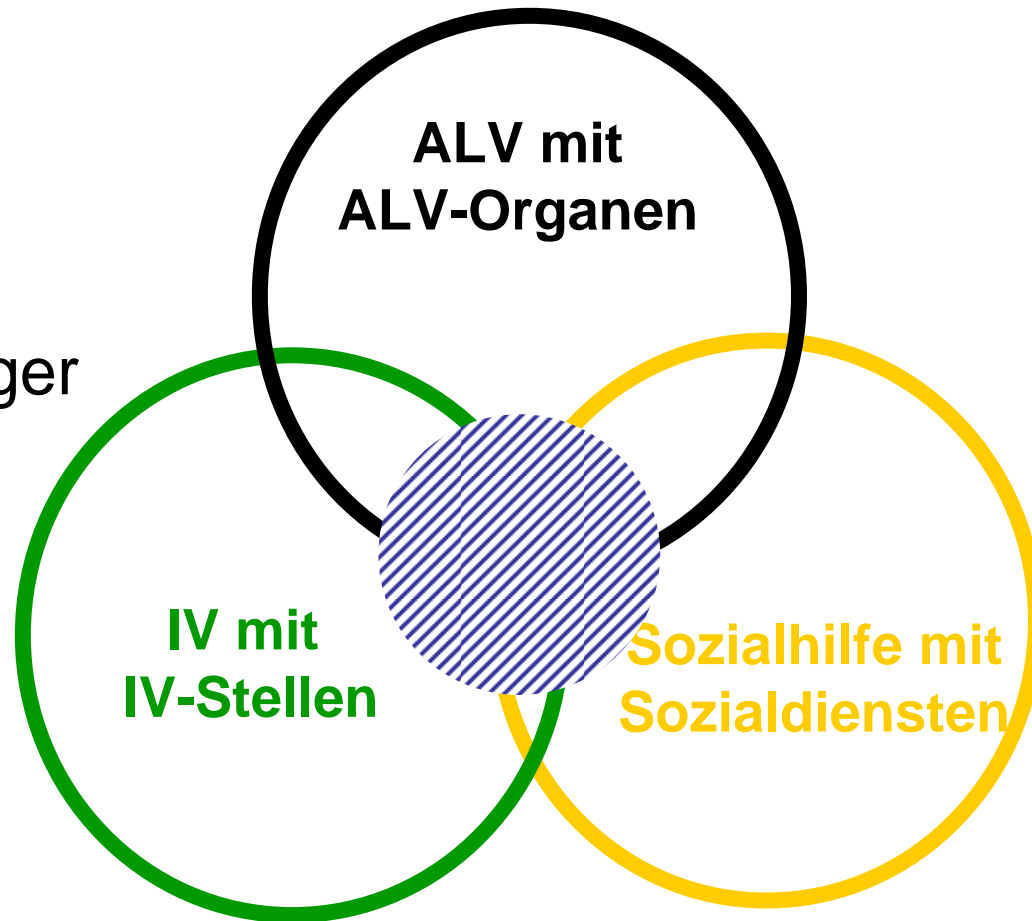
- Immer: **top-down**

Mittelbare Verwaltung

- Soft law
- Verwaltungsvereinbarungen
- Best practice
- Empfehlungen der Branchenverbände
- EDV-Pools

- Meist: **bottom-up**

www.iiz.ch als
bottom-up-
Ansatz mit
begrenzter
Wirkung,
aber wichtiger
NFA SoSi-
Ansatz



IIZ: strategische und operative Herausforderung

- IIZ ist **im operativen Bereich** eine Herausforderung für die Zusammenarbeit der Durchführungsstellen in den Kantonen
Etablierung effizienter Zusammenarbeitsformen
 - der IIZ-Partner im engern Sinne und
 - weiteren involvierten Stellen wie Ärzte, Arbeitgeber, Krankenversicherer usw.

- IIZ ist **im normativen Bereich** eine Herausforderung auf nationaler Ebene
Schaffung gesetzlicher und institutioneller Rahmenbedingungen, welche
 - für alle Beteiligten Anreize für (und nicht gegen) die Erwerbstätigkeit setzen und
 - für die Durchführungsorgane Koordinations- und Zusammenarbeitsinstrumente etablieren und deren Finanzierung regeln

NFA SoSi: Schritte in die richtige Richtung

Ebene Versicherungsträger

IIZ; IIZ plus

Fachverbände mit best practice, benchmark, Ausbildung und Informatik

Ebene Kantonale Konferenzen und Fachgremien

SODK, SKOS, GDK und KdK = Thema aufgreifen

Ebene Bundesparlament

Parlamentarische Initiative Rossini 07.453 Réforme du système de sécurité sociale; Motion Wehrli 08.3521 Bessere Koordination der Sozialversicherungen

Es bräuchte ‚nur‘ einen volkswirtschaftlichen, einen juristischen, einen sozialwissenschaftlichen Bericht

Ebene des einzelnen Kantons

Konsequente Ausweitung des Geschäftsmodells Sozialversicherungsanstalt = Pro Kanton ein Kompetenzzentrum für die soziale Sicherheit (Reduktion der Komplexität für die Versicherten und die Wirtschaft)

Problem: NFA hat keinen Verfassungsrang

= > Programmierte Sündenfälle

- Die NFA hat Neuerungen auf Stufe Bundesverfassung, Bundesgesetz und Bundesverordnungen gebracht. Parallel dazu wurden auch in den Kantonen rechtliche Grundlagen erneuert
- Aber: Die NFA ist eine IDEE, die nicht auf Stufe Bundesverfassung verankert ist
- Der Bundesgesetzgeber ist nicht an das NFA-Konzept gebunden. Er kann quasi ad hoc die ‚richtigen‘ Lösungen finden
- Ein Beispiel für den Sündenfall: Das Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die Neuordnung der Pflegefinanzierung verstösst gegen die NFA-Konzeption
- Das Bundesparlament macht ‚teure‘ Sozialpolitik auf Kosten der Kantone (und gemäss innerkantonaler Gesetzgebung zu Lasten der Gemeinden)
- Der Bundespräsident warnte wiederholt, aber erfolglos: „Avec la nouvelle répartition des tâches, les cantons devront financer les prestations complémentaires en lien avec le reste des coûts des soins. Le système instauré par la RPT ne devrait pas être supplanté par un nouveau régime de financement des soins qui imposerait aux cantons des charges financières supplémentaires, en les obligeant à participer de manière générale aux coûts des soins.“ Amtliches Protokoll NR 21.6.07

NFA: Wer zahlt, der regelt und umgekehrt

NFA SoSi: Dieses Konstrukt greift nicht

- Nur EL, SH und MV sind aus vollumfänglich aus Steuergeldern finanziert
- Die meisten Sozialversicherungen sind über Beiträge der Versicherten und teilweise ihrer Arbeitgeber finanziert
- Diese ‚Financiers‘ sind organisatorisch nicht in der Regeldefinition eingebunden; Ausnahme: v.a. überobligatorische berufliche Vorsorge
- Zusätzliche Steuermittel sind primär aus der mangelnden Vorsorgekraft von nicht vorsorgefähigen Versicherten begründet. z.B. IPV
- Fazit: Finanzquelle hat v.a. mit Fragen der erwünschten Umverteilung und nicht mit Steuerung zu tun

NFA SoSi: Klangvollere Musik mit den gleichen Tasten

Noon Song

Freely, senza misura ♩=110b Chick Corea

© 1997 by Alfred Music Co. for the world.
Revised edition by Alfred Music Co. under license to Distributed Music, Germany and Austria.
Revised edition by Alfred Music Co. under license to Alfred Music Co., New York, NY, USA and other countries.

- 7 -

C D E F G A B

C D E F G A B C

NFA SoSi stärkt die Infrastruktur „Soziale Sicherheit“ der Schweiz

Neunerprobe an den Grundsätzen der Eidgenossenschaft

- Rechtsstaatlichkeit wird durch eine bundesgesetzliche Verzahnung von Sozialhilfe und Sozialversicherung gestärkt
- Bundesstaatlichkeit wird durch eine konsequente Delegation der Umsetzung an die Kantone gestärkt
- Sozialstaatlichkeit wird durch eine bessere Koordination und eine schrittweise Harmonisierung von Leistungen erhöht
- Zudem: Wirksamkeit staatlicher Massnahmen und Effizienz wird erhöht

Danke für Ihre Aufmerksamkeit

andreas.dummermuth@aksz.ch

