

Für eine starke Selbstverwaltung der Sozialversicherung

Interview mit dem Verbandsvorsitzenden Dr. Alexander Biach

Die Fachzeitschrift der österreichischen Sozialversicherung „Soziale Sicherheit“ brachte in ihrer Ausgabe vom November 2017 ein Interview mit dem Verbandsvorsitzenden Dr. Alexander Biach zu seinen Vorstellungen und seinem Selbstverständnis in dieser Funktion. In dieser Ausgabe spricht er über seine Sicht der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, die in die öffentliche Diskussion geraten ist. Das Interview führten Mag. Beate Glück und Dr. Wilhelm Donner.



Herr Dr. Biach, Sie sind seit einem Jahr Vorsitzender des Verbandsvorstands im Hauptverband, einem Jahr mit politisch turbulenten Ereignisketten. Wie sieht Ihre persönliche Bilanz aus oder – um es neudeutsch zu sagen – wie ist Ihre Befindlichkeit?

Dr. Biach: Also, befänglich darf man da nicht sein, (lacht) aber ich bin sehr zufrieden. Wir haben uns viel vorgenommen und es ist uns vieles bereits gelungen. Zum Beispiel die Leistungsharmonisierung, das ist ein Jahrzehntethema: Wir haben es in nur einem Jahr geschafft, Selbstbehalte, Kostenzuschüsse und jegliche Leistungsgewährung zu harmonisieren, also all das, was die Patienten hautnah spüren und was bisher als grundlegende Ungerechtigkeit empfunden worden ist. Wir konnten im ebenso jahrzehntelangen Streit über ELGA den Durchbruch erzielen. Das Ergebnis ist ein langfristiger Kooperationsvertrag mit den Ärzten und der Apothekerkammer für die Ausrollung von ELGA-Anwendungen, das erste konkrete ELGA-Produkt ist die e-Medikation, ein wirklich gutes Projekt. Wir haben in diesem Jahr extrem viel in die Modernisierung der Verwaltung investiert. Heute sind über „MeineSV.at“¹ 57 Anwendungen der Sozialversicherung online abrufbar – von der Wahlarztabrechnung bis hin zum Pensionskonto. Mit der monatlichen Beitragsgrundlagenmeldung (mBGM) kommt die größte Reform der Lohnverrechnung, wo wir ein Beitragsgruppenvolumen von über 400 unterschiedlichen Beitragsgruppen auf ein Zehntel reduzieren und

die Anwendung der Lohnverrechnung extrem vereinfachen konnten. Und wir sind in die App-Welt eingestiegen, und das mit allen unseren SV-Anwendungen sowie vielen Gesundheitsinformationen, wie zum Beispiel MedBusters.² Ich bin darüber hinaus sehr froh, dass es uns in diesem Jahr auch gelungen ist, unsere Leistungen in der Summe zu verbessern: etwa mit der Einrichtung von Rehabilitationszentren für Kinder³ oder mit neuen Angeboten zur Behandlung von Krebstumoren. Die Ionenbestrahlungen, die MedAustron⁴ in Wiener Neustadt durchführt, werden weltweit nur an fünf Standorten angeboten, bei uns gibt's das auf Kassenkosten.

Nun wurde Ihr erstes Jahr als Verbandsvorsitzender aber überstrahlt von teils heftigen politischen Debatten, die wenig hilfreich waren.

Dr. Biach: Natürlich wurden wir ein wenig überrollt von den politischen Ereignissen. Die durch die Politik ausgelösten Strukturdebatten kosten sehr viel Kraft, sind oft ein Pingpongspiel des Misstrauens und deshalb betone ich immer wieder die Notwendigkeit einer Verbesserung des Dialogs mit der Bundesregierung. Ich wehre mich überhaupt nicht gegen Strukturreformen. Sie sind grundvernünftig, solange sie zum Nutzen der Versicherten sind und bessere Ergebnisse liefern. Ich wehre mich jedoch gegen Maßnahmen, die funktionierende Systeme tatsächlich lahmlegen, ein Beispiel dafür ist die „Ausgabenbremse“⁵. Ich wehre mich auch gegen Maßnahmen, die die Selbstverwaltung, also das entstaatlichte System,

1 „Meine SV“ ist das Serviceportal der österreichischen Sozialversicherungsträger, vgl. <https://www.meinesv.at>.

2 Mit MedBusters steht eine einfach zu bedienende App zur Verfügung, die ausschließlich wissenschaftlich fundierte Informationen zu Gesundheitsthemen liefert, vgl. <http://medbusters.com>.

3 Rehabilitationszentren für Kinder werden Realität: Im aktuellen Rehabilitationsplan sind für ganz Österreich in vier Versorgungszonen insgesamt 343 Betten für Kinder und Jugendliche (zuzüglich 50 Betten für Angehörige) in elf Indikationsgruppen vorgesehen, vgl. <http://www.hauptverband.at/cdscontent/?contentid=10007.776326&viewmode=content>.

4 Die Ionenbestrahlung ermöglicht eine individualisierte hochpräzise lokale Krebsbehandlung. Im Vollbetrieb können bei MedAustron bis zu 1.000 Patienten jährlich davon profitieren, vgl. <https://www.medastron.at/de/home>.

5 Vgl. § 716 ASVG in der Fassung BGBl. I Nr. 59/2018.

beschneiden wollen und damit diese unabhängige Sicherung der Gesundheitsversorgung letzten Endes blockieren. Das ist der Stand der Dinge. Jetzt geht es darum, vernünftige Zukunftsstrukturen zu schaffen. Bei der AUVA ist uns das gelungen, ein schöner Erfolg, sie bleibt bestehen und wird modernisiert. Nun stehen die anderen Träger und der Hauptverband im Fokus. Und mein Ziel ist klar: Wenn ich eines der weltbesten Systeme habe, dann kann der Anspruch nur sein, es noch besser zu machen. Doch auf dem Weg dorthin müssen wir, wie gesagt, den Dialog mit der Regierung noch besser abstimmen.

Was ist in Ihren Augen der Vorteil der Selbstverwaltung gegenüber der direkten staatlichen Verwaltung im Bereich des Sozialwesens?

Dr. Biach: Für mich stehen die Grundwerte der Bürgergesellschaft im Mittelpunkt. Ich bin christlich-sozial geprägt, ich bevorzuge ein System des eigenverantwortlichen Bürgers, ein System, in dem das Individuum, die Solidarität und auch die Subsidiarität das Zentrum bilden. Den Anspruch auf Subsidiarität fordere ich bis hin zur EU ein, sprich: dass die kleinste Einheit auch Vorrang hat. Unsere Bundesverfassung drückt das sehr schön in den Artikeln 120a⁶ und folgende aus. Sie sagt uns dort, dass sich der Staat nicht in allen Fragen zum Experten erklärt, sondern den Bürger für mündig genug hält, manche Aufgaben selber zu entscheiden und zu übernehmen. „Verwaltet euch diese Sachen selber“, sagt sinngemäß die Bundesverfassung – und eine dieser Sachen ist eben die Sozialversicherung. Deswegen hat man im Jahr 2008 per Verfassungsänderung den Sozialpartnern die Aufgabe der Organisation von Selbstverwaltungskörpern übertragen. Die Bundesverfassung definiert seitdem ganz exakt, was der Staat nicht darf und was eine installierte Geschäftsführung schon darf. Die praktische Umsetzung der Verfassung sind die Sozialversicherungsträger – demokratisch legitimiert durch gewählte Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, eben der Sozialpartner. Auch in dieser Frage sträube ich mich nicht gegen Diskussionen, solange sie das Ziel haben, das System für die Versicherten zu optimieren. Aber die ganz grundsätzliche Position der Bundesverfassung gilt es zu verteidigen und die so bürgernahe Selbstverwaltung der Sozialversicherung zu erhalten.

Welche Vorteile bringt die Selbstverwaltung den Versicherten ganz konkret?

Dr. Biach: Der Erfolg der Selbstverwaltung ist ganz leicht mit eindrucksvollen Zahlen belegbar. Laut dem Eurobarometer sind 96 Prozent der Österreicher mit ih-

rer Gesundheitsversorgung zufrieden. 96 Prozent! EU-weit liegt die Zufriedenheit bei nur rund 70 Prozent. Das ist also ein glasklarer Erfolgsnachweis der Selbstorganisation der österreichischen Sozialversicherung. Ein zweiter zentraler Wert der LSE-Studie:⁷ Über 99 Prozent der medizinischen Bedürfnisse der Österreicher sind durch unser selbstverwaltetes Gesundheitssystem abgedeckt. Das bedeutet: Der Zugang zu jeder notwendigen Behandlung ist für alle österreichischen Versicherten gegeben. Darauf kann unser Land sehr stolz sein!

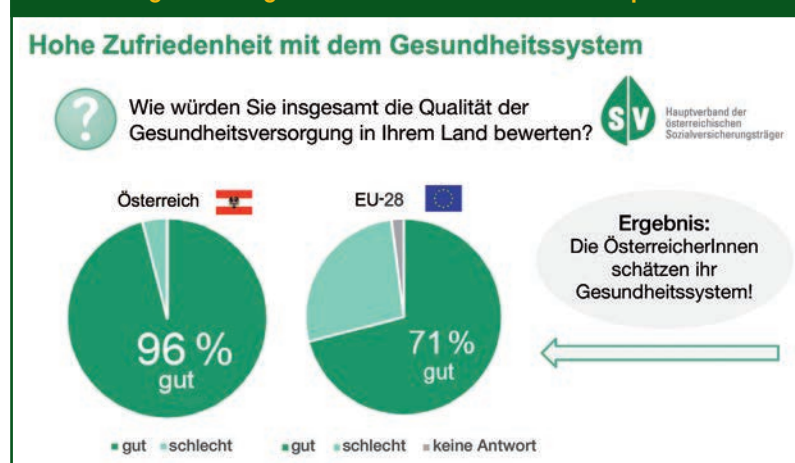
Eine aktuelle OECD-Studie liefert zudem den Beweis, dass die Selbstverwaltung ihre Leistungen zu äußerst niedrigen Verwaltungskosten erbringt. Unser System kommt mit einem Anteil an Verwaltungskosten von nur 2,8 Prozent aus – bei den Krankenkassen in Deutschland ist er doppelt so hoch.

In Summe darf ich also sagen: Das System der Selbstverwaltung ist erfolgreich, es wird von den Österreichern akzeptiert und honoriert, es ist kostengünstig. Und es hat nicht zuletzt einen entscheidenden Vorteil: Wir sind nicht von der Konjunkturlage abhängig. Wenn der Regierung Geld für ein Vorhaben fehlt, kann sie es nicht aus dem selbstverwalteten Sozialversicherungsbereich abziehen. Bei uns entscheidet keine schlechte Konjunkturlage darüber, ob ein Rollstuhl vergeben wird. Unser System ist politisch nicht beeinflussbar.

Welches Gefährdungspotential liegt in einer Aufweichung oder gar Abschaffung der Selbstverwaltung?

Dr. Biach: Für mich stellt sich diese Frage gar nicht mehr! Etwas grundsätzlich ändern will man doch nur dann, wenn etwas nicht funktioniert, wenn es zu teuer ist, wenn massive Unzufriedenheit besteht. Unser

Abbildung 1: Auszug aus einer Präsentation des Hauptverbandes



6 Artikel 120a Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung BGBl. I Nr. 2/2008:

„(1) Personen können zur selbständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie gemeinsam besorgt zu werden, durch Gesetz zu Selbstverwaltungskörpern zusammengefasst werden.

(2) Die Republik anerkennt die Rolle der Sozialpartner. Sie achtet deren Autonomie und fördert den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern.“

7 LSE Health (2017): Efficiency Review of Austria’s Social Insurance and Healthcare System.

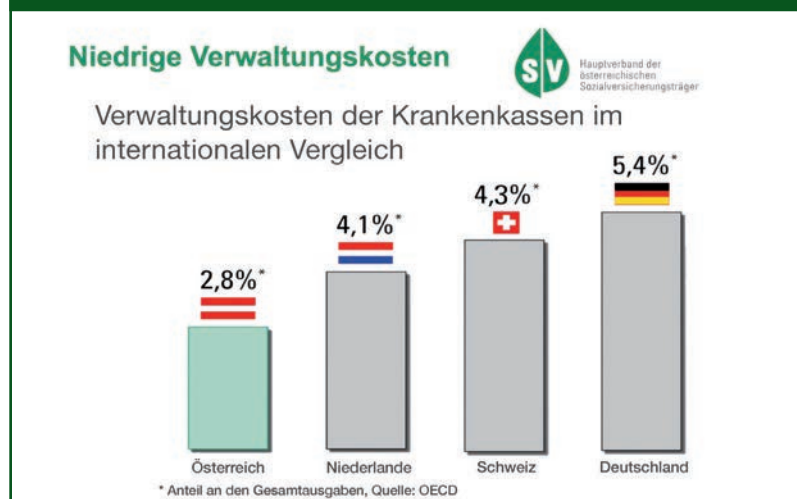
Abbildung 2: Auszug aus einer Präsentation des Hauptverbandes


Quelle: LSE Health (2017): Efficiency Review of Austria's Social Insurance and Healthcare System, S. 106

System funktioniert ausgezeichnet, es ist kostengünstig und wird in seiner überwiegenden Mehrheit voll akzeptiert. Dass wir die Pflicht zur ständigen Optimierung und Weiterentwicklung haben, das unterschreibe ich vollinhaltlich und das beweisen wir auch. Ich bin aber wirklich massiv dagegen, bewährte Einrichtungen aus purer Lust an der Veränderung zu zerstören. Da lasse ich mich auch gerne als Konservativen bezeichnen. Gute Sachen zu konservieren, dagegen spricht ja nichts. Die Selbstverwaltung ist ein bürgernahes System und es ist Zeichen einer hohen Entwicklung in einer Zivilisation, dass man dem Bürger vertraut.

Hätte die Abschaffung der Selbstverwaltung Auswirkungen auf den sozialen Frieden in diesem Land?

Dr. Biach: Ich glaube, es würde die Kultur im Land ändern, das muss jedem klar sein. Unser System zwingt

Abbildung 3: Auszug aus einer Präsentation des Hauptverbandes


Quelle: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

dazu, den Dialog mit dem Sozialpartner zu führen. Manchmal gefällt das den Gewerkschaften nicht, manchmal gefällt es den Wirtschaftsvertretern nicht. Aber unser System zwingt sie dazu, Lösungen zu finden, zum Glück am grünen Tisch. Wenn die Selbstverwaltung durch eine verstaatlichte Form ersetzt wird, wenn Entscheidungen durch politische Mehrheiten gefällt werden, dann wird das Dialogelement, das unsere Kultur entscheidend prägt, aufgegeben. Das fände ich sehr schade.

Die Selbstverwaltung steht jetzt schon bei wichtigen Entscheidungen unter behördlicher Aufsicht. Wie wäre Ihrer Ansicht nach das Verhältnis von Aufsichtsbehörde (das sind in der Regel das Finanz- und das Sozialministerium) und selbstverwalteten Versicherungskörpern als optimal zu definieren?

Dr. Biach: Grundsätzlich gilt: Natürlich macht es wenig Sinn, als Sozialversicherung ein Programm zu machen, das nicht mit der Regierung abgestimmt ist. Wir sind ja alle gemeinsam zur Zusammenarbeit aufgefordert und in meinen Augen spricht nichts gegen eine sinnvolle Abstimmung mit der Aufsicht. Aber grundsätzlich gilt auch: Ein bisschen Selbstverwaltung geht nicht. Es gelten die Spielregeln der Bundesverfassung. Und die gibt uns den klaren Auftrag, die Geschäfte selber zu erledigen. Unser Aufsichtsrecht ist ein sehr strenges, es darf nur nicht zur Versuchung führen, die Aufsicht könne irgendwie in das operative Geschäft eingreifen. Das geht halt nicht. Das gilt für die gesetzliche Ausgabenbremse genauso wie für vorgesehene Eingriffe der Aufsicht in die Tagesordnungen, die Sitzungen der Selbstverwaltungskörper und unsere Dienstpostenpläne.

Ein wesentlicher Bestandteil der Selbstverwaltung ist derzeit die Prüfung der Beiträge durch die Versicherungsträger. Welche negativen Folgen hätte eine Prüfung der Beiträge durch die Finanzämter für die Versicherten? Ist dieses Thema bei der Bundesregierung vom Tisch oder ist es noch Gegenstand der Gespräche?

Dr. Biach: Es ist nicht vom Tisch, die Regierung will die Prüfung in die Finanzverwaltung verschieben. Ich würde gerne eine Lösung haben, die die Kräfte bündelt. Entscheidendes Faktum ist Folgendes: Wir prüfen heute auf unterschiedliche Arten. Das Finanzministerium schaut lediglich darauf, welches Gehalt geflossen ist und ob von diesem Gehalt tatsächlich die Beiträge korrekt gezahlt wurden. Die Sozialversicherung hingegen prüft, ob überhaupt die richtige Gehaltshöhe geflossen ist! Das heißt: Die Sozialversicherung schaut sich an, ob ein Gehalt dem Kollektivvertrag entspricht – das ist nämlich ausschlaggebend für die Pensionshöhe, auch für die Wettbewerbsfähigkeit des Systems in der Summe. Derzeit prüft die Finanzverwaltung also nach dem sogenannten „Zuflussprinzip“ und wir nach dem „Anspruchsprinzip“, das sind zwei verschiedene Paar Schuhe – und ich würde mir wünschen, dass wir diese Prüfregeln vereinheitlichen. Diese Vereinheitlichung soll-

te man dringend angehen, nicht zuletzt aus Kostengründen.

Denn es ist doch so: Grundsätzlich kann man der Sozialversicherung nicht das Recht auf Überprüfung der gezahlten Beiträge nehmen. Das ist ein Recht, das jeder Vereinskassier für sich in Anspruch nimmt. Wenn ich etwas bekomme, muss ich auch nachschauen dürfen, ob das stimmt. Der Vorstoß der Regierung sollte also nicht zur Etablierung einer Parallelstruktur in der Sozialversicherung führen. Das wäre das Gegenteil von Verwaltungsvereinfachung. Ich wünsche mir einheitliche Prüfregeln mit dem Finanzministerium, dann verbrennen wir kein Geld.

Wie sieht generell der Zeitplan für die Reform der Sozialversicherung aus, für die Fusion von Sozialversicherungsträgern?

Dr. Biach: Jetzt beginnt die große Arbeit, es muss alles umgesetzt werden und da ersuche ich um einen realitätsbezogenen Zeitrahmen. Jede bisherige Fusion hat gezeigt, dass sie Zeit braucht. Ich will nicht, dass die Versicherten zu Verunsicherten werden. Und ich wünsche mir eine klare Perspektive für unsere Mitarbeiter, denn sie sind es, die mit ihrer Arbeit sicherstellen müssen, dass die Reform auch funktioniert. Nur ein Beispiel unter sehr vielen: Wir haben über 50 Verträge pro Träger die mit einzelnen Anbietern von Gesundheitsdiensten abgeschlossen wurden und die Fragen lauten: Bleiben die bestehen? Wie werden sie übergeführt? Wie teilen sich die Träger untereinander die Arbeit auf?

Die komplette Reform kann meiner Meinung nach nur dann vernünftig umgesetzt werden, wenn man den Hauptverband oder den Dachverband, wie er heißen soll, mit der Koordination dieser Agenden beauftragt. Wir reden von neun Fusionen im Bereich der Gebietskrankenkassen, die dann „Österreichische Gesundheitskasse“ heißen soll, von einer Fusion im Bereich der Selbstständigen, von einer im öffentlichen Bereich, von Aufgabenrestrukturierungen in der Unfallversicherung und einem guten Zusammenspiel im Hauptverband. Wir können das schaffen, wenn wir es in Selbstverwaltung lösen. Nur dazu braucht es eine handlungsfähige und kontinuierliche Selbstverwaltung – insbesondere im Dachverband.

Mit welchen Funktionen und Kompetenzen sollte Ihrer Meinung nach der Hauptverband als Dach der österreichischen Sozialversicherung in zwei bis drei Jahren ausgestattet sein?

Dr. Biach: Mein Wunsch wäre, dass wir dann in einem gemeinsamen Haus mit der „Österreichischen Gesundheitskasse“ sitzen, räumlich am liebsten in der Kundmannngasse⁸, um viele Synergien zu erzeugen. Es muss ja weiterhin ein starkes Dach über fünf Träger garantiert sein. Der Haupt- oder Dachverband muss die Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsversorgung ko-



„Grundsätzlich kann man der Sozialversicherung nicht das Recht auf Überprüfung der gezahlten Beiträge nehmen. Das ist ein Recht, das jeder Vereinskassier für sich in Anspruch nimmt.“

ordinieren, er muss die internationalen Verträge ausgestalten, den IT-Bereich auf einer soliden Basis sicherstellen. Und er muss das Sprachrohr zur Politik sein. Wenn die Politik sich des Hauptverbandes als starken Partners entledigt, dann hat allein sie die ganzen Koordinationsschwierigkeiten zu tragen und zu lösen. Das kann nicht Ziel und Zweck der Politik sein, und es ist sicher auch nicht die Idee hinter der Selbstverwaltung, dass sie die Arbeit abtreten soll.

Zum Abschluss noch eine Frage aus einem anderen Themenfeld: In dieser Ausgabe der „Sozialen Sicherheit“ wird auch über ein interessantes Gerichtserkenntnis berichtet – es geht dabei um strenge Qualitätsregeln für die Untersuchungen zur Brustkrebsfrüherkennung. Diese Regeln wurden von den Selbstverwaltungskörpern, der Ärzteschaft und der Sozialversicherung gemeinsam eingeführt. Wie beurteilen Sie dieses Erkenntnis?

Dr. Biach: Im konkreten Fall wurden die Qualitätsregeln durch die Selbstverwaltungen mit einem Vertrag ermöglicht. Ich sehe das als starkes Zeichen, dass wir gemeinsam dieses wertvolle Programm für die Frauen in Österreich aufgebaut haben. Es gibt aber noch etwas: Ich bin froh, dass diese vertraglichen Regeln in einem Gerichtsverfahren aufrechterhalten wurden. In gewissen Bereichen brauchen wir aber wasserdichte gesetzliche Bestimmungen, gerade was die Patientensicherheit angeht. Da reicht ein Vertrag oft nicht aus. Mein Bild ist daher: Gesetzgebung, direkte staatliche Verwaltung und Selbstverwaltung müssen vertrauensvoll zusammenarbeiten. Sinnvoll auf dem Verordnungsweg zu schaffende Regeln und sinnvoll auf Selbstverwaltungsebene zu schaffende Regeln sollten einander ergänzen.

⁸ Kundmannngasse 21, 1030 Wien.