

Aktuelle Entwicklungen in den Sozialversicherungen –

die neue Machtverteilung durch die Kassenzusammenlegung

Die Gesundheitsversorgung in Österreich gilt allgemein als vergleichsweise sehr gut¹ bei im internationalen Vergleich etwas überdurchschnittlichen Kosten². Sie ist weitestgehend kollektiv in selbstverwalteten, gesetzlich geregelten Versicherungsorganisationen verfasst, was laut Hall & Soskice eine typische Organisationsweise in koordinierten Marktwirtschaften – im Gegensatz zu liberalen Marktwirtschaften - ist³; laut Esping-Andersens Klassifikation entspricht sie einer Institution im kontinentaleuropäischen konservativen Wohlfahrtsstaat⁴. Während dieses System nominell vorerst so weiterbesteht, wird es durch privat organisierte Gesundheits- und Gesundheitsversicherungsanbieter herausgefordert, was auch politisch z.T. so gefördert wird. In diesem Aufsatz im Rahmen von Momentum:Republik soll ein Aspekt der neueren Entwicklungen im gesundheitspolitischen Bereich in Österreich in den Fokus genommen werden – die Veränderungen in der Machtverteilung im öffentlichen, selbstverwalteten Gesundheitssystem.

Die Ende 2017 gebildete Regierungskoalition aus ÖVP und FPÖ legte Mitte 2018 ein Vorhaben vor, nachdem die Sozialversicherungen in Österreich umorganisiert werden sollten (Sozialversicherungs-Organisationsgesetz SV-OG, XXVI. GP. 329 d. B.)⁵. Kernpunkt war die Zusammenführung der bisher 21 verschiedenen Sozialversicherungsträgerinnen auf nunmehr 5 Organisationen. So wurden die 9 Gebietskrankenkassen und 4 Betriebskrankenkassen zur Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK) zusammengeführt –

¹ <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/best-healthcare-in-the-world>,
<https://www.who.int/healthinfo/paper30.pdf>

² <https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>

³ Hall, Peter A., Soskice, David (eds.): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press, 2001

⁴ Esping-Andersen, Gøsta (1990). The three worlds of welfare capitalism, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

⁵ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00329/index.shtml

damit wurde eine riesige Trägerin geschaffen, die mit 7,2 Millionen Versicherten über 80% der Bevölkerung Österreichs abdeckt. Weiters wurden die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) und die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB)⁶ zur Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) und die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) und die Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) zur Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (SVS) fusioniert. Der Hauptverband der Sozialversicherungsträger wurde zum „Dachverband der Sozialversicherungsträger“ zurückgestuft, in Organisation, Ressourcen und Kompetenzen erheblich verändert.

Besonders prägnant und folgenreich ist wohl die Veränderung der Machtverteilung durch die neue Zusammensetzung der Gremien der Sozialversicherungsträgerinnen. Gab es bisher in den Gremien der Gebietskrankenkassen ein Verhältnis von 4:1 zwischen VertreterInnen der versicherten unselbständigen Angestellten und ArbeiterInnen und VertreterInnen der ArbeitgeberInnen (mit einem gespiegelten Verhältnis in den Kontrollgremien), so sind die geschäftsführenden Gremien nunmehr 50:50 zwischen den ArbeitnehmerInnen- und -geberInnenvertreterInnen aufgeteilt. Die Vorsitzposition in diesen Gremien wechselt halbjährlich zwischen den beiden Kurien.

Zu Recht wirft dies die Frage auf, ob denn nun noch von einer Selbstverwaltung der betroffenen Versicherten ausgegangen werden könne. Diese ist den Art. 120a-120c des Bundesverfassungsgesetzes vorgesehen, Art 120c Abs. 1 lautet

Die Organe der Selbstverwaltungskörper sind aus dem Kreis ihrer Mitglieder nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.

Dass es den demokratischen Grundsätzen Genüge tat, dass die demokratisch legitimierten Selbstvertretungen, die Arbeiterkammern und Wirtschaftskammern in die Entscheidungsgremien der Sozialversicherungen VertreterInnen entsandten, hatte der VfGH als ausreichend angesehen⁷. Dass auch die DienstgeberInnen als ZahlerInnen eines Teils der

⁶ In die BVAEB wurde auch ein Teil der Betriebskrankenkasse der Wiener Verkehrsbetriebe integriert.

⁷ vgl. Müller, Rudolf (2019): Die Vertretung der Dienstgeber in den Organen der Selbstverwaltung der österreichischen Krankenversicherungen der unselbständig Erwerbstätigen, in: Berka/Müller/Schörghofer (Hg.):

Budgets der Kassen, als Minderheit Teil der Gremien waren, wurde als sinnvoll und legitim angesehen und war seit der Gründung der ersten Kassen geübte Kultur des österreichischen Sozialversicherungswesens⁸. Ob eine Erhöhung des Anteils und der Stimmrechte der ArbeitgeberInnen dem Prinzip der Selbstverwaltung und den entsprechenden Verfassungsnormen gerecht werden würde, wurde sehr einhellig unter VerfassungsrechtlerInnen abgelehnt⁹.

Dieser Sichtweise zum Trotz wurde das SV-OG am 13. 12. 2018 im Nationalrat und am 20. 12. 2018 im Bundesrat beschlossen. Folgerichtig kam es zu einer größeren Anzahl von Verfassungsklagen gegen mehrere Teile des Gesetzes, einzelne, wie die Klage eines Drittels der Bundesratsmitglieder, adressierten das neue Verhältnis von ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenvertreterInnen in den Gremien explizit. Entgegen der weitgehenden Meinung der Wissenschaft entschied der VfGH Ende 2019 aber, dass die Parität in den Entscheidungsgremien im Rahmen der Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers liege und somit keine Verfassungsrechtswidrigkeit vorliege¹⁰. Auch anderen beeinspruchte Punkte wurden nicht aufgehoben, somit konnte die Umgestaltung der österreichischen Sozialversicherungen mit Anfang 2020 in Kraft treten bzw. weiter umgesetzt werden.

Aus dieser bereits enormen Machtverschiebung „am Papier“ ergibt sich aus der Situation der Selbstverwaltungsverbände in Österreich sogar noch eine weitergehende. Während die ArbeitgeberInnenverbände weitestgehend vom Wirtschaftsbund der ÖVP dominiert ist, ergibt sich auf der Seite der ArbeitnehmerInnen, aufgrund regionaler Unterschiede, kein so geschlossenes Bild. Tatsächlich ergibt dies, parteipolitisch analysiert, keine Parität, sondern einen Überhang ÖVP-naher VertreterInnen in den Leitungsgremien der ÖGK und des Dachverbandes der Sozialversicherungen.

Die Neuorganisation der Sozialversicherung in Österreich. Verfassungsrechtliche Grundprobleme, Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung S 1-28

⁸ ibid.

⁹ vgl. Bußjäger und Schramek, Lachmayer und Öhlinger, Müller, alle in: Berka/Müller/Schörghofer (Hg.): Die Neuorganisation der Sozialversicherung in Österreich. Verfassungsrechtliche Grundprobleme, Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

¹⁰ G 78-81/2019-56 (et al.) II. 2.2.

Solche Entwicklungen sind natürlich veränderten politischen Machtverhältnissen geschuldet. Aufgrund der ideologisch-strategischen Änderungen besonders bei der ÖVP, wird diese Macht aber verwendet, weitergehende und nachhaltige Umstürze im System der österreichischen Republik zu betreiben. Leider ist auch durch den Sturz der FPÖ aus der Regierungsmehrheit keine Änderung dieses Weges zu erwarten. Unsere Republik wird gerade verändert, nicht zum Besseren auch auf anderen Gebieten. So bleibt zu hoffen, dass Beiträge wie dieser eine kleine Leistung zur Sichtbarmachung dieser Prozesse darstellt.