

Hauptverband
der österreichischen
Sozialversicherungsträger
Postfach 600
1031 Wien

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Ansprechpartner/in	Datum
		AGSV/2008-0867-STN	Frau Eder	26.05.2008

Betreff:
SV-Holding-Gesetz

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die NÖGKK nimmt zum SV-Holding-Gesetz wie folgt Stellung, wobei vor der detaillierten Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen vorweg folgende grundsätzliche Überlegungen angestellt werden:

I. UMSETZUNG DES SOZIALPARTNERPAPIERS?

In den Erläuterungen wird Bezug auf das Sozialpartnerpapier genommen, in dem umfassende Maßnahmen zur Zukunftssicherung der sozialen Krankenversicherung vorgeschlagen wurden. Wenngleich schon das genannte Sozialpartnerpapier nicht in allen Bereichen auf mehrheitliche Zustimmung gestoßen ist, muss einleitend vorangestellt werden, dass der nun vorliegende Gesetzesentwurf weit von den Vorstellungen des Sozialpartnerpapiers abweicht bzw. darüber hinaus geht und die vorgeschlagene Neuausrichtung und Neuorganisation der Sozialversicherung bei weitem nicht mit der Intention des genannten Papiers übereinstimmen. In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, dass ein ganz wesentlicher Teil der Sozialpartnervorschläge – nämlich die Krankenanstalten-Finanzierung und damit in gewisser Weise einhergehend die „Finanzierung aus einer Hand“, wobei es auf der Hand liegt, die Sozialversicherung damit zu betrauen, – völlig aus der Reform ausgeklammert wurde.

./2

II. Neuausrichtung und Neuorganisation

De facto Ende der Trägerautonomie und Unterlaufen der Selbstverwaltung:

Mit vorliegendem Entwurf eines SV-Holding-Gesetzes kommt es zu einer völligen Neuorganisation des Österreichischen Sozialversicherungssystems mit weit reichenden Folgen für die Gesundheitsversorgung in unserem Land.

Nach den Erläuterungen soll eine strategische und organisatorische Neuausrichtung der SV erfolgen, um Sanierungsziele und eine effiziente Gesamtsteuerung des Systems zu erreichen. Dies soll v. a. durch den Umbau des Hauptverbandes als bisherigen Dachverband der SV-Träger zu einer SV-Holding erfolgen, die mit weit reichenden Durchgriffs- und Weisungsrechten gegenüber den Trägern ausgestattet wird. Dadurch kommt es zu einer noch nie da gewesenen Zentralisierung des Systems und wird den örtlichen Selbstverwaltungen jegliche Gestaltungsmacht genommen. Dies widerspricht der Grundidee der Selbstverwaltung, wonach die Verwaltung eben von jenen wahrgenommen werden soll, die die Interessen der Betroffenen am besten beurteilen und einschätzen können (dezentral, versichertennah und den regionalen Bedürfnissen entsprechend). Über die Bedürfnisse der niederösterreichischen Versicherten und insbesondere über die Verwendung der von ihnen sowie von den niederösterreichischen DienstgeberInnen geleisteten Beiträge soll also künftig eine versichertenerne und losgelöste Holding entscheiden können. Dies hat nichts mehr mit dem Verständnis von Selbstverwaltung innerhalb der Sozialversicherung zu tun und ist daher schon aus diesem Grund strikt abzulehnen.

Im Detail ist zu beachten:

Obwohl die Erläuterungen von „künftig weiterhin eigenständig und ergebnisverantwortlich agierenden Trägern“ sprechen, ist nach genauerem Hinsehen insbesondere von der Eigenständigkeit der Träger kaum etwas übrig geblieben. Vielmehr erfolgt eine totale Einschränkung der Trägerautonomie, insbesondere durch die Bestimmungen über die zukünftigen Aufgaben der Holding, über die Verbindlichkeit von Richtlinien und Beschlüssen, v. a. über eine (einseitige) strategische Zielsteuerung.

Letztlich bringt es § 31 Abs. 1 letzter Satz auf den Punkt: „*Die Versicherungsträger haben die Sozialversicherung nach den Vorgaben der SV-Holding durchzuführen.*“ Die Träger werden somit zu bloßen „Durchführungsorganen“ der SV-Holding und dies, obwohl im ersten Satz derselben Bestimmung geregelt ist, dass „*die Versicherungsträger nach dem Prinzip der Selbstverwaltung eingerichtete Körperschaften öffentlichen Rechtes sind*“. Angesichts dieser diametral gegensätzlichen Aussagen in ein und derselben Bestimmung und den eigentlichen Intentionen des Entwurfes,

nämlich einer Machtkonzentration bei der SV-Holding, ist es letztlich nur konsequent, dass dieser § 31 als Verfassungsbestimmung vorgesehen ist; und dies obgleich eine verfassungsrechtliche Absicherung der Selbstverwaltung der SV-Träger mit der letzten B-VG-Novelle 2007 sichergestellt ist. Der Gesetzgeber wählt mit § 31 als Verfassungsbestimmung eine rechtsstaatlich höchst bedenkliche Vorgangsweise, in dem er diese Bestimmung in Verfassungsrang hebt und somit der Anfechtbarkeit des Verfassungsgerichtshofes entzieht.

Fest steht, dass mit der Holdingkonstruktion in der vorgesehenen Form dem KV-Träger kein Handlungs- und Entscheidungsspielraum für die eigenständige Erledigung von Aufgaben eingeräumt wird. Verfassungsrechtlich immanente Wesensmerkmale eines Selbstverwaltungskörpers sind allerdings insbesondere die Normsetzungskompetenz, die Weisungsfreiheit, die Budgethoheit sowie die Aufsicht durch ein staatliches Organ (nicht durch die SV-Holding). Diese einem Selbstverwaltungskörper verfassungsmäßig eingeräumten Kompetenzen werden mit vorliegendem Entwurf klar missachtet. So verbleibt dem Träger keine Normsetzungskompetenz, wenn sämtliche Beschlüsse und Richtlinien der SV-Holding unmittelbar verbindlich sind. Die Weisungsfreiheit des Trägers wird durch die Möglichkeit der einseitigen Festlegung von Zielen unterlaufen und angesichts der vom Gesetzgeber verursachten finanziellen Situation bleibt den KV-Trägern kein Spielraum für eine Budgethoheit. Letzteres ist auch eingeschränkt durch die Abstimmungspflicht des Jahresvoranschlags usw.

Auseinanderklaffen von Entscheidungsbefugnis und Ergebnisverantwortung:
Nach den Erläuterungen soll die schlanke, effiziente strategische SV-Holding durch Zielvorgaben und aktives Controlling die weiterhin eigenständigen und ergebnisverantwortlichen Träger steuern. Auf Grund der vorliegenden Konzeption, wonach Ziele auch einseitig von der SV-Holding festgelegt, Aufgaben mehr oder weniger beliebig verschoben werden können etc., bleibt kein Raum mehr für eine Eigenständigkeit der Träger. Warum diese dann für Ergebnisse verantwortlich sein sollen, die sie nicht beeinflussen können, ist nicht erklärbar. Es kann daher ohne Eigenständigkeit der Selbstverwaltung auch keine Ergebnisverantwortlichkeit geben.

Verstärkte Koordinierung und Steuerung:

Die NÖGKK befürwortet grundsätzlich eine verstärkte Koordinierung und Steuerung des SV-Systems, um Effizienzsteigerungen zu erreichen. Dazu bedarf es allerdings keiner Holding in der vorliegenden Ausprägung. Insgesamt sollte der Grundsatz gelten: So viel Koordination und leitende Steuerung als nötig – so viel Autonomie als möglich! Außerdem können Steuerungsmaßnahmen nur innerhalb jenes Rahmens

gesetzt werden, den die Verfassung zulässt. Es wird daher dringend angeregt, auf die einseitige Festlegung und Vorgabe von Zielen zu verzichten. Vielmehr sollten für Zielvereinbarungen konkrete Regeln (Richtlinien, Verhaltenskodex) aufgestellt werden, die sowohl betriebswirtschaftliche Ansätze einer BSC (z. B. Ziele müssen erreichbar sein) als auch die Bedürfnisse der Versicherten hinsichtlich der Gesundheitsversorgung aber auch den verantwortungsbewussten Umgang mit dem Instrument der Zielvereinbarung auf beiden Vertragsseiten gewährleisten. Ein derartiges Reglement sollte von der Spartenkonferenz (im Einvernehmen mit der SV-Holding) erstellt bzw. beschlossen werden. Etwaige Meinungsverschiedenheiten und bilaterale Konflikte sollten ebenfalls über die Spartenkonferenz bereinigt werden. Damit würde diesem Gremium, das laut Entwurf ohne konkrete Aufgaben (nur beratende Stimme im Verwaltungsrat) eingerichtet ist, eine angemessene Beschlusskompetenz übertragen und der Verbandsgedanke gestärkt werden. Damit würde der Spartenkonferenz, die sich aus allen Obleuten eines KV-Trägers zusammensetzt, eine angemessene Beschlusskompetenz übertragen werden. Die im Entwurf vorgesehene Monopolstellung der SV-Holding führt hingegen zwangsläufig zu einer Polarisierung, die dem Gesamtsystem schadet und würde keinesfalls zu Effizienzsteigerungen, einem wesentlichen Ziel dieser Novelle, beitragen.

Kommt es durch die Neukonzeption zu Einsparungen?:

Wenn in den Erläuterungen formuliert ist, dass durch die beabsichtigte Straffung der Organisation der SV mit „*bedeutenden Einsparungen im Verwaltungsbereich zu rechnen ist*“ – konkrete Ziffern werden nicht genannt – so ist dem entgegenzuhalten, dass durch Zentralisierungen und Konzentration erwiesenermaßen keine Einsparungen zu erzielen sind (vgl. Pkt. 1.2 Paper der ARGE KV „Vorteile der dezentralen Bundesländerweisen sozialen KV“). Dieses Papier weist nach, dass bundesweit tätige KV-Träger nicht nur weit höhere Verwaltungsaufwendungen sondern auch mehr Leistungsaufwendungen als die Gebietskrankenkassen haben. Außerdem ist zu bedenken, dass zur Finanzierung der Aufgaben der SV-Holding neben dem Verbandsbeitrag zusätzliche Mittel von den Trägern (in derzeit nicht bezifferter Höhe) bereitzustellen sind. Da Einsparungen nicht wirklich erkennbar sind, kann gerade nicht der angestrebten Gesetzesintention entsprochen werden, weshalb die Neukonzeption auch aus diesem Grund abzulehnen ist.

Veränderung der Mitsprachemöglichkeit – Parität:

Die operative Geschäftsführung der Träger beruht nunmehr durch das allumfassende Zustimmungserfordernis der Kontrollversammlung zu sämtlichen Vorstandsbeschlüssen auf paritätisch gewichteten Entscheidungen. Abgesehen davon, dass dadurch das kontrollierende Organ geschäftsführende Agenden wahrnimmt (worauf

noch näher einzugehen sein wird), kommt es auch zu einer bisher im Bereich der Gebietskrankenkassen nicht da gewesenen Änderung der „Mehrheitsverhältnisse“, die nicht im Einklang mit der zahlenmäßigen Repräsentanz von Versicherten und DienstgeberInnen steht.

Dies gilt auch für Beschlüsse des Verwaltungsrates auf Ebene der SV-Holding. So entspricht der Verwaltungsrat in seiner paritätischen Zusammensetzung zwar dem bisherigen Verbandsvorstand, doch gab es daneben auch noch die mit anderen „Mehrheitsverhältnissen“ ausgestattete Trägerkonferenz, der wichtige Aufgaben zu kamen. Nunmehr soll der Verwaltungsrat aber der einzige Verwaltungskörper sein, dem sämtliche Entscheidungskompetenzen obliegen. Dies ist abzulehnen und ist auf eine verstärkte Einbindung der Träger sowie eine ausgewogene Vertretung der jeweiligen Kurien zu achten.

Ausdehnung der Befugnisse der Bundesministerien:

Durch weit reichende Genehmigungs- und Zustimmungsrechte (z. B. zu sämtlichen Richtlinien und Verordnungen, zur einseitigen Festlegung der Ziele etc.) sowie durch die Ausdehnung der Aufsichtsbefugnisse bzw. die Entscheidungskompetenz, wenn sich Vorstand und Kontrollversammlung nicht auf die Empfehlung der neuen Schlichtungsstelle einigen, wird die Rolle des Bundes massiv gestärkt. Diese Rechte gehen deutlich über die üblichen „Aufsichtsbefugnisse“ im Rahmen der Selbstverwaltung hinaus und bedeuten de facto einen Widerspruch zur „Weisungsfreiheit“ der Selbstverwaltung. Die Rechte des Bundes sollten daher auf die übliche Aufsicht beschränkt werden (vgl. dazu auch, dass z. B. im Rahmen der Selbstverwaltung der Gemeinden die Möglichkeit von Genehmigungsvorbehalten im Rahmen der Aufsicht besteht, aber nicht sämtliche Beschlüsse der Zustimmung bedürfen).

III. Auswirkungen auf „Eigentum“, Know-How und Personal der SV

Der allgemeine Teil der Erläuterungen übernimmt die Formulierung des Sozialpartner-Papiers, wenn vom Umbau des heutigen Hauptverbandes zu einer „schlanken, effizienten strategischen Holding“ die Rede ist. Die Fülle der Aufgaben, die der gegenständliche Entwurf der SV-Holding einräumt, können über die „Köpfe“ der Träger hinweg zu massiven Veränderungen der Trägerstrukturen bis hin zu Eigentums- und Personalverschiebungen führen.

IV. Auswirkungen auf die Versorgung der Versicherten

Die mit dem Entwurf in die Wege geleitete Zentralisierung wird über Zielvereinba-

rungen auch in die regionale Versorgungspolitik massiv eingreifen. So kann die SV-Holding über (einseitig vorgegebene) Finanzziele die Beziehung der Träger zu ihren VertragspartnerInnen regulieren. Die logische Konsequenz ist, dass eine regional unterschiedliche Gesundheitsversorgung abgestimmt auf die Bedürfnisse der PatientInnen rein ökonomischen Überlegungen geopfert wird. Regionale Strukturen müssen weiterhin berücksichtigt werden.

Längerfristig ist auch mit „Privatisierungen“ im Bereich des Angebotes von Gesundheitsdienstleistungen zu rechnen, die unter Umständen zur unerwünschten „Zwei-Klassen-Medizin“ führen könnten. Nicht auszuschließen ist über kurz oder lang auch, dass es bei einer rein ökonomischen Herangehensweise zu – wenn auch zunächst „versteckten“ – Rationierungen im Gesundheitswesen kommen wird.

V. Kommt es tatsächlich zu einer Konsolidierung der KV?

Mit der Umorganisation des Hauptverbandes, den im SV-Holding-Gesetz und KV-Änderungs-Gesetz vorgesehenen finanziellen Maßnahmen kann die angestrebte Konsolidierung der KV nicht erreicht werden. Daran ändert auch der Verzicht auf Forderungen des Bundes im Ausmaß von bis zu 450 Mio. € zuzüglich Zinsen zur Reduktion des negativen Reinvermögens nichts.

So verzeichnet die NÖGKK durch die volle Abgeltung der „nichtabzugsfähigen Vorsteuer“ jährlich rund 19,0 Mio. € an Mehreinnahmen. Mit der Auflösung des Katastrophenfonds ist mit einer einmaligen Zuwendung von rund 7,0 Mio. € zu rechnen. Die Schaffung des zusätzlichen Hebesatzes von 3 % bringt 2008 ein Plus von 7,0 Mio. €; die aus der späteren Beitragsabfuhr erwartenden Zinsvorteile belaufen sich auf 1,9 Mio. € pro Jahr. Dem steht für 2008 ein prognostizierter Bilanzverlust von 66,8 Mio. € und für 2009 ein Abgang von 98,7 Mio. € gegenüber. Selbst wenn die Einsparungspotenziale des KV-Änderungs-Gesetzes (Heilmittel) berücksichtigt werden, wird die NÖGKK – wie auch die meisten anderen KV-Träger – den „turn a round“ zu einem positiv bilanzierenden Träger nicht schaffen (vgl. Pkt. VII).

Zu einer echten Konsolidierung bedürfte es gesetzlicher Maßnahmen, die der KV jene Mittel zuführen, die ihr durch Gesetz in den letzten Jahren entzogen wurden. Die geplanten Änderungen im Zusammenhang mit dem vollen Ausgleich für die nicht abzugsfähige Vorsteuer im KV-Änderungs-Gesetz stellen dabei einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar.

VI. Zu den einzelnen Bestimmungen im Detail:

Zu § 29a Abs. 6:

Diese Bestimmung sieht Folgendes vor: Wenn für einen Dienstgeber mehrere KV-Träger zuständig sind, so hat künftig jener KV-Träger, in dessen Bereich sich die Betriebsstätte im Sinne des § 81 EStG befindet, als Dienstleister für die anderen KV-Träger alle technischen Aufgaben im Zusammenhang mit Melde- und Beitragsangelegenheiten wahrzunehmen.

Angeregt wurde diese Gesetzesänderung durch das BMF zur Optimierung der GPLA, wobei allerdings diesbezüglich auf die Einführung des Standardproduktes ZPV verwiesen wird, welches nunmehr ohnehin eine bundeseinheitliche Neuanlage von Dienstgebernummern vorsieht und somit unter diesem Aspekt der gegenständliche Novellierungsvorschlag entbehrlich erscheint.

Die Bestimmung des § 29a ASVG ist in die Regelung der örtlichen Zuständigkeit der Gebietskrankenkassen eingebettet. Aus der Bezugnahme auf die „technischen Aufgaben“ ergibt sich, dass die örtliche Zuständigkeit an sich nicht abgeändert werden soll; es wird damit vielmehr klargestellt, dass inhaltliche Agenden unberührt bleiben sollen.

Eine andere Sichtweise lässt diese Bestimmung nicht zu und würde zu einer unverhältnismäßigen Verschiebung des Beitragsaufkommens bei gleich bleibender Leistungszuständigkeit bedeuten, wodurch sich für die NÖGKK negative finanzielle Auswirkungen ergeben würden.

Neben dieser aus unserer Sicht eindeutigen Aussage des Entwurfes bleibt § 29a ASVG neu jedoch ohne konkreten normativen Gehalt. Zu unbestimmt ist der Terminus „technische Aufgaben“ im Zusammenhang mit dem Melde- und Beitragswesen, für den diese Regelung gelten soll.

Dabei ist grundsätzlich festzuhalten, dass die Vollziehung des Melde- und Beitragswesens als juristische Kategorie zu werten ist. „Technische Aufgaben“ dienen der Unterstützung der Vollziehung, und sind insbesondere im Hinblick auf die Massenverfahren der Sozialversicherung unabdingbar für eine rasche und korrekte Verfahrensabwicklung.

Die Erläuterungen (Besonderer Teil) bieten keinen Aufschluss über den vom Ge-

setzgeber intendierten Zweck dieser Novellierung, im Gegenteil, sie schaffen über die genannten Beispiele eher noch zusätzliche Verwirrung: Angeführt werden 1) die Anmeldung von DienstnehmerInnen bei verschiedenen KV-Trägern und 2) die Entrichtung von Beiträgen an mehrere KV-Träger.

ad 1) Die Anmeldung hat vorrangig über elektronische Datenfernübertragung zu erfolgen. Die Aufgabe des angedachten Dienstleisters bleibt im Verborgenen: Soll jeder Dienstleister und somit jeder KV-Träger als Datendrehscheibe fungieren? Welche Bedeutung soll dem Dienstleister in Anbetracht des geltenden Allspartenservices zukommen?

ad 2) Die Entrichtung von Beiträgen ist als Erfüllung der Beitragsschuld durch den Dienstgeber jedenfalls als juristische Erscheinung zu klassifizieren, und nicht eine technische Aufgabe. Die Frage bleibt, welche technischen Aufgaben in Beitragsanleihen überhaupt gemeint sein könnten: Allenfalls die automationsunterstützte Versendung von Mahnungen und die Anfertigung von Rückstandsausweisen, die Berechnung von Verzugszinsen oder die Gewährung der Zugangsberechtigung zur elektronischen Einsichtnahme in das Beitragskonto?

Der Sinngehalt des Entwurfes lässt sich auch durch den zweiten Absatz der Erläuterungen (Besonderer Teil) nicht erhellen, wonach für die SV und die Finanzverwaltung nur mehr ein Ansprechpartner bestehen soll: § 29a Abs. 6 ASVG neu sieht gerade nicht eine zentrale Verrechnung durch den Dienstgeber vor; durch die Übernahme „technischer Aufgaben“ ohne inhaltliche Kompetenzen wird ein einziger Ansprechpartner jedenfalls nicht geschaffen.

Geht man davon aus, dass der nach § 81 EStG in Betracht kommende KV-Träger lediglich die entsprechenden Meldungen und Beiträge stellvertretend für die anderen Versicherungsträger entgegennimmt und als einziger Ansprechpartner für den Dienstgeber fungiert, bleibt insbesondere die Frage offen, wie eine Aufteilung an die weiterhin zuständig bleibenden übrigen KV-Träger technisch zu bewerkstelligen ist, wobei hier nicht vom gegenwärtigen Zeitpunkt, sondern von der Ausgangsbasis vom 1.1.2011 auszugehen wäre.

Die Umsetzung des § 29a Abs. 6 würde somit für bundesländerübergreifende Dienstgeber eine Trennung zwischen Versicherungszugehörigkeit einerseits und Melde- und Beitragserhebung andererseits bewirken. Die Versicherungszugehörigkeit verbliebe wie bisher beim örtlich zuständigen KV-Träger (Beschäftigungsprinzip); dabei offen wäre, ob das Meldewesen geteilt wird (nach Versicherten- und

Beitragsmeldungen); die Feststellung der Versicherungspflicht verbliebe ebenfalls unverändert beim örtlich zuständigen Träger.

Was wären die Konsequenzen dieser Novellierung?

Eine allfällige Umsetzung dieser Novellierung hätte für die Dienstgeber kaum Auswirkungen: Ob er die elektronische Datenfernübertragung an einen Dienstleister richtet oder an den jeweils zuständigen KV-Träger, fällt nicht ins Gewicht. Ob er eine Mahnung für rückständige Beiträge von einem Dienstleister erhält oder vom zuständigen Träger, hat für ihn keine Bedeutung. Unangenehmer ist es für einen Dienstgeber schon, wenn er inhaltliche Fragen an einen Dienstleister richtet, und von diesem auf Grund seiner Kompetenz bloß für technische Aufgaben erst wieder an den zuständigen Träger verwiesen werden muss.

Für die KV-Träger hätte eine Umsetzung des geplanten § 29a Abs. 6 hingegen weitreichende Folgen: Sie müssten neue Datendrehscheiben und Netzwerke errichten, obwohl die Standardprodukte BE und MVB zur elektronischen Abwicklung ihrer Aufgaben bereits eingesetzt sind bzw. in nächster Zeit zum Einsatz gelangen.

Weiters ist darauf hinzuweisen, dass sich die Aufgaben der sozialen KV nicht mit den rein „abgabenorientierten“ Agenden der Finanz vergleichen lassen.

Das Versicherungs-, Leistungs- und Beitragsverhältnis ist unserer Ansicht nach untrennbar miteinander verbunden. Die beabsichtigte Trennung in „Versicherungswesen sowie Melde- und Beitragserhebung“ nur für bundesländerübergreifende Dienstgeber würde den aufwändigen Aufbau eines zusätzlichen MVB-Systems erfordern (ein MVB für regionale und für überregionale Dienstgeber).

Der erwartete Nutzen kann die damit verbundenen Kosten nicht kompensieren. Die geplanten Änderungen würden auch auf Seiten der Dienstgeber kostenaufwändige organisatorische und technische Umstellungsarbeiten verursachen, weshalb eine Entlastung der betroffenen Dienstgeber nicht anzunehmen ist.

Dem § 29a Abs. 6 ASVG neu ermangelt es somit neben einer klaren normativen Aussage sowohl an Effektivität als auch Effizienz, weshalb sich die NÖGKK vehement gegen die Umsetzung dieser geplanten Regelung vielmehr für die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung ausspricht.

Die NÖGKK steht allerdings zum gemeinsam beschrittenen Weg, Sozialversiche-

rungs- und Staatsaufgaben effektiv und effizient gemeinsam abzuwickeln. Es wird daher vorgeschlagen, folgende Formulierung in § 41a Abs. 2 ASVG anzufügen, die auch inhaltlich über technische Belange hinausgeht, aber keine Bereiche außerhalb der gemeinsamen Prüfung umfasst: „*Dieser KV-Träger hat auch im Namen der betroffenen anderen KV-Träger die Verfahren im Zusammenhang mit Melde-, Versicherungs- und Beitragsangelegenheiten zu führen. Verfahren über die Eintreibung von Beiträgen sind davon nicht erfasst. Bescheide, die sich an den selben Dienstgeber richten, aber den Zuständigkeitsbereich mehrerer KV-Träger betreffen, haben in ihrem Spruch die jeweiligen Entscheidungen klar von einander zu trennen.*“

Zu § 30a Abs. 1 Z 6:

Der SV-Holding wird mit dem Entwurf als neue Aufgabe „die Öffentlichkeitsarbeit für die gesamte Sozialversicherung, insbesondere die Information der Versicherten und der Leistungsbezieher“ übertragen. Die NÖGKK spricht sich für eine weiterhin regionale, zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Trägern und gegen ein zentrales „Sprachrohr“ aus. Dies gilt insbesondere bei Maßnahmen und Veranstaltungen der Prävention und von regionaler Bedeutung sowie für Aufgaben von Trägern als Kompetenzzentren. Vielmehr sollte die bestehende Regelung, wonach dem Hauptverband schon jetzt eine koordinierende Rolle zukommt, tatsächlich wahrgenommen werden.

Zu § 30a Abs. 1 Z 8:

Die Erläuterungen führen dazu aus, dass im dienstrechtlichen Bereich die Zuständigkeit der SV-Holding auf den Abschluss von Kollektivverträgen und den Entfall der bisherigen Richtlinienkompetenz konzentriert wird; eine Begründung ist nicht enthalten. Dieser Übergang von Dienstordnungen auf Kollektivverträge ist für die NÖGKK nicht nachvollziehbar, zumal Dienstordnungen Mindest- und zugleich Höchstnormen sind, während Kollektivverträge nur als Mindestnormen zu werten sind und überkollektivvertragliche Gehälter vereinbart werden können. Zu dieser Änderung sind viele Fragen offen.

Zu § 30b i. V. m § 30 Abs. 2 Z 2, § 30d und § 31:

Die Steuerung des SV-Systems über ein transparentes Zielsystem inklusive laufender Evaluierung ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich als positiv anzusehen.

Bei der konkreten Umsetzung des Zielsystems wird entscheidend sein, inwieweit hierbei die Grundsätze einer BSC (auf deren Anwendung in den Erläuterungen ausdrücklich hingewiesen wird), v.a. im Hinblick auf eine zwischen gleichberechtigten PartnerInnen zu vereinbarende Zieldefinition, ausreichend Beachtung finden. Dies darf allerdings auf Basis des vorliegenden Gesetzesentwurfs stark bezweifelt werden, kommt der SV-Holding doch lt. § 30b Abs. 1 das Recht zu, bei Nichtzustandekommen von Zielvereinbarungen entsprechende Ziele einseitig selbst festzulegen. Das daraus entstehende Machtungleichgewicht in den BSC-Verhandlungen zu Gunsten der SV-Holding kann sich daher in Konfliktsituationen nur zu Lasten des KV-Trägers auswirken.

Im Falle einer einseitigen Festlegung der Ziele durch die SV-Holding nach Scheitern der Zielvereinbarungsgespräche wäre nicht nur das Prinzip einer BSC, sondern v. a. auch das Prinzip der Selbstverwaltung autonomer Träger deutlich durchbrochen. Der Begriff „Festlegen“ in den genannten Bestimmungen müsste daher entfallen. Auf die Ausführung unter Pkt. II und den Alternativvorschlag (Richtlinie, Spartenkonferenz,...) wird verwiesen.

Dem Antrag auf Genehmigung der vereinbarten/beschlossenen Ziele an das/die Bundesministerium/ministerien ist ein Bericht über die Erreichung der „bisher vereinbarten oder festgelegten Ziele beizulegen“. Wenn damit die Erreichung der Ziele des laufenden Geschäftsjahres gemeint sind, dann kann es sich zum Zeitpunkt der Antragstellung (vermutlich 4. Quartal) bei den meisten Zielen nur um eine mehr oder weniger genaue Prognose der Zielerreichungswahrscheinlichkeit handeln (speziell bei Finanzz Zielen steht der endgültige Zielerreichungsgrad erst mit Fertigstellung des Jahresabschlusses im April/Mai des Folgejahres fest). Jedenfalls wäre diesem Bericht an das Bundesministerium die Stellungnahme des Trägers vorzulegen und von diesem zu berücksichtigen.

Die Bestimmungen über die Sicherstellung der Zielerreichung in § 30d werden unter Berücksichtigung der Ausführungen zu Pkt. II und dem geforderten Entfall der einseitigen Festlegung von Zielen abgelehnt. Auch hinsichtlich der Folgen bei Zielverfehlungen ist ein gemeinsames Vorgehen unter Einbindung der Spartenkonferenz

wünschenswert.

Zu § 30c:

Die NÖGKK begrüßt grundsätzlich das laufende Monitoring und Controlling der Zielerreichung. Dies soll auf Basis von auf der Erfolgsrechnung definierten Kennzahlen erfolgen. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass die Vergleichbarkeit von Leistungskennzahlen der KV-Träger auf Erfolgsrechnungsebene von eingeschränkter Natur ist. Aus diesem Benchmarking direkt abzuleitende Wertungen bzw. die daraus abzuleitenden Ziele für die einzelnen KV-Träger durch die SV-Holding sind daher als äußerst problematisch einzustufen (z. B. bei der Vergleichbarkeit von Leistungskennzahlen der KV-Träger ist auch zu beachten, dass sich die intramurale Versorgungssituation direkt proportional auf die Ausgaben im extramuralen Bereich auswirken).

Auch die Ableitung von Benchmarks im Bereich der Verwaltungskosten ist auf Grund mangelnder Vergleichbarkeit zwischen den Trägern problematisch. Trotz einheitlicher Rechnungsvorschriften ist die Zuordnung von Aufgaben und diesen zuordenbaren Personal- und Sachkosten in vielen Bereichen von Träger zu Träger unterschiedlich. Insbesondere in Verbindung mit der Bestimmung des § 30e Abs. 3 (SV-Holding kann Verwaltungsaufgaben zur Steigerung der Effizienz und Effektivität koordinieren oder an sich ziehen bzw. an andere Träger übertragen) ist von den möglichen Konsequenzen dieser Unschärfe im Träger-Vergleich deutlich zu warnen, solange nicht eine Vereinheitlichung der Zuordnung von Aufgaben und Leistungen gegeben ist.

Weiters sollte auch die SV-Holding im Sinne eines transparenten Vorgehens dazu verpflichtet werden, die Träger über die Ergebnisse des Monitoring- und Controllingergebnisses aufzuklären bzw. die entsprechenden Unterlagen auf Verlangen der Träger vorzulegen.

Zu § 30e Abs. 1 Z 8 i. V. m. § 635 Abs. 3:

Es ist anzumerken, dass das enorme Know How der IT-Mitarbeiter in der SV nicht einfach durch Verschieben dieser in die neue Holding gehalten werden kann. Ziel sollte es vielmehr sein, diese durch die Mitarbeit der Träger weiter zu binden. Dies auch deshalb weil die NÖGKK in den Bereichen Projektmanagement, Softwareentwicklung (BE-CC, PKV-CC etc.) und Systemprogrammierung große Kompetenz aufgebaut und auch schon seit Jahren erfolgreich unter Beweis gestellt hat.

Zu § 30e Abs. 3:

Nach dem Entwurf kann die SV-Holding einzelne Verwaltungsaufgaben der Versicherungsträger koordinieren oder an sich ziehen und als Dienstleisterin für alle Träger gemeinsam erfüllen.

Was unter Verwaltungsaufgaben zu verstehen ist, geht aus dem Gesetzestext nicht hervor. Die Erläuterungen sprechen von Beschaffung und Back-Office-Bereich, Kernaufgaben der Träger sollen nicht betroffen sein können. Bei weiterer Auslegung des Begriffes „Verwaltungsaufgaben“ lassen sich aus Sicht der NÖGKK jedoch sämtliche Aufgaben eines gesetzlichen KV-Trägers (z. B. Durchführung des Melde-, Versicherungs- und Beitragswesens, leistungsrechtliche Angelegenheiten,...) unter diesem Punkt subsumieren. Mit dieser Bestimmung können daher weit reichende Eingriffe in die Autonomie eines Versicherungsträgers verbunden sein, weshalb er abgelehnt wird. Es sollte weiters eine Klarstellung im Gesetz selbst erfolgen, dass die Kernaufgaben nicht betroffen sein können bzw. taxativ aufgezählt werden, welche Verwaltungsaufgaben gemeint sind.

Zu § 30e Abs. 3 i. V. m. Abs. 2:

Die von der SV-Holding an sich gezogenen Verwaltungsaufgaben können (ebenso wie die angeführten Dienstleistungsaufgaben) durch Beschluss des Verwaltungsrates entweder an andere Träger oder an Einrichtungen im Sinne des § 81 Abs. 2 ASVG übertragen werden. Damit würde es in der Hand eines aus zwölf Personen zusammengesetzten Verwaltungsrates liegen, elementare Aufgaben der SV an Dritte (Vereine, Fonds und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die nicht dem Einflussbereich des SV-Systems angehören) weiterzugeben. Diese umfassende Kompetenz der SV-Holding zur willkürlichen Verschiebung von Aufgaben wird abgelehnt.

Zu § 30f Abs. 2 und Abs. 3:

Die SV-Holding hat als verbindliche Normen eine Mustersatzung, eine Musterkrankenordnung und eine Mustergeschäftsordnung einschließlich verbindlicher Delegationsvorschriften aufzustellen. Diese Bestimmung ist dahingehend zu ergänzen, dass diese aufgezählten Normen nicht nur in ihrer Gesamtheit verbindlich sein sollen, sondern entsprechend der bisherigen Rechtslage und im Sinne der Wahrung der Trägerautonomie auch nur einzelne Bestimmungen für verbindlich erklärt werden können. Anderenfalls bliebe einem Träger keine normative Kompetenz, im Rahmen einer verbindlichen Bandbreite die Höhe von Leistungen festzulegen.

Weiters greift diese Bestimmung durch verbindliche Delegationsvorschriften der SV-Holding (Anhänge zu Mustergeschäftsordnungen) in die organisatorischen Strukturen der Träger, insbesondere in die Aufgabenverteilung zwischen Vorstand, Kontrollversammlung und Geschäftsführung, ein und ist deshalb in dieser Form abzulehnen.

Nach Abs. 3 bedürfen nun alle Normen, welche die SV-Holding erlässt, der Genehmigung des Bundes. Bisher war eine Genehmigung nur in bestimmten Fällen nötig.

Zu § 30g:

Die Verbindlichkeit von Vorschriften und Beschlüssen für die Träger, ohne sie entsprechend einzubinden – gleichzeitig aber für die Ergebnisse verantwortlich zu machen – erscheint nicht nur demokratiepolitisch sondern auch verfassungsrechtlich mehr als bedenklich.

Zu § 31 Abs. 1:

Diese Bestimmung bringt die Widersprüchlichkeit dieses SV-Holding-Entwurfes auf den Punkt. Einerseits wird von Versicherungsträgern gesprochen, die nach dem Prinzip der Selbstverwaltung eingerichtet sind. Andererseits endet diese Bestimmung damit, dass die Versicherungsträger die Sozialversicherung „nach den Vorgaben der SV-Holding durchzuführen haben“. Auch die „weisungsfreie Wahrnehmung“ wird dadurch unter Berücksichtigung der bisherigen Ausführungen mehr als in Frage gestellt. Im Sinne der Wahrung der Trägerautonomie sind zumindest die Wortfolge „und Vorgabe“ sowie der letzte Satz zu streichen (Ausführliche Begründung siehe Pkt. II).

Zu § 63 Abs. 1:

Die Weiterleitung der treuhändisch eingehobenen Sozialversicherungsbeiträge an die AUVA und die PVA soll nur mehr zum Monatsletzten erfolgen, was von der NÖGKK ausdrücklich begrüßt wird. Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung sollte diese Bestimmung für alle Treuhandverbindlichkeiten der KV-Träger gelten.

Zu § 73 Abs. 2:

Die NÖGKK begrüßt zwar diese Maßnahme, doch in Anbetracht der bedeutenden Unterdeckung bei Pensionisten ist der neu geschaffene Zusatzhebesatz von 3 % zu

gering (entspricht einem Beitragssatz von 0,15 %); ein zusätzlicher Hebesatz in einem größeren Ausmaß wäre wünschenswert.

Ab dem Jahr 2013 kann zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit der KV ein Zusatzhebesatz per Verordnung geregelt werden. Eine derart wichtige finanzielle Regelung sollte jedoch auch ab 2013 nicht in der Rechtsform einer Verordnung sondern weiterhin im ASVG gesetzlich geregelt werden.

Zum Sechsten Teil des ASVG (Z 98 des Entwurfes):

Im KV-Änderungs-Gesetz findet sich nur im § 341 eine Bestimmung, dass Gesamtverträge von den KV-Trägern abzuschließen sind. Hinsichtlich des Apotheken-Gesamtvertrages (§§ 348a ff) bzw. der Gesamtverträge mit sonstigen VertragspartnerInnen (§ 349), des Vorsorgeuntersuchungs-Gesamtvertrages (§ 343a) bzw. des Gesamtvertrages zur arbeitsmedizinischen Betreuung (§ 343b) finden sich keine entsprechenden Änderungen. Da der bisherige § 31 Abs 3 Z 11 ASVG dezidiert auch Dentisten, Hebammen und andere VertragspartnerInnen genannt hat, werden jedenfalls diese Bestimmungen zu ändern sein. Welche Auswirkungen dies auf bundesweite Verträge hat, ist unklar. Bei konsequenter Umsetzung der Streichung des § 31 Abs 3 Z 11 müsste hier die Abschlusskompetenz den Trägern zukommen.

Insgesamt ist allerdings zu erwarten, dass es sich durch die Verschiebung der Abschlusskompetenz von Gesamtverträgen lediglich um einen „Formalakt“ handelt, weil die Vertragsinhalte durch Zielvorgaben der SV-Holding weitgehend determiniert werden können.

Zu § 434 Abs. 1a:

Diese Bestimmung ist mit dem Ziel einer effizienten und effektiven Verwaltung nicht vereinbar, weil eine seriöse Umsetzung zu einem erhöhten Organisations- und Verwaltungsaufwand bei den Trägern wie auch bei der SV-Holding führen würde. Es sollte daher definiert werden, was unter „Abstimmung“ zu verstehen ist. Weiters bleibt das Procedere für den Fall offen, dass unterschiedliche Auffassungen zum Jahresvoranschlag bestehen. Letztlich stellt diese Bestimmung einen Eingriff in die Budgethöheit eines Selbstverwaltungsträgers dar und ist aus verwaltungsökonomischen wie verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen.

Zu § 437:

In Hinkunft sollen alle Beschlüsse des Vorstandes zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung der Kontrollversammlung bedürfen. Diese Bestimmung samt dem im Entwurf enthaltenen Eskalationsmechanismus (Schlichtungsstelle, letztliche Entscheidung des Bundesministeriums) entspricht aus unserer Sicht nicht einem effizienten und effektiven Verwaltungshandeln. Offen ist außerdem, weshalb eine Schlichtungsstelle anstelle der derzeit gesetzlich geregelten außerordentlichen Generalversammlung treten soll.

Der bestehende § 436 Abs. 1, der mit vorliegendem Entwurf nicht geändert wird, definiert als Aufgabe der Kontrollversammlung die Prüfung der Gebarung eines Trägers. Wenn § 437 Abs. 1 nunmehr festlegt, dass sämtliche Beschlüsse der Zustimmung bedürfen, so steht diese Bestimmung im Widerspruch zum weiterhin gelgenden § 436 Abs. 1, da die Kontrollversammlung in Zukunft auch Beschlüsse fassen soll, die keine finanziellen Auswirkungen für die Träger haben. Es ist unverständlich, dass der trägerinternen Kontrollversammlung auch die Kontrolle der Einhaltung der zentralen Zielvorgaben der SV-Holding übertragen wird.

Nach dem Entwurf nimmt die Kontrollversammlung in Zukunft de facto Agenden des Vorstandes wahr. Für uns stellt sich daher die Frage, ob sie in letzter Konsequenz ihre eigenen Beschlüsse kontrolliert. Die Aufgaben der Kontrollversammlung wie bisher im § 437 ASVG geregelt, sollten daher im Sinne einer wirkungsvollen Geburungskontrolle auch zukünftig auf Entscheidungen mit finanziellen Folgen für den Träger beschränkt bleiben (Beibehaltung des § 437 ASVG).

Zu § 441 Abs. 1:

Der vorliegende Entwurf widerspricht eindeutig den Intentionen des geltenden Regierungsprogrammes zur Spartenkonferenz, wenn es dort heißt: „*In der Sparte KV treffen die Vertreter der Gebietskrankenkassen – in Abstimmung mit den Sonderversicherungsträgern – bundesweit verbindliche Vereinbarungen (gemeinsame Ziele, Abstimmung des Leistungsrechts, Versorgung mit Heilmitteln und Heilbehelfen, Leitlinien für die Honorierung der Anbieter). Damit soll die Gestaltungsmöglichkeit der regionalen Selbstverwaltungen auf der Bundesebene gestärkt werden*“.

Es ist demokratiepolitisch bedenklich, dass eine nunmehr mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete SV-Holding lediglich über einen Verwaltungskörper mit 12 Mitgliedern verfügt, der die Geschicke des österreichischen Sozialversicherungswe-

sens lenkt. Hier wird ein elementarer Grundsatz des Gesellschaftsrechtes (Aktienrechtes) und Wirtschaftslebens aufgegeben, wonach dem geschäftsführenden Organ ein Kontrollorgan zur Seite gestellt wird. Durch den Entfall der Trägerkonferenz und des Beirates kommt es zu einer Bündelung der Entscheidungskompetenz bei mindestens sechs und maximal 12 Personen ohne Einbindung von Repräsentanten der Versicherungsträger. Diese Neuorganisation der SV-Holding ohne kontrollierendes Organ wird somit abgelehnt.

Zu § 441 Abs. 2:

Der Vorsitzende der Spartenkonferenz gehört dem Verwaltungsrat ohne Stimmrecht an. Unter dem Aspekt, dass in der Spartenkonferenz das eigentliche Know How zur Sparte gebündelt wird, sollte dieses Gremium mit Entscheidungskompetenzen mit Bindungswirkung für die Träger ausgestattet werden (z. B. Herausgabe von Richtlinien für Zielvereinbarungen, vgl. Ausführungen zu Pkt. II), so wie es das Regierungsprogramm vorsieht. Es bedarf somit der konkreten gesetzlichen Regelung, welche Aufgaben der Spartenkonferenz zukommen, wie auf SV-Holding-Ebene Beschlüsse der Spartenkonferenz zu behandeln sind uvm.

Zu § 441 f:

Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für den Hauptverband steht im Widerspruch zu einer schlanken Holding (XY % der Beitragseinnahmen der Träger) (vgl. Ausführungen zu Pkt. II). Bedenklich ist, dass für die SV-Holding kein Anreiz zu einem sparsamen Haushalt gegeben ist, wenn zukünftig die sozialversicherungsinterne Kontrolle über die Trägerkonferenz wegfällt und ein Kontrollorgan, wie bei den Trägern eingerichtet, nicht gegeben ist, wobei die dafür aufzuwendende Entschädigung nicht ins Gewicht fallen würde und keinesfalls eine zusätzliche Mittelabfuhr an die SV-Holding rechtfertigen würde.

Zu § 443 Abs. 3:

Beim Voranschlag handelt es sich um eine „ureigenste“ Aufgabe der Träger, in die keinesfalls seitens der SV-Holding eingegriffen werden sollte.

Es ist auf Folgendes hinzuweisen: Nach den Erläuterungen ist im Zuge der Abstimmung die Übereinstimmung mit den vereinbarten oder festgelegten Zielen zu prüfen. Diese Ziele können unter Umständen, wenn sie einseitig festgelegt werden, fern von jeder Realität sein.

Die „Abstimmung“ des Voranschlages ist daher abzulehnen.

Zu § 446b:

Nach den Erläuterungen zu §§ 30 ff soll im Sinne einer größeren Autonomie für die Träger im operativen Geschäft die Zustimmung des Hauptverbandes zu Beschlüssen der Träger über Immobilienerwerbe entfallen. Die vorgesehene Bestimmung des § 446b, wonach die Beschlüsse der Verwaltungskörper bei Großinvestitionen der Genehmigung durch die SV-Holding bedürfen, widerspricht diesem Ziel. Vielmehr bedürfen nunmehr generell alle Investitionen, die den Grenzwert von € 393.000,00 (2008) übersteigen, der Genehmigung. Somit werden bislang nicht bewilligungspflichtige Bauvorhaben, obwohl sie nicht auf die Errichtung oder Erweiterung von Gebäuden gerichtet sind, bewilligungspflichtig.

Zu § 448 Abs. 4:

Die Aufsichtsbefugnis erstreckt sich künftig auch auf Verstöße gegen vereinbarte oder festgelegte Ziele. Unabhängig davon, dass – wie bereits mehrfach erwähnt – eine zu starke Ausdehnung der Befugnisse des Bundes nicht völlig im Einklang mit einer weisungsfreien Selbstverwaltung steht, scheint es auch nicht gerechtfertigt, den einzelnen Träger für die allfällige Nichterfüllung von Zielen verantwortlich zu machen, die ihm einseitig auferlegt wurden und die er unter Umständen gar nicht erreichen kann.

VII. Finanzielle Auswirkungen des SV-Holding-Gesetzes und KV-Änderungsgesetzes auf die NÖGKK
(Beilage)

Mit freundlichen Grüßen

Nö. Gebietskrankenkasse
in St. Pölten
Obmann KR G. HUTTER



Nö. Gebietskrankenkasse
in St. Pölten
Generaldirektor K. KÖCK



Beilage

IV Finanzielle Auswirkungen des SV-HoldingG und KV-ÄnderungsG auf die NÖGKK

Maßnahmen	jährliche Mehreinnahmen	einmalige Mehreinnahmen
volle Abgeltung der nicht abziehbaren Vorsteuer	€ 19.000.000,00	
3%-iger Zusatzhebesatz (2008-2012)	€ 6.900.000,00	
zusätzliche Zinserträge (Beitragsabfuhr an UV und PV)	€ 1.900.000,00	
Auflösung des Katastrophenfonds		€ 7.225 000,00
Verzicht auf Bundesforderungen	€ 17.000.000,00 (2008) € 11.000.000,00 (2009)	

* Einsparungen im Heilmittelbereich (Referenzpreismodell, Bundesgesetz zur Dämpfung der Heilmittelkosten 2008-2010 derzeit nicht abschätzbar)
 * Zusätzliche Aufwendungen für SV- Holding noch nicht geregt!

	2007	2008	2009	2010
(prognostizierter) Bilanzverlust NÖGKK	€ 83.900.000,00	€ 66.800.000,00	€ 98.700.000,00	€ 134.600.000,00