

Aus Kunden würden Zwangsversicherte

Die Gesundheitskosten laufen aus dem Ruder. Wenn grundlegende Mängel nicht behoben werden, bringen Veränderungen nichts oder allenfalls Verschlechterungen. Das gilt auch für die Idee der Einheitskasse in der Krankenversicherung. Von Willi Morger

Das Hauptübel des heutigen Krankenversicherungssystems liegt in der fehlenden Ergebnisorientierung. Jeder KMU-Betrieb muss ergebnisorientiert arbeiten. Die schweizerischen Krankenversicherer dagegen wirken rein kostenorientiert. Die Behandlungsergebnisse interessieren die Versicherer nicht. Wichtig ist für sie, dass die Behandlung möglichst wenig kostet. Wenn bleibende Behinderungen resultieren, soll die Invalidenversicherung übernehmen. In der Unfallversicherung und auch in der Militärversicherung wird dagegen ergebnisorientiert gewirkt. Diese Versicherer sind am bestmöglichen Behandlungsergebnis interessiert. Bleiben Behinderungen zurück, werden die Unfallversicherer und die Militärversicherung Invalidenrenten finanzieren müssen. Die Behandlungskosten sind daher Investitionen zur Vermeidung oder Verringerung der teuren Rentenkosten.

Die bessere Lösung gibt es also bereits. Das Unfallversicherungsmodell wäre sogar weiter verbesserungsfähig, wenn man Aufgaben der Invalidenversicherung auf die Unfall- und die Krankenversicherung übertragen würde. Nur die Erstversicherer können rechtzeitig reagieren und Chronifizierungen verhindern. Kritische Entwicklungen beginnen oft schon vier bis sechs Wochen nach Ausbruch einer Krankheit oder nach einem Unfall. Dann muss ein kompetenter Versicherer reagieren und Lösungen und Wege für eine rasche Wiedereingliederung aufzeigen. Das ist viel wirksamer als der schwierige und oft scheiternde Versuch, Unterlassungen oder alte Fehler zu korrigieren. Der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» galt schon bei Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes. Nachgelebt wurde der wichtigen Devise über Jahrzehnte nur ungenügend.

Gründe dafür waren Unvermögen und leider auch Bequemlichkeit. Das Zusprechen einer Rente ist weniger aufwendig, als es Eingliederungsmassnahmen sind. Vielfach wurde der richtige, frühe

Zeitpunkt ganz einfach verpasst. Die Einführung der Invalidenversicherung war ein wichtiger Schritt im Ausbau des schweizerischen Sozialversicherungssystems. Aus heutiger Sicht erweist sie sich aber als organisatorische Fehlkonstruktion. Die Invalidenversicherung kann oft nicht rechtzeitig intervenieren. Nur die Erstversicherer sind von Anfang an involviert. Diese müssten deshalb die Wiedereingliederungsaufgaben in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern und den Pensionskassen übernehmen. Es geht nicht um einen Leistungsabbau, sondern um einen vielversprechenden organisatorischen Umbau.

Die Suva hatte dies vor mehr als zehn Jahren erkannt und dank dem «New Case-Management» traumhafte Ergebnisse erreicht. Durch das «Case-Management» der Suva werden kritische Entwicklungen schnell erkannt und die notwendigen Betreuungsmassnahmen zielgerichtet eingeleitet. Die Zahl der neuen Invalidenrenten wurde halbiert. Jahr für Jahr konnten rund 500 Millionen Franken eingespart und dadurch mehrmals die Prämien gesenkt werden. Man brachte das Kunststück fertig, die Kosten zu senken und gleichzeitig die Kundenzufriedenheit zu verbessern. Integrierte Verunfallte danken es dem Versicherer, dass sie nicht auf Rente gesetzt worden sind. Wichtigstes Ziel bleibt immer, Verunfallte wieder an die Arbeitsplätze oder wenigstens in feste Strukturen zurückzubringen. Dadurch werden zahlreiche menschliche Tragödien, drohende Sozialfälle und horrenden Sozialkosten vermieden. Auch bei der Unfallversicherung könnten bessere Resultate erreicht werden, wenn die Unfallversicherer die Wiedereingliederung selber durchführen dürften.

Kann die Suva somit als Beispiel für die Neugestaltung der Krankenversicherung in der Schweiz dienen? Ja, soweit dies die Ergebnisorientierung betrifft, keinesfalls aber kann die Suva hier als Vorbild für eine Einheitskasse dienen. Doch gerade in diesem Zusammenhang wird die Suva – in

völliger Verkenntnis der Situation – immer wieder erwähnt. Die Suva war einst ein gut geführter Monopolbetrieb, ein kompetenter Versicherer, es ging ihr aber als Monopolist jegliche Kundenorientierung ab. Man kannte bei der Suva Versicherte, aber keine Kunden. Das grosse Umdenken bei der Suva kam mit der Einführung des Unfallversicherungsgesetzes 1984, welches das Monopol der Suva beendete. Erst dadurch entwickelte sich die Suva zu einer modernen, kundenorientierten Versicherungsunternehmung.

Die Wiedereinführung eines Monopols durch die Einheitskasse ist eine Horrorvision. Nur der Wettbewerb vermag optimale Dienstleistungen zu fördern. Eine Zwangskundschaft gilt es zu vermeiden. Eine Einheitskasse würde die Situation in der Krankenversicherung klar verschlechtern; eine Marktberreinigung dagegen wäre wünschenswert. Ziel wären wenige leistungsfähige Krankenversicherer, die in der Lage sein sollten, das anspruchsvolle «Case-Management» im Sinne der Wiedereingliederung durchzuführen. Die integrierte Versorgung durch die Erstversicherer wäre äusserst wichtig, weil dadurch viele schlechte Krankheitsverläufe vermieden werden könnten.

Diese Lösung würde es ermöglichen, die Aufgaben der Invalidenversicherung vollständig und wirkungsvoll in die Hände der Erstversicherer (Kranken-, Unfall- und Militärversicherung) zu legen. Die Monopollösung Einheitskasse vermöchte zwar Millionen von Marketingkosten einzusparen, aus den heutigen Kunden aber würden Zwangsversicherte. Diese Rückstufung lässt sich nicht in Geld ausdrücken, sie ist niemandem zu wünschen. Die Weiterentwicklung muss in Richtung einer ergebnisorientierten Krankenversicherung gehen, was Versicherungs- und Sozialleistungen um Milliarden senken könnte. Das lässt sich aus den wertvollen Erfahrungen der Suva ableiten.

Willi Morger ist ehemaliges Mitglied der Geschäftsleitung der Suva.

Bahn-Ideen als Katalysatoren

Grosse punktuelle Investitionen bedingen Verbindlichkeit. Von Paul Schneeberger

Angesichts der verkehrspolitischen Gemengelage in der Schweiz ist es erfrischend, wenn Kreise die Öffentlichkeit treten, die nicht bloss regionale Begehren wiederholen oder mit finanztechnischen Winkelzügen hausieren, sondern aus einer nationalen Perspektive heraus technische Ideen zur strategischen Weiterentwicklung eines Verkehrswegs anregen. Der Vorschlag für eine Kapazitätserweiterung des Schienennetzes am Genfersee jenseits des heutigen Trassees wie auch die revidierte Idee «Bahn 2000 plus» für eine Direttissima Bern–Zürich zielen darauf ab, für die Eisenbahn gleichsam neue «Autobahnen» zu bauen, statt «Hauptstrassen» auszubauen. Dadurch würden Verkehrsströme entflochten und Distanzen kürzer. Auf den betroffenen Abschnitten würde eine Bahn des 21. Jahrhunderts gebaut und nicht an der Bahn des 19. Jahrhunderts herumgeflickt.

Tradition unorthodoxer Ideen

Dass beide Vorschläge die Schiene betreffen und nicht die Strasse, ist kein Zufall. Seit Jahrzehnten besteht bei der Eisenbahn in der Schweiz die Tradition eines relativ breit angelegten kreativen Mitdenkens innerhalb und ausserhalb der Institutionen. Die Beispiele, die diese Feststellung illustrieren, reichen vom innerhalb der SBB durch gesunde Subversion entstandenen Taktfahrplan bis zur eben eröffneten Zürcher Durchmesserlinie. Sie wurde massgeblich von unabhängigen Fachleuten und Medien angestossen. Die unterschiedlichen, aber in ihrem konzeptionellen Ansatz verwandten geistigen Väter der aktuellen Ideen für eine neue Bahnlinie Genf–Lausanne und für eine durchgehende Neubaustrecke Roggwil–Zürich bilden gleichsam einen informellen und dezentralen «Think-Tank», der schon mehrfach massgeblich zur relativen Stärke des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz beigetragen hat. Strassenseitig war und ist solche Kreativität nicht zu beobachten.

Die Westschweizer Vordenker haben mit ihren aktuellen Ideen in ihrem Landesteil in der FDP zarte Wurzeln geschlagen, und die Väter von «Bahn 2000 plus» haben die gegenwärtig offiziell gewälzten Konzepte für den Kapazitätsausbau im Mittelland mitbeeinflusst. Die Stärken beider Ideen liegen darin, dass sie an Vorschläge anknüpfen, die zwar 45-jährig sind, aber auf einem landesplanerischen Credo fussen, das aktueller denn je ist: einer «bandartigen Konzentration von Siedlungen» anstelle einer wuchernden Zersiedelung. Ihre Schwäche im heutigen, auf Kurzfristigkeit ausgerichteten politischen und zeitgeistigen Umfeld besteht darin, dass sie sich nicht etappieren lassen und so auf einmal viele Investitionsmittel binden würden. Dass diese mittelfristig gesamthaft geringer wären als der Aufwand für die in offiziellen Planungen vorgesehenen Etappen und relativ geringere Betriebskosten zur Folge hätten, wird politisch noch nicht in die Waagschale geworfen.

Effekte sind entscheidend

Dass die vorgeschlagenen Projekte am Genfersee und im Mittelland die von ihnen erhobenen Ansprüche einlösen würden, ist nicht zu bezweifeln. Im Falle des Deutschschweizer Projekts hat die ETH mit einer eigenen Schätzung bestätigt, dass eine einmalige grosse Investition unter dem Strich günstiger wäre als die Addition von etappenweisen Ausbauten. Auch konzeptionell sind beide Vorschläge untadelig: Die klare Trennung unterschiedlicher Verkehre erhöht die Effizienz.

Sollen «Bahn 2000 plus» oder eine neue Eisenbahnlinie Genf–Lausanne ernsthaft als Alternativmöglichkeiten zu den offiziellen Ausbauplänen in Betracht gezogen werden, sind sie noch umfassender zu legitimieren. Immerhin geht es um nichts Geringeres als darum, das gegenwärtige verkehrspolitische Credo umzustossen: die blosser Addition und Moderation selektiver regionalpolitischer Interessen. Entscheidend dafür, ob die Ideen zugunsten einer Eisenbahn des 21. Jahrhunderts zu einem politischen Faktor werden, sind die Überprüfung ihrer Annahmen und die Extrapolation ihrer Effekte. Wie soll die künftige Arbeitsteilung zwischen Schiene und Strasse aussehen? Sind die angenommenen hohen Frequenzzunahmen und der darauf ausgerichtete Ausbau des Angebots wirklich plausibel? Und welche preislichen Konsequenzen sind durch die Qualitätssteigerungen zu gewärtigen? Gerade weil die unorthodoxen Ideen angesichts ihrer Dimensionen anders als die etappierten Projekte hier klare Antworten bedingen, sind sie zu vertiefen. Sie können so als Katalysatoren dazu beitragen, dass die schweizerische Verkehrspolitik verbindlicher und nachhaltiger, auch redlicher wird.

Im Westen nichts Neues

Viel ist seit einiger Zeit die Rede vom Rückzug der USA aus dem Weltgeschehen. Aber die Aussen- und Sicherheitspolitik westlicher Mächte ist stärker von politischen Konjunkturen als von Zäsuren geprägt. Von Thomas Speckmann

Was ist los mit dem Westen? Nicht viel – glaubt man Kommentaren der letzten Monate. Jüngster Anlass: die Rede von Präsident Barack Obama an der Militärakademie West Point. Er sieht sein Land nicht mehr länger in der Rolle des Weltpolizisten. Es werde künftig nur noch dann alleine militärisch eingreifen, wenn Kerninteressen bedroht seien. Das mediale Echo kam prompt: Vom Ende einer Ära ist die Rede. Nun scheint offiziell, was angeblich mit Obamas Libyen-Politik begann: der Rückzug des Westens aus der globalen Verantwortung.

Bereits im Krieg gegen Gadhafi hielten sich die USA zurück. Die Hauptlast trugen Frankreich und Grossbritannien. In Syrien verzichteten dann auch Paris und London auf eine militärische Intervention. Grossbritannien gilt seit der Niederlage seines Premierministers bei der Parlamentsabstimmung über einen Angriff auf Asads Regime endgültig als zur Mittelmacht geschrumpft. Aus Frankreich, noch in Libyen und Mali und dann erneut in Zentralafrika treibende Kraft einer Intervention, wurde ebenfalls grosse Skepsis im Fall Syriens gemeldet. In der Ukraine wird der Einsatz eigener Streitkräfte von Washington, London und Paris noch nicht einmal erwogen.

Dieser temporäre Dreiklang aus den USA, Grossbritannien und Frankreich reicht für viele Beobachter aus, um eine historische Zäsur zu verkünden. Da ist von einem Glaubwürdigkeitsverlust des Westens die Rede, von einer Selbstbeschränkung der amerikanischen Weltmacht, von einer Demontage als Ordnungsmacht, ja von einem Rückzug Amerikas aus der Welt. Der Abschied von westlichen Grossmachtsansprüchen wird konstatiert, ein Verantwortungsdefizit diagnostiziert. Der Westen sei kraftlos, ihm fehle eine schlüssige Strategie. Er werde damit «deutscher»: risikoscheu und nicht willens, sich militärisch zu engagieren.

Eine Zeitenwende? Eine tiefgreifende Veränderung in der internationalen Ordnung? Derlei

Urteile beruhen weniger auf Fakten als auf einem medialen Kurzzeitgedächtnis. Die Geschichte militärischer Interventionen der USA, Grossbritanniens und Frankreichs ist weniger durch Zäsuren als durch Konjunkturen geprägt. Sie zeigt, wie vorzeitig viele der heutigen Urteile über den Westen und die Weltordnung sind.

Generell haben sich Demokratien immer schwergetan mit einer Aussenpolitik, die offensives Handeln des Militärs vorsieht. Deshalb gab es in der Geschichte nur selten Fälle, in denen Demokratien als Erste zu den Waffen griffen. Und meist wurde dies wenig später wieder bereut. Denn Gesellschaften demokratischer Staaten unterstützen über einen längeren Zeitraum in der Regel nur Kriege zu ihrer direkten Verteidigung. Waffengänge, die den Charakter eines Angriffskrieges oder einer Intervention in weit entfernten Weltregionen haben, erhalten kaum Unterstützung.

Wie wenig sich allerdings daraus eine dauerhafte Pazifizierung westlicher Aussenpolitik ableiten lässt, zeigt die Vielzahl militärischer Engagements in den letzten Jahrzehnten und Jahrhunderten. Dabei waren die Demokratien des Westens nicht nur zu «Wars of Necessity» der unmittelbaren Landesverteidigung bereit wie im Ersten und Zweiten Weltkrieg sowie im Fall Grossbritanniens auf den Falklands, sondern auch zu zahlreichen «Wars of Choice». Hier zeigen bis heute die USA, Grossbritannien und Frankreich ein ähnliches Verhalten: Auf politische Konjunkturen für Interventionen folgten immer wieder, nicht zuletzt durch Enttäuschungen und Ernüchterungen, temporäre Schwenks zu einer Politik der Nichtintervention, bezogen jedoch immer nur auf Einzelfälle.

In diesen Konjunkturen einen grundlegenden Politikwandel mit tiefgreifenden Folgen für die globale Sicherheitsarchitektur zu sehen, hat sich oft als Irrtum herausgestellt. So wechselten die USA mehrmals in ihrer Geschichte vom Kurs der Intervention zur Nichtintervention – und zurück. Nach

hohen Verlusten im Kampf gegen China in Korea, aus dem kein Sieg, sondern nur eine bis heute bestehende Pattsituation hervorging, und der traumatischen Niederlage in Vietnam verzichtete Washington für Jahrzehnte auf grössere Kampfeinsätze seiner Streitkräfte und ging im Kalten Krieg zur Strategie des Stellvertreterkrieges über. Nach dessen Ende folgten Interventionen in Somalia, in Kuwait, auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak, und nach den ernüchternden Erfahrungen am Hindukusch und im Nahen und Mittleren Osten kehrte man wieder zur Strategie des Stellvertreterkrieges in Libyen, Syrien und nun in der Ukraine zurück.

Für Grossbritannien lässt sich eine ähnliche Entwicklung nachzeichnen: Interventionen in Korea und Suez, danach Zurückhaltung, dann erneut grössere Einsätze in Kuwait, Bosnien, Kosovo, Sierra Leone, Afghanistan, im Irak und in Libyen, heute wieder Zurückhaltung. Ebenso Frankreich: Direkte Kriegführung in Indochina und Algerien, danach lediglich kleinere Einsätze in Afrika, ab den neunziger Jahren starke Beteiligung an westlichen Interventionen, nach Libyen heute auch engagiert in Mali und Zentralafrika, jedoch Zurückhaltung in Syrien und der Ukraine.

Haben sich derlei Kurswechsel als historische Konstante westlicher Sicherheitspolitik erwiesen, so ist eine weitere die grundsätzliche Einstellung demokratischer Gesellschaften zu militärischer Gewalt: Umstritten ist ihr Einsatz in der Regel nur dann, wenn es nicht um die unmittelbare Landesverteidigung geht. Daher sollten auch die heutigen Gegner der westlichen Demokratien nicht vergessen: Wenn es um das eigene Überleben im engeren Sinne geht, haben sich demokratische Gesellschaften bisher militärisch nicht nur zu allem bereit gezeigt. Sie haben vor allem noch keinen Krieg verloren, wenn sie direkt angegriffen wurden.

Thomas Speckmann lehrt am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.