

## Mißbrauchstendenzen im österreichischen Gesundheitswesen aus der Sicht des Arbeits- und Sozialrichters

*Johannes STÖGER*

**S** EIT geraumer Zeit wird öffentlich – nicht nur in Österreich – lebhaft darüber diskutiert: Unser System der Sozialversicherung, insbesondere der Pensionsversicherung ist in Gefahr!

Grundsätzliche Beiträge zu dieser Diskussion haben Tendenzen aufgezeigt, die zu Mißbräuchen führen oder beitragen; mehrere Vorschläge befassen sich mit Änderungen in der Gesetzgebung und in den Institutionen.

Mein Beitrag ist rein praktisch. Ich will praktische Erfahrungen aus meinem Berufsalltag berichten, die zur Diskussion über die Gefährdung bzw. zur notwendigen Sicherung des Systems des Sozialstaates beitragen können.

Die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit besteht in Österreich seit 1987. Sie wird von den Landesgerichten ausgeübt, in Wien von einem eigens dafür errichteten Gerichtshof, dem ich seit Errichtung angehöre. Sie setzt die Judikatur der Arbeitsgerichte, der Schiedsgerichte der Sozialversicherung und der Einigungsämter fort. Die Verfahrensvorschriften wurden aber teilweise geändert. Aus Gründen des Datenschutzes berichte ich keine konkreten Fälle, wohl aber Tatsachen und Problemfelder, die aus konkreten Fällen gewonnen sind, ohne Anspruch auf systematische Vollständigkeit. Unser System der Sozialversicherung ist ein Solidarsystem. Jeder Mißbrauch belastet die Versichertengemeinschaft. Unter Mißbrauch verstehe ich einen unrichtigen Gebrauch, ohne den Vorwurf des Vorsatzes oder der betrügerischen Absicht in jedem Fall. Besondere Überlegung verdienen die Auswirkungen von Mißbräuchen auf die Versichertengemeinschaft

durch die Schwächung der Solidarität und der gemeinsamen Überzeugung. Mißbräuche können das System nicht nur finanziell, sondern auch durch der Schwächung der notwendigen solidarischen Grundhaltung gefährden. Diese Auswirkungen treten uns in den Verfahren besonders deutlich entgegen.

### *Zunächst zur Sozialgerichtsbarkeit:*

Die Pensionsversicherungsanstalten (auf diese beschränke ich mich hier) erhalten Anträge ihrer Versicherten auf Gewährung von Sozialleistungen z.B. Invaliden- oder Berufsunfähigkeitspensionen, Waisenpensionen, Ausgleichszulagen, Pflegegelder u.a. Ein beträchtlicher Teil dieser Anträge erfordert eine medizinische Begutachtung, die durch Gutachterärzte vorgenommen wird. Auf Grund dieser Gutachten erläßt die Anstalt einen Bescheid, der in vielen Fällen dem Antrag stattgibt. Nur die Versicherten, deren Antrag abgewiesen wurde, wenden sich an uns. Wenn sie bei uns klagen und so das Gerichtsverfahren einleiten, tritt der Bescheid außer Kraft. Wir untersuchen den behaupteten Anspruch von Grund auf neu durch eigene Gutachterärzte. Diese kommen in vielen Fällen zu denselben medizinischen Kalkülen wie die Gutachter der Pensionsversicherungsanstalt, wenn sich der Gesundheitszustand des Versicherten nicht in der Zwischenzeit geändert hat. Ein abweisendes Urteil kann beim Oberlandesgericht und dessen Urteil wieder beim Obersten Gerichtshof bekämpft werden.

Die Verfahren sind für den Versicherten unentgeltlich, ebenso eine Vertretung durch Inter-

essenvertreter (Kammern, Gewerkschaft) oder durch Rechtsanwälte, die im Rahmen der Verfahrenshilfe beigegeben werden. Dies kann dazu führen, daß solche Verfahren auch ohne Berechtigung geführt oder in die Länge gezogen werden. Eine Vielzahl von Gutachten wird beantragt, ohne daß sie medizinisch notwendig sind oder zum behaupteten Anspruch etwas beitragen können. Die Kapazitäten an Gutachtern und Gerichtspersonen werden überbeansprucht, die Versicherten müssen auf ihre Termine immer länger warten. Es kann der Eindruck entstehen, die Verfahren würden zu oft mißbräuchlich geführt oder weitergeführt. Ein solches Vorurteil ist aber ungerecht gegenüber Anspruchswerbern, die im Recht sind. Mißbräuchliche Inanspruchnahme dieser Verfahren schadet daher am meisten den Anspruchswerbern, die ein rasches Verfahren am dringendsten brauchen würden.

*Aber auch die Durchführung an sich entbehrlicher Verfahren ist sehr oft verständlich:*

- 1) Pensionswerber erleben ab einem gewissen Alter, daß sie am Arbeitsmarkt kaum mehr vermittelbar sind („Wer nimmt mich noch?“). Sie können nicht verstehen, daß sie dennoch keine Pension bekommen, nur weil ihre Gesundheit nicht schlecht genug ist.
- 2) Sie beziehen Sozialleistungen (z.B. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe u.a.) und werden von den Trägern dieser Sozialleistungen aufgefordert, die Pension zu beantragen. Einer solchen dringenden Aufforderung kann sich der Bezieher von Sozialleistungen nicht entziehen.
- 3) Dazu kommt, daß viele Versicherte in ihrem Bekanntenkreis Personen erleben, die nicht kränker (oder sogar weniger krank) sind und dennoch die Pension beziehen.
- 4) Diese Überzeugung wird durch die Medien verstärkt. Jeder konkrete Fall einer angeblich mißbräuchlichen Sozialleistung (insbesondere an einen Politiker), der in den Medien dargestellt wird, erschwert unser Verfahren.
- 5) Aber auch Arbeitgeber drängen ihre in einem aufrechten Arbeitsverhältnis stehenden Beschäftigten, die Pension anzustreben, insbesondere wenn die Arbeitnehmer öfter einen Krankenstand in Anspruch nehmen.
- 6) Eine besondere Dimension hat das Verfahren über das neu eingeführte Pflegegeld. Das Gesetz sieht sieben mögliche Pflegegeldstufen vor. Nicht nur die Pflegebedürftigen oder deren Angehörige, die die Pflege besorgen, sondern immer öfter die Pflegeheime (oder deren Trägereinrichtungen) versuchen, höheres Pflegegeld zu bekommen. Auch diese Verfahren sind unentgeltlich und können beliebig oft wiederholt werden (ausgenommen eine eingeschränkte einjährige Sperrfrist unter bestimmten Bedingungen).

Gerade der Umstand, daß Versicherte in ein Verfahren gedrängt werden, führt immer öfter dazu, daß sie Untersuchungstermine einfach nicht wahrnehmen. Auch diese Kosten des Gutachters, der vergeblich wartet, trägt die Sozialversicherungsanstalt. Erst eine zweite nachweisliche Ladung, die einen ausdrücklichen Hinweis auf die Rechtsfolgen enthält, wenn der neue Termin ohne Entschuldigung wieder nicht wahrgenommen wird, berechtigt uns, von diesem Gutachten Abstand zu nehmen.

Eine auf unbestimmte Zeit gewährte Sozialleistung kann nur bei nachweislich wesentlicher Besserung entzogen werden. Zum Glück sind es nicht viele Fälle, in denen die Leistung zu Unrecht gewährt wurde und eine Entziehung deshalb nicht möglich ist, weil ein guter Gesundheitszustand sich nicht wesentlich bessern kann. In der Öffentlichkeit wird immer wieder behauptet, daß in einzelnen Bereichen das Pensionsalter wesentlich niedriger ist als in anderen Bereichen. Dazu hat das Gericht keine Wahrnehmungen. Tatsache ist aber, daß Österreich einen besonders hohen Anteil an Frühpensionisten hat und daß – auch in unseren

Verfahren – das Alter der Pensionswerber kontinuierlich sinkt.

### *Noch kurz zur Arbeitsgerichtsbarkeit:*

Zunächst stellt sich die Frage, wieso das Arbeitsrecht mit möglichen Mißbräuchen im Gesundheitswesen zu tun haben kann. Tatsächlich gibt es aber eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten.

### *Hier einige besonders häufige Problemfelder:*

Der größte Teil der Verfahren betrifft Arbeitsverhältnisse, die zu Ende gegangen sind. Folgender Sachverhalt ist immer wieder gegeben:

- 1) Ein Arbeitnehmer kommt einige Tage nicht zur Arbeit. Er wird schriftlich oder nach seinem neuen Arbeitsantritt fristlos entlassen. Nunmehr weist er eine ärztliche Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vor, die zwar keine Diagnose enthalten darf, aber genau den Zeitraum abdeckt, in dem er abwesend war.
- 2) Ein Teil dieser Bescheinigungen bestätigt die Arbeitsunfähigkeit auch rückwirkend.
- 3) In einigen Fällen tritt sogar zu Tage, daß der Arbeitnehmer einen Urlaub wollte, dieser verweigert wurde und der Arbeitnehmer privat geäußert hat, „dann gehe er halt in Krankenstand“.
- 4) Ausländische Arbeitnehmer – besonders aus sehr weit entfernten Ländern – kehren aus dem Urlaub erst nach Wochen zurück und legen Bestätigungen eines Arztes oder einer Klinik dieses Landes vor, wonach sie unmittelbar nach Ablauf der Urlaubszeit bis zur Rückkehr erkrankt sind.
- 5) Arbeitnehmer haben hohe Resturlaube. Sie vereinbaren den Konsum dieses Urlaubs bei Kündigung in der Kündigungsfrist, legen aber nach Ablauf der Frist eine ärztliche Bescheinigung vor, wonach sie während der vereinbarten Zeit des Urlaubskonsums erkrankt waren. Sie verlangen die Urlaubsentschädigung, weil Krankheit den Urlaubskonsum verhindert.

- 6) Zur Verhandlung geladene Zeugen kommen nicht. Sie lassen sich telefonisch wegen Krankheit entschuldigen und senden über Aufforderung eine ärztliche Bestätigung ein, die für den Tag der Ladung Krankheit bescheinigt.
- 7) Dasselbe tun Parteien, die ein Interesse haben, die Verfahrensdauer zu verlängern.

### *Welche Folgen haben diese – und eine große Zahl noch auffälligerer – Vorkommnisse?*

- 1) Nicht nur beim Arbeitgeber, sondern zumindest ebenso stark bei den Arbeitskollegen entstehen Vorurteile gegenüber Arbeitnehmern, die wegen Krankheit abwesend sind.
- 2) Solche Vorurteile schlagen auch Arbeitnehmern entgegen, die wirklich krank sind.
- 3) Das kann dazu führen, daß Arbeitnehmer nicht wagen, in einen Krankenstand zu gehen, obwohl es medizinisch angezeigt wäre.
- 4) Es entsteht ein Mißtrauen gegenüber der Richtigkeit ärztlicher Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen.
- 5) Dadurch wird auch das Vertrauen in andere ärztliche Gutachten geschwächt, z.B. in Sozialrechtsverfahren, was uns immer wieder gesagt wird.
- 6) Ehrliche Arbeitnehmer bekommen das Gefühl, „die Dummen zu sein“.
- 7) Verstärkt wird das noch dadurch, daß wirksame Kontrollen fehlen. Kontrollen sollen ja nicht nur konkrete Mißbrauchsfälle aufdecken, sondern vielmehr Mißbrauch vorbeugen und dadurch das Vertrauen erhöhen.
- 8) Folgerichtig kann es vorkommen, daß in einem Gespräch eingeflochten wird, „wenn eine bestimmte Forderung nicht erfüllt wird, gibt es ja noch die Möglichkeit eines Krankenstandes“.
- 9) Dadurch, daß in den Gerichtsverfahren Arbeitsunfähigkeitbescheinigungen fast immer zum Prozeßerfolg führen, neigen Arbeitgeber als Prozeßpartei nicht nur zur Resignati-

on, sondern zur Überzeugung „ohnehin nicht Recht zu bekommen“.

10) Beispiele dieser Art verlocken zur Nachahmung.

Natürlich sind Vorurteile immer unrichtig, weil allgemein. Aber eine ausreichende Zahl von Mosaiksteinchen erzeugt ein Bild, das das Vertrauen entscheidend schwächen und die Bereitschaft zur Solidarität zerstören kann. Das beste System muß scheitern, wenn zu viele es mißbrauchen, sei es auch nur nach allgemeiner Überzeugung.

Ein konkretes Beispiel dazu, wohin eine solche Einstellung führen kann: ein Arbeitnehmer (im öffentlichen Dienst) wird gekündigt, weil er die Arbeit nicht mehr ausreichend leistet (er hat Schwierigkeiten mit Alkohol). Er ficht die Kündigung an und beruft sich auf seine Arbeitskollegen als Zeugen, daß er die Arbeit tadellos machen kann. Vor Abschluß des Verfahrens entschließt er sich dazu, die Pension anzustreben. Er läßt das Verfahren über die Kündigung ruhen und beruft sich auf dieselben Zeugen nunmehr dazu, daß er die Arbeit aus gesundheitlichen Gründen überhaupt nicht mehr leisten kann.

Zusammenfassend möchte ich sagen, davon überzeugt zu sein, daß die Einstellung der Teilnehmer an einem Solidarsystem die entscheidende Grundlage für dessen richtiges Funktionieren ist.

Selbstverständlich müssen dringend Verbesserungen gesucht und eingeführt werden. Diskutiert werden der Umfang der versicherten

Leistungen, Begrenzer, Selbstbehalte, ein Markt im Gesundheitswesen, wirksame Kontrollen etc.

Das beste System wird aber versagen, wenn zu viele einen schlechten oder extrem seine Schwächen ausnützenden Gebrauch davon machen, wenn die Verfahren unnötig vermehrt und verlängert werden. Eine besondere Verantwortung haben die Ärzte als Gutachter oder bei Bescheinigung der Arbeitsunfähigkeit. Vertrauen auf die Richtigkeit der Angaben des Patienten wird dafür nicht ausreichen. Ein zumutbarer Kostenbeitrag des Versicherten zu den Verfahren könnte helfen, deren unnötige Ausdehnung zu vermeiden. Dies könnte denen zugute kommen, die eine rasche Erledigung besonders brauchen. Das Vertrauen in die gesamte Abwicklung könnte wieder steigen und die Bereitschaft zur Solidarität zunehmen, wenn die allgemeine Überzeugung bestünde, daß die Leistungen nur berechtigt in Anspruch genommen werden. Derzeit werden wesentlich höhere Krankenstände in Großbetrieben in Anspruch genommen als in Kleinbetrieben, mehr in Großstädten als in Kleinstädten. Ein gerechter, fairer, solidarischer Gebrauch von Sozialleistungen, eine gewissenhafte, korrekte und vertrauensweckende Abwicklung würde auch zur finanziellen Sanierung beitragen. Damit könnte das so wichtige Sozialsystem weiter allen zur Verfügung stehen.

*Dr. Johannes STÖGER, Vizepräsident des Wiener Arbeits- und Sozialgerichtes, 1082 Wien, Wickenburggasse 8.*