



Zur Neuordnung der Berufsausbildung in der gesetzlichen Sozialversicherung

**Positionspapier
der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft**

Impressum:

Eine Veröffentlichung der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft, Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Bundesfachbereich Sozialversicherung und des Ressorts 11, Bereich Berufsbildungspolitik

Presserechtlich verantwortlich: Rolf Behrens und Anita Haase-Schönbeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

- I. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen
- II. Geltende Ausbildungsordnung
- III. Weiterbildungssysteme
- IV. Hauptlinien der Veränderungsprozesse
- V. Schlussfolgerungen

Vorwort

Die berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherungen ist von großer Bedeutung für die Qualität der Leistungserbringung sowie der Beratung und Betreuung der Versicherten.

Mit der Organisationsreform verändern sich die beruflichen Anforderungen grundsätzlich. Der Bundesfachbereich 4 und der Bereich Berufsbildungspolitik haben sich mit den Veränderungsprozessen befasst. Das Ergebnis des Diskussionsprozesses mit ehrenamtlichen Kolleginnen und Kollegen aus den jeweiligen Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherung soll mit diesem Positionspapier der interessierten Fachöffentlichkeit im Rahmen eines Fachforums vorgestellt werden.

Das Positionspapier soll einen Anstoß geben, sich intensiver mit den Veränderungsprozessen und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit auseinanderzusetzen, die Aus- und Fortbildung bei den Trägern der Sozialversicherung neu zu strukturieren.

Wir wünschen uns eine produktive Diskussion zur Weiterentwicklung der bestehenden Qualifizierungssysteme.

Berlin im März 2010



Isolde Kunkel-Weber

Mitglied des Bundesvorstandes



Petra Gerstenkorn

Mitglied des Bundesvorstandes

I. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Die jeweiligen Bundesregierungen haben in den letzten Legislaturperioden mit den verschiedensten gesetzlichen Maßnahmen die Organisationsreform der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sowie der landwirtschaftlichen Sozialversicherung begonnen bzw. abgeschlossen. Diese Organisationsreformen stehen im Zusammenhang mit dem Umbau der sozialen Sicherungssysteme. Dazu sind beispielhaft zu nennen: Die Riester-Rente und der Gesundheitsfonds und andere Maßnahmen, mit denen ein Teil der bislang paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragenen Kosten einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer verschoben wurden.

Durch die Umsetzung der Gesetze zur

- Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung (2005),
- Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (2008),
- Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung (2008) und
- der Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (2008)
- Pflegereform (2008)

sind alle Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung in einem tiefgreifenden organisatorischen Umbruch. Die leitenden Ziele dieser Organisationsreformen hat die Bundesministerin für Gesundheit anlässlich der Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung so beschrieben:

„Ziele der Organisationsreform sind mehr Wirtschaftlichkeit, mehr Effektivität und mehr Bürgernähe der Rentenversicherung. Durch einen Wettbewerb der Träger um die beste Aufgabenerfüllung werden sich Servicequalität und Kundennähe verbessern. Zugleich werden für alle Rentenversicherungsträger dauerhaft stabile Rahmenbedingungen geschaffen.“

Die Reform dient weiter dem Bürokratieabbau. Dazu wird die Organisation der Rentenversicherung an die Erfordernisse einer modernen und effizienten Verwaltung sowie an die veränderte Versichertenstruktur angepasst. (...). Es wird angestrebt, innerhalb der ersten fünf Jahre nach Umsetzung der Reform den Anteil der Verwaltungs- und Verfahrenskosten um 10 % zu senken. Das entspricht Einsparungen von 350 Mio. Euro im Jahr.“

(Bundesministerin Ulla Schmidt, in der Pressemitteilung Nr. 148 des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung vom 26. Mai 2004)

Mit der Einführung des Gesundheitsfonds in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ab dem 01.01.2009 wird erklärtermaßen das politische Ziel verfolgt, die Kassen in der GKV einem verschärften Wettbewerbsdruck auszusetzen. Dem dient u.a. die Möglichkeit, zukünftig alle Kassen für insolvenzfähig zu erklären. Der damit auferlegte Zwang zur Konkurrenz intensiviert Konzentrationsprozesse im Bereich der GKV.

Die Kassen reagieren darauf mit einer Straffung ihrer internen Strukturen wie zum Beispiel mit einer Zentralisierung von kundenfernen Leistungen sowie mit einem kassenübergreifenden Einsatz moderner IT-Technologien. Die Kassen müssen über den obligatorischen Leistungskatalog hinaus Zusatzangebote für die Versicherten platzieren, die sie für Versicherte interessant machen; sie konkurrieren mit den Zusatzangeboten um Marktanteile. Sie müssen den Spagat schaffen, möglichst wenig Geld für möglichst viele Leistungen aufzubringen damit sie konkurrenzfähig bleiben und nicht vom Markt verschwinden. Die Haushalte werden nach den Grundsätzen des betrieblichen Rechnungswesens geführt.¹ Dies gilt für alle Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung.

II. *Geltende Ausbildungsordnung*

Nach der am 1. August 1997 in Kraft getretenen Verordnung über die Berufsausbildung zum/zur Sozialversicherungsfachangestellten findet die Berufsausbildung in den Fachrichtungen

- allgemeine Krankenversicherung,
- gesetzliche Unfallversicherung,
- gesetzliche Rentenversicherung,
- knappschaftliche Sozialversicherung
- und landwirtschaftliche Sozialversicherung

statt.

¹ „Unter dem Begriff betriebliches Rechnungswesen fasst man sämtliche Verfahren zusammen, deren Aufgabe es ist, alle im Betrieb auftretenden Leistungsströme, die vor allem – aber nicht ausschließlich – durch den Prozess der betrieblichen Leistungserstellung und –Verwertung (betrieblicher Umsatzprozess) hervorgerufen werden, mengen- und wertmäßig zu erfassen und zu überwachen (Dokumentations- und Kontrollaufgabe).

siehe Wöhe, Günter: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München 2000, S 853

Gegenstand der Berufsausbildung im gemeinsamen Teil der ersten beiden Ausbildungsjahre sind u. a. folgende Positionen:

- Personalwirtschaft, arbeits-, sozial- und tarifrechtliche Vorschriften,
- Selbstverwaltung und Aufsicht,
- Arbeits- und Dienstrecht,
- Aufgaben der Sozialversicherung,
- Stellung des Ausbildungsbetriebes in der sozialen Sicherung,
- Informationsverarbeitung und Datenschutz,
- Kommunikation und Kooperation,
- Verwaltungshandeln und gerichtliches Verfahren,
- Anwenden von Lern- und Arbeitstechniken

(vgl. § 3 der geltenden Verordnung vom 18.12.1996).

Typische Arbeitsgebiete sind das Beurteilen von Versicherungsverhältnissen und Leistungsansprüchen auf der Grundlage der Rechtsvorschriften des Sozialversicherungsrechts. Sozialversicherungsfachangestellte arbeiten selbständig und eigenverantwortlich. Die Aufgabenwahrnehmung findet sowohl im Backoffice als auch im direkten Kundenkontakt statt. Dies setzt das sichere Beherrschen der Informations- und Kommunikationsmittel voraus.

Die geltende Ausbildungsverordnung mit ihrem Ausbildungsberufsbild repräsentiert einen Typus von Sachbearbeitung in den Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherung, deren Strukturen es in dieser Form in Zukunft nicht mehr geben wird. Bereits 1996 war das Fachrichtungsmodell mit einer Spezialisierung im dritten Ausbildungsjahr gewählt worden, obwohl die Differenzierung zwischen den jeweiligen Fachrichtungen nicht so stark war, dass sie zu einer Binnendifferenzierung in der Berufsausbildung hätten führen müssen. Beispiele sind die landwirtschaftliche- und die knappschaftliche Sozialversicherung.

Die Zahl der Auszubildenden ist in den Jahren 1995 bis 2006 von 12404 auf 7015 gesunken.

III. Weiterbildungssysteme in den jeweiligen Zweigen der Sozialversicherung

Im Bereich der Zusatzqualifikationen und der Weiterbildungsabschlüsse stellt sich das Gesamtsystem der zu erwerbenden Abschlüsse sehr uneinheitlich und mit unterschiedlichsten Ausbildungsniveaus dar. Neben einem Wildwuchs von innerbetrieblichen Abschlüssen, die

noch nicht einmal für das Gesamtsystem des jeweiligen Zweiges gelten, finden wir z. B. im Bereich der UV ein ausdifferenziertes Weiterbildungssystem nach Hochschulrecht vor. Das sehr zersplitterte und unübersichtliche System, das nach unserer Auffassung eingeschränkt auf die jeweiligen spezifischen Bedarfe und Besonderheiten der Zweige der Sozialversicherung orientiert ist, verhindert die horizontale und vertikale Mobilität der Beschäftigten in den Teilsystemen und im Gesamtsystem.

IV. Hauptlinien der Veränderungsprozesse

Die Veränderungsprozesse in den Teilsystemen der gesetzlichen Sozialversicherung in politischer und rechtlicher Hinsicht und die bislang praktizierten Qualifizierungswege lassen den Schluss zu, dass die Qualifizierungssysteme den absehbaren tiefgreifenden Veränderungsprozessen der Arbeitsorganisation dysfunktional gegenüber stehen. Deshalb ist es wichtig, sich mit den Prozessen der Arbeitsorganisation genauer zu befassen, um aus diesem Kontext endgültige Schlussfolgerungen für ein modernes Qualifizierungssystem entwickeln zu können.

Bei dieser Betrachtung geht es darum, genauer herauszuarbeiten, was in den jeweiligen Zweigen die künftigen Kernprozesse der Aufgabenerledigungen sein werden. Hieraus können dann inhaltlich begründete Anforderungen an ein neues Qualifizierungssystem formuliert werden.

Nach unserer Auffassung sind die Hauptlinien der Veränderungsprozesse gekennzeichnet durch:

- eine Neugestaltung der organisatorischen und technischen Kundenschnittstellen und zu den externen Stellen,
- die Ablösung der papier- bzw. der aktengebundenen Arbeit im Kerngeschäft und in anderen sachbearbeitenden Prozessen,
- die flächendeckende Einführung von elektronischen Workflows ,
- die Standardisierung der IT-Systeme im Rahmen der Einführung der Workflow-Systeme und
- die Neugestaltung und Vereinheitlichung der Geschäftsprozesse im Kerngeschäft und in den angegliederten Servicebereichen.

Kernprozesse in der gesetzlichen Krankenversicherung und Pflegeversicherung

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) bewegen sich in einem komplexen Spannungsfeld, das gekennzeichnet ist durch die Anliegen der Versicherten einerseits sowie durch die diversen Kostendämpfungsmaßnahmen und die Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 andererseits. Verschärft wird die Situation durch die Positionierung der Kassen unter neuen Konkurrenzbedingungen im Wettbewerb. Dieses komplexe Spannungsverhältnis begründet eine Neuausrichtung der inneren Strukturen der jeweiligen Kassen. Dies bedeutet, dass alle Teile der Aufgabenerledigung, wie auch alle relevanten Faktoren der internen Prozesse, betriebswirtschaftlichen Standards unterworfen werden. Die Kassen müssen hier im Wettbewerb bestehen, um sich am Markt zu behaupten. Die Kassen bewegen sich damit in einem Spannungsfeld zwischen einem neuen Markt von Zusatzleistungen, also von Elementen aus dem Bereich der privaten Krankenversicherung und der Notwendigkeit ihre interne Effizienz sicherstellen zu müssen.

Auch die Pflegeversicherung ist gekennzeichnet durch die Klärung der Anliegen der Versicherten. Insbesondere durch das Pflegereformgesetz vom 01.07.2008 sind spezielle Kenntnisse, die über das Sozialversicherungsrecht hinaus gehen, erforderlich.

Die Bearbeitung der Anliegen der Versicherten wird in extrem ausdifferenzierten arbeitsteiligen Prozessen vollzogen. Diese Bearbeitung der Teilvorgänge muss in höchstem Maße eigenverantwortlich durchgeführt werden. Die vorgegebenen Effizienz- und Qualitätskriterien konditionieren unter Anwendung der IT-Systeme diese vermeintliche Eigenverantwortung. Diese Teilbearbeitungsprozesse unterliegen gleichzeitig einem strengen Controlling- und Benchmarksystem.²

Kernprozesse in der gesetzlichen Rentenversicherung

In der deutschen Rentenversicherung hat es in den letzten Jahren Fusions- und Konzentrationsprozesse gegeben, deren Auswirkungen tiefgreifende und immer noch andauernde Veränderungen und Umstrukturierungen nach sich ziehen. Die Entwicklung der Kernprozesse in der gesetzlichen Rentenversicherung sind denen in der gesetzlichen Krankenversicherung vergleichbar.

Durch die Standardisierung der IT-Systeme und die flächendeckende Einführung von elektronischen Workflows verliert die traditionelle Sachbearbeitung in der deutschen Rentenversicherung an Bedeutung bzw. wird überflüssig.

Die Zusammenhänge der bisherigen Sachbearbeitung werden in Zukunft vom elektronischen Workflow hergestellt. Die Kompetenzen in Bezug auf den Zusammenhang des Gesamtvorgangs sind für relevante Aufgabenwahrnehmungsprozesse somit nicht mehr unabdingbar erforderlich. An die Stelle der bisherigen Sachbearbeitungsstruktur wird ein neues Sachbearbeitungsprofil, bestehend aus einer Kombination von Fach-, Aufklärungs- und Beratungskompetenz gestellt. Auch durch Veränderungen des materiellen Rechts in Bezug auf eine weitere Privatisierung der Altersversorgung entsteht ein hoher Aufklärungs- und Beratungsbedarf bei den Versicherten.

Kernprozesse in der gesetzlichen Unfallversicherung

Mit dem Ende 2008 in Kraft getretenen Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung vollzieht sich auch hier ein tiefgreifender Wandel. Danach soll die Zahl der Berufsgenossenschaften durch Fusionen auf neun große Träger reduziert und die Zahl der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand auf 17 zurückgeführt werden. Bereits während des parlamentarischen Verfahrens hatten die bisherigen Spitzenorganisationen der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand freiwillig zu einem gemeinsamen Spitzenverband, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) fusioniert.

Die Veränderungen im System der gesetzlichen Unfallversicherung führen zu einer Vereinheitlichung der Organisations- und Verwaltungsstrukturen bei den Trägern. Sie sind verbunden mit der Entwicklung einer einheitlichen IT-Software eines Unfallversicherungsmoduls.

V. Schlussfolgerungen

Mit der Herausbildung dieser neuen Kernprozesse in den jeweiligen Zweigen wächst die Notwendigkeit für das bisherige Aufgabenspektrum, das bislang durch Sozialversicherungsfachangestellte wahrgenommen worden ist, ein neues Kompetenzprofil zu entwickeln.

Diese Fusions- und Konzentrationsprozesse, die Zentralisierung bestimmter Aufgaben im bisherigen Aufgabenspektrum, die Optimierung der Prozesse der Aufbau- und Ablauforganisation unter verschärften Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien, die zunehmende Standardisierung der IT-Systeme und die Einführung von elektronischen Workflows sowie die Notwendigkeit, Versicherten- bzw. Kundennähe mit guter Beratungsqualität herzustellen,

wird nur unter der Prämisse der Stärkung der fachlichen und sozialen Kompetenzen der künftigen Mitarbeiter funktionieren.

Dieses neue Profil sollte sich nach unserer Auffassung dadurch auszeichnen, dass mit ihm der Gesamtprozess der Leistungserbringung in den Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherung in den Mittelpunkt gerückt wird.

Die Beratungsqualität wird in erheblichem Umfang davon abhängen, ob und in welcher Qualität die Berater über das entsprechende Detailwissen im Kontext des Gesamtsystems verfügen.

Die Selbstlernkompetenz der Beschäftigten ist ein wesentliches Merkmal der künftigen Qualifizierungsprozesse.

Nach unserer Auffassung gliedert sich das neue Profil in folgende Blöcke:

- das Versicherungs-, Beitrags- und Leistungsrecht der jeweiligen Systeme,
- Produktpalette und Vertrieb,
- Kommunikation und Kooperation,
- IT-Systeme.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft schlägt den Spitzenverbänden der Sozialversicherungszweige vor, Verhandlungen über eine Neuordnung des geltenden Ausbildungsberufes aufzunehmen und hierüber gemeinsame Eckdaten zu vereinbaren, die dann den Verordnungsgebern nach § 4 BBiG vorgelegt werden. Außerdem sind wir der Auffassung, dass zur Qualitätssicherung auf dem Feld der beruflichen Weiterbildung Gespräche über ein neues Strukturmodell aufgenommen werden sollten, um die Voraussetzungen für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 53 BBiG zu schaffen.