
Ursula Engelen-Kefer

Betriebsverfassung – Rentenreform – Gesundheitspolitik Vorschläge des DGB



Dr. Ursula Engelen-Kefer, geboren 1943 in Prag, Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln, 1970 bis 1974 Wissenschaftliche Referentin für Arbeitsmarktanalyse und Arbeitsmarktpolitik beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB, 1984 bis 1990 Vizepräsidentin der Bundesanstalt für Arbeit, ist seit 1990 stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Der in der Ära des Stillstands von der Regierung Kohl zu verantwortende Reformstau hat einen weiteren Grundpfeiler unserer Wirtschaftsordnung geschwächt. Das altbewährte Betriebsverfassungsgesetz ist deutlich in die Jahre gekommen und wird modernen Anforderungen an demokratischer Teilhabe immer weniger gerecht. Längst überfällig ist daher die von der neuen Bundesregierung angekündigte Novellierung der Betriebsverfassung. Ohne eine wirksame Initiative des Gesetzgebers droht die Basis der betrieblichen Interessenvertretungen weiter zu erodieren.

Gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Strukturwandels sind Betriebsräte und die unterstützenden Gewerkschaften unverzichtbar. Sie gestalten den Prozess der Erneuerung mit, sorgen dabei für sozialen Ausgleich und schaffen somit die Voraussetzungen für die Akzeptanz von Veränderung.

Doch die Handlungsmöglichkeiten von Gewerkschaften, Betriebsräten und (der einzelnen) Beschäftigten werden insbesondere durch veränderte Betriebs- und Belegschaftsstrukturen zunehmend eingeschränkt. Mit neuen Organisationsformen der Unternehmen und Konzerne lassen sich durch Gesetz oder Betriebsvereinbarung verbriefte Rechte leicht umgehen.

Der Gesetzgeber ist deshalb gehalten, zum einen die rechtlichen Organisationsmöglichkeiten der Interessenvertretungen von den veränderten Gestaltungsoptionen der Unternehmen und Konzerne loszulösen. Zum anderen muss das Betriebsverfassungsgesetz um zukunftsfähige Formen des Mitgestaltens erweitert werden. Denn das Aufgabenspektrum der Interessenvertretung ist gewachsen, ohne dass in den Mitbestimmungskatalog zusätzliche Themen Eingang gefunden hätten.

Neue Strukturen von Konzernen und Unternehmen

Rechtlich zulässige Veränderungen in der Organisation von Unternehmen und Konzernen können zur Auflösung des Betriebsrates führen und auch bestehende Betriebsvereinbarungen aufheben. Werden zum Beispiel zwei Betriebe zusammengelegt, erlischt die bisherige Identität der an der Verschmelzung beteiligten Betriebe: Es entsteht ein neuer selbständiger Betrieb. Damit endet das Betriebsratsmandat in den Ursprungsbetrieben. Zudem sind die betroffenen Betriebsräte nicht mehr im Gesamt- oder Konzernbetriebsrat vertreten.

In der Regel laufen auch die in den Ursprungsbetrieben gültigen Betriebsvereinbarungen aus. Auf dem Verhandlungsweg können ehemals vereinbarte „freiwillige Leistungen“ selbst durch einen neuen Betriebsrat nicht mehr durchgesetzt werden. Zumindest mittelfristig werden so die Rechte der Beschäftigten empfindlich geschmälert. Auch Rechte aus Gesamtbetriebsvereinbarungen oder Konzernbetriebsvereinbarungen können bei Verschmelzung bzw. Zusammenlegung entsprechend „untergehen“.

Ähnlich problematisch für die Interessenvertretung ist die Abspaltung von Betrieben oder Betriebsteilen eines Unternehmens und die sparten- oder produktbezogene Aufspaltung eines Unternehmens mit mehreren Betrieben, zum Beispiel wenn ein großes Möbelunternehmen in die Sparten Kastenmöbel, Polstermöbel, Wohnmöbel, Handel und Dienstleistungen gesplittet wird. Hinzu kommt: Jede Umstrukturierung dieser Art ist ein komplexer Prozess, der aus Sicht der Unternehmen nur Erfolg verspricht, wenn zum Beispiel das Outsourcing von Dienstleistungs- und Zulieferarbeiten zu deutlich weniger Arbeitsplätzen führt.

Novellierungsanforderungen

Wegen der weitreichenden Folgen dieser Umstrukturierungsprozesse sind nach Auffassung des DGB der Betriebs- und der Arbeitnehmerbegriff neu zu definieren.

In Zukunft darf sich die Betriebsidentität nicht mehr allein an der von der Rechtsprechung entwickelten Definition festmachen. Bislang gilt der Betrieb als einheitliches Gefüge, innerhalb dessen der Unternehmer allein oder zusammen mit Arbeitnehmern mit Hilfe sachlicher und immaterieller Mittel bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt. Durch die alleinige Entscheidung des Arbeitgebers können somit Aufgaben und Zuschnitte des jeweiligen Betriebs immer wieder grundlegend verändert werden.

Der DGB schlägt deshalb einen relativ offenen Betriebsbegriff vor. Damit könnte auch künftigen Entwicklungen der Betriebswirklichkeit Rechnung getragen werden. Dabei sollen Arbeitsplätze außerhalb der klassischen räumlichen Verhältnisse des Betriebs einbezogen werden, wenn zwischen den Arbeitnehmern und dem Arbeitgeber eine entsprechend Nähe besteht, etwa durch die Form des Tätigkeitszusammenhangs oder der Kommunikation.

Weil immer neue Betriebe mit immer weniger Beschäftigten aus Umstrukturierungen hervorgehen, sollten zugleich die Schwellenwerte herabgesetzt werden. Auch sollten künftig eine Freistellung in Betrieben mit weniger als 300 Beschäftigten und eine Teilfreistellung möglich sein.

Weiter sieht der Regelungsvorschlag des DGB vor, dass bei der Verschmelzung oder Spaltung von Betrieben die Rechte der alten Betriebsräte sowie des Gesamtbetriebsrates gesichert werden – zumindest so lange, bis eine neue Vertretungsstruktur errichtet wird.

Zudem sollen die vom Konzernbetriebsrat oder vom Gesamtbetriebsrat abgeschlossenen Betriebsvereinbarungen in allen Betrieben des Konzerns bzw. des Unternehmens gelten. Um

die Wahl von Betriebsräten voranzubringen, fordert der DGB, dass dem Konzern- und Gesamtbetriebsrat die Möglichkeit eingeräumt wird, Wahlvorstände in betriebsratslosen Betrieben einzusetzen.

Personen, die zwar nach außen hin und in juristischer Form selbständige, aber im Innenverhältnis letztendlich abhängige Arbeiten tätigen, sollen als Arbeitnehmer des Betriebes angesehen werden. Das soll zum Beispiel für Ein-Personen-GmbHs mit minimalem Kapitaleinsatz gelten. Obwohl sie in der zeitlichen und inhaltlichen Gestaltung ihrer Arbeit weitgehend autonom sind, bedürfen sie in anderen Fragen - vom Auftragsumfang bis zur Entlohnung - kollektiven Schutzes. Auch Telearbeitnehmer sollen ebenso wie Leiharbeitnehmer als Arbeitnehmer des Betriebs gelten.

Demokratisierung und Entbürokratisierung der Betriebsratswahlen

An Entbürokratisierung, Beschleunigung und Kostensenkung bei der Betriebsratswahl beispielweise sollte nicht zuletzt den Arbeitgebern gelegen sein. Die lange Dauer des Wahlverfahrens von mindestens acht Wochen ist eine unzumutbare Belastung, hinzu kommt der extreme Aufwand durch das vorhandene Gruppenprinzip, der Trennung von Arbeitern und Angestellten. Um gerade in kleineren Betrieben das demokratische Element zu beleben, sollte in Betrieben mit bis zu 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Betriebsrat in einem vereinfachten Wahlverfahren auf einer Betriebsversammlung gewählt werden können.

Gleichstellung und Frauenförderung

Um die Gleichstellung der Frauen voranzubringen, sollte der Gesetzgeber den Anteil der Frauen in den Betriebsräten zumindest entsprechend ihrem Anteil in der Belegschaft vorschreiben. Für große Industriebereiche bedeutet dieser Vorschlag, dass bei einem fünfköpfigen Betriebsrat mindestens eine oder zwei Frauen im Betriebsrat vertreten sein sollten. Zudem ist ein Initiativ- und Mitbestimmungsrecht zur Frauenförderung und Gleichstellungspolitik im Betrieb unverzichtbar.

Arbeitsgrundlagen des Betriebsrates zukunftsorientiert gestalten

Weltweit vernetzte Unternehmen und Konzerne bedienen sich nicht nur der elektronischen Kommunikation, sondern lassen zum Beispiel die Beschäftigten in Arbeitsgruppen und Qualitätszirkeln Optimierungskonzepte entwickeln. Mit der gleichen Selbstverständlichkeit sollten den Betriebsräten die Informations- und Kommunikationseinrichtungen im Unternehmen offen stehen. Überfällig sind zudem verbesserte Möglichkeiten, Arbeitskreise mit sachverständigen Arbeitnehmern zu bilden, aber auch externe Sachverständige zur wirtschaftlichen, rechtlichen und sachkundigen Unterstützung schneller heranzuziehen - etwa bei Änderung der betrieblichen Altersversorgung.

Stärkung der Jugend- und Auszubildendenvertretung

Die Jugend- und Auszubildendenvertretung sollte in ihren Rechten gestärkt werden. So sollte zum Beispiel diese Interessenvertretung sich auch konzernweit etablieren können. Das wäre eine Voraussetzung, um Impulse für die deutliche Verbesserung der betriebs-, unternehmens- und konzernweiten Ausbildung geben zu können.

Modernisierung der Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte

Notwendig ist, mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes zeitgemäße und vor allem zukunftsfähige Formen des Mitgestaltens zu verankern. Das gilt insbesondere für das Feld der Beschäftigungssicherung. Häufig mussten Betriebsräte in der Vergangenheit erfahren, dass ihre Alternativen zum Personalabbau ins Leere liefen. Denn das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 räumt dem Betriebsrat auf diesem Feld keine Rechte ein. Entsprechend ungenügend wird die auf Innovation setzende Betriebsratsarbeit von den Arbeitgebern gewürdigt.

Beschäftigungspolitische Gestaltungsstrategien müssen vorausschauend entwickelt werden, um Krisen zu vermeiden und um in Krisenphasen in Betrieb und Verwaltung umgehend reagieren zu können. Insbesondere in den Bereichen der Personal- und Qualifikationsplanung sowie der Arbeitsorganisation sollte dem Betriebsrat daher ein Initiativ- und Mitbestimmungsrecht zustehen. Neue Führungs- und Organisationskonzepte wie Lean-Production, Gruppenarbeit, Business-Reengineering oder Total-Quality-Management erfordern des Weiteren nicht nur eine punktuelle, sondern auch eine fortlaufende Beteiligung des Betriebsrates. Hier ist ein prozessuales Mitbestimmungsrecht unverzichtbar.

Was für den Bereich des vorausschauenden Beschäftigungsmanagements gilt, muss erst recht im Zusammenhang mit Betriebsänderungen und/oder Krisensituationen gelten. Gerade in diesen Situationen sind folgende Ziele für uns Gewerkschaften maßgeblich:

- Die Arbeitnehmer müssen in Beschäftigung gehalten bzw. gebracht werden.
- Ein Beschäftigungsplan hat grundsätzlich Vorrang gegenüber einem Sozialplan.
- Die besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit (§ 2 SGB III) müssen im Betriebsverfassungsgesetz und im Kündigungsschutzgesetz ihren Niederschlag finden.

Daher will der DGB im Rahmen des Interessenausgleiches die Einigungsstelle stärken. Sie soll künftig Betriebsänderungen mit Auflagen verbinden können, somit die personellen, arbeitsmäßigen und sozialen Auswirkungen solcher unternehmerischen Entscheidungen mitgestalten.

Künftig muss dem Betriebsrat auch ein Initiativrecht in Form eines Antragsrechtes bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem Sozialgesetzbuch III zustehen. Gerade Strukturkurzarbeitergeld und Hilfen für Sozialpläne haben sich bewährt und müssen weiter ausgebaut werden, um mit zu einer effektiven Beschäftigungssicherung beitragen zu können.

Um den Grundsatz eines lebenslangen Lernens in den Betrieben durchsetzbar zu machen, muss dem Betriebsrat ein Initiativrecht zur Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen eingeräumt werden. Das könnte auch dazu beitragen, dass Qualifizierung im Rahmen von

Überbrückungsmaßnahmen in andere Beschäftigungen oder andere Tätigkeitsfelder mehr als in der Vergangenheit in Anspruch genommen werden kann.

Längst überfällig ist eine verstärkte Mitbestimmung im Arbeitsschutz. Bei Veränderungen der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufes oder der Arbeitsumgebung sollen Betriebsräte mitgestalten und insbesondere für vorbeugenden Schutz von Gesundheit und Umwelt sorgen. Die bislang vom Gesetzgeber formulierte Beschränkung der gegebenen Mitbestimmungsrechte in diesem Bereich wird der Praxis nicht gerecht.

Die Modernisierung der Wirtschaft wird nur erfolgreich sein, wenn die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen in diesen Prozess einbezogen werden. Die Innovationskraft zu erhöhen bedeutet, den Ideenreichtum und die Kreativität der Beschäftigten zu fördern und fortzuentwickeln. Dieses setzt jedoch voraus, dass die betriebliche Interessenvertretung und die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip im Sinne einer demokratischen Teilhabe den neuen Gegebenheiten angepasst und gestärkt werden.

Dabei ist aus gewerkschaftlicher Sicht von zentraler Bedeutung, dass das Verhältnis der Rechtssetzungsbefugnis zwischen den Gewerkschaften und den Betriebsräten nicht zerstört wird. Der Tarifvorbehalt darf nicht geändert werden. Die Tarifverträge - auch im Bereich der Beschäftigungssicherung - sind eine wichtige Arbeits- und Existenzgrundlage für eine effektive Interessenvertretung in den Betrieben und Verwaltungen. Ohne die branchenweiten Tarifverträge würden die Unternehmen in einen ruinösen Wettbewerb um die Arbeitsbedingungen gezogen, der nur in einer Spirale nach unten enden würde. Eine Aufhebung des Tarifvorbehaltes würde somit zwangsläufig eine massive Aushöhlung der betrieblichen Interessenvertretung bedeuten. Darum kann es bei einer Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes nicht gehen.

Die Rentenstrukturreform: Reformvorschläge und Reformbedarf

Verfolgt man die Diskussion um die Rentenstrukturreform, drängt sich der Schluss auf, dass diese Reform vor allem aus Gründen der zukünftigen Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig ist.

Die Bundesregierung weist unermüdlich darauf hin, dass ohne Reform aufgrund der demografischen Entwicklung die Beitragssätze exorbitant steigen würden, die junge Generation dadurch zu stark belastet und der Generationenvertrag in Gefahr geraten würde.

Entsprechend sehen auch die Reformvorschläge der Bundesregierung aus. Hauptziel ist es, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2020 möglichst unter 20 Prozent und bis 2030 möglichst unter 22 Prozent zu halten. Diesem Ziel dienen dann auch in erster Linie die weiteren Reformvorschläge, wie die neue Rentenanpassungsformel und der so genannte Ausgleichsfaktor. So sollen nach dem Willen der Bundesregierung alle Arbeitnehmer ab 2001 jährlich 0,5 Prozent ihres Bruttolohns in eine private zusätzliche Altersvorsorge investieren. Im Jahre 2008 wären dann 4 Prozent erreicht. Dieser so genannte Vorsorgebeitrag soll auf diesem Niveau verharren. Gleichzeitig ist geplant, diese 0,5 Prozentpunkte von der errechneten Rentenanpassung entsprechend der Lohnentwicklung abzuziehen. Zusätzlich soll ab 2011 die Rente der Zugangsrentner um den so genannten Ausgleichsfaktor gemindert werden. Er beträgt in 2011 0,3 Prozent und dann steigt dann jährlich um diesen Betrag an, bis im Jahre 2030 6 Prozent erreicht sind. Infolge dieser Maßnahmen wird das Rentenniveau stärker abgesenkt, als es noch in der Blümschen Reform mit dem Demografiefaktor vorgesehen war.

Hiergegen haben sich die Gewerkschaften mit allen Mitteln zur Wehr gesetzt. Sie plädieren dafür, die Belastungen infolge der demografischen Entwicklung zwischen Beitragszahlern, Rentnern und dem Staat gleichmäßig zu verteilen. Dabei soll das Rentenniveau nicht so stark abgesenkt werden, wie es die Regierung bisher geplant hat. Gerade die junge Generation wird dadurch zu stark belastet. Ihre Rentenansprüche werden am stärksten zusammengestrichen, und die so entstandenen Lücken bei der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung soll sie über eine private Zusatzvorsorge allein ausgleichen. Von der auf diese Weise erkaufte Beitragssatzstabilität in der gesetzlichen Rentenversicherung würden daher nur die Arbeitgeber profitieren. Die Beiträge der Arbeitnehmer würden durch die Privatvorsorge steigen. Somit wird der Grundsatz der paritätischen Finanzierung verletzt und die Belastung einseitig auf Beitragszahler und Rentner verschoben. Bei annähernd gleichem Gesamtversorgungsniveau müssen die zukünftigen Beitragszahler mehr Beiträge zahlen als ohne diese Reform.

Wie sämtliche Vorausberechnungen belegt haben, wäre das jetzige Rentenniveau bei einem Beitragssatz von 24 Prozent in 2030 zu finanzieren. Durch die Begrenzungen des Beitragssatzes auf 22 Prozent und der damit verbundenen Niveauabsenkung sinkt der Beitragssatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zwar um einen Beitragssatzpunkt, die Arbeitnehmer müssten aber die entstandene Lücke über einen Beitrag von 4 Prozent zur privaten Vorsorge füllen. Dieses Modell ist weder sozial gerecht noch entlastet es die jüngere Generation. Es geht am tatsächlichen Reformbedarf vorbei.

Auch die Gewerkschaften sehen die Notwendigkeit einer zusätzlichen Altersvorsorge. Sie darf jedoch nicht zu Lasten der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung gehen, da sie dann nicht Zusatz sondern Ersatz ist.

Eine zusätzliche Altersvorsorge, die auch für alle Arbeitnehmer finanzierbar ist, ließe sich am ehesten über den Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge erreichen. Hier gibt es bereits gute Erfahrungen. Auch bieten die bestehenden vier Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge genügend Spielraum für die Tarif- und Betriebsparteien, maßgeschneiderte Modelle für ihre Branche und ihren Betrieb zu entwickeln. Außerdem könnten hier die Steuermittel, die von der Regierung für die zusätzliche Altersvorsorge zur Verfügung gestellt werden, gezielt zur Förderung unterer und mittlerer Einkommensbezieher eingesetzt werden. Auch wären die Arbeitgeber an der Finanzierung beteiligt. Für die Arbeitnehmer wäre diese Form der zusätzlichen Altersvorsorge kostengünstiger, transparenter und sicherer als eine reine private Vorsorge. Frauen wären hier nicht benachteiligt. Bei der privaten Vorsorge müssten sie ca. 20 Prozent höhere Beiträge als Männer für eine gleich hohe Rentenleistung zahlen. In einem obligatorischen Altersvorsorgesystem hingegen können geschlechtsneutrale Beiträge erhoben werden.

Ebenso existiert in folgenden Punkten noch erheblicher Reformbedarf. So war es das erklärte Ziel der Bundesregierung, die eigenständige Alterssicherung von Frauen auszubauen. Die nunmehr vorliegenden Vorschläge sind jedoch nicht dazu geeignet, dieses Ziel wirklich zu erreichen. Zwar wird mit der Höherbewertung der während der Kinderberücksichtigungszeiten erzielten Arbeitsentgelte um 50 Prozent bis höchstens auf Durchschnittsverdienst in der Rentenversicherung der eigenständige Rentenanspruch der Frauen ausgebaut, was aber durch die Anlage des gesamten Reformkonzepts nicht zu höheren Alterseinkünften führen dürfte. Durch das Absenken des Rentenniveaus und den Zwang zur Privatvorsorge sind Frauen besonders benachteiligt. Sie können sich wegen ihrer geringen Einkünfte oft keine teure Privatvorsorge leisten. Gleichzeitig werden jedoch ihre ohnehin geringen Renten durch die Absenkung des Rentenniveaus weiter gekürzt.

Wie Untersuchungen zeigen, werden sie auch in 20 Jahren noch erheblich niedrigere Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten als Männer. Sie werden daher auch noch in Zukunft im Hinterbliebenenfall auf die Witwenrente angewiesen sein. Die Regierungsvorschläge zur Reform der Hinterbliebenenrente sehen aber eine erhebliche Kürzung der Ansprüche vor. Es steht daher zu befürchten, dass dadurch die Altersarmut unter Frauen wieder ansteigen wird. Gerade das sollte jedoch durch die Rentenreform vermieden werden. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Regierungsvorschläge den Ehepartnern die Möglichkeit einräumen, während der Ehezeit erworbene Rentenanwartschaften gleichmäßig unter beiden Partnern aufzuteilen. Wer davon Gebrauch macht, verliert im Hinterbliebenenfall einen Anspruch auf Hinterbliebenenrente. Die Möglichkeit, durch das Partnerschaftssplitting die eigenständigen Rentenansprüche der Frauen auszuweiten, wird dadurch von den meisten aus materiellen Gründen nicht wahrgenommen werden können. Damit wird eine Regelung, die dem veränderten Rollenverständnis und den Leistungen der Frauen für die Familie Rechnung tragen sollte, schon im Keim erstickt. Die Gewerkschaften fordern daher, Partnerschaftssplitting und Reform der Hinterbliebenenrente im Interesse einer besseren eigenständigen Alterssicherung von Frauen sinnvoll zu verbinden.

Eine wichtige strukturelle Frage wurde bei den Reformvorschlägen der Bundesregierung völlig ausgeblendet, nämlich die Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die Versicherungspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung.

Zu Beginn der Legislaturperiode hatte die Bundesregierung bereits geringfügig Beschäftigte und arbeitnehmerähnliche Selbständige in die Versicherungspflicht zur Rentenversicherung einbezogen. Es kommt nunmehr darauf an, die Versicherungspflicht schrittweise auf alle übrigen Erwerbstätigen auszudehnen.

Durch die Entwicklung ständig neuer Arbeitsformen und den zukünftig zunehmenden Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit wird es immer schwieriger werden, die Versicherungspflicht nur an das abhängige Beschäftigungsverhältnis zu knüpfen. Zum einen wären größere Versicherungslücken in den einzelnen Erwerbsbiographien zu befürchten, zum anderen würden ständig neue Abgrenzungsfragen zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung entstehen. Das könnte mit der Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die Pflichtversicherung vermieden werden, gleichzeitig würde für alle ein umfangreicher Versicherungsschutz geschaffen und der weiteren Erosion der Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung vorgebeugt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Reformkonzept der Bundesregierung zu einseitig auf die Entwicklung des Beitragssatzes fixiert ist und dadurch wirkliche strukturelle Reformen vernachlässigt wurden. Es besteht also erheblicher Nachbesserungsbedarf, wenn das Konzept die Akzeptanz der Gewerkschaften finden soll.

Zwar hat die Bundesregierung auf der Tagung des SPD-Gewerkschaftsrates am 4. September 2000 angekündigt, beim Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge eine deutliche soziale Komponente aufzunehmen und der kollektiven betrieblichen Altersvorsorge Vorrang vor der rein privaten Zusatzvorsorge einzuräumen, die konkrete Ausgestaltung dieser Ankündigung ist jedoch noch offen. Dabei geht es besonders darum, wie die soziale Komponente bei der zusätzlichen Altersvorsorge ausgestaltet wird und welche Fördersumme dazu nötig ist. Auch muss die Übertragung dieser staatlichen Förderung auf die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst geprüft werden. Es müssen gesetzliche Rahmenbedingungen für die soziale Ausgestaltung und die Vorschriften für die Anlageform für die kapitalgedeckte zusätzliche Altersvorsorge erstellt werden. Bei dem Recht auf Entgeltumwandlung zum Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge müssen ebenfalls Festlegungen über eine

Höchstgrenze getroffen werden, um Steuerausfälle und Ausfälle bei den Sozialversicherungsbeiträgen im größeren Umfang zu vermeiden. Gleichzeitig sollte die Regierung die von den Gewerkschaften, Sozialverbänden und Rentenversicherungsträgern vorgebrachte Kritik an der starken Absenkung des Rentenniveaus durch die Einbeziehung des Vorsorgefaktors in die neue Rentenanpassungsformel aufnehmen und eine sozialverträgliche Neuregelung finden. Es besteht sonst die Gefahr, dass die Renten von Niedrigeinkommensbeziehern unter das Sozialhilfeniveau sinken würden und die Akzeptanz der Rentenversicherung weiter gefährdet wird. Gerade das sollte durch die Rentenreform vermieden werden.

Gesundheitspolitik: Das Gesundheitsreform-Gesetz 2000

Das Gesundheitswesen stellt heute mit weit über 4 Millionen direkten oder indirekten Beschäftigten und einem Umsatz von ca. 500 Mrd. DM einen wichtigen Wirtschaftsbereich dar. Die Steuerung dieses Komplexes ist eine zentrale Zukunftsaufgabe der Gesundheitspolitik. Die Bundesregierung von SPD und Die Grünen haben es sich 1998 zur wesentlichen Aufgabe gemacht, der Steuerung dieses zentralen Marktes eine neue Richtung zu geben. Mit strukturellen Reformen sollte die Weiterentwicklung des Gesundheitswesens neue Impulse bekommen.

Will man den aktuellen Reformbedarf im Gesundheitswesen und in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) benennen, so muss zunächst eine kritische Reflektion der Ansätze und Wirkungen des Gesundheitsreform-Gesetzes 2000 erfolgen. Nach dem großen Kompromiss, den die rot-grüne Bundesregierung 1999 einging, um das Gesetz im Bundesrat zustimmungsfähig zu machen, kann von einem grundsätzlichen Paradigmenwechsel in der Gesundheitspolitik zwar nicht gesprochen werden. Dennoch finden sich in dem Gesetz Ansätze wieder, die auf eine Veränderung der politischen Steuerung des Gesundheitswesens abzielen, wenn auch in wesentlich abgeschwächerter und inkonsequenterer Form als dies der DGB und die Gewerkschaften seit Jahren einfordern. So hat man von der Einführung eines Globalbudgets, von der monistischen Krankenhausfinanzierung und von einer weitreichenden Qualitätsverbesserung der ambulanten Versorgung durch die Stärkung des Hausarztes zu Gunsten der Zustimmungsfähigkeit Abstand genommen. Die genannten Elemente werden vom DGB und den Gewerkschaften als unverzichtbar notwendige Steuerungsinstrumente betrachtet, mit deren Hilfe das Gesundheitswesen auch weiterhin finanzierbar und entwicklungsfähig bleibt.

Wenn auch das Gesundheitsreform-Gesetz einen grundsätzlichen Wandel der Gesundheitspolitik nicht widerspiegelt, so hat es jedoch der Kostendämpfungspolitik der konservativ-liberalen Ära Einhalt geboten und Grundlagen formuliert, die eine höhere Qualität der gesundheitlichen Versorgung ermöglichen. Schon mit dem so genannten „Vorschaltgesetz“ (Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der gesetzlichen Krankenversicherung) ist Ende 1999 das Seehofer-Prinzip „Mehr-Geld-in's-System“ zu Lasten der Versicherten und Patienten, welches als die dritte Finanzsäule der GKV galt, aufgehoben worden, indem die Zuzahlungssenkung bei Arzneimitteln, die Zuzahlungsbefreiung für chronisch Kranke und psychotherapeutische Behandlung sowie die Abschaffung des Krankenhaus-Notopfers herbeigeführt wurden.

Durch innovative Elemente hat das Gesundheitsreform-Gesetz 2000 neue Voraussetzungen zur Weiterentwicklung des Gesundheitswesens geschaffen, die von der ausschließlich

finanzpolitischen Diskussion der letzten Jahre Abstand nehmen und die Richtung einer qualitätsorientierten Überprüfung der gesundheitlichen Versorgung und medizinischen Leistungen nehmen. In diesem Zusammenhang liegt ein besonderes Potential in dem Konzept der „Integrierten Versorgung“ (§§ 140 a-h SGB V). Diesem Konzept liegt die auch vom DGB immer wieder eingeforderte Absicht zugrunde, die starre Abgrenzung der einzelnen Sektoren der medizinischen Versorgung als Kernstück einer modernen und effizienten Gesundheitsdienstleistung aufzuheben. Durch die Aufhebung der Kooperationshemmnisse zwischen dem ambulanten und dem stationären Bereich, zwischen niedergelassenen Fach- und Hausärzten können Behandlungsabläufe therapeutisch sinnvoller, für den Patienten nachvollziehbarer und durch Vermeidung von Doppeldiagnostik und -therapie wirtschaftlicher gestaltet werden.

Daneben ist auch die Bildung eines so genannten „Koordinierungsausschusses“ (§ 137 e SGB V) als ein wesentlicher Schritt in Hinblick auf die Überprüfung der Qualität medizinischer Leistung zu interpretieren. Die Hauptaufgabe dieses, aus allen Vertretern der Krankenkassenverbände und der ärztlichen Standesvertretungen zu bildenden, Gremiums wird es sein, auf der Grundlage evidenzbasierter Leitlinien Kriterien für eine diagnostisch sowie therapeutisch sinnvolle und gleichzeitig wirtschaftliche Behandlung für mindestens zehn Krankheiten pro Jahr zu definieren. Mit diesem Instrumentarium wird erstmals der Versuch unternommen (bislang konnten sich die Beteiligten allerdings noch nicht einmal auf die Konstituierung des Ausschusses einigen), medizinische Leistungen auf ihre Sinnhaftigkeit und therapeutische Effizienz zu untersuchen, um in einem zweiten Schritt die optimale Behandlung für bestimmte Indikationen festzulegen.

Darüber hinaus ist die Wiederaufnahme der Gesundheitsförderung und Prävention in den Leistungskatalog der GKV sowie die Unterstützung der Selbsthilfe (§ 20 SGB V) als ein positives Signal, aber als nicht ausreichendes Mittel zu bewerten, auf dem Markt des Gesundheitswesens einzelnen Betroffenen mehr Souveränität im Umgang mit den Anbietern von medizinischen und gesundheitlichen Leistungen zu verschaffen. Allein die Höhe der durch das Gesetz zugestandenen finanziellen Mittel (5 DM je Versicherter pro Jahr) bieten den einzelnen Krankenkassen und ihren Verbänden kaum die Möglichkeit, dem vom Gesetzgeber formulierten hohen Anspruch an eine bedarfsgerechte und qualifizierte gesundheitliche Förderung und Prävention gerecht zu werden. Auch die Förderung der gesundheitlichen Selbsthilfe, die sich jährlich auf maximal 1 DM je Versicherter beläuft, ist mit dieser rigiden Ausgabenbegrenzung an den Randbereich des Gesundheitssystem gedrängt und mithin ihre hohe Bedeutung im Alltag der gesundheitlichen Aufklärung, Versorgung und Hilfestellung verkannt.

Die Bundesregierung hat sich schon in ihrer Koalitionsvereinbarung die Stärkung der Patientenrechte zur Aufgabe gestellt. Mit der „Förderung zur Verbraucher- und Patientenberatung“ (§ 65 b SGB V) ist das Vorhaben zwar umgesetzt; es stellt sich jedoch die Frage, ob eine zwingende Notwendigkeit besteht, mit 10 Mio. DM im Jahr eine neue Organisation im Gesundheitswesen aus Beitragsmitteln zu fördern oder ob nicht durchaus das vorhandene fachlich qualifizierte und kompetente Beratungs-Potenzial auch innerhalb der gesetzlichen Krankenkassen zu finden gewesen wäre?

Die genannten Elemente des Gesundheitsreform-Gesetzes 2000 belegen einen Reformwillen der rot-grünen Bundesregierung und finden in den hier dargestellten Bereichen weitgehend die Zustimmung des DGB. Nach nahezu einem Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes zeigt sich aber eine nur sehr zähflüssige Umsetzung gerade der qualitätsorientierten und auf die Erprobung neuer Versorgungsformen abzielenden Elemente. Hier ist durchaus

die Frage zu stellen, inwieweit der Gesetzgeber und die Politik nur Beobachter nicht zielführender (Verhandlungs-)Prozesse sind oder noch stärkere Anforderungen hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung und der zeitlichen Umsetzung formulieren müssen bzw. steuernd zu begleiten haben.

Wenn das innovative Potenzial des Reformgesetzes nicht zügig eine Realisierung erfährt, mithin die positiven Wirkungen für die Versicherten, für die Patienten und letztlich auch für die Erbringer medizinischer Leistungen nicht bald spürbar werden, sind erneut alle Argumentationswege offen, qualitativen Reformen im Gesundheitswesen das Wort zu reden. Der Rückschritt in eine Dimension der ausschließlich monetären Diskussion ist vorprogrammiert, wenn nicht jetzt die Instrumentarien genutzt werden, die die dringend benötigte Verbesserung der Qualität in der gesundheitlichen Versorgung bei Erhöhung der Wirtschaftlichkeit versprechen.

Aktueller Reformbedarf

Der aktuelle Reformbedarf im Gesundheitswesen ergibt sich aus der Perspektive des DGB unter anderem aus der oben geschilderten Problemlage und deren weiterer Entwicklung. Wenn es in absehbarer Zeit nicht gelingt, Wirtschaftlichkeitsreserven mit Hilfe einer verbesserten und zielorientierteren gesundheitlichen Versorgung zu mobilisieren, werden sich alle Beteiligten mit dem christlich-neoliberalen Vorwurf auseinander setzen müssen, dass es keine weiteren ökonomischen Potenziale im Gesundheitssystem mehr gäbe, dass ein Mehr an Qualität in der medizinischen Versorgung immer ein Mehr an Ausgaben mit sich brächte. Die Erfahrungen in den Jahren seit Einführung des Arznei- und Heilmittelbudgets belegen genau das Gegenteil: Hier hat sich gezeigt, dass die Steuerung der Ausgaben für Arzneimittel über ein jährlich angepasstes Budget zu einer Senkung bzw. zu einer Stagnation der Arzneimittelausgaben führte, ohne die Qualität der medikamentösen Versorgung der Patienten einzuschränken. Nach aktuellen Schätzungen der GKV liegt auch derzeit noch ein Einsparpotenzial von mehreren Milliarden DM in diesem Versorgungsbereich.

Der DGB sieht auch weiterhin einen Reformbedarf in der Notwendigkeit der Steuerung der Leistungsausgaben der GKV in den einzelnen Segmenten der Versorgung. Budgetierungen haben aber nur dann einen zukunftsweisenden Charakter, wenn mit ihnen ein umfassendes Qualitätsmanagement mit einer Definition von Voraussetzungen, Prozessen und Zielen der Versorgungsleistungen einhergeht. Ein umfassendes Qualitätsmanagement muss für jeden Versorgungsbereich unter Berücksichtigung von integralen Versorgungsketten entwickelt werden. Parallel dazu dürfen neue Konzepte der Versorgung, z. B. disease-management oder case-management, nicht an starren Budgetierungszwängen scheitern. Flexibilisierende Rahmenbedingungen bei der Vertragsgestaltung und der Auswahl der Vertragspartner sind auch bei einem Globalbudget die unabdingbare Basis zur Erprobung neuer Versorgungsmodelle.

Weiterer aktueller Reformbedarf ergibt sich aus der originären Zielsetzung von Gesundheitspolitik, nämlich der Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung. Veränderungen bedürfen hier zweierlei Voraussetzungen. Zum einen ist es unerlässlich, Ziele für den angestrebten Gesundheitszustand zu definieren. Unser hochkomplexes und hochleistungsfähiges Gesundheitssystem verfügt derzeit nicht über eine Übereinkunft aller Beteiligten und Betroffenen über Gesundheitsziele. Zum anderen fehlt es an einer systematischen Gesundheitsberichterstattung, auf deren Grundlage Kenntnisse über den tatsächli-

chen Gesundheitszustand der Bevölkerung ermittelbar und Schlussfolgerungen über eine adäquate Verbesserung zu ziehen sind. In den vergangenen Jahren haben einige Bundesländer ihren Kommunen eher halbherzig die Gesundheitsberichterstattung zur Pflichtaufgabe gemacht. Richtig ist, dass eine realitätsnahe und effizient nutzbare Gesundheitsberichterstattung nur aus der Kommune und der Region kommen kann. Falsch ist aber eine Herangehensweise, die nahezu jeder noch so ambitionierten kommunalen Gesundheitsverwaltung die sinnvolle Aufgabenerfüllung verunmöglicht. Eine bedarfsabbildende Gesundheitsberichterstattung kann nicht, wie von den Ländern vorgesehen, kosten- und personalneutral erfolgen, noch kann sie ohne die datenorientierte Unterstützung der jeweilig zuständigen Krankenkassen sinnvoll sein. Hier ist der Gesetzgeber aufgefordert, diesen Reformbedarf mit zielgerichteten Maßnahmen anzugehen.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass mit dem Gesundheitsreform-Gesetz 2000 ein wichtiger Schritt in Richtung der Lösung gravierender Mängel unseres Gesundheitssystems getan worden ist. Allein dieser erste Schritt reicht nicht aus, da sich die Umsetzungsprozesse in der gemeinsamen Selbstverwaltung nur sehr schleppend entwickeln. Die modellhaften Erprobungen neuer integrativer Versorgungskonzepte müssen zudem evaluiert werden, und ihre Übertragbarkeit auf alle Teile des Gesundheitswesens muss gewährleistet sein. Hier bietet sich weiterer noch auszufüllender Reformbedarf.

Auch zukünftig darf die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen nicht von der Zahlungswilligkeit und -fähigkeit der Menschen abhängig sein. Für den DGB ist die solidarische Absicherung des Lebensrisikos Krankheit die Grundlage, auf der weitere Reformen im Gesundheitswesen entwickelt werden. Die solidarische Krankenversicherung, die allen Versicherten einen gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung ermöglicht, muss in Zukunft weiter gestärkt werden. Hierzu ist eine Weiterentwicklung des solidarischen Wettbewerbes unter den Krankenkassen und Krankenkassenarten zwingend erforderlich. Nur mit dem solidarischen, kontrollierten Wettbewerb kann die Zielsetzung eines erhöhten und qualitätsorientierten Wettbewerbes unter den Anbietern von Gesundheitsleistungen hergestellt werden.