

Ursula Engelen-Kefer

Vor einem Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik?



Dr. Ursula Engelen-Kefer, geb. 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. Schwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Internationale Sozialpolitik, Arbeits- und Sozialrecht, Sozialpolitik, Gleichstellungs- und Frauenpolitik.

Zur Krise des Sozialstaats

Deutschland befindet sich im so genannten Reformherbst. Bis zum Ende des Jahres 2003 kommt es im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat zum großen Showdown: Dabei stehen nahezu alle entscheidenden Fragen auf dem Programm. Das Spektrum reicht von der Steuerreform über die Gemeindefinanz- und Arbeitsmarktreformen bis zu den Hartz-Gesetzen, Rente und Tarifautonomie. Der Ausgang ist offen. Gleichwohl werden die Ergebnisse nur ein Anfang sein, wenn es nicht eine Besinnung auf die Eckwerte der sozialen Marktwirtschaft gibt. Rürup- und Herzog-Kommission zeigen die Grundlinien für weitere gravierende Einschränkungen in der solidarischen Renten- und Pflegeversicherung, das Merz-Modell sieht radikale Einschnitte in der Steuerpolitik vor. Wann die nächsten Kürzungen bei Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsrecht kommen, scheint nach den Erfahrungen der letzten Jahre auch nur eine Frage der Zeit. „Deutschland bewegt sich“, so lautet ein gängiger Slogan zur Agenda 2010. Die Bundesregierung hat die Richtung vorgegeben, doch das Ziel bleibt unklar. Denn die Verunsicherung in der Bevölkerung nimmt dramatisch zu. Die Regierung Schröder hat zwar einen Politikwechsel vollzogen, doch sie vermag den Bürgerinnen und Bürgern keine tragfähigen Perspektiven ihrer Politik zu geben. Die Koalition setzt einzig auf eine wirtschaftliche Erholung und damit auf das Prinzip Hoffnung. Allerdings zeigt die Tatsache, dass den Reformmaßnahmen nur ein Wachstumseffekt von 0,2 Prozent zugeschrieben wird und auch im Jahr 2004 keine Entlastungen auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten sind, dass wir erst am Anfang eines tiefgreifenden Veränderungsprozesses stehen. Doch wohin?

Der DGB-Bundesvorstand hat seine Vorstellungen für einen Paradigmenwechsel im Frühjahr 2003 mit dem Positionspapier „Mut zum Umsteuern“ skizziert. Zu den Grundsätzen

dieser Reformagenda gehören - neben der Neuausrichtung der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Finanzpolitik - auch Reformoptionen zum Umbau der solidarischen Sicherungssysteme und zu einem neuen Gleichgewicht zwischen der Entwicklung von sozialen Leistungen einerseits und Beiträgen andererseits. Der strategische Ansatz des DGB zielt auf mehr Wachstum und Beschäftigung. Grundlage dafür ist auch eine Entlastung und dauerhafte Stabilisierung der Sozialsysteme. Die Bundesregierung hat die Anregungen für mehr Wachstum durch das geplante Vorziehen der Steuerreformen und höhere Steueranteile in den sozialen Sicherungssystemen zwar in Ansätzen aufgenommen. Eine konsistente Politik hat sie dennoch nicht ergriffen. Für die notwendige Korrektur in der Steuerpolitik fehlt ihr die Mehrheit im Bundesrat. Vielmehr ist sie Erpressungsmanövern der Opposition ausgesetzt. Die Tatsache, dass die Neuverschuldung des Bundes in diesem Jahr von geplanten 18 Mrd. Euro ohne Verbesserung für Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt auf satte 43 Mrd. Euro angestiegen ist, mag als Beleg dafür dienen, dass die Finanzpolitik gescheitert ist. Der mit der Wirtschaftskrise verbundene Anstieg der Arbeitslosigkeit setzt die sozialen Sicherungssysteme aber weiter unter Druck, weil die Ausgaben steigen, während die Einnahmen zurückgehen. Die Bundesregierung versucht, die Kosten der Krise durch Kürzungen zu Lasten von Arbeitslosen, Kranken und Rentnern zu kompensieren. Doch sie läuft der Krise hinterher. Wachstumsimpulse werden von dieser Kürzungs- und Streichungspolitik nicht ausgehen. Eine Perspektive für die Bürgerinnen und Bürger ist kaum in Sicht.

Paradigmenwechsel oder Systembruch?

Deutschland befindet sich seit drei Jahren in einer ökonomischen Krise, die sich immer mehr zu einer Vertrauenskrise verfestigt. Während die Exportwirtschaft boomt, bleibt die Binnenkonjunktur am Boden. Das Problem des mangelnden inneren Wachstums bleibt bislang ungelöst. Die langanhaltende Schwächeperiode und der zurückliegende Reformstau der Regierung Kohl haben jedoch zu einem gravierenden politischen Wertewandel geführt. Während sich die rot-grüne Bundesregierung unsicher zwischen den Welten bewegt, versuchen CDU/CSU und FDP, Arbeitgeberverbände und Wissenschaftler mit einer fortgesetzten Deregulierungs- und Privatisierungsstrategie den Bruch des Sozialstaats einzuleiten. Zu diesem politisch induzierten Systemwechsel gehören im Wesentlichen zwei Grundlinien, die parallel auf eine Aushöhlung der sozialen Sicherungssysteme hinauslaufen: erstens eine gezielte Senkung des allgemeinen Lohnniveaus und zweitens die offensive Reduzierung von Steuern und Abgaben bei gleichzeitiger Sanierung der öffentlichen Haushalte.

Zum einen soll der Ausbau eines breit angelegten Niedriglohnssektors die Löhne insgesamt senken. Eine derartige fortschreitende Erosion der Einnahmehasis der Sozialversicherungen kann sich schon kurzfristig ergeben. Denn bei dem laufenden Vermittlungsverfahren von Bundestag und Bundesrat zu den so genannten Reformgesetzen stehen gravierende Veränderungen bevor: Der CDU/CSU geht es bei der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vor allem um einen flächendeckenden Niedriglohnsektor, der über Kombilöhne staatlich subventioniert werden soll. Zugleich will die Union die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose faktisch aufheben. Die Folge: Das Lohnniveau sinkt weiter, die Sozialversicherungen bluten weiter aus. Darüber hinaus will die CDU/CSU die Arbeitsmarktpolitik auf die Ebene der Kommunen verlagern und ist damit nicht weit von der FDP entfernt, die Bundesanstalt für Arbeit ganz abzuschaffen. Abgesehen davon, dass sich die Kommunen selbst mit der Integration von mehr als fünf Millionen Menschen hoffnungslos überfordert

sehen, wäre zu befürchten, dass sich die regionalen Ungleichgewichte mit der Zersplitterung der Arbeitsmarktpolitik erheblich verschärfen. Die strukturschwachen Kommunen – und mit ihnen die Menschen, die dort leben – würden überproportional belastet und in ihrer Entwicklung immer weiter zurückfallen. Die bestehenden Verteilungskonflikte zwischen den Ländern würden dadurch bis in die Kommunen getragen. Wohin das politisch führen soll, sehen wir schon jetzt an der Propagierung der so genannten „Sonderwirtschaftszonen“. Dahinter steckt der Abbau von Arbeitnehmerrechten, die Ausweitung des Niedriglohnsektors und eine allgemeine Absenkung des Lohnniveaus. Diese Zersetzungsstrategie ist verbunden mit den Angriffen auf die Tarifautonomie. Unter dem Etikett der „betrieblichen Bündnisse“ wird das gleiche Ziel verfolgt, das Niveau von Löhnen und Arbeitsbedingungen durch einen Unterbietungswettbewerb der Betriebe stetig und dauerhaft abzusenken. Für die Sozialversicherungen würde dies eine schleichende, aber irreversible Erosion der Einnahmehasis bedeuten.

Flankiert wird diese Strategie durch eine offensive Politik der Steuer- und Abgabensenkung, um private Investitionen zu fördern und dadurch die Konjunktur zu stärken. Auf den ersten Blick ein richtiger Ansatz, denn natürlich ist es für Betriebe und Arbeitnehmer wünschenswert, dass die Belastung durch Steuern und Abgaben sinkt. Doch die Folgen von großen Steuersenkungen sind schwerwiegend: Erstens wird, wie am Einbruch der Körperschaftsteuer erkennbar, die Investitionskraft des Staates - insbesondere zu Lasten der Zukunftsinvestitionen der Kommunen - stark beeinträchtigt. Zweitens nimmt die Tendenz zu, dass die Insolvenzen von Kleinbetrieben und mittelständischen Unternehmen durch die kommunale Finanznot noch beschleunigt werden. Drittens droht die Gefahr, dass die öffentliche Daseinsvorsorge in den Kommunen zunehmend eingeschränkt wird. Damit drohen dann auch politische Zukunftsprojekte, wie die Förderung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, ins Leere zu laufen. Ein ausreichendes Netz von Tageseinrichtungen für Kinder würde aber Arbeitsplätze schaffen und die Beschäftigung von Frauen fördern. So wird deutlich, dass eine einseitige Steuersenkungspolitik - auch ökonomisch - durchaus fragwürdig ist. Denn Wachstumseffekte und damit tatsächliche Entlastungswirkungen sind kaum zu erwarten, vor allem wenn Steuersenkungen durch die Gegenfinanzierung bei den Bürgerinnen und Bürgern durch die Hintertür wieder eingesammelt werden. Das schwache Konsumverhalten in Deutschland, Grund der Konjunkturkrise, kann kaum stimuliert, die hohe Sparquote nicht wesentlich verändert werden. Hier dreht sich die Politik im Kreis: Abgesehen von den Einnahmeverlusten durch den Steuerbetrug in Deutschland von jährlich über 70 Mrd. Euro droht in der Kombination von Steuersenkungen und Haushaltskonsolidierung eine weitere Erosion der Finanzierungsbasis des Staates und damit auch der sozialen Sicherung. Für den Sozialstaat ist aber vor allem die politische Richtung der Steuer- und Abgabenpolitik problematisch. Denn der internationale Vergleich zeigt eindeutig, dass die Steuerbelastung in Deutschland auf einem niedrigen Niveau liegt, während die Belastung mit Sozialabgaben vergleichsweise hoch ist. Erforderlich wäre es, das Verhältnis von Steuern und Sozialabgaben beschäftigungsfreundlich anzupassen und die Sozialsysteme zum Beispiel von der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen zu befreien. Das wäre ein echter, weil richtiger Paradigmenwechsel für mehr Wachstum, Beschäftigung und soziale Sicherheit.

Stattdessen wird die Strategie zur Aushöhlung der sozialen Sicherungssysteme unter dem Etikett der „Eigenverantwortung“ weiter propagiert. Durch Steuerentlastungen solle allen - so die gängige Rhetorik - die „Freiheit“ gegeben werden privat vorzusorgen. Doch wie sieht die Wirklichkeit aus? Eine höhere finanzielle Eigenbeteiligung an den großen Lebensrisiken

Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Alter ist längst Realität und wird sich weiter fortsetzen, wenn die Fundamente der solidarischen Finanzierung ins Wanken gebracht werden. Denn durch den schleichenden Substanzverlust der Sozialversicherungen wird auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die soziale Sicherung systematisch aufgezehrt. Wenn die „Reformen“ dann noch dazu führen, dass Arbeitslose schon nach einem Jahr zu Sozialhilfeempfängern werden und ohne Beachtung von Qualifikation in perspektivlose Billig-Jobs gedrängt werden, gleichzeitig höhere Zuzahlungen und Selbstbeteiligungen für ihre Krankenversicherung übernehmen müssen und im Alter nur eine Rente auf Sozialhilfeniveau in Aussicht steht, stellt sich die Frage nach Beiträgen zur Sozialversicherung wie von selbst. Begründet wird die Propaganda um mehr „Eigenverantwortung“ - sprich mehr private Versicherungen - mit der drohenden demographischen Entwicklung. Die anhaltende Wirtschaftskrise wird also auch noch dazu missbraucht, Konflikte zwischen die Generationen zu treiben und das Vertrauen bei Jung und Alt weiter zu erschüttern. Zweifellos müssen die Weichen zur Bewältigung der gesellschaftlichen Alterung und des sich verändernden Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern neu gestellt werden. Hier bedarf es neuer Perspektiven. Wenn aber die systematische Erosion der Finanzierungsbasis in den solidarischen Sicherungssystemen nicht nachhaltig gestoppt wird, werden Korrekturen in den Systemen nicht ausreichen. Dann stehen die Systeme an sich auf dem Spiel. Das zeigt schon jetzt die Auseinandersetzung um die langfristige Finanzierung der Krankenversicherung. Hinter dem CDU-Modell zur so genannten „Kopfpauschale“ steht nicht weniger als das Ende des Solidarprinzips und damit die Privatisierung.

Es handelt sich also bei den aktuellen Auseinandersetzungen weniger um einen Paradigmenwechsel als um einen offenen Bruch mit dem solidarischen Gesellschaftssystem. Es geht somit nicht mehr nur allein um sozialpolitische Verteilungsfragen, sondern um einen ordnungspolitischen Richtungskampf. Dabei wird versucht, einen Gegensatz zwischen Verteilungsgerechtigkeit auf der einen und neuen Spielräumen für mehr Bildung und Beschäftigung auf der anderen Seite aufzubauen. Doch nötig ist beides, und dies kann gelingen: Denn neue Arbeitsplätze bedeuten unter den veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen nicht zwangsläufig die Sicherung von Existenz oder Lebensstandard. Der Grundsatz „Sozial ist, was Arbeit schafft“ hat nur dann Berechtigung, wenn Arbeit ausreichende Sicherheit und Zukunftsperspektiven bieten kann. Verteilungsgerechtigkeit steht dem nicht entgegen, im Gegenteil: Um die Zukunftschancen aller zu verbessern, ist es nötig, die gesellschaftliche Solidarität zu verbreitern und die Lasten gleichmäßig - das heißt nach der Leistungsfähigkeit der Einzelnen - zu verteilen. Wer nach einem Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik fragt, muss diesen Gesamtkontext im Auge behalten. Die Prioritäten beginnen sich mit der anhaltenden Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise zu verschieben. Doch die Richtung der Veränderungen in den sozialen Sicherungssystemen ist derzeit noch offen: Entweder schaffen wir einen Paradigmenwechsel für den Umbau des Sozialstaats oder es kommt zu einem Systembruch und damit einer neuen - unsolidarischen - Gesellschaftsordnung.

Alternativen und langfristige Reformoptionen

Deutschland braucht Paradigmenwechsel für Wachstum und Beschäftigung, für den Ausbau von Solidarität und damit für eine moderne Zukunftsvision. Unter den Bedingungen schwacher Wachstumsraten, der demographischen Entwicklung und dem Strukturwandel in der Arbeitswelt ist mehr und nicht weniger Solidarität gefragt. Eine moderne Gesellschaft, in der

sich Eigenverantwortung und damit die nötigen Innovationskräfte entwickeln können, braucht Flexibilität und Effizienz, aber auch ein ausreichendes Maß an sozialer Sicherheit. Die Herausforderung für einen Paradigmenwechsel liegt somit in der Anpassung von Sozialsystemen und Arbeitswelt an die Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft. Eine Debatte, die sich aber einseitig auf die Senkung von Steuern, Sozialleistungen und Löhnen konzentriert, geht an diesen realen Herausforderungen vorbei.

1. Reformen auf dem Arbeitsmarkt

Mit der Hartz-Kommission ist ein Paradigmenwechsel für weitreichende Reformen auf dem Arbeitsmarkt eingeleitet worden. Im Mittelpunkt stand eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, um die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung effektiver und effizienter zu gestalten. Auf kollektive Leistungskürzungen wurde bewusst verzichtet. Doch die Vorzeichen haben sich mit der „Agenda 2010“ verändert. Inzwischen zeigt sich, dass sich das Prinzip des „Fördern und Fordern“ schleichend zu einem Instrument der reinen Kosteneinsparung zu Lasten der Arbeitslosen entwickelt. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und der Abschaffung der Zumutbarkeitskriterien droht gar eine Umkehr in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit der verschärften Anrechnung des Partnereinkommens fallen vor allem viele Frauen aus dem Leistungsbezug. Wenn zudem noch geringfügige Beschäftigung zumutbar wird, haben sie keine Chance, erneut Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Es bleibt jedoch nötig, den Prozess der zielgenauen Vermittlungs- und Qualifizierungsoffensive - insbesondere für Langzeitarbeitslose - fortzusetzen. Dabei muss die Balance des „Fördern und Fordern“ gewahrt bleiben. Denn das Hauptproblem - insbesondere in strukturschwachen Regionen - ist und bleibt das fehlende Angebot an Arbeitsplätzen. Doch auch wenn ein Umsteuern in der Wirtschafts- und Finanzpolitik die Grundvoraussetzung für mehr Beschäftigung ist, bleiben die Fragen von Flexibilität und Qualifizierung mitentscheidend für die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im globalen Wettbewerb der Innovationen. Doch was heißt Flexibilität?

2. Bleibt das Arbeitsrecht auf der Strecke?

Mit der Ausweitung von Mini- und Midi-Jobs, der Zulassung von „Ich-AGs“ und der Erleichterung von Befristungen wird die Tendenz des „Outsourcing“ politisch gefördert. Existenzsichernde Arbeitsverhältnisse werden verdrängt, das unternehmerische Risiko wird zunehmend auf die Arbeitnehmer verlagert und damit die Lebensplanung unkalkulierbar. Gleichzeitig wird der Kündigungsschutz so verändert, dass ein echter Bestandsschutz für viele Arbeitnehmer nicht mehr vorhanden ist. Die Koalition hat den Anfang bereits gemacht. Sollte sich aber die CDU/CSU mit ihren Forderungen durchsetzen, würden mehr als 90 Prozent der Betriebe nicht mehr unter den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes fallen. Ohne Kündigungsschutz sind aber zugleich alle Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand: Wer nicht die Sicherheit eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses und den Schutz vor willkürlicher Entlassung hat, der macht auch seinen Anspruch auf tarifliche Entlohnung, Entgeltfortzahlung und Einhaltung von Arbeitszeiten nicht geltend. Zudem zeigen alle einschlägigen Studien sowie die Erfahrungen aus der Vergangenheit, dass diese Maßnahmen beschäftigungspolitisch wirkungslos bleiben. So hemmt der Abbau elementarer

Arbeitnehmerrechte Motivation und Identifikation der Beschäftigten und damit die Innovationskraft der Betriebe insgesamt. Für die Beschäftigten, aber auch für die sozialen Sicherungssysteme bedeutet dieser politisch unterstützte Wandel der Arbeitswelt neue Unsicherheiten, die bislang noch unterschätzt werden. Hier brauchen wir einen Paradigmenwechsel: Um den Wandel zu bewältigen, muss die einseitige Flexibilisierung durch eine Strategie innovativer Flexibilität abgelöst werden, die vor allem auf die Qualifikationspotenziale der Menschen und eine Humanisierung der Arbeitswelt ausgerichtet ist.

3. Neue Qualität der Arbeit

Ein Kernelement für die Modernisierungsstrategie ist innovative Arbeitszeitpolitik. Eine schematische Verlängerung der Wochenarbeitszeiten, das zeigt die Praxis, hat keine positiven Effekte am Arbeitsmarkt. Innovative Arbeitszeitpolitik kann vielmehr dazu beitragen, den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel zu bewältigen. Denn flexible Arbeitszeiten können Wirtschaftsschwankungen auffangen, den Beschäftigungsabbau bremsen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen, Qualifizierungsdefizite ausgleichen und die Folgen der demographischen Entwicklung abfedern. Innovative Arbeitszeitpolitik ist somit zweifellos zukunftsweisend für eine humane Modernisierung der Arbeitswelt. Sie ist der Schlüssel für eine neue „Qualität der Arbeit“. Doch dafür brauchen wir einen politisch-gesellschaftlichen Konsens: für mehr Flexibilität in den Betrieben, für die Erhöhung der Erwerbstätigkeit und Aufstiegsmöglichkeiten der Frauen, für eine kontinuierliche Weiterbildung im Betrieb, mehr Prävention und betrieblichen Gesundheitsschutz und damit auch für eine Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters. Damit wären die Grundlagen für einen tatsächlichen Paradigmenwechsel gelegt.

Zum Beispiel für die Rente: Die Strategie, das faktische Rentenalter zu erhöhen, wird vom DGB nachdrücklich unterstützt. Doch darf dies nicht auf Kosten der Beschäftigten geschehen. Im Gegenteil: Deutschland braucht eine enorme Kraftanstrengung, um die Beschäftigungsquote Älterer deutlich zu erhöhen und sie überhaupt wieder in Lohn und Brot zu bringen. Außerdem müssen wir dafür sorgen, dass die willkürlichen Frühverrentungsprogramme gestoppt werden, und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder die Chance bekommen, unter humanen Arbeitsbedingungen bis zur geltenden Altersgrenze zu arbeiten. Diese Kraftanstrengung ist eine strategische Aufgabe von Regierung und Sozialpartnern, Arbeitgebern und Betriebsräten. Es muss gelingen, diesen notwendigen Paradigmenwechsel zu schaffen - und das nicht nur im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch im Interesse der Politik, der Arbeitgeber, Unternehmen und Betriebe. Denn ohne dies wird uns die demographische Entwicklung erdrücken und der drohende Fachkräftemangel nicht zu bewältigen sein. Deshalb ist die demographische Entwicklung auch als Herausforderung zu begreifen, die Beschäftigung von Frauen zu fördern.

Eine nachhaltige und demographiegerechte Strategie muss die Arbeitsprozesse in den Branchen und Betrieben sowie die Lebensumstände der Beschäftigten insgesamt beachten. Dazu gehört auch ein flexibler Übergang vom Erwerbsleben in die Rente. Allerdings sind wir davon noch weit entfernt. Statt die Entwicklungen in der Arbeits- und Lebenswirklichkeit stärker in den politischen Fokus zu ziehen und damit Produktivität und Innovationskraft zu steigern, werden Systeme in Frage gestellt, Sozialstandards und Leistungen gekürzt. So besteht beispielsweise auch Anlass zur Sorge, dass unter dem Deckmantel des „Masterplan Bürokratieabbau“ politische Prozesse eingeleitet werden, um bestehende Standards im Ar-

beits- und Gesundheitsschutz aufzuweichen. Dabei wird übersehen, dass mit den zunehmenden Belastungen am Arbeitsplatz - vor allem in den Kleinbetrieben - auch die gesamtwirtschaftlichen Folgekosten erheblich steigen. Deshalb bleibt es zwingend notwendig, über staatliche Rahmenseetzungen und die von Ländern und Berufsgenossenschaften getragenen überbetrieblichen Aktivitäten die Qualität der Arbeitsbedingungen zu verbessern. So ist die gesetzliche Unfallversicherung nach wie vor noch die stabile, verlässliche und tragende Säule im deutschen Arbeitsschutzsystem. Sie zu festigen und auszubauen hat auch weiterhin oberste Priorität. Forderungen nach Privatisierung, mehr Wettbewerb oder „Kampf dem Monopol“ sind unsinnig, denn private Versicherungen müssen Gewinne erzielen, haben Kosten für Marketing und Akquisition - die Kosten würden also steigen. Nach kurzer Zeit würde ein Unterbietungswettbewerb bei der Prämiengestaltung einsetzen, an dessen Ende einige Großversicherer übrig blieben, die dann die Bedingungen diktieren könnten. Ein privatisiertes System würde aber vor allem die Unternehmerhaftung ablösen und damit den sozialen Frieden erheblich gefährden. Das wäre kein Paradigmenwechsel, sondern ein politisch unverantwortlicher Systemwechsel.

Der DGB ist für eine sinnvolle Modernisierung des Arbeitsschutzrechtes. Auch wenn die Anzahl der Arbeitsschutzvorschriften reduziert werden kann, ist aber auf elementare Schutzziele, die nun in berufsgenossenschaftlichen Regeln zusammengefasst werden, auch in Zukunft nicht zu verzichten. Der Arbeitsschutz ist und bleibt ein zentraler Baustein für die Herausforderungen am Arbeitsmarkt und eine entscheidende Größe für die Zukunft der Sozialversicherungen. Deshalb sind politische Initiativen zur Förderung des Arbeitsschutzes zwingend nötig. Wer die faktische Lebensarbeitszeit erhöhen und ältere Menschen wieder länger in Beschäftigung bringen will, kann den betrieblichen Arbeitsschutz nicht gleichzeitig als „bürokratisches Hemmnis“ diskreditieren und offen zur Disposition stellen.

4. Die Rente in der Vertrauenskrise

Paradigmenwechsel sind nicht nur in der Arbeitswelt, sondern auch in den Zweigen der Sozialversicherungen nötig. Mit der Rentenreform 2001 hatte die rot-grüne Bundesregierung einen neuen Weg eingeleitet. Mit der so genannten „Riester-Reform“ wurde erstmals erklärt, dass die gesetzliche Rentenversicherung den Lebensstandard langfristig nicht mehr allein sichern kann. Die private und betriebliche Altersvorsorge wurde aufgewertet. Im Zentrum der Begründung standen die Generationengerechtigkeit und die Senkung der Lohnnebenkosten. Gleichwohl blieb die Bundesregierung bei dem Grundsatz, dass Beitragssatz und Rentenniveau auch in Zukunft in einer ausgewogenen Balance bleiben müssen. Bisläng gibt es zwar für die große Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tarifliche und betriebliche Regelungen zur Altersvorsorge. Sie werden jedoch nur unzureichend in Anspruch genommen. Viele Arbeitnehmer und vor allem Arbeitnehmerinnen fehlt schlicht die finanzielle Kraft. Allerdings werden Frauen durch höhere Beitragssätze diskriminiert. Es ist unerlässlich, dass zumindest bei der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge Unisexstarife zwingend vorgeschrieben werden.

Wir stehen aktuell vor einem weiteren Paradigmenwechsel, der zwei Aspekte beinhaltet. Der erste besteht darin, dass die anstehende Rentenreform das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung weiter zurückführen wird. Durch den Einbau des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel wird das Brutto-Rentenniveau auf ca. 40 Prozent abgesenkt. Zudem sollen die Rentnerinnen und Rentner ab 2004 mit dem vollen Beitrag zur

Pflegeversicherung belastet werden. Dadurch sinken die Zahlbeträge auf Dauer um 0,85 Prozent. Ab 2005 wird der Umstieg auf die so genannte nachgelagerte Besteuerung der Renten eingeleitet: Dann steigt zwar der Anteil der steuerbefreiten Rentenversicherungsbeiträge für die ArbeitnehmerInnen, zugleich werden die Renten aber auch schrittweise immer stärker besteuert. Anfangs werden wegen der geltenden Freibeträge nur solche Rentnerinnen und Rentner betroffen sein, die relativ hohe zusätzliche Alterseinkünfte beziehen, zum Beispiel aus der betrieblichen Altersvorsorge oder aus Kapitalvermögen. Ab der Mitte des nächsten Jahrzehnts wird die Standardrente in die Besteuerung hineingewachsen sein, das Netto-Rentenniveau und damit die Rentenzahlbeträge werden sinken. Ein Ausgleich über höhere Bruttorenten ist nicht vorgesehen.

Dies alles zusammen wird dazu führen, dass das Nettorentenniveau deutlich unter 60 Prozent sinken wird. Geht es nach der Herzog-Kommission oder dem Konzept der CSU, soll der Nachhaltigkeitsfaktor sogar noch stärker wirken als nach den Regierungsplänen.

Entscheidend ist aber auch der zweite Aspekt in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Sicherungsniveau soll durch die Reformen zu einer abhängigen Größe gemacht werden - abhängig von politisch festgelegten Beitragszielen. Dadurch wird mit der Balance von Beitragsatz und Rentenniveau gebrochen: Der Nachhaltigkeitsfaktor soll bei den jährlichen Rentenanpassungen das sich verändernde zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern berücksichtigen. Dabei soll dieses Verhältnis so gewichtet werden, dass die genannten Beitragsziele in jedem Fall erreicht werden. Das Sicherungsziel auf der Leistungsseite würde dabei aufgegeben. Mit dieser Logik kann man das gesetzliche Rentensystem vollends ruinieren: Wurden bei der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes 1999 noch 26 Prozent Beitrag im Jahr 2030 für akzeptabel gehalten, hält die Bundesregierung heute noch 22 Prozent für vertretbar. CDU/CSU, FDP und BDA wollen unter 20 Prozent bleiben - eine Basis für die Lebensstandard - oder Existenzsicherung kann damit sicher nicht mehr finanziert werden. Die langfristigen Reformperspektiven für die Zukunft der Rente haben ihre Begründung in der demographischen Entwicklung. Gleichwohl hat die gesetzliche Rentenversicherung kaum noch eine Legitimationsbasis, wenn das Sicherungsniveau selbst nach langjähriger Versicherungszeit kaum über Sozialhilfeniveau liegt. Daher muss bei den Reformen auf ein Sicherungsniveau geachtet werden, das die gesetzliche Rentenversicherung aufrecht erhält. Das kapitalgedeckte Verfahren ist eine Ergänzung, aber keine Alternative zum Umlageverfahren und kann es nicht ersetzen, weil es ebenso wenig demographieresistent ist. Die gravierenden Probleme der Kapitaldeckung erleben wir zur Zeit in den USA, wo hunderttausende Rentnerinnen und Rentner ihre private Alterssicherung vollständig verloren haben. Dies kann kein Zukunftsmodell für Deutschland sein. Doch auch hier zeigen sich enorme Probleme der privaten Versicherungswirtschaft, die nun durch steuerliche Entlastungen ausgeglichen werden sollen. Auch an dieser Stelle zeigt sich eine Verschiebung der Gewichte zu Lasten der Sozialversicherungen.

Nun ist Beitragsstabilität auch für die Gewerkschaften ein wichtiges Ziel. Schließlich belasten steigende Sozialversicherungsbeiträge nicht nur die Arbeitgeber, sondern noch viel direkter und stärker die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Politik ist aber in der Pflicht, auch künftig zwischen den Zielen eines stabilen Beitrags und angemessenen Rentenleistungen zu vermitteln. Und das heißt, bezogen auf die neue Rentenformel und den Nachhaltigkeitsfaktor: Er darf nicht unbegrenzt wirken. Notwendig ist eine verbindliche Sicherungszusage der gesetzlichen Rentenversicherung. Nur dann erhalten die Versicherten eine ausreichende Planungssicherheit und können neues Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung gewinnen. Angesichts der gravierenden Veränderungen in den Erwerbs-

biographien durch neue Formen der Arbeit - die so genannte „neue Selbständigkeit“, Teilzeit, Leiharbeit, befristete oder prekäre Beschäftigung - muss es aber auch und vor allem darum gehen, die soziale Sicherung von Selbständigen und Beschäftigten, die einem häufigen Wechsel unterliegen, zu verbessern. Sonst ist damit zu rechnen, dass sich die sozialversicherungsrechtlichen Lücken angesichts der Zunahme dieser Beschäftigungsverhältnisse zu einem tiefgreifenden Problem ausweiten. Vorbeugende Sozialpolitik muss hier rechtzeitig eingreifen. Wir brauchen auch deshalb eine ernsthafte Diskussion über die Weiterentwicklung der Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung.

5. Krankenversicherung: Bürgerversicherung oder Kopfpauschale?

Die Frage der nachhaltigen Finanzierung betrifft auch die gesetzliche Krankenversicherung. Hier läuft die Debatte auf eine sozialpolitische Richtungsentscheidung hinaus: Bürgerversicherung versus Kopfpauschale. Die Bürgerversicherung ist ein echter Paradigmenwechsel, um die solidarische Krankenversicherung zu einem gerechten und stabilen System weiterzuentwickeln. Das Modell der Kopfpauschale dagegen wäre ein Systembruch und ein Ende der solidarischen Finanzierung. Die Bürgerversicherung hat zudem den entscheidenden Vorteil, dass durch die Wettbewerbselemente auch die gravierenden Strukturprobleme im Gesundheitswesen beseitigt werden können. Das Kopfpauschalen-Modell hat darauf keine Antwort - es ist ein reines Umfinanzierungs- und Umverteilungsinstrument zu Gunsten der Arbeitgeber und der Besserverdiener.

Klar ist, dass eine mittel- und langfristige Reformperspektive notwendig ist. Es wäre sicher sinnvoll gewesen, wenn die Grundsatzentscheidung in dieser Frage schon mit dem GKV-Modernisierungsgesetz (GMG) getroffen worden wäre. Für die Bürgerinnen und Bürger wären die erhöhten Belastungen leichter zu verschmerzen gewesen, wenn gleichzeitig die Richtung für langfristige Reformen deutlich gemacht worden wäre. Nach dem Minimalkonsens von Regierung und CDU/CSU dürfen die notwendigen Strukturreformen im Gesundheitswesen aber nicht auf die lange Bank geschoben werden. Dauerhafte und damit nachhaltige Kosteneinsparungen sind nur durch einen echten Wettbewerb und mehr Wirtschaftlichkeit im System zu erreichen. Deshalb ist die Stärkung des Wettbewerbs ein entscheidendes Ziel.

Die Bürgerversicherung kann die Sozialabgaben kurz- und mittelfristig senken und langfristig begrenzen. Im Gesundheitswesen ist dies möglich, ohne auf Qualität und Leistungen zu verzichten, denn hier liegen enorme Effizienzreserven. Voraussetzung dafür sind tiefgreifende Strukturreformen, um Qualität und Wirtschaftlichkeit in der gesundheitlichen Versorgung nachhaltig zu erhöhen. Das ist eine unabdingbare Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Finanzierung, ohne die jedes Finanzierungsmodell zum Scheitern verurteilt ist. Denn nicht anders als bei den Reformen der Vergangenheit wird auch die im Januar 2004 in Kraft tretende Gesundheitsreform die zentralen Defizite des Gesundheitswesens nicht beseitigen. Mangelnde Qualität und unzureichende Effizienz in der gesundheitlichen Versorgung sind durch das kollektivvertragliche System zwischen Krankenkassen und Ärzten, durch fehlenden Wettbewerb auf Seiten der Leistungserbringer, durch fehlende Qualitätsstandards in der Behandlung und durch die Abschottung der einzelnen Versorgungssektoren verursacht. Eine Reform, die die Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens sichern will, muss an diesen Strukturen ansetzen. Das war und ist der Anspruch der Gewerkschaften an eine Gesundheitsreform – die entsprechenden Vorschläge dazu liegen seit langem auf dem Tisch.

Stattdessen hat man wieder einmal zu Maßnahmen gegriffen, die an den eigentlichen Ursachen vorbeigehen. Letztlich werden Versicherte und insbesondere Kranke mit erheblichen Belastungen zur Kasse gebeten. Angesichts der Diskussion, ob mit diesen Mehreinnahmen die Beitragssätze der gesetzlichen Krankenkassen gesenkt werden können, bleibt die Wirkung fraglich. So greift auch das Instrument der vermehrten Eigenbeteiligung von Versicherten und Patienten zu kurz. Selbst die Ausgrenzung von ganzen Bereichen wie Zahnersatz und Krankengeld aus der solidarischen Finanzierung, die eine Weichenstellung hin zu einem Systembruch bedeutet, werden an der Fehlsteuerung und an der Geldverschwendung nichts ändern. Sie verschärfen das Problem nur und machen den Handlungsbedarf noch offensichtlicher. Die Konsequenz kann deshalb nur heißen: Strukturreformen für mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit sowie eine mittel- und langfristige Finanzierung der Gesundheitsversorgung durch einen Ausbau der Solidarität.

Die Bürgerversicherung kann dies leisten und wird die Beitragssätze stabilisieren, weil sich neben dem Wettbewerb künftig auch die starken Schultern an der Finanzierung des solidarischen Systems beteiligen. Leistungen müssen nicht gekürzt, und auch das Solidaritätsprinzip muss nicht in Frage gestellt werden. Denn es geht auch um soziale Gerechtigkeit. Zur Nachhaltigkeit der Finanzierung gehört auch die Frage der Verteilungsgerechtigkeit. Notwendig ist dazu eine Stärkung der Solidaritätsbasis. Die Instrumente dafür sind bekannt: Die Veränderung der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze sowie eine Einbeziehung anderer Einkommensarten. Die Ausgestaltung dieses Modells muss noch geprüft werden, um die Entlastungs- und Verteilungswirkungen in eine ausgewogene Balance zu bringen. Denn daran hakt die Diskussion um die Bürgerversicherung derzeit noch. Entscheidend sind aber die grundsätzlichen Anforderungen an eine Bürgerversicherung: Es ist zunächst die Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger in die solidarische Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung. Denn es besteht keine Legitimation für eine Fortschreibung der Zwei-Klassen-Gesellschaft, die derzeit durch die Versicherungspflichtgrenze markiert wird. An die Stelle der heutigen Trennung von gesetzlicher und privater Krankenversicherung muss ein neuer Wettbewerb treten, ein Wettbewerb unter gleichen Voraussetzungen und Bedingungen. Das ist das Fundament der Bürgerversicherung. Der zweite Punkt ist die Grundlage der Beitragsbemessung. Hier werden zur Zeit unterschiedliche Modelle durchgerechnet. Dazu gehört in jedem Fall die Einbeziehung anderer Einkommensarten wie Kapitalerträge, Mieten und Zinsen. Das inzwischen eingeschränkte Prinzip der Parität wird durch die Ausweitung der Solidarität ergänzt. Wichtig wird aber sein, darauf zu achten, dass keine Doppel- oder Mehrfachbelastungen auftreten. Damit wird die Finanzierung schrittweise vom so genannten „Faktor Arbeit“ abgekoppelt. Eine völlige Trennung, wie bei der einkommensunabhängigen Kopfpauschale, wäre jedoch ein fataler Fehler. Denn Gesundheit ist ein ökonomischer Produktivfaktor im Sinne von Beschäftigung, Innovation und Wirtschaftswachstum. Für Gewerkschaften heißt das, dass die Arbeitgeber auch in Zukunft in der Verantwortung für die Gesundheit und deren Finanzierung bleiben - vor Ort in den Betrieben und im System der paritätischen Finanzierung. Ohne die Verantwortung der Arbeitgeber für eine Begrenzung der Ausgaben im Gesundheitswesen würden die Kosten ungebremst steigen - und zwar allein zu Lasten der Patienten und Versicherten. Dies würde dem Grundgedanken der nachhaltigen Finanzierung diametral gegenüberstehen. In Ländern, wo dies der Fall ist, zum Beispiel der Schweiz, waren bekanntermaßen enorme Kostensteigerungen die Folge. Eine vollständige Abkopplung der Arbeitgeber-Beiträge - wie es die CDU und CSU, aber auch Teile von Bündnis 90/Die Grünen planen - ist deshalb schon allein aus wirtschaftlichen Gründen völlig inakzeptabel.

Das Modell der „Kopfpauschale“ ist für uns aber nicht nur deshalb keine Alternative zur Bürgerversicherung. Denn dieses Finanzierungsmodell beinhaltet einen radikalen Systembruch: Es wäre ein Bruch mit der solidarischen Finanzierung des Lebensrisikos „Gesundheit“. Die Leistungsfähigkeit des Einzelnen und dessen Beitrag für die Gemeinschaft würden keine Rolle mehr spielen. Zudem wären die Verteilungswirkungen sozial unausgewogen und eine nachhaltig stabile Finanzierung wäre nicht gewährleistet. Deshalb ist die Kopfpauschale keine Alternative zur Bürgerversicherung. Die Ausweitung der solidarischen Finanzierung durch die Bürgerversicherung ist vielmehr ein zukunftsfähiges Prinzip, das auch wegweisend für den Ausbau anderer Sozialversicherungszweige sein kann.

Ausblick

Die Sozialpolitik ist gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zumeist in der Defensive. Doch Sozialpolitik ist nicht die Verteidigung eines Status Quo. Sozialpolitik bedeutet Veränderung. Für die Modernisierung einer solidarischen Gesellschaft ist eine vorausschauende Sozialpolitik unerlässlich. Vor dem Hintergrund der heutigen Bedingungen und zukünftigen Herausforderungen sind Paradigmenwechsel nötig, mit denen die Grundlagen sozialer Sicherung in einer flexiblen Wirtschafts- und Arbeitswelt neu angepasst werden können. Die Reformoptionen des DGB fördern die nötige Flexibilität, schaffen damit neue Spielräume für mehr Beschäftigung und bedeuten gleichzeitig mehr soziale Sicherheit für sich verändernde Lebens- und Arbeitsbiographien. Diese Veränderungen in der Arbeitswelt erfordern einen doppelten Paradigmenwechsel, um die solidarische Finanzierung von sozialer Sicherung langfristig zu gewährleisten: einen Paradigmenwechsel für mehr Sicherheit in der Arbeitswelt und mehr Solidarität in den Systemen. Das ist die Grundlage für neues Vertrauen, das nötig ist, um einen Aufbruch in Eigenverantwortung und Selbstbestimmung zu wagen. Ein schleichender Systemwechsel oder ein offener Bruch mit dem Prinzip der Solidarität spaltet die Gesellschaft und wird die Krise nur verfestigen.