



**Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs-  
und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung**  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Reihe  
**Wirtschaftspolitische Diskurse**  
Nr. 154

**Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand**  
**Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit**

Gesprächskreis  
**Arbeit – Betrieb – Politik**  
in der Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgegeben vom  
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und  
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn  
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/>  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn  
Druck: Thenée Druck Bonn  
September 2003  
ISBN 3-89892-212-X

Inhalt	Seite
Vorwort	
<b>...auf einen Blick</b> .....	1
1. Sozialstaatliche Reformen und konjunkturelle Rahmenbedingungen: die Wechselbeziehungen .....	2
2. Die Reformagenda für den Arbeitsmarkt .....	12
2.1 Erste Hartz-Gesetze und ihre Erfolge .....	12
2.2 Die weiteren Reforminitiativen für den Arbeitsmarkt.....	16
2.2.1 Rechtliche Innovationen .....	17
2.2.2 Institutionenreform der Bundesanstalt für Arbeit .....	21
2.2.3 Umsteuerung der Arbeitslosenversicherung.....	23
2.3 Beruhigung über die Folgen der arbeitsmarktpolitischen Reformagenda? .....	27
3. Gesundheitspolitik und Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme.....	29
3.1 Die Gesundheitsreform .....	30
3.1.1 Zentrale Reformmaßnahmen.....	32
3.1.2 Einwände gegen die Gesundheitsreform.....	35
3.1.3 Neue Systemsteuerung und Systemwechsel: eine Perspektive ...	38
3.2 Ausblick: Reformarbeit ohne Ende .....	41
4. Aussichten: der Kurs zum Umbau des Sozialstaats .....	44
Moderatoren, Referenten, Verfasser der Broschüre Tagungsplanung und Organisation .....	48
Zum Gesprächskreis Arbeit-Betrieb-Politik in der Friedrich-Ebert-Stiftung.....	49
In der Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ erschienen .....	50



## **Vorwort**

Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, Erosion der Sozialsysteme, Explosion der Gesundheitskosten – an einer grundlegenden Reform des Sozialstaats führt in Deutschland kein Weg mehr vorbei.

Sozialstaatliche Umbruchszeiten sind aber eine besondere Herausforderung für die politische Manövrierfähigkeit der Regierenden. Wie zukunftsfest sind die politischen Reformkonzepte? Diese Antwort fällt auf dem politischen wie wissenschaftlichen Terrain kaum eindeutig aus. Die Politik versucht, diesen Herausforderungen trotzdem zu begegnen. Die aktuellen Reformvorschläge in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mögen manchem als gewagt erscheinen, dem anderen gehen sie nicht weit genug. Auf jeden Fall stehen mit ihnen auch Arbeitnehmerrechte, sozialstaatliche Errungenschaften und Besitzstände unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessengruppen zur Disposition und die Folgen, Chancen und Risiken der einzelnen Reformbausteine sind weitgehend unbestimmt.

Die Debatte bewegt sich zwischen den Polen „Umbau“ und „Abbau“ des Sozialstaats. Brennend wie kontrovers diskutiert werden die „Agenda 2010“, damit auch die „Hartz-Gesetze“ und die Gesundheitsreform als Antworten der Bundesregierung auf die Reformerfordernisse.

Diese Diskussionen um Arbeitsmarkt- und Sozialreformen sind auch tief in Betrieben, Betriebsratsbüros und Belegschaften verankert. Betriebliche Interessenvertreter und Gewerkschafter müssen sich zur neuen sozialdemokratischen Reformpolitik eine Meinung bilden können. Ein Forum zum Meinungsaustausch und zur Versachlichung der Diskussion bot die Veranstaltung "Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand. Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit" des Arbeitskreises Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung am 26. Juni 2003 in Berlin. Grundlage dieses Dialogs war ein Meinungsaustausch über die Eckpunkte der Reformvorhaben in den Bereichen Arbeit und Wirtschaft sowie Gesundheit und Soziales mit den Staatssekretären Rudolf Anzinger und Heinrich Tiemann und mit dem Wirtschaftsexperten Dr. Rudolf Zwiener vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung. Die Ergebnisse sind in dieser Publikation systematisiert zusammengefasst.



## **Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand - Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit**

### **...auf einen Blick**

- Vorbehalte, gegenläufige Überzeugungen zu den Reformmaßnahmen und Verstimmtheit über den Reformkurs müssen von der Politik entschärft werden, um gesellschaftliche Innovationsenergien freizusetzen und Akzeptanzverluste zu vermeiden.
- Die Reformarbeit ist fortzusetzen - ohne das Konjunkturklima zu vergiften.
- Das Verhältnis von Flexibilität und sozialer Sicherheit, von sozialstaatlichen Modernisierungsstrategien und Arbeitnehmerinteressen muss in einer ausgewogenen Balance gehalten werden. Das ist angesichts der Dringlichkeit der Reformen ein schwieriges Unterfangen und gelingt nicht immer von Anfang an.
- Die Reformagenda für den Arbeitsmarkt ist evaluationsbedürftig. Die Forschung muss die Praktiker wissenschaftsgestützt beraten. Das Augenmerk sollte sich besonders auf die beschäftigungspolitischen Resultate der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und der Umsteuerungen in der Arbeitslosenversicherung richten.
- Arbeitsrechtliche Deregulierungen müssen Betriebsräte und Gewerkschafter in ihren Tätigkeitsbereichen ebenfalls an den realen beschäftigungspolitischen Erfolgen messen. Treten sie nicht ein oder führen sie zur Erosion von regulären Arbeitsverhältnissen und Stammebeschäftigten, ist auf Revision zu drängen.
- Die Reform des Gesundheitswesens sollte den konjunkturellen Aufschwung nicht zu sehr behindern, die Neuordnung der Finanzierung die Arbeitnehmerhaushalte nicht zu stark belasten.
- Das Prinzip der paritätischen Finanzierung der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sollte nicht aufgegeben werden. Die Basis derer, die sich daran beteiligen, ist aber durchaus zu verbreitern, z.B. durch Modelle zur Einführung einer Bürger- bzw. Beschäftigtenversicherung.

## **1. Sozialstaatliche Reformen und konjunkturelle Rahmenbedingungen: die Wechselbeziehungen**

Wer über sozialstaatliche Reformen diskutiert und beabsichtigt, die Politikkonzepte zu bewerten, auf denen sie beruhen, sollte als erstes die ökonomischen Rahmenbedingungen sichten, unter denen sie umgesetzt werden. Diese Analyse erlaubt genauere Einschätzungen zu den sozio-ökonomischen Chancen und Risiken der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformvorhaben.

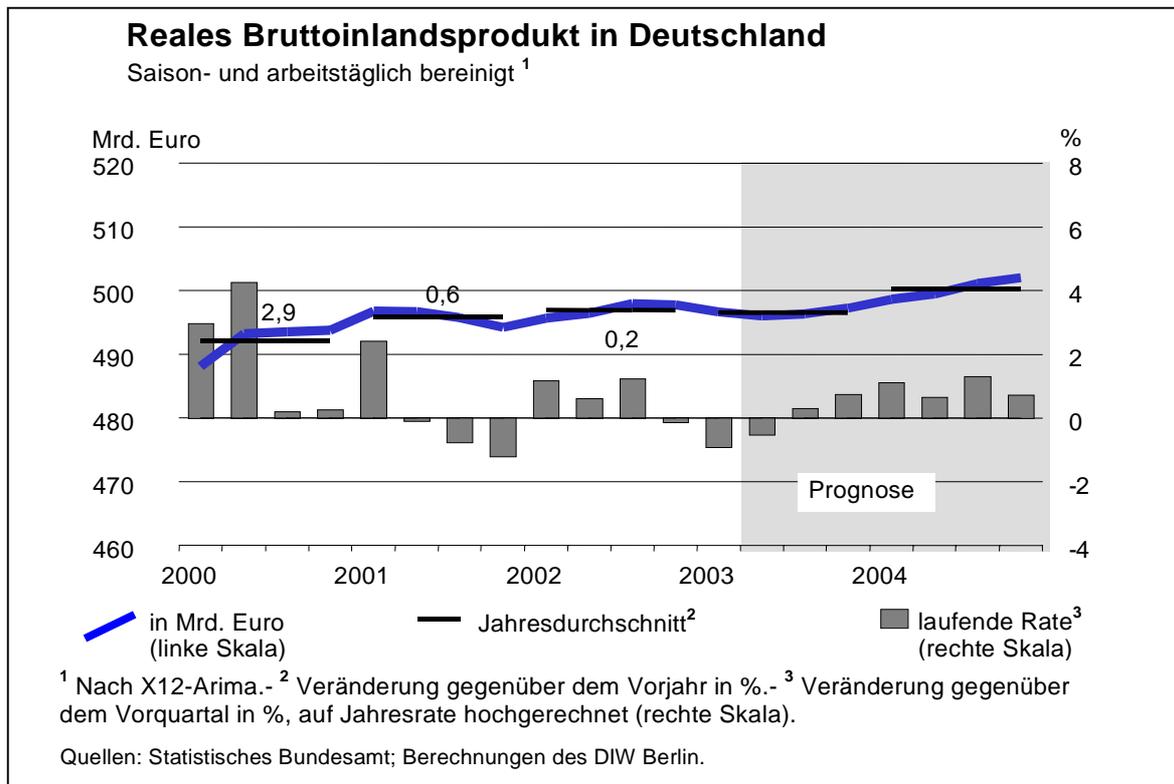
Um dieses ökonomische Umfeld zu erkennen, kann auf das Expertenwissen der Konjunkturabteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (im Folgenden DIW) zurückgegriffen werden. Zwei Beurteilungen sind von besonderer Bedeutung:

- Die Verortung der wirtschaftlichen Lage, in der sich Deutschland befindet, verbunden mit einer Prognose zur weiteren konjunkturellen Entwicklung. Daraus lässt sich anschließend die Problemstellung erörtern,
- wie sich die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in die konjunkturelle Entwicklung bestmöglichst und wirtschaftspolitisch vernünftig einbetten lassen bzw. welche konjunkturellen Folgen zu erwarten sind, wenn sie umgesetzt werden.

Der Blick auf zentrale ökonomische Kennziffern zur wirtschaftlichen Lage Deutschlands offenbart sofort: Die deutsche Konjunktur schwächelt seit längerem. Die konjunkturelle Entwicklung verläuft seit mehreren Jahren alles andere als gut, d.h. mit dem Jahr 2003 ist bereits das dritte Jahr einer wirtschaftlichen Stagnation zu verzeichnen. Die Ursachen dieser dreijährigen konjunkturellen Flaute sind vielfältig, keinesfalls alle hausgemacht, sondern dazu rechnen auch exogene Faktoren bzw. Krisen: der deutliche Rückgang des Welthandels, die temporäre Ölpreisverteuerung, der 11. September, der Irakkrieg sowie die Zusammenbrüche an den Aktienmärkten. Solche außenwirtschaftlichen Faktoren belasten die deutsche Konjunktur und beeinträchtigen das Wirtschaftswachstum.

Das Ergebnis ist eindeutig: Die vergangenen zwei Jahre ergaben nur ein minimales Wirtschaftswachstum in Höhe von 0,6 und 0,2 Prozent. Nicht viel anders präsentiert sich die Entwicklung im Jahre 2003: Nach den vorliegenden Daten und Prognosen bewegt sich das Wachstum nur un-

Abbildung 1:



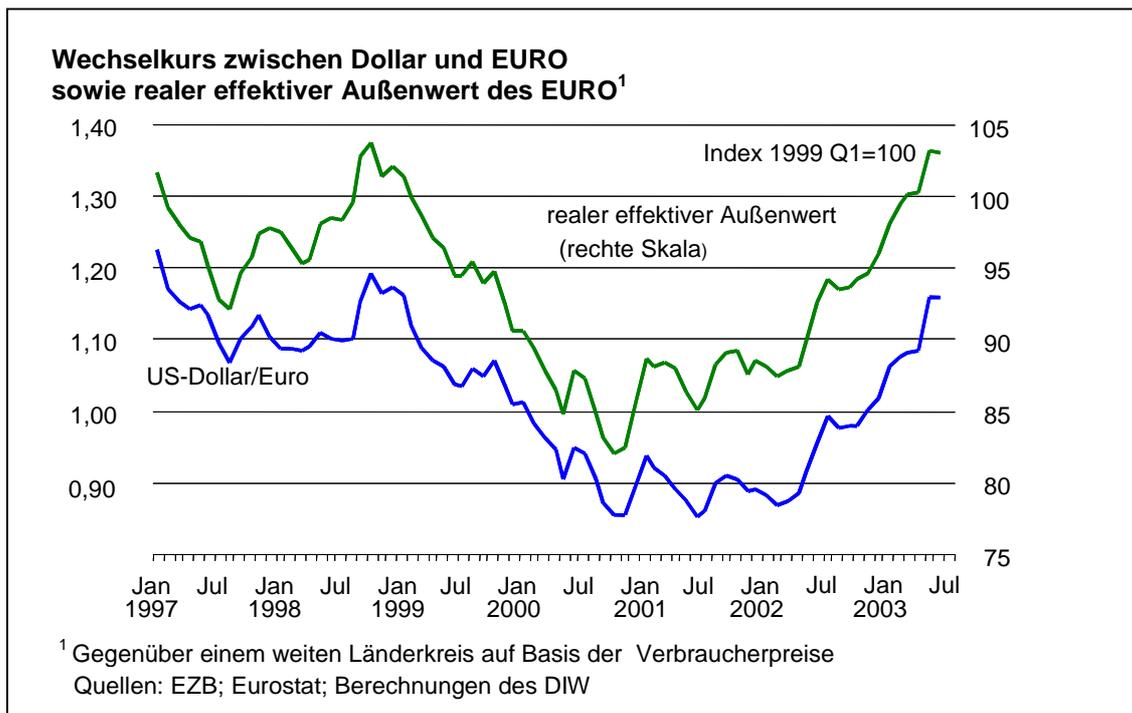
wesentlich über dem Nullniveau. Einige Pessimisten sprechen mittlerweile bereits von einer Rezession. Das mag übertrieben sein. Aber auch die Aussichten auf den Konjunkturverlauf im Jahre 2004 geben günstigstenfalls Anlass zu gedämpftem Optimismus, denn eine durchschlagende Wende ist daraus nicht ableitbar.

Das Wirtschaftsministerium gibt sich allerdings etwas optimistischer als das DIW und prognostiziert dennoch ein Wirtschaftswachstum von 0,75 Prozent im Jahr 2003 und für das kommende Jahr 2004 von 2 Prozent. Ob der reale Konjunkturverlauf die eher skeptischen Prognosen oder die optimistischeren Hoffnungen auf eine Verbesserung des Wirtschaftswachstums im kommenden Jahr bestätigen wird, bleibt abzuwarten. Fest steht auf jeden Fall schon jetzt, dass die Realisierung von mehr Wirtschaftswachstum, eines einsetzenden Aufschwungs im Jahre 2004, alles andere als eine einfache Unternehmung sein wird. Dafür sprechen verschiedene Annahmen.

Eines der Argumente, mit denen übereilte Erwartungen an eine Konjunkturbelebung gedämpft werden, beruht auf der *außenwirtschaftlichen Entwicklung*. Das für die deutsche Wirtschaft besonders exponierte Exportgeschäft ist belastet. Seit Mitte 2002 ist die Zeit der Euro-Abwertung in

eine mehr oder weniger kontinuierliche Phase seiner Aufwertung umgeschlagen. Diese Stärke des Euro steigert einerseits die Importquote, grenzt aber andererseits die Exportchancen außerhalb des europäischen Wirtschaftsraums, dem „Euroland“ ein und beeinträchtigt damit zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

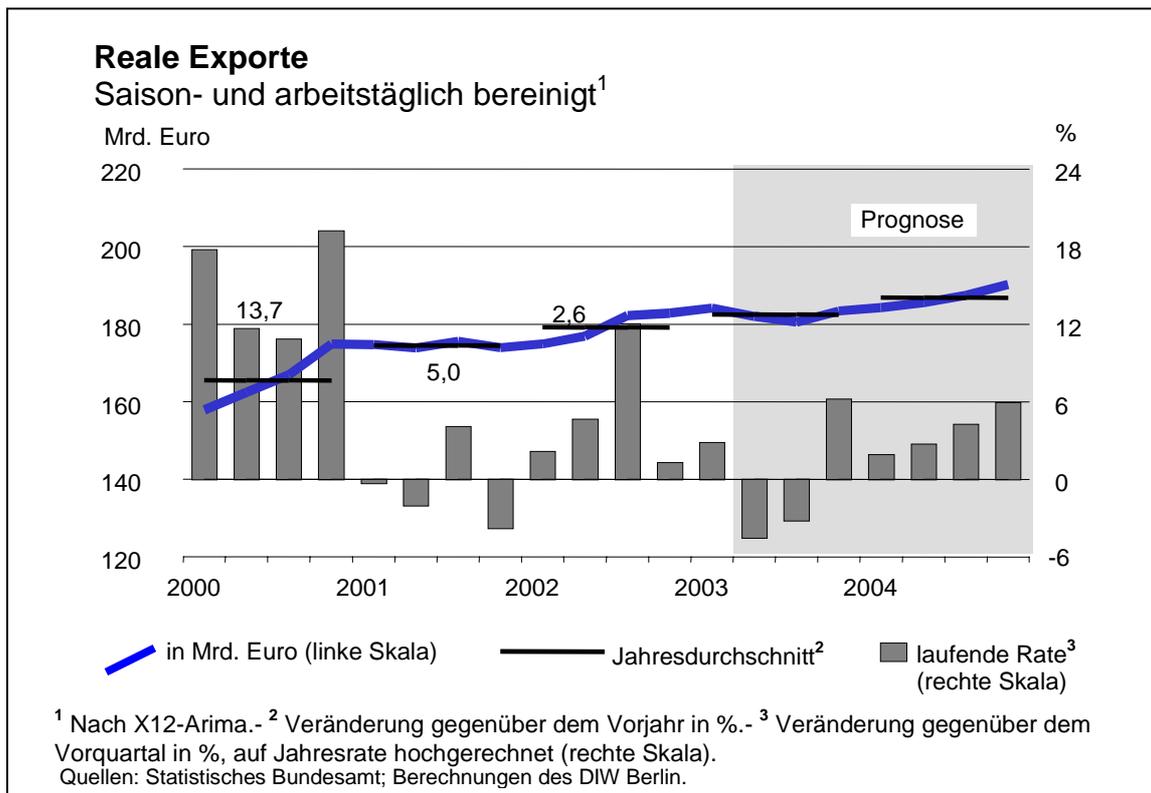
Abbildung 2:



Den deutschen Exporteuren fällt es zunehmend schwer, im Zuge dieser Euro-Aufwertung auf den Drittmärkten zu bestehen. Auch die Analyse der aktuellen Ausfuhrentwicklung mahnt zu vorsichtigen Prognosen über die künftigen Chancen, das Exportgeschäft zu stärken:

Es gab offensichtlich schon bessere Zeiten, um deutsche Waren und Güter zu exportieren. Im Jahr 2000 konnte eine hervorragende Steigerungsrate von 13,7% erzielt werden. Auch im Jahr 2001 lag das Wachstum der Exporte noch bei 5%, schwächte sich im Jahr 2002 allerdings ab und in diesem Jahr wird zwar immer noch ein kleiner Zuwachs erwartet, aber von Quartal zu Quartal und in den kommenden Monaten ist mit einer weiteren Abschwächung im Exportgeschäft zu rechnen. Im Prinzip ist mit einem Anstieg der Exporte erst wieder im Zuge eines allgemeinen weltwirtschaftlichen Aufschwungs zu rechnen.

Abbildung 3:

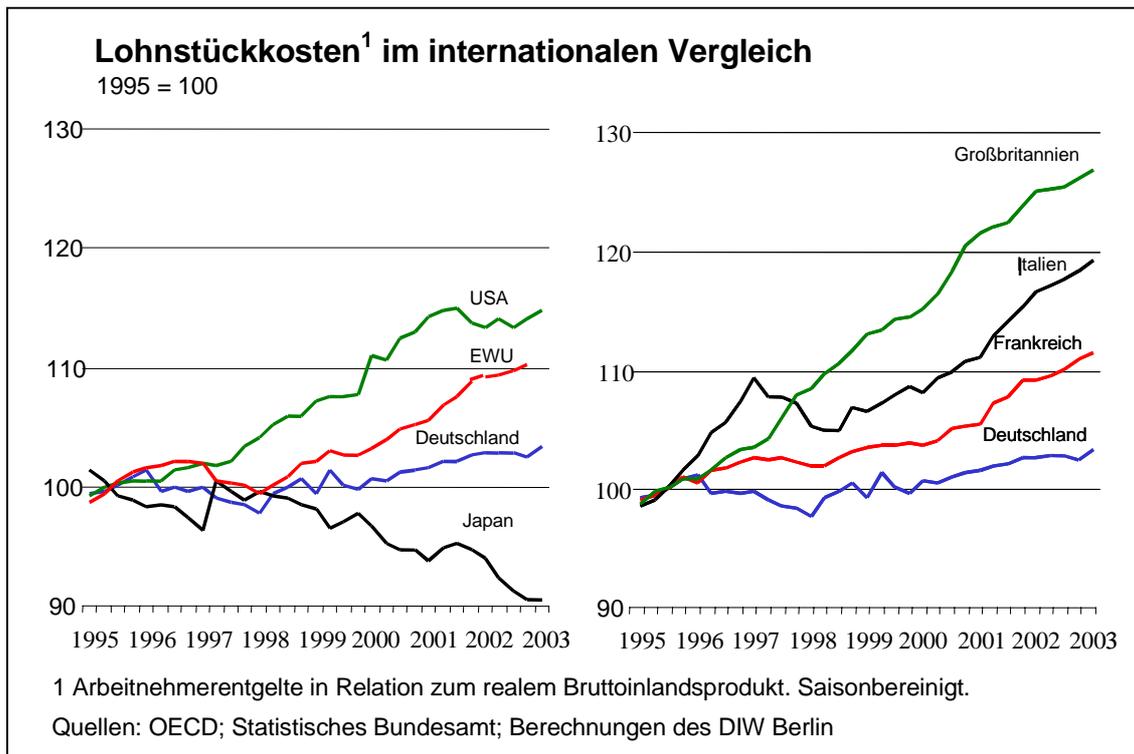


Die Schwierigkeiten im Exportgeschäft (außerhalb von Euroland) können im übrigen auch nicht durch eine "günstige" Lohnstückkostenentwicklung wettgemacht werden, wenngleich die Analyse ihres Entwicklungstrends eigentlich eine gute deutsche Konkurrenzfähigkeit in Aussicht stellt. Die Lohnstückkosten fallen im internationalen Vergleich nämlich recht günstig aus: Mit Ausnahme von Japan weist Deutschland im Vergleich zur USA und zu den großen Ländern der europäischen Währungsunion seit 1995 bis Anfang 2003 unterdurchschnittliche Kostensteigerungen aus und gewinnt aufgrund einer moderaten Lohnentwicklung zumindest theoretisch an Wettbewerbsfähigkeit.

Wieso springt die Konjunktur trotz dieser Konkurrenzfähigkeit nicht an? Wird die potenzielle Wettbewerbsfähigkeit etwa durch die osteuropäische Konkurrenz wieder zunichte gemacht? Solche Fragen bzw. Vermutungen liegen nahe, bestätigen sich bei genauerem Hinsehen jedoch nicht.

Ein anderes Bild als im Vergleich zu den direkten Konkurrenten im Westen ergibt selbstverständlich der Vergleich mit den Lohnstückkosten in Osteuropa. Auf diese Länder verweisen Arbeitgeber allzu gerne, wenn in den Tarifauseinandersetzungen die Sicherung des Standorts

Abbildung 4:

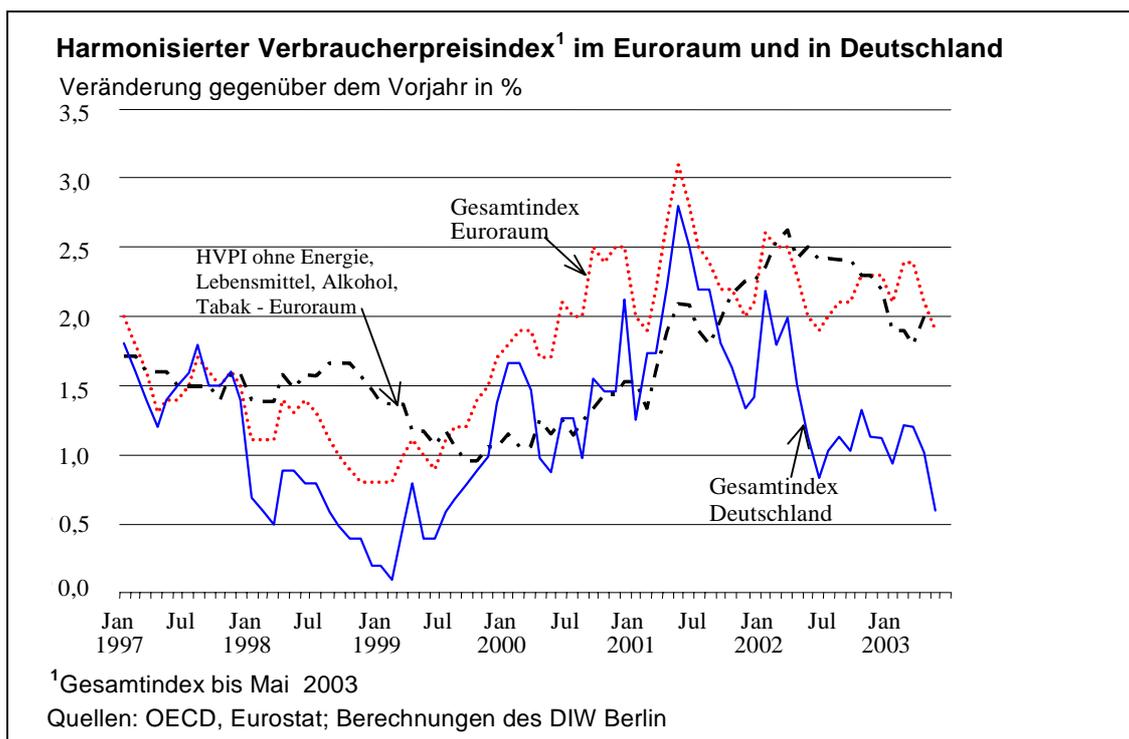


Deutschland und damit die Lohnkostenentwicklung hierzulande thematisiert wird. Dieser Verweis hält aber einer Überprüfung der wirtschaftlichen Beziehungen zu den osteuropäischen Nachbarländern kaum Stand. Die Lohnkosten liegen in Osteuropa zwar unbezweifelbar wesentlich niedriger. Daher wird es in Einzelfällen auch immer wieder zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen von West nach Ost kommen. Der wirtschaftspolitische Blick nach Osten muss aber erweitert werden und darf sich nicht nur auf die Lohnkosten verengen. Dann zeigt sich nämlich, dass die deutsche Exportperformance in Richtung Osteuropa relativ hoch liegt und somit als gut zu bewerten ist. Die osteuropäischen Länder importieren nämlich besonders aus Deutschland. Dieser Import beschränkt sich allerdings nicht nur auf den Bereich von Investitionsgütern, um im eigenen Lande (Konkurrenz-) Arbeitsplätze aufzubauen. Vielmehr fällt die Gesamtbilanz des Ost-West-Handels positiv aus, importiert werden auch Verbrauchsgüter und damit ist auch die Bilanz für die Sicherung deutscher Arbeitsplätze ebenfalls durchaus positiv, obwohl einzelne Betriebe negativ betroffen sind. Da die Wirtschaften in Osteuropa im Vergleich zu Westeuropa zudem höhere Wachstumsraten (allerdings auf niedrigerem Niveau) aufweisen, bietet dieser Handelsaustausch auch hierzulande Wachstumschancen und vermag Arbeitsplätze zu sichern.

Damit ist der Euro im Ergebnis doch wieder als „Sündenbock“ ausgespät. Der erhoffte Effekt der aufgezeigten zurückhaltenden Lohnentwicklung, dass sich die preisliche Konkurrenzfähigkeit der deutschen Exporteure auf den internationalen Märkten erhöht, wird eben durch die Euro-Aufwertung verhindert. Von dieser Exportschwäche sind aber auch die anderen Euro-Länder betroffen, z.T. sogar mehr als Deutschland, und daher kann es nicht nur die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit sein, die die Konjunktur in Deutschland dämpft. Sie erfährt durch die aufgezeigte geschwächte Binnennachfrage einen zusätzlichen Dämpfer und die Anzeichen deuten nicht auf eine Besserung hin. Ohne hier ein Bedingungsverhältnis empirisch valide nachzuweisen, ist nicht auszuschließen, dass die schwache Binnennachfrage auch ein Ergebnis der gebremsten Lohnentwicklung ist.

Aber nicht nur Euro-Stärke und Lohnentwicklung verhindern, dass der Konjunkturmotor richtig anspringt. In Deutschland ist ein weiterer Sonderaspekt zu beachten, die Preisentwicklung:

Abbildung 5:



Der Verbraucherpreisindex bewegt sich im Euroraum zur Zeit im Durchschnitt bei 2%. Höhere Werte reflektieren zeitweilig ansteigende Ölpreise, die aber inzwischen auch wieder gefallen sind und zu einer Normalisierung führten. Deutschland liegt mit heute 0,7% dennoch relativ weit vom

europäischen Durchschnitt entfernt. Daraus ergibt sich eine Konsequenz: Der Realzins liegt in Deutschland relativ hoch, denn die Europäische Zentralbank orientiert sich an der Preisentwicklung in Europa. Die Investitionsbereitschaft wird folglich trotz niedrigerer Preise und niedrigerer Lohnstückkosten auch durch einen teuren Realzins gesenkt. Auch dieser Zusammenhang sollte nicht gänzlich übersehen werden, wenn nach den Gründen der konjunkturellen Misere gefahndet wird.

Die aufgezeigten unterschiedlichen Rahmenbedingungen beeinflussen die Konjunktur mit der Folge, dass die Stagnationsphase anhält und bestenfalls im kommenden Jahr ein leichter Aufschwung zu erwarten ist. Welche Konsequenzen lassen sich daraus für die Konzeption und Umsetzung der Reformen zu Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung ziehen? Das ist eine entscheidende Frage, die sich die deutschen Reformer stellen müssen.

Angesichts der konjunkturellen Prognose entscheidet die Problemlösung, wann und wie die geplanten sozialstaatlichen Reformen durchgeführt werden, maßgeblich darüber, welchen Einfluss sie letztlich auf die ökonomischen Konstellationen ausüben werden. Eine Konsequenz scheint damit auf den ersten Blick einfach, ist aber in der Reformpraxis kaum durchzuhalten. Sämtliche Sozial- und Arbeitsmarktreformen sollten so durchgeführt werden, dass die Vorhaben die labile konjunkturelle Situation nicht belasten. Was würde das bedeuten? Danach müsste die Umsetzung der Reformen zeitlich darauf zugeschnitten werden, dass sie keine weitere Belastung, sondern vielmehr einen positiven Impuls für die Konjunktur bringen. Die politische Reformpraxis im Bereich der Gesundheits- wie auch der Hartz-Reform ist aber eine etwas andere und die Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und den Reforminitiativen sind nicht stets logistisch derart aufeinander abstimmbare, wie die Theorie eigentlich nahe legt.

Die Senkung der Ausgaben im Gesundheitswesen soll perspektivisch die Beitragssätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur gesetzlichen Krankenversicherung und damit die Lohnnebenkosten senken (vgl. Kapitel 3.1). Unter konjunktureller Perspektive ergibt sich aber unter Umständen das Problem, dass die Ausgabensenkung auf die Wirtschaft durchschlägt noch bevor die Senkung der Lohnnebenkosten den Konjunkturverlauf positiv beeinflussen kann. Damit ist gemeint: Die Senkung der Lohnnebenkosten soll sich langsam in Preissenkungen widerspiegeln, im Ergebnis die Nachfrage stimulieren und einen positiven Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung bringen. Die derzeit geplante Ausgabensenkung im Gesundheitswesen ist dagegen mit zusätzlichen Mehrbelastungen für die Haushalte (durch steigende Eigenbeteiligungen) verbunden, und zwar

noch bevor die Verringerung der Lohnnebenkosten konjunkturpolitisch zum Tragen kommt (vgl. Kapitel 3). Was wäre demnach das beste Timing für dieses Reformvorhaben?<sup>1</sup> Aus konjunktureller Sicht wäre es ideal, wenn es gelingen könnte, zuerst die Lohnnebenkosten zu senken und dann eine Ausgabensenkung im Gesundheitswesen einzuleiten, die die Haushalte belasten. Im Gesundheitswesen ist diese Schrittfolge aber aufgrund der defizitären finanziellen Lage der gesetzlichen Krankenversicherung nicht einzuhalten. Daraus folgt: Jede Ausgabensenkung im Gesundheitswesen, die die Erwerbseinkommen mindert, beeinträchtigt potenziell auch die Konjunktur bzw. die ohnehin schwache Binnennachfrage. Hieraus leitet sich eine Konsequenz ab. Die Reform des Gesundheitswesens kommt im Prinzip nicht ohne Flankenschutz durch eine vorgezogene Steuerreform<sup>2</sup> sowie andere Maßnahmen aus, die konjunkturstimulierend wirken.<sup>3</sup>

Unter anderen Vorzeichen steht auch die Hartz-Reform des Arbeitsmarktes in einem zeitlichen Beziehungsverhältnis zur konjunkturellen Entwicklung.

Im Jahr 2003 hält der Rückgang der Erwerbstätigkeit infolge der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation an. Die Arbeitslosenzahl erhöhte sich im ersten Quartal bereits kräftig. Hinzu kommt die abnehmende Entlastungswirkung der Arbeitsmarktpolitik. Zwar ist die Zahl der Teilnehmer an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen seit Jahren rückläufig. Neu ist seit Ende 2002 aber auch der Rückgang bei der Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, einem wichtigen Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die Prognosen des DIW decken noch weiteres auf. Die Arbeitslosigkeit nimmt weiter zu; die Zahl der Arbeitslosen wird in diesem Jahr im Durch-

---

<sup>1</sup> Die anderen Aspekte von Sozialreformen wie Effizienzverbesserung, bessere Anreizstrukturen, Kosten- und Verteilungseffekte, von denen man sich mittel- und langfristige Wachstumseffekte verspricht, einmal ausgeklammert.

<sup>2</sup> Ob eine vorgezogene Steuerreform im Jahre 2004 positive konjunkturelle Impulse bringt, ist allerdings noch unklar. In der letzten Stufe der Steuerreform werden durch die Senkung des Spitzensteuersatzes vor allem die höheren Einkommensgruppen entlastet. Die Konjunktur- bzw. Verbrauchswirkung könnte verhältnismäßig gering ausfallen.

<sup>3</sup> Im Zweifel können auch steuerfinanzierte versicherungsfremde Leistungen das Ziel erreichen, die Lohnnebenkosten zu senken. Solche Umfinanzierungen erscheinen daher zunehmend notwendiger. Die sozialversicherungsfremden Leistungen lagen schon immer hoch, auch im Zuge der deutschen Einheit wurden relativ viele Kosten auf die Sozialversicherungssysteme abgewälzt mit der Folge, dass die Beitragssätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gestiegen sind.

schnitt 4,5 Millionen Personen betragen. Zu Beginn des Jahres 2004 sind zwar Ansätze einer positiven Entwicklung der Erwerbstätigkeit zu erwarten; aber erst in der zweiten Jahreshälfte wird die Zunahme deutlicher ausfallen und sich in einer Verminderung der Arbeitslosigkeit niederschlagen. Die erwartete Wende in der Entwicklung der Erwerbstätigkeit Anfang 2004 wird aber nicht stark genug sein, um die Arbeitslosigkeit schon im ersten Halbjahr sinken zu lassen, so dass im Jahresdurchschnitt 2004 eine zusätzliche Erhöhung der Zahl der Arbeitslosen auf 4,75 Millionen zu erwarten ist.

Die Implementierung der Hartz-Reform entlastet den Arbeitsmarkt folglich noch nicht im selben Maße wie die Arbeitslosigkeit steigt (vgl. Kapitel 2). Die direkten Förderungen von Beschäftigung (darunter z.B. die Ich-AG) sind zwar relativ stark in Anspruch genommen worden; allerdings sind andere Maßnahmen wie z.B. die PersonalServiceAgenturen noch nicht in nennenswertem Umfang wirksam geworden und können die Arbeitsmarktbilanz nicht aufbessern. Viele „Hartz“-Maßnahmen werden ihre Wirkung erst im Zuge einer konjunkturellen Belebung und einer Zunahme des Beschäftigungsvolumens entfalten und daher weder in diesem noch im nächsten Jahr den Arbeitsmarkt entscheidend entlasten können. Das Timing-Problem scheint also auch bei dieser Reform durch: Eine konjunkturelle Erholung würde die Erfolgchancen der Arbeitsmarktreform wesentlich steigern, d.h. nichts anderes, als dass erst ein wirtschaftlicher Aufschwung in Verbindung mit einer modernisierten Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit entscheidend senken wird - die Hartz-Reform allein vermag dies kaum.

Zusammengefasst zeigt sich: Sozialstaatliche und mit ihnen auch arbeitsmarktpolitische Reformen können zwar das Terrain zur Wiederbelebung der Konjunktur und der Beschäftigung durchaus vorbereiten, ihr nachhaltiger Erfolg hängt aber von einem wirtschaftlichen Aufschwung, von der tatsächlichen Belebung der Konjunktur ab. Reformmaßnahmen wie die Gesundheitsreform, die die Haushalte belasten und eine Lohnentwicklung, die die Konsumbereitschaft nicht zu steigern vermag, bremsen dagegen die ohnehin schwachen, positiven konjunkturellen Entwicklungstrends. Die täglichen Hiobsbotschaften zu weiteren Belastungen der Haushalte sind daher Gift für das Konjunkturklima. Der psychologische Effekt der allgemeinen Verunsicherung ist eine ausgeprägte Konsumzurückhaltung, ob sie angezeigt ist oder nicht.<sup>1</sup> Dann ist aber auch nicht mehr auszuschließen, dass z.B. der konjunkturelle Nettoeffekt der Steuerreform nur minimal positiv ausfällt.

---

<sup>1</sup> Die Sparquote ist z.B. in den letzten 3 Jahren stark gestiegen.

Damit ist der ökonomische Spagat aufgezeigt, in dem sich alle sozialstaatlichen Reformvorhaben bewegen.

Dieser Spagat ist aber nicht der einzige, den es politisch zu bewältigen gilt. Der nächste besteht in der Balance zwischen den Reformmaßnahmen und Arbeitnehmerrechten, von denen einige inzwischen regelmäßig zur Disposition stehen, wenn sich die Reformer auf den Weg begeben, den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme umzuorganisieren. Wie die politischen Akteure diesen Balanceakt bewältigen, wird im Folgenden überprüft.

## **2. Die Reformagenda für den Arbeitsmarkt**

Die Arbeitslosigkeit nachhaltig reduzieren: Dieses Kernziel verfolgt die neue Reformagenda für den deutschen Arbeitsmarkt. Die Hartz-Kommission zu "Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" legte daher im August 2002 ihre Vorschläge für eine Reform des Arbeitsmarktes vor. Die neue arbeitsmarktpolitische Marschroute basiert auf unterschiedlichen Etappen, deren jeweiliges Etappenziel unter den Begriffen "Hartz I, II, III und IV" inzwischen populär geworden sind. Dahinter verbirgt sich der Versuch, gesetzlich aufeinander aufbauende Reformstufen umzusetzen.<sup>1</sup> Im Folgenden werden wesentliche arbeitsmarktpolitische Innovationen dieser Agenda vorgestellt, um sie anschließend an den Erwartungen und der Kritik von betrieblichen Praktikern zu messen.

Eins sollte dieser Prüfung gleich vorausgeschickt werden: Die Hartz-Reform beinhaltet keine komplette Umorientierung der Beschäftigungspolitik. Dieser Irrtum hat zu mancher Kritik an dem Vorhaben geführt, die unge rechtfertigt ist, denn im Mittelpunkt stehen neue Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Daran ist die Hartz-Reform vor allem zu messen. Die insgesamt 13 Innovationsmodule des Hartz-Konzepts zielen aber auch darauf ab, die Arbeitsförderungs politik im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umzugestalten und die eigene Integrationsleistung von Arbeitslosen zu fördern, unterstützt durch eine breite Palette von neuen Dienstleistungsangeboten.

### **2.1 Erste Hartz-Gesetze und ihre Erfolge**

Die Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - "Hartz I und II" - sind in Kraft. Sie setzen zentrale Empfehlungen der Hartz-Kommission um. Die Ziele sind vor allem die beschleunigte Vermittlung in Arbeit, die Schaffung von Brücken in Beschäftigung und neue Beschäftigungsfelder. Zu den zentralen Maßnahmen gehören u.a. die flächendeckende Einführung von Job-Centern, die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen, die Schaffung von neuen Brücken in die Selbstständigkeit etwa mit der Ich-AG, die Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen

---

<sup>1</sup> Der Reformfahrplan sieht folgendermaßen aus: Im Januar und April 2003 sind die "Hartz I und Hartz II" Gesetze in Kraft getreten. Im August beschloss das Bundeskabinett die Gesetzesentwürfe "Hartz III und Hartz IV", die im Herbst in die parlamentarischen Beratungen bzw. das Gesetzgebungsverfahren einzubringen sind. Das Reformpaket könnte mit Beginn des Jahres 2004 in Kraft treten, allerdings bedürfen die gesetzlichen Maßnahmen in weiten Teilen der Zustimmung durch den Bundesrat.

durch Mini-Jobs, Änderung bei der Leiharbeit, Herabsetzung der Altersgrenze im Teilzeit- und Befristungsgesetz und einiges mehr.

Wer versucht, die Wirkungen dieser neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu sichten, sollte zunächst zweierlei berücksichtigen:

- Zum ersten ist die kurze Zeitspanne seit In-Kraft-Treten der "Hartz-Gesetze" in Rechnung zu stellen und das bedeutet, nicht voller Ungeduld übereilte Erfolgs- oder Misserfolgsbilanzen zu ziehen.
- Zum zweiten belegt die Analyse der konjunkturellen Rahmenbedingungen, dass die Reformen am Arbeitsmarkt wahrscheinlich viel mehr Zeit brauchen, um greifen zu können und die Arbeitslosigkeit abzubauen - voraussichtlich erst im Zuge eines wirtschaftlichen Aufschwungs.

In einem ersten Zahlenspiegel lässt sich nun aufzeigen, was mit den arbeitsmarktpolitischen Reforminitiativen bislang erreicht werden konnte, aber auch erkennen, welche Maßnahmen nicht gegriffen haben und ggf. Korrekturen erfordern. Prüft man einige wesentliche Maßnahmen, zeigt sich folgendes Ergebnis: Die Erfolgsbilanz der Hartz-Gesetze fällt unterschiedlich aus.<sup>1</sup>

Die Neuregelung zu den sogenannten *Mini-Jobs* ist am 1. April 2003 in Kraft getreten. Diese Maßnahme im Sektor geringfügiger Beschäftigung verfolgt zwei Ziele: die Erschließung brachliegender Erwerbstätigkeitsressourcen und die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Um diese Ziele zu erreichen, wurden neue sozialversicherungs- und steuerrechtliche Regelungen verabschiedet.<sup>2</sup> Nur kurze Zeit später (im Juli 2003) meint die Bundesregierung, mit der Umgestaltung des Sektors geringfügiger Beschäftigung schon das erste Kapitel einer arbeitsmarktpolitischen Erfolgsgeschichte geschrieben zu haben, deren Fortsetzung folgen wird. Bis zu die-

---

<sup>1</sup> Dabei sollte das *Programm Kapital für Arbeit* aus dem Jahr 2002 nicht übersehen werden, das die von Hartz vorgeschlagene Idee eines „Job-floaters“ umsetzt und sich an mittelständische Unternehmen richtet. Im Rahmen einer aktiven Mittelstandspolitik wird demnach eine gezielte Beschäftigungspolitik für Arbeitslose verfolgt. Unternehmen, die bereit sind, einen Arbeitslosen einzustellen, erhalten einen finanziellen Anreiz in Form eines Kredits. In diesem Programm liegen mittlerweile 1.186 Anträge in Millionenhöhe vor. 4.800 Arbeitsplätze sind in mittelständischen Unternehmen geschaffen worden.

<sup>2</sup> Die monatliche Verdienstgrenze für geringfügig Entlohnte in Mini-Jobs beträgt nunmehr 400 statt 325 Euro, der Arbeitgeber zahlt pauschalisierte Sozialversicherungsabgaben und Steuern. Die Mini-Jobs in Privathaushalten werden durch noch einmal verringerte Pauschalabgaben gesondert gefördert.

sem Zeitpunkt waren (also 100 Tage nach der Neuregelung) bereits rund 930.000 zusätzliche Jobs entstanden. Dies berechtigt politische Beobachter zu der Erwartung, dass bis zum Jahresende die Eine-Million-Grenze überschritten ist: Ein kleines Beschäftigungswunder bahnt sich in diesem Arbeitsmarktsegment an. Rechnet man die sogenannten "Midi-Jobs" (in einer Gleitzzone bis 800 Euro) hinzu, für die geringere Sozialversicherungsabgaben anfallen, erwarten Wirtschaftsexperten sogar, dass mit diesem Konzept mittelfristig in etwa 10 Milliarden Euro aus der Schattenwirtschaft zugunsten sozialversicherungspflichtige Beschäftigung herausgeholt werden könnten. Ob dieses geschätzte Volumen erreicht werden kann, ist noch ungewiss. Trotzdem steht nunmehr fest, dass die Neuregelung schon mal ein Ziel erreicht hat: eine Trendumkehr von der Zunahme illegaler Schwarzarbeit zu mehr legaler Beschäftigung. Auch eine andere Folgebilanz fällt damit positiv aus: die zusätzlichen Einnahmen der Sozialversicherungen. Nach den ersten Schätzungen beträgt z.B. der Zuwachs im Beitragsaufkommen zur Kranken- und Rentenversicherung rund 150 Millionen Euro. Diese Summe können die defizitären sozialen Sicherungssysteme sicher gut gebrauchen, falls die zusätzlichen Mittel nicht gleich wieder durch Schwachstellen in den Systemen neutralisiert werden (vgl. Kapitel 3).

In solchen Lobeshymnen sind allerdings auch noch Misstöne herauszuhören. Die Folgen für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, d.h. die Standards, unter denen sie zu arbeiten haben, sind nach wie vor ungeklärt. Sie sollten künftig angesichts des Zuwachses dieser Erwerbsform systematischer aus arbeitsorientierter Sicht untersucht werden. Insbesondere wären die Folgen der Erwerbstätigkeit von Frauen, d.h. die Auswirkungen auf den weiblichen Arbeits- und Lebenszusammenhang unter das wissenschaftliche Brennglas zu nehmen. Die Mini-Jobs sind zu etwa zwei Drittel Frauenjobs, die den Arbeitsmarkt in diesem Segment beleben. Das heißt: Die noch unbelichtete Schattenseite geringfügiger Beschäftigung ist die Niedriglohnarbeit von weiblichen Beschäftigten.

Ein weiterer Vorstoß zur Belebung des Arbeitsmarktes ist die *Förderung von Selbstständigkeit*. Die neuen Instrumente scheinen die Erfolgsstory fortzusetzen. Mit zunehmender Tendenz ergreifen Arbeitslose die neuen Chancen zur Selbstständigkeit, das Unwort des Jahres 2002 - die "Ich-AG" - setzt sich trotz ungewohnter Wortschöpfung offenbar durch. Ende Mai 2003 hatten bereits 25.000 vormals Arbeitslose eine Ich-AG gegründet. Dies sind ein Viertel der Existenzgründer insgesamt, von denen die meisten das altbekannte Überbrückungsgeld beanspruchten. Ein paar Abstriche müssen am Erfolg des Konzepts trotzdem gemacht werden. Aus Betroffenenensicht ist die Ich-AG noch keineswegs so problemlos, wie die Inanspruchnahme den Anschein weckt. Da der Zuschuss anders als

im Falle des Überbrückungsgeldes geringer ausfällt, sind die Existenzgründer unmittelbar nach der Einrichtung der Ich-AG auf ein erfolgreiches Agieren am jeweiligen Markt angewiesen. Darüber hinaus wird kein sach- und fachkundiger Nachweis über die wirtschaftliche Tragfähigkeit des individuellen Vorhabens verlangt, was das Risiko birgt, sich zu vorschnell auf die neue Chance zur Selbstständigkeit einlassen, um der Arbeitslosigkeit zu entkommen. Die wirtschaftliche Erfolgsquote muss künftig darüber Auskunft geben, wie tragfähig dieses Konzept zur Überleitung in die Selbstständigkeit wirklich ist, wenn das ehemalige Unwort mehr als eine Modeerscheinung der Arbeitsmarktpolitik sein soll. Möglicherweise muss auch nachgebessert bzw. diesen Existenzgründern zusätzliche Hilfen angeboten werden. Trotzdem: wie das Gründungsvolumen verdeutlicht, bringt der Ansatz "Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit" inzwischen neue Impulse für den Arbeitsmarkt und für die Betroffenen.

Die *PersonalServiceAgenturen* (im Folgenden PSA), die im Auftrag und mit Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit eingerichtet werden, um durch die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung Arbeitslosen ganz neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu bieten, können indes noch nicht als Kapitel in die arbeitsmarktpolitische Erfolgsstory hinein geschrieben werden. Zwar besteht das Ziel im Jahr 2003 darin, 850 bei den Arbeitsämtern angegliederte PSA zu gründen, die Beschäftigte befristet an Unternehmen verleihen und ihnen damit auch eine Einstiegschance in unbefristete reguläre Beschäftigung in den jeweiligen Unternehmen verschaffen. Doch bis Mitte Juli war erst ein Ist-Stand von 239 PSA erreicht, die insgesamt 1.606 Arbeitnehmer vermitteln sollen und 38 Beschäftigte in eine reguläre Beschäftigung brachten. Dieses Ergebnis ist aber nicht unbedingt der Arbeitsweise oder Konzeption der PSA anzulasten. Die ungünstige konjunkturelle Entwicklung erschwert im Ergebnis auch die Umsetzung dieses Konzepts. Die Unternehmen brauchen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten weniger Leiharbeitskräfte, um Produktions- bzw. Auftragsspitzen abzufangen, sondern haben Mühe und Not, ihre Stammbeschaftungen zu halten. Der Erfolg des Vorhabens, vor allem schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose via Durchgangsstation PSA in Arbeit zu bringen, wird daher eine arbeitsmarktpolitische Initiative sein, die nach einer konjunkturellen Erholung greift. Danach sind erst aussagekräftige Bilanzen darüber zulässig, ob die PSA als ein Erfolg oder Misserfolg zu bewerten sind.

Wie lässt sich die Bilanz zusammenfassend charakterisieren? Die "Hartz I und II" Gesetze bringen durchaus Bewegung in den Arbeitsmarkt, aber die Dynamik, die sie dort entfachen, kann das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht entschärfen. Noch nimmt die Arbeitslosigkeit zu und nicht ab. Neue Beschäftigungsbrücken bzw. Übergangsarbeitsmärkte be-

reiten aber beispielhaft das Terrain vor, um in der Beschäftigungspolitik nach innovativeren Wegen abseits der klassischen Arbeits- und Berufskarrieren zu suchen, die den Arbeitslosen neue Sprungbretter in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zur Verfügung stellen. Auf ihnen können sie flexibler auf die Situation am Arbeitsmarkt reagieren. Alle neuen Instrumente sind demnach ausbaufähig, denn in ihnen steckt noch einiges an Entwicklungspotenzial.

Größere Flexibilität sollen auch die Betriebe und Unternehmen erhalten: vor allem durch arbeitsrechtliche "Deregulierungen", zu denen allerdings unterschiedliche beschäftigungspolitische Erfolgs- wie arbeitspolitische Risikoprognosen aufgestellt werden. Ihr Gehalt soll nunmehr überprüft werden.

## **2.2 Die weiteren Reforminitiativen für den Arbeitsmarkt**

Zur Abrundung der ersten beiden "Hartz-Gesetze" und zur weiteren Umsetzung eines Kernstücks der Agenda 2010 beschloss das Bundeskabinett (im Juni 2003) erneut einen Gesetzesentwurf zu Reformen am Arbeitsmarkt. Das Ziel des Entwurfs ist nach der Vorstellung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, bestehende Beschäftigungsbremsen abzubauen und neue Anreize für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze anzubieten. Dieses Ziel soll insbesondere auch eine Neugestaltung des Arbeitsrechts erreichen, die im Folgenden als erstes auf den Prüfstand von Arbeitnehmerinteressen gestellt wird (vgl. Kapitel 2.2.1).

Zu den weiteren, vom Bundeskabinett (im August 2003) beschlossenen Reformvorhaben der Agenda für den Arbeitsmarkt gehören aber auch eine Institutionenreform der Bundesanstalt für Arbeit (vgl. Kapitel 2.2.2) sowie eine Umsteuerung der Arbeitslosenversicherung (vgl. Kapitel 2.2.3).

Konnten für die Hartz I und II Gesetze bereits vorläufige Erfolgsbilanzen gezogen werden, müssen für die Bewertung dieser Vorhaben zunächst noch Erfolgsprognosen ausreichen, die derzeit aus unterschiedlichen Blickwinkeln gezogen werden.

### 2.2.1 Rechtliche Innovationen

Die geplanten gesetzlichen Regelungen beinhalten rechtliche Innovationen für Kleinbetriebe, Existenzgründer, mittlere und größere Unternehmen. Da die Vorhaben zugleich Interventionen in bestehende Arbeitnehmerrechte darstellen, lösen sie zwangsläufig Kontroversen zwischen politischen Reformern und Arbeitnehmervertretern aus.

Die Fragen lauten daher: Ist diese Interventionspolitik gerechtfertigt, arbeitsmarktpolitisch vernünftig und wird sie von den Arbeitnehmern akzeptiert? Nachstehend sollen darauf einige Antworten gefunden werden.

Nach dem geltenden Recht genießen Beschäftigte in Betrieben mit mehr als fünf Arbeitnehmern Kündigungsschutz. Das heißt: sobald ein Arbeitgeber mit einer fünfköpfigen Belegschaft einen sechsten Arbeitnehmer einstellt, fallen automatisch alle Beschäftigte unter die Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes. Dieser Kündigungsschutz soll gelockert werden, d.h. der Schwellenwert wird wie folgt verändert. Auf die Grenzzahl von fünf Arbeitnehmern sollen künftig die neu eingestellten, befristet beschäftigten Arbeitnehmer nicht mehr angerechnet werden - sie lösen keinen Automatismus im Kündigungsschutz für alle aus.<sup>1</sup> Dieses Vorhaben soll ein weiterer Baustein im arbeitsmarktpolitischen Reformmosaik sein, um zusätzliche Beschäftigungspotenziale auszuschöpfen, die aufgrund der bestehenden rechtlichen Regelungen brachliegen. Kleine Unternehmen erhalten damit die Option, zeitweilige Auftragsspitzen durch die Einstellung weiterer Arbeitnehmer zu bewältigen. Die Lockerung des Kündigungsschutzes ist zunächst auf fünf Jahre bis zum Jahr 2008 befristet. Nach diesem Zeitraum sollen die Ziele überprüft und der Nachweis geführt werden, ob die Regelung das Einstellungsverhalten verändert und die Beschäftigungschancen erhöht haben und deshalb geeignet sind, die Beschäftigungsblockaden in Betrieben dieser Größenordnung zu entfernen.<sup>2</sup>

Neben diesen Regeln zum gesetzlichen Kündigungsschutz in kleineren Unternehmen sollen ferner *Änderungen des Befristungsrechts* die Aufbauphase von Unternehmen mit ihrem schwer kalkulierbaren Personalbedarf erleichtern. Existenzgründer sollen in den ersten vier Jahren ihrer

---

<sup>1</sup> Leiharbeiter und Auszubildende werden nicht "eingerechnet".

<sup>2</sup> Die Vorschläge von CDU und FDP reichen allerdings noch weiter. Die CDU will diese Schwelle auf 20 Beschäftigte hochsetzen, allerdings begrenzt auf Neueinstellungen. Die Beschäftigten unterlägen dann unterschiedlichem Recht. Die FDP geht noch einen Schritt weiter und plädiert dafür, die Regelung für alle Betriebe einführen, was bedeutet würde, dass 90% der Betriebe aus dem Kündigungsschutzgesetz herausfallen würden.

selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeit Arbeitnehmer bis zu vier Jahren befristet einstellen können, und zwar ohne Sachgrund für die Befristung. Diese Rechtsreform flankiert, in Ergänzung zu den anderen Maßnahmen der ersten Hartz-Gesetze das Vorhaben, Existenzgründungen zu erleichtern und zu unterstützen.

Zwei weitere Vorhaben klingen im Rahmen einer Reformagenda für den Arbeitsmarkt zunächst etwas paradox. Bestehende Beschäftigungshemmnisse sollen auch durch neue *Regeln für betriebsbedingte Kündigungen* abgebaut werden: durch eine Entbürokratisierung des Verfahrens sowie durch konzentriertere Kriterien für die Sozialauswahl. Die Vorhaben sollen die unternehmerische Flexibilität erhöhen. Dahinter verbirgt sich im einzelnen Folgendes.

Entsprechend der Intention der oben aufgezeigten Umorientierung in den Kündigungsschutzregeln sollen kleinere und mittlere Betriebe, die unter das Kündigungsschutzgesetz fallen, unbürokratischer auf das Instrument der Abfindung zurückgreifen können. Das Verfahren wird - zumindest für die Arbeitgeber - einfacher: Im Falle einer betriebsbedingten Kündigung kann der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer anbieten, eine gesetzlich festgelegte Abfindung zu beanspruchen, falls der Betroffene auf die Erhebung einer Kündigungsschutzklage verzichtet und eine dreiwöchige Klagefrist verstreichen lässt. Die kurze Klagefrist soll Arbeitgebern wie Arbeitnehmern rascher Klarheit über Fortbestand oder Auflösung des Arbeitsverhältnisses verschaffen. Der betroffene Arbeitnehmer hat folglich die Qual der Wahl zwischen einer Kündigungsschutzklage oder einer Abfindung. Entscheidet er sich für eine Abfindung, ist diese aber nicht willkürlich, sondern folgt gesetzlichen Spielregeln. Die Abfindung beträgt ein halbes Monatsgehalt pro Beschäftigungsjahr. Diese Regelung soll im Prinzip das rechtliche Äquivalent zur ohnehin bestehenden Praxis betriebsbedingter Kündigungen sein und dazu beitragen, langwierige Arbeitsgerichtsprozesse zu vermeiden. Im Jahr 2001 wurden z.B. 256.000 Kündigungsschutzklagen erhoben. Dies sind nach Schätzungen der Bundesregierung etwa 12 Prozent aller durchgeführten Arbeitgeberkündigungen. 6,8 Prozent der arbeitsgerichtlichen Verfahren endeten durch ein Streitiges Urteil, aber 43,5 Prozent der Kündigungsschutzklagen mündeten in einem Vergleich. In der Praxis sind demnach Abfindungen an der Tagesordnung und die Rechtsänderung reagiert darauf - mit dem Vorzug vermehrter außergerichtlicher Einigungen.

Die *Sozialauswahl* wurde in der Vergangenheit stets zur Quelle von Rechtsunsicherheiten. Daher wird auch dieses Verfahren vereinfacht. Nur drei Hauptkriterien sollen künftig im Falle einer anstehenden Sozialauswahl herangezogen werden: das Lebensalter, die Dauer der Betriebszu-

gehörigkeit sowie die Unterhaltsverpflichtungen der Beschäftigten. Leistungsträger können allerdings im berechtigten betrieblichen Interesse von der Sozialauswahl ausgeklammert werden, um eine sachgerechte Personalstruktur zu gewährleisten.<sup>1</sup>

Wie unschwer zu erahnen, werden alle vorgestellten rechtlichen Änderungen nicht vorbehaltlos akzeptiert und Betriebsräte wie Gewerkschafter legen Widerspruch ein. Diesen begründen sie folgendermaßen.

Diejenigen Stimmen, die von einer zu weitgehenden "Liberalisierung des Kündigungsschutzes" sprechen, können z.B. die Begründung nicht nachvollziehen, aus welchem Sachzwang der vormals klare Schwellenwert im Kündigungsschutz verwässert wird. Die Gegner weisen z.B. auf Forschungsergebnisse (FORSA) hin, nach denen der bestehende Kündigungsschutz in der Praxis nur für wenige Kleinbetriebe ein Problem, also ein Beschäftigungshindernis ist, für die große Mehrzahl dagegen kaum Einfluss auf die Einstellungspraxis besitzt. Allerdings erklärten ca. ein Sechstel der Arbeitgeber auch, dass sie ohne den Schwellenwert einen sechsten Arbeitnehmer einstellen würden. Dieses Ergebnis lässt die Prognose zu, dass die Neuregelung in einigen Betrieben zwar beschäftigungsfördernd wirken könnte, in den meisten Fällen jedoch wenig. Die Gegner der Auflockerung sehen daher keinen Anlass, für diese wenigen Einzelfälle die bestehende Kündigungsschutzregelung aufzugeben.

Darüber hinaus werden andere Warnungen laut. Die Veränderung des Kündigungsschutzes ist für Arbeitnehmervertreter nicht unbedenklich. Arbeitnehmerkreise warnen davor, dass die neuen Kündigungsschutzregelungen missbraucht werden könnten. Dahinter steht die Befürchtung, dass sie dazu verleiten, über die Grenze von fünf regulär Beschäftigten zahlreiche Befristete einzustellen, von denen sich die Arbeitgeber auch leichter wieder trennen können. Die Auswirkungen des gelockerten Kündigungsschutzes werden letztlich aber auch von den spezifischen Arbeitstätigkeiten abhängen. Wenngleich sicher nicht in hohem Maße Befristete eingestellt werden, ist nicht auszuschließen, dass in Arbeitsbereichen mit geringer Anlernzeit und austauschbaren Beschäftigten (z.B. in der Gebäudereinigung) intensiver auf die Regelung zurückgegriffen wird und gewerkschaftliche Befürchtungen dort begründet sind.

---

<sup>1</sup> In den parlamentarischen Beratungen zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung könnte durchaus noch über ein viertes Kriterium diskutiert werden: die Schwerbehinderteneigenschaft. In der Praxis dürfte die Zustimmung des Integrationsamtes für Schwerbehinderte den Schutz der Schwerbehinderten allerdings ausreichend gewährleisten.

Aus dem Regierungslager dagegen ist die allgemeine Verunsicherung gegenüber den möglichen Folgen der neuen Regelung zwar nachvollziehbar, erscheint aber nicht als gerechtfertigt, da einige Argumente durchaus entkräftet werden können.

Vertreter der Bundesregierung können das gewerkschaftspolitisch bedenkliche Szenario nicht nachvollziehen. Die Diskussion um den Schwellenwert im Kündigungsschutz ist keineswegs neu. Seit Jahrzehnten gibt es dazu unterschiedliche Auffassungen. Diese konträren Standpunkte werden in der geplanten Kündigungsschutzregelung im Prinzip dadurch berücksichtigt, dass sie zunächst für die kommenden fünf Jahre auf den Prüfstand gestellt wird. Nach Ablauf dieses Datums werden praxisgestützte empirische Fakten dazu vorliegen, ob die Neuregelung im Falle befristet beschäftigter Arbeitnehmer gewirkt und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen hat. Diese empirische Evaluation der Gesetzesfolgen wird zeigen, ob die Protagonisten oder die Gegner der neuen Kündigungsschutzregeln Recht behalten. Davon versprechen sich die politisch Verantwortlichen zu guter Letzt mehr Klarheit über die zwar jahrelang geführte, aber im Prinzip ergebnislose Debatte zu den Folgen veränderter Kündigungsschutzregelungen.

Darüber hinaus melden die Befürworter der Neuregelung Zweifel an, ob ein Betrieb mit nur fünf regulär Beschäftigten und überproportional vielen befristet Beschäftigten in der Praxis überhaupt zu managen wäre. Betriebe mit "Miniaturstammebelegschaften" und voluminösen labilen Randbelegschaften aus befristet Beschäftigten werden kaum die Qualitätsstandards erreichen, die sie im Wettbewerb bestehen lassen, wenn sich das langjährig erworbene Produktionswissen auf nur wenige Beschäftigte beschränkt.

Viele düstere Szenarien, die in der gegenwärtigen Reform- und Umschwungphase aufgemacht werden, gehen daher voraussichtlich auch etwas an der Realität vorbei.

Vergleichbares wird daher auch der Kritik an den entrümpelten Kriterien zur Sozialauswahl entgegengehalten, die in Gewerkschaftskreisen ebenfalls laut geworden ist. Die verbreitete Sorge, dass junge betriebliche Leistungsträger von der Sozialauswahl ausgenommen, dafür aber ältere, weniger Leistungsfähige "entsorgt" werden und dieser Regelung zum Opfer fallen, erscheint nach Ansicht der Reformen unbegründet. Dieses Risiko wäre in einigen Fällen zwar nicht gänzlich auszuschließen, die Praxis betrieblicher Arbeitsbeziehungen legt aber eher nahe, dass die Betriebsräte diese Negativauslese als Co-Manager sicher zu verhindern

wissen und darauf insistieren werden, diese Option nur in begründeten Ausnahmefällen im Sinne des Betriebszwecks zu nutzen.

Pro- und Contra-Argumente bedeuten zusammengefasst: Arbeitsrechtliche Reformen stellen auf der betrieblichen Ebene eine neue Herausforderung für die Arbeitsbeziehungen und damit für die Mitbestimmung der Betriebsräte dar. Zwar halten sich Argumente der Reformer und Gegenargumente der Skeptiker noch die Waage und die Folgen sind nicht schlüssig abzuschätzen, dennoch müssen die Betriebsräte die neuen Herausforderungen annehmen und ihre Interessenvertretungspolitik darauf abstimmen. Sie sollten im Rahmen ihrer betrieblichen Mitbestimmung aber sowohl die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer als auch der Arbeitslosen berücksichtigen und die Reform unter dieser Prämisse zu nutzen versuchen.

### **2.2.2 Institutionenreform der Bundesanstalt für Arbeit**

Die Reformvorhaben der Bundesregierung machen aber auch vor ganz anderen Toren nicht halt: denjenigen der Arbeitsämter und der Zentrale der Bundesanstalt für Arbeit selbst. Auf ihre Umorganisation zielt "Hartz III".

Die Organisationsmodernisierung der Bundesanstalt für Arbeit ist ein zentraler Hoffnungsträger, um die Arbeitssuchenden mit beschleunigtem Tempo auch wieder in Arbeit zu bringen. Nach ihrem Umbau soll sich die Bundesanstalt für Arbeit als serviceorientierter Dienstleister präsentieren, der auf die gegenwärtige Beschäftigungskrise effektiv und effizient reagiert. Auch begrifflich ändert sich daher die äußere Erscheinungsweise der Bundesanstalt für Arbeit: Sie wird künftig "Bundesagentur für Arbeit" heißen, wobei die ehemaligen Landesarbeitsämter in "Regionaldirektionen" und die örtlichen Arbeitsämtern in "Agenturen für Arbeit" bzw. "Job-Center" umgetauft werden.

Der Modernisierungsprozess beruht auf unterschiedlichen Zieldimensionen:

- operativen Verbesserungen durch die Einführung neuer leistungsfähiger Kundenzentren,
- Implementierung einer neuen Steuerung und Organisation der Zentrale,
- erneuerte Führungskultur mit Eigenverantwortung sowie

- Förderung der individuellen Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter.

Die Organisationsreform wird durchgeführt mit dem Ziel, die bisherige Input-orientierte Steuerung durch eine wirkungsorientierte Ergebnissteuerung zu ersetzen. Alles das, was inzwischen zum Standardrepertoire neuer Steuerungsmodelle in öffentlichen Verwaltungen gehört, soll auch in der Arbeitsverwaltung eingeführt werden: Steuerung über Zielvereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit, Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Ziele durch Kontraktmanagement, Controlling über definierte Kennziffern etc. Im Zentrum des Reformansatzes steht aber die Organisation moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, insbesondere die Arbeitsvermittlung. Die Modernisierung soll eine Trendwende einleiten: Fast nichts wird beim Alten bleiben, um zu gewährleisten, dass die Institutionenreform der Arbeitsverwaltung auf der Ebene ihrer Organisationsverfassung die Wirtschaftlichkeit steigert und auf der Ebene ihrer Organisationspraxis Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zeigt.

Die Reform ist folglich umfassend und der Umbauplan kann an dieser Stelle nicht vollständig präsentiert und überprüft werden. Ein zentraler Baustein, wie die Ziele erreicht werden sollen, belegt aber stellvertretend, welche Chancen der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit bieten könnte.

Um das Kerngeschäft der Arbeitsverwaltung, die Vermittlung von Arbeitslosen zu stärken, werden die sogenannten Job-Center als bürger-nahe Anlaufstellen fungieren. Dort werden die personellen Ressourcen auf die Vermittlung der Arbeitssuchenden konzentriert. In den neuen Job-Centern werden sich Fallmanager mit einem Betreuungsschlüssel von 1:75 intensiv um die einzelnen Arbeitslosen kümmern, auf ihre individuellen Bedürfnisse eingehen und mit dieser bislang unbekanntem Betreuungsintensität die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitssuchenden erhöhen. Der Fallmanager wird zu einem eigenständigen Berufsbild. Diese Intensivierung der Vermittlungsarbeit soll nach den Plänen der Bundesregierung aber nicht zu einer Erhöhung des Personalvolumens der Bundesanstalt für Arbeit führen. Diese Absicht kann nicht allein durch organisationspolitische Rationalisierungsstrategien erreicht werden. Wenn die Organisation der Arbeitsverwaltung verändert wird, muss parallel dazu das aufgeblähte Leistungsrecht vereinfacht werden. Nach der Vereinfachung des Leistungsrechts sollen Beschäftigte aus den Leistungsabteilungen freigesetzt und zu Fallmanagern umqualifiziert werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Wie von der Spitze der Bundesanstalt für Arbeit zu hören war, verfügt die Arbeitsverwaltung darüber hinaus über stille Personalreserven, die ausgeschöpft werden können, um diesen Betreuungsschlüssel zu realisieren.

Die Führung der Bundesanstalt für Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, die Organisationsreform stufenweise bis Ende 2005 durchzuführen. Wie aber Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung hierzulande oder internationale Veränderungsprozesse, z.B. in den Niederlanden beim Ausbau der "Zentren für Arbeit und Einkommen" zeigen, brauchen die Innovationsprozesse meistens mehr Zeit als vorgesehen. Die Vision einer modernisierten Arbeitsverwaltung ist aber notwendig, um das Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik an der Schnittstelle der Kunden (Arbeitssuchende wie Arbeitgeber mit freien Stellen) umzusetzen. Der altbekannte bürokratische, hocharbeitsteilige Apparat, der die Arbeitslosen meistens nur verwaltete, aber ihre Beschäftigungschancen nicht mitgestaltete, wird dies nämlich nicht leisten können.

Ob sich die Erwartung allerdings erfüllt, dass die Arbeitsämter bzw. neuen Agenturen für Arbeit oder Job-Center in Kooperation mit den kommunalen Arbeitsmarktakteuren Beschäftigungsförderung betreiben und dadurch Arbeitslose schnell wie auch kundenorientiert vermitteln, wird erst die Zukunft beweisen müssen. Von dieser kooperativen Vernetzung wird aber letztlich auch der Erfolg von "Hartz IV" abhängen: die Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

### **2.2.3 Umsteuerung der Arbeitslosenversicherung**

Zu den Gesetzesvorhaben, die Änderungen in der Arbeitslosenversicherung vornehmen, gehören zwei Maßnahmen:

- Das klassische Arbeitslosengeld (ALG) erhält den Namen ALG I, wird wie bisher als Versicherungsleistung gewährt, allerdings u.a. mit neuen Regeln für Leistungsbemessung und Anspruchsdauer.
- Das wesentlich grundlegendere Vorhaben ist aber, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzulegen und als eine neue staatliche Fürsorgeleistung auszugestalten. Nach dieser Fusion wird der Leistungsanspruch ALG II genannt werden.

Folgendes ist im Einzelnen geplant.

Das Arbeitslosengeld ist keine staatliche Versorgungsleistung. Das ALG I soll daher den Charakter der Arbeitslosenversicherung als eine gesellschaftliche Risikoversicherung stärken. Das ALG I entspricht zwar im Prinzip dem bisher bekannten Arbeitslosengeld, allerdings mit neuen Einschränkungen. Vorgesehen ist u.a. eine Begrenzung des Arbeitslosengeldanspruchs auf 12 Monate, gestaffelt nach der Dauer des Versiche-

rungsverhältnisses in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Um die schwierige Situation älterer Arbeitsloser zu berücksichtigen, können Arbeitnehmer nach Vollendung des 55. Lebensjahrs allerdings bis zu 18 Monaten Arbeitslosengeld beanspruchen. Das ALG I greift damit in Arbeitslosenrechte ein, es geht aber nicht nur darum, gewissen "Versorgungsmentalitäten" vorzubeugen. Zweierlei soll damit ebenfalls erreicht werden:

- der gängigen personalpolitisch motivierten "Frühverrentungspraxis" entgegenzuwirken und damit zugleich,
- mehr ältere Arbeitnehmer in Arbeit zu bringen (bzw. zu belassen).

Das Umsteuerungsvorhaben soll dem Trend entgegenwirken, dass ältere Arbeitnehmer frühzeitig zulasten der Solidargemeinschaft der Versicherten aus dem Erwerbsleben ausscheiden, indem sie (wie bisher) für einen längeren Zeitraum überbrückungsweise Arbeitslosengeld beziehen. Die Rücknahme dieser Praxis ist nicht nur finanztechnisch motiviert, sondern zugleich eine Reaktion auf die demografische Entwicklung, um das Beschäftigungsvolumen von älteren Arbeitnehmern zu erhöhen. Der Ist-Zustand der Erwerbstätigkeit von Älteren liegt heute bei den 55-64jährigen auf einem Prozentsatz von 37,7 Prozent, der bis 2010 auf 50 Prozent gesteigert werden soll. Die Neuregelungen beim ALG I bekräftigen daher auch die Maßnahmen im ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern gleichsam fördert (z.B. durch die Herabsetzung der Altersgrenze im Teilzeit- und Befristungsgesetz oder der Änderung der sachgrundlosen Befristung für Ältere).

Diese auf den ersten Blick sinnvolle Beschäftigungsförderung für Ältere ist bei genauerem Hinsehen aber ein kompliziertes Projekt, das auch auf einige Kritik stößt. Der latente Widerspruch, dass auf der einen Seite immer mehr ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsverhältnis gedrängt werden, aus demografischen Gründen längerfristig mehr Ältere in Beschäftigung gebracht werden müssen, ist mit diesen Regelungen sicher nicht auflösbar. Trotzdem ist anzunehmen, dass Fehlanreize, die zur vorschnellen Ausgliederung Älterer aus dem Berufsleben verleiten, partiell abgebaut werden. Zum Stein des Anstoßes wird aber ein ganz anderes Problem. Die Schattenseite der Verkürzung der Bezugsdauer von ALG I liegt darin, dass ältere Arbeitslose in der Regel nur schwer vermittelbar sind, viele von ihnen als Langzeitarbeitslose unter das ALG II fallen werden und sich folglich auf dem Sozialhilfeniveau wiederfinden (vgl. weiter unten). Diesen Zwiespalt zu lösen, darin liegt eine besondere sozial- und arbeitsmarktpolitische Herausforderung bei der Zusammenlegung von

Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum ALG II. Diese Verschmelzung soll folgendermaßen aussehen.

Das ALG II wird zu einer bedarfsorientierten und bedürftigkeitsabhängigen Leistung für die als erwerbsfähig eingestuften Personen und ersetzt die alte Arbeitslosenhilfe. Leistungen zur Eingliederung in das Erwerbsleben haben zugleich Vorrang vor Versorgungsleistungen zum Lebensunterhalt. Die neue Leistung können Erwerbsfähige zwischen 15 und 65 Jahren erhalten, die unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erwerbstätig sein können.<sup>1</sup> Träger der neuen Leistung ist die Bundesanstalt für Arbeit. Das bisherige Nebeneinander von zwei staatlichen Fürsorgeleistungen (Arbeitslosenhilfe durch die Bundesanstalt für Arbeit und Sozialhilfe durch die Kommune) soll für die Zielgruppe der Erwerbsfähigen folglich abgebaut werden und damit zugleich die bekannten Verschiebepathologien, die zwischen den beiden Fürsorgesystemen entstanden sind. Häufig gingen nämlich Kostensenkungen in einem System zulasten des anderen. Die Zuständigkeit der Kommunen beschränkt sich künftig auf die Grundsicherung im Rahmen der Sozialhilfe (nach dem BSHG) für die Nichterwerbsfähigen: dem Gewähren von Sozialgeld.

Das ALG II entspricht als eine Fürsorgeleistung finanziell in der Regel dem Sozialhilfeniveau. Ein Stufenmodell sieht allerdings vor, beim Übergang von ALG I auf ALG II materielle Härten sozialverträglich abzufedern, indem ein degressiver, auf zwei Jahre befristeter Zuschlag gezahlt wird. Alle Bezieher von ALG II sind sozialversicherungspflichtig und entrichten Beiträge zur Renten-, Pflege und Krankenversicherung. Auch darin unterschieden sich bislang Arbeitslosenhilfebezieher und Sozialhilfeempfänger.

Die Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sorgt aber auf Seiten der Betroffenen, der Gewerkschaften wie aber auch der Kommunen für Verunsicherungen:

- Arbeitnehmervertreter wie Wohlfahrtsverbände befürchten einen sozialen Kahlschlag, wenn sich die ehemalige Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau einpendelt. Die Leistungsbezieher von ALG II werden stigmatisiert, mit allen negativen sozio-kulturellen Folgeerscheinungen (bis hin zur Verschärfung der Kinderarmut).

---

<sup>1</sup> Ein Definitionsproblem, das sich hinter dieser Regelung verbirgt, dürfte alsbald für Rechtsstreitigkeiten sorgen: Was bedeutet erwerbsfähig und welches sind übliche Arbeitsmarktbedingungen? Eindeutige Antworten darauf stehen noch weitgehend aus.

- Die Kommunen befürchten eine Aushebelung ihrer erfolgreichen kommunalen Beschäftigungspolitik. Ihre Vertreter begrüßen zwar auf der einen Seite, dass die negative Kommunalisierung von Arbeitslosigkeit durch das ALG II korrigiert wird. Andererseits sind für die kommunalen Beschäftigungsförderer noch einige Fragen ungeklärt. Dazu gehört die Problemstellung, ob die gegenüber den ALG II-Bezieher einmal als Nichterwerbsfähig eingestuften Bezieher von Sozialgeld endgültig von Beschäftigungsfördermöglichkeiten ausgeschlossen sind oder ob die kommunale Beschäftigungsförderung diese soziale Ausgrenzung verhindern kann. Daraus leitet sich eine zentrale Forderung ab: Wenn die Arbeitsmarktpolitik neu justiert wird, müssen Aufgaben von Kommunen und Arbeitsverwaltung abgestimmt werden und es ist zu gewährleisten, dass die kommunale, sozialraumorientierte Beschäftigungspolitik mit gleich bleibender Qualität weitergefahren werden kann - ohne Personen mit größeren Vermittlungshemmnissen und Distanz zum Arbeitsmarkt sozial auszugrenzen.
- In diesem Zusammenhang wird darüber hinaus angezweifelt, ob ein zentralistischer Apparat wie die Bundesanstalt für Arbeit, die künftig alle Erwerbsfähigen vermitteln soll, ebenso handlungsfähig wie kommunale Arbeitsmarktakteure ist und die „Problem-arbeitslosen“ in Arbeit bringen wird.

Diese Argumentationen belegen exemplarisch, wie weit die Palette der Folgenabschätzungen reicht und erklären die Aufregung, die das Vorhaben auslöst.

Wie bei den anderen Maßnahmen aus der Reformagenda für den Arbeitsmarkt, stimmen einige politische Signale aber auch beruhigender:

- Soziale Härten werden für die Bezieher von ALG II in einer Übergangszeit ausgeglichen (s.o.).
- Das vom Bundeskabinett im Juni beschlossene JumpPlus-Programm soll als neues Jugendsofortprogramm ca. 100.000 von Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfe bedrohten unter 25jährigen neue Beschäftigungschancen eröffnen. Flankierend zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe soll mit diesem Programm auch die kommunale Beschäftigungspolitik weiterhin genutzt und gefördert werden. Vergleichbare Programme sind für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen geplant, die ebenfalls bestehende kommunale Beschäftigungsförderungsstrukturen bewahren und unterstützen sollen.

- Kommunen agieren regional, die Arbeitsverwaltung überregional bzw. bundesweit. Die Job-Center werden daher die „Erwerbsfähigen“ über die kommunalen Arbeitsmärkte hinaus vermitteln und ihre Mobilität fördern.
- Die Kommunen sollen aber an der Gestaltung und Steuerung von Job-Centern beteiligt, ihr Know-how in der Beschäftigungsförderung intensiv genutzt und Mitarbeiter aus den Kommunen sollen im Bundesauftrag vorübergehend in die Job-Center integriert werden.
- Auch im Rahmen der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden reale Beschäftigungsmöglichkeiten in einem zweiten Arbeitsmarkt bestehen bleiben, denn unzweifelhaft ist von der Illusion Abschied zu nehmen, dass alle Arbeitssuchenden in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sind. Die Betroffenen müssen auf dem zweiten Arbeitsmarkt erst die Kompetenzen erwerben können, die sie für ihre Integration in den ersten Arbeitsmarkt brauchen.

Wenngleich die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die veränderte Definition der Klientel, für die die Bundesanstalt für Arbeit und die Kommunen zuständig sind, in den Schlagzeilen der Presse und in der öffentlichen Diskussion ziemliches Aufsehen erregen, bleibt eins erst mal abzuwarten. Falls es gelingt, das neue Fürsorgesystem auszubalancieren, soziale Härten abzumildern, die Kommunen effektiv zu beteiligen und ein zweiter Arbeitsmarkt weiterhin das Tor zum ersten Arbeitsmarkt offen stehen lässt, werden sich die Folgen dieser Gesetzesreform sicherlich in sozialverträglicheren Bahnen halten als viele derzeit erwarten.

Dies leitet zu der abschließenden Überlegung über: Ist die allgemeine Verunsicherung über die Folgen der Hartz-Reform überzogen?

### **2.3 Beruhigung über die Folgen der arbeitsmarktpolitischen Reformagenda?**

Ein Fazit zum Verhältnis von Hartz-Reform und Arbeitnehmerinteressen (wie Arbeitsloseninteressen), das nach der Prüfung anderer Reformen wie der Gesundheitsreform an späterer Stelle noch erweitert wird, deckt bereits Folgendes auf.

Die arbeitsmarktpolitischen und arbeitsrechtlichen Neuregelungen sorgen durchaus für gesellschaftlichen Sprengstoff. Gerade betriebliche Interessenvertreter lernen in ihrer Interessenvertretungspraxis meistens sehr schnell auch eins: Ein Verzicht auf Rechte bringt meistens nichts, zumin-

dest dann, wenn der Verzicht nicht mit Gegenleistungen verbunden ist. Diese Erfahrung überträgt sich auch auf eine sozialstaatliche Gestaltungsphase, in der klassische Arbeitnehmerrechte zur Disposition stehen, verändert und teilweise beschnitten werden sollen. Gegenwehr oder zumindest Kritik sind daher trotz aller Einsichten in die gesellschaftspolitische Notwendigkeit der Reformagenda für den Arbeitsmarkt verständlich und müssen von den politisch Verantwortlichen aufgegriffen und ausgeräumt werden. Diese Überzeugungs- und Vermittlungsarbeit wird insbesondere noch im Bereich der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, des Kündigungsschutzes, der Befristungsregelungen und der neuen Kriterien für die Sozialauswahl zu leisten sein. Auf die Argumente, die gegen die neuen Regelungen vorgebracht werden, muss die Politik eindeutige und überzeugende Antworten geben.

Dabei sollte insbesondere transparenter werden, dass die neue Arbeitsmarktpolitik keineswegs mit einer sozialstaatlichen Kahlschlagspolitik gleichzusetzen ist, sondern dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik den Arbeitslosen auch neue Chancen bietet - und zwar im deutschen Zukunftsprogramm "Agenda 2010". Die praktische Umsetzung der Vorhaben braucht aber Zeit und erst recht für die Korrektur möglicher negativer, auch nichtintendierter Folgen, die vielleicht später sichtbar werden. Trotzdem müssen schon heute Besorgnisse und Verunsicherungen, die aus ersten Gesetzesfolgenabschätzungen resultieren, ausgeräumt und die politische Zielrichtung des Gesamtpaketes zur Reform des Arbeitsmarktes – Hartz I bis IV - noch mehr vermittelt und an der "Basis" diskutiert werden - als eine sozialdemokratische gesellschaftliche Zukunftsvision.

### **3. Gesundheitspolitik und Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme**

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung ist der Key-Player in der sozialen Sicherung und der Gesundheitspolitik. Deutschland verfügt damit über ein Ministerium, das herausgefordert ist, die Sozialpolitik "aus einer Hand" zu gestalten. Diese Politik basiert in sozialstaatlichen Umbruchszeiten auf einer bestimmten Modernisierungsphilosophie. Sie lässt sich wie folgt charakterisieren:

- Der labile Zustand der sozialen Sicherungssysteme ist das Ergebnis langjähriger gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen. Die Anforderung besteht daher heute darin, die sozialen Sicherungssysteme mit dem Ziel umzugestalten und zu stabilisieren, ihre Effektivität und Leistungsfähigkeit zu erhöhen.
- Eine Voraussetzung, um dieses Ziel zu erreichen, ist ein verändertes Verständnis von Sozialpolitik. "Ganzheitlichkeit" ist die neue Herausforderung der Sozialpolitik, die an der gesamten individuellen Biographie anzusetzen hat. Das bedeutet z.B. praktisch: Der individuelle Lebens- und Berufszyklus entscheidet über das erreichbare Rentenniveau. Sozialpolitik darf daher nicht nur darauf abzielen, den Bürgern am Ende ihres Erwerbslebens über die Rente ein möglichst auskömmliches Leben zu organisieren. Vielmehr muss frühzeitig in die Individuen investiert werden, etwa in ihre Qualifikation. Das bedeutet wiederum, dass eine moderne Sozialpolitik auch Themen wie z.B. Chancengleichheit im Bereich der Bildung, der Qualifizierung etc. aufgreifen und als Herausforderung der Gegenwart zu begreifen hat. Die sozialen Sicherungssysteme selbst müssen daher auf alle Formen von Arbeit zugeschnitten werden, auch auf die wechselnden Phasen von Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit.
- Zu einem modernen Verständnis von Sozialstaat und Sozialpolitik gehört aber auch, dass der Einzelne gefordert ist, gegenüber der Gemeinschaft Verantwortung zu übernehmen. Diese Übernahme beinhaltet Eigenvorsorge, Eigenverantwortung und Eigenbeteiligung, was aber keineswegs mit einem substanziellen Abbau des Sozialstaats gleichzusetzen ist. Das Solidaritätsprinzip behält seine Gültigkeit, muss aber neu definiert werden, denn in der Vergangenheit hat ein ausgesprochenes Anspruchs- und Verteilungdenken dazu geführt, dass das Prinzip der Selbstverantwortung verkümmerte. Richtig verstanden muss der Staat folglich neue Voraussetzungen schaffen, damit die Bürger Selbst- bzw. Eigenverantwortung übernehmen können, ohne ihnen wie bisher zuviel

abzunehmen. Unter dieser Voraussetzung kann der Solidarcharakter der sozialen Sicherungssysteme wieder gestärkt werden.

Alles das, was heute zur Reform der sozialen Sicherungssysteme getan werden muss, sollte in diesem Verständnis, das eigentlich so alt ist wie die Sozialpolitik selbst, nicht zur Abkehr vom Sozialstaat führen, aber zu einer erneuerten sozialstaatlichen Interpretation von Versorgung und Eigenverantwortung. Diese wird aber häufig noch missverstanden.

Das folgende Beispiel der Gesundheitsreform wird einige Gründe für diese Fehlinterpretation aufdecken. Diese Reform belegt recht anschaulich, wo auf dem neuen Weg die Chancen, aber auch die Hindernisse liegen, um die sozialen Sicherungssysteme durch ihre Neuordnung nachhaltig zu stabilisieren und den sozialpolitischen Modernisierungsanspruch umzusetzen.

### **3.1 Die Gesundheitsreform**

Die strukturellen und finanziellen Schwierigkeiten des deutschen Gesundheitssystems sind keineswegs neu. Auch in der Vergangenheit wurde immer wieder der Versuch unternommen, den Patient Gesundheitswesen zu therapieren. Die therapeutischen Behandlungsprobleme verschärfen sich aber angesichts schlechter konjunktureller Entwicklung, hoher Arbeitslosigkeit und demografischer Schief lagen. Das Gesundheitssystem ist an die Grenze seiner Finanzierbarkeit angelangt oder hat sie teilweise schon überschritten. Auch eine konjunkturelle Erholungsphase und sinkende Arbeitslosenzahlen würden daran nicht viel ändern. Vergleichbar zu den bekannten Problemen in der Rentenversicherung schlägt die demografische Entwicklung auch im Gesundheitswesen immer mehr durch: Während die Lebenserwartung steigt, sinkt die Geburtenrate. Die Daten der Bundesregierung lassen die Alarmglocken läuten. Heute sind 55,7 Millionen Bundesbürger erwerbstätig und 14,7 Millionen älter als 65 Jahre. Im Jahr 2050 beträgt die Zahl der Älteren 23,9 Millionen, ihr werden aber nur noch 42 Millionen Erwerbstätige gegenüberstehen. Auf einen Rentner kommen dann 1,7 Erwerbstätige.

Die Finanzierungslöcher werden stets größer, mit der Konsequenz, dass sie entweder durch hohe Krankenkassenbeiträge (und damit steigende Arbeitskosten) geschlossen oder die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (im folgenden GKV), also das Versorgungsniveau drastisch gekürzt werden müssten. Beides sind keine akzeptablen Wege, weder aus ökonomischer noch aus gesundheitspolitischer Perspektive.

Die Finanzierungsschwierigkeiten eskalieren aber auch, da sich das Gesundheitswesen keineswegs in einem ausgewogenen Zustand befindet, sondern Schwachstellen aufweist und die enormen Finanzmittel, die in das System einfließen, zum Teil ineffizient verwendet werden. Was bedeutet das?

Das deutsche Gesundheitswesen ist schlecht ausbalanciert. Gravierende Qualitäts- sowie Versorgungsmängel, die sich in Fehl-, Über- wie Unter-versorgung niederschlagen, kennzeichnen die Infrastruktur des Gesundheitssystems:

- Die sozialräumlichen medizinischen Angebotsstrukturen und die regionalen Unterschiede in den Systemeffizienzen variieren erheblich und infolgedessen stehen den Patienten sehr unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, diese gesundheitliche Infrastruktur zu nutzen.
- Qualitätsdefizite kann der Patient meistens subjektiv nicht erkennen, z.B. aufgrund seines guten Verhältnisses zum Arzt. Objektiv steht aber fest, dass Geldmittel häufig schlichtweg sinnwidrig für die falschen oder zumindest unnötigen medizinischen Leistungen ausgegeben werden.
- Die Folgen dieser Verschwendung sind nach der Einschätzung der Bundesregierung schwerwiegend: Abgesehen von den negativen Auswirkungen auf die Gesundheit bzw. den Krankheitsverlauf der Patienten entstehen dadurch Kosten, die auf ca. ein Viertel der Ausgaben der GKV und das bedeutet pro Jahr rund 35 Milliarden Euro zu beziffern sind.

Das Gesundheitssystem muss folglich zwingend umgestaltet werden. Die Bundesregierung legte daher im Mai 2003 ihren Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Gesundheitswesens vor. Im Anschluss an diesen Entwurf verständigten sich die im Bundestag vertretenen Fraktionen, die Bundesministerin für Gesundheit und Soziales sowie Vertreter der Länder im Rahmen von sogenannten Konsensverhandlungen auf die Eckpunkte der Gesundheitsreform. Einige wesentliche Schwerpunkte sollen im Folgenden dargestellt und kritisch gewürdigt werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die Vorstellung und Bewertung des umfangreichen Gesamtpakets zur Gesundheitsreform würde den Rahmen dieser Publikation zweifellos sprengen.

### 3.1.1 Zentrale Reformmaßnahmen

Ein grundlegendes Ziel der Gesundheitsreform besteht darin, die Voraussetzungen für *eine optimierte Qualitätssicherung* zu schaffen und den Qualitätsgedanken zu stärken.

Dazu gehört mehreres, aber als erstes wird von den Ärzten künftig eine Pflicht zur Weiterqualifizierung eingefordert. Die Ärzteschaft gehört zu den wenigen Berufsständen in Deutschland, die nicht zur permanenten Weiterbildung verpflichtet sind. Einem deutschen Arzt, einmal ausgestattet mit der Lizenz zum Praktizieren, bleibt es bislang selbst überlassen, ob er sich regelmäßig fortbildet. Im Rahmen der Fortbildungspflicht soll auch gewährleistet werden, dass ein Arzt nicht nur Qualifizierungsmaßnahmen der Pharmaindustrie nutzt, sondern auch interessenunabhängige Qualifizierungsformen in Anspruch nimmt. Im Vordergrund steht demnach die kontinuierliche Fortbildung als Qualitätssicherungsstrategie. Wird diese Verpflichtung missachtet und der kassenärztlichen Vereinigung keine entsprechenden Fortbildungsnachweise vorgelegt, drohen sogar unterschiedliche Sanktionsmechanismen. Sie können im schlimmsten Fall bis zum Entzug der Zulassung reichen, führen aber zumindest zu Vergütungsabschlägen.

Eine weitere gesundheitspolitische Innovation soll zur Qualitätssicherung im Gesundheitswesen beitragen: die *Einrichtung eines deutschen Zentrums für Qualität in der Medizin*, das insbesondere Behandlungsleitlinien entwickeln soll. Das Institut wird von einer unabhängigen Stiftung für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen gegründet werden.

Die Varianz von Möglichkeiten, ein solches Institut auszugestalten, ist relativ breit. Das Vorhaben ist aber keineswegs so neu wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Andere Länder in Europa sowie die USA verfügen bereits über ein zentrales Institut, in dem hochkarätige Experten zusammenarbeiten und Therapievorschläge für bestimmte Krankheiten entwickeln. Diese Erfahrungen können bei der Konzeption des deutschen Instituts genutzt werden. Ziele und Aufgabenstellungen sind u.a.: Sicherung des medizinischen Erkenntnisstandes zu Therapien, Gutachtertätigkeiten in Qualitätsfragen, Bürger- bzw. Patienteninformation etc. Das Institut soll folglich therapeutische Orientierungen vorgeben, ohne die freie Arztwahl oder die Therapiefreiheit des Arztes grundsätzlich einzuschränken. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, eine therapeutische Benchmark zu setzen. Das Set von anerkannten therapeutischen Leitlinien, das die Institutsexperten zu bestimmten Krankheiten entwickeln, ermöglicht somit dem Patienten, die Behandlungsweise seines Arztes kritischer zu prüfen

und den Arzt, trotz aller Unsicherheit eines medizinischen Laiens, mit diesen Erkenntnissen zu konfrontieren.<sup>1</sup>

Solche Qualitätssicherungsstrategien können die Reform des Gesundheitswesens aber nur flankieren. Sie verändern noch nichts an den Versorgungsstrukturen. Um die Versorgungsstrukturen neu zu organisieren, soll das Gesundheitswesen mit dem Ziel einer integrierten, effizienten Versorgung umgesteuert werden. Unterschiedliche Vorhaben werden dazu einen Beitrag leisten, von denen folgende hervorzuheben sind.

Ein Konzept, um die Versorgung der Patienten zu rationalisieren, ist die *Stärkung des Hausarzt-systems*, d.h. der hausarztzentrierten Versorgungsformen. Der Hausarzt wird den Patienten durch das Gesundheitswesen lotsen und die therapeutischen Leistungen von Fachärzten und anderen Gesundheitsanbietern maßgeblich koordinieren. Um den Patienten auf das Hausarztprinzip zu verpflichten, werden bestimmte Anreize eingeführt. Fachärztliche Leistungen werden mit Fallpauschalen belegt und der direkte Gang zum Facharzt, ohne vorherige Konsultation des Hausarztes, bringt somit finanzielle Nachteile, während die Beachtung des Hausarztprinzips zu einem finanziellen Bonus führt. Die hausarztzentrierte Versorgungsform beruht folglich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, wer sich jedoch gegen dieses Versorgungskonzept entscheidet, muss dafür auch mehr bezahlen. Mit der Hausarztorientierung wird im Ergebnis die Erwartung verknüpft, dass der Wegfall häufig festzustellender Mehrfachuntersuchungen sowie der Abbau einer fachärztlichen Überversorgung zur Kostensenkung im Gesundheitswesen beitragen. Dieses Vorhaben setzt aber eins voraus: eine hohe fachliche Qualifikation der Hausärzte, ein kontinuierliches Update ihres medizinischen Wissens, das durch die regelmäßige Fortbildung gewährleistet werden soll. Auch aus diesem Grund wird die aufgezeigte Pflicht zur interessenunabhängigen Weiterbildung eingeführt.

Im Gegenzug sollen die *Informationsrechte des einzelnen Patienten* gestärkt, die Patientensouveränität erhöht werden. Ein Instrument, um dieses Ziel zu erreichen, sind beispielsweise die Patientenquittungen zu den Leistungen, die der Arzt (oder das Krankenhaus) erbracht hat und zu den Kosten, die dadurch entstanden sind. Ein anderes liegt in der Nutzung der modernen Informationstechnologie, z.B. in der Einführung einer sogenannten intelligenten Gesundheitskarte. Auf ihr sind Daten entsprechend der bisherigen Krankenversicherungskarte gespeichert, auf freiwilliger Basis aber auch Grundinformationen wie Blutgruppe, chronische Erkrankungen, Medikamente und Therapien etc.

---

<sup>1</sup> Die Leitlinien und Therapiekonzepte werden beispielsweise via Internet abrufbar sein.

Zur Neuorganisation der Versorgungsstrukturen zählt darüber hinaus die *Öffnung der Krankenhäuser für ambulante Leistungen*. Zweierlei ist beabsichtigt: einerseits die Teilöffnung der Krankenhäuser bei hochspezialisierten medizinischen Leistungen, andererseits aber auch die Öffnung im Falle einer regionalen ärztlichen Unterversorgung. Wie notwendig diese Öffnung ist, unterstreichen z.B. die Probleme der medizinischen Versorgung in einigen ostdeutschen Regionen. Dort ist die Verfügbarkeit von praktizierenden Ärzten teilweise defizitär, die Arztdichte zu gering. Der Sicherstellungsauftrag in der medizinischen Versorgung, im übrigen eigentlich eine Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigung, wird demnach nicht hinreichend erfüllt.

Zusätzlich können sogenannte interdisziplinär ausgerichtete und unternehmerisch geführte *Gesundheits- bzw. Versorgungszentren* eingerichtet werden. Dies sind Einrichtungen, in denen ärztliche und nichtärztliche Heilberufe dem Patienten eine Versorgung aus einer Hand anbieten.

Die knappe Skizze zur Neugestaltung einer integrierten medizinischen Versorgungslandschaft zeigt, auf welchem Wege die Effektivität und Effizienz im Gesundheitswesen erhöht werden soll. Das Vorhaben zielt auf die Rationalisierung der medizinischen Versorgung, was aber immer noch nicht ausreicht, um der Kostenexplosion im Gesundheitswesen Einhalt zu gebieten.

Auf den einzelnen Patienten wird auch mehr Eigenverantwortung und vor allem Eigenbeteiligung zukommen. Diese Maßnahmen treffen im Gegensatz zur Modernisierung der Versorgung bei den Bürgern, Patienten, Arbeitnehmern auf die wenigste Gegenliebe und liefern daher Anlass zu einem äußerst kontrovers geführten Dialog.

Das Projekt Gesundheitsreform ist auch ein Einsparvorhaben, zu dem es kaum Alternativen gibt, wenn Gesundheit in Deutschland ein finanzierbares Gut bleiben soll.<sup>1</sup> Zum modern verstandenen Sozialstaatsprinzip gehört nach der Auffassung der politischen Reformakteure die Eigenverantwortung. Im Spiegel der Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens wird daher die *Eigenbeteiligung als sozialstaatliche Interpretation von Eigenverantwortung* verstanden.

---

<sup>1</sup> Auch die geplanten Umfinanzierungen durch Steuerzuschuss bei gesellschaftlichen Leistungen reichen nicht aus, um die Kostenexplosion zu entschärfen. "Versicherungsfremde" Leistungen der GKV sollen nämlich umgeschichtet, d.h. steuerfinanziert werden, z.B. das Mutterschaftsgeld. Um die Umfinanzierungen gegenzufinanzieren, wird die Tabaksteuer stufenweise angehoben.

Die Patienten sollen in diesem Verständnis mehr für ihre Gesundheit aufwenden. Beispielsweise werden:

- nicht verschreibungspflichtige Arzneien von Ausnahmefällen abgesehen nicht mehr erstattet;
- die Versorgung mit Sehhilfen begrenzt;
- Zuzahlungsregelungen neu definiert (z.B. 10 € pro Quartal bei ärztlicher Behandlung unter Berücksichtigung bestimmter Belastungsgrenzen);
- der Zahnersatz aus dem Leistungskatalog der GKV ausgegliedert und der entsprechende Beitrag von den Versicherten alleine gezahlt, entweder in der GKV oder privaten Krankenversicherung.

Treffen solche Regelungen aber auf Verständnis in der Bevölkerung und bei den Beschäftigten? Dieser Frage wird im Folgenden intensiver nachgegangen.

### **3.1.2 Einwände gegen die Gesundheitsreform**

Die neuen Eigenbeteiligungsregeln haben den Blick kritischer Reformbeobachter auf die Folgen der geplanten Gesundheitsreform geschärft. Ein entscheidendes Argument wird gegen die neuen Zuzahlungsmodalitäten ins Feld geführt: Die Eigenbeteiligung der Patienten ist bereits im derzeitigen Gesundheitssystem kein Fremdwort, sondern existiert in vielfältigen Formen wie z.B. bei der Versorgung mit Sehhilfen, beim Zahnersatz, bei der stationären Behandlung im Krankenhaus und den Rezeptgebühren. Eine Steigerung der Eigenbeteiligungen wird nach der Auffassung der Skeptiker die Haushalte weiter belasten, mit dem Resultat, dass die Konsumbereitschaft sinkt. In Folge könnte das Vorhaben die Konjunktur ungünstig beeinflussen, d.h. nichts anderes, ein weiterer Faktor sein, dass sie in Deutschland nicht anspringt.

Ein weiteres Konzept gehört in diesem Zusammenhang ebenfalls zur Neuordnung der Finanzierungsmodalitäten im Gesundheitswesen: Die besonders heftig umstrittene *Finanzierung des Krankengeldes*. An ihr lässt sich einmal mehr die kontroverse Auseinandersetzung über diese Umorientierung im Gesundheitswesen festmachen. Das Krankengeld bleibt zwar Leistung der GKV, nur mit dem Unterschied, dass der Versicherte seinen Beitrag künftig selbst zahlt. Gegen diesen Finanzierungsmodus werden vergleichbare Argumente vorgebracht. Wenn die Be-

schäftigten in Zukunft selbst die Beiträge zum Krankengeld tragen sollen, kommen die Mittel, die dafür aufgebracht werden müssen, der Konjunktur nicht mehr zu Gute.

Wirtschaftsexperten bleiben deshalb in Bezug auf die konjunkturellen Auswirkungen der Gesundheitsreform skeptisch, und zwar aus folgenden Gründen:

- Zwar ist z.B. das Vorhaben begrüßenswert, durch die Umfinanzierung des Krankengeldes die Beitragssätze stabil zu halten oder im günstigsten Fall zu senken. Wenn der Beitragssatz aber um ca. 0,4 Prozent ansteigen wird, ist die Krankengeldumfinanzierung konjunkturpolitisch nicht unproblematisch, da die Arbeitnehmerhaushalte zusätzlich belastet werden. Das eingangs erwähnte Timing-Problem scheint wieder durch: Im Idealfall müssten zunächst die Lohnnebenkosten gesenkt werden, um die Konjunktur zu fördern und dann erst könnte eine Gesundheitsreform durchgeführt werden, die zu zusätzlichen Belastungen führt (vgl. Kapitel 1).
- Es gibt aber noch ein weiteres Argument, das Wirtschaftsexperten in die Diskussion einbringen. Die Krankengeldumfinanzierung wird möglicherweise nicht wie die anderen Reformmaßnahmen anreizkompatibel wirken. Derjenige, der keine Lohnfortzahlung mehr erhält, ist im Zweifel tatsächlich ernsthaft krank und wird nicht wie in anderen Fällen, wie etwa bei der Rezeptgebühr oder beim "Fachärztehopping" prüfen, ob er die Leistungen tatsächlich beansprucht. Während solche Maßnahmen demnach unter Anreizgesichtspunkten (sprich: Eigenverantwortung) durchaus vernünftig sind und Kosten zu senken vermögen, sind die Folgen der Krankengeldumfinanzierung unter konjunktur- und anreizpolitischen Gesichtspunkten weniger eindeutig.
- Für alle Maßnahmen gilt: Einkommensvorteile durch Steuersenkungen könnten mit den unterschiedlichen Formen der finanziellen Eigenbeteiligung teilweise aufgezehrt werden, zumindest tragen sie nicht dazu bei, dass das Sparverhalten zugunsten von mehr Konsumbereitschaft weicht.

Das ist aber nur die ökonomische Seite der Medaille. Manchmal fallen die Vorwürfe gegen die Gesundheitsreform auch noch schärfer aus. Wenn Eigenverantwortung gleich Eigenbeteiligung heißt, bedeutet dies für Kritiker der Gesundheitsreform auch einen langsamen Abschied von der paritätischen Finanzierung der sozialen Sicherungen durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Den politischen Konzepten wird in diesem Zusammenhang angelastet, dass Kosten und Lasten einseitig auf die Arbeitnehmer

abgewälzt und nur die Arbeitgeber entlastet werden, obwohl die Konjunktur dadurch trotzdem nicht gefördert wird. Die veränderten Finanzierungsmodalitäten im Bereich des Krankengeldes sind dazu ein Einstieg.

Sind diese Einwände und Vorbehalte gegenüber der Gesundheitsreform gerechtfertigt und haltbar? Den einkommens- und konjunkturpolitischen Vorbehalten gegenüber den neuen Formen der Eigenbeteiligung halten die politischen Reformer entgegen:

- Die Versicherten würden kaum Beitragssätze von ca. 15 Prozent akzeptieren, insbesondere dann nicht, wenn wie bisher einige Zuzahlungen ohnehin selbst aufgebracht werden müssen. Ohne Eigenbeteiligung wäre dieser Beitragssatz indes schon bald Realität. Dagegen werden die Beiträge als Folge der Gesundheitsreform schon bald sinken, zumindest nach dem erklärten Willen der Reformakteure.
- Die Beachtung des Hausarztprinzips wird finanziell "belohnt".
- Chronisch Kranke und sozial Schwache werden von Eigenbeteiligungskosten entlastet. Die Reform ist folglich keine "unsoziale".
- Auch die geplante Umfinanzierung des Krankengeldes wird in einem weniger ungünstigen Lichte gesehen. In der politischen Diskussion über das Krankengeld lagen zwei strategische Optionen auf dem Tisch: die Herausnahme des Krankengeldes aus dem Leistungskatalog der GKV mit einer eigenständigen Krankengeldversicherung oder der Verbleib des Krankengeldes im Katalog der GKV als eine Leistung, die auch eine Entsprechung zum eigenen Einkommen hat. Das Krankengeld bleibt nach den Konsensverhandlungen in der GKV und wird als soziale Grundsicherung nicht abgeschafft, sondern nur anders finanziert, indem die Beiträge in Zukunft allein vom Arbeitnehmer getragen werden. Bei der Kritik, Lasten auf die Arbeitnehmer abzuwälzen, wäre indes in Rechnung zu stellen, dass der Arbeitnehmer in den Genuß der Lohnfortzahlung kommt, und diese Kosten trägt der Arbeitgeber.

Aus politischer Sicht erscheinen die geplanten Reformen daher gerechtfertigt und notwendig, um das Gesundheitssystem zu retten, auch wenn ihre konjunkturpolitischen Auswirkungen nur unscharf abschätzbar sind und in einer Übergangsphase konjunkturpolitisch kontraproduktiv wirken könnten. Dieses Risiko muss in Kauf genommen werden.

Welche Seite hat nun Recht? Die Gegner oder die Befürworter der neuen Finanzierungsmodelle auf der Grundlage von mehr Eigenbeteiligung? Noch ist kaum seriös zu prognostizieren, wie die Gesundheitsreform in

konjunktur- und sozialökonomischer Hinsicht durchschlagen wird. Dies können erst systematische wissenschaftliche Modernisierungsfolgenabschätzungen nachweisen, nachdem diese Maßnahmen implementiert sind. Je nachdem, wer dann Recht behält, wären ggf. auch wieder Systemkorrekturen vorzunehmen.

### **3.1.3 Neue Systemsteuerung und Systemwechsel: eine Perspektive**

Im Vorangegangenen wurden die ersten Eingriffe in das Gesundheitssystem aufgezeigt, die den Zusammenbruch des deutschen Gesundheitssystems aufhalten und die Gefahr verringern sollen, dass die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber einem überbelegten Gesundheitswesen schwindet. Deswegen sollen die vorgestellten Sofortmaßnahmen ergriffen bzw. Korrekturen durchgeführt werden, die eine sinnvollere Verwendung der Finanzmittel garantieren, die in das System hineinfließen. Eine Gesundheitsreform, die Namen verdient, kann auf dieser Reformstufe aber nicht stehen bleiben.

Eine Misere des deutschen Gesundheitssystems liegt in einem fehlerhaften Steuerungssystem, das eben zu Über-, Unter- und Fehlversorgung geführt hat. Bislang gab es aber eine quasi stillschweigende gesellschaftliche Übereinkunft, nicht übermäßig steuernd in das Gesundheitssystem einzugreifen. Ohne eine neue und tiefgreifendere Steuerung ist das System langfristig aber nicht mehr haltbar. Wie kann diese Umsteuerung erfolgen?

Welche Maßnahmen unabdingbar zu dieser neuen Steuerung gehören, dazu thematisieren auch Vertreter der Arbeitnehmerschaft Vorstellungen. Ein Argument wurde bereits benannt. Danach ist sicherzustellen: Die Folgen der Gesundheitsreform dürfen nicht nur den Beschäftigten bzw. Krankenversicherten weitere Lasten aufbürden. Dies ist der Ausgangspunkt ihrer Argumentation und eine wesentliche Voraussetzung, die Gesundheitsreform gesellschaftspolitisch mitzutragen. Daran schließt sich eine weitere Forderung an. Im Rahmen der Gesundheitsreform ist auch der Lobbyismus der Ärzteschaft (die Macht der Kassenärztlichen Vereinigungen) und der Pharmaindustrie zu durchbrechen. Gegen diesen Lobbyismus im deutschen Gesundheitssystem anzukämpfen, ist sicher kein leichtes, aber ein notwendiges Unterfangen, dem sich die Politik stellen muss.

Erste Schritte, die in diese Richtung gehen, werden in der Gesundheitsreform aber bereits im Rahmen der Modernisierung der Systemsteuerung unternommen. Dazu zählen u.a.:

- Der medizinische Sicherstellungsauftrag soll durch eine ausreichende Ärztezahl und ein hinreichendes medizinisches Angebot gewährleistet werden. Dies wird als eine zentrale Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigungen nachdrücklich unterstrichen. Diese darf nicht nur zur "Abrechnungsstelle" degenerieren, sondern muss eine konkret definierte sozialräumliche Steuerungsfunktion und Zuständigkeit besitzen. Diese Zuständigkeit, d.h. die Sicherung der medizinischen Versorgung, soll künftig in enger Kooperation mit den Krankenkassen erfolgen, wozu die gesetzlichen Krankenkassen nicht zuletzt ein professionelles Management benötigen und einrichten sollen.
- Die Organisationsstrukturen der Kassenärztlichen Vereinigungen werden modernisiert und ebenfalls in diesem Sinne professionalisiert.
- Kassenartübergreifende Fusionen sollen möglich werden und für die verschiedenen Kassenarten werden gleiche Wettbewerbsbedingungen durch die Harmonisierung des Mitgliedschafts- und Organisationsrechts geschaffen.

Daneben werden zahlreiche andere Innovationen im Organisations-, Vertrags- und Leistungsrecht mit dem Ziel durchgeführt, die starren Organisationsstrukturen im Gesundheitswesen zu reformieren.

Die Gesundheitsreform braucht indes noch Umorientierungen, die wesentlich weiter gehen: Das bedeutet nichts anderes als eine Systemumstellung bzw. einen grundlegenden Systemwechsel. Wenn aber bereits nahezu jedes Detail einzelner Maßnahmen, bei denen es sich manchmal weniger um eine wirkliche Reform als vielmehr nur eine notwendige Korrektur handelt, zu erheblichen politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen führen, ist der Systemwechsel ein Projekt, das die Wogen erst recht hochschlagen lässt.

Angesichts der Finanzierungsprobleme der GKV liegt nämlich das Vorhaben nahe, ihre Finanzierungsbasis zu verbreitern, da sich gesunde Beserverdienende, Beamte und Selbstständige nach wie vor aus der Solidargemeinschaft verabschieden und in eine private Krankenversicherung überwechseln können. Zu prüfen ist daher, mit welchen Modellen die Basis der Versicherten und damit die Finanzierung der GKV verbreitert werden könnten und was die jeweiligen Vor- und Nachteile sind.

Spätestens im Anschluss an die Ergebnisse der Rürup-Kommission werden zwei grundsätzliche Modelle auf der politischen Tagesordnung stehen: das "Kopf-Pauschalen-Modell" bzw. das "Gesundheitsprämienmodell" oder alternativ eine "Beschäftigten- bzw. Bürgerversicherung". Was

bedeutet das im Einzelnen? Unterzieht man die Modelle einem Vergleich, unterscheiden sie sich im Kern wie folgt:

- Im *Kopf-Pauschalen-Modell* zahlen die Versicherten unabhängig vom Einkommen eine pauschale Gesundheitsprämie (von z.B. etwa rund 200 Euro). Das Konzept zielt folglich auf eine Entkoppelung der Finanzierung der Gesundheitskosten von den Löhnen ab. Da aber soziale Härtefälle bzw. Geringverdiener zu berücksichtigen sind, die diese Summe nicht aufbringen können, müsste ein sozialer Ausgleich aus Steuermitteln finanziert werden. Nach Schätzungen der Rürup-Kommission wären daher etwa 20 Milliarden Euro aus Steuermitteln aufzubringen, um diesen Sozialausgleich zu finanzieren.
- Die Einrichtung einer *Bürger- bzw. Beschäftigtenversicherung* wäre eine weniger einschneidende Neuausrichtung, sondern eher eine Weiterentwicklung der Prinzipien der klassischen gesetzlichen Krankenversicherung. Diese neue Versicherung würde Erwerbstätige mit unterschiedlichen Arbeits- und Einkommensformen integrieren, d.h. eben auch Beamte, Selbstständige, Freiberufler etc. und erschließt somit unterschiedliche Einkommensquellen aus Erwerbstätigkeit. Die Basis zur Finanzierung der GKV verbreitert sich in diesem System im Vergleich zum heutigen ebenfalls erheblich.

Die Debatte um einen Systemwechsel ist inzwischen eröffnet und die Protagonisten des einen oder des anderen Modells tragen ihre jeweiligen Argumente vor. Da es sich um einen grundlegenden Systemwechsel handelt, verlaufen die Debatten nicht nur zwischen, sondern selbst innerhalb der Parteien kontrovers. Die Folgenabschätzungen zu den beiden Modellen sind vielfältig und beziehen sich auf die Belastungen für Bürger, Arbeitskosten und Konjunktur sowie ihre generelle Finanzierbarkeit. Diese Bewertungen und Prognosen sollen an dieser Stelle nicht vertieft werden. Selbst die Experten der Rürup-Kommission sind noch uneinig über den richtigen Weg, allerdings ist auch eins klar geworden: Beide Konzepte sind zukunftssträchtiger als das gegenwärtige kollabierende Krankenversicherungssystem.

Welche Perspektiven hat die Gesundheitsreform zusammengefasst? Die Bundesregierung geht davon aus, dass ihr Reformpaket die gesetzliche Krankenversicherung im Jahr 2004 um 10 Milliarden Euro, im Jahr 2007 schon um 23 Milliarden Euro entlasten könnte. Der durchschnittliche Beitragssatz zur GKV soll dann auf 13,6% (2004) und später auf unter 13% fallen.

Längerfristig wird dieser Trend aufgrund des kostenintensiven medizinisch-technischen Fortschritts und der demografischen Entwicklung aber nicht anhalten. Die Gesundheitsreform, d.h. die Umsteuerung muss weitergehen. So meldete die F.A.Z. im Juli diesen Jahres zu Recht: " Nach der Reform ist vor der Reform". Über die aktuelle Debatte zu neuen Steuerungsinstrumenten hinaus, die die Dynamik der Ausgabenentwicklung als Sofortmaßnahmen erst einmal stoppen, stehen einschneidende Entscheidungen zu einer Neuorientierung im Gesundheitswesen noch aus. Sie sind langfristige Projekte. Die aktuelle Diskussion um einen Systemwechsel in der GKV ist aber ein Beispiel für die Zielrichtung, in der diese gesellschaftliche Debatte münden wird.

Eine weitere Maxime sollte aber ebenfalls für die Gesundheitsreform richtungsweisend sein: Sie darf in der Bevölkerung nicht den Eindruck vermitteln, dass Krankheit künftig stets "bestraft", die Nichtinanspruchnahme des Gesundheitswesens aber belohnt wird. Die gesundheitspolitischen Folgen könnten ansonsten fatal ausfallen und das Reformziel in sein Gegenteil verkehren.

### **3.2 Ausblick: Reformarbeit ohne Ende**

Im Rahmen der Gesundheitsreform sind die Stichworte Strukturreform und Systemwechsel bereits gefallen. Es geht folglich heute nicht mehr um kleine, eher kosmetische Reparaturen, sondern um Grundlegenderes. Wie die Gesundheitsreform belegt, wird trotzdem um jedes Detail der einzelnen Reformen gerungen: zwischen den Parteien wie auch zwischen Politik und organisierten Interessenverbänden. Manche Aufregung über den einen oder anderen Reformbaustein ist zwar aus der Perspektive der jeweiligen Interessen, die dahinter stehen, verständlich. Im Blickfeld bleiben oder besser: erst kommen sollte aber der gesamte Umbau des deutschen Sozialstaates.

So zeichnet sich aber ab, dass die Umsetzung der Vorschläge der Rürup-Kommission zum mindestens ebenso schwierigen Unterfangen wie die Arbeitsmarkt- und Gesundheitsreform wird:

- Auch das Rentensystem muss nach der Reform von Riester aus dem Jahre 2001 erneut nachjustiert werden. Die Einnahmenseite in der Rentenversicherung ist in eine Schieflage geraten, da sich das demografische Problem noch schärfer darstellt als angenommen. Einige Weichenstellungen hat die SPD auf ihrem letzten Berliner Parteitag schon vorgenommen, so etwa mit dem Beschluss, einen sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor im Rentensystem einzuführen. Inwieweit es politisch

opportun und durchsetzbar sein wird, ein erhöhtes Renteneintrittsalter zu definieren, diese Debatte ist aber noch alles andere als abgeschlossen.

- Das nächste soziale Sicherungssystem steht ebenfalls schon auf der politischen Tagesordnung. Die Pflegeversicherung schreibt aufgrund des Demografieproblems rote Zahlen und auch hier scheiden sich die Geister, durch welchen Systemwechsel die Pflegeversicherung zukunftsfähig gemacht werden kann, ohne die Pflegebedürftigen künftig wieder in die Sozialhilfe zu treiben. Verschiedene Umfinanzierungsmodelle sind bereits in der Diskussion. Wenn das Leistungsniveau der Pflegeversicherung aber erhalten und die Beitragssätze gleichzeitig nicht steigen sollen, wird auch dieses Reformprojekt zu einem schwierigen Spagat führen.

Bei allen noch ausstehenden Reformen stehen neben den konkreten Gestaltungsmaßnahmen vor allem die Finanzierungsgrundlagen für den Sozialstaat Deutschland im Vordergrund. Nicht wenige Wirtschaftsexperten plädieren daher für eine generelle Marschrouten, wenn Reformen in den sozialen Sicherungssystemen durchgeführt werden. Verschiedene, besonders auch die versicherungsfremden Leistungen wären danach über Steuern, und nicht über Sozialbeiträge zu finanzieren, weil dieser Modus eine wesentlich breitere Bevölkerungsschicht in die Finanzierung der sozialen Sicherung einbezieht.

Dieses Modell kann auch die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen. Das Konzept nimmt den Betrieben den Druck hoher Lohnkosten, die häufig dazu führen, dass die Arbeitgeber eher modernisieren und rationalisieren anstatt zusätzliche Beschäftigte einzustellen. Aber auch ein zweites könnte damit erreicht werden: eine ausgeglichene Verteilung der Belastungen in der Gesamtbevölkerung. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in Deutschland relativ hohe Beitragssätze zur Sozialversicherung anfallen, hingegen die Steuerbelastungen eher unterdurchschnittlich ausfallen. Auch vor diesem Hintergrund scheint die Umsteuerung gerechtfertigt, um mit einer Integration steuerfinanzierter Beiträge in die jeweiligen sozialen Sicherungssysteme eine gesündere "Mischfinanzierung" zu erreichen, die zugleich die Lohnnebenkosten zu senken vermag.

Die Arbeitsmarktreform, besonders aber die Reform der sozialen Sicherungssysteme zeigen, dass die Bundesregierung auf mehreren Baustellen tätig ist, die aber zu einem Gesamtgebäude gehören, das in nicht allzu ferner Zukunft fertig gestellt werden muss. Für viele Bauvorhaben ist aber noch keine Baugenehmigung erteilt worden. Die Einzelprüfungen

sollten daher nicht das Design der kompletten Architektur übersehen, die ihnen zugrunde liegt. Das scheint gegenwärtig zeitweilig zu passieren und so manch einer verliert den Überblick, wie sich der Baufortschritt auf der einen Baustelle auf das geplante Gesamtprojekt auswirkt. Manche vermögen darin sogar überhaupt gar keine Architektur mehr zu erkennen.

Mit einigen konzeptionellen Aussichten auf den weiteren Weg im Umbau des Sozialstaats soll daher die Prüfung der Reformvorhaben abschließen.

#### **4. Aussichten: der Kurs zum Umbau des Sozialstaats**

Deutschland ist in eine ökonomische und sozialpolitische Krise geraten, in der wirtschaftliches Nullwachstum droht und die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme zusehend schrumpfen. Ursachen sind die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die schlechte Konjunktur, die Überalterung der Bevölkerung, Schwachstellen und Missstände in der sozialen Versorgung und Sicherung der Bürger.

Die Bundesregierung wagt daher das knifflige Experiment, den drohenden "Bankrott" der sozialen Sicherungssysteme aufzuhalten und gleichzeitig mit verkrusteten Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik zu brechen. Dazu werden Reformen durchgeführt, die ein sozialverträgliches Antlitz behalten sollen, wenngleich nicht jeder Reformbeobachter diesen Gesichtszug in allen Modernisierungsmaßnahmen zu erkennen vermag. Hinter dieser Wahrnehmung stehen aber nicht etwa Fehlinterpretationen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformkonzepte, sondern eher eine begründbare Umsicht bzw. Vorsicht: Jeder Abbau des Sozialstaats würde soziale Konfliktpotenziale verschärfen und kaum zum erhofften wirtschaftlichen Aufwärtstrend beitragen. Die Reformen fordern der Bevölkerung aber trotzdem eine gewisse "Opferbereitschaft" ab, die aber eine fast schon natürliche Übergangserscheinung ist, wenn die passive sozialstaatliche Versorgungsmentalität einer aktivierenden Sozialstaatspolitik bzw. Gesellschaftspolitik weichen soll, die den Bürgern manchmal mehr Eigenverantwortung abverlangt als sie in weniger krisengeschüttelten Zeiten gewohnt waren.

Die Erneuerung des Sozialstaats verläuft daher alles andere als in einem konfliktfreien Raum. Auseinandersetzungen zwischen Politik und gesellschaftlichen Interessengruppen bestimmen das Reformklima und unterschiedliche Lobbygruppen versuchen, die Reformkonzepte zu beeinflussen, um ihre Besitzstände zu wahren. Das Vorhaben, den Sozialstaat zu reformieren, ist folglich kompliziert, die politischen Vorstöße sind manchmal sehr unbeliebt. Kurzum: die Arbeit auf der Baustelle Sozialstaat ist keine einfache und wird daher auch zeitweilig mit einer ausgesprochen hektischen Betriebsamkeit verrichtet.

Das hat für das Publikum, das dem Geschehen mit Anspannung zusieht, Konsequenzen. Von verschiedenen Seiten und aus unterschiedlichen Blickwinkeln werden alle denkbaren Reformvorschläge tagtäglich hyperaktiv diskutiert; sie sind aber schon morgen nicht selten wieder der Schnee von gestern. Liegen die Reformkonzepte aber auf dem Tisch, wird, wie das Beispiel der Gesundheitsreform zeigt, händeringend nach Kompromissformeln gesucht. Wenn die politischen Gräben danach schon

überwunden scheinen, ist immer noch keineswegs ausgemacht, dass die Reformen im weiteren politischen Prozedere tatsächlich wie verabredet gesetzlich umgesetzt werden. Dahinter verbergen sich einerseits Profilierungsinteressen von Politikern aus Regierungskoalition wie Opposition, aber auch die Tatsache, dass eben keine Patentrezepte zum Umbau des Sozialstaats ausfindig zu machen sind. Auch der Blick über die Landesgrenzen hinaus hilft nicht immer viel weiter. Umso verunsicherter ist aber die Bevölkerung, die neuen Strategien zur aktivierenden Sozialstaatspolitik werden missverstanden und da niemand genau weiß, was im Ergebnis auf ihn zukommt, ist so mancher Reformvorschlag obendrein auch noch Gift für die schwächelnde deutsche Konjunktur, da der Konsum vorsichtshalber zugunsten eigenvorsorglichen Sparverhaltens eingeschränkt wird.

Aber nicht alles, was den Reformen entgegengehalten wird, speist sich allein aus dieser allgemeinen Verunsicherung.

Der Widerspruch, der gegen einige Reformmaßnahmen im Spiegel von Arbeitnehmerinteressen erhoben wird, ist sicher nicht ganz unberechtigt. Die Einsprüche sollten geprüft werden, allerspätestens dann, wenn erste Erfahrungen mit den gesetzlichen Neuregelungen vorliegen, die im Sinne einer Gesetzesfolgenabschätzung auswertbar sind. Ein wesentliches Kriterium dieser empirischen Evaluation sollte die Solidarität und soziale Gerechtigkeit in der Lastenverteilung sein, zu der die Reformen führen. Diese Notwendigkeit hat die Überprüfung von Gesundheits- wie Arbeitsmarktreform bereits aufgedeckt.

Die Eckpunkte zur Gesundheitsreform sind noch mehr ein Notbehelf, der Erste-Hilfe-Maßnahmen beinhaltet, die aber keine langfristige Heilung des Patienten Gesundheitswesens versprechen:

- In der Gesundheitsreform steht ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Modernisierung der Strukturen im Gesundheitswesen noch aus. Es ist daher zu befürchten, dass die geplanten Einsparungen, die heute für die Betroffenen durchaus schon schmerzhaft sein können, mittelfristig sogar neutralisiert werden.
- Die weiteren Konsequenzen liegen auf der Hand: alsbald müssten erneut Streichungen in den Leistungen, Erhöhungen in den Zuzahlungs- und Eigenbeteiligungsregeln oder neue Umfinanzierungsregeln gefunden werden, die die Arbeitnehmerhaushalte noch weiter belasten.
- Arbeitnehmerinteressen werden aber schon jetzt nicht unerheblich berührt. Mit der Umfinanzierung von Leistungen wie beim Zahnersatz und

Krankengeld wird der Grundsatz der paritätischen Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits aufgegeben. Eine weitere Suche nach Einsparpotenzialen läuft daher durchaus in die Gefahr, dem weiteren Rückzug der Arbeitgeber aus dieser Parität neue Türen zu öffnen.

Auch die Reformagenda für den Arbeitsmarkt wird nicht kritiklos akzeptiert. Sie sollte dort, wo sie für Arbeitnehmer und Arbeitslose als sozial unausgewogen erscheint, korrigiert werden. Einige der zentralen Probleme sind angesprochen worden:

- Die Eingriffe in das Arbeitsrecht mit dem Ziel, Beschäftigung durch Deregulierung zu fördern, dürfen nicht zulasten regulärer Arbeit gehen oder die Mitbestimmung und die Tarifpolitik aushöhlen.
- Arbeitslose sind kein politischer Reformschmelzball und eine Jongliermasse, die an den Rand der Gesellschaft gedrängt, auf Sozialhilfeniveau gebracht und als "Arbeitsunwillige" stigmatisiert werden können. Auch in krisengeschüttelten Zeiten muss dem politisch entgegengewirkt werden.
- Um die Reformagenda für den Arbeitsmarkt zu unterstützen, sind daher Umsteuerungen in der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik erforderlich. Das Ziel muss eine beschäftigungspolitische Investitions- und Innovationsoffensive für mehr Wachstum sein, wie sie etwa der DGB bereits eingefordert hat.

Mit diesen Forderungen der Arbeitnehmerseite ist in der aktuellen Umbauphase eine Herausforderung für die politischen Akteure angesprochen. Zuallererst geht es um die generelle Reformfähigkeit Deutschlands, um einen breiteren Reformkonsens zwischen allen gesellschaftlichen Interessengruppen. Daher sollten auch die Reformziele, und das heißt nicht anderes als die Vision des Sozialstaats von morgen, der Bevölkerung besser vermittelt werden - vom Leitbild bis zu den umsetzungsreifen Reformkonzepten. Nach dieser Vermittlung können ihre Interessen auch besser aufgegriffen und der Umbauprozess sozialverantwortlich und demokratisch gestaltet werden. Eins heißt das aber nicht: Der Umbau ist nicht immer im „lupenreinen“ gesellschaftlichen Konsens zu bewerkstelligen, denn diese Absicht würde jede Reform blockieren und in gesellschaftlicher Reformunfähigkeit münden. Allerdings muss zumindest dort ein Konsens erzielt werden, wo die aufgezeigten Arbeitnehmerinteressen ansonsten beträchtlich und das bedeutet vor allem zu einseitig verletzt werden.

Das abschließende Fazit ist deshalb eindeutig. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Korrekturen und Einschnitte dürfen in der gegenwärtigen Konjunktur- und Beschäftigungskrise nicht nur zulasten der Arbeitnehmer gehen. Darüber hinaus lautet eine weitere Reformanforderung: die sozialstaatliche Aufgabenstellung, materielle Mangelerscheinungen und soziale Ausgrenzung soweit wie möglich zu verhindern, darf ebenfalls im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erneuerungsprozess nicht aufgegeben werden. Ein Zerfall des Sozialstaats muss ausgeschlossen sein, seine Zukunftsfähigkeit garantiert werden. Soziale Sicherungssysteme, die sich vom Grundsatz bewährt haben, sollten daher auch in Krisenzeiten nicht vorschnell aufgegeben, sondern evolutionär weiterentwickelt werden.

Die Bundesregierung leistet zu diesen zentralen Aufgabenstellungen einen Beitrag, in dem die Wirkungen der sozialen Sicherungssysteme verbessert und die Leistungen zielgerichteter verwendet werden sollen. Zugleich sollen moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit beitragen. Die Agenda 2010 und die ersten Reformschritte beweisen tatsächlich Mut zur sozialstaatlichen Veränderung - allerdings sollten Arbeitnehmer- und Arbeitsloseninteressen im übermütigen Reformeifer auch nicht vernachlässigt, sondern mit einem ausbalancierten gesellschaftlichen Reformprozess abgestimmt werden.

## **Moderatoren, Referenten, Verfasser der Broschüre Tagungsplanung und Organisation**

Die Tagung des Arbeitskreises **Arbeit-Betrieb-Politik** der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema

### **Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit**

fand am Donnerstag, dem 26. Juni 2003 im Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung statt.

#### *Tagungsmoderation*

**Volker Schroeter**, Gesamtbetriebsrat Deutsche Post AG; Sprecher, Arbeitskreis „Arbeit-Betrieb-Politik“

#### *Referenten*

##### **Dr. Rudolf Zwiener**

Abt. Konjunktur, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

##### **Rudolf Anzinger**

Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

##### **Heinrich Tiemann**

Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung

#### *Tagungsplanung und -leitung*

**Helmut Weber**, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

#### *Organisation*

**Ilona Denk**, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

#### *Verfasser der Broschüre*

**Ralph Greifenstein**, Sozialwissenschaftler, Bestwig

## **Zum Gesprächskreis Arbeit-Betrieb-Politik in der Friedrich-Ebert-Stiftung**

### **Aufgaben und Ziele**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung führt seit 1995 den bundesweiten Arbeitskreis "Arbeit-Betrieb-Politik", dem im wesentlichen Betriebsräte und Betriebsrätinnen aus allen Branchen angehören.

Die Stiftung will mit diesem Kreis Fachkenntnisse und Kompetenz von Arbeitnehmervertretern/innen für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Meinungsbildung aktivieren und gleichzeitig den Informationsstand der Teilnehmer mit Blick auf ihre Aufgaben in der betrieblichen Praxis erhöhen.

Ausgehend von konkreten Erfahrungen in Unternehmen und Betrieb bietet dieser Arbeitskreis insbesondere Betriebsratsmitgliedern aus den verschiedenen Industrie- und Dienstleistungssektoren ein Forum für Information, intensive Diskussion und Meinungsaustausch mit Politikern und Gewerkschaftern. Er beteiligt sich an der Diskussion über die Folgen neuer Produktions- und Arbeitsformen, über die Auswirkungen der Globalisierung von Unternehmen und Märkten sowie über arbeitsmarktpolitische Reformkonzepte. Fragestellungen und Themen werden aus der Sicht der Interessenvertretung von Arbeitnehmer/innen aufgegriffen, um Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne der Beschäftigten auszuloten.

### **Aktuelle Themen und Planungen**

Im Jahr 2002 fanden drei Treffen statt, zum Thema „Eurobetriebsräte und europäische Tarifpolitik“ zum Thema "Betriebsverfassung im Praxistest" (Fachkonferenz mit ca. 250 Teilnehmern) sowie zum Thema „Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!? Stand und Perspektiven der Umsetzung des Hartz-Konzepts“ (Expertenhearing mit ca. 90 Teilnehmern).

Zu den beiden letztgenannten Veranstaltungen liegen in der Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ Publikationen vor (Nr. 148, 151).

Im laufenden Jahr haben bereits stattgefunden: ein Strategie- und Planungsworkshop (Bonn, Februar 2003) sowie ein Erfahrungsaustausch mit slowakischen Betriebsgewerkschaftern aus der Chemie- und Pharmabranche, organisiert von der IGBCE und dem Konzernbetriebsrat der Degussa Hüls AG, Anfang April in Haltern.

Neben dem aktuellen Thema „Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand – Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit“ sind für Herbst 2003 weitere Sitzungen u.a. zum Thema „Interessenvertretung im europäischen Kontext“ vorgesehen.

**Weitere Informationen und aktuelle Publikationen finden Sie unter  
[www.fes.de/wirtschaftspolitik](http://www.fes.de/wirtschaftspolitik)**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs-  
und Beratungszentrum, Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149  
D-53170 Bonn  
tagung@fes.de  
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/>  
Telefax: 0228/883 299

## ***Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"***

### **Bisher erschienen**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 1

#### **Ökologische Modernisierung der Energieversorgung der DDR**

Ziele, Instrumente, Kooperationsmöglichkeiten

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00269toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 2

#### **Das neue Steuersystem für die DDR**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00273toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 3

#### **Modernisierung der Wirtschaft in der DDR am Beispiel des alten Industrieraumes Chemnitz**

Erfordernisse und Möglichkeiten

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 4

#### **Mecklenburg-Vorpommern - Wege in eine bessere wirtschaftliche Zukunft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00271toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 5

#### **Strukturwandel und Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern**

Wirtschaftspolitische Perspektiven nach der Währungs-, Wirtschafts- und  
Sozialunion

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 6

#### **Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaftsförderung - Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00274toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 7

**Die Sanierung der Elbe als Aufgabe deutscher und europäischer  
Umweltpolitik**

Programme, Instrumente und Kooperationen im Gewässerschutz

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00275toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 8

**Wohnungsnot - Eine unendliche Geschichte?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00276toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 9

**Modernisierung der Telekommunikation in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00277toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 10

**Die Zukunft der Landwirtschaft in Brandenburg**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 11

**Die Zukunft selbst gestalten: Beschäftigungs- und  
Qualifizierungsgesellschaften in der Phase der wirtschaftlichen  
Neuordnung  
(vergriffen)**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 12

**Grundlinien künftiger Tarifpolitik in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00280toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 13

**Arbeitsmarktprobleme und Qualifizierungserfordernisse in den fünf neuen  
Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00281toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 14

**Zukunft des Stadtverkehrs in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00282toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 15

**Wirtschaftsförderungsprogramme und -instrumente von EG, Bund,  
Ländern und Kommunen**

Umsetzung in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00283toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 16

**Zwischen Müllfluten und Altlasten**

Probleme und Perspektiven der Abfallwirtschaft in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00285toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 17

**Qualifizierungsoffensive Ost**

Kein Allheilmittel, aber wichtige Weichenstellung für eine neue berufliche Zukunft

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00286toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 18

**Von der Kommandowirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft**

Transformations- und Integrationsprobleme in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00287toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 19

**Chemiestandort Ostdeutschland**

Struktur- und industriepolitischer Handlungsbedarf zur wirtschaftlichen und ökologischen Sanierung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00288toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 20

**Tourismus an der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns**

Wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und ökologische Aspekte

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00289toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 21

**Wege zum Aufschwung am Arbeitsmarkt**

Berufliche Neuorientierung durch Weiterbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffung in Mecklenburg-Vorpommern /

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00290toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 22

**Investitionsförderung in Ostdeutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00291toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 23

**Dezentrale Energieversorgung in Ostdeutschland - Entwicklungsstand und Perspektiven**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00292toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 24

**Zwischen Markt und Sozialer Frage - Wohnen in den neuen Ländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00293toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 25

**Rettungsanker Osthandel?**

Zur Bedeutung der osteuropäischen Exportmärkte für die Unternehmen in den neuen Bundesländern

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 26

**Finanzierung der deutschen Einheit**

Ansätze zur Neuordnung des Finanzausgleichs und zur Verbesserung der Politik der Treuhandanstalt

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00295toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 27

**Qualifizierungsangebote in Ostdeutschland**

Strukturen - Qualität - Bedarf - Wirksamkeit  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28

**Euroregion Neisse**

Grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00308toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 29

**Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Brücke zu neuen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00303toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 30

**Der Wirtschaftsstandort "Neue Bundesländer"**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00307toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 31

**Wismut und die Folgen des Uranbergbaus**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00311toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 32

**Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Industriestandort Deutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00300toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 33

**Chancen und Gefahren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00312toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 34

**Stadtentwicklung in den Neuen Bundesländern**

Entwicklungspotential, Investitionsprojekte und Flächennutzung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00301toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 35

**Innovationsstandort Deutschland**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 36

**Umweltschutz als Standortfaktor**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00299toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 37

**25 Jahre Stabilitätsgesetz: Überlegungen zu einer zeitgerechten  
Ausgestaltung der Stabilitäts- und Wachstumspolitik**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00310toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 38

**Kommunale Wirtschafts- und Technologieförderung in ostdeutschen  
Grenzregionen: das Beispiel Vorpommern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00314toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 39

**Textilstandort Ostdeutschland**

Zukunftsperspektiven für die Textil- und Bekleidungsindustrie in den neuen  
Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00315toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 40

**Sanierung und Aufbau der ostdeutschen Industrie: Die Verantwortung der  
Treuhandanstalt**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00298toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 41

**Chancen und Grenzen der Wohneigentumsbildung in den neuen  
Bundesländern**

Bestandspolitik und Neubauförderung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00305toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 42

**Trendwende im Güterverkehr?**

Perspektiven für eine neue Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 43

**Die Zukunft des Tourismus in Thüringen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00297toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 44

**Aktivierung und Umnutzung ehemaliger Industrie- und Gewerbeflächen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00306toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 45

**Sozialverträgliche Sanierung ostdeutscher Innenstädte**

Konsequenzen für die Versorgung mit Wohnraum und Gewerbeflächen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00317toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 46

**Wohnungspolitik für Ostdeutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00316toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 47

**Die Kontroverse um Maastricht: Eine neue Wirtschaftsverfassung für Europa?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00296toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 48

**Die deutschen Eisenbahnen vor einem Neubeginn**

Gelöste Sanierungsaufgaben und notwendige Ergänzungen der Bahnstrukturreform

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00318toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 49

**Zwischen kommunaler Energiewirtschaft und Braunkohlenverstromung**

Entwicklungslinien für die Energieversorgung in Ostdeutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00309toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 50

**Was wird aus den Plattenbausiedlungen?**

Chancen für die Entwicklung großer Neubaugebiete in Ostdeutschland

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00331toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 51

**Tourismus in ländlichen Regionen Brandenburgs**

Konzepte und Perspektiven zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung, Umwelt- und Sozialverträglichkeit

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00330toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 52

**Neue und innovative Formen der Flächen- und Raumerschließung in den Städten der neuen Bundesländer - Nutzungsintensivierungen auf kommunalen Flächen**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00332toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 53

**Privatisierung von Wohnungen in den neuen Bundesländern**

Potentiale, Konflikte und Modellvorhaben

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 54

**Ökologistik - Güterverkehr im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 55

**Technologie- und Gründerzentren in der Bundesrepublik Deutschland**

Eine Zwischenbilanz

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 56

**Industrieforschung in den neuen Bundesländern - Perspektiven, Herausforderungen und Förderungsmöglichkeiten**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00340toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 57

**Wohnungspolitische Konzepte für Ostdeutschland auf dem Prüfstand**

Umsetzungsstrategien und Erfahrungen vor Ort

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 58

**Freie Fahrt für freie Bürger?**

Elemente einer rationalen Autonutzung in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00335toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 59

**Mieten in Ostdeutschland - Zwischen Instandsetzungsstau und Mieterinteressen**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00343toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 60

**Sanierung und Rekultivierung im Lausitzer Braunkohlenrevier**

Ökologische Ziele und wirtschaftliche Chancen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00342toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 61

**Strategische Wettbewerbs- und Technologiepolitik in einer globalen Marktwirtschaft**

Skizze für ein neues Modell Deutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00336toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 62

**Eine Region im Umbruch**

Perspektiven für Beschäftigung, Wachstum und Strukturpolitik im Raum Stuttgart

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00344toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 63

**Städtebauliche Investitionsmöglichkeiten auf ehemaligen Militärflächen in den neuen Bundesländern**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00361toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 64

**Produktionsverlagerungen in mittel- und osteuropäische Staaten**

Chancen und Gefahren

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00359toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 65

**Innovative Technologien für den ruhenden Verkehr in Stadtzentren und verdichteten Wohngebieten**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 66

**Ökologische Steuerreform**

Konzepte, Rahmenbedingungen Konfliktfelder und Auswirkungen einer ökologischen Ausgestaltung des Steuersystems

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00360toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 67

**Regionalisierung des Nahverkehrs**

Eine Herausforderung an Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 68

**Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00364toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 69

**Herausforderung Technologietransfer**

Schwerpunkt Neue Bundesländer

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00362toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 70

**Wirtschaftliche Chance Umweltschutz**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00356toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 71

**Hoffnungsträger Mittelstand**

Entwicklung und Perspektiven in den neuen Bundesländern  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 72

**Risikokapital für junge Technologieunternehmen - Erfahrungen und neue Möglichkeiten**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00367toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 73

**Entwicklungsprobleme junger technologieorientierter Unternehmen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00370toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 74

**Wege zur Reform der Kommunalverwaltung**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00371toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 75

**Europäische Einheitwährung - Maastricht fehlt die ökonomische Dimension**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00372toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 76

**Konversionsmanagement - Abrüstungsfolgen und Bewältigungsstrategien**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00373toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 77

**Reform der Wohneigentumsförderung**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00369toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 78

**Macht der Banken**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00366toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 79

**Stärkung der Kernstädte - Stadtverkehr und Cityhandel-**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00379toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 80

**Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00380toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 81

**Neue Akzente in der Arbeitszeitdebatte**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00387toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 82

**Die fahrradfreundliche Stadt: Eine lösbare Aufgabe der Kommunalpolitik**  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00388toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 83  
**Gemeinden in der Finanzkrise**  
Ursachen, Reformkonzepte, Konflikte  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 84  
**5 Jahre Tourismusentwicklung in den neuen Bundesländern**  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00386toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 85  
**Magnetschnellbahn Transrapid: Die Fakten und ihre Bewertung**  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00321toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86  
**Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich**  
Strategien, Instrumente, Erfolge  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00322toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 87  
**Produktionsintegrierter Umweltschutz**  
Wettbewerbschancen durch ökologische Umorientierung  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 88  
**Telematik im Verkehr**  
Probleme und Perspektiven  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00345toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 89  
**Keine Wende am Arbeitsmarkt in Ostdeutschland**  
Eine Zwischenbilanz im Jahre 1996  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00323toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 90  
**Neue Wege im sozialen Wohnungsbau**  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 91  
**Firmengründungen in ihrem lokalen und regionalen Umfeld**  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 92  
**Prekäre Beschäftigungsverhältnisse - Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege in die Tagelöhnergeseellschaft?**  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 93

### **Arbeitsplätze, Produktivität und Einkommen**

Wege zu mehr Beschäftigung im deutsch-amerikanischen Vergleich  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00328toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 94

### **Berlin auf dem Weg zur Metropole?**

Die Frage nach tragfähigen und konsistenten Zielen für die Wirtschaftspolitik  
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00326toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 95

### **Wirtschaftlicher Strukturwandel, Globalisierung und Stadtentwicklung (vergriffen)**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 96

### **Innovative Kommunalverwaltung**

Wege zu mehr Effizienz und Bürgernähe  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00355toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 97

### **Zukunftsfähige Mobilität - alternative Verkehrskonzepte auf dem Prüfstand**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00357toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 98

### **Einführung des Vergleichsmietensystems in Ostdeutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00354toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 99

### **Aufsichtsräte und Banken**

Kontrolldefizite und Einflußkumulation in der deutschen Wirtschaft  
Vorschläge der politischen Parteien zur Unternehmensrechtsreform  
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00358toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 100

### **Unterwegs in die digitale Arbeitswelt**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00325toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 101

### **Ohnmacht der Verbraucher gegenüber Banken und Versicherungen?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00333toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 102

### **Neufassung des Energiewirtschaftsrechts - Umweltbelange und Effizienzsteigerungen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00334toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 103

**Zukunftsverträgliche Bau- und Wohnungswirtschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00374toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 104

**Endogene Wirtschafts- und Entwicklungspotentiale in den Zentren und Räumen Berlins**

Tagungsserie: Berlin auf dem Weg zur Metropole?

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 105

**Großsiedlungen - Auf dem Weg zum eigenständigen Stadtteil oder zum sozialen Brennpunkt?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00377toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 106

**Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00375toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 107

**Elemente für Ziele und Leitbilder der Stadtentwicklung in einer Zeit des Umbruchs**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00378toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 108

**Die Zukunft der Kommunalwirtschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00381toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 109

**Überlagerung von Verkehrsflächen**

Innovatives flächensparendes Bauen im Gewerbe-, Verwaltungs- und Freizeitbereich

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 110

**Modernisierung und Instandsetzung von Altbauten in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00382toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 111

**Zukunftsperspektiven der deutschen Bauwirtschaft**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00384toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 112

**Zusammenarbeit bei Forschung und Entwicklung - die Europäische Union und Mittel- und Osteuropa**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00383toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 113

**Erfolgreiche Unternehmensstrategien**

Chancen am Standort Deutschland nutzen statt Arbeitsplatzabbau und Produktionsverlagerung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00347toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 114

**Von peripheren Großsiedlungen zu urbanen Stadtteilzentren in Berlin**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00349toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 115

**Kostensenkung - eine Strategie für mehr Wohlstand und Beschäftigung?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00348toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 116

**Abfallmanagement im Rahmen der Kreislaufwirtschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00351toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 117

**Innovations- und Gründungspotentiale in Ostdeutschland**

Endogene Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00353toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 118

**Löhne und Arbeitslosigkeit**

Warum die gängigen Rezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht greifen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00352toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 119

**Ein Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft: nötig und möglich**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00389toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 120

**Existenzgründungen nach dem Hochschulabschluß**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00724toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 121

**Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantien für Jugendliche**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00947toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 122

**Neue Wege in der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 123

**Auf dem Weg zur Teilhabergesellschaft?**

Investivlöhne, Gewinn- und Kapitalbeteiligungen der Arbeitnehmer in Westeuropa und den USA

- eine vergleichende Bestandsaufnahme

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00965toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 124

**Das Leitbild der multizentrischen Stadt**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00949toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 125

**Lohnstruktur und Beschäftigung**

auch <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00950toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 126

**Entwicklungspotentiale in Stadtteilen und Stadtteilzentren**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00951toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 127

**Ökologische Besteuerung im internationalen Vergleich**

Wie weit sind andere Industrienationen?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00952toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 128

**Die neue Insolvenzordnung**

Mehr Sanierungen statt Zerschlagungen von Betrieben?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00953toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 129

**Deutsch-Amerikanischer Transatlantischer Dialog : Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00715toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 130

**Strukturwandel, Tertiärisierung, Entwicklungspotentiale und Strukturpolitik**

Regionen im Vergleich: Ruhrgebiet - Pittsburgh - Luxemburg - Lille

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00954toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 131

**Ökonomische Konsequenzen einer EU-Osterweiterung**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00955toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 132

**Höhere Arbeitsmarktflexibilität oder flexiblere Wirtschaftspolitik?**

Zu den Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung in den USA und in Deutschland

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00964toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 133

**Nachhaltige Mobilität im Spannungsfeld ökonomischer, ökologischer und sozialer Anforderungen**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00956toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 134

**Strategien für mehr Beschäftigung**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 135

**Reform der Bundesverkehrswegeplanung - Wäre weniger mehr?**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00957toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 136

Deutsch-Amerikanischer Transatlantischer Dialog: Zukunft der Arbeitsgesellschaft - Zukunft der Sozialpolitik

**auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00886.html>**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 137

**Lebenswerte Städte - Städtebauliche Strategien für das 21. Jahrhundert**

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00958toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 138

**Europäische Strukturfonds und Beschäftigung**

Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00959toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 139

**Transatlantischer Dialog:**

**Ausbau der Forschungskooperation zwischen Deutschland/Europa und den USA**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01464.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 140

**Zukunft der deutschen Verkehrsflughäfen im Spannungsfeld von Verkehrswachstum, Kapazitätsengpässen und Umweltbelastungen**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/01138toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 141

**Theoretische Grundlagen der Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 142

**Die EU-Osterweiterung als Herausforderung:**

Zur institutionellen Reformbedürftigkeit und grundlegenden Rolle der Europäischen Union

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01465.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 143

**Finanzpolitik in EURO-Land**

Sachstand und Steuerungsprobleme

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01466.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 144

**Auf dem Wege zu einem besseren gesundheitlichen Verbraucherschutz in Deutschland und Europa**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01467.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 145

**Die Zukunft der Europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01468.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 146

**Wege aus der Schuldenfalle**

Finanzpolitische Stabilität für Europa

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01469.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 147  
**Wohin fährt Deutschland**  
Der Verkehrsbericht 2000 in der Diskussion

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 148  
**Die neue Betriebsverfassung im Praxistest**  
Bilanz und Perspektiven  
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01470.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 149  
**Wo stehen wir im Erweiterungsprozess?**  
Das Kapitel Landwirtschaft  
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01471.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 150  
**Mobilität gestalten - Handlungsempfehlungen für eine integrierte Bundesverkehrs politik**  
Eine Dokumentation der Tagungen des „Arbeitskreises Verkehrspolitik“ im Jahr 2002

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 151  
**Die Hartz-Reform**  
Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!?

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 152  
**Nahrungsmittelskandale ohne Ende ?!**  
Wo stehen wir beim gesundheitlichen Verbraucherschutz und bei der Agrarwende?

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 153  
**Volkssport Steuerhinterziehung?**  
Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit