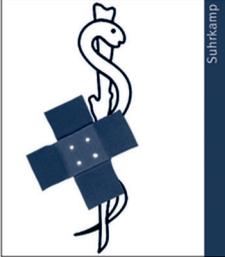


Hartmut Reiners
Krank und pleite?
Das deutsche
Gesundheitssystem



**HARTMUT REINERS:
KRANK UND PLEITE?
DAS DEUTSCHE GESUND-
HEITSSYSTEM**

Suhrkamp Verlag
Frankfurt a. M., 2011

ISBN 978-3-518-46247-8,
150 Seiten, 8,95 €

Das Fragezeichen hinter „Krank und pleite“ ist das Beste am Titel. Denn es verspricht auch, was dieses griffig, aber nicht „süffig“ geschriebene Buch hält. Untergangsbewörnungen zum deutschen System der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der überwiegend dadurch finanzierten und gesteuerten Krankenversorgung gibt es genug. Da geht es dann meist – unter höchst selektiver Verwendung von Fakten – um das Jammern über die „Kostenexplosion“, das „Anspruchsdenken“, die „Erfolgsfalle der Medizin“ die „ruinösen Folgen des demografischen Wandels“ etc. Am Ende steht dann entweder die Prophezeiung des Untergangs oder – als Patentrezept – das Plädoyer für die „Notwendigkeit“, die Finanzierung und Krankenversorgung nach den „bewährten Regeln der Marktwirtschaft“ zu organisieren, also auf das „freie Spiel“ von Angebot und Nachfrage mit möglichst wenig staatlicher Regulierung zu vertrauen. Vor derlei wohlfeilem, aber dümmlichen Rat ist Hartmut Reiners durch Ausbildung (in Volkswirtschaftslehre und Politischer Ökonomie) und Berufspraxis (mehr als 20 Jahre als leitender Ministerialbeamter nach vielseitiger Tätigkeit in Forschung und Politikberatung) geschützt. Im Hinblick auf die realen Probleme und die mehr oder weniger erfolgreichen Wege ihrer Bearbeitung kann ihm niemand etwas vormachen, und zu Recht rühmt ihn der Klappentext als einen der erfahrensten deutschen Gesundheitsökonomien. Er weiß und schreibt also, dass es vor allem zwei Faktoren sind, die die Finanzierung und Steuerung der Krankenversorgung nach der reinen Lehre der Marktwirtschaft unmöglich machen: die ungleichen Gesundheitschancen (überspitzt: je weniger Einkommen, desto höhere Versorgungskosten) und die Dominanz der Anbieter. Er zeigt, dass alle reichen Länder darauf mit einem hohen Anteil öffentlich gesteuerter Finanzierung antworten (müssen), sogar in den USA beträgt dieser Anteil fast die Hälfte der Ausgaben. Die GKV ist – neben steuerfinanzierten Systemen – eine der vernünftigen Lösungen dieses Dilemmas, die – wenn ihre Stärken genutzt und Schwächen kompensiert werden – auch die absehbaren Herausforderungen bestehen kann. Geschwächt wird die GKV durch die in Europa einmalige Möglichkeit, sich ab einer bestimmten Einkommenshöhe aus der Solidarität zu verabschieden und in die Private Krankenversicherung (PKV) zu wechseln, mit allerlei perversen Anreizen und Verteilungswirkungen. Die Konkurrenz zwischen den GKV-Kassen (bei weitestgehend einheitlichem Leistungskatalog) kann Nachhaltigkeit bewirken und Innovation beleben, wenn der Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Risiko-Pools der Kassen funktioniert (was er bislang nicht tut, was aber machbar wäre). Die Konkretisierung des (in Deutschland relativ vollständigen) Leistungskatalogs der GKV im Rahmen der Selbstverwaltung durch den Gemeinsamen Bundesausschuss ermöglicht eine effektive Aufgabenteilung zwischen direkter und mittelbarer Staatsverwaltung. Kurz: Die Grundstrukturen sind zwar schwerfällig und – was der Autor immer wieder konkretisiert – reformbedürftig, aber im Grundsatz zur nachhaltigen Problembearbeitung geeignet.

Erschwert werden konkrete Lösungen nicht nur durch starke Lobbies der gewinnwirtschaftlichen Akteure, sondern auch durch schrille und irreführende Debatten über eine „Kostenexplosion“ (die es nicht gibt – der Anteil der GKV-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist seit Jahrzehnten konstant – und die das eigentliche Problem – die Einnahmeerrosion durch die sinkende Lohnquote – eher vernebeln), die Alterung der Bevölkerung (deren Folgen im bestehenden System verarbeitet werden können) und das „Anspruchsdenken“ der Versicherten (mit dem die Anbieterdominanz trefflich dethematisiert wird). All dies zeigt Hartmut Reiners mit gut gewählten Zahlen und Beispielen in präziser, gelegentlich auch angenehm polemischer, nie aber fachchinesisch beschwerter Sprache. Dass die korporatistische Steuerung des Gesundheitswesens trotz ihres unbestreitbaren Vorteils der maximalen Einbindung aller Akteure auch manchmal zu überkomplexen und missbrauchsanfälligen Regulierungen führt, zeigt Reiners an den Beispielen der Ärzte- und Krankenhausvergütung sowie der Arzneimittelpreise. So ist zwar durchaus „genug Geld im System“, aber fast jede Regulierung der Geldströme wird irgendwann von den Akteuren im Sinne der eigenen Interessen instrumentalisiert. Vor allem deshalb kann es die „endgültige Gesundheitsreform“ auch niemals geben, dauernde Nachjustierungen und Anpassungen an neue – technische, soziale und ökonomische – Entwicklungen machen Gesundheitsreformen zur Daueraufgabe. Der Diskussion der jüngsten Drehung dieses Karussells (Gesundheitsfonds, Gesundheitsprämie, Kopfpauschale, Zusatzbeiträge) widmet sich das ausführliche vierte Kapitel. Reiners legt die ideologisch geprägten Fehlannahmen der Reform (Stärkung der Eigenverantwortung, Standortsicherung) bloß, und zeigt – stets untermauert mit harter Empirie, plausiblen Beispielen und neuen Forschungsergebnissen –, dass der Weg über die Zusatzbeiträge die Solidarität – und damit eine wirkliche zivilisatorische Errungenschaft – schrittweise aus dem System eliminiert. Der Solidaritätsgedanke wird dem alten marktliberalen Traum einer Steuerung über Angebot und Nachfrage geopfert – mit den absehbaren Folgen eines zunehmenden Kostenauftriebs, neuer sozialer Schief lagen und der Vermehrung von Bürokratie. Wer zu der Minderheit der Bevölkerung gehören möchte, die Sinn, Unsinn, Ziele und Alternativen der laufenden GKV-Reform verstehen möchte, findet bei Reiners eine exzellente und transparente Einführung.

Damit es nicht bei der Kritik bleibt, widmet Reiners das fünfte und letzte Kapitel seines Buches den „Baustellen einer solidarischen Gesundheitspolitik“. Nach einem sehr kurzen, aber instruktiven Rückblick auf die bisherigen GKV-Reformen identifiziert er die drei aus seiner Sicht wichtigsten Baustellen und skizziert, was dort geschehen sollte: Kein Zweifel besteht für ihn an der Notwendigkeit der Stärkung des Solidarprinzips durch die Einbeziehung aller Einkunftsarten in die Beitragsbemessung und das Auslaufen der PKV als Vollversicherung, also an der Notwendigkeit der Bürgerversicherung, deren verschiedene Varianten er vorstellt.

Die zweite Baustelle betrifft eines der größten Defizite im Zeitalter der Dominanz chronisch-degenerativer Erkrankungen: das Fehlen integrierter, die Berufsgruppen und Versorgungsstufen zu sinnvollen Abläufen anregender Strukturen, basierend auf einer soliden hausärztlichen Versorgung. Drittens schließlich geht es ihm um die neue Verteilung von Planungs- und Steuerungskompetenzen zwischen Bund, Ländern und der Selbstverwaltung. Dabei zeigt er stets die verschiedenen Optionen möglicher Regulierung auf, sodass der Leser dauernd angeregt bleibt, nicht nur zu glauben, sondern mitzudenken. Insgesamt ist das Buch die derzeit wohl bestinformierte und am besten informierende Einführung in die aktuellen Probleme der Gesundheitspolitik. Wer es systematischer (und mit wissenschaftlichem Apparat) haben will, dem seien die „Mythen der Gesundheitspolitik“ vom gleichen Autor empfohlen, deren zweite Auflage im Jahre 2011 im Huber-Verlag (Bern) erschienen ist. ■

ROLF ROSENBRÖCK, BERLIN

Die Folgen der Finanzmarktkrise 2008/09 werden im öffentlichen Raum mittlerweile vor allem als Krise der Staatsfinanzen verhandelt. Unter Beschäftigungsgesichtspunkten scheint die Krise hingegen – zumindest in Deutschland – weitgehend überwunden zu sein und die gesellschaftliche Debatte über Arbeit hat sich erneut Themen zugewendet, die bereits zuvor bestimmend waren. Fachkräftemangel, der sich im Zuge des demografischen Wandels weiter verstärken wird, sowie das Für und Wider einer stärkeren Regulierung prekärer Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse (Leiharbeits- und Mindestlohndebatte) stehen wieder auf der Tagesordnung. Wer sich einen Überblick verschaffen möchte, wie sich die Arbeitsbedingungen im Umfeld der Krise entwickelt haben und welche Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsnotwendigkeiten bestehen, dem sei „Gute Arbeit. Ausgabe 2011“ empfohlen.

Während den Vorläuferausgaben 2009 und 2010 eine klare inhaltliche Bündelung fehlte, scheint mit diesem Band eine Entwicklung in Richtung eines thematisch stärker fokussierten Jahrbuches eingeschlagen zu werden. Aus meiner Sicht eine kluge Entscheidung der Herausgeber, die nicht nur die Lesbarkeit und den Nutzen des Buches erheblich steigert, sondern auch die Gültigkeit der Ergebnisse in zeitlicher Hinsicht deutlich erhöht.

In 26 zu verschiedenen Themenkomplexen gebündelten Beiträgen von Wissenschaftlern und Praktikern sowie einem umfangreichen Daten-Anhang gibt das Buch einen guten Überblick über gegenwärtige Entwicklungslinien. Von etlichen Autoren werden zugleich konkrete Handlungsperspektiven formuliert. Den Grundtenor des Bandes geben Beermann/Rothe (BAuA) im Resümee zu ihrem Beitrag im Abschnitt „Folgen der Krise und Restrukturierungen“ vor: „Deutlich ist, dass Unternehmen, in denen umfassendere

Restrukturierungsprozesse stattfinden, in der Regel gleichzeitig vielfältige Veränderungsprozesse organisieren, die sich auf Arbeitsorganisation, Personaleinsatz und Arbeitsprozesse unmittelbar auswirken“ (S. 50). Auf der Basis von Auswertungen der BiBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2005/06 heißt es: „Dabei steht die Anzahl der Veränderungen in einem statistisch bedeutsamen Zusammenhang mit dem wahrgenommenen allgemeinen Gesundheitszustand. Beschäftigte, die ihren Gesundheitszustand als ‚schlecht oder weniger gut‘ bezeichnen, geben durchschnittlich mehr Veränderungsprozesse an“ (S. 49). Das Gros der Beiträge kommt zu dem Schluss, dass es nicht gut steht um die Arbeitsbedingungen und dass sich die Probleme für die Beschäftigten seit einigen Jahren sowie im Zuge der gegenwärtigen Krise weiter verschärfen.

Pickshaus/Urban plädieren angesichts dieser Problemlage programmatisch für einen „arbeitskraftzentrierten Ansatz der Arbeitspolitik“; Kieselbach referiert unter der Überschrift „Gesundheit in der Unternehmensrestrukturierung“ die Empfehlungen einer europäischen Expertengruppe. Fragt man nach Ursachen der mittels Repräsentativbefragungen und Auswertungen von Statistiken der Krankenkassen dokumentierten Negativentwicklungen, so sehen Dörre/Holst/Matuschek in Leitbildern und Formen einer kapitalmarktorientierten Unternehmenssteuerung einen wesentlichen Treiber. In ihrem knappen Überblick über das Thema Shareholder-Value-Steuerung betonen sie zwar, dass diese Leitidee „in ihrer Durchsetzung modifiziert und mit unterschiedlichen, sich immer wieder wandelnden Praktiken verknüpft wird“ (S. 84), kommen dann aber doch zu dem Schluss, dass „sich schließlich die regelverändernde Kraft des neuen Kontrollregimes in vollem Maße“ entfaltet hat (S. 85) und Renditeerwartungen, „die allein über Produktivitätszuwächse gar nicht zu befriedigen sind, [...] auch ohne das Leitbild des Shareholder Value fortexistieren“ können (S. 91).

Auch wenn der Finanzmarktkapitalismus sich gegenwärtig in einer Legitimationskrise befindet, besteht dennoch wenig Hoffnung, dass sich allein dadurch schon neue Chancen für arbeitspolitische Positivszenarien ergeben. Mit ihrer Botschaft, dass „der arbeitspolitische Handlungsspielraum nur durch einen Flexibilitätsbegriff (erweitert werden kann, MK), der – im Sinne einer auch sozial nachhaltigen Flexibilisierung – auf die langfristige Leistungs- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen bzw. Wertschöpfungssystemen zielt“ (S. 92) und dass die Notwendigkeit besteht, ein ausdifferenziertes Leitbild „demokratischer Arbeit“ zu entwickeln, formulieren Dörre et al. zugleich eine Grundlinie, die auch von den meisten Autoren der übrigen Beiträge geteilt werden dürfte.

Der Band bleibt jedoch nicht bei solchen eher generellen Thesen und Positionsbestimmungen stehen, sondern zeichnet in einem weiteren Abschnitt mit insgesamt sieben Beiträgen zunächst ein facettenreiches Bild der Arbeitsrealitäten und Sichtweisen unterschiedlicher Beschäftigtengruppen und macht zugleich deutlich, wie die Arbeitenden mit ihrer



LOTHAR SCHRÖDER/
HANS-JÜRGEN URBAN
(HRSG.):
GUTE ARBEIT. AUSGABE 2011

FOLGEN DER KRISE,
ARBEITSINTENSIVIERUNG,
RESTRUKTURIERUNG

Bund-Verlag
Frankfurt a. M.

ISBN 978-3-7663-6009-0,
432 Seiten, 39,90 €

jeweiligen Situation umgehen. Die behandelten Beschäftigungssegmente reichen von älteren Beschäftigten aus den Bereichen Schiffbau, IT- und Pflegebranche (Hien) über den Bankensektor (Zanker/Drick) bis zur Automobilindustrie (Speidel und Reusch), man erfährt etwas über Arbeits- und Gesundheitsfolgen von Standortschließungen (Dunkel/Kratzer) sowie erste empirische Befunde zu den leistungspolitischen Folgen der Krise aus Sicht von Vertrauensleuten und Betriebsräten (Menz/Detje/Keller/Nies/Sauer). Die Beiträge zeigen zwar auch Unterschiede in den Wahrnehmungen und Reaktionsweisen, es dominiert jedoch die Einschätzung, dass krisenhafte Bedingungen im Feld der Arbeit allgegenwärtig sind: „Zum schon fast ‚normalen‘ und wachsenden Arbeits- und Leistungsdruck kommt [...] die generelle Instabilität der Rahmenbedingungen hinzu“ (Dunkel/Kratzer, S. 114). Beispiele für aktives Handeln der Beschäftigten im Sinne einer Gegenwehr gegen die vielfältigen Zumutungen lassen sich in den Beiträgen kaum finden (Menz et al. sprechen von einer „adressatenlosen Wut“); nahezu alle Autoren kommen jedoch zu dem Schluss, dass es einen erheblichen Handlungsbedarf gibt und fordern Politikkonzepte, die insbesondere einer gesundheitsorientierten Gestaltung von Arbeit einen größeren Stellenwert einräumen.

Ein weiterer Vorzug des Jahrbuches besteht darin, dass es nicht bei der Darstellung und Begründung dieser Forderung bleibt. In vielen der oftmals auf Forschungsprojekten beruhenden Beiträgen werden zugleich Handlungsoptionen vorgestellt und analysiert. Die Beiträge reichen dabei von den verschiedenen Feldern des klassischen Gesundheitsschutzes (z.B. Engelhardt-Schagen) zu Betriebsärzten, (Feldes/Magin) zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement, (Meyn/Klatt/Georg) zu psychischen Belastungen über spezifische Problemlagen in Dienstleistungsbereichen (Beckmann/Schulz/Uellenberg-van Dawen, Ernst/Kopp) bis zu den Handlungsoptionen von Betriebs-

räten bei betrieblichen Innovationsprozessen (Schwarz-Kocher/Seibold). Besonders wohltuend ist der historische Atem einiger Beiträge: etwa Kohte zum § 87 des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) („menschengerechte Gestaltung der Arbeit“) oder Dechmann/Detje/Peter zum Thema „Demokratisierung der Arbeit“ anhand der §§ 90, 91 des BetrVG. Mehrere Beiträge zur Debatte um den DGB-Index Gute Arbeit machen zudem deutlich, dass es sich beim Thema „Gute Arbeit“ um ein politisch umkämpftes Terrain handelt. Der umfangreiche Anhang mit Daten und Trendbestimmungen zur „Arbeitswelt von heute“ gibt schließlich einen gegenüber früheren Ausgaben deutlich erweiterten Überblick über die Entwicklung der Arbeitsbedingungen in Deutschland.

Im Buch selbst wird zwar nicht noch einmal eine Bilanz gezogen und es bleiben – notwendigerweise – auch Wünsche offen: wie z.B. eine internationale, zumindest jedoch europäische Perspektive auf die behandelten Themen. Und wie in jedem Jahrbuch stehen auch in diesem Band Dinge nebeneinander, die einer vertiefenden Diskussion bedürft hätten. Andererseits bietet der Band durch die Breite seiner Beiträge, die häufig zumindest implizit aufeinander verweisen, einen guten und zugleich engagierten Einblick in die gegenwärtige Arbeitswelt. Aufgrund der dominierenden These, dass die Arbeitsbedingungen durchweg durch zunehmende Probleme gekennzeichnet sind, verdichtet sich beim Lesen nicht nur der Eindruck, dass es noch viel zu tun gibt. Der Band gibt außerdem eine Vielzahl von Anregungen, *was* noch zu tun wäre. Die Entscheidung der Herausgeber, das Jahrbuch stärker auf bestimmte Themen zu fokussieren hat der Ausgabe 2011 gut getan und macht neugierig auf den sich gerade in der Auslieferung befindlichen Band „Gute Arbeit 2012“. ■

MARTIN KUHLMANN, GÖTTINGEN