

Editorial

Sozialpolitik als Krisengebiet der „Reformpartnerschaft“

„Was Österreich jetzt braucht, ist eine rot-weiß-rote Reformpartnerschaft. Nun ist endlich Gelegenheit, die notwendigen Reformen anzugehen.“ Kennen Sie solche Sätze? Und wie lange schon? Uns kommt vor, spätestens seit 1995 stehen Aussagen dieser Art am Beginn jeder Legislaturperiode. Besonders aber 1999/2000 wurden wir alle vollgedröhnt mit den Versprechen eines „Neuanfangs“, einer „Strukturreform“. Aber wo bleiben sie, die häufig angekündigten Reformen? Am Beispiel der Sozialpolitik soll gezeigt werden, wie wenig strukturell die Reformen der vergangenen Regierung waren, was die (vielfach seit vielen Jahren bekannten) Probleme sind und was tatsächlich Strukturreform bedeuten würde.

Die Sozialpolitik im Regierungsprogramm der letzten Regierung war von Wirtschaftsliberalismus und Wertkonservatismus geprägt: Zurückstutzen von Leistungen, „Leistungsorientierung“ am Arbeitsmarkt, gleichzeitig aber eine starke Betonung der „Bürgergesellschaft“, der Familie und der traditionellen Rolle der Frau. Der Katalog der tatsächlichen Maßnahmen mit sozialpolitischer Auswirkung war dann bunt gemischt und lang: Allen voran (aus budgetärer Sicht) steht das Kindergeld, außerdem gab es eine weitere Pensions„reform“, Studiengebühren, Besteuerung der Unfallrenten (bereits wieder gekippt), Ambulanzgebühr (ebenfalls ein Opfer von „speed kills“) und anderes.

Wie in zahlreichen Publikationen der ArbeitnehmerInnenvertretungen bereits betont, belasteten diese Maßnahmen die unselbstständig Erwerbstätigen überdurchschnittlich, ebenso wie es tendenziell eher die unteren Einkommenschichten waren, die durch die Sozialmaßnahmen getroffen wurden: Bekanntlich wirken Maßnahmen auf der Ausgabenseite weit aus stärker in die Einkommensverteilung als Maßnahmen auf der Einnahmenseite.

Aus der Sicht einer ArbeitnehmerInneninteressenvertretung muss daher eine neue Regierung bereits die grundlegenden

Prioritäten anders setzen. Es geht in keiner Weise darum, sich der Notwendigkeit von Reformen zu verschließen (wie wir ja auch bereits im Jahr 2000 und davor betonten). Wichtig ist aber ein konsistentes Paket zu schnüren, das folgende Voraussetzungen erfüllt:

- ◆ soziale Ausgewogenheit und Ermöglichung der sozialen Teilhabe für alle;
- ◆ Förderung der Eigenständigkeit aller in diesem Land lebenden Menschen;
- ◆ Investitionen in Humankapital zur Verbesserung der Chancengleichheit und Lebensqualität.

In der Folge sollen daher die großen sozialpolitischen Bereiche mit ihren Herausforderungen und möglichen Lösungsansätzen dargestellt werden.

Gesundheit

99% der ÖsterreicherInnen genießen den Versicherungsschutz und damit den Zugang zu einem gut ausgebauten Gesundheitswesen. Im EU-Vergleich (das heißt auch, laut einer international gültigen Definition) liegen dabei die öffentlichen Gesundheitsausgaben durchaus im Mittelfeld. Diesen guten Standard gilt es weitestgehend zu schützen. Gleichzeitig ist allen Beteiligten klar, dass das System auch an Grenzen stößt und dass es noch immer auch systeminterne Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

Allen voran steht selbstverständlich die ethische Frage, wieviel Gesundheit wir uns leisten können und wollen. Gesundheit ist allen ein wichtiges Gut, es ist aber fraglich, ob wir es über alles andere stellen wollen. Wäre dies der Fall, bräuchte man praktisch keinerlei ökonomische Fragen in diesem Bereich lösen. Tatsache ist aber, dass doch eine gewisse budgetäre Beschränkung allgemein anerkannt wird. In einem Bereich, der dauernd steigende Wachstumsraten aufweist (auf Grund von Demografie, steigendem Wohlstand, technischer Innovation etc.), bedeutet das, dass man irgendwann an Grenzen stoßen muss. Es ist kaum vorstellbar, dass auf Dauer das Gesundheitssystem ohne irgendeine Form der Rationierung tragfähig bleiben kann.

In Österreich scheint der ethische Grundkonsens zu herrschen, dass eine derartige Rationierung weder nach dem Alter noch auf Grund mangelnden Einkommens erfolgen kann. Viel mehr geht es um eine Neudefinition des Leistungs-

katalogs: Was sind medizinisch gerechtfertigte und was sind nicht unbedingt notwendige Leistungen, für die die Allgemeinheit nicht aufzukommen braucht? Es wird hier unter anderem genau zu prüfen sein, ob nicht in etlichen Fällen Ansätze und Methoden aus der ganzheitlichen und Alternativmedizin auch vom Kostenstandpunkt her günstiger wären.

Die Position der ArbeitnehmerInnenvertretungen war immer, dass im Gesundheitswesen einnahmenseitige Reformen nur bedeuten können, dass jene mehr beitragen sollen, die sich dies auch leisten können. Auf diesem Anspruch basiert auch die ablehnende Position gegenüber einer weiteren Erhöhung von Selbstbehalten. Eine derartige Erhöhung der Selbstbehalte, die unabhängig vom Einkommen eingehoben werden, hätte massive negative soziale Folgen. Will man sie aber abhängig vom Einkommen machen, so entstehen (zumindest derzeit) große administrative Schwierigkeiten (beispielsweise bei der Erfassung von Selbstständigeneinkommen oder bei der Erfassung von Haushaltseinkommen).

Eine Mehrheit der Menschen ist bereit, für Gesundheit mehr zu zahlen. Meinungsumfragen zeigen, dass dies nicht nur die Privatausgaben für die eigene Gesundheit betrifft, sondern dass im Gegensatz zum Pensionssystem in der Krankenversicherung auch noch die Solidargesellschaft funktioniert; daher erscheinen Beitragserhöhungen sinnvoller als Selbstbehalte. Noch dazu erfolgt über Beitragserhöhungen eine weitere wünschenswerte Umverteilung im Gesundheitswesen: Gesunde zahlen für Kranke.

Die häufig als Argument für Selbstbehalte angeführten Lenkungseffekte können möglicherweise effizienter an anderen Stellen des Gesundheitssystems generiert werden: Verpflichtende Vorsorgeuntersuchungen wären hier ein Beispiel, ein anderes, eher „ordnungspolitisches“ Instrument wäre der praktische Arzt als „gate-keeper“, als Schnittstelle zu anderen niedergelassenen Ärzten ebenso wie zum stationären Bereich.

Wie schon häufig argumentiert, ist von einem Umbau der Krankenversicherung in Richtung Versicherungspflicht keine Kosteneinsparung zu erwarten. Der Wettbewerb zwischen den Pflichtversicherern ist teuer, und sozial nicht erwünschtes „Rosinenpicken“ kann nicht vermieden werden (also die Aufteilung in Krankenversicherer, die für hohe Risiken nur die Mindestleistung erbringen, und jene, die Luxusleistungen nur für Gruppen mit geringem Risiko anbieten).

Es soll nicht so getan werden, als ob über Beitragserhöhungen Strukturänderungen oder -verbesserungen durchgesetzt werden könnten. Es dürfte nur so sein, dass nur ausgabenseitige Reformen nicht ausreichen werden, das Gesundheitssystem zu reformieren. Es ist hinlänglich bekannt, dass dem Gesundheitswesen eine Kostensteigerungsdynamik inneohnt, die nicht vorrangig mit Ineffizienzen zu tun hat, sondern mit Demografie, technischem Fortschritt und geringeren Möglichkeiten, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Daher wird hier argumentiert, dass die notwendigen einnahmenseitigen Reformen sozial ausgewogener wären, erfolgten sie über Beitragserhöhungen statt über Selbstbehalte.

Gleichzeitig darf aber nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass es auch ausgabenseitiger Maßnahmen bedarf. Drei große Bereiche sind dabei derzeit denkbar.

Einerseits bedarf es Organisationsreformen bei den Finanzierungsträgern. Derzeit existiert im Gesundheitswesen ein Dschungel verschiedener Finanzierungs- und Leistungsträger. Das System ist sowohl für die einzelnen KundInnen als auch im aggregierten Zustand für die ökonomische Betrachtung vollkommen intransparent. Auch wenn nicht geleugnet werden soll, dass es auch innerhalb der Krankenkassen organisatorischen Reformbedarf gibt, so ist der Reformbedarf bei den Ländern und beim Zusammenspiel zwischen Ländern, Sozialversicherungsträgern und Bund wesentlich größer. Es bedürfte viel mehr bundeseinheitlicher Planung und Regelung.

Der zweite Bereich, unmittelbar damit zusammenhängend, betrifft die Spitäler selbst. So schwierig es politisch auch sein mag, so wird man dennoch nicht umhin können, massive Einsparungen bei der Bettenbelegung zu machen. Viele Leistungen können effizienter ambulant erbracht werden (man denke hier vor allem an Rehabilitationsmaßnahmen, die in den wenigsten Fällen eine stationäre Aufnahme nötig machen). Derartige Einsparungen müssen nicht unbedingt das Zusperrern von Spitälern bedeuten – eine gewisse Grundversorgung sollte allen Bezirken Österreichs zugestanden werden, sie könnten aber ganz wesentlich die zu hohen Bettenquoten Österreichs reduzieren (was wiederum zu Kosteneinsparungen führen würde). Derartige Reformen sind aber eben nur möglich, wenn die Finanzierungsträger wesentlich besser miteinander kooperieren und keine „*beggar-my-neighbor*“-Politik betreiben.

Und schließlich soll auch der Pharmabereich nicht aus der Pflicht genommen werden. Während die Preise auf Industrie- und Depositeurebene in Österreich im europäischen Vergleich eher im unteren Drittel liegen, wird dieser Vorteil mit jeder Handelsspanne geringer: Großhandels- und Apothekenspannen liegen maßgeblich über dem europäischen Durchschnitt. Aber auch die Gewinne der Pharmaindustrie selbst sind zu hinterfragen – ein Blick in die Bilanzen großer Pharmaunternehmen zeigt, dass die Ursachen für hohe Medikamentenkosten weniger, wie gerne behauptet, Forschung und Entwicklung sind, sondern viel mehr Marketing, Vertrieb und eben Gewinne sind (die ja auf Grund der Patentierungsregelung häufig Monopolprofite sind). Reformen in diesem Bereich sind natürlich nur im internationalen Zusammenspiel möglich, aber bereits eine stärkere Förderung von Generika bzw. auch eine Übernahme der deutschen *aut-idem*-Regelung (bei gleicher Wirkung hat der Arzt immer das günstigere Medikament zu verschreiben) wären mögliche Maßnahmen der Kostensenkung auf nationaler Ebene.

Pflege

Eng zusammenhängend mit dem Gesundheitswesen ist der Pflegebereich. Gerade wenn man über verstärkte Auslagerung aus dem stationären Bereich nachdenkt, muss die Qualität der ambulanten Pflege gesichert sein. Schätzungen gehen davon aus, dass der Pflegebedarf in den kommenden Jahren um bis zu 15% (bis 2006) steigen wird, da die Altersgruppe der über 60-Jährigen und insbesondere der Hochbetagten (älter als 80 Jahre) deutlich im Steigen ist. Gleichzeitig herrscht ein eklatanter Mangel an Pflegepersonal.

Es sind hier also viele Probleme zu lösen: Woher soll das Pflegepersonal genommen werden, wie hoch muss es qualifiziert sein? PflegehelferInnen wehren sich zu Recht, wird das Ansinnen gestellt, dass „einfache“ Heimhilfen weiter reichende Kompetenzen erhalten sollen. Wer soll das finanzieren? Wie kann das Pflegegeld reformiert werden, um stärkere Beschäftigungsanreize zu generieren? Wie kann jenen Personen, die privat betreuen (dies sind meistens Frauen) besser geholfen werden, eine reguläre Berufstätigkeit mit ihrer Pflegetätigkeit zu vereinen? Wie kann gerade im per definitionem auf persönlichen Dienstleistungen beruhenden Pflegesektor mit der Baumol'schen Kostenkrankheit umgegangen werden, also mit

dem Problem, dass Produktivitätssteigerungen kaum möglich sind, die Löhne aber mit dem allgemeinen Lohnniveau steigen sollten?

Zu vielen dieser Fragen gibt es noch keine eindeutigen Lösungen. Die Idee eines Pflegeschecks wurde fast so schnell verworfen, wie sie geboren wurde. Zu sehr widerspricht es dem österreichischen Sozialsystem, jemanden zu zwingen, eine Sachleistung in Anspruch zu nehmen. Vielleicht wäre hier Deutschland ein Vorbild – dort wird beim Pflegegeld unterschieden, ob professionelle Hilfe zugekauft wird (Sachleistung) oder ob privat betreut wird (Geldleistung): Wer das Pflegegeld nur als Sachleistung bezieht, bekommt fast doppelt so viel wie jener, der für die Geldleistung optiert.

Pensionen

Entgegen einer politisch motivierten Propaganda bestreitet niemand in den ArbeitnehmerInnenvertretungen, dass es nach wie vor einen Reformbedarf bei den Pensionen gibt. Die Reformen der letzten Jahre waren zu stückchenweise, zu klein und zu wenig an den tatsächlichen Strukturen orientiert, als dass sie nachhaltige Erfolge zeitigen konnten.

Einfach nur zu sagen, dass Frühpensionen abgeschafft werden sollen, ist dabei aber nicht des Rätsels Lösung. Dies ist ein Finanzierungsvorschlag mit der Gefahr, dass die Problematik auf einen anderen Sozialträger abgeschoben wird, nämlich auf die Arbeitslosenversicherung. Ohne begleitende Maßnahmen am Arbeitsmarkt für die Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen bedeutet eine Abschaffung der Frühpension ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit. Hierfür wäre aber auch die Verantwortlichkeit der Arbeitgeber gefordert, eine Idee, die in Zeiten der Globalisierung gerne als „altmodisch“ bezeichnet wird.

Unverrückbar ist der Standpunkt der ArbeitnehmerInnenvertretungen, dass ein wesentlicher Lösungsbeitrag für die Pensionsproblematik vom Arbeitsmarkt zu kommen hat. Nur eine Steigerung der Erwerbsquoten kann nachhaltig die Finanzierung der Pensionen sichern – aktive Arbeitsmarktpolitik, eine weitere Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit (siehe auch nächster Abschnitt), die Verbesserung der Beschäftigungschancen sowohl für die Jungen als auch für die älteren ArbeitnehmerInnen dürfen somit nicht nur als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sondern als sozialpolitische Maßnahmen zur Sicherung des österreichischen Wohlfahrtsstaates gesehen werden.

Eine für ArbeitnehmerInnenvertreter denkbare Reform im Leistungsrecht wäre eine lebenslange Durchrechnung. Ein „Pensionskonto im Sinne eines Zeitkontos“ könnte hierbei einen Beitrag zur Transparenz leisten: Anspruchszeiten werden genau mit ihren Leistungsansprüchen definiert – Erwerbszeiten gegenüber Ersatzzeiten, etc. Dies würde aber auch bedeuten, dass der Gesetzgeber in die so erworbenen Anspruchszeiten weder nachträglich eingreifen noch sie vollkommen neu bewerten dürfte. In so einem Modell bedürfte es keiner Abschaffung der Frühpension. Wer früher in Pension gehen will, kann dies auch tun, mit entsprechend niedrigeren Leistungen. Das wäre doch einmal Wahlfreiheit...

Ein derartiges Modell bedeutet aber auch eine kostenwahre Dotierung von Ersatzzeiten. Die verantwortlichen Finanzpolitiker der letzten Jahre tendierten allzu sehr dazu, kurzfristig zu budgetieren. Überschüsse in der Arbeitslosenversicherung bzw. dem FLAF wurden ausgeräumt, und es wurden neue Leistungen erfunden (Kindergeld!). Die regulären Überweisungen aus der Arbeitslosenversicherung in die Pensionsversicherung in der Höhe von 356 Mio. Euro reichen nicht aus, um die erforderlichen Ersatzzeiten zu finanzieren. Unregelmäßige, jährlich neu festgelegte Erhöhungen sind jedenfalls nicht des Rätsels Lösung.

Noch ungelöst ist die Frage der eigenständigen Absicherung von Frauen im Pensionssystem. Der Vorschlag des Pensions-splittings beinhaltet das Risiko, dass nach einem Splitting zwei zu niedrige Pensionen entstehen. Sinnvoller erscheint daher die Idee, dass vorrangig die eigene Erwerbstätigkeit die Pensionsansprüche generieren sollte, dass aber bei Nichterwerbstätigkeit eine Beitragspflicht eingeführt wird (die während bestimmter Ersatzzeiten von den Sozialträgern erbracht wird, ansonsten aber privat zu erbringen ist).

Familie

Seit Jahren bemängelt die Europäische Kommission an der österreichischen Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik, dass die Frauenerwerbstätigkeit zu niedrig ist und dass es zu wenig Anreize für Frauen gäbe, einer möglichst durchgängigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Der Hauptgrund dafür ist unzweifelhaft, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Österreich längst noch nicht jenen Standard erreicht hat, der in einigen anderen europäischen Ländern, insbesondere den skandinavischen, besteht.

Kinder kommen im Allgemeinen erst mit drei Jahren in Kinderbetreuungseinrichtungen, qualifizierte Teilzeitarbeit wird kaum angeboten und ist zudem für Männer auch noch mit Stereotypen besetzt usw. Frauen mit Betreuungspflichten kommen daher sehr rasch in Sackgassen, aus denen es kein Entkommen gibt. Vorschläge für ein Teilzeitrecht für Frauen bis zum sechsten Lebensjahr eines Kindes verstärken genau diese Problematik: Frauen erleiden dadurch einen massiven Wettbewerbsnachteil auf den Arbeitsmärkten für qualifizierte Berufe und Tätigkeiten. Wie ja auch bereits das Frauenvolksbegehren formulierte, kann ein derartiger Vorschlag nur erfolgreich sein, wenn das Teilzeitrecht für Frauen wie für Männer gleichermaßen gilt.

Und so wird alljährlich tendenziell das Gleiche berechnet: Österreich gehört zu den absoluten Spitzenreitern, was das Volumen der Geldleistungen in der Familienpolitik beträgt, gleichzeitig gibt es noch immer Familienarmut, insbesondere in Familien mit AlleinerzieherInnen, mit kleinen Kindern und in Familien mit mehr als drei Kindern (was hauptsächlich daran liegt, dass in diesem Fall meist nur mehr ein Elternteil erwerbstätig ist).

Reformvorschläge der ArbeitnehmerInnenvertretungen gehen daher nicht überraschend in Richtung eines Um- bzw. Rückbaus des Kindergeldes. Denkbar wäre eine universale Mindestleistung, die unterhalb der derzeitigen Beträge liegen müsste sowie parallel dazu für erwerbstätige Eltern ein einkommensabhängiges Karenzgeld.

Daneben müsste aber auch die Höhe und Struktur der Familienbeihilfe überdacht werden. Ähnlich wie beim Pflegegeld vorgeschlagen, wäre auch hier eine Aufteilung in Geld- und Sachleistung denkbar. Die zweckgewidmete Unterstützung von außerhäuslicher Kinderbetreuung (und zwar bereits ab dem zweiten Lebensjahr) wäre ein wesentlicher Beitrag dazu, die Frauenerwerbstätigkeit zu steigern, damit die für die Pensionssicherung notwendige Erwerbsquotensteigerung zu erreichen und gleichzeitig über die Erhöhung der Familien-Erwerbseinkommen das Armutsrisiko in Familien zu senken. Dafür bedürfte es selbstverständlich eines raschesten Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen und familienfreundlicherer Arbeitszeiten (die wie gesagt unbedingt für beide Elternteile gelten müssen).

Eine derartige Familienpolitik könnte den oben geäußerten Anspruch an mehr Eigenständigkeit für alle mit gleichzeitiger

sozialer Ausgewogenheit wesentlich besser erfüllen, als dies heute der Fall ist.

Mindestsicherung

Trotz eines umfassenden Sozialsystems gibt es in Österreich nach wie vor Armut. Jedes Jahr stellt der Armutsbericht fest, dass bis zu einer Million Menschen in Österreich von Armut bedroht sind. Ende der neunziger Jahre war dieses Problem auch in das Bewusstsein der führenden PolitikerInnen vorgedrungen – das Sozialministerium hatte eine Studie mit weitreichenden Vorschlägen veröffentlicht und begonnen, dies mit den betroffenen Sozialträgern und gemeinnützigen Vereinen zu diskutieren.

In der vergangenen Legislaturperiode gerieten diese Vorschläge alle wieder in Vergessenheit. Daher sei hier noch einmal daran erinnert, dass es bereits eine weitestgehende Übereinstimmung gab, die von Bundesland zu Bundesland verschiedenen Sozialhilfegesetze auf ein Bundessozialhilfegesetz zu vereinheitlichen, das gemeinsam mit einer Reform der Notstandshilfe die Einführung einer bundesweiten bedarfsorientierten Mindestsicherung bedeutete. Diese muss genügend hoch sein, um tatsächlich Existenz sichernd zu wirken, gleichzeitig muss im Zusammenspiel mit Aktivierungsmaßnahmen auch ein finanzieller Anreiz zur Arbeits(wieder)aufnahme gegeben sein. Es darf dabei aber nicht nach anglo-amerikanischem Beispiel um *welfare-to-work* gehen, sondern es bedarf auch grundlegender organisatorischer Änderungen: Das Prinzip einer einzigen Anlaufstelle bzw. Fallbetreuung und die Forderung nach integralen Sozialsystemen sind praktikable Vorschläge, die KlientInnen zu begleiten und auf individuelle Problemlagen rasch, unbürokratisch und effektiv reagieren zu können.

Zusammenfassung

Insgesamt wird deutlich, dass von ArbeitnehmerInnenseite sehr viele Vorschläge existieren. Es wird sicherlich zu Recht kritisiert, wenn Politik nur Reagieren und Abblocken von Vorschlägen der Gegenseite bedeutet. Jede Institution muss in dieser Hinsicht auch immer wieder selbstkritisch ihr eigenes Agieren hinterfragen. Allerdings darf man ein ebensolches Verhalten auch vom politischen Gegenüber einfordern. Keine Seite hat das Recht, unverrückbare Bedingungen zu stellen.

Die Konzepte des anderen ernstzunehmen und durchzudenken, gebietet der politische Anstand. Für die Sozialpolitik im Speziellen gilt daher, dass sie nur dann eine Chance hat, vom Krisengebiet zu fruchtbarem Boden zu werden, wenn Lösungen gesucht werden, die nicht eine Gruppe gegen eine andere ausspielen, sondern die dem Anspruch nach Fairness, gesamtheitlicher Sicht und struktureller Nachhaltigkeit genügen.