Soziale Sicherung – sozialer Frieden

von

FRITZ SCHNABEL

Ich darf mich zunächst für die freundliche Einladung zu Ihrer Veranstaltung bedanken, der ich gern nachgekommen bin, auch wenn es mir aus terminlichen Gründen leider nicht möglich war, von Anbeginn Ihren Beratungen zu folgen.

Das für den heutigen Tag von Ihnen gestellte Thema berührt uns auf beiden Seiten der Arbeitgeber hautnah, und zwar nicht erst seit heute.

In der Bundesrepublik ist auf der Grundlage unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung ein breitgefächertes System sozialer Sicherung geschaffen worden. Dieser sozialen Sicherung messen die Arbeitgeber große Bedeutung bei als einem wirtschafts- und sozialpolitischen Ordnungsfaktor von hohem Rang.

Hanns Martin Schleyer hat in seinem Buch „Das soziale Modell“ die soziale Sicherung nicht zuletzt als ein Gebot der Menschlichkeit bezeichnet, das in einer wirtschaftlich effizienten und sozial befriedeten Ordnung wie bei uns erfüllt wird. Nach seiner Meinung würde der Ausfall dieses Systems das Funktionieren einer freien Wirtschaft ernsthaft bedrohen können.

Die Wurzeln unserer heutigen Sozialpolitik, deren Kernbereich die soziale Sicherung ist, finden wir im christlichen Denken. Von daher ist die Sozialpolitik entscheidend beeinflusst worden, ebenso wie die Anfänge betrieblicher Sozialpolitik lange vor denen der gesetzlichen Sozialpolitik gelegen haben. Aber auch die Sozialwissenschaften haben der staatlichen Sozialpolitik entscheidende Impulse versetzt, ebenso wie die sozialrevolutionären Herausforderungen und die Zerrissenheit deutscher Politik im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts Bismarck die Handhabe zum Versuch einer politischen Konfliktlösung über die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 gegeben haben.

Des 100jährigen Jahrestages dieses Ereignisses haben wir gerade kürzlich im Berliner Reichstag gedacht. Und nur deswegen spreche ich diesen historischen Hintergrund an, weil er deutlich gemacht hat, daß die seinerzeit auf den genannten Wurzeln gebauten Fundamente der Sozialversicherung sich trotz vielfältiger Erschütterung als tragfähig erwiesen haben. Es ist immerhin bemerkenswert – und dies hat unser jetziger Präsident Esser anlässlich des Festaktes im Reichstag zum Ausdruck gebracht –, daß die Elemente der seinerzeit geschaffenen Sozialversicherung bis heute erhalten geblieben sind.

Das ist ein Beweis für hohe Flexibilität und fortdauernde Anpassungsfähigkeit. Auf beides muß auch in Zukunft gebaut werden. Das Sicherungssystem ist unentbehrlich und voll zu bejahen, solange – und das ist entscheidend – solange die *Kosten* in einem

gesunden Verhältnis zur Effektivität stehen. Wenn nämlich ein solches System allumfassend – sprich perfekt – wird, wonach politische Programme ja verlangen, dann müssen tiefgreifende Veränderungen des menschlichen Verhaltens, vielleicht auf Dauer auch der menschlichen Natur eintreten. Der einzelne wird dann entwöhnt, sich selbst und seinen Nächsten Hilfe zu leisten, womit er, was er vielfach gar nicht erkennen kann, seine persönliche Freiheit gefährdet. Das heißt, ein vollkommener Versorgungsstaat muß zwangsläufig die Begünstigten in ein Abhängigkeitsverhältnis versetzen, aus dem dann keine Befreiung mehr möglich ist; statt dessen gerät der innere Frieden im Staat in Gefahr.

Soziale Sicherung ist also ein wesentliches Element des Friedens, des sozialen Friedens; dies setzt allerdings hinreichende Freiheit des einzelnen voraus.

Es ist nicht meine Aufgabe, hier hochwertige Betrachtungen, etwa soziologischer oder politologischer Art anzustellen, sondern es ist mein Anliegen, Ihnen aus der Sicht eines Arbeitgebervertreters darzustellen, welchen Stellenwert die Unternehmerschaft der sozialen Sicherung beimißt und wie dieses Sicherungssystem in Zukunft gesichert werden muß.

Lassen Sie mich dazu an die aktuellen politischen Entwicklungen anknüpfen.

Die letzten Wochen und Monate des alten Jahres sind innenpolitisch bestimmt gewesen durch heftige Bemühungen und Auseinandersetzungen über die Sanierung der Staatsfinanzen und damit zwangsläufig auch über die Konsolidierung der Sozialfinanzen. Das eine geht nicht ohne das andere. Es handelt sich praktisch um die beiden Seiten der gleichen Medaille.

Dabei ist festzustellen, daß die wirtschaftlichen Hauptziele, Wachstum, Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht im letzten Jahr in einem Ausmaß verletzt worden sind, wie in keinem Zeitraum je zuvor. Dieser Negativrekord hat zweifellos wichtige außenwirtschaftliche Gründe wie beispielsweise die enorme Ölpreisverteuerung und die dadurch entstandenen Anpassungslasten der Volkswirtschaft. Als noch wichtiger sind allerdings die binnenwirtschaftlichen Fehlentwicklungen anzusehen, die sich im letzten Jahrzehnt aufgetürmt und die dazu beigetragen haben, daß die gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen mit so erheblichen Schwierigkeiten verbunden sind.

Vor allem zwei Strukturmerkmale der 70iger Jahre müssen als die entscheidenden Ursachen der jüngsten Wirtschafts- und Beschäftigungsprobleme angesehen werden. Einmal die enorme Erhöhung der Staatsquote, in der sich das Vordringen des Staates im Wirtschaftskreislauf mit allen Konsequenzen der Bürokratisierung, der Zunahme der Steuer- und Abgabenbelastung sowie der dramatisch gestiegenen Staatsverschuldung widerspiegelt. Und zum anderen die Entwicklung des Verteilungsgesichtspunktes, der zum dominanten Kriterium der Politik geworden ist mit der Folge, daß in den vergangenen Jahren oft mehr über das Wie der Verteilung als über die Frage nachgedacht wurde, welche Bedingungen eine optimale Erstellung des Verteilbaren gewährleisten können. In diese Problematik ist zwangsläufig auch die soziale Sicherung hineingezogen worden, weil man dort Leistungen aufgebaut hat, von denen man von Anfang an hätte wissen müssen, daß sie auf Dauer nicht finanzierbar sind.

Alles, was bisher zur Konsolidierung der Sozialfinanzen unternommen oder in die Wege geleitet worden ist, muß man mit dem Etikett „Stückwerk“ versehen. Ich meine damit auch die Gesetze aus der zweiten Hälfte der 70iger Jahre. Sie suchten und suchen das Heil überwiegend in Lastenverschiebungen zwischen den einzelnen Zweigen der sozialen Sicherung, zwischen diesen und den öffentlichen Haushalten sowie den Unternehmen. Dies geschieht in einer kaum noch nachvollziehbaren Weise. Durchgreifende Ansätze zur Ausgabenminderung sind – wenn man vom Bereich der Arbeitsförderung einmal absieht – im Rahmen des Versuchs einer Konsolidierung der Sozialfinanzen im letzten Halbjahr 1981 fast ganz unterblieben. Der wohlfahrtsstaatliche Kurs der letzten Jahre wurde nicht entscheidend korrigiert. Ein weiteres Merkmal der bisherigen Politik ist der immer wieder gesuchte Weg, die klaffenden Finanzlücken durch Steigerung der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger zu schließen.

Lassen Sie mich an dieser Stelle einige Grunddaten nennen.

Im Jahre 1981 wurden rund 480 Milliarden DM für Sozialleistungen in der Bundesrepublik aufgewendet. Das waren 31% des Bruttosozialprodukts. 10 Jahre zuvor betrug der Anteil noch 25% am BSP und 1960 waren es sogar nur 20%.

Die Arbeitgeber leisteten einen wesentlichen unmittelbaren Beitrag zur Finanzierung dieser Sozialleistungen. Im vergangenen Jahr waren es 180 Milliarden DM, die als Arbeitgeberbeiträge in die Kassen der Sozialversicherung flossen und die von den Betrieben aufgrund von gesetzlichen Verpflichtungen, Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen an die Arbeitnehmer gezahlt wurden. Im laufenden Jahr werden diese Personalzusatzkosten einen Durchschnittswert von 77% erreichen. Auf 100 DM Entgelt für geleistete Arbeit entfallen damit noch einmal 77 DM. 1966 lag der Vergleichswert bei 43%. Die Bundesrepublik liegt damit international mit den Arbeitskosten an der Spitze vor USA, Japan, Italien, Frankreich und Großbritannien, und das ist im weltweiten Wettbewerb besonders gravierend.

Eine weitere Erscheinung auf diesem expansiven Weg ist die mit nahezu 30% hohe Durchschnittsbelastung des Bürgers mit Steuern und Sozialabgaben. Die Grenzbelastung, also die Abgabenbelastung jeder zusätzlich verdienten Mark, liegt sogar bei 40%. Die Erkenntnis, daß damit eine Grenze erreicht ist, jenseits derer die Leistungsbereitschaft gefährlich beeinträchtigt wird, gewinnt allgemein an Boden.

Zugleich wurde die Sozialpolitik in ihr Gegenteil verkehrt. Statt der Konzentration der verfügbaren Mittel auf diejenigen, die solidarischer Hilfe tatsächlich bedürfen, wurden immer weiteren Bevölkerungskreisen nach Art und Umfang wachsende kollektive Ansprüche eingeräumt. Damit ist der „rationalen“ Nutzung der Sozialleistungen und einem ausgeprägten Anspruchsdenken fast zwangsweise Vorschub geleistet worden.

Die Folgen dieser Politik haben wir heute zu bewältigen, wobei nicht zu übersehen ist, daß die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen 1982 grundlegend andere sind als noch vor einem Jahrzehnt. Hinzu kommt, daß die Zukunftsperspektiven wesentlich beeinflußt werden durch die auf uns zukommende demographische Entwicklung. Bevölkerungsvorausschätzungen über lange Zeiträume sind natürlich zwangsläufig mit Unsicherheiten behaftet. Wir wissen aber heute, daß bei gleichbleibendem generativen Verhalten sich Veränderungen ergeben werden, die wir ab sofort bei unseren Überle-

gungen berücksichtigen müssen. Wir dürfen jetzt nicht mehr Sozialpolitik auf Kosten unserer Nachkommen betreiben. Nach den Modellrechnungen, die die Bundesregierung selbst angestellt hat, wird sich die Zahl der deutschen Personen im erwerbsfähigen Alter zunächst einmal erhöhen: von 30,5 Millionen im Jahre 1980 auf etwa 32 Millionen bis 1990, dann aber zurückgehen: bis 2000 um 2,8 Millionen, in den dann folgenden 30 Jahren um weitere 10,6 Millionen. Als Folge davon wird sich die Alterslastquote verschieben. Entfielen 1980 auf 100 Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren 38 Personen im Alter von 60 Jahren und mehr, so wird das Verhältnis im Jahre 2000 bei 100: 43, im Jahre 2030 bei 100 : 72 liegen. Das rege Interesse an den demographischen Perspektiven in der Bevölkerung erklärt sich daraus, daß um 2030 diejenigen in Rente gehen werden, die jetzt und in den nächsten Jahren mit in das Berufsleben eintreten. Aber auch die Rentner von heute machen sich Gedanken darüber, wie sich die Geburtenentwicklung auf sie auswirken wird. Im übrigen werden sich in zeitlicher Verschiebung für alle Zweige der sozialen Sicherung erhebliche Belastungen ergeben.

Die veränderten wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedingungen erfordern ein Gesamtkonzept, das längerfristig tragfähig ist. Das kurzfristige Taktieren im politischen Bereich muß aufhören.

Ich wiederhole noch einmal: Die Arbeitgeber befürworten das soziale Sicherungssystem und tragen es mit, denn wir wissen, daß es nicht nur dem einzelnen Sicherheit gibt, sondern als Ganzes damit dem sozialen Frieden in unserem Lande dient. Dies hat uns, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, veranlaßt, kürzlich den Versuch zu unternehmen, Vorschläge* zur Konsolidierung und zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben der sozialen Sicherung unter den veränderten wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedingungen zu erarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Das Ziel heißt dabei nicht soziale Demontage, sondern Sicherung der sozialen Sicherheit für die Zukunft. Wir sind nicht so vermessen, zu glauben, ein Patentrezept dabei gefunden zu haben. Ein solches gibt es nicht. Es sind vielmehr viele Schritte notwendig, die aber bald ergriffen werden müssen; denn je später gehandelt wird, um so einschneidender werden die Maßnahmen ausfallen müssen. Auf der Basis dieses Konzeptes möchte ich mich schwergewichtig mit zwei Bereichen beschäftigen, die uns besonders bedeutungsvoll erscheinen: das sind die Alterssicherung und die Gesundheitssicherung. Beides tragende Säulen unseres sozialen Sicherungssystems.

Vorab aber folgendes:

Angesichts hoher und weiter steigender Arbeitslosenzahlen gilt die Hauptsorge der Politik und der Öffentlichkeit heute natürlich vorrangig der Bekämpfung dieses Phänomens. Das ist selbstverständlich auch unsere Sorge. Dabei besteht im Ziel Übereinstimmung, über den richtigen Weg wird gerungen. Niemand hat dazu ein Patentrezept. Dabei kann das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes auf keinen Fall losgelöst von den wirtschaftlichen Zielen des wirtschaftlichen Wachstums und der Geldwertstabilität verfolgt werden. Ein hoher Beschäftigungsstand ist ohne wirtschaftliches Wachstum und ohne Geldwertstabilität mittelfristig nicht zu erreichen. Dabei bleibt die entschei-

* Soziale Sicherung in der Zukunft, Köln, 1982.

dende Frage für die Zukunft von Beschäftigung und Wirtschaft nach der Möglichkeit der Unternehmen, produktiv zu investieren und damit zunächst Arbeitsplätze zu sichern und danach neue Arbeitsplätze zu schaffen. Hierfür ist es unverzichtbar, die Ertragskraft der Unternehmen zu stärken und den Kostendruck erträglich zu gestalten. Ich brauche an dieser Stelle nicht besonders zu betonen, daß wir nach allen Erfahrungen von Beschäftigungsprogrammen – wie sie diskutiert werden – absolut nichts halten. Sie sind der falsche Weg.

In jeder Volkswirtschaft kann nur verteilt werden, was zuvor erarbeitet wurde. Das heißt: Auch die Sozialgesetzgebung darf die wirtschaftliche Anpassung der Unternehmen an den sich weiter verschärfenden internationalen Wettbewerb nicht beeinträchtigen. Das hätte weitere negative Auswirkungen auf die Beschäftigungslage.

Eine Stabilisierung der Sozialfinanzen ist nur über eine Begrenzung der Ausgaben, nicht über eine Erhöhung der Abgaben zu erreichen. Weder Beitragserhöhungen noch die Eröffnung sonstiger Finanzquellen sind geeignete Sanierungswege für unser auf paritätischer Mittelaufbringung angelegtes Sozialversicherungssystem.

Das erreichte Sozialleistungsniveau – gerade in den Bereichen der Alters- und Gesundheitssicherung – und der gestiegene Wohlstand der Bevölkerung erlauben und erfordern es, das Verhältnis zwischen kollektiver und individueller Vorsorge für die Wechselfälle des Lebens zu überprüfen. Der Raum für individuelle Vorsorge kann vor allem bei kurzfristigen Risiken erweitert werden. Eigenverantwortung muß insoweit Vorrang vor der Umverteilung haben. Solidarität und Subsidiarität müssen nebeneinander Bestand haben.

Und ein weiterer Grundsatz ist zu beachten: Sozialeinkommen dürfen nicht höher sein als Arbeitseinkommen. Einkommensersatzleistungen in der Sozialversicherung müssen leistungsbezogen sein.

Schließlich muß bei allen Überlegungen – wie schon angedeutet – die ungünstiger werdende Altersstruktur der Bevölkerung berücksichtigt werden.

Vor welcher Situation stehen wir nun in unserer Alterssicherung – der gesetzlichen Rentenversicherung –, und wie können wir dort die Zukunftsprobleme lösen?

In der Rentenversicherung besteht zur Stunde, und ich beziehe das auf dieses Jahr 1982, kein akuter Handlungsbedarf.

Die Schwankungsreserve der Rentenversicherung lag am Jahresende 1981 bei 21,4 Milliarden DM, das sind 2,3 Monatsausgaben. Diese Schwankungsreserve ist der aussagekräftigste Maßstab für die finanzielle Situation. Vorausgegangen war allerdings eine Periode des ständigen Abbaues der Schwankungsreserve, und zwar von 8,6 Monatsausgaben im Jahre 1975 auf 1,9 Monatsausgaben am Jahresende 1979. Diese Abschmelzung war erforderlich, obwohl die Konsolidierungsgesetze der Jahre 1977 und 1978 der Rentenversicherung teilweise allerdings durch Lastenverlagerung auf andere Sozialversicherungszweige, insbesondere die Krankenversicherungen, Einsparungen bzw. Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 60 Milliarden DM brachten. Zur Zeit haben wir zu akzeptieren, daß der gesetzliche Bundeszuschuß zur Rentenversicherung für 1981 um 3,5 Milliarden DM zugunsten des Bundeshaushalts und damit der Bundesanstalt für Arbeit ersatzlos gekürzt worden ist. Für 1982 und 1983 müssen wir mit einem geringe-

ren Zuwachs der Beitragseinnahmen auskommen, weil der Beitragssatz durch den Gesetzgeber für diese Zeit von 18,5 auf 18 Prozent gesenkt worden ist. Auch dies zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit. Das allein bedeutet eine Mindereinnahme von zusammen 6,7 Milliarden DM. Damit zeichnet sich vermögensmäßig eine erneute Talfahrt ab, deren Risiken wegen der Abhängigkeit der Einnahmen von der Entwicklung der Konjunktur um so größer werden, je kleiner die Rücklagen sind.

Es steht vielmehr zu erwarten, daß sich insbesondere wegen der ungünstigeren Annahmen über die Lage am Arbeitsmarkt im mittelfristigen Zeitraum eine noch wesentlich schlechtere Finanzentwicklung für die Rentenversicherung abzeichnen wird.

Vorprogrammiert in der Rentenversicherung aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die *Reform des Hinterbliebenenrechts*, und zwar bis 1984.

Der Vorschlag der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen beläßt es zu Lebzeiten beider Ehegatten beim geltenden Recht: jeder erhält seine ihm versicherungsrechtlich zustehende Rente. Für den Hinterbliebenenfall wird eine Teilhaberrente empfohlen. Die Arbeitgeber geben – ebenso wie die politischen Parteien – der Variante den Vorzug, nach der der überlebende Ehegatte einen bestimmten Prozentsatz der gemeinsam von beiden Ehegatten vor und während der Ehe erworbenen Rentenansprüche erhält unter Garantie des selbst erworbenen Rentenanspruchs. Entscheidend wird dabei sein, ob es gelingt, die 84er Reform kostenneutral durchzuführen, weil zusätzliche Mittel nicht zur Verfügung stehen.

Denn: die eigentlichen Probleme der Rentenversicherung liegen in ihrer *langfristigen Sicherung* aufgrund der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung. Sie sind durch *folgende* Eckdaten gekennzeichnet:

- Unter der Annahme, daß den Rentnern auch im Jahre 2035 das derzeitige Brutto-Rentenniveau von fast 44% erhalten werden und die Finanzierung der zusätzlichen Alterslast allein durch Beiträge der Arbeitgeber und der Versicherten erfolgen soll, müßte der Beitrag von 18 bzw. 18,5% auf knapp 35% angehoben werden.
- Unter der Annahme, daß der Beitragssatz über alle Jahre hinweg bei 18,5% konstant bleibt und die zusätzliche Alterslast allein durch eine Minderung der Rentenleistungen erfolgen soll, müßte das Brutto-Rentenniveau von gegenwärtig 43,6% auf deutlich unter 25% reduziert werden.

Keiner dieser beiden extremen Wege erscheint gangbar. Es gilt also, eine Regelung zu finden, die die Belastungen ausgewogen auf Beitragszahler und Rentner sowie den Staat verteilt, der zur Lösung der demographisch bedingten Probleme über eine entsprechende Gestaltung des Bundeszuschusses gleichfalls beitragen muß.

Die Arbeitgeber sind der Auffassung, daß die Rentner auch in Zukunft an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben müssen. Es besteht aber weitgehend Übereinstimmung darüber, daß die bisher praktizierte *Bruttoanpassung der Renten* aus Gründen der Gerechtigkeit wie der Finanzierbarkeit ohne korrektive Maßnahmen nicht durchgehalten werden kann.

Die geltende Rentenformel weist vor allem zwei Mängel auf: Sie berücksichtigt zwar die Dynamik des Einkommensniveaus, nicht aber die Bevölkerungsdynamik. Und sie

vergleicht zum anderen unvergleichbare Größen: nämlich die Rentenhöhe, die reines Nettoeinkommen ist, und den Bruttolohn, von dem Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge abgehen.

Eine Änderung des Verfahrens der Rentenanpassung ist deshalb unumgänglich.

Dies kann auf mehreren Wegen erreicht werden. Eine *Nettolohnorientierung der Renten* würde am ehesten die Einkommenszuwächse bei Aktiven und Rentnern miteinander in Einklang bringen.

Bleibe man bei der Bruttolohnbindung, lassen sich die genannten Ziele – wie die Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats und der Transfer-Enquete-Kommission zeigen – nur über mehrere Maßnahmen nebeneinander erreichen: nämlich über eine modifizierte Form der Bruttoanpassung, die ein Ansteigen des Rentenversicherungsbeitrags berücksichtigt, kombiniert ggf. mit einem Krankenversicherungsbeitrag der Rentner und einer stärkeren Besteuerung der gesetzlichen Renten.

Die Entscheidung über den zu wählenden Weg ist eine hochpolitische. Es kann nicht übersehen werden, daß die Bruttorente für viele Politiker – ähnlich wie die arbeitsrechtliche Lösung der Lohnfortzahlung – so etwas wie eine heilige Kuh ist. Die Klarheit und Gerechtigkeit der Lösung spricht eindeutig für die Nettobindung der Renten.

An diese Stelle gehört ein Wort zur *Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag*. Die vom Bundesarbeitsminister ins Gespräch gebrachte Änderung der Bemessungsgrundlage des Arbeitgeberbeitrages ist nicht nur vor den Arbeitgebern, sondern, wenn ich von vereinzelt gewerkschaftlichen Stimmen absehe, bei keiner Seite auf Gegenliebe gestoßen. Unter anderen haben sich die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats und die Transfer-Enquete-Kommission mit gewichtigen Gründen gegen eine Änderung ausgesprochen. Es lohnt wirklich, sie nachzulesen. Daraus, daß die Überlegungen hinsichtlich einer Änderung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag im Zusammenhang mit den langfristigen Problemen der Rentenversicherung in die Diskussion gebracht und beharrlich, um nicht zu sagen, penetrant wiederholt werden, muß man folgern, daß es den Urhebern nicht um eine Umverteilung des Arbeitgeberbeitrags, sondern um die Erschließung neuer Finanzierungsquellen geht. Letztlich geht es hier nicht um Wertschöpfung, sondern um Geldschöpfung.

Im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation ist eine weitere *Verkürzung der Lebensarbeitszeit* ins Gespräch gekommen. Gegen sie müssen viele Bedenken angeführt werden: neue Arbeitsplätze würden dadurch nur in sehr begrenztem Maße zu gewinnen sein; für die Rentenversicherung würden sich die langfristigen Finanzprobleme verschärfen; der Versicherte würde eine Rentenminderung erleiden, die bei versicherungsmathematischen Abschlägen für jedes vorgezogene Jahr zwischen 5 und 6% ausmacht. Eine zusätzliche Inanspruchnahme der Betriebe ließe sich nicht mit der Notwendigkeit vereinbaren, ihren Handlungsspielraum nicht durch weitere Kostenbelastungen zu verengen. Wer für Verkürzung der Lebensarbeitszeit ist, sollte klar sagen, wer die Zeche zahlen soll: die Rentenversicherung, der Versicherte oder der Arbeitgeber.

Wenn man von Alterssicherung spricht, können die Eigenvorsorge und die betriebliche Altersversorgung nicht ungenannt bleiben. Die betriebliche Altersversorgung stellt

ein wesentliches Element für die Alterssicherung der Arbeitnehmer dar. Derzeit sind etwa zwei Drittel aller Beschäftigten in der gewerblichen Wirtschaft in die betriebliche Altersversorgung einbezogen. 1980 wurden von den Unternehmen 20 Mrd. DM für die betriebliche Altersversorgung aufgewandt. Aufgrund der extensiven Rechtsprechung des BAG, die vor allem bei der Anpassung betrieblicher Versorgungsleistungen auf eine vom Gesetzgeber nicht gewollte Indexierung der Betriebsrenten hinausläuft, wird aber die Leistungskraft vieler Unternehmen überfordert. Das BAG ist aufgerufen, seine bisherige Rechtsprechung in bezug auf sozialpolitisch und wirtschaftlich vertretbare Maßstäbe hin zu überprüfen. Um die Stagnation in der betrieblichen Altersversorgung zu überwinden, müssen vernünftige Rahmenbedingungen wiederhergestellt werden, die auf Beständigkeit, Individualität und langfristige Sicherung der Interessen des Unternehmens und seiner Mitarbeiter Bedacht nehmen. Damit ist es allerdings nicht in Einklang zu bringen, wenn im 2. Haushaltsstrukturgesetz die steuerliche Flankierung durch eine Heraufsetzung des Rechnungszinsfußes für Pensionsrückstellungen von 5,5 auf 6% zurückgenommen worden ist. Durch solche Maßnahmen werden private Initiativen gelähmt. Das ist um so bedauerlicher, als sich die Grenzen der Rentenversicherung deutlich abzeichnen.

Ebenso permanent in der Diskussion ist der Bereich der *Gesundheitssicherung*, deren Schwergewicht in der Krankenversicherung liegt. Sie bereitet wegen ihres ständigen Ausgabenanstiegs besondere Sorge. Die Aufwendungen der gesetzlichen Krankenversicherung sind von 24 Milliarden DM in 1970 auf 80 Milliarden in 1980 gestiegen und damit sehr viel stärker als die Arbeitsentgelte und das Bruttosozialprodukt. Dadurch erhöhte sich der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz von 8,2 Prozent auf 11,8 Prozent zu Beginn des Jahres 1981, und wir haben in diesen Tagen zu verzeichnen, daß eine große Zahl von Primärkassen ihren Beitragssatz weiter anheben mußten. Und dies, obwohl die Krankenkassen seit 1970 durch die Übertragung der wirtschaftlichen Sicherung im Krankheitsfall für die ersten 6 Wochen der Arbeitsunfähigkeit auf die Betriebe wesentlich entlastet wurden. Die Aufwendungen der Unternehmen für die Entgeltfortzahlung liegen bei etwa 4,7 Prozent der Bruttolohn- und -gehaltssumme. Der Beitragssatz zur Krankenversicherung gibt deshalb die Kosten für das Risiko Krankheit nur zum Teil wieder; vor allem, wenn man berücksichtigt, daß allein die Rentenversicherung etwa 3,3 Prozentpunkte des Beitragssatzes hierfür aufwendet. Rechnet man dieses alles zusammen, dann erreichen die Gesamtausgaben für den Krankheitsschutz die Aufwendungen für die Alterssicherung.

Diese Situation muß für alle am Gesundheitswesen Beteiligten – und nicht nur für diese – ein Alarmzeichen darstellen.

Die *Ursachen der Kostenexpansion* liegen hauptsächlich in der wiederholten Ausweitung der Leistungen durch Gesetzgebung und Rechtsprechung, der ständig steigenden Leistungsanspruchnahme, im raschen Fortschritt der medizinischen Wissenschaft und nicht zuletzt in den wirtschaftlichen Interessen der Vertragspartner. Die Krankenversicherung kann nicht isoliert gesehen werden, sondern nur im Zusammenhang mit den übrigen Bereichen der sozialen Sicherung. Um so mehr müssen die Bemühungen verstärkt werden, Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht zu halten. Und sie

müssen bei *allen* Beteiligten im Gesundheitswesen ansetzen. Die beiden Kostendämpfungsgesetze reichen hierzu nicht aus.

Die permanenten Kostensteigerungen der gesetzlichen Krankenversicherung sind maßgeblich durch eine sich immer mehr ausbreitende Anspruchs- und Erwartungshaltung aller Beteiligten bedingt. Deshalb ist es zum einen notwendig, die *Leistungserbringer* in die Pflicht zur Kostendämpfung zu nehmen, ohne dabei in dirigistische Maßnahmen zu verfallen und die Autonomie der Krankenkassen und ihrer Vertragspartner zu beeinträchtigen. Genauso dringlich ist es aber, die *Versicherten* selbst – und zwar stärker als bisher vorgesehen – zur kostenbewußten Leistungsanspruchnahme zu veranlassen.

Wir meinen:

Die *Inanspruchnahme der medizinischen Leistungen* bedarf wieder eines geordneten Verfahrens. Krankenscheine dürfen nur auf Anfordern des Versicherten ausgestellt werden und müssen mit einem Quartalsaufdruck versehen werden. Ferner ist die wahllose Inanspruchnahme von Ärzten sowie die Inanspruchnahme von Fachärzten ohne Überweisung einzugrenzen.

Das Verhältnis zwischen Krankenkassen und Ärzten sowie Zahnärzten muß durch partnerschaftliches Zusammenwirken in der gemeinsamen Selbstverwaltung geprägt sein. Sie darf sich nicht auf *Vergütungsvereinbarungen* beschränken, sondern sollte auch Leitlinien für die medizinische Versorgung aufstellen. Eine verbesserte Wirksamkeit des vorhandenen Angebots an medizinischen Leistungen kann erzielt werden, wenn diese sorgfältiger aufeinander abgestimmt werden.

Hierzu gehört insbesondere auch die engere Kooperation zwischen den niedergelassenen Ärzten und den Krankenhäusern. In der Diskussion darf das schwerwiegende Problem nicht ausgespart bleiben, daß die immer größer werdende Zahl der Leistungserbringer eine vermehrte Nachfrage nach Gesundheitsleistungen auslöst.

Das Prinzip der gemeinsamen Selbstverwaltung sollte auch im *stationären Bereich* verankert werden, der rd. ein Drittel der Gesamtausgaben der Krankenversicherung verursacht. Zur Erreichung dieses Ziels, zu dem die Stärkung der Stellung der Krankenkassen gehört, reicht das Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz nicht aus, zumal Mechanismen zur Konfliktlösung fehlen.

Angesichts seines Anteils an den Ausgaben (knapp 15%) ist auch der *Arzneimittelbereich* in die Bemühungen um die Beitragsstabilität einzubeziehen. Neben der Preiskomponente spielt hierbei die Mengenkomponekte eine wichtige Rolle, die den steigenden Verbrauch widerspiegelt und die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Verordnungsweise unterstreicht. Die Arzneimittelhersteller müssen ihre Bemühungen um Erhöhung der Transparenz auf dem Arzneimittelmarkt fortsetzen. Gesundheitspolitisch ist es von großer Bedeutung, daß die pharmazeutische Industrie in der Lage bleibt, ihre Forschungsarbeit zum Nutzen des diagnostischen und therapeutischen Fortschritts weiterzuführen.

Angesichts eines ständig verbesserten und erweiterten Gesundheitsschutzes einerseits und des gehobenen Lebensstandards andererseits ist es an der Zeit, die *Kostenverteilung* neu zu bestimmen. Die soziale Sicherungspolitik muß auch insoweit mit der Zeit gehen.

Bei leichteren und kürzeren Erkrankungen sollte das Entstehen des einzelnen vor dem Anspruch gegen die Versicherungsgemeinschaft rangieren. Nur so werden auf Dauer bei den längeren und schwereren Erkrankungen die Kosten, die der einzelne selbst nicht aufzubringen vermag, solidarisch getragen werden können. Eine dahingehende Kostenbeteiligung des einzelnen ist insbesondere während der Zeit der Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber vertretbar. Eine solche Kostenbeteiligung, die auf die sozialen Verhältnisse Rücksicht nehmen muß, ist auch geeignet, das Gesundheitsverhalten der Versicherten zu beeinflussen, was bei den heute vorherrschenden Krankheitsbildern (Bewegungsarmut, falsche Ernährung, übermäßiger Gebrauch von Genußmitteln) dringend nötig wäre und in erster Linie den Versicherten selbst zugute käme.

Auch hinsichtlich der Kostenbeteiligung darf es kein Tabu mehr geben. Der Gesetzgeber sollte unverzüglich die Möglichkeit schaffen, in Modellversuchen Selbstbeteiligungen der Versicherten zur zweckmäßigeren und wirtschaftlicheren Leistungsgestaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung zu erproben.

Nicht unerwähnt lassen möchte ich, daß über kassenorganisatorische Eingriffe die Kostenentwicklung nicht zu bremsen ist. Das gilt sowohl für die Frage eines generellen Finanzausgleichs, der mit dem Versicherungsprinzip und der Gliederung nach regionalen, betrieblichen, branchen- und gruppenspezifischen Kriterien nicht vereinbar ist.

Es trifft aber genauso für die Organisationsstruktur unserer Krankenversicherung zu. Eine grundsätzliche Änderung der Organisation würde die Ausgabenentwicklung nicht hemmen; im Gegenteil.

Zum Krankheitschutz gehört die wirtschaftliche Sicherung der Arbeitnehmer im Krankheitsfall, das, was wir als Lohnfortzahlung bezeichnen. Die Wirtschaft hat allein für die Lohnfortzahlung von 1970 bis 1980 nahezu 200 Milliarden DM aufgebracht.

Eine wichtige Rolle spielt dabei der hohe Krankenstand in den Betrieben. Nach einer Repräsentativstatistik der Betriebskrankenkassen lag der Krankenstand der Pflichtmitglieder im Jahresdurchschnitt 1980 bei 7,34 Prozent – darin sind die Ausfallzeiten wegen Heilverfahren mit 0,7 Prozent nicht enthalten – gegenüber 5,75 Prozent im Jahre 1965 und 6,36 Prozent im Jahre 1969, also vor der Verpflichtung der Arbeitgeber zur arbeitsrechtlichen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Ein Prozent Krankenstand bedeutet heute für die Wirtschaft den Ausfall von rund 220 000 Arbeitnehmern, das heißt, es fehlen tagtäglich mehr als 1,6 Millionen an ihren Arbeitsplätzen wegen Krankheit. In dieser Zahl sind der Produktionsausfall und die Kosten für personelle Ersatzmaßnahmen noch nicht enthalten.

Wesentlicher Grund für die hohen Kosten der arbeitsrechtlichen Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall ist der Umstand, daß Leistungsgewährung und Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit auseinanderfallen. Der vertrauensärztliche Dienst ist – wie von uns befürchtet – ineffektiv geworden. Das muß künftig anders werden. Eine gezielte Einschaltung des vertrauensärztlichen Dienstes seitens der Krankenkassen zur Begutachtung der Arbeitsunfähigkeit darf nicht erst erfolgen, wenn die Krankengeldleistungen der Kasse einsetzen. Die Feststellung von Arbeitsunfähigkeit erfolgt durch die behandelnden Ärzte. Sie tragen hier eine große Verantwortung. Stimmen aus der Ärzteschaft

zeigen, daß diese zunehmend erkannt wird. Es wäre gut, wenn in der Praxis hiernach verfahren würde.

Gemeinsam und gleichzeitig mit den Konsolidierungsmaßnahmen in der Krankenversicherung bedarf es daher der Lösung drängender Probleme in der Entgeltfortzahlung. Es geht dabei nicht um vordergründige Einsparungsmaßnahmen zugunsten der Betriebe, sondern darum, angesichts der immer drückender werdenden Last der Arbeitskosten die Beschäftigungslage nicht zusätzlich zu belasten.

Auch unter dem Gesichtspunkt von Subsidiarität und Eigenverantwortung fragt es sich, ob es notwendig ist, bereits vom ersten Tag der Arbeitsunfähigkeit an das volle Arbeitsentgelt fortzuzahlen oder ob es nicht zuzumuten ist, daß der Arbeitnehmer eine gewisse Einkommensminderung bei Nichtarbeit selbst trägt.

Eine Neuregelung muß – das versteht sich – für alle Beschäftigten-Gruppen gelten: Arbeiter, Angestellte und Beamte. Damit entfielen auch der Grund für die von den Gewerkschaften vorgenommene Tabuisierung; denn die Gleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten war ein wesentlicher Grund für das strikte Verlangen nach der arbeitsrechtlichen Lösung der wirtschaftlichen Sicherung im Krankheitsfall.

Wir haben diese unsere Vorschläge zur Konsolidierung unserer sozialen Sicherung auf den Tisch gelegt, die eine Aufgabe für alle ist, die auf diesem Gebiet Verantwortung tragen. Es geht uns darum, die bewährten Einrichtungen der sozialen Sicherung leistungsfähig zu halten, und das heißt immer auch: finanzierbar zu halten. Es geht darum, die Belastung der Versicherten und die Kosten der Unternehmen wieder in den Griff zu bekommen.

Ich komme damit an den Ausgangspunkt meiner Ausführungen zurück und stelle abschließend folgendes fest:

Eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die den Fortschritt bejaht und sich stetig den modernen Gegebenheiten anpaßt, dient zugleich der sozialen Sicherung. Die Fähigkeit, die sozialen Fragen heute und morgen zu lösen, hängt maßgeblich davon ab, ob wir wirtschaftlich leistungsfähig bleiben, ob wir mit freiheitlichen Mitteln die uns gestellten Probleme lösen können, um eine fortschrittliche Sozialpolitik zu betreiben.

Dabei kann ein sozialer Friede auf Dauer ohne Rechtssicherheit nicht bestehen. Respekt vor den Institutionen des Rechtsstaates ist die eine seiner tragenden Säulen. Die andere ist das Gleichgewicht der Kräfte zwischen den sozialen Gruppen.

Ich schließe mit einem Zitat von Esser aus seiner Berliner Rede am 18. November des vergangenen Jahres:

Die Stabilität des inneren sozialen Friedens hängt in ganz entscheidendem Maße von der Verlässlichkeit der Sicherungssysteme ab, und deshalb kommt es darauf an, dem Vertrauensschutz eine hohe politische Priorität einzuräumen. Hier ist in erster Linie der Staat angesprochen. Er muß dieser Verantwortung gerecht werden, ebenso wie alle den Staat tragenden Kräfte.