

Editorial

Zur Kritik schwarz-gelber Gesundheitspolitik

Bei der Bundestagswahl Ende September 2009 erreichten CDU/CSU und FDP eine Mehrheit und konnten nach 11 Jahren Unterbrechung wieder eine schwarz-gelbe Regierungskoalition im Bund bilden, die zudem anfangs auch über eine Mehrheit im Bundesrat verfügte. Die Aussichten für einen ‚Politikwechsel‘ schienen viel versprechend, und insbesondere bei der FDP kam angesichts eines nie zuvor erreichten ‚Traumergebnisses‘ von 14,6 % der Stimmen so etwas wie eine ‚Aufbruchstimmung‘ auf. Entsprechend selbstbewusst und fordernd ging sie denn auch in die Koalitionsverhandlungen. Die gestalteten sich jedoch ausgesprochen schwierig und insbesondere auf dem Feld der Gesundheitspolitik auch konfliktrichtig.

Trotz anfänglichen internen Streits insbesondere zwischen FDP und CSU über die Frage der Einführung einer Kopfpauschale begann die Regierung bereits Anfang 2010 mit der Umsetzung ihrer gesundheitspolitischen Vorhaben. Im Zentrum standen dabei die Reform der GKV-Finanzierung und eine Neuordnung der Arzneimittelversorgung. Der Entwurf für ein weiteres Gesetz, das ‚Versorgungsstrukturgesetz‘, war zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Bandes vom Bundeskabinett verabschiedet und sollte bis Ende 2011 den Bundestag passiert haben. Die Beurteilung der damit eingeleiteten bzw. anvisierten Reformen ist höchst unterschiedlich. Während die einen – vor allem mit Blick auf die GKV-Finanzierung mit der hier vorgenommenen Einführung einer kleinen Kopfpauschale und dem Einfrieren des Arbeitgeberbeitrags – einen radikalen Systemwechsel erkennen, sehen andere in der schwarz-gelben Gesundheitspolitik ein hohes Maß an Kontinuität.

Nach zwei Jahren konservativ-liberaler Regierungskoalition soll der vorliegende Band des Jahrbuchs für Kritische Medizin und Gesundheitswissenschaften eine erste Bewertung der bisherigen Reformschritte vornehmen und einen kritischen Blick auf zentrale Argumentationsmuster, Inhalte und Vorhaben schwarz-gelber Gesundheitspolitik werfen.

Zunächst zieht Michael Simon eine Zwischenbilanz schwarz-gelber Gesundheitspolitik bis Ende 2010. Er erläutert die gesundheitspolitischen Inhalte des Koalitionsvertrages und gibt anschließend einen Überblick über die zentralen Inhalte der bis Ende 2010 beschlossenen Gesetze. In einem abschließenden Fazit untersucht er, welche der bis Ende 2010 geplanten Vorhaben die Regierung tatsächlich in diesem Zeitraum umgesetzt hat.

Thomas Gerlinger und Michael Simon analysieren anschließend die Entstehung und die Grundzüge des ‚Gesundheitsprämienmodells‘ sowie seine

absehbaren Wirkungen. Sie sehen in der Einführung einer kleinen Kopfpauschale einen Paradigmenwechsel in der GKV-Finanzierung und verdeutlichen, dass das neue Finanzierungsmodell die ohnehin vorhandene soziale Schieflage zulasten der Versicherten, insbesondere der Beziehler kleiner und mittlerer Einkommen, gravierend verschärft.

Die folgenden Beiträge befassen sich mit zentralen Argumentationsmustern schwarz-gelber Gesundheitspolitik. Unter den konservativ-liberalen Legitimationsfiguren ist die Behauptung, dass ein weiterer Anstieg der ‚Lohnnebenkosten‘ die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beschädige und den Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge habe, von fundamentaler Bedeutung. Jens Holst setzt sich in seinem Beitrag mit diesem Argumentationsmuster auseinander und zeigt, dass es sich dabei um einen ‚Mythos‘ handelt, der einer Überprüfung an Hand empirischer Daten nicht standhält.

Eine weitere zentrale Stelle im Argumentationsgebäude schwarz-gelber Gesundheitspolitik, aber nicht nur dort, nimmt der Verweis auf die demographische Entwicklung und daraus resultierende dramatische Ausgabenteigerungen ein. Bernard Braun fasst in seinem Beitrag den Stand der wissenschaftlichen Diskussion über diesen Problemkomplex zusammen und arbeitet heraus, dass der demographische Wandel weder apokalyptische Folgen hat noch fatalistisch hingenommen werden muss. Er eigne sich daher keineswegs als Legitimation für tiefgreifende Einschnitte in die deutsche Sozialversicherung.

Ein weiteres grundlegendes Argumentationsmuster schwarz-gelber Gesundheitspolitik ist gegen das Umlageverfahren in der Sozialversicherung gerichtet, das weder generationengerecht sei noch zukunftsfest. Notwendig sei darum die Einführung einer ‚Kapitaldeckung‘. Der Einstieg in den Umstieg soll im Rahmen der geplanten Reform der Pflegeversicherung erfolgen, Ziel ist aber letztlich die Einführung der Kapitaldeckung auch in der gesetzlichen Krankenversicherung. Hartmut Reiners befasst sich in seinem Beitrag mit dieser Argumentation und arbeitet heraus, dass es sich bei den erwarteten Vorteilen der Kapitaldeckung um Illusionen handelt, da auch das Kapitaldeckungsverfahren den Einflüssen der demographischen Entwicklung unterliegt.

Bei der Steuerung der gesetzlichen Krankenversicherung spielt die gemeinsame Selbstverwaltung der Ärzte und Krankenkassen traditionell eine wichtige Rolle. Sie nimmt als mittelbare Staatsverwaltung wesentliche Steuerungsaufgaben unterhalb der Ebene des Staates wahr. Mit den am Leitbild des regulierten Wettbewerbs orientierten Reformen verändert sich seit Mitte der 90er Jahre aber auch ihre Rolle im GKV-System. Thomas Gerlinger analysiert diesen Wandel und geht der Frage nach, welchen Veränderungen die

gemeinsame Selbstverwaltung unter der schwarz-gelben Gesundheitspolitik unterliegt. Er zeigt, dass diese Koalition an der staatlichen Indienstnahme der gemeinsamen Selbstverwaltung für die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Wettbewerbs in der GKV festhält. Dabei, so Gerlinger, will sie aber vor allem die Kräfteverhältnisse in der gemeinsamen Selbstverwaltung zugunsten der Leistungserbringer verändern.

Gesundheitsreformen auf nationalstaatlicher Ebene – dies gilt auch für Deutschland und die GKV – stehen in einer immer engeren Wechselwirkung mit politischen Entwicklungen in der Europäischen Union. Vor diesem Hintergrund befasst sich Rolf Schmucker mit der unter Schwarz-gelb beschlossenen Anwendung zentraler Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf die Krankenkassen. Er argumentiert, dass die Anwendung des Wettbewerbsrechts nicht nur dazu führt, dass wettbewerbsrechtliche Aspekte im Vergleich zu sozialen Aspekten des Krankenkassenhandelns aufgewertet werden, sondern auch die Gefahr erhöht, dass der Europäische Gerichtshof in seinen Entscheidungen die Krankenkassen als Unternehmen einstuft – mit weit reichenden Folgen für das deutsche Gesundheitssystem.

Außerhalb des Schwerpunktthemas angesiedelt, aber gleichwohl von gesundheitspolitischem Interesse, ist der Beitrag von Anne-Kathrin Cassier-Woidasky zur Professionsentwicklung in der Pflege. Obwohl diese Diskussion in Deutschland bereits seit über 20 Jahren geführt wird, sind bislang nur relativ geringe Fortschritte zu verzeichnen. Aus Sicht der Autorin ist dies vor allem auf den Einfluss struktureller Machtverhältnisse zurückzuführen, die sie in ihrem Beitrag auf Grundlage empirischer Befunde herausarbeitet. Abschließend stellt sie Ansätze zur Überwindung der aus Machtverhältnissen resultierenden Professionalisierungshemmnisse vor.

Die Redaktion hofft, mit dem vorliegenden Band einen hilfreichen Beitrag zur kritischen Analyse und Diskussion schwarz-gelber Gesundheitspolitik leisten zu können. Dieses Jahrbuch beschreibt nicht nur Entwicklungen und beschlossene Gesetze, sondern analysiert auch Hintergründe und Zusammenhänge und diskutiert kritisch zentrale Begründungsmuster schwarz-gelber Gesundheitspolitik. Der Band soll vor allem auch deutlich machen, dass hinter dem gesundheitspolitischen ‚Tagesgeschäft‘ dieser Koalition sehr wohl weitergehende Ziele und Vorhaben stehen, die auf eine grundlegende Veränderung des Gesundheitssystems ausgerichtet sind. Eine solche grundlegende Veränderung lässt sich nicht durch eine einzige ‚große Gesundheitsreform‘ erreichen, sondern nur auf dem Weg vieler kleiner Schritte, die zusammen genommen letztlich einen qualitativen Sprung bewirken. Den Blick für die in kleinteiligen Reformen und Reformbestandteilen enthaltenen langfristigen Wirkungen zu schärfen, kann und sollte Aufgabe kritischer Wissenschaft sein.