

Ralph Skuban
Die Pflegeversicherung

DW **Sozialwissenschaft**

Ralph Skuban

Die Pflegeversicherung

Eine kritische Betrachtung

Mit einem Geleitwort von Priv.-Doz. Dr. Frank Pilz

Deutscher Universitäts-Verlag

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Skuban, Ralph:

Die Pflegeversicherung : eine kritische Betrachtung /

Ralph Skuban. Mit einem Geleitw. von Frank Pilz. –

Wiesbaden : DUV, Dt. Univ.-Verl., 2000

(DUV : Sozialwissenschaft)

ISBN-13:978-3-8244-4413-7

e-ISBN-13:978-3-322-81266-7

DOI: 10.1007/978-3-322-81266-7

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2000

Lektorat: Ute Wrasmann / Gereon Roeseling

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen der
Fachverlagsgruppe BertelsmannSpringer.



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.duv.de

Höchste inhaltliche und technische Qualität unserer Produkte ist unser Ziel. Bei der Produktion und Verbreitung unserer Bücher wollen wir die Umwelt schonen. Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt. Die Einschweißfolie besteht aus Polyäthylen und damit aus organischen Grundstoffen, die weder bei der Herstellung noch bei der Verbrennung Schadstoffe freisetzen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

ISBN-13:978-3-8244-4413-7

Geleitwort

Die vorliegende Untersuchung über die Pflegeversicherung verdient deshalb besondere Beachtung, weil sie über juristische und ökonomische Darstellungen hinaus politikwissenschaftliche Fragestellungen aufgreift, d.h. den Mustern der Politikformulierung und der Politikumsetzung sowie dem Prozess der Konfliktregelung analytische Aufmerksamkeit schenkt.

Nach der Beschreibung wichtiger Ziele der Pflegeversicherung wie der Reduzierung der Sozialhilfeabhängigkeit der Pflegebedürftigen, des Vorrangs der häuslichen Pflege sowie der Qualitäts- und Effizienzsteigerung, charakterisiert der Autor das Instrumentarium der Pflegeversicherung. Dabei gelingt Ralph Skuban mit der Erläuterung der Entscheidung über Art und Umfang der Leistungen, über die Finanzierung sowie über die Ausgestaltung der Kontrolle der Pflege und über die Instrumente des Marktzugangs, die damit verbundene politische Brisanz deutlich zu machen.

Die Analyse der Politikumsetzung der Pflegeversicherung einschließlich ihrer Wirkungen setzt an den konzeptionellen Ansprüchen der Pflegeversicherung und den politisch gesetzten Zielen an. Der Verfasser führt überzeugend aus, daß weder das theoretische Anliegen der Entkoppelung der Pflegebedürftigkeit von Armut noch die konkreten Ziele verwirklicht werden, die in Heimen lebenden Pflegebedürftigen in größerer Zahl von Sozialhilfeabhängigkeit zu befreien und die Qualität der pflegerischen Versorgung zu verbessern. Der Autor legt ferner plausibel dar, welche marktverzerrenden und markthindernden Wirkungen die Politik der für Investitionen zuständigen Länder hat. Darüber hinaus werden die Defizite und geringen positiven Effekte häuslicher Pflege erklärt, die sich aus den Prinzipien "Vorrang ambulanter vor stationärer Pflege" und "Rehabilitation vor Pflege" ergeben.

Eine außergewöhnlich kenntnisreiche und kritische Problematisierung der Pflegeversicherung, die die Aufmerksamkeit politischer Akteure wie interessierter Bürger verdient!

Priv.-Doz. Dr. Frank Pilz

Vorwort

Große Erwartungen waren mit der Einführung der Pflegeversicherung verbunden; ja geradezu historischer Rang kam ihr zu, wurde doch erstmals seit 1927, als das Lebensrisiko Arbeitslosigkeit abgesichert wurde, eine neue, mithin die fünfte, "Säule" in unserem sozialen Sicherungssystem errichtet.

Die Pflegeversicherung (Elftes Sozialgesetzbuch – SGB XI) erlebte ich zunächst weniger aus wissenschaftlicher Sicht, sondern vielmehr als Leiter einer Pflegeeinrichtung für Schwer- und Schwerstpflegebedürftige. Nach und nach zeigten sich die Widersprüche und Inkonsistenzen des Gesetzes und all seine Umsetzungsprobleme. Es offenbarte sich die ganze Komplexität des "gesellschaftlichen Unternehmens Pflege". Nunmehr, ein halbes Jahrzehnt nach Einführung des Gesetzes, diskutiert die Öffentlichkeit das "Pflegeproblem" intensiv wie nie zuvor. Ein geeigneter Zeitpunkt also, den Versuch einer problemorientierten Untersuchung zu unternehmen, die die Frage zu beantworten versucht, ob die Pflegeversicherung ihre selbstgesteckten Ziele erreicht.

Bei der Bearbeitung des Themas hat sich gezeigt, daß der praktische Erfahrungshintergrund besonders wertvoll war. Zwar handelt es sich nicht um einen "Praxisbericht", sondern um eine politikwissenschaftliche Analyse; jedoch war - dies zeigte sich vor allem bei der Untersuchung der *Inhalte* und der *Umsetzung* des SGB XI - die theoretische Perspektive durch die praktische erweitert. So richtet sich das Buch auch an einen breiten Leserkreis aus Wissenschaft und Praxis, sowie an alle, die sich für Sozialpolitik interessieren: Gerade die Herausforderungen in diesem Politikfeld werden im Spannungsfeld von sozialen Ansprüchen und ökonomischen Sachzwängen immer größer - Entstehungsgeschichte und Ausgestaltung der Pflegeversicherung führen dies eindrucksvoll vor.

Die vorliegende Arbeit wurde 1999 als politikwissenschaftliche Diplomarbeit an der *Hochschule für Politik München (Munich School for Politics)* eingereicht, der an dieser Stelle recht herzlich gedankt sein soll. Für die Veröffentlichung wurden dabei aus Gründen der Aktualität noch einige Änderungen vorgenommen. Danken möchte ich auch Priv. Doz. Dr. Frank Pilz für seine instruktiven Hinweise zur Politikfeldanalyse, Christiane Heiß für die fleißige Bearbeitung des Manuskripts, sowie dem *Deutschen Universitäts-Verlag* für seine Unterstützung. Ganz besonderer Dank gilt freilich meiner geduldigen Familie.

Ralph Skuban

Inhalt

Einleitung	1
A. Das Problem Pflege	4
1. Zum Problem der Sozialhilfeabhängigkeit von Pflegebedürftigen	4
2. Der Pflegenotstand	4
3. Die zwei demographischen Probleme	6
3.1. Problem 1: Alternde Gesellschaft – Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen und der Dauer der Pflegebedürftigkeit	7
3.1.1. Ursachen der demographischen Alterung – Zum Paradox des Sozialstaates	8
3.1.2. Alternde Gesellschaft als sozialpolitische Herausforderung	8
3.1.3. Die Bedeutung der demographischen Alterung für die Pflegeversicherung	9
3.2. Problem 2: Sich wandelnde Haushalts- und Familienstrukturen – Abnehmendes Pflegepotential in der Familie	10
3.3. Zusammenfassung der Demographie-Problematik und Folgerung	12
B. Politikformulierung (I): Entstehung des PflegeVG	13
1. Vorbemerkungen	13
2. Die Problemformulierungsphase (1974-1983) <i>Von der Forderung des KDA bis zum Scheitern des "Gemeinsamen Vorschlags"</i>	15
2.1. Der sozialpolitisch motivierte Anstoß der Debatte durch das Kuratorium der Deutschen Altershilfe (KDA)	15
2.2. Freie Wohlfahrtspflege und Sozialhilfeträger schließen sich unter Verschleierung von Eigeninteressen den Forderungen des KDA an: ein "unnatürliches Bündnis"	16

2.3.	"Dreiteilungsvorschlag" und "Gemeinsamer Vorschlag" nehmen die 1994 gefundene Lösung vorweg	19
2.4.	Bund-Länder-Kommission und SOCIALDATA-Studie	19
2.5.	Zusammenfassung	20
3.	Die Phase der Agenda-Gestaltung (1984-1989) <i>Von der "kleinen Lösung" bis zum Einstieg in die Absicherung des Pflegerisikos</i>	21
3.1.	Die "kleine Lösung" der Bundesregierung und ein erster Gesetzesentwurf der GRÜNEN	21
3.2.	Gesetzesinitiativen und Konsens im Bundesrat – Eine Chance wird vergeben zugunsten eines unzureichenden Gesundheitsreformgesetzes	23
3.3.	Zusammenfassung	25
4.	Die Politikformulierungsphase (1991-1994) <i>Von der "Blüm'schen Kehrtwende" bis zur Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes</i>	26
4.1.	Der Vorschlag Baden-Württembergs – private Pflichtversicherung	26
4.2.	Die "Blüm'sche Kehrtwende" – soziale Pflichtversicherung	27
4.3.	Der schwierige Prozeß der Konsensbildung	27
4.3.1.	Gesellschaftliche Mehrheit für soziale Pflegeversicherung zeichnet sich ab	27
4.3.2.	Streit um die Finanzierung einer sozialen Pflegeversicherung: "Wirtschaftsfront" vs. "Sozialversicherungsfrent"	28
4.3.2.1.	Exkurs 1: (Gesundheits-)politische Grundsatze-positionen der Parteien	29
4.3.3.	Konsensbildung in Etappen	31
4.3.3.1.	Union auf Kurs	31
4.3.3.2.	Der problematische Koalitionspartner FDP	32
4.3.3.3.	Vorläufiger Kompromiß in der Koalition	32
4.3.3.4.	Streit um die Kompensation des Arbeitgeberbeitrages – Pflegeversicherung kurz vor dem Scheitern	33
4.3.3.5.	Die "Feiertagsregelung" im "Superwahljahr"	34
4.3.3.6.	Exkurs 2: Belastungsausgleich der Wirtschaft – Zur Argumentation von Arbeitgeberseite und wirtschaftsnaher Politik. Sozialstaat in der Krise und Abschied vom Solidarprinzip?	35

4.4.	Zusammenfassung	39
4.5.	Synopse	40
C.	Politikformulierung (II): Das Politikergebnis	42
1.	Vorbemerkungen	42
2.	Ziele des PflegeVG	42
2.1.	Überblick und Gegenüberstellung der Zielsetzungen	43
2.1.1.	"Raus aus der Sozialhilfe"	43
2.1.2.	"Mehr Pflege zu Hause"	44
2.1.3.	"Mehr Qualität und Effizienz"	44
3.	Begriff der Pflegebedürftigkeit im SGB XI und das System der Pflegestufen	46
3.1.	Zum Problem der Abgrenzung von Krankheit und Pflegebedürftigkeit	46
3.2.	Der Begriff der Pflegebedürftigkeit im SGB XI	47
3.2.1.	Unterschiedliche Pflegebedürftigkeitsbegriffe in unserer Rechtsordnung	47
3.2.2.	"Gerichtsfeste Definition" des Pflegebedürftigkeitsbegriffes im SGB XI	48
3.3.	Das problematische System der Pflegestufen	50
3.3.1.	Entscheidendes Zuordnungskriterium: Zeitaufwand des Hilfsbedarfes	50
3.3.2.	Das "Härtefall"-Problem	50
3.3.3.	Pflegestufe "0" im Pflegeheim	51
3.3.4.	Feststellung der Pflegebedürftigkeit	52
4.	Das Instrumentarium der Pflegeversicherung – Leistungsbegrenzung, Kontrolle und Markt	53
4.1.	Leistungen bei Pflegebedürftigkeit	53
4.1.1.	Leistungen im häuslichen Bereich	54
4.1.2.	Leistungen im stationären Bereich	55
4.1.3.	Leistungen für Behinderte	55
4.2.	Versicherter Personenkreis	57
4.3.	Finanzierung	57

4.3.1.	Zur Sozialverträglichkeit der Beitrags-Finanzierung des Pflegerisikos	58
4.4.	Absicherung des Pflegerisikos: beteiligte Institutionen und deren Auftrag	59
4.4.1.	Länder: Schaffung der Infrastruktur	59
4.4.2.	Pflegekassen: Sicherstellung der Versorgung	60
4.4.3.	Leistungsanbieter: Erbringung von Pflegeleistungen	61
4.5.	Qualität: Kontrolle der Pflege	62
4.5.1.	Qualitätsdiskussion: Mißstände in der pflegerischen Versorgung	62
4.5.2.	Zum problematischen Begriff "Qualität"	63
4.5.3.	Qualitätssichernde Maßnahme des PflegeVG: Kontrolle	64
4.5.3.1.	Die "Gemeinsamen Grundsätze"	66
4.6.	Effizienz: Wettbewerb in der Pflege	67
4.6.1.	Anspruch auf Marktzugang – Abkehr von der Bedarf- steuerung	69
4.6.2.	"Leistungsgerechtes Entgelt" – Abkehr vom Kostenerstattungs- prinzip	70
4.6.2.1.	Aktuelle Entwicklung: Das "gläserne Altenheim" – Zurück in die Zukunft?	72
4.6.3.	Mehr Markttransparenz durch mehr Information – Preisver- gleichslisten	72
5.	Zusammenfassung	73
D.	Implementation – Umsetzung und Wirkung der Pflege- versicherung	75
1.	Vorbemerkungen	75
2.	Anzahl und Struktur der Leistungsempfänger	75
3.	Feststellung der Pflegebedürftigkeit – Umsetzung eines eng gefaßten Pflegebedürftigkeitsbegriffes	78
3.1.	Begutachtungsrichtlinien und Einstufungsuntersuchung	78
3.2.	Demenz-Problem: Finanz-Problem	80
3.3.	Behinderte als Kostenfaktor?	82

3.4.	Zusammenfassung und Bewertung	84
4.	Finanzielle Situation der Pflegeversicherung	85
4.1.	Heute: "Stabiles Finanzpolster"	85
4.2.	Ausgabenstruktur	86
4.2.1.	Ausgaben nach Leistungsarten	86
4.3.	Kaum Leistungsausweitung und keine Beitragssatzsenkung	87
4.3.1.	Gerinfügige Leistungsausweitung – Viertes Änderungsgesetz zur Pflegeversicherung	88
4.3.2.	De-facto-Leistungskürzung	88
4.3.3.	Kuriosum: Leistungsausweitung zum "Nulltarif" – Erstes Änderungsgesetz zur Pflegeversicherung	89
4.4.	Morgen: Kostenexplosion oder Leistungsimpllosion?	91
4.4.1.	Aktuelle Diskussion: Kapitalstockbildung	93
5.	Wirkungen auf Sozialhilfe und Pflegequalität – erreicht die Pflegeversicherung ihre Ziele?	94
5.1.	Vorbemerkung	94
5.2.	Die Pflegeversicherung und die Sozialhilfe: sozialpolitische Zielverfehlung – finanzpolitischer Erfolg	95
5.2.1.	Heimentgelte in der Bundesrepublik: Zusammensetzung und Höhe	96
5.2.2.	Keine Befreiung von der Sozialhilfeabhängigkeit – aber: Entlastung der Sozialhilfe und Umverteilung von unten nach oben	97
5.2.3.	Sind die Preise für Pflegeleistungen zu hoch?	99
5.2.4.	Die Länder und das Problem der Investitionskosten	100
5.2.5.	Zusammenfassung	101
5.3.	Die Pflegeversicherung und das Wettbewerbsprinzip – Effekt auf die Qualität der pflegerischen Versorgung	102
5.3.1.	Limitierung und Pauschalierung – Vom Bedarfs- zum Budgetprinzip	102
5.3.2.	Investitionskostenpolitik der Länder – Marktverzerrung und Marktverhinderung	103
5.3.3.	Weitere markthinderliche Aspekte	105
5.3.3.1.	Vergütungsverhandlungen	105
5.3.3.2.	Problematische Anreizstruktur	106
5.3.3.3.	Planwirtschaftliche Steuerung: Quoten statt Markt	106
5.3.4.	Zusammenfassung und Folgerung	107

5.4.	Mehr Pflege zu Hause – Zur Umsetzung der Prinzipien <i>ambulant vor stationär</i> und <i>Rehabilitation vor Pflege</i>	108
5.4.1.	Rehabilitation vor Pflege	109
5.4.2.	Häusliche Pflege – die Frauen als "Lastenesel" – Gute Integration der Pflegebedürftigen in informelle soziale Unterstützungsnetzwerke	110
5.4.3.	Qualität der pflegerischen Versorgung im häuslichen Bereich	111
5.4.4.	Wie bewerten die häuslich versorgten Pflegebedürftigen die Pflegeversicherung?	113
5.4.5.	Zusammenfassung	113
E.	Der Blick über den Tellerrand: Das niederländische Modell	115
1.	Finanzierung – breite Bemessungsgrundlage	115
2.	Leistungen und Kostenstruktur	116
3.	Folgerung	118
	Fazit	119
	Literatur	123

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Synopse: Entwicklung der Pflegediskussion	41
Abb. 2:	Zielsetzungen des SGB XI	45
Abb. 3:	Pflegestufen und Einstufungsvoraussetzungen	56
Abb. 4:	Leistungsarten der Pflegeversicherung	56
Abb. 5:	Leistungsarten und -höhe	56
Abb. 6:	Pflegestufen - häusliche Versorgung	77
Abb. 7:	Pflegestufen - stationäre Versorgung	77
Abb. 8:	Ausgaben der Pflegeversicherung	87

Abkürzungsverzeichnis

AWBZ	Gesetz für besondere Krankheitskosten(niederländische Pflegeversicherung)
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BPA	Bundesverband privater Alten- und Pflegeheime und ambulanter Dienste e.V.
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BuFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BVA	Bundesversicherungsamt
DBfK	Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe
gem.	gemäß
GRG	Gesundheitsreformgesetz
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im eigentlichen Sinne
i.S.(v.)	im Sinne (von)
KDA	Kuratorium der Deutschen Altershilfe
MdK	Medizinische(r) Dienst(e) der Krankenkassen
PflegeVG	Pflegeversicherungsgesetz
Pflege ZG	Pflege-Zukunftssicherungsgesetz
SGB V	Fünftes Sozialgesetzbuch (Krankenversicherung)
SGB XI	Elftes Sozialgesetzbuch (Pflegeversicherung)
SGB XI-ÄndG	SGB XI-Änderungsgesetz
StBA	Statistisches Bundesamt