

Jörg Alexander Meyer

Der Weg zur Pflegeversicherung

Positionen - Akteure - Politikprozesse

Mabuse-Verlag
Frankfurt am Main



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	13
Vorwort.....	15
Einleitung.....	17
Ein alles andere als selbstverständliches Politikergebnis.....	17
Untersuchungsansatz.....	19
Untersuchungsinstrumente.....	23
Zum Aufbau der Arbeit.....	24
1. Die Pflegeproblematik.....	27
1.1 Versorgungsdefizite und andere auf der Bedarfsseite zu verortenden Gründe für eine bessere Pflegeabsicherung.....	29
1.1.1 Zur wirtschaftlichen Überforderung und der häufig damit verbundenen Sozialhilfebedürftigkeit („Gerechtigkeitslücke“).....	29
1.1.1.1 Vorbemerkung zu den Pflegekosten und zur sozialrechtlichen Absicherung oberhalb des Sozialhilfeniveaus.....	29
1.1.1.2 Exkurs zur sozialrechtlichen Unterscheidung zwischen Krankheits-Fall und Pflege-Fall.....	31
1.1.1.3 „Härten“ des Sozialhilfebezugs aus der Sicht der Empfänger.....	32
1.1.2 Zur Belastung der informellen Pflegepersonen, insbesondere der Familienangehörigen.....	35
1.1.3 Die „Rekrutierungsproblematik“ informeller Netze - Zur prekären Entwicklung der Familienpflege und zum Stellenwert der Hilfeleistungen durch Freunde, Bekannte und Nachbarn.....	37
1.1.4 Versorgungs- und Qualitätsdefizite in der professionellen pflegerischen Versorgung.....	40
1.1.4.1 Defizite der vollstationären Pflege.....	42
1.1.4.2 Defizite der offenen und halboffenen Hilfen.....	44
1.1.4.3 Mangelnde Verschränkung der Hilfen.....	47
1.1.4.4 Probleme der quantitativen und qualitativen Personalbesetzung.....	50

1.2 Pflege als Finanzierungsproblem (I)	55
1.2.1 Marktsteuerung oder staatliche Regulierung?.....	55
1.2.1.1 Staatliche Regulierung.....	55
1.2.1.2 Marktsteuerung.....	61
1.2.2 Zwischen Bedarfsdeckung und Kostenminimierung - Zu einigen relevanten Faktoren auf der Kostenseite.....	65
1.2.2.1 Kostenfaktor: Art der Pflege - Zur Vorrangstellung der häuslichen Pflege.....	66
1.2.2.2 Die Auseinandersetzung um Geld- oder Sachleistungen.....	69
1.2.2.3 Definition der ‚Pflegebedürftigkeit‘.....	73
1.2.2.4 Exkurs zu den Schätzungen über die Zahl der Pflegebedürftigen	75
1.3 Pflege als Finanzierungsproblem (II)	78
1.3.1 Das Problem der überforderten Sozialhilfe.....	79
1.3.2 Pflegeabsicherung zwischen Markt und Staat	81
1.3.2.1 Das marktnahe Modell.....	81
1.3.2.2 Zwischenbemerkung zu normativen Aspekten der Debatte.....	84
1.3.2.3 Zu den Vor- und Nachteilen marktnaher und solidarischer Lösungen unter Berücksichtigung der Modifikationen des Marktmodells durch einen Versicherungszwang.....	88
1.3.3 Sozialversicherungslösungen versus steuerfinanzierte Lösungen	95
2. Das Politikergebnis	
Darstellung des Pflege-Versicherungsgesetzes	101
2.1 Systematische Einordnung der Versicherungsträger	102
2.2 Versicherter Personenkreis	103
2.2.1 Versicherter Personenkreis in der sozialen Pflegeversicherung	104
2.2.2 Pflichtversicherte in der privaten Pflegeversicherung.....	105
2.3 Finanzierung	106
2.3.1 Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung.....	106
2.3.1.1 Beitragssatzmodalitäten.....	106
2.3.1.2 Kassenartenübergreifender Finanzausgleich.....	107
2.3.1.3 Zum Ziel der Beitragssatzstabilität und zur Festlegung d. Beitragsatzes durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung....	108
2.3.2 Finanzierung der privaten Pflegeversicherung	109
2.3.2.1 Beitragsatzmodalitäten.....	109
2.3.2.2 Risikofinanzausgleich.....	110

2.4 Die Leistungsseite nach Einführung der Pflegeversicherung.....	111
2.4.1 Leistungsberechtigter Personenkreis.....	111
2.4.1.1 Begriff und Abstufung der Pflegebedürftigkeit in der sozialen Pflegeversicherung.....	111
2.4.1.2 Korrekturen am Pflegebegriff des BSHG.....	114
2.4.2 Zu den allgemeinen Vorschriften und leistungsrechtlichen Grundsätzen zur Pflegequalität.....	114
2.4.3 Leistungskatalog der sozialen Pflegeversicherung.....	116
2.4.3.1 Leistungen zur Sozialen Sicherung der Pflegepersonen.....	117
2.4.3.2 Pflegegeld bei (überwiegend) informeller Pflege.....	117
2.4.3.3 Leistungen des SGB XI bei professionell erbrachter Pflege.....	119
2.4.4 Ausgewählte Probleme im Nebeneinander von Pflegeversicherungs- leistungen und Leistungen anderer Kostenträger.....	123
2.4.4.1 Pflegegeld nach SGB XI und BSHG - Besitzstandswahrung.....	123
2.4.4.2. Häusliche Pflegeleistungen nach SGB XI und BSHG.....	125
2.4.4.3 Mangelnde Rechtsgrundlagen zur Finanzierung der vollstationären Pflege.....	127
2.4.4.4 Probleme der Abgrenzung zwischen Leistungen der Pflege- versicherung und solchen der Eingliederungshilfe für Behinderte.....	131
2.4.4.5 Abgrenzung von Leistungen der Pflegeversicherung zu Leistungen der Krankenversicherung.....	133
2.5 Sicherstellung der Versorgung.....	135
2.5.1 Vorbemerkungen zu den Steuerungsprinzipien im PflegeVG.....	135
2.5.1.1 Wettbewerb versus Budgetierung.....	135
2.5.1.2 Budgetierter Wettbewerb versus Bedarfslenkung.....	137
2.5.2 Verantwortlichkeiten für die Sicherstellung der Versorgung.....	138
2.5.2.1 Primär von den Pflegekassen wahrgenommene Steuerungsaufgaben.....	139
2.5.2.2 Zur Funktion der Bundesregierung als parteiische Wächterin.....	143
2.5.2.3 Primär von den Ländern und Kommunen wahrgenommene Steueraufgaben.....	145
2.5.3 Exkurs: Der Pflegemarkt aus der Perspektive der Einrichtungen.....	148
2.6 Belastungsausgleich für die Wirtschaft.....	151

3. Die Pflegediskussion im Überblick.....	153
3.1 Chronologisch orientierter Abriss der Debatte.....	153
3.1.1 Erste Phase (1973/74-1980/81): Aufarbeitung des Problems.....	156
3.1.2 Zweite Phase (1980-1984): Sichtbarwerden der Kontroverse(n).....	159
3.1.3 Dritte Phase (1985-1986): Gesetzesinitiativen der Länder und der Bundesregierung.....	161
3.1.4 Vierte Phase (1987-1989): Gesundheitsreformgesetz.....	162
3.1.5 Fünfte Phase (1989-1992): Polarisierung der Diskussion auf die Alternative: privatwirtschaftliche oder soziale Pflegeversicherung und erste koalitionsinterne Vorentscheidung in dieser Frage.....	163
3.1.6 Sechste Phase (1992/93): Infragestellung der koalitionsinternen Grundsatzentscheidung für eine soziale Pflegeversicherung durch den Streit um die Kompensation des Arbeitgeberbeitrags.....	166
3.1.7 Siebte Phase (Herbst/Winter 1993/94): Kompromißsuche zwischen Regierung und SPD.....	168
3.1.8 Nachtrag zur Frage nach dem Beginn der Debatte und zum Ablauf der Problemformulierung in mehreren „Wellen“.....	168
3.2 Zum Kontext der Pflegediskussion.....	17C
3.2.1 Querverbindungen zu Entwicklungen und Diskursen in benachbarten Politikfeldern, insbesondere zur Gesundheitspolitik.....	17C
3.2.2 Rückwirkungen der europäischen Pflegeabsicherungspolitik auf den nationalen Diskurs.....	17^
3.2.2.1 Das niederländische Beispiel einer sozialen Pflegeversicherung.....	17f
3.2.2.2 Direkte Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses auf die Ausgestaltung der Pflegeversicherung.....	17'
4. Interessengruppen.....	17'
4.1 Advokaten der Betroffenen und Anbieter von Pflegeleistungen.....	181
4.1.1 Freie Wohlfahrtspflege.....	18:
4.1.1.1 Bedeutung und Struktur der freien Wohlfahrtspflege.....	18:
4.1.1.2 Zur herausgehobenen öffentlichen Stellung der freigemeinnützigen Verbände.....	18'
4.1.1.3 Positionen in Fragen der pflegerischen Versorgung.....	18
4.1.1.4 Positionen in der Kostenträgerfrage.....	18
4.1.1.5 Zur Politikwirkung der freien Wohlfahrtspflege.....	19
4.1.2 Verbände der Kriegssopfer, Behinderten und Sozialrentner.....	19
4.1.3 Altenorganisationen.....	20
4.1.4 Verbände privater Pflegeanbieter.....	20
4.1.5 Ärzteverbände und-Organisationen.....	20

4.2 Kostenträger	209
4.2.1 Öffentliche Träger der Sozialhilfe.....	210
4.2.1.1 Organisationsstrukturen und grundsätzliche Interessenlagen.....	210
4.2.1.2 Grundpositionen und-Strategien der Sozialhilfeträger.....	212
4.2.1.3 Konzeptionen für eine Neuregelung der Pflegeabsicherung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre.....	215
4.2.1.4 Zur Pflegepolitik der Sozialhilfeträger in den frühen 90er Jahren.....	216
4.2.1.5 Zur Politikwirkung der Sozialhilfeträger.....	219
4.2.2 Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung.....	220
4.2.2.1 Organisationsstrukturen.....	220
4.2.2.2 Die Haltung der GKV zur Pflegeabsicherung in den 80er Jahren.....	221
4.2.2.3 Aus der Ablehnung der „Pfle gelast“ wird Zustimmung zum Blüm-Modell.....	222
4.2.2.4 Differenzen zwischen den Kassen.....	226
4.2.2.5 Zur Politikwirkung der Krankenversicherungen.....	227
4.2.3 Träger der privaten Kranken- und Lebensversicherungen.....	230
4.2.3.1 Die PKV und ihre Marktmodelle.....	230
4.2.3.2 Kurswechsel: Pflichtmodell.....	232
4.2.3.3 Erfolgreiche Schadensbegrenzung - zur Politikwirkung der privaten Versicherten.....	234
4.3 Tarifparteien	236
4.3.1 Arbeitgeber-, Unternehmer-, und Wirtschaftsverbände.....	236
4.3.1.1 Organisation und Grundpositionen.....	236
4.3.1.2 Hauptargumentationslinien und -positionen in den 80er Jahren.....	237
4.3.1.3 Arbeitgebermodelle für eine obligatorische Pflegeabsicherung.....	239
4.3.1.4 Im Visier: Die Köpfe der CDU-Parlamentarier.....	240
4.3.1.5 Die Arbeitgeberverbände im Abseits ihrer Fundamentalopposition.....	241
4.3.2 Gewerkschaften.....	243
4.3.2.1 Organisation.....	243
4.3.2.2 Allgemeine Positionsentwicklung der Einheitsgewerkschaften.....	244
4.3.2.3 DGB-Positionen in der Kostenträgerfrage.....	246
4.3.2.4 DGB-Positionen zu Fragen der Versorgung und der Pfle gefinanzierung in den 90er Jahren.....	249
4.3.2.5 Kompromißlinien der Einheitsgewerkschaften.....	251
4.3.2.6 Positionen der DAG.....	252
4.3.2.7 Beamtenbund.....	253

5. Die Pflegepolitik der Parteien.....	255
5.1 CDU/CSU.....	256
5.1.1 Positionsentwicklung in der Bonner Opposition.....	256
5.1.1.1 Offensive in der Pflegefinanzierungsdiskussion.....	256
5.1.1.2 Die Pflegeproblematik als Ansatzpunkt für eine Sozialpolitik im Zeichen des Subsidiaritätsprinzips.....	258
5.1.2 Die Bonner Regierungspolitik der kleinen Schritte in den 80er Jahren.....	260
5.1.2.1 Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit.....	260
5.1.2.2 Gesetzentwurf zur Verbesserung der Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit.....	262
5.1.2.3 Komplettierung der Bausteinlösung - insbesondere im Rahmen des Gesundheitsreformgesetzes.....	263
5.1.3 Gesetzentwürfe der unionsregierten Länder.....	266
5.1.3.1 Bayern.....	266
5.1.3.2 Rheinland-Pfalz.....	267
5.1.3.3 Baden-Württemberg.....	269
5.1.4 Der Kurswechsel der CDU auf Bundesebene.....	270
5.1.4.1 Das Blüm Modell.....	271
5.1.4.2 Etappen des CDU-Kurswechsels auf Bundesebene.....	272
5.1.4.3 Gründe für den Kurswechsel.....	275
5.2 SPD.....	278
5.2.1 Überblick über die Positionsentwicklungsprozesse in der SPD bis 1991/92 unter besonderer Berücksichtigung der Trägerfrage.....	278
5.2.2 ‚Rote Fäden‘ und Brüche - Vergleich der sozialdemokratischen Positionen.....	282
5.2.2.1 Vergrößerung der Solidargemeinschaft.....	282
5.2.2.2 Leistungen.....	284
5.2.2.3 Sozialplanung statt Marktsteuerung.....	286
5.3 FDP.....	287
5.3.1 Ein Blick vom Ende her auf die Anfänge der FDP-Position in der Finanzierungsfrage.....	287
5.3.2 Positionen zu Fragen der Pflegeinfrastruktur und der Herstellung ausreichender Pflegequalität.....	288
5.3.3 Das Plädoyer der FDP für eine freiwillige Pflegeabsicherung.....	289
5.3.4 Das Pflichtversicherungsmodell der FDP.....	292
5.4 Bündnis 90/Die Grünen bzw. Die Grünen.....	293
5.4.1 Grüne Programmatik zur Pflegeabsicherung.....	294

5.4.2	Beitrag von Bündnis 90/Die Grünen in der Pflegeabsicherungsdiskussion.....	297
5.5	PDS/Linke Liste.....	299
5.5.1	Rolle der PDS in der Pflegediskussion.....	299
5.5.2	Pflegeprogrammatik der PDS.....	300
5.6	Synopse von Gesetzentwürfen und Pflegekonzeptionen verschiedener Akteure.....	303
6.	Entscheidungsprozesse.....	311
6.1	Die Grundsatzentscheidung für eine soziale Pflegeversicherung im Umlageverfahren.....	311
6.1.1	Zu den interparteilichen Auseinandersetzungen zwischen dem Vorstoß des Bundesarbeitsminsters und dem Tendenzbeschluß des CDU-Vorstands im September 1991.....	311
6.1.2	Politikarena und Prozesse zwischen dem Tendenzbeschluß des CDU-Vorstands und dem regierungsinternen Kompromiß vom Frühsommer 1992.....	315
6.1.3	Der Koalitionsbeschluß von Mai/Juni 1992.....	319
6.1.3.1	Stotternde Kompromißfindung.....	319
6.1.3.2	Beschlüsse.....	322
6.1.4	Ein langes Nachbeben.....	324
6.1.4.1	Exkurs: Die Diskussion um die Beteiligung der Arbeitgeber an den Pflegekosten - Eine Scheindebatte?.....	325
6.1.4.2	Kalküle und Prozesse.....	329
6.1.5	Der Koalitionsbeschluß vom 27. Mai 1993.....	333
6.1.5.1	Ausgangskonstellation.....	333
6.1.5.2	Eckpunkte der Koalitionsentscheidung.....	333
6.1.5.3	Zu den Kalkülen der Verhandlungsführer.....	336
6.1.5.4	Nachspiel: Zu den Politikprozessen bis zum Scheitern der Karenztageregelung.....	339
6.2	Die Einigung zwischen Regierung und Opposition.....	343
6.2.1	Bemerkungen zur Politikarena vor Beginn der Gespräche unter besonderer Berücksichtigung der SPD.....	343
6.2.2	Unterschiede zwischen den Gesetzentwürfen von SPD und Bundesregierung.....	345
6.2.3	Das Geschehen bis zur Verabschiedung des überarbeiteten Koalitions- vorschlags für ein PflegeVG durch den Deutschen Bundestag.....	349
6.2.3.1	Politikprozesse.....	349

6.2.3.2	Zu den Änderungen am ursprünglichen Regierungsentwurf durch die Beschlußempfehlungen des 11. Bundestagsausschusses.....	353
6.2.4	Das 1. Vermittlungsverfahren.....	358
6.2.4.1	Zu den Änderungen am PflegeVG im 1. Vermittlungsverfahren.....	358
6.2.4.2	Politikprozesse.....	362
6.2.5	Das 2. Vermittlungsverfahren.....	368
6.2.5.1	Politikprozesse.....	368
6.2.5.2	Zu den Änderungen am PflegeVG im 2. Vermittlungsverfahren.....	375

Schluß.....	379
Überprüfung zentraler inhaltlicher und methodischer Arbeitshypothesen	379
Ende gut - alles gut?.....	382
Auswirkungen auf andere Sicherungssysteme - Zukunft des Sozialstaats?.....	388
Fazit.....	391

Quellenverzeichnis.....	393
Literaturverzeichnis.....	397