

Sozialpolitische Schriften

Heft 68

**Die Wirkungen des
Pflege-Versicherungsgesetzes**

Herausgegeben von

Uwe Fachinger und Heinz Rothgang



Duncker & Humblot · Berlin

FACHINGER / ROTHGANG (Hrsg.)

Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes

Sozialpolitische Schriften

Heft 68

Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes

Herausgegeben von

Uwe Fachinger und Heinz Rothgang



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes / hrsg. von
Uwe Fachinger und Heinz Rothgang. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1995
(Sozialpolitische Schriften ; H. 68)
ISBN 3-428-08508-6
NE: Fachinger, Uwe [Hrsg.]; GT

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0584-5998
ISBN 3-428-08508-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Nach einer langen und kontrovers geführten Diskussion wurde das „Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit“ verabschiedet und am 28. Mai 1994 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Ziel des vorliegenden Bandes ist eine „Standortbestimmung“ bezüglich dieser neuen, fünften Säule der Sozialversicherung. Mit dem Sammelband soll ein Beitrag zu einer sachlichen und realitätsbezogenen Diskussion geleistet werden, die im Vorfeld allzuoft nicht stattgefunden hat. Grundgedanke der Beiträge ist es daher, das Pflege-Versicherungsgesetz als datum zu nehmen und seine erwartbaren Wirkungen und die sich daraus ergebenden sozial-, verteilungs- und wirtschaftspolitischen sowie sozialrechtlichen Handlungserfordernisse zu diskutieren und nicht über ideale Lösungen zur Absicherung des Pflegerisikos nachzudenken und dabei bereits „geschlagene Schlachten“ wieder aufleben zu lassen.

Ein Großteil der Texte basiert auf der Tagung „Auswirkungen der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung“, die am 13. und 14. Oktober 1994 im Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen durchgeführt wurde¹. Um die Wirkungen des Gesetzes theoretisch fundiert, aber auch praktisch informiert erörtern zu können, wurden Theoretiker und Praktiker zusammengebracht. Dieser Ansatz erwies sich als überaus fruchtbar, haben doch alle vom Meinungs- und Erfahrungsaustausch gerade zwischen diesen beiden Gruppen profitiert, was sich auch in den hier vorliegenden Beiträgen widerspiegelt.

Abschließend bleibt den Herausgebern die angenehme Pflicht der Danksagung. Unser Dank gebührt vor allem den Referenten der Tagung und den Autoren dieses Bandes sowie dem Verlag Duncker & Humblot und hier insbesondere Frau Müller, die diese Publikation betreut hat. Danken möchten wir weiterhin dem Zentrum für Sozialpolitik und der Universität Bremen, die die Tagung jeweils zu Teilen finanziert haben. Ein besonderer Dank gilt Prof. Winfried Schmähl, der es uns, seinen Mitarbeitern, ermöglichte, die Tagung zu organisieren und diesen Sammelband herauszugeben.

Bremen, im Juli 1995

Uwe Fachinger und Heinz Rothgang

¹ Für einen Bericht über diese Tagung siehe *Uwe Fachinger / Heinz Rothgang (1995): Die Auswirkungen der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung*, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 75, S. 192-197.

Inhaltsverzeichnis

Zur Einführung

Heinz Rothgang

Konzeptionelle Überlegungen zur Evaluation des Pflege-Versicherungsgesetzes	11
---	----

Wirkungen auf der Angebotsseite

Aloys Prinz

Die Auswirkungen des Gesetzes über die Pflegeversicherung auf das Angebot an Pflegeleistungen	27
---	----

Thomas Klie

Auswirkungen des SGB XI auf die Qualität der Pflegeleistungen.....	55
--	----

Wirkungen auf der Nachfrageseite

Walburga von Zameck

Der Einfluß der Pflegeversicherung auf die Entwicklung des familialen Pflegepotentials und das Erwerbsverhalten von Frauen.....	71
---	----

Frank Schulz-Nieswandt

Löst die gesetzliche Pflegeversicherung einen „Heimsog-Effekt“ aus?	103
---	-----

Hans-Christian Mager

Moral hazard in der (sozialen) Pflegeversicherung?	115
--	-----

Ausgabenentwicklung und Verteilungswirkungen

Stephan Winters

Die Kostenentwicklung in der niederländischen Pflegeversicherung – ein lehrreiches Beispiel?	139
--	-----

Heinz Rothgang und Winfried Schmühl

Die langfristige Entwicklung von Ausgaben und Beitragssatz in der gesetzlichen Pflegeversicherung	155
---	-----

Jürgen Allemeyer

- Die Pflegeversicherung und das System der Sozialhilfe: Auswirkungen für
Pflegebedürftige und Einrichtungen..... 177

Erik Gawel

- Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die institutionelle
Verteilung..... 197

Uwe Fachinger und Heinz Rothgang

- Die Neustrukturierung der Finanzierung von Pflegeleistungen: Eine Analyse
ihrer Wirkungen auf die personelle Einkommensverteilung 223

**Würdigung des Pflege-Versicherungsgesetzes
aus ökonomisch-sozialpolitischer und sozialrechtlicher Sicht**

Klaus Jacobs

- Zur Kohärenz von gesetzlicher Pflegeversicherung und anderen Zweigen der
Sozialversicherung 245

Jürgen Wasem

- Zwischen Sozialbindung und versicherungstechnischer Äquivalenz – Die pri-
vate Krankenversicherung und die Pflege-Pflichtversicherung 263

Gerhard Igl

- Zu einigen sozialrechtlichen und sozialpolitischen Problemen des neuen Pfl-
geversicherungsrechts 279

Zum Abschluß

Uwe Fachinger, Heinz Rothgang und Ulrich Schneekloth

- Resümee und Ausblick 297

- Verzeichnis der Autoren 321

Zur Einführung

Konzeptionelle Überlegungen zur Evaluation des Pflege-Versicherungsgesetzes

Von Heinz Rothgang*

A. Einleitung

Am 26. Mai 1994 ist das „Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit“ (PflegeVG) ausgefertigt und zwei Tage später im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden. Damit ist das zwanzigjährige Ringen um die Absicherung des Pflegerisikos mit der Einführung einer neuen Sozialversicherung vorläufig zu Ende gegangen¹. Da die Grundentscheidungen über die Form der Absicherung des Pflegerisikos somit gefallen sind, ist die Fortführung der Debatte über die damit verbundenen Fragen zum jetzigen Zeitpunkt wenig sinnvoll. Erforderlich ist es vielmehr, die *Auswirkungen* des PflegeVG in der vorliegenden Form zu diskutieren. Beim Versuch, dessen Wirkungen zu systematisieren und zu beurteilen, ist es nützlich, sich zuvor noch einmal zu vergegenwärtigen, welche *Ziele* mit dem PflegeVG eigentlich angestrebt werden. Diese Ziele bilden nämlich einen sehr sinnvollen Maßstab für die Beurteilung der Gesetzeswirkungen. Im folgenden wird daher zunächst versucht, die Ziele des PflegeVG zu benennen und unter Rückgriff auf seine Entstehungsgeschichte zu systematisieren (Abschnitt B). Anschließend wird der Zusammenhang von Zielen, Mitteln und Wirkungen diskutiert und an einem Beispiel illustriert (Abschnitt C), bevor schließlich die an den Zielen des PflegeVG orientierte Konzeption dieses Bandes dargelegt wird (Abschnitt D).

B. Ziele des Pflege-Versicherungsgesetzes

Die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV) markiert einen deutlichen Einschnitt in der Geschichte der Sozialpolitik. Erstmals seit 1927,

* Ich danke Andrea Wechselberg, Uwe Fachinger und Stefan Pabst für ihre hilfreichen Kommentare.

¹ Vgl. z. B. *Haug / Rothgang* (1994), *Götting / Hinrichs* oder *Igl* (1994) für eine Darstellung der verschiedenen Phasen dieses Prozesses.

als die Arbeitslosenversicherung gegründet wurde, wird in Deutschland wieder eine neue Sozialversicherung etabliert, die sogenannte „fünfte Säule“ des Sozialversicherungssystems. Angesichts dieser historischen Dimension, an die insbesondere der Bundesarbeitsminister und seine Mitarbeiter regelmäßig erinnern², könnte vermutet werden, daß dem Gesetz eine umfassende Gesamtkonzeption, ein in sich stimmiges, geschlossenes Paradigma zugrunde liegt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zum einen ist der Gesetzestext mit der „heißen Nadel“ gestrickt, so daß Sozialrechtler eine Reihe von gesetzgebungstechnischen Mängeln beklagen³. Wichtiger noch ist, daß auch auf konzeptioneller Ebene kein einheitliches Paradigma erkennbar ist. Das ist darauf zurückzuführen, daß viele Akteure mit eigenen Zielsystemen, die sich auf mehrere Zieldimensionen beziehen und nur partiell gleichgerichtet sind, auf die Ausgestaltung des Gesetzes Einfluß genommen haben. Die GPV ist daher das Ergebnis eines Kompromisses zwischen diesen Gruppierungen und den von ihnen vertretenen Zielen⁴. Um die Ziele des PflegeVG zu erfassen, soll daher der Versuch unternommen werden, die erkennbaren Leitvorstellungen der an der Entstehung beteiligten Akteure – soweit sie Niederschlag im Gesetzeswerk gefunden haben – zu systematisieren und zu klassifizieren.

I. Akteure und deren Zielvorstellungen

An der Debatte um die Absicherung des Pflegerisikos haben sich eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, die im folgenden zu drei Akteursgruppen zusammengefaßt werden sollen: den „Sozialpolitikern“, den „Finanzpolitikern“ und den „Ordnungspolitikern“.

Als „Sozialpolitiker“ werden hier alle die Akteure bezeichnet, die die Problemlage der betroffenen Pflegebedürftigen, also ein genuin sozialpolitisches Anliegen, zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen machen. Dies sind neben der Lobby der Pflegebedürftigen, insbesondere dem Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA), vor allem die Betroffenenverbände (wie Behindertenverbände und Verband der Kriegs- und Wehropfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschland) sowie (partiell) die Wohlfahrtsverbände als Träger von Pflege-

² Jung (1993), S. 632, sowie (1994), S. 16, zitiert sogar die sogenannte „kaiserliche Botschaft“ vom 18. November 1883, um auf den historischen Stellenwert des Pflege-Versicherungsgesetzes hinzuweisen.

³ Vgl. z. B. Igl (in diesem Band), Schulin.

⁴ Evers bezeichnet die Pflegeversicherung ob ihrer heterogenen Leitvorstellungen als „mixtum compositum“.

einrichtungen und die mit geriatrischer und gerontologischer Forschung befaßten Institutionen.

Als erste Äußerung der „Sozialpolitiker“ kann das Gutachten des KDA aus dem Jahr 1974 gelten, das die Debatte um die Absicherung des Pflegerisikos ausgelöst hat. In diesem Gutachten wird Pflegebedürftigkeit als allgemeines Lebensrisiko gekennzeichnet. Daß Menschen nach „normalem“ Verlauf ihrer Erwerbsbiographie im Alter aufgrund von Pflegebedürftigkeit regelmäßig zu Sozialhilfeempfängern werden – so die Kritik des KDA – sei eines modernen Wohlfahrtsstaats unwürdig. Während zur Absicherung gegen andere allgemeine Lebensrisiken eigenständige Sicherungssysteme bestehen, gebe es – abgesehen von der Sozialhilfe – keine umfassende öffentliche Absicherung gegen Pflegebedürftigkeit. Der Sozialstaat weise somit eine Lücke im Versorgungssystem auf, die es durch Schaffung eines neuen Sicherungssystems oder entsprechenden Ausbau bestehender Systeme zu beheben gelte⁵. Nur so könne vermieden werden, daß aufgrund von Pflegebedürftigkeit regelmäßig „Sozialhilfeabhängigkeit“ auftrete. Mit dem Kampf gegen die in Folge von Pflegebedürftigkeit auftretende „Sozialhilfeabhängigkeit“ ist das erste von den „Sozialpolitikern“ verfolgte Ziel einer Neuregelung der finanziellen Absicherung von Pflegebedürftigkeit genannt.

Daneben haben die „Sozialpolitiker“ im folgenden weitere Aspekte der Absicherung des Pflegerisikos thematisiert. So wurden erhebliche Defizite in der *Versorgungsqualität*, insbesondere in stationären Einrichtungen konstatiert, die vor allem auf die mangelnde finanzielle Ausstattung des Sektors zurückgeführt und mit Stichworten wie

- ungenügende Personalausstattung,
 - Satt-und-Sauber Pflege bis hin zur gefährlichen Pflege,
 - einen im internationalen Vergleich hohen Anteil bettlägeriger Pflegebedürftiger und
 - fehlende Mobilisierung der Pflegebedürftigen
- gekennzeichnet wurden⁶.

Auch hinsichtlich der Form der Versorgung wurden von den „Sozialpolitikern“ Zielvorstellungen formuliert, die in dem Grundsatz „*ambulant vor sta-*

⁵ Im KDA-Gutachten wird zunächst gefordert, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit in den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung aufzunehmen, da Pflegebedürftigkeit regelmäßig eine Folge von Krankheit und eine Abgrenzung von Krankheit und Pflege daher immer willkürlich sei (vgl. *Haug / Rothgang* (1994), S. 2 ff.). Der Bezug auf die Argumentationsfigur der „Sozialhilfeabhängigkeit“ wird aber auch in der Folge beibehalten, wenn andere Lösungsformen (z. B. die Schaffung einer eigenständigen Pflegeversicherung) gefordert werden.

⁶ Vgl. z. B. *Bäcker* (1990), S. 50, und (1991), S. 95, *Igl* (1993), S. 32. Deutsche Gesellschaft für Gerontologie und Geriatrie et al.