Universität Bremen

socium
Forschungszentrum
Ungleichheit und Sozialpolitik

Die gesetzliche Absicherung des Pflegefallrisikos

Überblick

Eine Untersuchung der Konsenzbildungsprozesse und Wirkungen einer Pflegeversicherung

Laufzeit:
01. Januar 1993 - 31. Dezember 1996

Forschungsteam:
Prof. Dr. Winfried Schmähl (Projektleitung)
Karin Haug
Claus Offe
Prof. Dr. Heinz Rothgang

Finanzierung:
Hans-Böckler-Stiftung

Details

Mit Inkrafttreten des Pflege-Versicherungsgesetzes (PflegeVG) zum 1.1.1995 wurde in der Bundesrepublik Deutschland eine gesetzliche Pflegeversicherung etabliert. Diese neue, fünfte Säule der Sozialversicherung - eine der in den letzten Jahren selten gewordenen sozialpolitischen Innovationen - war Gegenstand eines interdisziplinär angelegten Forschungsprojektes, dessen Kern zwei eng miteinander verzahnte und aufeinander bezogene Teilstudien bilden, in denen der Konsensbildungsprozeß, der zur Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung geführt hat, in politikwissenschaftlicher Perspektive nachvollzogen und zu erwartenden Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes (PflegeVG) unter Rückgriff auf das ökonomische Instrumentarium untersucht wurden.

Die zur Einführung der Pflegeversicherung führende Konsensbildung vollzog sich über einen Zeitraum von 20 Jahren und war durch eine Vielzahl von Positionswechseln der beteiligten Akteure, Wechseln der von ihnen eingegangenen Koalitionen mit anderen Akteuren und Themenverschiebungen gekennzeichnet. In den siebziger Jahren beherrschten zwei Diskurse die Diskussion, die teilweise berührungsfrei nebeneinander liefen, so daß von einer «zweigeteilte Diskussion» gesprochen werden kann: in einem sozialpolitischen Diskurs wurde problematisiert, daß Pflegebedürftigkeit - anders als der eng verwandte Tatbestand der Krankheit - regelmäßig zur Verarmung und zum Sozialhilfebezug führe. Diese pflegebedingte «Sozialhilfeabhängigkeit» sei eines modernen Wohlfahrtsstaates unwürdig. In einem finanzpolitischen Diskurs wurde

dagegen auf die finanziellen Folgen dieses Zustands abgestellt und die systemwidrigen finanziellen Belastungen der Sozialhilfeträger, inbesondere der Kommunen, kritisiert. Vor allem auf der Basis dieser finanzpolitisch geprägten Problemperzeption haben sich in den achtziger Jahren die Bundesländer mit dem Thema beschäftigt, und eine Reihe von Lösungsvorschläge als Gesetzesentwürfe in den Bundesrat eingebracht. Während dieser Phase waren die Interessenlagen vor allem von föderalen Konflikten zwischen Bund und Ländern geprägt. Konflikte auf parteipolitischen Ebene dominierten dagegen erst, als Bundesarbeitsminister Norbert Blüm, der eine Pflegeversicherung noch 1984 vehement abgelehnt hatte, 1990 eine überraschende Kehrtwende machte, sich für die Einführung der Pflegeversicherung aussprach und diese Forderung zum Wahlkampfthema erhob. In der nunmehr einsetzenden «heißen Phase» der Gesetzgebung beherrschte die Parteienkonkurrenz die Auseinandersetzung. Dies führte dazu, daß sich die Vielzahl der möglichen Lösungen schnell auf zwei konkurrierenden Modelle reduzierte, von denen sich das Sozialversicherungsmodell letztlich durchsetzte. Gleichzeitig verlagerte sich die Diskussion in dieser Phase von finanz- und sozialpolitischen auf ordnungspolitische Themen.

Eine genaue Analyse des Pflege-Versicherungsgesetzes zeigt aber, daß alle im Konsensbildungsprozeß geführten Diskurse im Gesetz Spuren hinterlassen haben. Mit Einführung der Pflegeversicherung soll eine Vielzahl von Zielen erreicht werden, die teilweise im (zumindest partiellen) Konflikt zueinander stehen. So steht z.B. das Ziel, die Ausgaben der Pflegeversicherung zu begrenzen, nicht nur im Widerspruch zur gleichzeitig erwünschten Steigerung der Pflegequalität und Aufwertung des Pflegeberufes, sondern birgt auch die Gefahr in sich, daß die von Leistungs- und Ausgabenbegrenzung betroffenen Pflegebedürftigen letztlich wieder auf die Sozialhilfe als Ausfallbürgen zurückgreifen müssen.

Das Ausmaß derartiger Zielkonflikte konnte in der Wirkungsanalyse aufgezeigt werden, in der allokative Wirkungen des PflegeVG auf Angebots- und Nachfragesseite des «Pflegemarktes» sowie hinsichtlich des Zusammenwirkens von Pflegeversicherung und anderen Systemen der sozialen Sicherung theoretisch analysiert und Modellrechnungen zu den Verteilungseffekten und zur langfristigen Ausgaben- und Beitragssatzentwicklung in der Pflegeversicherung sowie zu deren Effekten auf die Kaufkraft der Leistungen der Pflegeversicherung durchgeführt wurden.

So zeigen die Modellrechnungen zur Ausgaben- und Beitragssatzentwicklung - auf weitere Analyseergebnisse kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden , daß die Politiker, die darüber entscheiden müssen, ob und in welchem Ausmaß die Leistungen der Pflegeversicherung angehoben werden sollen, in einem Dilemma stecken. Angesichts der demographisch bedingten Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen, einer zu erwartenden Verschiebung des Inanspruchnahmeverhaltens von der familiären hin zur - teureren - professionellen Pflege und Preissteigerungen für Pflegeleistungen, die über der Inflationsrate und über dem Wachstum der übrigen Löhne und Gehälter liegen dürften, ist es nicht möglich, gleichzeitig einen stabilen Beitragssatz und einen konstante Wert der Leistungen der Pflegeversicherung zu gewährleisten. Das Festhalten am ursprünglichen Beitragssatz führt der Modellrechnung zufolge vielmehr dazu, daß der reale Wert der Leistungen der Pflegeversicherung bis ins Jahr 2030 auf 58% des Ausgangswertes absinkt. Soll andererseits die Kaufkraft der Leistungen der Pflegeversicherung

erhalten werden, steigt der dazu notwendige Beitragssatz bis 2030 von 1,7 auf 2,9 Prozentpunkte.

Insgesamt ergibt ein Vergleich der mit Einführung der Pflegeversicherung angestrebten Ziele und der zu erwartenden Wirkungen eine «gemischte Bilanz» und verdeutlicht, an welchen Stellen eine Novellierung des Gesetzes notwendig ist, sollen seine Ziele erreicht werden.

Neben den auf die Ziele der Pflegeversicherung bezogenen Wirkungen, wurde auch der Frage nachgegangen, was die Einführung der Pflegeversicherung für den «Umbau des Sozialstaats bedeutet. Dabei zeigte sich, daß die Einführung einer Sozialversicherung zur Lösung einer «neuen» sozialpolitischen Problemlage - insbesondere angesichts der Vielzahl konkurrierender Lösungsmodelle - zunächst als Indiz für die ungebrochene Stärke des Sozialversicherungsprinzip zu interpretieren ist. Die neuartigen Elemente, von denen insbesondere die Deckelung aller Leistungen und der damit verbundene Übergang vom Bedarfs- zum Budgetprinzip hervorzuheben ist, weisen aber gleichzeitig auf Reformoptionen hin, die im Zuge des «Umbau des Sozialstaats» in Zukunft auch für andere Zweige der Sozialversicherung, insbesondere für die Gesetzliche Krankenversicherung, von Bedeutung sein könnten.

Laufzeit:
01. Januar 1993 - 31. Dezember 1996

Forschungsteam:
Prof. Dr. Winfried Schmähl (Projektleitung)
Karin Haug
Claus Offe
Prof. Dr. Heinz Rothgang

Finanzierung:
Hans-Böckler-Stiftung

Projekttyp:
Drittmittelprojekt

Publikationen

Monographie

Rothgang, Heinz, 1997: Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung. Eine ökonomische Analyse , Schriften des Zentrums für Sozialpolitik/7, Frankfurt/M.: Campus

Sammelband

Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz (Hg.), 1995: Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, 68, Berlin: Duncker & Humblot

Zeitschriftenbeitrag referiert

Götting, Ulrike; Haug, Karin; Hinrichs, Karl, 1994: The Long Road to Long-Term Care Insurance in Germany, in: Journal of Public Policy, 14 (3), S. 285 - 309, doi:10.1017/S0143814X00007297

Zeitschriftenbeitrag

Rothgang, Heinz, 1997: Die Wirkungen der Pflegeversicherung. Analyse von Effekten des Pflege-Versicherungsgesetzes, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 28, S. 191 - 219

Rothgang, Heinz, 1997: Absehbare Zielkonflikte. Die Zukunft der Pflegeversicherung, in: Die Mitbestimmung, 43 (11), S. 57 - 59

Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz, 1995: Die Auswirkungen der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung. Bericht über ein Kolloquium am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, in: Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge : Nachrichtendienst, 75 (5), S. 192 - 197

Rothgang, Heinz; Schmähl, Winfried, 1995: Die langfristige Kosten- und Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Pflegeversicherung, in: Public Health Forum, 3 (8), S. 7 - 9

Rothgang, Heinz; Schmähl, Winfried, 1995: Die langfristige Kosten- und Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Pflegeversicherung, in: Fachjournal Background, 1 (4), S. 16 - 18

Haug, Karin, 1995: Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung, in: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) (28), S. 1 - 14

Haug, Karin; Rothgang, Heinz, 1994: Das Ringen um die Pflegeversicherung - ein vorläufiger sozialpolitischer Rückblick, in: Wage and Social Security (Japan) (1139), S. 18 - 41

Haug, Karin; Rothgang, Heinz, 1994: Das Ringen um die Pflegeversicherung - ein vorläufiger sozialpolitischer Rückblick, in: Beiträge zum Recht der Sozialen Dienste und Einrichtungen (24), S. 1 - 30

Schmähl, Winfried, 1993: Zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in Deutschland, in: Deutsche Rentenversicherung (6), S. 358 - 374

Schmähl, Winfried, 1993: Demographische Entwicklung und Pflegeausgaben. Anmerkungen zu einem Beitrag von Reiner Hans Dinkel, in: Sozialer Fortschritt, 42 (10), S. 233 - 235

Sammelbandbeitrag referiert

Rothgang, Heinz, 1996: Vom Bedarfs- zum Budgetprinzip? Die Einführung der Pflegeversicherung und ihre Rückwirkung auf die gesetzliche Krankenversicherung, in: Clausen, Lars (Hg.), Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995, Frankfurt/M.: Campus, S. 930 - 946

Sammelbandbeitrag

Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz, 1996: Die Neustrukturierung der Finanzierung von Pflegeleistungen: Eine Analyse ihrer Wirkungen auf die personelle Einkommensverteilung, in: Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz (Hg.), Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften/68, Berlin: Duncker & Humblot, S. 223 - 244

Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz, 1996: The Long-Term Costs of Public Long-Term Care Insurance. Some Guesstimates, in: Eisen, Roland; Sloan, Frank A. (Hg.), Long-Term Care. Economic Issues and Policy Solutions, Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic, S. 181 - 222

Schmähl, Winfried, 1996: Der 'public-private mix' in der Finanzierung der Absicherung der

Pflegebedürftigkeit in Deutschland, in: Behrens, Johann; Braun, Bernhard; Morone, James; Stone, Deborah (Hg.), Gesundheitssystementwicklung in den USA und Deutschland. Wettbewerb und Markt als Ordnungselemente im Gesundheitswesen auf dem Prüfstand des Systemvergleichs, Baden-Baden: Nomos, S. 107 - 120

Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz; Schneekloth, Ulrich, 1995: Resümee und Ausblick, in: Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz (Hg.), Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften/68, Berlin: Duncker & Humblot, S. 297 - 320

Rothgang, Heinz, 1995: Konzeptionelle Überlegungen zur Evaluation des Pflege-Versicherungsgesetzes, in: Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz (Hg.), Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften/68, Berlin: Duncker & Humblot, S. 11 - 24

Rothgang, Heinz; Schmähl, Winfried, 1995: Die langfristige Entwicklung der Ausgaben und des Beitragssatzes der gesetzlichen Pflegeversicherung, in: Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz (Hg.), Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes. [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 wurde], Sozialpolitische Schriften/68, Berlin: Duncker & Humblot, S. 155 - 175

Schmähl, Winfried, 1995: Soziale Sicherungssysteme und Dienstleistungen: Herausforderungen und Chancen, in: Bullinger, Hans-Jörg (Hg.), Dienstleistung der Zukunft. Märkte, Unternehmen und Infrastrukturen im Wandel; Ergebnisse der Tagung des BMBF vom 28. und 29. Juni 1995 in Berlin, Wiesbaden: Gabler, S. 521 - 539

Rothgang, Heinz, 1994: Die Einführung der Pflegeversicherung. Ist das Sozialversicherungsprinzip am Ende?, in: Buhr, Petra; Riedmüller, Barbara (Hg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan, Sonderheft/14, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 164 - 187

Arbeits-/Diskussionspapier

Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz, 1995: Die Wirkungen der Pflegeversicherung auf die personelle Einkommensverteilung. Eine Modellanalyse auf der Basis des Pflege-Versicherungsgesetzes, Arbeitspapiere des Zentrums für Sozialpolitik/6/1995, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Download PDF

Rothgang, Heinz; Schmähl, Winfried, 1995: The Long-term Costs of Public Long-term Care Insurance in Germany, Arbeitspapiere des Zentrums für Sozialpolitik/9/1995, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Download PDF

Haug, Karin, 1994: Habits und Frames in der Pflegeversicherung, Arbeitspapiere des Zentrums für Sozialpolitik/6/1994, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Download PDF

Rothgang, Heinz; Haug, Karin, 1993: Habits und Frames in der Sozialpolitik: Konzeptionelle Überlegungen, Arbeitspapiere des Zentrums für Sozialpolitik/9/1993, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Download PDF

Vortrag

Rothgang, Heinz, 1995: Das Zusammenwirken von Pflegeversicherung und anderen sozialen Sicherungssystemen. Probleme für die Effizienz der Versorgung und mögliche Lösungen, Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Sozialmedizin und Prävention, der Deutschen Gesellschaft für Medizinische Soziologie und der Deutschen Arbeitsgemeinschaft für Epidemiologie "Gesundheit in sozialer Verantwortung", Magdeburg, Deutschland, 27.09.1995