

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. Beitrags-satzes 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	170
3.2.1 Querverbindungen zu Entwicklungen und Diskursen in benachbarten Politikfeldern, insbesondere zur Gesundheitspolitik	170
3.2.2 Rückwirkungen der europäischen Pflegeabsicherungspolitik auf den nationalen Diskurs.....	174
3.2.2.1 Das niederländische Beispiel einer sozialen Pflegeversicherung.....	175
3.2.2.2 Direkte Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses auf die Ausgestaltung der Pflegeversicherung	177
4. Interessengruppen	179
4.1 Advokaten der Betroffenen und Anbieter von Pflegeleistungen	180
4.1.1 Freie Wohlfahrtspflege.....	182
4.1.1.1 Bedeutung und Struktur der freien Wohlfahrtspflege.....	182
4.1.1.2 Zur herausgehobenen öffentlichen Stellung der freigemeinnützigen Verbände	184
4.1.1.3 Positionen in Fragen der pflegerischen Versorgung.....	186
4.1.1.4 Positionen in der Kostenträgerfrage	187
4.1.1.5 Zur Politikwirkung der freien Wohlfahrtspflege.....	191
4.1.2 Verbände der Kriegsgopfer, Behinderten und Sozialrentner	197
4.1.3 Altenorganisationen	200
4.1.4 Verbände privater Pflegeanbieter.....	202
4.1.5 Ärzteverbände und -organisationen.....	205

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 „Pflegebelastung“ 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 Versicherer	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 Pflegefinanzierung 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 Partelen	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 Bundesarbeitsministers 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 Beschlüßempfehlungen 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