

# Noch viele Fragen offen

**Eckpunkte der Koalition zur Reform der Pflegeversicherung bleiben im Nebulösen**

**Von Gernot Kiefer**

## Einleitung

Griffige Slogans sind in der politischen Kommunikation beliebt und deshalb gern genutzt. Sie sind aber auch Fluch – insbesondere dann, wenn das gegebene Versprechen und die graue Realität eines Koalitionsalltags unangenehm deutlich kontrastieren.

Das von der FDP geführte Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat – inhaltlich durchaus gerechtfertigt – das Jahr 2011 zum „Jahr der Pflege“ deklariert und damit den politischen Anspruch verknüpft, am Ende einer Vielzahl von Fachdialogen eine umfassende Reform zur Verbesserung der Situation der Pflegebedürftigen und deren Angehörigen auf den Weg zu bringen. Herausgekommen ist im Rahmen einer Koalitionsrunde und dann durch Kabinettsbeschluss ein Konvolut, das viele Fragen offen lässt und in mittelfristiger Perspektive die erkennbaren Handlungsbedarfe nicht klar beantwortet.

## Handlungsbedarf: Neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff

Der Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs hat in seinem Bericht vom 26. Juni 2009 die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines neuen Begutachtungsassessments vorgeschlagen. Die jetzige Definition von Pflegebedürftigkeit im Sinne des SGB XI erfasst weithin nur verrichtungsbezogene Aspekte und wird damit bereits seit langem in der fachlichen Diskussion sowie im politischen Raum als dringend veränderungsbedürftig angesehen. Die Einschränkungen der Alltagskompetenz, die insbesondere mit der Zunahme demenzieller Erkrankungen einher gehen, werden nicht angemessen erfasst. Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff soll dagegen die verrichtungsbezogenen und die kognitiven Einschränkungen in einem Pflegebedürftigkeitsbegriff zusammenfassen.

Eine grundlegende Reform und der damit verbundene Perspektivwechsel von der Erfassung somatischer

Einschränkungen zur Feststellung der Selbständigkeit im somatischen und kognitiven Bereich ist also längst überfällig. Ein Blick in den Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs und insbesondere in den Umsetzungsbericht vom 20. Mai 2009 zeigt aber auch unmissverständlich, dass mit der Implementierung der neuen Logik eine Vielzahl von Grundsatzentscheidungen verbunden sind, die nicht primär fachlich-technischer Natur sind, sondern den Charakter politischer Grundsatzklärungen haben.

Dies bezieht sich u. a. auf die Frage, welche Zusatzausgaben mit der Einführung des neuen Begriffs und der notwendigen Übergangsregelungen politisch akzeptiert sind. Die vorgelegten Szenarien schwanken zwischen unterstellter Kostenneutralität – die es nicht im Wortsinne gibt – und Mehraufwendungen von bis zu fünf Milliarden Euro. Eine gesetzliche Umsetzung der Reform ohne eine politisch klare und belastbare Festlegung zum Finanzrahmen ist daher kaum sinnvoll möglich.

Gleichwohl bleibt die Koalition in ihren Eckpunkten im Nebulösen. Es heißt lediglich, der Beirat solle seine Arbeit fortsetzen und noch offene fachliche und administrative Fragen bis Ende 2012 klären. Diese „Klärungen“ hängen aber entscheidend davon ab, welche Finanzmittel zur Verfügung stehen. Daneben ist auch eine klare Positionierung zur Frage des Ausschlusses von neuen Verschiebebahnhöfen essentiell.

Ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff, der dazu führt, dass die Leistungen der Eingliederungshilfe reduziert werden, ist für die betroffenen Menschen kontraproduktiv. Deshalb ist es wichtig, die Eingliederungshilfe als altersunabhängige Förderung der sozialen Teilhabe zu erhalten. Rechtstechnisch könnte dies z. B. dadurch geschehen, dass der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff in SGB I als Grundsatznorm ausgestaltet wird und zugleich entsprechende rechtstechnische Anpassungen in den speziellen Rechtsnormen des SGB XI und XII vorgenommen werden.

Dass das Risiko eines Verschiebebahnhofs nicht nur theoretisch ist, zeigt die Intervention der CSU, die mit

ihrem Vorschlag eines Bundesleistungsgesetzes zum einen auf eine Entlastung der Kommunen und Länder setzt(e) und – quasi nebenbei – die koalitionsinternen Differenzen bezüglich der zukünftigen Finanzierung mit einer steuerfinanzierten Variante bereichert hat.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs im Sinne einer grundsätzlich gesetzgeberischen Entwicklung für die laufende Legislaturperiode sehr unwahrscheinlich geworden ist.

### **Kurzfristige Leistungsverbesserung**

Mit einer Beitragssatzerhebung um 0,1 Prozentpunkte zum 1. Januar 2013 (ca. 1,1 Milliarden Euro) versucht die Koalition kurzfristig, insbesondere für Menschen mit Demenz und für pflegende Angehörige, Verbesserungen zu gewährleisten.

Dabei zählt der Kabinettsbeschluss vom 16. November 2011 insgesamt zehn Maßnahmen auf, die überwiegend die in der Fachdiskussion genannten Themen und Handlungsbedarfe betreffen. Der Schwerpunkt liegt bei einer verbesserten Versorgung von Demenzkranken und gesetzgeberischen Maßnahmen der Situation der pflegenden Angehörigen. Der Rehabilitationsaspekt soll gestärkt und die Leistungsanspruchnahme flexibilisiert werden.

Entscheidend im weiteren Verfahren der gesetzestechnischen Konkretisierung wird es sein, welche Ausgestaltung im Einzelnen vorgesehen ist. Schon heute existieren im SGB XI zu einer erheblichen Anzahl der angesprochenen Themen Normen, die allerdings in der praktischen Anwendung noch nicht ausreichend in Anspruch genommen werden bzw. in der jetzigen Form nicht gut handhabbar sind. Daher ist es sicherlich wichtig, zunächst existierende Regelungen gängig zu machen und gegebenenfalls im zweiten Schritt erst neue Regelungen zu implementieren. Zu beachten ist auch, dass mit der Perspektive auf die zukünftige Implementierung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs keine neuen Übergangsprobleme und Kosten ausgelöst werden.

### **Finanzierung**

Die demografische Entwicklung, die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eine

Ausweitung von Leistungen sind mit zusätzlichen Kosten für die Pflegeversicherung verbunden, die finanziert werden müssen. Derzeit werden die jeweils anfallenden Ausgaben der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) kassenübergreifend über einen einkommensabhängigen Beitragssatz (Umlageverfahren) finanziert. In der privaten Pflegeversicherung (PPV) wird ein Kapitalstock angespart. Aus dem Kapitel 9.2 „Weiterentwicklung der Pflegeversicherung“ des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 geht hervor, dass die Bundesregierung das bestehende Umlageverfahren durch eine Kapitaldeckung ergänzen möchte, um die Finanzierung der Pflegeversicherung nachhaltig sicherzustellen. Diese Kapitaldeckung soll verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein.

Die Koalition hat sich nun in ihren „Eckpunkten“ darauf festgelegt, eine zusätzliche, freiwillige, private Vorsorge steuerlich zu fördern. Vorausgegangen waren nachhaltige Meinungsverschiedenheiten zwischen den drei Koalitionsparteien. Während die FDP auf einer ausschließlich privatversicherungsrechtlichen Umsetzung des Koalitionsvertrages bestand, waren Stimmen aus der CDU zu vernehmen, die sich auch eine kollektive Vorsorge durch die Bildung einer Rücklage in der Sozialen Pflegeversicherung vorstellen konnten. Die CSU wiederum wollte und will ganz offensichtlich derzeit keine weitere Privatisierung des Risikos der Pflegebedürftigkeit.

Der jetzt gefundene Kompromiss, der ganz offensichtlich starke konzeptionelle Anleihen an der „Riester-Rente“ nimmt, war wohl der kleinste gemeinsame Nenner. Auch hier wird jenseits von Grundsatzüberlegungen die Beantwortung der Frage spannend, wie die konkrete Ausgestaltung stattfinden soll. Augenscheinlich gibt es in der Koalition eine Mehrheit, die ergänzende private Vorsorge als Risikoversicherung auszugestalten. D.h., Überlegungen zur möglichen Vererbbarkeit des gebildeten Kapitalstocks werden nicht greifen. Für den Fall, dass Pflegebedürftigkeit nicht eintritt, fällt das gebildete Kapital an das jeweilige Versicherungsunternehmen.

Kontrovers innerhalb der beteiligten Bundesministerien wird anscheinend auch die Frage des Umfangs der steuerlichen Unterstützung diskutiert. Je nach Ausgestaltung werden Aufwendungen zwischen 200 und 500 Millionen Euro genannt, die entweder direkt aus dem Bundeshaushalt finanziert werden müssten oder

das Steueraufkommen vermindern. Es ist zu erwarten, dass alle Detailfragen zur privaten Vorsorge nicht durch Abstimmung zwischen den beteiligten Bundesministerien zu klären sein werden, sondern mutmaßlich nur in einer weiteren Koalitionsrunde zu konsentieren sind.

Angesichts der unstrittigen demografischen Entwicklung, werden die Herausforderungen einer älter wer-

denden Gesellschaft und die damit verbundene Notwendigkeit zur Absicherung der Pflegebedürftigkeit auch in den nächsten Legislaturperioden virulent bleiben. Der schon heute bestehende Mix aus solidarischer Teilabsicherung und privater Verantwortung muss sicherlich immer wieder neu justiert werden. Dabei spielt das derzeitige und zukünftig zu erwartende Rentenniveau eine wesentliche Rolle.

© gpk