

*Editorium:* Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Koblenz-Landau – Prof. Dr. Lothar Funk, Düsseldorf – Dr. Joachim Lange, Loccum – Prof. Dr. Heinz Staff-Finé, Berlin – Prof. Dr. Cornelia Weins, Bochum.

*Beirat aus Wissenschaft und Praxis der Sozialpolitik:* Dr. Matthew Allen, Manchester – Prof. Dr. Jörg Althammer, Eichstätt-Ingolstadt – Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Sebastian Brandl, Schwerin – Dr. Andreas Cebulla, Adelaide – Prof. Dr. Jochen Clasen, Edinburgh – Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer, Jena – Angelika Engstler, Berlin – Prof. Dr. Dominik H. Enste, Köln – Dr. Alexander Herzog-Stein, Düsseldorf – Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Matthias Knuth, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Ute Kotter, München – Prof. Dr. Sigrid Leitner, Köln – Prof. Dr. Christian Müller, Münster – Prof. Dr. Renate Neubäumer, Landau – Prof. Dr. Werner Nienhüser, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen – Dr. Robert Paquet, Berlin – Dr. Reinhard Penz, Berlin – Dr. Doris Pfeiffer, Berlin – Prof. Dr. Hermann Ribbegge, Frankfurt (Oder) – Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen – Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Kassel – Dr. Bernd Schulte, München – Prof. Dr. Olaf Struck, Bamberg – Dr. Reinhold Thiede, Berlin – Prof. Dr. Bernd Waas, Frankfurt a. M. – Prof. Dr. Hans-Werner Wahl, Heidelberg – Prof. Dr. Jürgen Wasem, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Martin Werding, Bochum.

*Internet:* <http://www.sozialerfortschritt.de>

## Editorial

Robert Paquet

Bei der Einführung der Pflegeversicherung vor über zwanzig Jahren wurden mehrere Grundsatzentscheidungen getroffen, die das System bis heute prägen. Die Sicherung im Pflegefall wurde als Sozialversicherung konzipiert, die Pflegeversicherung wurde als eigenständiger Sozialversicherungszweig errichtet, aber administrativ der Krankenversicherung angegliedert. Der Dualismus von Sozial- und Privatversicherung wurde von der Krankenversicherung auf die Sicherung der Pflege übertragen. Mit der Einführung der Pflegeversicherung wurden die Kommunen bei der Sozialhilfe entlastet, sollten jedoch im Gegenzug einen Beitrag zur Entwicklung der Pflegeinfrastruktur leisten. Schließlich wurde der Medizinische Dienst der Krankenversicherung als zentrale Entscheidungsinstanz für die Begutachtung der Pflegebedürftigkeit und später auch für die Qualitätsüberwachung der Pflegeeinrichtungen herangezogen.

Alle diese Entscheidungen waren nicht alternativlos, schon vor und in der Gründungsphase der Pflegeversicherung umstritten und sind es z. T. bis heute. Dabei geht es keineswegs nur um organisatorisch-technische Aspekte. Die damaligen Präferenzen erweisen sich vielmehr als institutionelle Weichenstellungen von großer Tragweite. Ihre Konsequenzen konnten bei der Gründung der Pflegeversicherung nur zum Teil vorhergesehen werden, zum Teil wurden sie bereits damals diskutiert und mehr oder weniger bewusst in Kauf genommen.

Nach zwanzig Jahren können diese Entscheidungen mit den Erfahrungen dieser Zeit reflektiert werden. Hinzugekommen ist der Aspekt der sozialen Teilhabe der Pflegebedürftigen, der die gesamte Diskussion um den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff grundiert. Daraus ergibt sich vor allem die Frage, welche Rolle die Kommunen künftig für die Pflegebedürftigen übernehmen sollen. Sie hatten sich nach der Einführung der Pflegeversicherung weitgehend aus der Gestaltung der Pflegearrangements und ihrer sozialen Rahmenbedingungen zurückgezogen. Die Reaktivierung ihrer Verantwortung in diesem Bereich ist ein brandaktuelles Thema; auch im Koalitionsvertrag der Parteien, die aktuell die Bundesregierung tragen, finden sich dazu ausführliche Absichtserklärungen.

Vor diesem Hintergrund diskutieren Klaus Jacobs und Robert Paquet Vorteile und Grenzen der Konstruktion der Pflegeversicherung in der Form einer Sozialversicherung und plädieren im Ergebnis für die vorsichtige Einführung wettbewerblicher Elemente

in die Pflegeversicherung. Heinz Rothgang kritisiert empirisch fundiert das Nebeneinander der sozialen Pflegeversicherung und der privaten Pflegepflichtversicherung. Rolf Hoburg und Thomas Klie sowie Gerd Künzel entwickeln in zwei aufeinander bezogenen Beiträgen einen Vorschlag, wie das Engagement der Kommunen für die soziale Teilhaben der Pflegebedürftigen wiederbelebt und gestärkt werden kann. Peter Pick beschreibt die Rolle des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen in der Pflegeversicherung und setzt sich mit der Kritik an seiner Aufgabenerfüllung auseinander.

Über den eigentlichen thematischen Schwerpunkt hinaus wurde der Beitrag von Christian Dudel hinzugenommen, der das Heft mit einem für die Zukunft der Pflege zentralen Aspekt bereichert: Die Wahl des methodischen Ansatzes erweist sich als entscheidend für die Prognose des ambulanten Pflegepotentials der Familien.

## Die Pflegeversicherung als Sozialversicherung – institutionelle Rahmenbedingungen und Grenzen

Robert Paquet und Klaus Jacobs

### Zusammenfassung

Zwanzig Jahre nach Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland werden nicht nur erhebliche Leistungsverbesserungen eingeführt. Es wird auch die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs vorbereitet; die Pflegeleistungen sollen in ein umfassendes Konzept sozialer Daseinsvorsorge integriert werden. Diesem Vorhaben liegt eine differenzierte Kritik des Status quo zugrunde und die Erwartungen an Verbesserungen sind hoch. Dabei werden jedoch meist die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Pflegeversicherung ausgebündet. Damit die Überwindung der kritischen Schnittstellen- und Integrationsprobleme nicht nur auf dem Papier versprochen wird, müssen die beteiligten Akteure genauer betrachtet werden. Die erhofften Verbesserungen werden sich nur einstellen, wenn sie der institutionellen Handlungslogik dieser Akteure entsprechen. Der Aufsatz greift einige dieser Probleme auf und diskutiert Lösungsansätze.