

## Von Dienstleistungen zu Geldleistungen? Neue Ansätze des sozialpolitischen Umgangs mit häuslicher Pflege im internationalen Vergleich

Evers, Adalbert

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Evers, A. (1995). Von Dienstleistungen zu Geldleistungen? Neue Ansätze des sozialpolitischen Umgangs mit häuslicher Pflege im internationalen Vergleich. In H. Sahrner, & S. Schwendtner (Hrsg.), *27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen* (S. 451-455). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-190555>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **XVII. Sektion Sozialpolitik**

*Leitung: Barbara Riedmüller*

### **Veränderte gesellschaftliche Anforderungen an die Sozialpolitik**

#### **1. Von Dienstleistungen zu Geldleistungen? Neue Ansätze des sozialpolitischen Umgangs mit häuslicher Hilfe und Pflege im internationalen Vergleich**

*Adalbert Evers*

Bei der Diskussion des deutschen Pflegeversicherungsgesetzes galt das Hauptaugenmerk der Öffentlichkeit der Frage nach der Art der Verteilung der finanziellen Lasten. Weitgehend unbeachtet (auch in der wissenschaftlichen Sozialpolitikdebatte) blieb bislang die Tatsache, daß mit dem Gesetz in Deutschland erstmals ein neues Instrument auf breiterer Basis zur Anwendung gekommen ist: Geldleistungen als Alternative zu Dienstleistungen. Über 80% haben sich für diese Alternative entschieden. Geldleistungen im weiteren Sinne enthält das neue Pflegegesetz übrigens auch, insofern es für in der Regel der Familie angehörige Pflegepersonen Beiträge zur Renten- und Unfallversicherung, sowie einmal jährlich die Übernahme der Kosten einer Pflegekraft vorsieht.

Entwicklungen in Richtung auf diese zwei Formen von Pflegegeld - Gelder, die an die Betroffenen gezahlt werden und solche, die pflegenden Angehörigen oder anderen Pflegepersonen aus dem Umkreis der betreffenden Person ausgezahlt werden - sind in der letzten Zeit in verschiedenen international vergleichenden Untersuchungen empirisch aufgearbeitet und problematisiert worden (Evers/Leichsenring/Pruckner 1993; Glendinning/McLaughlin 1993). Die folgende Bestandsaufnahme stützt sich insbesondere auf die Ergebnisse eines internationalen Forschungsnetzwerks, das "Payments for Care" in 16 Ländern Europas und Nordamerikas analysierte (Evers/Pijl/Ungerson 1994).

#### *International verschiedene Formen von Pflegegeldregelungen.*

Nur für die postsozialistischen Staaten unter den 16 Ländern, die in der gerade erwähnten Studie untersucht wurden (Ungarn, Slovenien und Tschechien) gilt, daß Pflegegelder, in welcher Form auch immer, dort nicht existieren. In den Niederlanden gibt es keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen, aber, wie noch zu zeigen sein wird, wichtige Modellexperimente. Eine nur sehr geringe Bedeutung haben Pflegegelder in Frankreich, Belgien und Israel. Was die Mehrzahl der (in unsere Untersuchung nicht einbezogenen) südeuropäischen Länder (Portugal, Spanien, Griechenland) angeht, so hängt das Fehlen von nationalen Regelungen damit zusammen, daß insgesamt im Pflegebereich Leistungen und Einrichtungen wenig ausgebaut sind. In einer Reihe von anderen Ländern, den USA, Canada, sowie Italien, zeigte sich die geringe Bedeutung von Pfl-

gepolitik etwa im Vergleich zur Gesundheitspolitik in der Tatsache, daß die Verantwortung vor allem von der regionalen Ebene und einzelnen Bundesstaaten wahrgenommen wird. Vier Regionen weisen deutlichere eigenständige Profile auf (zu allen folgenden Angaben vgl. die entsprechenden Länderstudien in Evers/Pijl/Ungerson 1994).

Die nordischen Länder (Finnland, Norwegen, Schweden und mit Einschränkungen auch Dänemark) sind die einzige Region, wo allgemeine Pflegegeldregelungen, verstanden als monetäre Entgelte für die Pflegeleistungen von Laienpersonen (in der Regel Angehörige und überwiegend Frauen), durchgesetzt worden sind. Lediglich in England und der Republik Irland gibt es vergleichbare Regelungen. Insgesamt liegen die Vergütungen innerhalb der nordischen Staaten in Schweden eindeutig am höchsten. Die meisten von ihnen reichen jedoch nicht aus, um eine eigene Existenz zu bestreiten. Im Rahmen der herkömmlichen Strategie einer universellen vollen Versorgung mit professionellen Dienstleistungen sollten ältere Geldregelungen nur als stellenweiser Ersatz und zweitbeste Lösung dienen. Heute überlagern sich bei der Begründung von Pflegegeldern zwei Argumentationsstränge (dazu ausführlicher: Sipilä 1994). Man erhofft sich durch die monetäre Stützung ambulanter und familialer Pflege Kosteneinsparungen im professionellen und insbesondere im stationären Bereich, wo der Ausbau- und Kostenstand der skandinavischen Staaten international gesehen in der Spitzengruppe liegt. Daß das Pflegegeld nur in den skandinavischen Ländern in erster Linie als Vergütung für Pflegeleistende konzipiert ist, verweist auf ein zweites Motiv, nämlich die "frauenfreundliche" Grundausrichtung nordischer Sozialpolitik.

Die eben angesprochenen Punkte markieren einen wesentlichen Unterschied zu England und der Irischen Republik, den beiden einzigen Ländern, die sonst noch per Gesetz Geldleistungen für pflegende Angehörige vorsehen (ausführlicher dazu: Glendinning/McLaughlin 1993). Die in England erhältliche Invalid Care Allowance ist mit gleichzeitiger Berufstätigkeit unvereinbar und wird im Unterschied etwa zur finnischen Regelung an Personen im Pensionsalter nicht ausbezahlt. In der Konstruktion der englischen und irischen Regelungen spielt ganz offensichtlich das Bemühen eine große Rolle, die Verwendung von Geldern auf die Fälle einzugrenzen, wo es eines Anstoßes bedarf, um die Aufgabe von Berufstätigkeit zugunsten einer Pflegeetätigkeit zu erreichen.

Konservative familienpolitische Orientierungen haben auch die meisten der durch Untersuchungen bekannten und näher beschriebenen Pflegegeldregelungen in Staaten der USA, wie etwa das Modell in Michigan (dazu: Keigher 1991) geprägt. Hier sind z.B. Eltern (von behinderten Kindern) oder Ehegatten von jeglichen finanziellen Entgelten für Pflegeleistungen ausgeschlossen. Jede Person, die den Job der Hilfe und Pflege macht, kann ohne weitere Prüfung ihrer sonstigen Aktivitäten (z.B. des Ausmaßes von Erwerbsarbeitsverpflichtungen) das Pflegegeld erhalten. Die Programme sind allerdings "means tested", d.h. sie stehen nur armen Haushalten offen.

Regelungen, in deren Rahmen Gelder direkt an Pflegebedürftige selbst ausbezahlt werden, finden wir seit neuestem in Österreich seit Erlaß des Pflegegesetzes von 1993 und auch in Deutschland mit dem Pflegeversicherungsgesetz von 1994 (dazu: Evers 1995). Dadurch, daß hier Pflegegeldleistungen als wichtigstes Mittel der Sicherung von sozialen Rechten Betroffener festgeschrieben werden, nehmen Österreich und Deutschland im gesamten Bereich der hochindustrialisierten Länder eine Sonderstellung ein. Nirgends sonst sind soziale Anrechte im Pflegebereich in einem derartig hohen Grad als finanzielle Anrechte (cash-based) statt als Anrechte auf Dienste (service based) konzipiert. Neben den Gemeinsamkeiten gibt es jedoch auch deutliche Unterschiede zwischen der österreichischen und der deutschen Lösung. Die Tatsache, daß Österreich

nur die Geldleistung kennt, hat zu anderen Problemen bezüglich der Bedeutungszuschreibungen geführt als in Deutschland, wo Geld auf die Anerkennung und Absicherung familialer Pflegeleistungen zielt. In Österreich stellte sich nämlich von Anfang an die Frage, welche Arten der Geldverwendung gewollt und legitim sind: darf oder soll damit das familiale Hilfesystem gestützt werden, ist die einzig legitime Verwendung der Einkauf von professionellen Diensten, oder sollte überhaupt völlige Verwendungsoffenheit herrschen?

Ein Kapitel für sich bilden Geldregelungen, die speziell für Behinderte geschaffen werden. Die Logik der Entwicklung folgt hier weniger direkt nationalen Besonderheiten, sondern sie hängt in der Regel mit der wirksamen Öffentlichkeitsarbeit einer international als Independent Living Movement organisierten Behindertenbewegung zusammen. Erfolge erzielte sie nicht nur in Österreich, sondern auch in England (Morris 1993) sowie vor allem in Schweden. Geldleistungen statt kommunal zugewiesener Dienstleistungen und HelferInnen, die bisher nur ausnahmsweise möglich waren, sind seit kurzem zur Regelleistung für Behinderte geworden. Die Betroffenen können sich dann mit diesem Geld ihr Arrangement persönlicher Assistenz selbst zusammenstellen.

### *Mit Pflegegeldern zum König Kunden im Bereich der sozialen Dienstleistungen?*

Die Chancen des Konsumentenstatus und damit auch von Geldleistungssystemen betonen AktivistInnen der Behindertenbewegung ebenso wie konservative Politiker, aber auch Verfechter eines radikalen Marktliberalismus. Gegen die Vermarktungsperspektive wird argumentiert, daß der Konsumentenstatus sich nur mit eindeutig negativen Folgen auf die meist weitgehend hilflosen pflegebedürftigen Menschen übertragen lasse und dem besonderen Charakter von Hilfe- und Pflegeleistungen nicht gerecht werde. Die Auseinandersetzung um Pflegegeldleistungen als Teil eines Markt/ Konsumentenparadigmas kann mittlerweile stärker erfahrungsgestützt geführt werden. In England haben zwei kleinere empirische Untersuchungen (Kestenbaum 1992, Zarb u.a. 1994) ergeben, daß behinderte Menschen mit Geldleistungen im Vergleich zu denen, die von kommunalen Hilfen und Diensten abhängig sind, nicht nur subjektiv zufriedener waren, sondern auch ein zumindestens vergleichbares Versorgungsniveau erreichten. Informativ sind auch die Ergebnisse eines groß angelegten mehrjährigen und sorgfältig evaluierten Projektes in den Niederlanden, wo zwischen zwei etwa 300 Personen umfassenden Gruppen Vergleiche angestellt wurden. Die eine Gruppe wurde im Rahmen der herkömmlichen Angebote und Praktiken versorgt; die Mitglieder der anderen Gruppe erhielten ein eigenes Klientenbudget, also eine Geldsumme, von der sie beliebig Gebrauch machen konnten. Hier ergab sich nicht nur eine hohe subjektive Zufriedenheit bei den Betroffenen (Selbstwertgefühl und Unabhängigkeit als Geldgeber, Verhandlungsmöglichkeiten, die Wertschätzung der Möglichkeit, sich mit Geld eine größere Breite von Hilfen erschließen zu können). Es erwies sich auch, daß die Pflegequalität bei den Budgetklienten nicht unter der Versorgungsqualität in einer traditionell betreuten Vergleichsgruppe lag, während bei den sonstigen Hilfen und Unterstützungsleistungen die Budgetklienten zweckmäßigere und flexiblere Arrangements treffen konnten. Ein Mißbrauch des Pflegegeldes beschränkte sich auf wenige Einzelfälle (Miltenburg 1995).

Zusammenfassend könnte man sagen, daß eine prinzipielle Befürwortung von mehr Konsumentensouveränität im Hilfe- und Pflegebereich und von Geldleistungsgarantien für Hilfe- und Pflegebedürftige nicht so sehr als ein Endpunkt, sondern eher als ein Ausgangspunkt von Kon-

troversen begriffen werden sollte. Libertäre Konzepte, die sich ganz auf die Markt/Geldlösung konzentrieren, Forderungen nach der Kombination von Geldlösungen mit ausgeweiteten öffentlichen Beratungsangeboten (Information, Lotsen- und Anwaltsdienste eines case management angesichts unübersichtlicher Pflegemärkte), aber auch Konzepte, wo eine starke rahmensetzende Rolle der öffentlichen Hand im Vordergrund bleibt, konkurrieren hier.

#### *Verfestigung oder Verringerung der Benachteiligung von Frauen?*

Einerseits streben Frauen mit Blick auf die Überwindung einer "halbierten Moderne" an, sich von persönlichen Hilfe- und Pflegeverpflichtungen so frei zu machen, wie es die Männer schon immer waren. Ein hohes Dienstleistungsniveau, wie es vor allem die nordischen Länder erreicht haben, verspricht ja, daß Pflege in der Familie nicht mehr unter dem Druck äußerer Verhältnisse geleistet werden muß, sondern frei gewählt werden kann. In dieser Perspektive erscheinen Pflegegelder grundsätzlich als Teil rückwärts gewandter Strategien der Refamiliarisierung. Andererseits hat sich jedoch in den Frauenbewegungen auch eine Orientierung herausgebildet, die die Grenzen der Verberuflichung und Auslagerung von Pflege unterstreicht und eine Art Resozialisierung und Aufwertung von Hilfe- und Pflegeverpflichtungen fordert. Ein solches "Plädoyer für andere Formen der Solidarität" (Beck-Gernsheim), bei dem es um eine andere Aufteilung, aber auch um eine Aufwertung traditionell von Frauen getragener familien- und haushaltsbezogener Leistungen geht, mißt sozialpolitische Regelungen daran, inwieweit sie die Bewältigung von Mehrfachverpflichtungen in Gesellschaft, Beruf und Familie erleichtern.

Für die Bundesrepublik wird erst noch untersucht werden müssen, inwieweit die hiesigen Pflegegeldregelungen tatsächlich als Teil einer Refamiliarisierungsstrategie einen Anreiz dazu bieten, in der Familie zu pflegen. Umso interessanter sind deshalb in diesem Zusammenhang Untersuchungsergebnisse aus Finnland. Sie belegen, daß sich wegen der Pflegegeldzahlungen (die dort durchschnittlich bei etwa 50% der Durchschnittspension liegen) kaum jemand zur häuslichen Pflege entschieden hat (Sipilä 1994). Das Pflegegeld funktioniert dort nicht als Anreizmechanismus, der zusätzliche Bereitschaften zur Familienpflege schafft. Es ist vielmehr eine nachträgliche begrenzte Anerkennung und Erleichterung im Rahmen von Pflegeverpflichtungen, die die Betroffenen (Frauen) z.T. schon vor langen Jahren eingegangen sind. Zu berücksichtigen ist aber auch, daß Geldregelungen je nach Standard der Dienstleistungen und Pflegekultur unterschiedlich wirken. Geldregelungen wirken in Finnland ja nur vor dem Hintergrund eines vergleichsweise großzügig ausgebauten Dienstleistungssystems als zusätzliche Entlastung und Erweiterung von Optionen. Betrachtet man dagegen das österreichische Beispiel, ein Land mit vergleichsweise gering ausgebauten Pflegedienstnetzen, so wird deutlich, daß das Pflegegeld hier lediglich eine verbreitete Zwangslage (familiäre Pflege aufgrund fehlender oder schlechter Pflegedienste) etwas erträglicher macht, solange nicht ergänzend durch den Ausbau professioneller Dienste mehr Wahlmöglichkeiten bzgl. des public/private-mix im jeweiligen Pflegearrangement geschaffen werden.

#### *Careless oder caring society? Pflegegelder als Teil eines Mix von Ressourcen.*

Der analytische und politikbezogene Zugang, für den hier abschließend plädiert werden soll ließe sich kurzgefaßt vielleicht mit den Stichworten Ressourcenorientierung, Ressourcenmix sowie Lebenslauforientierung umschreiben. Eine Betrachtung unter diesen Gesichtspunkten macht

mit Blick auf die Betroffenen, Pflegende wie Pflegebedürftige, besonders deutlich, in welchem Maße die Bedeutung einer einzelnen Regelung - hier des Pflegegeldes - im Zusammenhang anderer Bereiche und Sachverhalte gesehen werden muß. Bezeichnenderweise hieß es in einer Stellungnahme einer niederländischen Frauenorganisation zu der Frage, was sie von Pflegegeld halte, ganz lakonisch: "Es kommt darauf an. Was zählt, ist die Summe der verfügbaren Unterstützungsleistungen". Jenseits von Geld und Diensten geht es noch um eine ganze Reihe anderer Ressourcen:

- Arbeitsmarktregelungen (Pflegefreistellungsmöglichkeiten);
- Regelungen in Sachen sozialer Sicherheit (für Pflegebedürftige und Helfende);
- neuartige Dienste zur Unterstützung helfender Angehöriger, wie z.B. zeitweise Entlastung;
- Beratung bei der Beschaffung und Bündelung von Ressourcen (case management);
- ein förderliches und Hilfe gebendes Umfeld (Wohnungsadaptation, Nachbarschaftshilfe).

Dementsprechend sollte auch Pflegepolitik jenseits von Geld und Diensten darauf achten, gesellschaftliche Lebens- und Politikbereiche stärker "caring" und "care friendly" zu gestalten. Von Regelungen und Erfolgen in diesen Bereichen hängt es nämlich ab, ob Pflegegeldleistungen zum Bestandteil realer Schritte in Richtung auf eine "caring society" werden, oder ob sie vor allem die Tendenz spiegeln, sich mit Geld von lästigen sozialen Verpflichtungen und Reformaufgaben freizukaufen.

### Literatur

- Evers, A. (1995), Die Pflegeversicherung. Ein mixtum compositum im Prozeß der politischen Umsetzung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 2.
- Evers, A./Leichsenring, K./Pruckner, B. (1993), Pflegegeldregelungen in ausgewählten europäischen Ländern. Wien, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Reihe Soziales Europa.
- Evers, A./ Pijl, M./Ungerson, C. (Hg.) (1994), Payments for Care. A Comparative Overview. Avebury.
- Glendinning, C./ McLaughlin, E. (1993), Paying for Care: Lessons from Europe. HMSO, London.
- Keigher, S.M. (1991), Wages or Welfare? Differing approaches to compensating relatives who care for kin in two conservative welfare states, in: Journal of Aging and Social Policy, No. 3.
- Kestenbaum, A. (1992), Cash for Care. The experience of Independent Living Fund clients, research report published by the Independent Living Fund, London.
- Miltenburg, T. (1995), Qualität durch Selbstauswahl. In: Evers, A./Leichsenring, K./Strümpel, Ch. (Hg.): Klientenrechte. Sozialpolitische Steuerung der Qualität von Hilfe und Pflege für Senioren. Wien, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Reihe Soziales Europa.
- Morris, J. (1993), Community Care or Independent Living? Joseph Rowntree Foundation, York.
- Sipilä, J. (1994), Why do the Scandinavian Governments Compensate Family Members Who Care for Elderly Kin? in: Care in Place No. 3.
- Zarb, G. u.a. (1994), Direct Payments for Personal Assistance. Summary of a research report; edited by the Policy Studies Institute, London.

Prof. Dr. Adalbert Evers, Universität Gießen, Vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik, FB 19 Institut für Wirtschaftlehre des Haushalts und Verbrauchsforschung, Bismarckstraße 37, D-35390 Gießen.