Seniorenpolitische Zielsetzungen der neuen Bundesregierung. Eine Analyse des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD

Dr. Guido Klumpp, BAGSO-Geschäftsführer
Dr. Claudia Kaiser, Referentin für Gesundheits- und Pflegepolitik der BAGSO

Rente

Bereits in der Präambel des Koalitionsvertrages wird ein aus Sicht der BAGSO wichtiger politischer Anspruch formuliert: „Altersarmut verhindern – Lebensleistung würdigen“. Konkret wird es dann im Kapitel „Soziale Sicherheit“, in dem zunächst die Bedingungen für die von Seiten der SPD geforderte „Rente mit 63“ erläutert werden: Langjährig Versicherte, die 45 Beitragsjahre nachweisen können (einschließlich Zeiten von Arbeitslosigkeit) können ab Juli 2014 mit 63 abschlagsfrei in Rente gehen. Das Zugangsalter wird dann allerdings schrittweise – parallel zur Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters – auf 65 angehoben. Ergänzend will die Große Koalition „den rechtlichen Rahmen für flexiblere Übergänge […] in den Ruhestand verbessern“ und es sollen sowohl im Arbeitsmarkt als auch in der Rente Anreize gesetzt werden, damit möglichst viele Menschen bei guter Gesundheit möglichst lange im Erwerbsleben bleiben, u.a. durch eine den Bedürfnissen des demografischen Wandels angepasste Aufstockung des Reha-Budgets.

Wie von allen drei Parteien vor den Wahlen angekündigt, will die Große Koalition zudem Rentenansprüche von Erwerbsgeminderten „spürbar verbessern“, und zwar dadurch, dass die Zurechnungszeit zum 1. Juli 2014 um zwei Jahre (also von 60 auf 62) angehoben wird. Für die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderungsrente erfolgt eine „Günstigerprüfung“. Das bedeutet, dass diese Zeit nicht in die Berechnung einfließt, wenn Erwerbseinbrüche die Ansprüche ansonsten mindern würden.

Eingeführt wird weiter der von der letzten Regierung noch abgelehnte Vorschlag Ursula von der Leyens einer steuerfinanzierten Lebensleistungsrente, allerdings ist damit frühestens 2017 zu rechnen: Wer 40 Beitragsjahre nachweisen kann und dennoch weniger als 30 Entgeltpunkte erreicht, soll durch eine Aufwertung der erworbenen Entgeltpunkte besser gestellt werden. Dies soll vor allem Geringverdienern zugutekommen sowie Menschen, die Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben. Bis zum Jahr 2023 sollen 35 Beitragsjahre genügen, um auf diese Weise vor allem die Erwerbsbiografien vieler Menschen in den neuen Bundesländern zu berücksichtigen. Bis zu fünf Jahren Arbeitslosigkeit werden als Beitragsjahre behandelt. Kommt man trotz der Aufwertung nicht auf 30 Entgeltpunkte, wird nach einer Bedürftigkeitsprüfung ein entsprechender Zuschlag gezahlt.

Schließlich kommt die von den Unionsparteien versprochene sog. Mütterrente, die nicht zu einer Gleichstellung, aber zu einer Abmilderung der bisherigen Ungleichbehandlung führen wird: Ab Juli 2014 erhalten Mütter (im Einzelfall auch Väter), deren Kinder vor 1992 geboren wurden, zwei Entgeltpunkte statt wie bisher nur einen Entgeltpunkt pro Kind.

Vage bleibt der Koalitionsvertrag dagegen bei der Verbesserung der rentenrechtlichen Anerkennung von Pflegezeiten: „Wir werden prüfen, ob die Anrechnung von Pflegezeiten in der Rentenversicherung verbessert werden kann."

Auch die Zusage an die Überlebenden des Holocaust, eine angemessene Entschädigung für die im Ghetto geleistete Arbeit (sog. Ghetto-Rente) zu erhalten, wird nicht konkretisiert.

An der schrittweisen Absenkung des Nettorentenniveaus vor Steuern auf 43 % bis zum Jahr 2030 will die Große Koalition offenbar festhalten. Stattdessen soll die private und betriebliche Altersvorsorge gestärkt werden. Wie dies allerdings geschehen soll, bleibt offen. Es findet sich lediglich die Absichtserklärung, Voraussetzungen zu schaffen, „damit Betriebsrenten auch in kleinen Unternehmen hohe Verbreitung finden".

Die vollständige Angleichung der Rentenwerte in West- und Ostdeutschland wird auf das Jahr 2020 verschoben. In der zweiten Jahreshälfte 2016 soll entschieden werden, „ob mit Wirkung ab 2017 eine Teilangleichung notwendig ist".

Gesundheitsversorgung

Der allgemeine paritätisch finanzierte Beitragssatz soll auf 14,6 % festgesetzt, der Arbeitgeberanteil bei 7,3 % gesetzlich festgeschrieben werden. Gleichzeitig soll es (wieder) einen kassenindividuellen Zusatzbeitrag als prozentualen Satz vom beitragspflichtigen Einkommen geben. Damit entfällt der steuerfinanzierte Sozialausgleich. Der morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich zwischen den Kassen wird weiterentwickelt.

Nachdem die Verabschiedung eines von CDU und FDP vorgelegten Präventionsgesetzes nach zahlreicher Kritik im Sommer 2013 gescheitert ist, soll 2014 ein neues Präventionsgesetz verabschiedet werden. Explizite Erwähnung finden nun die Prävention und die Gesundheitsförderung in der Lebenswelt Pflegeheim. Dies entspricht der langjährigen Forderung der BAGSO nach einer Stärkung der Prävention bei Pflege.

Mit Blick auf das Programm IN FORM, an dem die BAGSO beteiligt ist, ist der Hinweis im Koalitionsvertrag interessant, dass bestehende Initiativen zu Ernährung und Gesundheit evaluiert und die erfolgreichen verstetigt werden sollen.

Der Koalitionsvertrag enthält eine Absichtserklärung zur besseren Verzahnung der Schnittstellen der verschiedenen Sozialgesetzbücher. Wörtlich heißt es: „Wir prüfen die Schnittstellen zwischen SGB V und SGB XI im Hinblick auf die konsequente Umsetzung der Grundsätze ‚ambulant vor stationär' und ‚Prävention vor Pflege'. Wir werden die Finanzierungsverantwortung dort verorten, wo der Nutzen entsteht, um Verschiebebahnhöfe zu beseitigen". Neben anderen hat auch die BAGSO immer wieder darauf hingewiesen, dass bestehende Fehlanreize im Zusammenspiel von Rehabilitation und Pflege abgebaut werden müssen.

Bestehende Leistungslücken beim Übergang vom stationären in den ambulanten Versorgungsbereich sollen überwunden werden, indem das Entlassungsmanagement durch eine gesetzliche Koordinierungsfunktion der Krankenkassen ergänzt wird.

Aussagen zu weiteren Maßnahmen zur Überwindung der Grenzen zwischen stationärer und ambulanter Versorgung fehlen.

Für Patienten wird die Möglichkeit geschaffen, sich vor einer (vom Gemeinsamen Bundesausschuss zu definierenden) planbaren Behandlung regelhaft eine Zweitmeinung einzuholen. Die Wartezeit auf einen Arzttermin soll mit Hilfe einer zentralen Terminservicestelle bei der Kassenärztlichen Vereinigung deutlich reduziert werden.

Die hausarztzentrierte Versorgung und strukturierte Behandlungsprogramme für chronisch Kranke sollen weiterentwickelt werden. Die neue Bundesregierung will außerdem die Telemedizin verstärken, z. B. zur engen Betreuung von Risikopatienten und chronisch Kranken. Hospize sollen weiter unterstützt und die Versorgung mit Palliativmedizin soll ausgebaut werden.

Schließlich sollen die Psychotherapierichtlinie und das Psychotherapeutengesetz überarbeitet und die gegenwärtig vielerorts sehr langen Wartezeiten in der psychotherapeutischen Versorgung verringert werden.

Pflege

Der Koalitionsvertrag enthält zahlreiche Absichtserklärungen für Verbesserungen im Bereich der Pflege, so z. B. die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs auf der Basis der Empfehlungen des vom Bundesgesundheitsministerium eingesetzten Expertenbeirats vom Juni 2013. Das neue Begutachtungsinstrument soll jedoch zunächst auf seine Umsetzbarkeit und Praktikabilität hin erprobt und wissenschaftlich ausgewertet werden. Konkreter wird es beim Ausbau von Betreuungsleistungen und bei der besseren Abstimmung von Leistungen für die Kurzzeit- und Verhinderungspflege, die Tages- und Nachtpflege sowie bei unterschiedlichen Betreuungsformen „auch durch die Einführung von Budgets“. Der Zusatz wirft die Frage auf, ob damit ein Instrument ähnlich dem persönlichen Budget in der Eingliederungshilfe geschaffen werden könnte.

Wie von vielen Verbänden – auch der BAGSO – gefordert, sollen die Möglichkeiten des Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetzes unter einem Dach – und „mit Rechtsanspruch“ – zusammengeführt und weiterentwickelt werden. Die zehntägige Auszeit für Angehörige soll mit einer Lohnersatzleistung analog dem Kinderkrankengeld gekoppelt werden. Ansonsten hat man, wenn es im Koalitionsvertrag um das Thema „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ geht, hin und wieder den Eindruck, dass die Unterhändler der Parteien nur die Situation von Eltern im Sinn hatten. Dass „Vereinbarkeit Beruf und Familie“ in immer größerem Umfang die Pflegesituation betrifft – daran werden wir die Politikerinnen und Politiker bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen erinnern müssen.

Der im Wahlkampf aus Kreisen der CDU/CSU verlautbarte Vorschlag, anstelle des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen eine unabhängige Stelle mit der Pflegebegutachtung und Qualitätsprüfung zu beauftragen, findet sich im Koalitionsvertrag nicht. Allerdings sollen in den Entscheidungsgremien des MDK „künftig Vertreter der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen sowie der Pflegeberufe stimmberechtigt vertreten sein“. Dies deutet auf eine Ausweitung der bisherigen

Aufgaben und Befugnisse der auf der Basis von §118 SGB XI benannten maßgeblichen Organisationen der Pflegebeteiligung, zu denen auch die BAGSO zählt, hin.

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe soll die Rolle der Kommunen bei der Pflege, insbesondere ihre Steuerungs- und Planungskompetenz für die regionale Pflegestruktur, in den Fokus nehmen.

Das bereits in der vergangenen Legislaturperiode vorbereitete Pflegeberufegesetz soll kommen. Es hat zum Ziel, die Pflegeausbildung mit einer gemeinsamen Grundausbildung und einer darauf aufbauenden Spezialisierung für die Alten-, Kranken- und Kinderkrankenpflege zusammenzuführen. Dabei wird aus Sicht der BAGSO zwingend darauf zu achten sein, dass im Bereich der Altenpflege ausreichende Kompetenzen vermittelt werden.

Um die weiter wachsende Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich zu decken, will die neue Bundesregierung zudem eine „Fachkräfteoffensive sowie eine breit angelegte Kampagne zur Aufwertung dieser Berufe“ starten. Konkreter wird der Koalitionsvertrag an dieser wichtigen Stelle leider nicht.

Zur Finanzierung der Pflege heißt es: „Der paritätische Beitragssatz zur Pflegeversicherung wird spätestens zum 1. Januar 2015 um 0,3 Prozentpunkte erhöht. Aus dieser Erhöhung stehen die Einnahmen von 0,2 Prozentpunkten zur Finanzierung der vereinbarten kurzfristigen Leistungsverbesserungen, insbesondere für eine bessere Betreuung der Pflegebedürftigen, sowie der für 2015 gesetzlich vorgesehenen Dynamisierung der Leistungen zur Verfügung. Die Einnahmen aus der weiteren Erhöhung um 0,1 Prozentpunkte werden zum Aufbau eines Pflegevorsorgefonds verwendet, der künftige Beitragssteigerungen abmildern soll.“

Wohnen und Stadtentwicklung

Unter dem Titel „Gutes und bezahlbares Wohnen“ werden die Bedingungen für die sog. Mietpreisbremse definiert: Die Bundesländer haben für die Dauer von fünf Jahren die Möglichkeit, in Gebieten mit nachgewiesenen angespannten Wohnungsmärkten bei Wiedervermietung von Wohnraum die Mieterhöhungsmöglichkeiten auf maximal 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete zu beschränken. Auch sollen nur noch höchstens 10 % einer Modernisierung auf die (jährliche) Miete umgelegt werden dürfen. Durch eine Anpassung der Härtefallklausel des § 559 Abs. 4 BGB sollen Mieter vor finanzieller Überforderung bei Sanierungen wirksam geschützt werden.

Zur Förderung des generationengerechten Umbaus wird ein neues Programm „Altersgerecht Umbauen“ aufgelegt, das in Ergänzung zum bestehenden KfW-Darlehensprogramm auch Investitionszuschüsse vorsieht. Die BAGSO hatte sich dafür in einem Schreiben an Bundesminister Ramsauer und bei einem Gespräch mit Bundestagsabgeordneten im November 2012 eingesetzt.

Selbstbestimmtes Älterwerden und freiwilliges Engagement

Die Große Koalition plant eine Reform des Betreuungsrechts, mit der das Selbstbestimmungsrecht hilfebedürftiger Erwachsener bedarfsgerecht gestärkt werden soll.

Altersdiskriminierung will die neue Regierung im Rahmen der Demografiestrategie aktiv bekämpfen. Bestehende Altersgrenzen sollen überprüft und „gegebenenfalls“ verändert werden.

Die Selbsthilfearbeit soll gestärkt werden, was aber nicht weiter erläutert wird. Geliefert wird einzig eine Perspektive für die Zukunft der Mehrgenerationenhäuser, deren Finanzierung verstetigt werden soll und die sich möglichst in allen Kommunen etablieren sollen: „Sie sollen sich […] zu einem übergreifenden Dach und Ankerpunkt des sozialen Miteinanders und der Teilhabe vor Ort auch zum Beispiel unter Einbeziehung von Pflegestützpunkten als Sorgende Gemeinschaften entwickeln.“

Einen Hinweis auf die Bedeutung und notwendige Förderung des bürgerschaftliches Engagements älterer Menschen enthält der Koalitionsvertrag nicht. Der Erfolg des Bundesfreiwilligendienstes zeige, so heißt es, dass alle Altersgruppen einen Freiwilligendienst leisten können und wollen. Dabei wird ausgeblendet, dass der Bundesfreiwilligendienst für die wenigsten Menschen im Alter von 60plus ein attraktives Format ist. Dass der Anteil der sog. BuFDis im Alter von 50plus in den neuen Ländern nahezu bei 50 % liegt, dürfte vor allem an der schwierigen Arbeitsmarktlage in vielen Regionen Ostdeutschlands liegen.

Während also die besonderen Bedürfnisse älterer Menschen im freiwilligen Engagement keinen Raum finden, will die neue Regierung „Online-Volunteering“-Projekte fördern, z. B. „die verbessernde Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern mit der Verwaltung (Mängelmelder, Tausch- und Ehrenamtsbörsen)“.

Demografischer Wandel

Auf den demografischen Wandel wird im Koalitionsvertrag vielfach Bezug genommen. In der Regel werden dabei zwar die Herausforderungen richtig beschrieben, jedoch nur selten konkrete und umfassende Lösungen angeboten. Hier hätte man sich nach einer Unzahl von Demografiegipfeln, Bürgerforen und ministeriellen Arbeitsgruppen mehr gewünscht. So heißt es: „Wir wollen zeigen, wie eine Gesellschaft mit geringerer Bevölkerungszahl und einem höheren Anteil älterer Menschen dennoch eine leistungsfähige Infrastruktur erhalten kann. Dazu wollen wir weitere Pilotprojekte auf den Weg bringen“. Oder: „Wir wollen, dass unser Land Vorreiter bei der Bewältigung des demografischen Wandels wird und sich zum Leitmarkt und -anbieter neuer Produkte und Dienstleistungen für die Bedürfnisse der älteren Generation entwickelt.“ Etwas konkreter wird es nur an einer Stelle: „Wir werden eine Dienstleistungsplattform aufbauen, auf der legale gewerbliche Anbieter haushaltsnaher familienunterstützender Dienstleistungen für Familien und ältere Menschen leicht zu finden […] sind.“

Vage bleibt auch das Bekenntnis, in Kooperation mit Wirtschaft und Verbänden die Seniorenwirtschaft zu stärken und einen altersgerechten Verbraucherschutz zu entwickeln.

Im Bereich des Tourismus seien „weitere Anstrengungen mit Blick auf die Barrierefreiheit“ nötig. Wie sich der Bund daran beteiligen will, bleibt offen. Das Ziel Barrierefreiheit findet auch an anderer Stelle Beachtung: „Die Digitalisierung bietet eine Vielzahl von Chancen für Menschen mit Einschränkungen. Wir prüfen daher, ob durch ein Prüfsiegel ‚Barrierefreie Website‘ für Verwaltung und Wirtschaft die Gleichstellung behinderter Menschen unterstützt werden kann.“

Um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, will die Große Koalition „das Prinzip des lebenslangen Lernens stärken und die Weiterbildungsbeteiligung Älterer steigern“. Auch Initiativen zur Beschäftigung von Über-50-Jährigen sollen fortgeführt werden. Und der Erfahrungsschatz der Älteren soll stärker genutzt werden, weshalb die neue Regierung „unter anderem für altersgemischte Teams in den Unternehmen“ werben will.

Bildung im Alter und Bildung für das Alter werden offenbar nicht als Herausforderung gesehen. An einer einzigen Stelle wird das Thema angedeutet: „Medienkompetenz ist eine elementare Schlüsselkompetenz in unserer digitalen Gesellschaft und grundlegende Voraussetzung für einen selbstbestimmten Umgang mit den Medien und dem Netz für alle Generationen.“ Dem folgt dann aber nur eine einzige Konkretisierung, ältere Nutzerinnen und Nutzer betreffend: „Zudem werden wir Projekte ins Leben rufen und fördern, durch die Medienkompetenz vermittelt wird und damit dazu beitragen, die digitale Spaltung zu überwinden (z. B. Seniorinnen und Senioren lernen von Schülerinnen und Schülern).“ Der Überwindung der digitalen Spaltung wird es allerdings nicht dienen, wenn – wie unter dem Titel „Bürgerbeteiligung“ angedeutet wird – der Sachverstand und die Meinung der Bevölkerung vor allem über digitale Beteiligungsplattformen gesucht wird. Hier wird es wichtig sein, dass Seniorenorganisationen stets eine alternative Beteiligungsmöglichkeit an entsprechenden Verfahren einfordern.

Mit Blick auf den ländlichen Raum will die neue Regierung „die Rahmenbedingungen für alternative Bedienformen wie Ruf- und Bürgerbusse verbessern und die Entwicklung innovativer Mobilitätsansätze vor Ort unterstützen“. Auch dies wird im Koalitionsvertrag noch nicht konkretisiert. Immerhin wird zugesagt, „ein Bahnhofsmodernisierungsprogramm mit einem verbindlichen Fahrplan zum barrierefreien Aus- und Umbau aller größeren Bahnhöfe“ vorzulegen. Für kleinere Bahnhöfe und Haltepunkte sollen „zusammen mit den Betroffenen geeignete, kostengünstige Lösungen“ entwickelt werden. Außerdem: „Mit Blick auf die ansteigende Anzahl der älteren Verkehrsteilnehmer setzen wir uns dafür ein, dass die Anzahl der freiwilligen Gesundheitschecks erhöht wird.“

Internationales

Ausführlich geht der Koalitionsvertrag in einem seiner letzten Abschnitte auf die Weiterentwicklung des Völkerrechts ein, speziell auf das Konzept der staatlichen Schutzverantwortung, die der weiteren Ausgestaltung bedürfe, vor allem in präventiver Hinsicht. Eine Bezugnahme auf die derzeitigen Bemühungen der Vereinten Nationen und des Europarats, die Rechte älterer Menschen besser zu schützen, wäre wünschenswert gewesen, vor allem wenn es an anderer Stelle heißt: „Die Menschenrechte von Frauen und Kindern sind besonders gefährdet.“