

Studien aus dem Max-Planck-Institut  
für Sozialrecht und Sozialpolitik

Band 55

Martin Landauer, M.Jur.

# Die staatliche Verantwortung für die stationäre Langzeitpflege in England und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Analyse von  
Steuerungsinstrumenten im Gewährleistungsstaat



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, Univ., Diss., 2011

ISBN 978-3-8329-6946-2

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Vorwort

Diese Arbeit habe ich der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München im Wintersemester 2010/2011 als Dissertation vorgelegt. Ich habe sie als Doktorand am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht – inzwischen: Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik – in München verfasst.

Zunächst möchte ich meinem hochgeschätzten Doktorvater und Direktor dieses Instituts, Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), herzlichst für die Unterstützung und Förderung bei der Erstellung dieser Arbeit danken. Ihm bin ich auch insofern zu besonderem Dank verpflichtet, als er meinen juristischen Werdegang bereits seit 1999 begleitet und mir weit über den Rahmen dieser Dissertation hinaus stets mit Rat und Tat hilfreich zur Seite stand.

Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Stefan Koriath, der das Zweitgutachten zu dieser Arbeit – trotz ihres Umfangs – äußerst zügig erstellt hat. Ferner bedanke ich mich bei den Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, deren Kritik und Anregungen mir eine große Hilfe waren. Unter ihnen möchte ich ausdrücklich meine ehemalige Bürokollegin, Frau Dr. Maria Grienberger-Zingerle, nennen. Sehr dankbar bin ich außerdem Prof. Anne Davies, Brasenose College, University of Oxford, für ihre hilfreichen Hinweise zur Konzeption der Arbeit.

Eine besondere Stütze war mir meine Freundin, Frau Dr. Friederike Müller, LL.M. (Sydney), der ich nicht nur für das Korrekturlesen, sondern vor allem für ihre stete Motivation und Rücksichtnahme ganz herzlich danke. Schließlich gilt mein Dank meinen Freunden, die mein Promotionsvorhaben mit viel Geduld begleitet haben. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet. Meinen guten Freunden.

München, November 2011

Martin Landauer



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis                                                                                   | 19 |
| Erstes Kapitel: Einleitung                                                                              | 25 |
| A. Einführung                                                                                           | 25 |
| B. Eingrenzung                                                                                          | 29 |
| C. Erkenntnisziele                                                                                      | 32 |
| D. Methodik der Rechtsvergleichung und Auswahl der Vergleichsländer                                     | 35 |
| I. Ziel und Gegenstand der Rechtsvergleichung                                                           | 35 |
| II. Methodik der Rechtsvergleichung                                                                     | 38 |
| III. Gang der Arbeit und Asymmetrie des Rechtsvergleichs                                                | 43 |
| IV. Auswahl der Vergleichsländer                                                                        | 44 |
| Zweites Kapitel: Grundlegung                                                                            | 47 |
| A. Stationäre Langzeitpflege                                                                            | 47 |
| B. Staat und Private                                                                                    | 50 |
| C. Verantwortungsteilung im Gewährleistungsstaat                                                        | 57 |
| I. Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten                                                          | 57 |
| 1. Private, öffentliche und staatliche Aufgaben                                                         | 57 |
| 2. Aufgabenteilung                                                                                      | 60 |
| 3. Aufgabenprivatisierung                                                                               | 63 |
| a. Begriff, Entwicklung und Gründe für die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben | 63 |
| b. Formen der Einbeziehung Privater in die Erfüllung von Staatsaufgaben                                 | 65 |
| aa. Organisationsprivatisierung                                                                         | 66 |
| bb. Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)                                                  | 67 |
| cc. Funktionale Privatisierung                                                                          | 67 |
| dd. Finanzierungsprivatisierung                                                                         | 70 |
| ee. Im anglo-amerikanischen Rechtsraum gebräuchliche Begrifflichkeiten                                  | 70 |
| (1) Privatisation                                                                                       | 70 |
| (2) Contracting-out                                                                                     | 71 |
| (3) Public Private Partnerships                                                                         | 73 |
| II. Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privaten                                                   | 76 |
| 1. Verantwortungsteilung als „Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit“                                  | 76 |
| 2. Staatliche Verantwortung                                                                             | 78 |
| 3. Verantwortungsteilung                                                                                | 82 |
| a. Vorbemerkungen                                                                                       | 82 |
| b. Modelle gestufter Verantwortungsverantwortung                                                        | 84 |
| aa. Erfüllungsverantwortung                                                                             | 87 |

|                                                                                  |         |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------|
| bb. Gewährleistungsverantwortung und Gewährleistungsstaat                        | 88      |
| cc. Auffangverantwortung                                                         | 91      |
| dd. Finanzierungsverantwortung                                                   | 92      |
| III. Der Gewährleistungsstaat                                                    | 92      |
| IV. Steuerung                                                                    | 95      |
| 1. Vorbemerkungen                                                                | 95      |
| 2. Begrifflichkeiten                                                             | 97      |
| a. Steuerung                                                                     | 97      |
| b. Regulierung                                                                   | 98      |
| c. Governance                                                                    | 100     |
| 3. Systematisierung                                                              | 101     |
| a. Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt                                        | 101     |
| b. Steuerungsbedürftigkeit                                                       | 102     |
| c. Steuerungsfähigkeit                                                           | 103     |
| d. Steuerungsinstrumentarium                                                     | 106     |
| aa. Allgemeines und Klassifizierungsansätze                                      | 106     |
| bb. Steuerungsinstrumente im Einzelnen                                           | 112     |
| (1) Hierarchische Gebots- und Verbotssteuerung                                   | 113     |
| (2) Prozedurale Steuerung                                                        | 116     |
| (3) Konsensuale Steuerung                                                        | 117     |
| (4) Informationsbasierte und sonstige persuasive Steuerung                       | 118     |
| (5) Steuerung mittels ökonomischer und sonstiger Anreize                         | 120     |
| (6) Marktbasierte Steuerungsmechanismen                                          | 121     |
| (7) Stärkung von Konsumentenrechten                                              | 122     |
| (8) Regulierte Selbstregulierung                                                 | 123     |
| (9) Unmittelbares staatliches Handeln                                            | 125     |
| e. Steuerungsziele und Steuerungsbereiche                                        | 125     |
| D. Vergleichsgrundlagen und Aufbau der Länderberichte                            | 126     |
| I. Einteilung in Verantwortungsbereiche                                          | 126     |
| 1. Staatliche Verantwortung für die Infrastruktur der stationären Langzeitpflege | 127     |
| 2. Staatliche Verantwortung für die Qualität der stationären Langzeitpflege      | 127     |
| a. Pflegequalität                                                                | 128     |
| b. Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität                                       | 129     |
| c. Pflegestandards                                                               | 130     |
| d. Aufbauhinweise                                                                | 132     |
| 3. Haftung des Staates für Pflegemängel seitens privater Leistungserbringer      | 134     |
| II. Zusammenfassung                                                              | 134     |
| <br>Drittes Kapitel: Stationäre Langzeitpflege in England                        | <br>135 |
| A. Marktstruktur und Marktdaten                                                  | 135     |

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Pflegeheime                                                                                                                   | 135 |
| II. Heimträger                                                                                                                   | 137 |
| III. Jüngere Entwicklungstendenzen                                                                                               | 141 |
| IV. Marktvolumen, Heimgebühren und andere wirtschaftliche Aspekte                                                                | 142 |
| B. Staatliche Leistungen der stationären Langzeitpflege                                                                          | 143 |
| I. Allgemeines                                                                                                                   | 143 |
| II. Zuständigkeiten und Leistungsspektrum                                                                                        | 145 |
| 1. Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Kommunen und dem Nationalen Gesundheitsdienst                                           | 145 |
| a. Die Kommunen und der Nationale Gesundheitsdienst als Leistungsträger                                                          | 145 |
| b. Social care, community care und health care                                                                                   | 146 |
| c. Überschneidungen, Verschiebungen und Neubestimmung der Zuständigkeiten für die Langzeitpflege                                 | 148 |
| d. Zusammenfassung                                                                                                               | 153 |
| 2. Formen der Zusammenarbeit zwischen dem NHS und den Kommunen                                                                   | 154 |
| 3. Care Trusts                                                                                                                   | 156 |
| III. Stationäre Langzeitpflegeleistungen nach s. 21 NAA 1948                                                                     | 159 |
| 1. Leistungsinhalt                                                                                                               | 159 |
| 2. Rechtscharakter von s. 21 NAA 1948                                                                                            | 160 |
| 3. Verfahrensschritte für die Erbringung stationärer Langzeitpflegeleistungen nach s. 21 NAA 1948                                | 163 |
| a. Überblick                                                                                                                     | 163 |
| b. Ermittlung des relevanten Hilfebedarfs                                                                                        | 164 |
| aa. Allgemeines                                                                                                                  | 165 |
| bb. Verfahrensablauf                                                                                                             | 167 |
| c. Entscheidung über die zu erbringenden Leistungen                                                                              | 169 |
| aa. S. 47(1)(b) NHSCCA 1990                                                                                                      | 169 |
| bb. Örtliche Auswahlkriterien                                                                                                    | 169 |
| (1) Funktion                                                                                                                     | 169 |
| (2) Einfluß finanzieller Ressourcen auf die Auswahlkriterien                                                                     | 170 |
| (3) Vorgaben für die Bestimmung der „eligible needs“                                                                             | 171 |
| (4) Auswahlkriterien in der Praxis                                                                                               | 178 |
| (5) Zuordnung des festgestellten Hilfebedarfs zu den Auswahlkriterien                                                            | 179 |
| cc. Auswirkung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Pflegebedürftigen auf die Erbringung stationärer Langzeitpflegeleistungen | 180 |
| (1) Bedürftigkeitsabhängige Pflicht zur Erstattung der Heimgebühren                                                              | 181 |
| (2) Bedürftigkeitsprüfung                                                                                                        | 181 |
| (3) Finanzielle Leistungsfähigkeit und anderweitige Verfügbarkeit von Pflegeleistungen                                           | 182 |
| dd. Aufstellung eines persönlichen Pflegeplans                                                                                   | 185 |



|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ee. Direct Payments                                                                           | 188 |
| d. Leistungserbringung                                                                        | 189 |
| aa. „Mixed Economy of Care“                                                                   | 189 |
| (1) Community care-Reformen des Jahres 1993                                                   | 189 |
| (2) Teilprivatisierung der Leistungserbringung                                                | 191 |
| (3) „Purchaser/Provider Splits“ und „Quasi-Markets“                                           | 192 |
| bb. Leistungskommissionierung                                                                 | 194 |
| (1) Funktionen der Kommissionierung                                                           | 194 |
| (2) Kommissionierung, Best Value und das National Service Framework for Older People          | 196 |
| (3) Abschluß von Leistungserbringungsverträgen                                                | 198 |
| (a) Allgemeines                                                                               | 198 |
| (b) Vertragsarten                                                                             | 200 |
| cc. Stellung der Leistungserbringer im Gefüge zwischen Staat und Privaten                     | 204 |
| IV. Weitere staatliche Leistungen im Zusammenhang mit stationärer Langzeitpflege              | 204 |
| C. Steuerung der Pflegeinfrastruktur                                                          | 205 |
| I. Heiminfrastruktur                                                                          | 206 |
| 1. Problematik der Heimschließungen                                                           | 206 |
| 2. Infrastrukturplanung                                                                       | 208 |
| 3. Finanzielle Förderung der Pflegeinfrastruktur                                              | 208 |
| a. Kapitalmarktbasierte Finanzierung der Pflegeinfrastruktur                                  | 208 |
| b. Einfluß staatlicher Sozialleistungen auf private Infrastrukturinvestitionen                | 209 |
| 4. Bereitstellung stationärer Pflegeinfrastrukturen durch die Kommunen                        | 212 |
| 5. Zugänglichkeit der Pflegeheime                                                             | 214 |
| II. Personalinfrastruktur                                                                     | 216 |
| 1. Marktsituation                                                                             | 216 |
| 2. Staatliche Maßnahmen gegen den Mangel an social care-Personal                              | 218 |
| 3. Erhöhung des Qualifikationsniveaus des Pflegepersonals                                     | 221 |
| D. Steuerung der Pflegequalität                                                               | 225 |
| I. Strukturbezogene Steuerung der Pflegequalität                                              | 226 |
| 1. Das Regulierungsregime des Care Standards Act 2000 und des Health and Social Care Act 2008 | 226 |
| 2. Regulierungsmechanismen hinsichtlich der Heimbetreiber und Heimleiter                      | 232 |
| a. Vorgaben des Regulierungsregimes des CSA 2000                                              | 232 |
| aa. Einzelne Anforderungen                                                                    | 233 |
| bb. Durchsetzungsmechanismen des CSA 2000-Regimes                                             | 235 |
| (1) Registrierungserfordernis                                                                 | 235 |
| (a) Sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich                                             | 235 |
| (b) Zuständigkeit und Verfahren                                                               | 237 |
| (c) Materielle Registrierungsvoraussetzungen                                                  | 238 |

|     |                                                                                                     |     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (d) | Unbedingte oder bedingte Erteilung der Registrierung                                                | 240 |
| (e) | Sicherung der Beachtung des<br>Registrierungserfordernisses                                         | 241 |
| (f) | Registrierungen unter dem HSCA 2008                                                                 | 242 |
| (2) | Aufsichtliches Instrumentarium                                                                      | 243 |
| (a) | Durchführung von Kontrollen                                                                         | 244 |
| (b) | Warnbrief, Abhilfeplan und Beratung                                                                 | 246 |
| (c) | Formale aufsichtliche Maßnahmen                                                                     | 247 |
| (d) | Das aufsichtliche Instrumentarium des HSCA 2008                                                     | 250 |
| (3) | Strafbewehrung von Verstößen                                                                        | 250 |
| (a) | Straftatbestände                                                                                    | 250 |
| (b) | Strafverfolgung                                                                                     | 252 |
| (c) | Bußgeldbescheide                                                                                    | 253 |
| (4) | Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Regulierungsbehörde                                                | 253 |
| (a) | Corporate Complaints Procedure                                                                      | 253 |
| (b) | Parliamentary Commissioner for Administration                                                       | 254 |
| (c) | Care Standards Tribunal                                                                             | 254 |
| (d) | Judicial Review                                                                                     | 255 |
| (5) | Bewertung                                                                                           | 256 |
| b.  | Vertragliche Vorgaben                                                                               | 257 |
| aa. | Allgemeines zu den Leistungserbringungsverträgen<br>unter s. 26 NAA 1948                            | 257 |
| (1) | Standardsetzung und Verhältnis zwischen vertraglichen<br>und objektivrechtlichen Leistungsstandards | 257 |
| (2) | Überwachung der Vertragsstandards                                                                   | 259 |
| (3) | Durchsetzung der Vertragsstandards                                                                  | 260 |
| bb. | Vertragliche Vorgaben zur Person des Heimträgers und<br>des Heimleiters                             | 261 |
| cc. | Bewertung                                                                                           | 261 |
| c.  | Informationsangebote                                                                                | 262 |
| 3.  | Regulierungsmechanismen im Hinblick auf das Pflegepersonal                                          | 263 |
| a.  | Vorgaben des Care Standards Act 2000-Regimes                                                        | 263 |
| aa. | Personelle Ausstattung                                                                              | 263 |
| bb. | Qualifikation des Personals                                                                         | 264 |
| (1) | Eignung der Pflegepersonen und Fachkraftquote                                                       | 264 |
| (2) | National Vocational Qualifikations ("NVQ")                                                          | 265 |
| (3) | Beschäftigungsverbote aufgrund des Safeguarding<br>Vulnerable Groups Scheme                         | 267 |
| (4) | Aus- und Weiterbildung des Personals                                                                | 268 |
| cc. | Durchsetzungsmechanismen                                                                            | 269 |
| b.  | Berufsrechtliche Vorgaben                                                                           | 269 |
| aa. | „Workforce Regulation“ durch den General Social Care<br>Council                                     | 269 |
| bb. | Fragmentierung von Zuständigkeiten                                                                  | 271 |

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| c. Vertragliche Vorgaben                                                                                                   | 271 |
| d. Anreizbasierte und persuasive Instrumente der Einflußnahme auf das Personal                                             | 272 |
| 4. Regulierungsmechanismen hinsichtlich der baulichen Gegebenheiten sowie der Einrichtung und Ausstattung des Heimes       | 273 |
| a. Vorgaben des CSA 2000-Regimes                                                                                           | 274 |
| b. Sicherheitsrechtliche Anforderungen                                                                                     | 275 |
| c. Anforderungen aufgrund von Arbeitsplatzschutzvorschriften                                                               | 275 |
| d. Vertragliche Vorgaben                                                                                                   | 277 |
| e. Informationsangebote                                                                                                    | 278 |
| 5. Einflußnahme auf die Erbringung pflegebegleitender Dienstleistungen                                                     | 278 |
| 6. Regulierungsmechanismen im Bezug auf Leitung und Betrieb des Heims                                                      | 282 |
| a. Allgemeine Maßstäbe                                                                                                     | 282 |
| b. Einzelaspekte                                                                                                           | 283 |
| aa. Organisation und Überwachung des Heimbetriebs                                                                          | 283 |
| (1) Kommunikation zwischen Pflegepersonal und Heimleitung                                                                  | 283 |
| (2) Schutz der Gesundheit der Heimbewohner                                                                                 | 283 |
| (3) Überwachung des Heimbetriebs                                                                                           | 284 |
| bb. Schutz des Vermögens der Heimbewohner                                                                                  | 284 |
| cc. Wirtschaftlichkeit und Kontinuität der Pflege                                                                          | 285 |
| (1) Wirtschaftlichkeit                                                                                                     | 286 |
| (2) Kontinuität der Pflege: Heimschließungen und Kündigung des Pflegeplatzes                                               | 287 |
| (a) Heimschließungen und der Human Rights Act 1998                                                                         | 288 |
| (b) Steuerung des Heimschließungsprozesses                                                                                 | 296 |
| (c) Staatliche Einflußnahme auf die Kündigung von Pflegeplätzen                                                            | 297 |
| c. Zusammenfassung                                                                                                         | 300 |
| II. Prozeßbezogene Steuerung der Pflegequalität                                                                            | 301 |
| 1. Regelungen des CSA 2000-Regimes                                                                                         | 301 |
| 2. Vorgaben durch arbeitsplatzsicherheitsrechtliche Vorschriften                                                           | 304 |
| 3. Praxisleitlinien des Social Care Institute for Excellence und des National Institute for Health and Clinical Excellence | 305 |
| a. Praxisleitlinien des Social Care Institute for Excellence                                                               | 305 |
| b. Clinical Guidelines des National Institute for Health and Clinical Excellence                                           | 308 |
| 4. Einflußnahme auf Pflegeprozesse durch den General Social Care Council                                                   | 311 |
| 5. Vorgaben des National Service Framework for Older People                                                                | 313 |
| 6. Vorgaben für die Pflegeprozesse in den Leistungserbringungsverträgen                                                    | 313 |
| 7. Prozeßbezogene Qualitätssteuerung durch Einflußnahme auf die Pflegeausbildung                                           | 314 |
| 8. Zusammenfassung                                                                                                         | 315 |

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. Ergebnisbezogene Steuerung der Pflegequalität                                    | 315 |
| 1. Allgemeines                                                                        | 315 |
| 2. Ergebnisqualitätsbezogene Vorgaben des CSA 2000-Regimes                            | 316 |
| 3. Ergebnisqualitätsbezogene Aussagen des National Service Framework for Older People | 319 |
| 4. Ergebnisqualitätsbezogene Steuerung durch Leistungserbringungsverträge             | 319 |
| 5. Ergebnisqualitätsbezogene Informationen des Social Care Institute for Excellence   | 323 |
| IV. Qualitätsdimensionenübergreifende Implementations- und Durchsetzungsmechanismen   | 324 |
| 1. Heiminterne Steuerungsansätze                                                      | 324 |
| a. Qualitätsselbstbewertungssysteme und das Annual Quality Assurance Assessment       | 325 |
| b. Besichtigungen des Heims durch den Betreiber                                       | 327 |
| c. Heiminternes Beschwerdeverfahren                                                   | 327 |
| aa. Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens im Einzelnen                               | 328 |
| bb. Information des Bewohners über die ihm zustehenden Leistungen                     | 329 |
| cc. Stellungnahme                                                                     | 331 |
| 2. Heimexterne Steuerungsansätze                                                      | 332 |
| a. Unterstützung der Heimbewohner bei gerichtlichen oder behördlichen Rechtsbehelfen  | 332 |
| aa. Beschwerden an die CQC                                                            | 333 |
| bb. Beschwerdeverfahren vor den Kommunen                                              | 334 |
| cc. Beschwerden vor dem Local Government Ombudsman                                    | 336 |
| dd. Gerichtlicher Rechtsschutz                                                        | 338 |
| (1) Privatrechtliche Klagen                                                           | 339 |
| (2) Judicial Review und Verfahren nach s. 7 des Human Rights Act 1998                 | 342 |
| ee. Zusammenfassung und Bewertung                                                     | 344 |
| b. Local Involvement Networks                                                         | 346 |
| c. Wettbewerbsbasierte Steuerungsmechanismen                                          | 348 |
| aa. Auswahl unter verschiedenen Leistungserbringern durch die Lokalbehörden           | 348 |
| bb. Wahlrechte der Heimbewohner und Unterstützung bei deren Ausübung                  | 349 |
| (1) Wahlrechte                                                                        | 351 |
| (2) Unterstützung der Bewohner bei der Ausübung von Wahlrechten                       | 352 |
| (a) Pflichten des Heimbetreibers                                                      | 352 |
| (b) Informationen seitens staatlicher Stellen                                         | 353 |
| (3) Bewertung                                                                         | 359 |

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| E. Staatshaftung im Zusammenhang mit der Erbringung stationärer Langzeitpflegeleistungen durch Heimträger des privaten Sektors | 363 |
| I. Haftung und staatliche Verantwortung                                                                                        | 363 |
| II. Haftung staatlicher Stellen bei Fehlern in der Leistungserbringung durch Private                                           | 363 |
| 1. Allgemeines                                                                                                                 | 363 |
| 2. Die Haftungstatbestände im Einzelnen                                                                                        | 366 |
| a. Tort of negligence                                                                                                          | 366 |
| aa. Überblick über das case law                                                                                                | 366 |
| bb. Tort of negligence durch staatliche Stellen in der stationären Langzeitpflege                                              | 371 |
| b. Tort of breach of a statutory duty                                                                                          | 374 |
| aa. Überblick über das case law                                                                                                | 374 |
| bb. Tort of breach of a statutory duty durch staatliche Stellen in der stationären Langzeitpflege                              | 376 |
| c. Section 8 des Human Rights Act 1998                                                                                         | 378 |
| aa. Überblick über das case law                                                                                                | 378 |
| bb. S. 8 des Human Rights Act 1998 in der stationären Langzeitpflege                                                           | 380 |
| 3. Empfehlungen durch den Local Government Ombudsman                                                                           | 382 |
| <br>Viertes Kapitel: Die stationäre Langzeitpflege in Deutschland in vergleichender Betrachtung zum englischen System          | 387 |
| A. Marktstruktur und Marktdaten                                                                                                | 387 |
| B. Staatliche Leistungen der stationären Langzeitpflege                                                                        | 390 |
| I. Verfassungsrechtliche Bezüge                                                                                                | 390 |
| II. Staatliche Leistungen der stationären Langzeitpflege im Überblick                                                          | 391 |
| 1. Stationäre Langzeitpflegeleistungen der sozialen Pflegeversicherung                                                         | 391 |
| 2. Stationäre Langzeitpflegeleistungen der Sozialhilfe                                                                         | 393 |
| 3. Stationäre Langzeitpflegeleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung                                                    | 395 |
| 4. Sonstige staatliche Sozialleistungen der stationären Langzeitpflege                                                         | 395 |
| III. Zuständigkeiten für pflegeversicherungs- und sozialhilferechtliche Leistungen der stationären Langzeitpflege              | 397 |
| IV. Umfang der Sozialleistungen der stationären Langzeitpflege                                                                 | 398 |
| 1. Pflegeleistungen der sozialen Pflegeversicherung                                                                            | 398 |
| 2. Sozialhilferechtliche Pflegeleistungen                                                                                      | 402 |
| 3. Vergleichende Zusammenfassung                                                                                               | 403 |
| V. Leistungsvoraussetzungen                                                                                                    | 404 |
| 1. Leistungsvoraussetzungen nach dem Recht der sozialen Pflegeversicherung                                                     | 404 |
| 2. Sozialhilferechtliche Leistungsvoraussetzungen                                                                              | 407 |
| 3. Vergleichende Zusammenfassung                                                                                               | 408 |
| VI. Leistungserbringung                                                                                                        | 410 |

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Leistungserbringung in der sozialen Pflegeversicherung                                                       | 410 |
| a. Allgemeines                                                                                                  | 410 |
| b. Zulassung zur Leistungserbringung durch Versorgungsverträge                                                  | 412 |
| c. Abschluß von Pflegesatzvereinbarungen                                                                        | 414 |
| d. Rahmenverträge, Bundesempfehlungen sowie Maßstäbe und Grundsätze für die Qualität und die Qualitätssicherung | 416 |
| 2. Leistungserbringung im Recht der Sozialhilfe                                                                 | 418 |
| 3. Vergleichende Zusammenfassung                                                                                | 420 |
| C. Steuerung der Pflegeinfrastruktur                                                                            | 422 |
| I. Heiminfrastruktur                                                                                            | 422 |
| 1. Finanzielle Förderung                                                                                        | 422 |
| a. Duales Finanzierungskonzept des SGB XI                                                                       | 422 |
| b. Objektbezogene Investitionskostenförderung                                                                   | 423 |
| c. Subjektbezogene Förderung durch Pflegewohnge                                                                 | 425 |
| d. Finanzierungsbeiträge von Bewohnern                                                                          | 427 |
| 2. Infrastrukturplanung und Abschluß von Versorgungsverträgen                                                   | 427 |
| 3. Bereitstellung staatlich betriebener Pflegeeinrichtungen                                                     | 430 |
| 4. Zugänglichkeit der Heime                                                                                     | 431 |
| II. Personalinfrastruktur                                                                                       | 434 |
| 1. Überblick                                                                                                    | 434 |
| 2. Staatliche Maßnahmen zur quantitativen Stärkung der Personalinfrastruktur                                    | 435 |
| 3. Maßnahmen zur Erhöhung der Qualifikation der Pflegekräfte                                                    | 438 |
| 4. Vergleichende Zusammenfassung                                                                                | 441 |
| D. Steuerung der Pflegequalität                                                                                 | 441 |
| I. Strukturbezogene Steuerung der Pflegequalität                                                                | 441 |
| 1. Ordnungsrechtliche Mechanismen                                                                               | 441 |
| a. Das heimaufsichtliche Regime                                                                                 | 442 |
| aa. Allgemeines                                                                                                 | 442 |
| bb. Inhaltliche Aspekte                                                                                         | 443 |
| cc. Durchsetzungsmechanismen                                                                                    | 446 |
| b. Sonstiges Ordnungsrecht                                                                                      | 453 |
| 2. Strukturqualitätsbezogene Aspekte des Pflegeversicherungsrechts                                              | 457 |
| a. § 11 Abs. 1 S. 1 SGB XI als Qualitätsgrundnorm des Pflegeversicherungsrechts                                 | 457 |
| b. Das Leistungserbringungsrecht des SGB XI                                                                     | 458 |
| aa. Abschluß von Versorgungsverträgen                                                                           | 458 |
| bb. Leistungs- und Qualitätsmerkmale in Pflegesatzvereinbarungen                                                | 460 |
| cc. Rahmenverträge auf Landesebene sowie Rahmenempfehlungen und Vereinbarungen auf Bundesebene                  | 461 |
| dd. Maßstäbe und Grundsätze zur Sicherung und Weiterentwicklung der Pflegequalität                              | 462 |
| ee. Expertenstandards zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität in der Pflege                            | 464 |

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ff. Durchsetzung                                                                                                               | 465 |
| gg. Schnittstellen zwischen dem heimaufsichtsrechtlichen und dem Vertragsregime                                                | 467 |
| 3. Strukturqualitätssteuerung im Leistungserbringungsrecht des SGB XII                                                         | 468 |
| 4. Zusammenfassung                                                                                                             | 469 |
| II. Prozeßbezogene Steuerung der Pflegequalität                                                                                | 470 |
| 1. Steuerung von Pflegeprozessen mittels des Heimaufsichtsrechts                                                               | 470 |
| 2. Einflußnahme auf die Prozeßqualität mittels des Leistungserbringungsrechts                                                  | 471 |
| a. Anforderungen im Vertragsregime des SGB XI                                                                                  | 471 |
| b. Einflußnahme auf die Pflegequalität durch Expertenstandards                                                                 | 472 |
| aa. Finanzielle Förderung der Qualitätsentwicklung                                                                             | 472 |
| bb. Sicherstellungsauftrag der gemeinsamen Selbstverwaltung für die Entwicklung und Aktualisierung von Expertenstandards       | 476 |
| c. Durchsetzung der Anforderungen                                                                                              | 481 |
| 3. Berufsrechtliche Vorgaben                                                                                                   | 482 |
| 4. Sonstige Instrumente der Einflußnahme auf die Prozeßqualität                                                                | 483 |
| 5. Zusammenfassung                                                                                                             | 484 |
| III. Ergebnisqualitätsbezogene Steuerungsmaßnahmen                                                                             | 486 |
| 1. Ergebnisqualitätsbezogene Vorgaben im Heimaufsichtsrecht                                                                    | 486 |
| 2. Ergebnisqualitätsbezogene Steuerung im Leistungserbringungsrecht                                                            | 489 |
| 3. Sonstige ergebnisqualitätsbezogene Steuerungsinstrumente                                                                    | 491 |
| IV. Qualitätsdimensionenübergreifende Implementations- und Durchsetzungsmechanismen                                            | 492 |
| 1. Heiminterne Steuerungsansätze                                                                                               | 492 |
| a. Heiminternes Qualitäts- und Beschwerdemanagement                                                                            | 493 |
| b. Heimbeiräte                                                                                                                 | 495 |
| 2. Heimexterne Steuerungsansätze                                                                                               | 496 |
| a. Einräumung von Wahlrechten                                                                                                  | 496 |
| b. Unterstützende Einflußnahme auf die Ausübung von Wahlrechten                                                                | 498 |
| aa. Informationsgewährung durch staatliche Akteure                                                                             | 498 |
| bb. Informationspflichten der Betreiber stationärer Pflegeeinrichtungen                                                        | 504 |
| c. Unterstützung der Bewohner bei Qualitätsdefiziten                                                                           | 505 |
| d. Weitere Instrumente der bereichsübergreifenden Qualitätssteuerung                                                           | 509 |
| 3. Zusammenfassung und Vergleich                                                                                               | 510 |
| E. Staatshaftung im Zusammenhang mit der Erbringung stationärer Langzeitpflegeleistungen durch Heimträger des privaten Sektors | 511 |
| Fünftes Kapitel: Schlußbetrachtung                                                                                             | 517 |
| A. Gewährleistungsverantwortung für die stationäre Langzeitpflege                                                              | 517 |
| I. England und Deutschland als Gewährleistungsstaaten für die stationäre Langzeitpflege                                        | 517 |
| II. Zur begrenzten Aussagekraft des Leitbildes des Gewährleistungsstaats                                                       | 519 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. Steuerungsinstrumente im Gewährleistungsstaat der stationären Langzeitpflege                  | 523 |
| I. Dominanz der hoheitlich-imperativen Ge- und Verbotssteuerung                                  | 523 |
| II. „Moderne“ Steuerungsmechanismen als Ergänzung des<br>hoheitlich-imperativen Instrumentariums | 524 |
| III. Erklärungsansätze für das Überwiegen hoheitlich-imperativer<br>Steuerungsinstrumente        | 526 |
| 1. Der Mindestbedarf an hoheitlich-imperativen Steuerungsformen                                  | 527 |
| a. Rechtfertigung der staatlichen Regulierung in der<br>stationären Langzeitpflege               | 527 |
| b. Gründe für den Rückgriff auf ein hoheitlich-imperatives<br>Instrumentarium                    | 530 |
| 2. Zur Kritik an der hoheitlich-imperativen Ge- und Verbotssteuerung                             | 534 |
| IV. Die Bedeutung der ergänzend eingesetzten „modernen“<br>Steuerungsformen                      | 538 |
| C. Ausblick                                                                                      | 540 |
| Bibliographie                                                                                    | 543 |



