

Viertes Kapitel: Die stationäre Langzeitpflege in Deutschland in vergleichender Betrachtung zum englischen System

Den Gegenstand dieses Kapitels bildet die staatliche Verantwortung für die stationäre Langzeitpflege in Deutschland. Anders als die Beschreibung des englischen Systems auf den vorhergehenden Seiten wird die folgende Darstellung jedoch keinen detaillierten und ausführlichen Länderbericht im klassischen Sinne einer rechtsvergleichenden Arbeit enthalten und auch nicht das Ziel verfolgen, der Literatur einen weiteren umfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte der staatlichen Verantwortung für die Qualitätssicherung in der Pflege²²¹⁵ hinzuzufügen. Stattdessen werden schwerpunktmäßig diejenigen Aspekte der stationären Langzeitpflege in Deutschland dargestellt, die für das Verständnis der wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem deutschen und dem englischen System erforderlich sind. Auch diese Darstellung folgt aber dem bekannten Vergleichsraster aus Marktstruktur, staatlichen Langzeitpflegeleistungen, Infrastrukturverantwortung und Qualitätsverantwortung.

A. Marktstruktur und Marktdaten

Im Dezember 2007 waren 2,25 Mio. Menschen in Deutschland pflegebedürftig,²²¹⁶ 671.080 von ihnen erhielten vollstationäre Dauerpflege in Heimen.²²¹⁷ Gegenüber 2005

2215 Einen guten Überblick aus aktueller Zeit bieten etwa *Hamdorf*, Öffentliche und private Verantwortung für Qualität in der Pflege, 2009; *Bieback*, Qualitätssicherung in der Pflege im Sozialrecht, 2004; *Görres* u.a. [Hrsg.], Strategien der Qualitätssicherung in Pflege und Betreuung, 2006; *Gühlstorf*, Leistungserbringung und Finanzierung bei vollstationärer Pflege im Bundes- und Landesrecht, 2004.

2216 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 4. Der Statistik liegt der Pflegebedürftigkeitsbegriff von § 14 I SGB XI zugrunde.

2217 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 22 (Tabelle 3.4). In diese Zahl sind neben den Versicherten der sozialen Pflegeversicherung zwar auch die Versicherten der privaten Pflegeversicherung einbezogen, nicht aber diejenigen Heimbewohner, die einen Hilfebedarf unterhalb der Leistungsvoraussetzungen der Pflegeversicherung aufweisen (sog. „Pflegestufe 0“) und deshalb allein Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII beziehen können. Im Jahr 2007 wurden von ca. 17.000 Personen mit „Pflegestufe 0“ Hilfen zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Anspruch genommen, s. *Statistisches Bundesamt*, Sozialleistungen – Sozialhilfe 2007, D 4.1 (ohne Bremen), *Haustein/Dorn*, Wirtschaft und Statistik 01/2009, Tabelle 4, nennen eine Zahl von 23.500 Personen; ferner fehlen in der Statistik Bezieher von Pflegeleistungen in Einrichtungen für Behinderte. Die daraus resultierenden statistischen Abweichungen lassen sich allerdings nur schwer quantifizieren, für den Bereich der vollstationären Dauerpflege weisen standardisierte Vergleiche auf eine Differenz zwischen der hier zitierten Pflegestatistik und den Geschäftsstatistiken der sozialen und der privaten Pflegeversicherung von ca. 20.000 Personen bzw. rund 3 % hin. Näher hierzu *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 8, 26 f.

bedeutet dies einen deutlichen, primär demographisch bedingten Anstieg der vollstationären Heimbetreuung um 4,2 %.²²¹⁸ 2007 waren 76 % der Heimbewohner Frauen, knapp die Hälfte (48 %) der Bewohner hatten ein Alter von 85 oder mehr Jahren.²²¹⁹ 21 % der Heimbewohner waren schwerstpflegebedürftig.²²²⁰

Im Dezember 2007 waren deutschlandweit 11.029 Pflegeheime zur Erbringung stationärer Pflegeleistungen in Rahmen der sozialen Pflegeversicherung zugelassen (ein Zuwachs von 5,8 % gegenüber 2005), 9.919 davon erbrachten vollstationäre Langzeitpflege.²²²¹ Hinsichtlich der Trägerlandschaft unterscheiden sich die beiden verglichenen Rechtsordnungen deutlich. In Deutschland befinden sich nur ca. 40 % (bzw. 3961 Heime) der Pflegeheime mit vollstationärer Dauerpflege in privat-kommerzieller, jedoch mehr als die Hälfte (54 % bzw. 5384 Heime) in freigemeinnütziger und ca. 6 % (574 Heime) in öffentlicher Trägerschaft.²²²² Unter den letztgenannten Trägern spielen die Kommunen mit einem Anteil von 84 % der öffentlichen Einrichtungen die mit Abstand wichtigste Rolle.²²²³ Bezogen auf das Bundesgebiet ist die Trägerverteilung jedoch keineswegs homogen. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen beispielsweise verfügen die privat-kommerziellen Träger mit 68 % bzw. 59 % über einen deutlich höheren Marktanteil als im Bundesmittel. Mit jeweils 69 % Marktanteil kommt demgegenüber den freigemeinnützigen Heimen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg eine überproportionale Bedeutung zu.²²²⁴ Während die öffentliche Trägerschaft somit sowohl in Deutschland als auch in England eine lediglich untergeordnete Rolle mit weiter abnehmender Tendenz einnimmt, liegt der wohl auffälligste Unterschied im Pflegeheimmarkt beider Länder in der signifikant geringeren Marktmacht der gemeinnützig betriebenen Pflegeeinrichtungen in England, auf die nur 15 % der stationären Langzeitpflegeplätze entfallen. Die Gründe hierfür sind historischer Natur und resultieren insbesondere aus den Strukturen des englischen Wohlfahrtsstaats, die sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten und dem gemeinnützigen Sektor – anders als in Deutschland – nur wenige Betätigungsfelder ließen.²²²⁵

Durchschnittlich werden in jedem Pflegeheim mit ausschließlich vollstationärer Dauerpflege 67 Heimbewohner versorgt, wobei die privat-kommerziell betriebenen Heime im Mittel am kleinsten (56 Bewohner), die freigemeinnützigen (74 Bewohner) sowie die von der öffentlichen Hand getragenen Heime (79 betreute Pflegebedürftige) demgegenüber deutlich größer sind.²²²⁶ Verglichen mit den Einrichtungen in England

2218 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 4, 22 (Tabelle 3.4).

2219 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 5.

2220 Im Sinne von Pflegestufe III gem. § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB XI, s. *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 22 (Tabelle 3.4).

2221 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 21 (Tabelle 3.3).

2222 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 19 (Tabelle 3.1).

2223 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 19 (Tabelle 3.1).

2224 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Ländervergleich - Pflegeheime, S. 4.

2225 Dazu oben, S. 139.

2226 *Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 20 (Tabelle 3.2).

verfügen die Pflegeheime in Deutschland somit durchschnittlich über in etwa die doppelte Bettenkapazität.²²²⁷

Während noch in den 1980er Jahren eine objektive Unterversorgung mit qualitativ guten Heimplätzen zu beklagen war,²²²⁸ wies der Pflegeheimmarkt im Dezember 2007 eine Überkapazität von ca. 12 % aus, die 765.736 Betten für die vollstationäre Langzeitpflege waren nur zu etwa 87,6 % ausgelastet.²²²⁹ Damit sind die Heime in Deutschland etwas weniger stark ausgelastet als in England.²²³⁰ Während in England eher eine Marktkonsolidierung zu beobachten ist, stieg die Anzahl der vollstationären Pflegebetten in Deutschland trotz der im Vergleich geringeren Auslastung gegenüber 2005 um ca. 5,4 % (39.288 Plätze). Die gleiche Zuwachsrate war bezogen auf die Anzahl der Heime mit vollstationären Dauerpflegeleistungen zu verzeichnen.²²³¹ Statistisch gesehen stehen für je 1000 Einwohner ca. 9,3 Pflegebetten bereit, ein Wert, der den englischen²²³² in etwa um ein Viertel übertrifft.

Die durchschnittlichen Pflegekosten variieren in Abhängigkeit vom Grad der Pflegebedürftigkeit. Für Schwerstpflegebedürftige betrug der Pflegesatz im Dezember 2007 im Mittel 71 € pro Tag, für Schwerpflegebedürftige 57 € und für erheblich Pflegebedürftige 43 €. ²²³³ Die (nicht im Pflegesatz enthaltenen) Entgelte für Unterkunft und Verpflegung lagen durchschnittlich bei 20 € pro Tag,²²³⁴ so daß in Abhängigkeit vom Pflegebedarf monatliche Gesamtbeträge von durchschnittlich 1.915 € bis 2.766 € anfielen.²²³⁵ Auch diese Beträge variieren innerhalb des Bundesgebietes deutlich. Während die Vergütung der Heime in den neuen Bundesländern meist unter dem Bundesdurchschnitt liegt, bewegt sich das Gebührenniveau in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen regelmäßig über den genannten Mittelwerten. Beispielsweise beträgt der durchschnittliche monatliche Gesamtbetrag für Schwerstpflegebedürftige in Sachsen-Anhalt nur ca. 2.250 €, in Nordrhein-Westfalen hingegen 3.131 €. ²²³⁶

Zusätzlich zu diesen Gesamtkosten für Pflege, Betreuung, Unterkunft und Verpflegung können für die Bewohner noch Ausgaben für Zusatzleistungen und gesondert berechenbare Investitionsaufwendungen²²³⁷ anfallen. Letztere betragen monatlich im Schnitt ca. 367 €. ²²³⁸ Verglichen mit den durchschnittlichen monatlichen Gebühren englischer Heime von ca. £ 1.930 (*residential care*) bzw. £ 2.941 (*nursing care homes*)

2227 Dazu oben, S. 136.

2228 Vgl. Klie, Heimaufsicht, S. 33.

2229 Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 7.

2230 Vgl. dazu oben, S. 136.

2231 Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 25 (Tabelle 4).

2232 Siehe oben, S. 135.

2233 Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 22 (Tabelle 3.4). Die Pflegebedürftigkeitsstufen beziehen sich auf § 15 Abs. 1 S. 1 SGB XI.

2234 Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2007. Deutschlandergebnisse, S. 22 (Tabelle 3.4).

2235 Bei einer Berechnung mit 30,4 Tagessätzen.

2236 Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2007. Ländervergleich – Pflegeheime, S. 15 (Tabelle 6).

2237 S. hierzu unten, S. 422.

2238 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 085 vom 9. März 2009.

sind die Pflegegebühren in Deutschland unter Zugrundelegung des aktuellen Wechselkurses²²³⁹ geringfügig niedriger, wenngleich dies zum Teil auch noch eine Folge der deutlichen Abwertung des britischen Pfundes gegenüber dem Euro während der „Finanzkrise“ seit 2007 sein dürfte.

B. Staatliche Leistungen der stationären Langzeitpflege

I. Verfassungsrechtliche Bezüge

Die Pflegesozialleistungen der deutschen Rechtsordnung unterscheiden sich zunächst in ihren verfassungsrechtlichen Bezügen vom englischen Sozialsystem.²²⁴⁰ Während die englische Rechtsordnung über keine geschriebene Konstitution mit sozialstaatlichen Inhalten verfügt, ist dem deutschen Staat die Wahrung der Würde des Menschen in Situationen der Hilfsbedürftigkeit, wie die Pflegebedürftigkeit sie darstellt, nach Art. 1 Abs. 1 GG von Verfassung wegen besonders anvertraut.²²⁴¹ Die Sorge für pflegebedürftige Menschen gehört darüber hinaus zu den sozialen Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft, die ihr das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG zuweist.²²⁴² Dieser sozialstaatliche Auftrag umfaßt mehrere Dimensionen. Er bezieht sich zunächst auf die staatliche Verantwortung für das Existenznotwendige, die das Grundgesetz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Gestalt der öffentlichen Fürsorge der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder unterstellt hat und die im allgemeinen Hilfesystem²²⁴³ der Sozialhilfe (SGB XII²²⁴⁴) als Teil der öffentlichen Fürsorge gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ihren zentralen Ausdruck erfahren hat.²²⁴⁵ Der Sozialstaat geht funktional jedoch über die bloße Absicherung einer menschenwürdigen Existenz hinaus, indem er sich zusätzlich auch der sozialen Vorsorge²²⁴⁶ gegen die Wechselfälle des Lebens annimmt, die in Form der Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, 87 II, 120 I 4 GG) ebenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene erwähnt ist.²²⁴⁷

2239 1,20 EUR/GBP am 6. Juli 2010.

2240 Vgl. dazu oben, S. 143 ff.

2241 BVerfG, Urt. v. 3. April 2001, 1 BvR 2014/95, BVerfGE 103, 197, 221.

2242 Allgemein zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], HdbStR II, § 28 Rn. 1 ff.

2243 Zu dieser Typenbildung vgl. *Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: Fürst/Herzog/Umbach [Hrsg.], FS Wolfgang Zeidler, Band 1, S. 587.

2244 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe, G. v. 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 4 Familienleistungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2955).

2245 *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], HdbStR II, § 28 Rn. 32.

2246 Zum System der sozialen Vorsorge vgl. *Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: Fürst/Herzog/Umbach [Hrsg.], FS Wolfgang Zeidler, Band 1, S. 583 ff.

2247 *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], HdbStR II, § 28 Rn. 43, 45.