

Fünftes Kapitel: Schlußbetrachtung

In den letzten beiden Kapiteln wurde die Verantwortung, die der englische und der deutsche Staat für die stationäre Langzeitpflege in den jeweiligen Rechtsordnungen übernehmen, unter verschiedenen Aspekten beschrieben. Dabei wurden im deutschen Länderbericht bereits die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur englischen Rechtsordnung hinsichtlich der Strukturen des Pflegeheimmarktes, der Voraussetzungen und des Umfangs staatlicher Pflegesozialleistungen, der Instrumente der Infrastruktur- und der Pflegequalitätssteuerung sowie schließlich auch der staatlichen Haftung für Mängel der Leistungserbringung durch Private herausgearbeitet. Während sich diese vergleichende Betrachtung aber primär auf die einzelnen Elemente und Aspekte des Langzeitpflegesystems – also gewissermaßen auf die „Mikroebene“ – bezog, soll nunmehr im Schlußkapitel das Gesamtsystem der stationären Pflege der beiden Rechtsordnungen wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden. Hierbei soll – unter Berücksichtigung der in den Länderkapiteln gewonnenen Erkenntnisse – aus einer vergleichenden Perspektive Stellung zu den in der Grundlegung aufgeworfenen Fragen nach der Verantwortungs- und Regulierungsstruktur in der englischen und der deutschen stationären Langzeitpflege genommen werden.

A. Gewährleistungsverantwortung für die stationäre Langzeitpflege

Nachdem in der Grundlegung das Wesen der Gewährleistungsverantwortung abstrakt erläutert wurde und sodann in den beiden folgenden Länderberichten die Ausprägungen der staatlichen Verantwortung in der stationären Langzeitpflege im Einzelnen beschrieben und miteinander verglichen wurden, soll im Folgenden zunächst nochmals zusammenfassend erläutert werden, warum es sowohl für England als auch für Deutschland gerechtfertigt ist, diesbezüglich von „Gewährleistungsstaaten“ zu sprechen.

I. England und Deutschland als Gewährleistungsstaaten für die stationäre Langzeitpflege

Der Gewährleistungsstaat wurde in der Grundlegung als ein Staat beschrieben, der in dem jeweils betrachteten Lebensbereich zwar an seiner Gemeinwohlverantwortung festhält, dabei jedoch nicht (mehr) zwingend eigenhändig als Leistungserbringer auftritt. Der Staat stellt – um seiner verbliebenen Verantwortlichkeit Ausdruck zu verleihen – die Aufgabenerfüllung in Kooperation mit dem privaten Sektor sicher. Er gewährleistet diese, indem er zunächst eine Überwachungs-, Regulierungs- und gegebenenfalls auch Infrastrukturverantwortung wahrnimmt. Lassen sich auf diese Weise die intendierten,

gemeinwohlorientierten Zielsetzungen nicht hinreichend sicherstellen, aktiviert sich die Auffangverantwortung des Gewährleistungsstaates, die notfalls bis hin zu einer Rückholung der Aufgabenwahrnehmung in die staatliche Obhut reichen kann.

Die in den Länderberichten gefundenen Ergebnisse bestätigen, daß England und Deutschland in Bezug auf die stationäre Langzeitpflege zutreffend als Gewährleistungsstaaten bezeichnet werden.²⁹¹⁵ In beiden Rechtsordnungen werden die Pflegeleistungen ganz überwiegend in privat betriebenen Pflegeheimen erbracht, gleichzeitig gewährleisten aber staatliche Akteure mit einer Vielzahl von Maßnahmen, daß Pflegebedürftige angemessenen Zugang zu einer qualitätsgesicherten Versorgung mit stationären Langzeitpflegeleistungen haben.

Die staatliche Einflußnahme bezieht sich dabei zunächst auf das generelle Vorhandensein einer ausreichenden Personal- und Einrichtungsinfrastruktur. Zu diesem Zweck beobachten staatliche Stellen die Marktsituation und greifen bei vorhandenen oder erwarteten Defiziten mit unterschiedlichen Fördermaßnahmen unterstützend in den Markt ein. Mittels bestimmter Pflegesozialleistungen sorgen der englische und der deutsche Sozialstaat zugleich dafür, daß das Angebot an stationären Pflegeleistungen für die einzelnen Pflegebedürftigen auch in finanzieller Hinsicht zugänglich bleibt. Ferner überwachen und regulieren Akteure des öffentlichen Sektors sowohl in Deutschland als auch in England die Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität der in den Heimen erbrachten Pflegeleistungen. Für den Extremfall, daß die private Leistungserbringung versagt, stehen dem Staat in einem gewissen, begrenzten Umfang auch Rückholoptionen zur Verfügung. Bezogen auf das Beispiel der Einrichtungsinfrastruktur bestehen diese in England und – allerdings unter deutlich engeren Voraussetzungen – auch in Deutschland unter anderem im Betrieb eigener Einrichtungen, hinsichtlich der Qualität der Leistung besteht etwa die Möglichkeit der Einsetzung einer kommissarischen Heimleitung.

Das übereinstimmend für beide Rechtsordnungen gefundene Ergebnis, wonach staatliche Stellen nur unter sehr engen Voraussetzungen, nämlich allein bei eigenem Verschulden, für eine mangelhafte Leistungserbringung seitens der privaten Heimbetreiber haften, steht der Charakterisierung Englands und Deutschlands als Gewährleistungsstaaten dabei nicht entgegen. Denn hierzu wurde bereits in der Grundlegung ausgeführt,²⁹¹⁶ daß die staatliche Gewährleistungsverantwortung gerade nicht auch die Garantie umfaßt, daß die dem privaten Sektor überlassenen Aufgaben in einer bestimmten Art und Weise erfüllt werden.

Die Länderberichte haben ferner gezeigt, daß sich die gewährleistende staatliche Einflußnahme auf die stationäre Langzeitpflege keineswegs auf den Bereich beschränkt, in dem private Heimbetreiber von staatlichen Sozialleistungsträgern als Leistungserbringer herangezogen werden. Einerseits verdeutlichen die stationären Langzeitpflegesysteme in England und Deutschland zwar, daß sich der staatliche Beitrag zum verantwortungsteilenden Zusammenwirken von Staat und Privaten gerade dort zutreffend als Wahrnehmung von Gewährleistungsverantwortung charakterisieren läßt, wo der private Sek-

2915 So im Ergebnis bezogen auf Deutschland auch *Bieback*, Qualitätssicherung, S. 164 ff.

2916 Oben, S. 88.

tor als Leistungserbringer von staatlichen Sozialleistungen auftritt und somit Aufgaben mit einem funktionalen Bezug zu einer Staatsaufgabe erfüllt. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieser private Beitrag als Folge einer funktionalen Privatisierung erbracht wird (wie in England, wo mit den *Community Care*-Reformen die Möglichkeit eröffnet wurde, *residential care* nach s. 21, 26 NAA 1948 durch privat-kommerzielle Betreiber erbringen zu lassen), oder ob er – wie in Deutschland in Bezug auf die Sozialhilfe und die Pflegeversicherung vor dem Hintergrund der langen Tradition gemeinnütziger Einrichtungen – auch ohne einen formalen Ausgliederungsakt Bestandteil der sozialrechtlichen Leistungserbringung ist. Andererseits belegen aber insbesondere die umfangreich ausgestalteten Heimaufsichtsregime beider Vergleichsrechtsordnungen, daß die staatliche Gewährleistungsverantwortung nicht auf den Bereich der Erbringung von Sozialleistungen begrenzt ist, sondern sich gleichfalls umfassend auf diejenigen Pflegebedürftigen bezieht, die ihre Unterbringung im Pflegeheim selbst finanzieren. Die englische Rechtsordnung, in der die Mechanismen des Leistungserbringungsrechts für die Steuerung der Pflegequalität bei Leistungen nach s. 21 NAA 1948 neben dem Heimaufsichtsrecht derzeit wohl keine eigenständige Rolle spielen, verdeutlicht darüber hinaus, daß sich auch die Instrumente zur Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung in beiden Fallgestaltungen nicht zwingend wesentlich voneinander unterscheiden müssen.

II. Zur begrenzten Aussagekraft des Leitbildes des Gewährleistungsstaats

Welche Aussagekraft letztlich hinter dieser Charakterisierung Englands und Deutschlands als „Gewährleistungsstaaten in der stationären Langzeitpflege“ steckt, ist allerdings zweifelhaft. Die beiden in dieser Arbeit betrachteten Rechtsordnungen enthalten – sowohl bei isolierter als gerade auch bei vergleichender Betrachtung – zahlreiche Beispiele dafür, daß das Leitbild des Gewährleistungsstaates nur begrenzt Aussagen darüber zuläßt, wie sich die Rolle des Staates im verantwortungsteilenden Zusammenwirken des privaten und des öffentlichen Sektors letztlich darstellt.

Denn erstens bildet die Gewährleistungsverantwortung keineswegs eine Kategorie, die die staatliche Rolle abschließend und in Abgrenzung zu anderen Verantwortlichkeiten wiedergeben kann. In augenfälliger Weise verdeutlicht dies etwa die Tatsache, daß sowohl der englische als auch der deutsche Gewährleistungsstaat selbst als Betreiber von Pflegeheimen auftreten und stationäre Langzeitpflegeleistungen somit nach wie vor auch in Eigenregie erbringen. Beide Gewährleistungsstaaten übernehmen für die Leistungserbringung damit in einem bestimmten Umfang – der sich nicht allein als Ausdruck einer Auffangverantwortung verstehen läßt – zugleich eine Erfüllungsverantwortung, also gerade auch denjenigen Verantwortungstypus, der gemeinhin als Gegensatz zur Gewährleistungsverantwortung verstanden wird. Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung sind dabei zudem insofern miteinander verzahnt, als die in öffentlicher Trägerschaft stehenden Heime in gleicher Weise der steuernden staatlichen Regulierung unterliegen, die bei den Heimen des privaten Sektors als maßgeblicher Ausfluß der Gewährleistungsverantwortung betrachtet wird.