

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates  
– Drucksache 14/6754 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der ambulanten Hospizarbeit**

#### **A. Problem**

Die meisten Sterbenskranken wünschen sich, zu Hause in ihrer vertrauten Umgebung sterben zu dürfen. Allerdings sind Angehörige, wenn es sie überhaupt gibt, oft mit der schweren Aufgabe, Sterbende zu Hause zu begleiten, überfordert. Hier helfen ambulante Hospizdienste, die durch ehrenamtlich geleistete Arbeit die Angehörigen entlasten, für den sterbenden Menschen Ansprechpartner und Hilfe sind und auch in Palliative-Care beraten können. Pflegeleistungen erbringen sie nicht, so dass eine Konkurrenzsituation zwischen Hospizdienst und Pflegedienst ausgeschlossen ist.

Während die gesetzlichen Krankenkassen über das 2. GKV-NOG (Neuordnungsgesetz) verpflichtet worden sind, die stationäre Hospizarbeit durch einen täglichen Zuschuss mitzufinanzieren, fehlte es bis vor Kurzem an der rechtlichen Grundlage für eine Bezuschussung der ambulanten Hospizdienste durch die gesetzliche Krankenversicherung. Diese rechtliche Grundlage ist zwar mittlerweile mit dem Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz (PflEG) geschaffen worden. Dieses Gesetz macht die Förderung ambulanter Hospizdienste jedoch vom Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig. Insbesondere muss der ambulante Hospizdienst, der eine Bezuschussung in Anspruch nehmen will, unter der fachlichen Verantwortung einer Krankenschwester, eines Krankenpflegers oder einer anderen fachlich qualifizierten Person stehen. Dies bedeutet für viele der bestehenden Hospizgruppen, dass sie nicht in den Genuss der neuen Förderung kommen können.

#### **B. Lösung**

Ambulante Hospizdienste sollen auch dann einen angemessenen Zuschuss zu den notwendigen Personalkosten, welche für die Gewinnung, Vorbereitung, Koordination und Begleitung ehrenamtlicher Hospizkräfte, für die Vernetzung mit anderen Diensten sowie für palliativ-pflegerische Beratung entstehen, erhalten, wenn keine qualifizierte Fachkraft die ehrenamtlich Tätigen anleitet. Der Inhalt der Leistungen der zu fördernden ambulanten Hospizdienste soll durch die Spitzenverbände der Krankenkassen mit den für die Wahrnehmung der Interessen der ambulanten Hospizdienste maßgeblichen Spitzenorganisatio-

nen auf Bundesebene in gemeinsamen Rahmenempfehlungen vereinbart werden. Art und Umfang der Leistungen der zu fördernden ambulanten Hospizdienste und das Förderverfahren sollen auf Länderebene in einer Rahmenvereinbarung von den Krankenkassen und den für die Wahrnehmung der Interessen der ambulanten Hospizdienste maßgeblichen Organisationen festgelegt werden.

**Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und PDS**

### **C. Alternativen**

Annahme des Gesetzentwurfs.

### **D. Kosten der öffentlichen Haushalte**

Bei den Zuschüssen öffentlicher Gebietskörperschaften handelt es sich um freiwillige Leistungen.

### **E. Sonstige Kosten**

Entsprechend dem vorgeschlagenen Gesetzeswortlaut sollen der Inhalt der Leistungen der zu fördernden ambulanten Hospizdienste durch die Spitzenverbände der Krankenkassen mit den für die Wahrnehmung der Interessen der ambulanten Hospizdienste maßgeblichen Spitzenorganisationen auf Bundesebene in gemeinsamen Rahmenempfehlungen vereinbart sowie Art und Umfang der Leistungen auf Länderebene in einer Rahmenvereinbarung festgelegt werden. Für die Krankenversicherung ergeben sich Mehraufwendungen im Jahr 2002 in Höhe von rd. 10,5 Mio. Euro und – nach einer Steigerung um rd. 3,5 Mio. Euro pro Jahr – in der letzten Ausbaustufe in Höhe von rd. 28 Mio. Euro pro Jahr. Auswirkungen der Maßnahme auf das Beitragsniveau der gesetzlichen Krankenversicherung (Volumen 1998: 234 Mrd. DM) sind nicht zu erwarten. Allerdings hat die durch die Gesetzesinitiative verfolgte Stärkung des – kostengünstigeren – ambulanten Bereichs auch Einsparungen bei den stationären Angeboten zur Folge.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf des Bundesrates auf Drucksache 14/6754 abzulehnen.

Berlin, den 13. März 2002

### **Der Ausschuss für Gesundheit**

**Klaus Kirschner**  
Vorsitzender

**Horst Schmidbauer (Nürnberg)**  
Berichterstatter

## Bericht des Abgeordneten Horst Schmidbauer (Nürnberg)

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 196. Sitzung am 19. Oktober 2001 den Gesetzentwurf des Bundesrates auf Drucksache 14/6754 in 1. Lesung beraten und dem Ausschuss für Gesundheit zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Während die gesetzlichen Krankenkassen über das 2. GKV-NOG verpflichtet worden sind, die stationäre Hospizarbeit durch einen täglichen Zuschuss mitzufinanzieren, fehlt es bislang an der rechtlichen Grundlage für eine Bezuschussung der ambulanten Hospizdienste durch die gesetzliche Krankenversicherung. Der vorliegende Gesetzentwurf soll dies ändern, zumal durch eine Bezuschussung der ambulanten Hospizdienste auch der – kostengünstigere – ambulante Bereich gestärkt und die Anforderungen an den Ausbau stationärer Angebote begrenzt werden könnten.

Ziel des Gesetzentwurfs ist es nicht, die mitmenschliche Zuwendung, die in der Sterbebegleitung insbesondere durch die ehrenamtliche Arbeit selbst geleistet wird, irgendeiner Vergütung zuzuführen. Andererseits ist eines der größten Probleme der ambulanten Hospizdienste, die Rahmenbedingungen der eigentlichen Hospizarbeit zu sichern. Die ehrenamtlichen Hospizkräfte müssen in Einführungskursen auf ihre schwierige Aufgabe vorbereitet werden. Ambulante Hospizdienste bedürfen einer Fachkraft, die den Einsatz der ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter koordiniert und organisiert, die ehrenamtlich Tätigen schult und anleitet, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit leistet. Eine Supervision der ehrenamtlich Tätigen ist wegen der großen Belastung, der sie ausgesetzt sind, unbedingt erforderlich. Ausdrückliches Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die Kompetenz der ehrenamtlich tätigen Hospizkräfte in Fragen der palliativen Versorgung durch Vernetzung mit professionellen Fachkräften und Diensten zu stärken. Dabei kann der ambulante Hospizdienst die palliativ-pflegerische Beratung durch entsprechend geschulte Fachkräfte auch selbst anbieten. Weiterhin sollen die Kenntnisse der Hospizkräfte auch anderen an der Behandlung und Betreuung beteiligten Personen zur Verfügung gestellt werden können.

Ambulante Hospizdienste sollen einen angemessenen Zuschuss zu den notwendigen Personalkosten, welche für die Gewinnung, Vorbereitung, Koordination und Begleitung ehrenamtlicher Hospizkräfte, für die Vernetzung mit anderen Diensten sowie für palliativ-pflegerische Beratung entstehen, erhalten. Mit der Zuschussregelung in Verbindung mit den angemessenen Personalkosten wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei der ambulanten Hospizarbeit um eine gesellschaftliche Aufgabe handelt, deren Förderung nicht ausschließlich den Kassen zugewiesen werden darf.

Der Inhalt der Leistungen der zu fördernden ambulanten Hospizdienste soll durch die Spitzenverbände der Krankenkassen mit den für die Wahrnehmung der Interessen der am-

bulanten Hospizdienste maßgeblichen Spitzenorganisationen auf Bundesebene in gemeinsamen Rahmenempfehlungen vereinbart werden. Art und Umfang der Leistungen der zu fördernden ambulanten Hospizdienste und das Förderverfahren sollen auf Länderebene in einer Rahmenvereinbarung von den Krankenkassen und den für die Wahrnehmung der Interessen der ambulanten Hospizdienste maßgeblichen Organisationen festgelegt werden. Dieses zweistufige Verfahren soll die Qualität der inhaltlichen Hospizarbeit sichern und dabei auf Länderebene genügend Spielraum eröffnen, dem jeweiligen Ausbaustand der ambulanten Hospizdienste Rechnung zu tragen.

### III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 82. Sitzung am 30. Januar 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Abwesenheit der Fraktion der PDS empfohlen, den Gesetzentwurf des Bundesrates auf Drucksache 14/6754 abzulehnen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/6754 in seiner 113. Sitzung am 7. November 2001 aufgenommen und beschlossen, zu der Vorlage eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchzuführen. Diese Anhörung fand in der 118. Sitzung am 14. November 2001 statt.

Zu ihr waren der AOK-Bundesverband, die Bundesknappschaft, der Bundesverband der Betriebskrankenkassen, der Bundesverband der Innungskrankenkassen, der Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, die Seekrankenkasse, der Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V./Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e. V., ALPHA-Rheinland, der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, die Bundesarbeitsgemeinschaft Hospiz, das Bundesbüro OMEGA, der Deutsche Caritasverband, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, die Deutsche Gesellschaft für Palliativmedizin, das Diakonische Werk der Ev. Kirche Deutschlands e. V. und IGSL Hospiz als sachverständige Verbände geladen.

Auf das Wortprotokoll und die als Ausschussdrucksachen verteilten Stellungnahmen der Sachverständigen wird Bezug genommen.

Der Ausschuss für Gesundheit hat die Beratung in seiner 123. Sitzung am 30. Januar 2002 sowie in seiner 127. Sitzung am 20. Februar 2002 fortgesetzt; in der 127. Sitzung am 20. Februar 2002 erfolgte auch der Abschluss der Beratung.

Die Mitglieder der **Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hoben hervor, dass die um den die ambulanten Hospizdienste betreffenden Änderungsantrag der Ko-

alitionsfraktionen erweiterte öffentliche Anhörung zum Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz (Drucksache 14/6949) verdeutlicht habe, dass die Koalition auf dem richtigen Weg sei. Ihrer „Vorfeldarbeit“ sei es zu verdanken, dass die Krankenkassen und das Bundesministerium für Gesundheit nun auch die Förderung der ambulanten Hospizarbeit als Pflichtaufgabe der GKV sähen.

Einigkeit bestehe darin, dass der Auf- und Ausbau der Hospizbewegung schneller voran gebracht werden müsse. Leider gebe es in Deutschland nach wie vor zu wenig qualifizierte ambulante Hospiz- und Palliativdienste. Dies weiterzuentwickeln, stelle eine der großen Herausforderungen für die Zukunft dar. Es müsse sich die Erkenntnis durchsetzen, dass die gemeinsam erbrachte Leistung Schmerztherapie und Sterbebegleitung gerade in der letzten Phase des Lebens zu einer wesentlich höheren Lebensqualität beitragen könne.

Allerdings seien die **Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** der Auffassung, dass die Finanzierung der ambulanten Hospizarbeit – und damit einer eher sozialen Aufgabe – aus Mitteln der Krankenkassenbeiträge nur dann gerechtfertigt werden könne, wenn zum Einen die Zusammenarbeit mit palliativ-medizinisch erfahrenen Pflegediensten und Ärzten und zum Anderen die Fachlichkeit – und damit eine hohe Qualität auch auf pflegerischer Seite – gewährleistet seien. Die Ehrenamtlichen müssten schon deshalb von qualifizierten Fachkräften angeleitet werden, weil ansonsten die Gefahr bestehe, dass sie sich in ihrer schwierigen Aufgabe, Menschen ein würdiges, humanes Sterben zu ermöglichen, allein gelassen fühlten. Aus den genannten Gründen könne die Koalition den Gesetzentwurf des Bundesrates, der nicht auf die höheren Qualitätsanforderungen orientiert sei und damit hinter der bereits beschlossenen Änderung des Deutschen Bundestages zurückbleibe, nicht unterstützen.

Die Mitglieder der **Fraktion der CDU/CSU** stellten fest, der Umgang mit Schwerstkranken und Sterbenden sei ein Gradmesser dafür, wie human unsere Gesellschaft sei. Die Hospizbewegung habe sich zum Ziel gesetzt, dem Menschen seine Würde auch im Sterben zu erhalten und die letzte Lebenszeit gemeinsam mit ihm und seinen Angehörigen angemessen zu gestalten. Sie zeige damit ein beispielhaftes bürgerschaftliches Engagement, für das ihr zu danken sei und das es vorbehaltlos zu unterstützen gelte. Genau hierauf zielen der Gesetzentwurf des Bundesrates ab.

Wenn nun die Koalition kurz vor der 1. Lesung des vorliegenden Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag im Ausschuss für Gesundheit einen die ambulanten Hospize mit regelnden Änderungsantrag zum Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz eingebracht und diesen nachträglich auch zum Gegenstand der diesbezüglichen Anhörung gemacht habe, liege die Vermutung nahe, sie habe dies nur getan, um dem Bundesrat zuvorzukommen, dessen Gesetzentwurf damit faktisch zur Makulatur geworden sei. Die Fraktion der CDU/CSU bedauere dies sehr. Die Koalition habe mit ihrem Vorgehen einen schlechten politischen Stil gezeigt.

Die Lösung, die die Koalition mit ihrer Mehrheit durchgesetzt habe, leide unter dem gravierenden Mangel, dass sie mit der Anspruchsvoraussetzung der Fachlichkeit die Hürde für eine Förderung so hoch lege, dass ein Großteil der bestehenden ambulanten Hospizgruppen nicht in ihren Genuss

kommen könne. Dabei leisteten auch diese Gruppen außerordentlich gute Arbeit, zumal sie schon bisher die für ihre Bedürfnisse notwendigen professionellen Dienstleistungen stets mit herangezogen hätten. Nach Ansicht der Fraktion der CDU/CSU sollten sie auch in Zukunft selbst entscheiden können, was sie allein über ehrenamtliches Engagement abdecken und wo sie auf pflegerisch oder sonstige fachlich qualifizierte Kräfte zurückgreifen wollen. Deshalb werde die Union dem Gesetzentwurf des Bundesrates zustimmen.

Die Mitglieder der **Fraktion der FDP** begrüßten den Gesetzentwurf des Bundesrates, da er den Wünschen der Mehrzahl der Sterbenskranken gerecht werde, die letzten Stunden ihres Lebens in vertrauter Umgebung zu verbringen, und die ehrenamtliche Arbeit der Hospizbewegung in angemessener Weise würdige. Deren Kompetenz werde mit der Arbeit professioneller Fachkräfte und Dienste verknüpft, ohne die Eigenständigkeit der Hospize einzuschränken.

Gerade weil sich alle über die Bedeutung der Hospizarbeit einig seien, dürfe man die Krankenkassen nicht aus der Verantwortung entlassen, d. h. es ihnen nicht ermöglichen, sich „klammheimlich aus der Förderung ambulanter Hospizdienste wegzustehlen“. Zu einer wirklich spürbaren Förderung der ambulanten Hospizarbeit gehöre auch die Bereitstellung der erforderlichen Förderbeträge. Andererseits dürften die Koordinationsaufgaben für einen ambulanten Hospizdienst nicht allein von Krankenschwestern oder -pflegern durchgeführt werden, sondern müssten auch anderen Berufsgruppen offen stehen. Das ehrenamtliche Engagement berge sehr viel Professionalität, die es zu nutzen gelte. Allerdings müsse es auch so gefördert werden, dass die Menschen, die freiwillig Dienst am Nächsten tun, sich auf dem Weg zu ihrem Ziel nicht ausgenutzt, sondern anerkannt fühlten.

Die Mitglieder der **Fraktion der PDS** wiesen darauf hin, dass die Betroffenenverbände, insbesondere die BAG Hospiz, den Bundesratsentwurf gegenüber der von der Koalition in das Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz eingefügten Regelung favorisierten, weil von Letzterer aufgrund der zu engen Fördervoraussetzungen keine positiven Auswirkungen auf die Hospizarbeit zu erwarten seien. Sie fänden es beklagenswert, dass zwar öffentliche Anhörungen durchgeführt und Stellungnahmen von Verbänden eingeholt würden, dann aber dem Petition derjenigen, die sehr nah am Geschehen dran seien, in keiner Weise Rechnung getragen werde.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates zielen darauf ab, die ambulant tätigen ehrenamtlichen Personen – die für ihre Tätigkeit gar kein Geld wollten – in die Lage zu versetzen, ihre unglaublich wichtige Arbeit mit der erforderlichen Ruhe und Gelassenheit tun zu können, ohne hierfür auch noch eigenes Geld einsetzen zu müssen. Dies sei ein richtiger Ansatz. Die Koalition hingegen bleibe mit der von ihr verfolgten Neuregelung weit hinter dem Erforderlichen zurück. Dies werde auch von den Vertreterinnen und Vertretern der ambulanten Hospizdienste so gesehen, die bei der öffentlichen Anhörung zum Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz klipp und klar gesagt hätten, dass die in Aussicht gestellten 15 Cent pro Versichertem nicht einmal ausreichten, um die jetzt bestehenden ambulanten Hospizdienste zu er-

halten, geschweige denn, neue aufzubauen oder irgendetwas Anderes zu tun.

Als Ergebnis der Beratungen hat der Ausschuss für Gesundheit den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/6754 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und PDS abgelehnt.

Berlin, den 13. März 2002

**Horst Schmidbauer (Nürnberg)**  
Berichterstatter



