



Prof. Dr. Stefan Greß

## **Qualitätssicherung im und durch den Markt für Pflege**

Vortrag bei der Tagung des Instituts für Europäische  
Gesundheitspolitik und Sozialrecht (ineges)  
„Pflegequalität im Institutionenmix“ am 23. Juni 2016  
in Frankfurt am Main



## Einstieg

„Das Grundproblem des ordnungspolitischen Modells der Pflegeversicherung besteht in der wettbewerblichen Orientierung auf dem Leistungsmarkt. Das Bild eines souveränen, rational handelnden Kunden, der sich auf einem transparenten Markt bewegt, ist kaum auf den Pflegesektor übertragbar.“

Thomas Gerlinger/Michaela Röber (2009): Die Pflegeversicherung.  
Bern, Verlag Hans Huber S. 78.



## Steuerungsmechanismus Markt

- Zentrale Bedeutung von Konsumentensouveränität und Präferenzorientierung
- Individuelle Abwägung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen bei Konsumententscheidungen
- Ziel ist größtmögliche Nutzenmaximierung des Individuums und damit auch der Gesellschaft
- Eingriffe von außen bedürfen der Rechtfertigung, da sie individuelle Abwägungen überlagern



## Voraussetzungen auf der Nachfrageseite

- Konsument/innen müssen informiert sein
  - Verfügbarkeit von Informationen
  - Informationen müssen verständlich sein
- Konsument/innen müssen die Folgen ihrer Entscheidungen abschätzen können
  - Generierung von Erfahrungswissen
  - Zeitlicher Aspekt
- Konsument/innen müssen rational entscheiden
  - Mit der eigenen Nutzenfunktion konsistente Entscheidungen
  - Vorausschauende Planung



## Markt und pflegerische Versorgung I

- Geringe wettbewerbliche Orientierung auf dem Versicherungsmarkt
  - Hohe Bedeutung der Wahlentscheidung für Krankenkasse
  - Keine eigenständige Wahlentscheidung für Pflegekasse
- Hohe wettbewerbliche Orientierung auf dem Leistungsmarkt
  - Wahlentscheidung zwischen Pflegesachleitung und Pflegegeld in der ambulanten Pflege
  - Wahlentscheidung über Anbieter sowohl in der ambulanten als auch in der stationären Pflege



## Markt und pflegerische Versorgung II

- Zugang zu pflegerischen Leistungen hängt in hohem Ausmaß von der individuellen Zahlungsfähigkeit ab
  - Subsidiäre Ausrichtung der Pflegeversicherung
  - Entscheidung Pflegesachleistung vs. Pflegegeld
  - Eigenanteile in der stationären Versorgung
  - Finanzielle Konsequenzen von Wahlentscheidungen
- Qualitätssicherung durch den Markt im Idealfall
  - Pflegebedürftige bzw. deren Angehörige wägen unterschiedliche Relationen von Preis und Qualität ab
  - Anbieter mit unattraktiven Relationen scheiden aus



# Wahlentscheidungen auf dem Leistungsmarkt I

- Rationalität der Wahlentscheidungen eingeschränkt
  - Rational wäre eine langfristige Entscheidungsvorbereitung vor Eintritt der Pflegebedürftigkeit – die allerdings selten erfolgt
  - Daher: Häufig kurzfristige Entscheidung notwendig
  - Daher: Häufig Entscheidungsfähigkeit stark eingeschränkt
- Einschränkung der Konsumentensouveränität
  - Präferenzen von Angehörigen und Pflegebedürftigen nicht zwingend deckungsgleich
  - Interessengegensatz Sozialhilfeträger und Pflegebedürftige
  - Tendenz zu Preiswettbewerb zu Lasten Qualitätswettbewerb



## Wahlentscheidungen auf dem Leistungsmarkt II

- Verfügbarkeit von Informationen massiv eingeschränkt
  - Veröffentlichte Qualitätsinformationen bilden Unterschiede in der Qualität nicht hinreichend ab
  - Verschleierung bestehender Qualitätsunterschiede
  - Detaillierte Qualitätsberichte werden nicht veröffentlicht
  - Prüfungen Heimaufsicht: Keine bundesweite Standardisierung
  - Beratungsangebote laufen ebenfalls ins Leere
  - Preis als einziger aussagefähiger Vergleichsparameter
  - Konsequenz: Hoher Preisdruck für Anbieter





## Optimierung der Wahlentscheidungen?

- Veröffentlichung aussagefähiger Informationen über relevante Qualitätsparameter ist notwendig...
  - Informationsinteresse der Pflegebedürftigen im Vordergrund
  - Aggregation von Informationen muss beschränkt werden
  - Pflegerische Ergebnisqualität und Lebensqualität
  - Grundlage für rechtzeitige Vorbereitung von Entscheidungen
- ... aber nicht hinreichend
  - Einschränkung der Konsumentensouveränität bleibt bestehen
  - Interesse Dritter an Wahlentscheidung nicht neutralisiert
  - Qualitätssicherung kann nicht alleine auf dem Markt erfolgen



## Steuerung durch Staat und Verbände

- Staatliche und verbandliche Steuerung muss Defizite des Steuerungsmechanismus Markt kompensieren
- Verbandliche Steuerung unter Beobachtung
  - Entwicklung der Pflegenoten kleinster gemeinsamer Nenner
  - Auswertung vorhandener Daten durch Dritte
  - Hoher Handlungsdruck
  - Erweiterter Pflege-Qualitätsausschuss
- Mix aus verbandlicher und staatlicher Steuerung auch in anderen Bereichen nicht immer effizient



## Personalausstattung in der stationären Pflege

- Strukturparameter Personalausstattung ist wichtiger Faktor für Ergebnisparameter Pflegequalität
- Abschluss von gemeinsamen und einheitlichen Rahmenverträgen ( § 75 Abs. 3 SGB XI)
- Sämtliche Rahmenverträge sehen Personalrichtwerte ohne ein Verfahren zur Personalbemessung vor
- Höchst unterschiedliche Personalschlüssel („Flickenteppich“ landesweiter Regelungen)
- Sukzessives Aufweichen der Fachkraftquote auf der Ebene des Landesgesetzgebers



## Reaktion des Bundesgesetzgebers

- Bis 2020: Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen
- Eingeschränktes Interesse der Vertragspartner an Umsetzung der Vorgaben
  - Höhere Kosten für Pflegekassen und Sozialhilfeträger
  - Preisdruck für Heimbetreiber
  - Steigende Eigenanteile für Pflegebedürftige
- Detaillierte Vorgaben für Zeitplan – einschließlich Androhung von Ersatzvornahme



## Thesen für die Diskussion I

- Pflegebedürftige bzw. deren Angehörige können ihre Wahlentscheidungen derzeit nur auf der Grundlage unvollständiger Informationen treffen.
- Ohne aussagefähige Informationen über wichtige Struktur-, Prozess- und Ergebnisparameter läuft eine Qualitätssicherung über individuelle Wahlentscheidungen und damit auch das Steuerungspotenzial des Marktes ins Leere.



## Thesen für die Diskussion II

- Es ist derzeit nicht zu erkennen, dass zentrale staatliche oder verbandliche Steuerungsmechanismen die Defizite des Steuerungsmechanismus Markt im Hinblick auf die Sicherung der Qualität der pflegerischen Versorgung kompensieren können.
- Dies lässt sich am Beispiel des für die pflegerische Ergebnisqualität hoch relevanten Strukturparameters Personalausstattung in der stationären pflegerischen Versorgung illustrieren.