



Stephanie Schüller

## Stationäre Altenpflege

Vorschlag für eine konsequente  
Wettbewerbslösung mit Würdigung  
deutscher Regelungen



PETER LANG

## Teil I Einleitende Bemerkungen

### A. Problemüberblick und Untersuchungsziel

„Gequält und gedemütigt“<sup>1</sup> diese und ähnliche Schlagzeilen lenken seit vielen Jahren die Aufmerksamkeit breiter Bevölkerungsschichten auf die Versorgung pflegebedürftiger Seniorinnen und Senioren in deutschen Pflegeheimen. Die steigende Lebenserwartung und sich gleichzeitig ändernde Familienstrukturen haben zudem viele Menschen für Probleme in der stationären Altenpflege sensibilisiert. Zwar werden auch heute noch nahezu zwei Drittel aller Pflegebedürftigen zu Hause gepflegt<sup>2</sup>, doch wird ein tiefgreifender gesellschaftlicher Wandel der Familien- und Haushaltsstruktur – etwa durch die zunehmende Kinder- und Partnerlosigkeit sowie durch die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen – das zukünftige familiäre Pflegepotenzial drastisch reduzieren<sup>3</sup>, womit die Bedeutung von Pflegeheimen wächst. Auch die Verschiebung der Altersstruktur in Richtung der älteren Generationen, die schon zu Beginn des letzten Jahrhunderts eingesetzt hat, wird aktuellen Hochrechnungen zufolge mittel- bis langfristig noch deutlicher werden.<sup>4</sup> Besonders die steigende Zahl der 70-Jährigen und Älteren lässt einen zunehmenden Hilfe- und Pflegebedarf erwarten, da die gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Funktionseinbußen in der Regel ab diesem Alter stärker an Bedeutung gewinnen.<sup>5</sup>

In marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystemen wird dem Wettbewerb innerhalb eines staatlichen Ordnungsrahmens üblicherweise die Sicherstellung der Allokationseffizienz im statischen und dynamischen Sinn zugeschrieben.<sup>6</sup> Hiernach können Güter in der Regel von privatgewerblichen effizienter als von öffentlichen Anbietern bereitgestellt werden. Das hat - neben dem restriktiven Finanzierungsspielraum der öffentlichen Hand - die Hinwendung zu einer wettbewerblichen Leistungserstellung im Bereich sozialer Dienstleistungen ausge-

---

1 Hickmann, C./Hardenberg, N. v. (2007), S. 1.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt (2007a), S. 4..

3 Vgl. Ritter, U. P./Hohmeier, J. (1999), S. 240.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt (2008), S. 1.

5 Vgl. Schulz, E./Leidl, R./Koenig, H.- H. (2001), S. 2.

6 Im Einzelnen soll der Wettbewerb als Such- und Entdeckungsverfahren die Lenkung der Produktionsfaktoren in die produktivste Verwendung und die Zusammensetzung des Güterangebots entsprechend der Konsumentenpräferenzen gewährleisten. Zudem stimuliert die wettbewerbliche Selbststeuerung Imitationen und Innovationen durch die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren. Darüber hinaus wird vom Wettbewerb die Erfüllung der klassisch-politischen Wettbewerbsfunktionen, die sich zum einen aus der Beschränkung staatlichen Einflusses gegenüber Privaten sowie zum anderen aus einer ständigen Kontrolle privater Wirtschaftsmacht zusammensetzen, erwartet (Vgl. dazu z. B. Bartling, H./Luzius, F. (2008), S. 46-48).

löst und dürfte die Orientierung an Markt und Wettbewerb zukünftig noch weiter in den Vordergrund rücken.<sup>7</sup> Verstärkt wird die Entwicklung durch den Bedeutungsverlust konfessioneller oder weltanschaulicher Bindungen an bestimmte, meist freigemeinnützige Anbieter<sup>8</sup>, deren Arbeit ohnehin von Politik und Öffentlichkeit zunehmend in Frage gestellt wird.<sup>9</sup> <sup>10</sup> Mit dem Inkrafttreten des Pflegeversicherungsgesetzes haben auf dem Markt für stationäre Pflegedienstleistungen erhebliche Umstrukturierungen eingesetzt. Besonders mit der Ausdehnung der Vorrangstellung auf privatgewerbliche und freigemeinnützige Anbieter vor öffentlichen Anbietern<sup>11</sup> und dem Einführen eines Wirtschaftlichkeitsgebots im Gesetz<sup>12</sup> haben sich die Rahmenbedingungen für Pflegeheimbetreiber geändert. Die Arbeit der Anbieter, die zu den Wohlfahrtsverbänden zählen, erhält vorher nicht gekannte Konkurrenz durch private, erwerbsorientierte Anbieter und sie ist mit der Erosion von Spenden verschiedener Art sowie nicht zuletzt mit notwendigen Einsparungen in den öffentlichen Finanzen konfrontiert. Ebenso wie ihre Mitbewerber müssen freigemeinnützige Anbieter das Dienstleistungsangebot stärker als bisher an betriebswirtschaftlichen Merkmalen messen<sup>13</sup>, was besonders durch die Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip verbunden mit der zunehmenden Bedeutung von Gewinnchancen und Verlustrisiken ausgelöst wird.<sup>14</sup> Allerdings bleiben die Regelungen des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (PflegeVG, SGB XI), mit denen die Pflege bedürftiger Menschen verbessert und ein neuer Weg zur Finanzierung der sozialen Leistungen gefunden werden sollte<sup>15</sup>, nicht frei von Widersprüchen.<sup>16</sup>

Einzelne Bestimmungen, nicht nur in dem genannten Gesetz, die aus verschiedenen Gründen für notwendig gehalten werden, behindern noch immer den

---

7 Vgl. Christa, H. (1997), S. 53 f.

8 Vgl. ebenda, S. 38 ff.

9 Vgl. ebenda, S. 62 ff.

10 Kritikpunkte sind u. a. die mangelhafte Kundenorientierung, der Zusammenschluss einzelner Träger von Pflegeheimen und ihrer Spitzenverbände zu Kartellen sowie das Vorliegen verschiedener Marktzutrittsschranken besonders für privat-gewerbliche Anbieter (Vgl. Christa, H. (1997), S. 19 f.).

11 Vgl. § 11 Abs. 2, SGB XI.

12 Vgl. §§ 4 Abs. 3, 29 Abs. 1 SGB XI.

13 Vgl. Schallermaier, C. (1999), S. 276.

14 Vgl. Teil III B 1.3.

15 Ziel war es, die Belastung der Kommunen durch Sozialhilfeausgaben zu reduzieren.

16 Z. B. blieb die Vorrangstellung der freien Wohlfahrtspflege in vielen Bereichen bestehen (vgl. Teil III C) und das Problem der asymmetrischen Informationsverteilung wurde nur unzureichend gelöst (vgl. Teil IV B sowie Meyer, D. (2003a), S. 55 - 58).

Wettbewerb. Qualitätsanpassungen und Innovationen werden jedoch durch Konkurrenzdruck gefördert, da die Güte des Pflegeangebots entscheidenden Einfluss auf den Erfolg des jeweiligen Anbieters hat. Die Einschränkung der Parameter, die Anbietern zur freien Disposition stehen, konterkariert einen möglichen Wettbewerb und die damit verbundenen Vorteile. Es ist allerdings zu prüfen, ob ökonomische Gründe vorliegen, die dagegen sprechen, Anbieter für Altenpflegedienstleistungen noch stärker als bisher den Gesetzen des Marktes auszusetzen. Einzelne Besonderheiten von Pflegeleistungen dürften dabei Korrekturen des reinen Marktmechanismus durch staatliche Vorgaben oder sozialpolitische Ergänzungen erfordern. Argumente, die auf Funktionsstörungen des Marktes für stationäre Altenpflegedienste hinweisen, etwa eine verbesserungsbedürftige Vermögens- und Einkommensverteilung, eine mangelnde Konsumentensouveränität, eine asymmetrische Informationsverteilung sowie Fragen nach der Sicherstellung der Pflegequalität, sind im Folgenden in der Studie diskutiert. Besonders zu erörtern sind zudem verschiedene Formen von Marktzutrittschranken, die aufgrund von Wechselkosten der Heimbewohner und Kundenpräferenzschranken eine Rolle spielen.

Insgesamt ist es das Ziel der Studie, auf dem Markt für stationäre, Altenpflegerische Dienstleistungen zunächst die Wirkungen von ineffizienten institutionellen Rahmenbedingungen sowie mögliche andere Ursachen für Wettbewerbsstörungen oder sogar für ein Wettbewerbsversagen zu untersuchen. Darauf aufbauend sollen dann notwendige Reformen aufgezeigt und ein angemessener Ordnungsrahmen abgeleitet werden, damit sich ein funktionsfähiger Wettbewerb zum Vorteil der zu versorgenden Menschen auf dem Markt für stationäre Altenpflege entfalten kann.

## **B. Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen**

Die Arbeit gliedert sich in fünf Hauptteile. Nach dem einleitenden Teil I erfolgt in Teil II der Studie zunächst ein kurzer Überblick über die historische Entwicklung des Angebots von Altenpflegediensten und die Regelung des Marktes durch das Pflegeversicherungsgesetz. Hiernach sind vermeintliche Argumente untersucht, mit denen bisweilen versucht wird, ein Markt- bzw. Wettbewerbsversagen auf dem Markt für Altenpflegeheime zu begründen. Als Grundlage für die vertiefende Untersuchung sind im Folgenden analytische Kennzeichen des Marktes der stationären Altenpflege erörtert. Dazu wird der Begriff „Pflegebedürftigkeit“, für den bislang keine einheitliche Definition vorliegt, sachlich abgegrenzt. Es folgt eine Beschreibung des Marktes für Pflegeleistungen in Deutschland. Zunächst wird auf die derzeitige Nachfrage nach stationären Pflegeleistungen eingegangen. Auf der Anbieterseite ist im nächsten Schritt besonders die Bedeutung von Pflegeheimen, die sich, bedingt durch die demographische und sozio-kulturelle Entwicklung in einem grundlegenden Wandel befin-

det, untersucht. Auf Basis der bis hierher erarbeiteten Zusammenhänge wird daran anschließend eine Marktabgrenzung vorgenommen.

Erkennbare Unzulänglichkeiten des bestehenden Regelwerks und verschiedene Funktionsstörungen des Marktes, die unabhängig von wirtschaftspolitischen Bestimmungen auftreten, begründen Forderungen nach einer Neugestaltung des ordnungspolitischen Handlungsrahmens. In Teil III werden zunächst die Regelungen des deutschen Gesetzeswerks für den betrachteten Markt – und hierbei besonders die Pflegeversicherung – mit den von ihnen ausgehenden Wettbewerbsverzerrungen kritisch beurteilt. Ein zweiter Schwerpunkt liegt auf der Problematik des Gemeinnützigkeitsprivilegs für Pflegeheime unter besonderer Berücksichtigung einer Verletzung der Chancengleichheit im Wettbewerb für privat-gewerbliche Anbieter.

Von politischen und rechtlichen Regelungen unabhängige Marktunvollkommenheiten und Ursachen für ein mögliches Wettbewerbsversagen sind in Teil IV untersucht. Sie lassen sich etwa in der mangelnden Konsumentensouveränität pflegebedürftiger Menschen oder in einer asymmetrischen Informationsverteilung finden.

In Teil V sind aus den Ergebnissen der Arbeit Empfehlungen für eine Modifikation der Rahmenbedingungen des Marktes für stationäre Altenpflege formuliert und zusammengefasst.

## **C. Postalische Befragung der Einrichtungen**

### *1 Erstellung des Fragebogens*

Auf dem Markt für Altenpflegedienste liegen, so wird vermutet, neben den Funktionsstörungen, die unabhängig von wirtschaftspolitischen Regelungen auftreten, verschiedene Formen von Wettbewerbsbeschränkungen sowie Marktzutrittsschranken vor, die hauptsächlich auf den gegenwärtigen Ordnungsrahmen zurückzuführen sind. Sie schränken die „Rivalität im Aktionsparametereinsatz“ in weiten Teilen ein, z. B. wenn es um die Vorteile der Zugehörigkeit zu Verbänden oder das Erwirtschaften von Spenden geht.

Um die Ergebnisse einer Literatursauswertung mit Erfahrungen von Fachleuten aus der Praxis abzugleichen, wurden Leiter stationärer Pflegeeinrichtungen gebeten, einen für alle Teilnehmer einheitlichen Fragebogen auszufüllen. Dazu wurde ein weitgehend standardisierter Fragenkatalog entworfen, der eine vergleichende Auswertung der Ergebnisse möglich macht. Erkundigungen wurden zum einen dazu eingeholt, wie die Befragten den Wettbewerb auf dem Markt für stationäre Altenpflege einschätzen bzw. wodurch sie ihn gefährdet sehen. Zum anderen sollten Eignung und Umsetzbarkeit von Anregungen zur Nachbesserung bewertet werden.

In der Mehrzahl der Fälle wurden geschlossene Fragen formuliert, wodurch die Auswertung vereinfacht, eine größere Einheitlichkeit der Antworten und somit deren Vergleichbarkeit garantiert war. Die Mehrzahl der Variablen wurde auf 4-stufigen bipolaren Ratingskalen erhoben. Für die Auswertung wurden die positiven Extrempole der Ratingskalen mit 1 für z. B. „wichtig“ oder „sehr stark“, die negativen Extrempole der Ratingskalen mit 4 für z. B. „unwichtig“ oder „gar nicht“ kodiert. Nur vereinzelt wurden offene Fragen gewählt, etwa wenn es um über die genannten Nutzen der Verbandszugehörigkeit hinausgehende „konkrete Vorteile“ geht, die Einrichtungen aus dieser ziehen. Auf Kontrollfragen wurde verzichtet, weil davon ausgegangen wurde, dass der Befragte den Fragebogen zunächst vollständig durchliest, ehe er beginnt ihn zu beantworten. Ebenso wurde von verwickelten Gabelungen abgesehen, da sie den Befragten möglicherweise verwirrt hätten. Zudem wurde der Bogen mit lediglich sechs Seiten, achtzehn Gliederungspunkten, insgesamt 72 Einzelfragen und einer Bearbeitungszeit von fünfzehn bis zwanzig Minuten so kurz wie möglich gehalten, da die Zeit der Befragten so wenig wie möglich in Anspruch genommen werden und Verständnisschwierigkeiten, deren Wahrscheinlichkeit in einem sehr umfassenden Fragebogen größer gewesen wäre, vermieden werden sollten.<sup>17</sup>

Die Hauptargumente für die schriftliche Befragung im Vergleich zu anderen Erhebungsmethoden waren<sup>18</sup>:

- die vergleichsweise niedrige Zeit- und Kostenbelastung,
- die Möglichkeit für den befragten Heimleiter unbekannt zu bleiben,
- eine größere Bereitschaft der Heimbetreiber die Fragen zu beantworten, da sie, was Zeitpunkt und Zeitrahmen der Beantwortung des Fragebogens betrifft, eine recht große Freiheit hatten und
- die fehlende Möglichkeit des Einwirkens eines Interviewers in der Erhebungssituation mit allen Effekten, die den Befragten lenken und von denen z. B. im Tiefeninterview wesentliche Einflüsse ausgehen, die nicht kontrolliert werden können.<sup>19 20</sup>

Als Nachteil der schriftlichen Befragung anhand eines standardisierten Fragebogens muss anerkannt werden, dass die individuellen „Gesetze und Beschränkungen“, die jedem einzelnen Pflegeheim innewohnen, nur stark eingeschränkt

---

17 Vgl. Friedrichs, J. (1990), S. 238.

18 Vgl. Atteslander, P. (1995), S. 178 ff.

19 Das könnten z. B. die Art, wie Fragen gestellt werden (schnell/langsam), die Verwendung von Stimuli („ah ja“, „ich verstehe“) sowie Mimik und Gestik sein.

20 Vgl. Friedrichs, J. (1990), S. 217.

erfasst werden konnten.<sup>21</sup> Darüber hinaus kann nicht zweifelsfrei sichergestellt werden, dass der angeschriebene Heimleiter auch tatsächlich eigenhändig den Fragebogen ausgefüllt und nicht an eine andere Person zur Beantwortung weitergegeben hat.

Um den entwickelten Fragebogen vor dem Versand auf Möglichkeiten zu Verbesserungen zu prüfen, wurden einige Heimleiter zu seiner Angemessenheit befragt. Ziel war u. a. festzustellen, ob das Forschungsziel den Probanden aus der Praxis ausreichend deutlich gemacht werden konnte, ob die Fragen von den Untersuchten verstanden wurden, ob sich die benötigte Zeit, um den Fragebogen zu beantworten, im akzeptablen Bereich bewegte und ob einzelne Fragen gestrichen werden sollten, weil sie für die Altenheimbetreiber mit besonderen Problemen behaftet waren. Schließlich galt es noch zu beurteilen, ob genügend geeignete Fragen formuliert wurden, um die verschiedenen, auf der Literatur basierenden Hypothesen zu überprüfen, die Fragen also demnach ein geeignetes Bindeglied zwischen den Variablen der Hypothesen und den Antworten darstellten.<sup>22</sup> Als die Impulse aus den Gesprächen mit den Testpersonen eingearbeitet waren, wurde der Fragebogen von diesen als ausgewogen und praxistauglich beurteilt.

## *2 Versand und Rücklauf der Fragebögen*

Um Informationen über prägnante Eigenschaften von Pflegeheimen zu ermitteln, wurden möglichst die Heimleiter befragt, da diese die einzelnen Betriebe mit ihren Organisationsstrukturen und Abläufen sehr gut kennen. Fehlten Angaben zur Person des Heimleiters, wurden in einigen Fällen alternativ andere Personen, die eine leitende Funktion im Unternehmen innehaben, angeschrieben, wie Geschäftsführer oder Pflegedienstleiter. Wichtig war es hierbei Probanden zu befragen, die den verschiedenen Anbietergruppen - unterschieden nach Größe des Heims, Trägerschaft oder verschiedenen regionalen Märkten, wie ländlicher versus städtischer Raum - zuzurechnen sind, da auf diese Weise unterschiedliche Erfahrungen aus mehreren Blickwinkeln ausgewertet werden konnten. Es erschien sachgerecht, die spezifischen Wahrnehmungen auch getrennt voneinander zu untersuchen, da anzunehmen war, dass die Befragten zwar teilweise identischen, jedoch zudem auch sehr speziellen Problemen ausgesetzt sind.<sup>23</sup> Die Befragung war an einzelne Heime in Gesamtdeutschland gerichtet.

---

21 Vgl. Atteslander, P. (1995), S. 168 f.

22 Vgl. ebenda S. 204.

23 Als typisch für freigemeinnützige Anbieter wurden dabei etwa Nachteile erwartet, die sich aus dem Verbot der Gewinnausschüttung ergeben, wohingegen für private Anbieter Hemmnisse beim Zugang zu staatlich geförderten Gratisressourcen vermutet wurden.

Weil auch Einrichtungen eines größeren Konzerns durch die unterschiedlichen Heimleitungen vor Ort stark beeinflusst werden, erfolgte die Untersuchung einrichtungsbezogen.

Es wurde die Entnahme einer repräsentativen Stichprobe angestrebt, die als stellvertretend für die Grundgesamtheit gelten kann und somit für die Datengewinnung ausreicht. Um Schlussfolgerungen aus den charakteristischen Merkmalen der Stichprobe auf die Eigenheiten der Grundgesamtheit ziehen zu können, müssen die Eigenschaften der Teilgesamtheit mit denen der Grundgesamtheit weitgehend übereinstimmen.<sup>24</sup> Damit dies gewährleistet werden konnte, wurden mit dem Quotenauswahlverfahren als Verfahren der bewussten Auswahl tausend Pflegeheime so ausgewählt, dass sie als Teilgesamtheit einen „Miniaturquerschnitt“ der zu untersuchenden Grundgesamtheit darstellen.<sup>25</sup> Als Quotenmerkmale wurden dabei die Trägerschaft der Heime und die Bevölkerungsdichte im Einzugsgebiet der Heime verwendet. Der Bevölkerungsdichte zufolge befanden sich davon 71 % in eher ländlich strukturierten Gebieten bis zu einer Einwohnerzahl von 250 Einwohnern je Quadratkilometer und 29 % in Ballungsgebieten mit mehr als 250 Einwohnern je Quadratkilometer.<sup>26</sup> Entsprechend der Pflegestatistik des statistischen Bundesamtes zählten 57 % der Heime zu gemeinnützigen oder kirchlichen Einrichtungen, neun Prozent zu kommunalen Einrichtungen und 35 % zu privat-gewerblichen Einrichtungen.<sup>27</sup> Die Auswahl der angeschriebenen Heime ergab sich, indem für die so zusammengestellten Teilgruppen Zufallsstichproben gezogen wurden. Die Adressenbeschaffung erfolgte auf dem Wege der Recherche im „Altenheim Adressbuch“ des Vincentz Verlages.<sup>28</sup>

Obwohl die Probanden in vergleichsweise starkem Umfang Befragungen der statistischen Landesämter, Aufsichtsbehörden und anderen Einrichtungen ausgesetzt sind, was grundsätzlich eine eher ablehnende Haltung gegenüber zusätzlichen Erhebungen erwarten ließ, beteiligten sich mit 294 ausgefüllten Fragebögen erfreulich viele Personen an der Umfrage. In einem Begleitbrief wurde

---

24 Vgl. Bortz, J./Döring, N. (1995), S. 371 ff.

Der Umfang einer Stichprobe kann dabei nicht allein als Garant für die Repräsentativität gesehen werden. Stimmen die Aufteilung der Grundgesamtheit und der Stichprobe nicht überein, kann selbst eine sehr große Stichprobe ein zutreffendes Ergebnis nicht sicherstellen. Der Stichprobenumfang als einziger Maßstab für die Repräsentativität ist deshalb abzulehnen.

25 Vgl. Bleymüller, J./Gehlert, G./Gülicher, H. (1996): Statistik für Wirtschaftswissenschaftler, München, S. 71.

26 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000), S. 10.

27 Vgl. Statistisches Bundesamt, Zweigstelle Bonn (2001), S. 13 und eigene Berechnungen.

28 Vincentz Verlag (2003).



das Thema der Studie den Auskunftspersonen vorgestellt und es konnte zweifellos ihr Interesse geweckt werden. Insgesamt erhielten im Winter 2003/2004 tausend Einrichtungen den Fragebogen, so dass die Zahl der Rückläufe einem Anteil von 29,4 % entspricht, was angesichts der schon erwähnten hohen Zahl an auszufüllenden Formularen und Statistiken als sehr gut eingestuft werden kann. Als Begründung für die Nichtteilnahme wurden vor allem von kleineren Heimen, die den Großteil der Einrichtungen ausmachen, neben der zeitlichen Belastung häufig Bedenken gegenüber einer Bekanntgabe der Daten angegeben. Von den 1000 versendeten Fragebögen wurden insgesamt 9 Fragebögen als unzustellbar oder unausgefüllt zurückgesandt.

Die beteiligten Einrichtungen werden im Verlauf der Untersuchung nicht namentlich genannt, da den Heimleitern die Anonymisierung der Fragebogen zugesichert wurde und andernfalls vereinzelt die Antworten den Einrichtungen zugeordnet werden könnten. Aus demselben Grund werden auch nur Durchschnittsgrößen und Anteilswerte für die gesamte Stichprobe bzw. für verschiedene Grundtypen vorgestellt.