

Klaus Jacobs · Sabine Schulze

Sicherstellung der Gesundheits- versorgung

Neue Konzepte für Stadt und Land

WIdO Wissenschaftliches Institut der AOK

Kontakt:

Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO)
im AOK-Bundesverband GbR
Rosenthaler Straße 31, 10178 Berlin
E-Mail: wido@wido.bv.aok.de
Internet: www.wido.de

Klaus Jacobs, Sabine Schulze (Hrsg.)

Mit Beiträgen von:

Ingwer Ebsen, Claus Fahlenbrach, Stefan Greß,
Klaus Jacobs, Kathleen Lehmann, Jürgen Mahlzahl,
Hartmut Reiners, Karl-Heinz Schönbach, Sabine Schulze,
Thomas Uhlemann, Jürgen Wasem, Christian Wehner

© KomPart Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Berlin 2011

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungssystemen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des geltenden Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zulässig.

Redaktionelle Bearbeitung: Susanne Sollmann

Grafik: Ursula M. Mielke

Satz: Janin Schmidt

Design und Umschlaggestaltung: Désirée Gensrich

Titelfoto: demarco – Fotolia.com

Druck: H. Heenemann, Berlin

Internet: www.kompart.de

ISBN 978-3-940172-19-8

Inhalt

Vorwort	7
1 Steuerungsprobleme der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung	
Thomas Uhlemann, Kathleen Lehmann	11
1.1 Vorbemerkung	11
1.2 Hintergrund.....	12
1.3 Organisatorische, demografische und ökonomische Herausforderungen	15
1.4 Aktivitäten des Gesetzgebers.....	21
1.5 Von der Bedarfsplanung zur Versorgungsplanung	24
1.6 Fazit	31
1.7 Literatur	33
2 Krankenhausplanung in der Krise? Zum Stand und zur Weiterentwicklung der Sicherstellung der stationären Versorgung	
Jürgen Malzahn, Christian Wehner und Claus Fahlenbrach.....	35
2.1 Einleitung	36
2.2 Stand der Krankenhausplanung	37
2.2.1 Einflussfaktoren auf das Planungsrecht der Bundesländer.....	37
2.2.2 Bewertung der gesetzlichen Grundlagen der Krankenhausplanung.....	41
2.3 Vergleich der Planungspraxis der Bundesländer	44

2.3.1	Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Krankenhausplanung.....	44
2.3.2	Überprüfung der Zielerreichung der Krankenhausplanung anhand der Kapazitätsinanspruchnahme.....	50
2.4	Weiterentwicklung der Krankenhausplanung.....	59
2.4.1	Bisherige ordnungspolitische Konzeptionen und Ansätze	59
2.4.2	Vorschläge für Eckpunkte einer zukünftigen Ausrichtung der Krankenhausplanung	63
2.5	Literatur	68
3	Sicherstellung der medizinischen Versorgung: Aufgaben und Herausforderungen für die Länder	
	Hartmut Reiners.....	73
3.1	Allgemeine Ausgangspunkte.....	73
3.2	Bedarfsplanung und Sicherstellung der Versorgung: Sachstand und Probleme	76
3.2.1	Ambulante Versorgung.....	76
3.2.2	Stationäre Versorgung.....	82
3.3	Bedarfsplanung und Sicherstellung der Versorgung als gemeinsame Aufgabe von Landesbehörden und Selbstverwaltung.....	85
3.3.1	Sektorübergreifende Bedarfsplanung.....	87
3.3.2	Sicherstellung der medizinischen Versorgung.....	89
3.3.3	Zuständigkeiten in der Rechtsaufsicht	91
3.4	Ausblick.....	92
3.5	Literatur	94

4	Sektorübergreifende Sicherstellung mit Vertragspflicht der Krankenkassen	
	Karl-Heinz Schönbach	97
4.1	Ausgangslage	98
4.2	Sicherstellung.....	100
4.3	Weiterentwicklung	105
4.4	Fazit	115
5	Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung im Spannungsfeld von Kollektiv- und Selektivverträgen	
	Stefan Greß, Ingwer Ebsen, Klaus Jacobs, Jürgen Wasem	117
5.1	Einleitung	117
5.2	Hintergrund von Vertragswettbewerb	120
5.3	Sicherstellung in einer Welt von ausschließlich Selektivverträgen.....	125
5.3.1	Gegenstand von Sicherstellung.....	126
5.3.2	Sicherstellung der ausreichenden Versorgung im Normalfall	127
5.3.3	Sicherstellung der ausreichenden Versorgung im Ausnahmefall.....	129
5.3.4	Kompetenzen der Bundesländer	131
5.4	Sicherstellung in einer Welt der Kollektiv- und Selektivverträge	132
5.5	Zusammenfassung	135
5.6	Literatur	138

6	Sicherstellung der Gesundheitsversorgung: mehr Vielfalt und Produktivität statt fortgesetzter Planwirtschaft	
	Klaus Jacobs und Sabine Schulze	141
6.1	Defizite in der aktuellen Reformdebatte	141
6.2	Ansätze zur Erhöhung der Versorgungsproduktivität	146
6.2.1	Aufgabenneuverteilung zwischen Ärzten und nichtärztlichen Gesundheitsberufen	147
6.2.2	Neue ärztliche Organisations- und Erwerbsmodelle	151
6.2.3	Sektorübergreifende Versorgungsformen	155
6.3	Fazit und Ausblick	158
6.4	Literatur	162
	Autoren	165

Vorwort

Einerseits zunehmende Engpässe in der medizinischen Versorgung vor allem in ländlichen Regionen und andererseits ambulante und stationäre Hoch- und Überversorgung in Ballungszentren – so unterschiedlich präsentiert sich derzeit die Ausgangslage der Gesundheitsversorgung. Aber damit nicht genug, denn angesichts des demografischen Wandels sieht sich die Sicherstellung der Versorgung zunehmend mit veränderten Anforderungen konfrontiert: Es gibt immer mehr ältere Menschen, die gleich mehrere chronische Erkrankungen aufweisen und in hohem Maße auf eine kontinuierliche und abgestimmte Versorgung angewiesen sind.

Vor diesem Hintergrund steht die Organisation der Gesundheitsversorgung in Deutschland vor großen Herausforderungen, denen das bestehende Regelwerk mit zentraler Bedarfsplanung und kollektiver Sicherstellung erkennbar nicht gewachsen ist. Für diese Einschätzung gibt es gleich mehrere Gründe. So sind die bestehenden Regularien in aller Regel strikt sektoral ausgerichtet; dadurch wird die im Hinblick auf mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit für notwendig gehaltene sektorübergreifende Versorgungsperspektive nicht nur nicht gefördert, sondern vielfach geradezu verbaut. Zudem erscheint ein starres zentrales Planungskonzept aber auch grundsätzlich ungeeignet, um gleichzeitig verschiedenen Aufgaben gerecht zu werden, die aus der immer größeren Heterogenität von Versorgungsregionen resultieren, die im direkten Nebeneinander von ländlichen Versorgungsengpässen und städtischer Überversorgung zum Ausdruck kommt. Schließlich hat das bestehende System mit zentraler Bedarfsplanung und kollek-

tiver Sicherstellung der Versorgung die bereits herrschenden oder zumindest drohenden Versorgungsengpässe im ländlichen Raum offensichtlich nicht verhindern können. Gleichzeitig ist dieses System in den hoch- und übertensorgten Regionen, in denen der weit überwiegende Teil der Bevölkerung lebt, dafür verantwortlich, dass innovative Vertragsakteure zu wenig vertragswettbewerbliche Gestaltungsspielräume haben, mit deren Hilfe die zahlreichen Potenziale zur Verbesserung von Qualität, Wirtschaftlichkeit und Präferenzorientierung der Versorgung gezielter als bislang erschlossen werden können.

Diese Publikation hat zum Ziel, die Reformdebatte über die Zukunft der Sicherstellung der Gesundheitsversorgung mit einschlägiger Expertise zu bereichern. Dies betrifft die aktuell im Vordergrund stehenden Fragen der Verminderung und Vermeidung von Unter- und Übertensorgung in bestimmten Regionen, geht darüber jedoch teilweise deutlich hinaus, indem Fragen einer grundlegenden Neuordnung von Bedarfsplanung und Sicherstellung im Kontext innovativer Vertrags- und Versorgungsstrukturen thematisiert werden.

In den sechs Beiträgen dieser Publikation werden verschiedene Facetten der aktuellen Reformdebatte zur Sicherstellung der Versorgung betrachtet. Im ersten Beitrag analysieren **Thomas Uhlemann** und **Kathleen Lehmann** die derzeitige vertragsärztliche Bedarfsplanung im Hinblick auf bestehende Steuerungsprobleme und aktuell diskutierte Reformoptionen. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Status quo der Krankenhausplanung sowie zukunftsfähigen Ansätzen zur Weiterentwicklung der Sicherstellung der stationären Versorgung steht im Mittelpunkt des Beitrags von **Jürgen Malzahn**, **Christian Wehner** und **Claus Fahlenbrach**.

Hartmut Reiners befasst sich mit der Rolle der Länder und weiterer Akteure der Sicherstellung auf Landesebene. Seine Analyse umfasst sowohl eine Neudefinition der entsprechenden Aufgaben als auch Vorschläge zur zweckmäßigen Zuordnung von Zuständigkeiten, die sich aus den veränderten Anforderungen an die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung auf Landesebene ergeben.

Im Zentrum des Beitrags von **Karl-Heinz Schönbach** steht die sektorübergreifende Perspektive der Sicherstellung der medizinischen Versorgung, bei der das System der kollektiven Zulassung durch eine leistungsbezogene Vertragspflicht abgelöst wird. Eine dezidiert vertragswettbewerbliche Sicht nimmt auch der Beitrag von **Stefan Greß, Ingwer Ebsen, Klaus Jacobs und Jürgen Wasem** ein, der die Frage der Ausgestaltung der Sicherstellungsverantwortung in einem zunehmend selektivvertraglich gestalteten Versorgungssystem behandelt.

Im abschließenden Beitrag betrachten **Klaus Jacobs und Sabine Schulze** einen Aspekt, der bei jedem „normalen“ Dienstleistungsmanagement eine zentrale Rolle spielt, in dem mit normierten Verhältniszahlen und Regelleistungsvolumina weithin planwirtschaftlich geprägten System der Gesundheitsversorgung jedoch praktisch kaum vorkommt: die Produktivität der ambulanten medizinischen Versorgung. Angesichts der schon heute möglichen Vielfalt an unterschiedlichen Versorgungs-, Organisations- und Erwerbsformen gibt es beträchtliche Produktivitätspotenziale, die verschenkt zu werden drohen, wenn weiterhin an starren Planungskonzepten festgehalten wird.

Die inhaltliche Spannbreite der Beiträge dieser Publikation macht deutlich, dass es bei der künftigen Ausgestaltung des Ordnungsrahmens der Gesundheitsversorgung um weit mehr geht, als um die Ver-

hinderung von ärztlicher Unterversorgung in ländlichen Regionen. Vielmehr liegen in einer konsequenten Ausrichtung der Gesundheitsversorgung auf die Versorgungserfordernisse der Bevölkerung große Chancen für mehr Qualität, Wirtschaftlichkeit und Präferenzorientierung der Versorgung.

Berlin, im März 2011

Klaus Jacobs
Sabine Schulze