

Stellungnahme

der für die Wahrnehmung der Interessen der Selbsthilfe
maßgeblichen Spitzenorganisationen



zur Anfrage

des Bundesministeriums für Gesundheit, Referat 332

Erfahrungen der Selbsthilfe mit der Umsetzung der Neuregelung der Selbsthilfeförderung der gesetzlichen Krankenkassen nach § 20c SGB V

vorgelegt am 29.05.2009

I. Allgemeine Einschätzung

Nachdem die „Vertreter der Selbsthilfe“ jahrelang immer wieder darauf hingewiesen hatten, dass die in § 20 Abs. 4 a.F. SGB V gesetzlich vorgeschriebene Förderung der Selbsthilfe von den gesetzlichen Krankenkassen Jahr für Jahr nur unvollständig umgesetzt wurde, dass das bestehende Förderverfahren intransparent und überbürokratisch strukturiert war und dass der Strukturvielfalt in der Selbsthilfe nicht hinreichend Rechnung getragen wurde, hat der Gesetzgeber dem GKV-WSG auf diese unbefriedigende Situation reagiert und die Regelungen zur Selbsthilfeförderung in § 20 c SGB V neu gefasst.

Die „Vertreter der Selbsthilfe“ haben diese Neuregelung der Selbsthilfeförderung grundsätzlich begrüßt, da wesentliche Positionen der Selbsthilfe in die gesetzliche Neuregelung aufgenommen worden sind. Mit der Neuregelung der Selbsthilfeförderung der gesetzlichen Krankenkassen hat der Gesetzgeber zwei Förderstränge geschaffen, die insgesamt die Verlässlichkeit der Selbsthilfeförderung verbessern sollen.

Es sollen mindestens die Hälfte der vorgeschriebenen Fördermittel in Gemeinschaftsfonds mit einer ausgeweiteten Beteiligung der für die Belange der Selbsthilfe maßgeblichen Spitzenorganisationen verausgabt werden. Die Selbsthilfe ist dabei auf allen Förderebenen in den Vergabegremien zwingend zu beteiligen. Hierdurch wird die sachverständige Vergabe der Fördermittel verbessert (kassenartenübergreifende Gemeinschaftsförderung).

Die verbleibenden Fördermittel können die gesetzlichen Krankenkassen und ihre Verbände in eigenständigen Förderaktivitäten und Schwerpunkten verausgaben. Bei dieser kassenindividuellen Selbsthilfeförderung ist eine Beteiligung der für die Belange der Selbsthilfe maßgeblichen Spitzenorganisationen nicht explizit vorgesehen und wird daher auch in aller Regel nicht umgesetzt (kassenindividuelle Förderung).

Sowohl für die kassenartenübergreifende Gemeinschaftsförderung als auch für die kassenindividuelle Förderung gilt, dass sich die Förderung auf verschiedene Förder- bzw. Organisationsebenen bezieht. Es sind ortsbezogene, landesweite sowie bundesweite Aktivitäten der Selbsthilfe nach § 20 c SGB V zu unterscheiden.

Nach § 20 c SGB V sind nicht verausgabte Mittel aus der kassenindividuellen Förderung im Folgejahr in die kassenartenübergreifende Gemeinschaftsförderung zu überführen (so genannten „Überlaufpf“).

Insgesamt ist die Neuregelung des § 20 c SGB V zu begrüßen, da die Verausgabung der gesetzlichen Fördersumme optimiert werden konnte. Die Umsetzung der Beteiligung von Selbsthilfevertretern bei der Vergabe von Mitteln aus der kassenartenübergreifenden Gemeinschaftsförderung darf insgesamt als geglückt angesehen werden, wenngleich teilweise auf Landes- und Ortsebene noch Verbesserungsbedarf besteht.

Was die kassenindividuelle Förderung anbelangt, so spiegelt sich die Vielfalt der Krankenkassen und Krankkassenverbände in der Vielfalt der Förderkonzepte, Fördersummen und Förderverfahren wieder. Hier bedarf es einer Optimierung der Fördertransparenz, ohne die auch die Umsetzung des so genannten „Überlaufpfes“ auf allen Förderebenen nicht glücken kann. Letztlich steht damit die Intention des Gesetzgebers auf dem Spiel.

II. Zentrale Fragestellungen in der Förderpraxis

1. Die der Selbsthilfe vorliegenden Daten geben den Stand der Förderung über die kassenartenübergreifenden Gemeinschaftsfonds gut wieder. Dies ergibt sich aus der vom Gesetzgeber vorgesehenen Beteiligung der Selbsthilfe an der Vergabe der Fördermittel. Im Hinblick auf die Förderung der Bundesorganisationen der Selbsthilfe aus dem kassenartenübergreifenden Gemeinschaftsfonds liegen alle notwendigen Informationen vor. Informationen gibt es auch für die Förderung der Selbsthilfekontaktstellen, der Landesorganisationen der Selbsthilfe sowie der Selbsthilfegruppen aus der kassenartenübergreifenden Gemeinschaftsförderung. Aufgrund der dabei sehr unterschiedlichen Formen der Beteiligung der Selbsthilfe am Verfahren der Vergabe selbst, sind hier überwiegend aber nur Gesamtdaten vorhanden. Eine differenziertere Datenlage wäre hier wünschenswert.
2. Im Hinblick auf die kassenindividuelle Förderung der Bundesorganisationen der Selbsthilfe sind von den Krankenkassen und ihren Verbänden auf der Bundesebene immerhin Gesamtsummen mitgeteilt worden. Auch hier wäre eine weitere Ausdifferenzierung sinnvoll. Die kassenindividuelle Selbsthilfeförderung ist auf den übrigen Ebenen, vor dem Hintergrund der dargestellten strukturellen Gegebenheiten, nicht transparent und es ist davon auszugehen, dass sich hier deutliche Ungleichgewichte ergeben haben, die den Grundsatz der „Fördergerechtigkeit“ erheblich beeinträchtigen.
3. Zwischen Bundesländern, innerhalb der einzelnen Bundesländer und zwischen den Gruppen sind sehr unterschiedliche Förderumfänge zu beobachten. Es entsteht eine grundlegende Ungleichheit in der Höhe der Fördermittel, die dem Grundsatz der Fördergerechtigkeit widerspricht. Gerade in der Selbsthilfe aktiven Menschen kann nicht plausibel vermittelt werden, weshalb ihr Engagement gegenüber dem derjenigen in anderen Bundesländern mit teils deutlich weniger Mitteln gefördert wird.
4. Ein grundsätzlich bedeutsamer Tatbestand ist, dass zunehmend Krankenkassen ihre für die kassenindividuelle Förderung vorgesehenen Mittel zum Teil oder gesamt in die kassenartenübergreifenden Gemeinschaftsfonds einspeisen. Dies führt zu Schwierigkeiten, wenn diese Praxis nicht vor Beginn des Förderverfahrens bekannt gemacht worden ist, und somit Förderanträge auf kassenindividuelle Förderung ins Leere laufen. Davon sind auch diejenigen Selbsthilfestrukturen (Landesarbeitsgemeinschaften Selbsthilfe und Selbsthilfekontaktstellen) betroffen, die laut Fördergrundsätzen ausschließlich Projektmittel – und diese nur aus der kassenindividuellen Förderung – erhalten können.
5. Problematisch ist, dass die kassenindividuelle Förderung nach den Fördergrundsätzen der Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen vorrangig als Projektförderung definiert wird, dass es zur Vereinfachung der Vergabe aber auch in diesem Förderstrang die Pauschalförderung gibt. Gerade auf der örtlichen Ebene der Selbsthilfegruppen ist dies auch unbedingt angezeigt. Auch diesbezüglich ist die Förderpraxis aber uneinheitlich und unübersichtlich. Sogar die Ansprechpartner der Kassenseite für die Selbsthilfeförderung sind teilweise nicht erkennbar bzw. unbekannt.

Zusammenfassend betrachtet bestehen somit weiterhin Transparenzprobleme bei der Selbsthilfeförderung, die in der Zukunft ausgeräumt werden müssen.

III. Aktuelle Erfahrungen der Selbsthilfe mit der Umsetzung der Neuregelung der Selbsthilfeförderung in 2009

Aus den uns aktuell vorliegenden Berichten von Selbsthilfeorganisationen, -kontaktstellen und -gruppen ergibt sich, dass es in den verschiedenen Bundesländern und Regionen sehr unterschiedliche Verfahrensweisen der Förderung und der Beteiligung der Selbsthilfe am Vergabeverfahren gibt.

Zusammenfassend betrachtet ist festzustellen, dass die allgemein praktizierte, einseitige Ausrichtung der kassenindividuellen Förderung auf eine Projektförderung insbesondere der Situation der kleinen ehrenamtlich geführten Selbsthilfeorganisationen und vor allem der Situation der Selbsthilfegruppen nicht gerecht wird und sogar die Intentionen des Gesetzgebers bei der Neuregelung konterkariert, der gerade die Situation dieser Strukturen der Selbsthilfe stärken wollte.

Aus der Sicht der Selbsthilfe ist es weiterhin nicht nachvollziehbar, dass die im „Leitfaden zur Selbsthilfeförderung“ formulierten Regelungen, die zwar nicht immer den Vorstellungen der Selbsthilfe für eine angemessene Förderung entsprechen, aber immerhin einen Grundbestand an Verlässlichkeit für die Fördersituation der Bundesorganisationen bedeuten, nicht auch auf die Landes- und Ortsebene transferiert werden können, um wenigstens einen Mindestbestand an Regelungen für die Landes- und Ortsebene zu gewährleisten, zum Beispiel die Beteiligung der Selbsthilfe am Vergabeverfahren oder die Gestaltung und Einhaltung von Fristen.

1. Gemeinschaftsförderung

Es gibt eine Reihe von positiven Rückmeldungen, die sich auf die Gemeinschaftsförderung und die kassenindividuelle Selbsthilfeförderung beziehen. Dabei wird insbesondere hervorgehoben, dass bei der Gemeinschaftsförderung nur noch ein Antrag zu stellen ist.

Zur Entwicklung der Förderhöhen in der Gemeinschaftsförderung gibt es unterschiedliche Darstellungen: So berichten einige von leichten Erhöhungen. Andere beklagen „Kürzungen“, die aus ihrer Sicht nicht nachvollziehbar seien.

Hinsichtlich der Förderhöhen bei der Gemeinschaftsförderung auf der Landesebene wird von Selbsthilfeorganisationen dargestellt, dass hier unterschiedliche Beträge festzustellen sind. Dabei wird von Organisationen hervorgehoben, dass sie keinen Zusammenhang zwischen Förderhöhe und Größe der Organisationen erkennen können und die Förderpraxis nicht nachvollziehen können.

Es wird von einem Bundesland berichtet, dass in der Gemeinschaftsförderung deutlich niedrigere Beträge bewilligt werden als vor der Neuregelung. Dementsprechende Situationen sind aus Sicht der Organisationen vor allem deshalb nicht nachvollziehbar, da zunehmend auf der Landesebene Krankenkassen ihre kassenindividuellen Fördermittel in die Gemeinschaftsfonds einspeisen, also mehr Fördermittel zur Verfügung stehen müssten.

Da Selbsthilfeorganisationen in der Regel nicht vor Beginn des Förderverfahrens über dementsprechende Umwidmungen informiert worden, sondern überwiegend erst nachdem sie einen Antrag auf kassenindividuelle Selbsthilfeförderung gestellt hatten, war es für die Antragstellenden nicht vorhersehbar, ob ihr Antrag auf kassenindividuelle Selbsthilfeförderung überhaupt eine Chance auf Bewilligung hatte. Der Antrag auf kassenindividuelle Förderung wurde dann mit der Begründung abgelehnt, die Mittel seien in den Gemeinschaftsfonds eingespeist worden.

Es wird von der Landesebene und der Ortsebene berichtet, dass auch bei der pauschalen Gemeinschaftsförderung sehr detaillierte Begründungen für den Förderantrag und vor allem hinsichtlich der Nachweise sehr detaillierte Unterlagen verlangt werden.

Insgesamt sind die Förderverfahren der Gemeinschaftsförderung für viele Selbsthilfeorganisationen in den Bundesländern und für viele Selbsthilfegruppen kaum nachvollziehbar.

Weiter ist die Beschränkung für Selbsthilfekontaktstellen auf pauschale Mittel der Gemeinschaftsförderung zu bemängeln. Selbsthilfekontaktstellen wird dadurch der Zugang zu kassenindividuellen Mitteln verwehrt, die Realisierung von Projekten wird unmöglich. Damit sind die Einrichtungen zur Selbsthilfeunterstützung grundsätzlich gegenüber den anderen Strukturen benachteiligt.

Es wird von allen Förderebenen berichtet, dass zunehmend die vorgesehenen Fristen nicht eingehalten werden. Hier hat sich in 2009 nochmals eine Verschlechterung insbesondere bei der Bescheiderteilung und der Auszahlung der Fördermittel ergeben. Dabei verweisen die Krankenkassen auf Personalengpässe. Es wird dargestellt, dass die Kassenmitarbeiterinnen und Kassenmitarbeiter nur zu einem kleinen Teil ihrer Arbeitszeit mit dem Bereich „Selbsthilfeförderung“ befasst sind und deshalb die für die Gemeinschaftsfonds erforderlichen Abstimmungsverfahren sehr zeitaufwendig sind.

Als besonders schwerwiegend wurde von allen Strukturen der Selbsthilfe auf Bundesebene und teilweise auch auf Landesebene benannt, dass die Auszahlung der kassenartenübergreifenden Fördermittel bis zum Datum dieser Stellungnahme in vielen Fällen noch nicht erfolgte!

2. Kassenindividuelle Förderung

Im Hinblick auf die kassenindividuelle Selbsthilfeförderung wird beanstandet, dass hier keine nachvollziehbaren Kriterien vorhanden sind. Bisher von den Krankenkassen geförderte Projekte werden nun zum Teil damit abgelehnt, dass die Themen zur dauerhaften Aktivität der Selbsthilfe gehörten und mit der pauschalen Förderung über die Gemeinschaftsförderung abgedeckt seien.

Es wird berichtet, dass Projekte mit großer Verzögerung und dann ohne Begründung oder ohne nachvollziehbare Begründung abgelehnt werden. Dabei ist besonders wichtig, dass aufgrund der verzögerten Ablehnung es kaum noch möglich wird, diese Projekte bei einer anderen Krankenkasse einzureichen. Hier werden allerdings sehr große Unterschiede zwischen den Krankenkassen dargestellt.

Es wird kritisiert, dass auch für die Ortsebene die kassenindividuelle Förderung als Projektförderung ausgelegt wird. Dies bedeutet für viele Gruppen große Probleme, da in den Gruppen nachgedacht wird, wie kontinuierliche und verlässliche Aktivitäten der Selbsthilfe von chronisch kranken und behinderten Menschen möglich ist. Es wird deutlich gemacht, dass auf der Ortsebene das Denkmuster „Projekt“ nicht sinnvoll ist.

Es wird zunehmend von den Krankenkassen Wert auf „exklusive“ Förderung gelegt. Dabei wird dargestellt, dass bei dieser „exklusiven“ Selbsthilfeförderung sehr spezielle Anforderungen an die Themen und Projektanträge gestellt werden, die als überhöhte Einflussnahme der Krankenkassen auf die Arbeit der Selbsthilfeorganisationen bewertet werden. Andere berichten, dass eher kleinere Projekte nicht oder kaum noch genehmigt werden. Ferner berichten einige Organisationen, dass wegen der „exklusiven“ Förderung größere Projekte nur noch sehr schwer möglich wären.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass bei umfangreicheren Projekten der Zeitraum „Kalenderjahr“ problematisch ist. Dies gilt insbesondere bei sehr späten Bewilligungen der Projekte. So erfolgen teilweise die Bewilligungen erst ab April und die Auszahlungen noch deutlich später, so dass für die Selbsthilfe kaum Planungssicherheit besteht.

In einigen Bundesländern werden bei Projektanträgen zu Veranstaltungen keine Reisekostenerstattungen akzeptiert.

Es wird ferner beanstandet, dass es keine einheitlichen Antragsformulare zur Landesförderung gibt und auch keine elektronisch verfügbaren Antragsunterlagen vorhanden sind.

Des Weiteren wurde kritisiert, dass immer wieder die gleichen Antragsunterlagen einzureichen sind, obwohl keine Veränderungen vorhanden sind. Von den Kassen wird nicht akzeptiert, dass nur Veränderungen von Sachverhalten neue Unterlagen notwendig machen.

Die Beschränkung der Förderung der Landesarbeitsgemeinschaften Selbsthilfe auf kassenindividuelle Förderung beschränkt deren Handlungsmöglichkeiten. Deshalb ist die Förderung auf die kassenartenübergreifende Förderung auszuweiten.

IV. Handlungsbedarf aus Sicht der Selbsthilfe

1. Transparenz

- Die Krankenkassen und ihre Verbände müssen zu Beginn der Förderperiode (Feststellung des Stichtages) klarstellen, in welchem Umfang sie Fördermittel in die kassenartenübergreifenden Gemeinschaftsfonds geben und welche Fördermittel für die kassenindividuelle Förderung in ihre Haushalte eingestellt sind.
- Es sind für alle Ebenen die Personen zu benennen, die für die kassenindividuelle Förderung bei den verschiedenen Krankenkassen und Verbänden zuständig sind und deren Kontaktadressen zu veröffentlichen.
- Falls für die kassenindividuelle Selbsthilfeförderung inhaltliche Schwerpunktbereiche vorgesehen sind, sind diese vor Beginn des Förderverfahrens zu veröffentlichen.
- Alle Krankenkassen und Krankenkassenverbände sollen zu einem festgelegten Zeitpunkt einmal jährlich im Internet Auskunft geben über die Verausgabung der in den Haushalt eingestellten Mittel getrennt nach Förderebenen und Fördersträngen.
- Die maßgeblichen Organisationen der Selbsthilfe sind auch bei der Vergabe der kassenindividuellen Selbsthilfeförderung zu beteiligen.
- Die Auszahlung der Mittel der Gemeinschaftsförderung sollte zukünftig frühzeitiger erfolgen. Nach der ersten Beratung können für die Anträge, für die eine Übereinstimmung zur Bewilligung besteht, die Fördermittel unmittelbar angewiesen werden. Die Beträge der übrigen Anträge, mit weiterem Klärungsbedarf, sind danach möglichst frühzeitig anzuweisen.

2. Umstellung der Kontoführung

- Zur Sicherstellung der genannten Transparenzanforderungen ist es unabdingbar, dass Krankenkassen und Krankenkassenverbände zu einer differenzierten Kontoführung übergehen. Gegebenenfalls müssen entsprechende gesetzliche Regelungen zur Kontoführung präzisiert bzw. geändert werden.

V. Resümee

Eine Grundidee des Gesetzgebers bei der Neuregelung der Selbsthilfeförderung der gesetzlichen Krankenkassen - die bessere Ausschöpfung der vorgeschriebenen Mittel - ist offenbar weitgehend erreicht. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Fördertransparenz und der Fördergerechtigkeit besteht aber noch Optimierungsbedarf.

BAG SELBSTHILFE e.V.
Dr. Martin Danner
0211 / 31006-0
www.bag-selbsthilfe.de

Der PARITÄTISCHE Gesamtverband e.V.
Achim Weber
030 / 246 36-321
www.paritaet.org

Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V.
Dr. Jutta Hundertmark-Mayser
030 / 31 10 89 80
www.dag-shg.de