

Förderung der Selbsthilfe im Aufgabenbereich Pflege in den Bundesländern

Stand der Umsetzung des § 45d Absatz 2 SGB XI

Die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V. hatte die Ziele und Maßnahmen des Pflegeversicherungsweiterentwicklungsgesetzes 2007 und hier vor allem die Möglichkeiten der Förderung der Selbsthilfestrukturen über § 45d SGB XI sehr begrüßt. Ein Auf- und Ausbau von Selbsthilfestrukturen (Selbsthilfegruppen, Selbsthilfeorganisationen und Selbsthilfekontaktstellen) dient der Förderung häuslicher Pflegearrangements und damit dem Auftrag der Förderung der ambulanten vor der stationären Versorgung. Selbsthilfe bedeutet, die eigenen Probleme und deren Lösung selbstbestimmt in die Hand zu nehmen und im Rahmen der eigenen Möglichkeiten aktiv zu werden. Gemeinschaftliche Selbsthilfe bedeutet, über den gegenseitigen Austausch Bewältigungsstrategien zum Umgang mit der eigenen Situation zu entwickeln. Mit dem Aufbau von Selbsthilfegruppen können häusliche Pflegearrangements erhalten und stabilisiert werden.

Mit dem Pflegeeneuausrichtungsgesetz (PNG) ist zum 1. Januar 2013 eine Neufassung des § 45d Absatz 2 SGB XI in Kraft getreten. Diese sieht vor, dass je Versichertem 0,10 EUR je Kalenderjahr verwendet werden zur Förderung und zum Auf- und Ausbau von Selbsthilfegruppen, Selbsthilfeorganisationen und Selbsthilfekontaktstellen, die sich die Unterstützung von pflegebedürftigen Menschen und von Personen mit erheblichem allgemeinen Betreuungsbedarf und von pflegenden Angehörigen zum Ziel gesetzt haben. Im Sinne des § 45c SGB XI werden diese Fördermittel der sozialen Pflegeversicherung, ergänzt um Mittel der privaten Pflegeversicherung, nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer aufgeteilt.

Mit dem *Zweiten Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften* (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II) vom 21. Dezember 2015 wurden die Voraussetzungen für eine Förderung der Selbsthilfe in der Pflegeversicherung noch einmal präzisiert. Der § 45d wird zukünftig ausschließlich die Förderung der Selbsthilfe regeln, die Absätze 2 und 3 des bisherigen § 45d bilden den neuen § 45d und regeln damit die Förderung der Selbsthilfe in einer eigenständigen Norm. Der Gesetzgeber hebt in der Gesetzesbegründung hervor, dass die Bedeutung der Selbsthilfe hierdurch unterstrichen werde. Eine inhaltliche Änderung wurde nicht vorgenommen. Auch bei der Durchführung der Förderung sind die Vorgaben des § 45c und das dortige Verfahren weiterhin anzuwenden. Diese Änderung aus dem PSG II tritt zum 1. Januar 2017 in Kraft.

Ein Ausbau der Selbsthilfemöglichkeiten könnte vielen Pflegebedürftigen und Pflegenden den Alltag erleichtern – tut es aber noch nicht

Die Anzahl pflegebedürftiger Menschen ist in den vergangenen Jahren enorm gestiegen. Hochrechnungen weisen auf eine weiter ansteigende Zahl pflegebedürftiger Menschen in den folgenden Jahren und Jahrzehnten. Sie werden vor allem von weiblichen Angehörigen gepflegt. Je nach Dauer und Intensität der Aufgabe kommen diese oft an die Grenzen der Belastbarkeit. Viele der Pflegenden fühlen sich allein gelassen, schlecht informiert über Hilfsmöglichkeiten und sind mit der Pflegesituation überfordert. Das Risiko, selbst zu erkranken, ist deutlich erhöht, eine Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit häufig nicht möglich. Ein großes Problem ist die zunehmende Isolation aufgrund der Pflegesituation, oft ist auch über die Pflegesituation hinaus andauernde Einsamkeit der Pflegenden zu verzeichnen.

Die Förderung der gemeinschaftlichen Selbsthilfe in dieser Lebenssituation ist eine wichtige und richtige Entscheidung des Gesetzgebers. Es besteht dringender Bedarf an einer sachgerechten und zielorientierten Unterstützung pflegender Angehöriger und Zugehöriger. Die finanzielle Förderung für den Auf- und Ausbau von Selbsthilfegruppen pflegender Angehöriger und Zugehöriger durch Selbsthilfeorganisationen und Selbsthilfekontaktstellen ist allerdings noch nicht ausgereift (Helms 2014). Eine Förderung aus Mitteln des § 45d SGB XI erfolgt nur komplementär zu einer Förderung durch die öffentliche Hand. Voraussetzung sind Richtlinien in den Bundesländern, mit denen die Fördermöglichkeiten für die gemeinschaftliche Selbsthilfe pflegebedürftiger und pflegender Menschen in den einzelnen Ländern geregelt werden.

NAKOS-Erhebung zur Fördersituation in 2013: nur wenige Bundesländer setzen die Selbsthilfeförderung nach § 45d SGB XI systematisch um

Trotz der gewachsenen gesellschaftlichen, gesundheits- und pflegepolitischen Bedeutung der gemeinschaftlichen Selbsthilfe in Deutschland gibt es keine legislativ gesicherte Selbsthilfeförderung durch die Bundesländer. Daher gibt es keine systematische Übersicht über die tatsächliche Förderpraxis der Bundesländer.

Mit einer Projektförderung durch das Bundesministerium für Gesundheit im Jahr 2014 konnte NAKOS nach längerer Pause erstmals wieder die Förderung der Selbsthilfe bei den zuständigen Ministerien aller Bundesländer erheben. Gegenstand der Befragung war die Förderung der wesentlichen Bereiche der Selbsthilfe im Jahr 2013. Dabei wurden auch Fördermittel im Sinne des § 45d Absatz 2 SGB XI erfragt. Darüber hinaus wurden die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Ministerien gebeten, die Fragebögen an andere selbsthilfefördernde Abteilungen oder Referate im Haus beziehungsweise an andere Ministerien in ihrem Bundesland weiterzuleiten. Die angeschriebenen

Ministerien aller Bundesländer beteiligten sich an der Befragung, die im Mai und Juni 2014 mit Hilfe eines elektronischen Formulars stattfand. Die Ergebnisse wurden in den NAKOS Studien veröffentlicht (NAKOS 2014).

	Haushaltstitel ausschließlich für Selbsthilfeförderung [Euro]	Explizit Selbsthilfeförderung aus Sammeltitel §§ 45c und 45d [Euro]	Gesamthaushalt zur Förderung gemäß §§ 45c und 45d (z.T. keine Trennung möglich) [Euro]	keine Selbsthilfeförderung in 2013
Baden-Württemberg				x
Bayern	23.800			
Berlin			750.000	
Brandenburg			65.500	
Bremen	118.937			
Hamburg	20.000			
Hessen			370.000	
Mecklenburg-Vorpommern		6.000	237.000	
Niedersachsen	150.000			
Nordrhein-Westfalen				x
Rheinland-Pfalz				x
Saarland				x
Sachsen		12.313	713.800	
Sachsen-Anhalt				x
Schleswig-Holstein				x
Thüringen				x
Gesamt nach Spalten	312.737	18.313	2.136.300	
Gesamt Selbsthilfe aus § 45	331.050			
Tabelle 1 Selbsthilfeförderung nach § 45 SGB XI durch die Bundesländer in 2013				Helms 2016

Das bereitgestellte bundesweite Fördervolumen für die gemeinschaftliche Selbsthilfe auf der Grundlage von § 45d Absatz 2 SGB XI betrug im Jahr 2013 insgesamt 331.050 Euro. Die Summe ergab sich zum einen aus den Haushaltstiteln der Bundesländer Bayern (23.800 Euro), Bremen (118.937 Euro), Hamburg (20.000 Euro) und Niedersachsen (150.000 Euro), welche explizit Mittel für die Förderung von Selbsthilfestrukturen eingestellt haben. Darüber hinaus sind hier Selbsthilfeförderungen aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern (6.000 Euro) und Sachsen (12.313 Euro) aus Sammeltiteln enthalten, weil uns mitgeteilt wurde, dass diese Summen explizit für Selbsthilfestrukturen zur Verfügung gestellt wurden. Insgesamt beliefen sich die Haushaltstitel für §§ 45c und 45d in Mecklenburg-Vorpommern auf 237.000 Euro und in Sachsen auf 713.800 Euro.

Zur Selbsthilfeförderung hinzu kommen Haushaltsmittel, die in den Bundesländern Berlin (rund 750.000 Euro), Brandenburg (65.500 Euro) und Hessen (370.000 Euro) in weiteren Sammeltiteln zur Verfügung gestellt wurden. Die Mittel im Land Berlin wurden für die Weiterentwicklung der Strukturen des Ehrenamtes und der Selbsthilfe eingesetzt, jedoch ebenfalls nicht getrennt ausgewiesen. Berlin bildet allerdings eine Ausnahme, denn hier werden Einrichtungen vom Typ einer Selbsthilfekontaktstelle für Aufgaben im Sinne der §§ 45c und 45d SGB XI gefördert, die *Kontaktstellen PflegeEngagement*.

Die Haushaltstitel dieser fünf Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Berlin, Brandenburg und Hessen) für die Weiterentwicklung von Pflegeangeboten und den Auf- und Ausbau von Strukturen des Ehrenamtes und der Selbsthilfe beliefen sich im Jahr 2013 auf mehr als 2 Millionen Euro. Diese mehr als 2 Millionen Euro sind nicht im Fördervolumen ausgewiesen, weil sie nicht explizit und ausschließlich für die Förderung von Strukturen der Selbsthilfe zur Verfügung standen. Eine Trennung der Haushaltstitel sollte in einigen Bundesländern ab dem Haushaltsjahr 2014 vorgenommen werden.

Sieben Bundesländer förderten die Strukturen der Selbsthilfe im Bereich Pflege 2013 (noch) nicht. Unter diesen kündigten Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz an, die Selbsthilfe im Bereich Pflege erst ab 2015 fördern und die dazu erforderlichen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen schaffen zu wollen. Die bisher ebenfalls nicht fördernden Bundesländer Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen hatten 2013 keine Richtlinie zur Förderung der Selbsthilfe gemäß § 45d Absatz 2 SGB XI und auch keine Absicht mitgeteilt, zukünftig Haushaltsmittel bereitzustellen. Schleswig-Holstein hatte keinen Haushaltstitel, jedoch eine geltende Richtlinie, welche eine Förderung der Selbsthilfe ermöglicht hätte.

Eine verschenkte Chance für Pflegebedürftige und Pflegende: Selbsthilfe wird als Unterstützungsmöglichkeit nicht oder sehr ungenügend wahrgenommen

Aufgrund der gesetzlichen Regelung in § 45d Absatz 2 SGB XI stand im Jahr 2013 für Angebote der Selbsthilfe im Ausgleichsfonds ein Budget von bundesweit insgesamt 7,944 Millionen Euro zur Verfügung. Länder und vor allem kommunale Gebietskörperschaften, die ihrer Aufgabe im Versorgungsbereich Pflege gemäß § 8 SGB XI eine hohe Priorität einräumen, hätten bei Einsatz entsprechender öffentlicher Haushaltsmittel plus Komplementärfinanzierung aus der gesetzlichen Pflegeversicherung bis zu 20 Cent pro Einwohner/in und über alle Bundesländer insgesamt 15,9 Millionen Euro zur Verfügung stellen können. Die tatsächlich für die Selbsthilfeförderung bereitgestellte und verausgabte Summe spiegelt diese Möglichkeit zum Aus- und Aufbau von Selbsthilfestrukturen im Pflegebereich nicht im Mindesten wider.

Schon die ausgewiesenen Summen in den Haushalten der explizit Selbsthilfe fördernden Bundesländer lagen für das Jahr 2013 mit 6.000 bis 150.000 Euro weit unter den Volumina, welche mit Kofinanzierung aus dem Ausgleichsfonds möglich gewesen wären. Noch deutlicher wird der Abstand zwischen Möglichkeiten und Umsetzung bei Betrachtung der tatsächlichen Auszahlungen. Das Bundesversicherungsamt veröffentlicht jährlich in seinem Tätigkeitsbericht die Anzahl der Anträge und des Volumens für Angebote der Selbsthilfe auf der Grundlage von § 45d Absatz 2 SGB XI einschließlich der Modellvorhaben. Auf die für das Jahr 2013 vom Bundesversicherungsamt erfassten 106 Anträge erfolgten Auszahlungen von knapp 470.000 Euro (Bundesversicherungsamt 2014, S. 43). Dabei handelte es sich sowohl um Anträge von Kommunen als auch um Anträge von Ländern. Die Erhebung der NAKOS bezog sich nur auf Fördertitel der Länder. Die Summen sind also nicht direkt vergleichbar, sie sind aber für das Jahr 2013 ein Beleg für zusammen 801.050 Euro, die mit Landesmitteln einschließlich der Kofinanzierung aus dem Ausgleichsfonds gemäß § 45d Absatz 2 SGB XI in Projekte und Maßnahmen der Selbsthilfe im Bereich Pflege geflossen sind – gegenüber 15,9 Millionen, die möglich gewesen wären.

Eine positive Entwicklung ist aber erkennbar. In seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2014 weist das Bundesversicherungsamt bereits 146 Anträge und eine Auszahlung in Höhe 808.000 Euro für Angebote nach § 45d Absatz 2 (einschließlich Modellvorhaben) aus (Bundesversicherungsamt 2015, S. 43). Es ist also davon auszugehen, dass im Jahr 2014 bundesweit mehr als 1,6 Millionen Euro für die Selbsthilfestrukturen im Bereich Pflege zur Verfügung standen. Das sind immerhin 10 Prozent der Mittel, die bei Ausschöpfung der Kofinanzierung über § 45d Absatz 2 SGB XI zur Verfügung stehen könnten...

Mit der bisher nur äußerst lückenhaften bundesweiten Umsetzung des § 45d Absatz 2 SGB XI nutzen die auf kommunaler und landesweiter Ebene Verantwortlichen für den Pflegebereich eine wichtige Möglichkeit der Selbsthilfe

pflegebedürftiger Menschen und ihrer Angehörigen im häuslichen Umfeld also immer noch nicht flächendeckend und auch noch lange nicht in dem möglichen Umfang. Dass dies ein Sparen am falschen Ende ist, zeigt sehr deutlich folgender Vergleich: wenn pflegebedürftige Menschen nicht mehr zuhause versorgt werden können, weil die pflegenden Angehörigen überfordert sind, müssen die örtlichen und / oder überörtlichen Sozialhilfeträger im Rahmen ihrer Pflichtaufgaben oftmals Hilfe zur Pflege gewähren, die im Durchschnitt deutlich höher ausfällt, als die Hilfe zur Pflege im ambulanten Bereich. Für die Unterstützung im stationären Bereich waren 2013 bundesweit 2,48 Milliarden Euro durch die Bundesländer aufzuwenden, für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 859 Millionen Euro. Mit einem Einsatz von „nur“ gut 7,9 Millionen Euro könnten die Länder einen Zuschuss in gleicher Höhe vom Ausgleichsfonds erhalten und damit die Unterstützungsstrukturen für die häusliche Pflege sinnvoll und zum Wohle der Betroffenen unterstützen mit dem Ziel der Vermeidung oder Hinauszögerung einer stationären Versorgung.

Akteure der Selbsthilfe sind sich einig: Selbsthilfe sollte im Bereich Pflege als Möglichkeit zur Alltagsbewältigung ernst genommen werden.

Bei einem vom Paritätischen Gesamtverband und der NAKOS am 5. Mai 2015 gemeinsam veranstalteten bundesweiten Fachtag¹ berichteten Vertreterinnen und Vertreter aus den Bundesländern auch von der Uneinheitlichkeit der Förderpraxis, dem hohen bürokratischen Aufwand sowie zu strenge und die Engagementform zu stark bindende Fördervoraussetzungen, die nicht die Vielfalt von Selbsthilfeaktivitäten abbilde. Anliegen aller Teilnehmenden war, dass die Förderung sich an den Bedürfnissen der pflegenden Angehörigen orientieren müsse: pflegende Angehörige seien eine außergewöhnliche Zielgruppe für Selbsthilfekontaktstellen, die in besonderer Weise „abgeholt“, zur Gruppenselbsthilfe motiviert und begleitet werden müssten. Pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen bräuchten verlässliche Strukturen und Anlaufstellen, um für gemeinschaftliche Selbsthilfe sensibilisiert und motiviert zu werden. Die Weiterentwicklung der Selbsthilfeförderung im Bereich Pflege müsse durch die Definition konzeptioneller Anforderungen befördert werden. Menschen in Pflege zu erreichen, zu ermutigen, ihre Selbsthilfepotenziale zu wecken und sie in ihrer Selbstorganisation zu unterstützen und zu begleiten, sei eine notwendige und wichtige Aufgabe auf kommunaler Ebene. Die Möglichkeiten der Förderung durch die sozialen und privaten Pflegekassen böten Chancen, die von den Ländern und Kommunen genutzt werden sollten. Wie oben beschrieben, werden die vom Ausgleichsfonds zur Verfügung gestellten Mittel bisher nur sehr wenig ausgeschöpft. Das liegt zum Teil an fehlenden Richtlinien / Verordnungen der Bundesländer, zum Teil an der fehlenden finanziellen oder ideellen Unterstützung durch die Kommunen, aber zum Teil auch an den rudimentären Antragszahlen. Ein erfolgversprechender An-

trag durch Selbsthilfekontaktstellen und andere Selbsthilfestrukturen setzt die Befassung mit spezifischen Methoden und Erfordernissen der Selbsthilfeunterstützung im Umfeld von Pflege voraus. Das hatte auch der gemeinsame Fachtag vom Paritätischen Gesamtverband und der NAKOS im Mai 2015 herausgearbeitet. Voraussetzung ist ebenfalls, dass Wissen über die Fördermöglichkeiten des SGB XI vorhanden ist. Notwendig ist auch die Verfügbarkeit von geeigneten Maßnahmen, die „die Lebenssituation von Pflegebedürftigen sowie deren Angehörigen und vergleichbar Nahestehenden verbessern“ helfen. Um das erforderliche Wissen generieren, Konzepte erstellen, bestehende Projekte in anderen Bundesländern kennenlernen und Maßnahmen entwickeln zu können, bedarf es einer fachlichen Unterstützung der örtlichen und landesweit tätigen Selbsthilfestrukturen. Diese Unterstützung könnte durch die jeweilige Bundes- oder Landesorganisation gegeben werden. Für die Selbsthilfekontaktstellen ist das zum Beispiel auf Bundesebene die Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V. Eine Fördermöglichkeit von Organisationen oder Institutionen der Selbsthilfe auf Bundes- oder Landesebene besteht gegenwärtig allerdings nicht. Ein weiterer leider bestehender Mangel in der Regelung des § 45d Absatz 2 SGB XI.

Anmerkung

1 Hundertmark-Mayser, Jutta: Bei Selbsthilfeförderung für Pflegende besteht noch erhebliches Entwicklungspotenzial. Kurzbericht von dem Fachtag „Selbsthilfe und Selbsthilfeförderung für Pflegende“ des Paritätischen Gesamtverbandes und der NAKOS am 5. Mai 2015 in Berlin. Im Internet unter <http://www.nakos.de/aktuelles/nachrichten/key@3125>; Die vollständige Tagungsdokumentation finden Sie im Internet unter <http://www.der-paritaetische.de/index.php?id=3927>; Zugriffe am 1.3.2016

Literatur

Bundesversicherungsamt (BVA): Tätigkeitsbericht 2014. Bonn 2015. Im Internet unter <http://www.bundesversicherungsamt.de/service/publikationen.html>; Zugriff am 1.3.2016

Bundesversicherungsamt (BVA): Tätigkeitsbericht 2013. Bonn 2014. Im Internet unter <http://www.bundesversicherungsamt.de/service/publikationen/archiv.html>; Zugriff am 1.3.2016

Helms, Ursula: Geld ist nicht alles, aber ohne Förderung geht es auch nicht. Selbsthilfeengagement von pflegenden Angehörigen braucht Unterstützung. In: Selbsthilfegruppenjahrbuch 2014. Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen (DAG SHG) e.V. (Hrsg.). Gießen 2014, S. 109-116.

NAKOS – Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (Herausgeber): Selbsthilfeförderung durch die Bundesländer in Deutschland 2013. NAKOS Studien: Selbsthilfe im Überblick 4. Berlin 2014

Ursula Helms ist Geschäftsführerin der Nationalen Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS).