



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
20(14)83(6)
gel. VB zur öffent. Anh. am
01.03.2023 - UPD
27.02.2023

Berlin, 24.02.2023

Stellungnahme

der

UPD Patientenberatung Deutschland gGmbH (UPD)

Tempelhofer Weg 62, 12347 Berlin

Gesetzesentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch – Stiftung
Unabhängige Patientenberatung Deutschland**

BT-Drucksache 20/5334



Vorbemerkung

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat das Ziel, die Unabhängige Patientenberatung Deutschland (kurz: UPD) als rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts neu aufzustellen und zu verstetigen. Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) soll zur Errichtung und Finanzierung der Stiftung verpflichtet werden.

Zentrales Vorhaben des Gesetzesentwurf ist es, die Unabhängigkeit der zu gründenden UPD-Stiftung und die Kontinuität des Beratungsangebots sicherzustellen. Der Entwurf enthält dazu zahlreiche Vorgaben für die Stiftungssatzung, die vom GKV-Spitzenverband als Stifter im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zu erstellen ist. Zweck der Stiftung soll die Bereitstellung eines unabhängigen, qualitätsgesicherten und kostenfreien Information- und Beratungsangebots in gesundheitlichen und gesundheitsrechtlichen Fragen für Patientinnen und Patienten ab dem 01.01.2024 sein. Das Stiftungsangebot soll darauf abzielen, die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten in Deutschland sowie die Patientenorientierung im Gesundheitswesen zu stärken. Zum gesetzlichen Auftrag der Stiftung soll außerdem gehören, der Politik sowie den Akteurinnen und Akteuren des Gesundheitswesens mögliche Problemlagen im Gesundheitssystem aufzuzeigen.

Stellungnahme

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf beabsichtigte Verstetigung der UPD ist ein richtiger und überfälliger Schritt. Das nicht nachhaltige bisherige Modell aus wiederkehrenden Neuausschreibungen mit wiederholtem Ab- und Aufbau des Beratungsangebots wird damit beendet. Auch die deutliche Anhebung des Budgets von bisher neun auf zukünftig 15 Millionen Euro ist begrüßenswert. Der finanzielle Spielraum der zukünftigen UPD für die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags und den Auf- und Ausbau neuer Informations- und Beratungskanäle wird damit deutlich größer. Der vermehrte Fokus auf digitale Beratungskanäle ist angesichts der technologischen Möglichkeiten und aus der Corona-Pandemie zu ziehenden Lehren angemessen.

Die Gründung der geplanten Stiftung und der Übergang des Beratungsangebots von der bestehenden UPD Patientenberatung Deutschland gGmbH auf die zukünftige Stiftung werden allerdings auf große rechtliche und praktische Hindernisse stoßen. Mit dem vorliegenden Entwurf wird aller Voraussicht nach ein erneuter Verlust von Beratungskompetenz und Beratungsstrukturen und damit eine zeitlich nicht überschaubare Unterbrechung des Beratungsangebots eintreten. Seit der ersten Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 20.10.2022 ist wertvolle Zeit verstrichen, ohne dass konkrete



Schritte für einen geordneten Übergang der bestehenden Beratungsstrukturen und die Erstellung eines inhaltlichen Umsetzungskonzepts für die zu gründende Stiftung unternommen wurden. Das vom Bundesgesundheitsminister formulierte Ziel eines „nahtlosen“ Übergangs ist dadurch kaum noch erreichbar.¹

Allein die formaljuristischen Prozesse für die Einrichtung der Stiftung werden sich mindestens sechs, eher acht Monate hinziehen. Aber auch ein Plan für einen geordneten Übergang der jetzt vorhandenen – bewährten und qualitätsgesicherten – Beratungsstrukturen oder ein inhaltliches Konzept zur Gestaltung des Beratungsangebots ab 2024 liegen nicht vor. Damit droht genau das zu passieren, was mit dem Gesetzesentwurf eigentlich vermieden werden soll: Ein Abbau der qualitätsgesicherten Beratungsstrukturen, eine längere Unterbrechung des Beratungsangebots und ein anschließender zeit- und kostenintensiver Wiederaufbau. Für die Bekanntheit der UPD, die in der aktuellen Förderperiode auf 12% gesteigert wurde², wäre das eine negative Entwicklung. Für einen gelungenen Übergang und die Vermeidung eines Bruchs im Beratungsangebot muss daher jetzt sofort gehandelt werden. Eine geordnete Übernahme von etablierten personellen und fachlichen Ressourcen sowie Strukturen sollte dringend in die Überlegungen zur Bereitstellung eines Beratungsangebotes zum 01.01.2024 einbezogen werden.

Es sollte außerdem schon jetzt ein inhaltliches Umsetzungskonzept erstellt werden, das konkrete Aussagen zur Umsetzung der im Entwurf formulierten Anforderungen enthält. Aufgrund der knapp werdenden Zeit sollte die Ausarbeitung und Umsetzung des Umsetzungskonzepts außerdem nicht – wie aktuell vorgesehen – allein durch den Stiftungsvorstand erfolgen, der Stand Ende Februar erst noch vom ebenfalls noch zu besetzenden Stiftungsrat bestellt werden muss.

Im Detail:

1) Fehlende Übernahme von Beratungskompetenz und Beratungsstrukturen

Die zu gründende Stiftung verfügt voraussichtlich bis zum 01.01.2024 nicht über ausreichende personelle und materielle Ressourcen zur Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags. Wie oben ausgeführt, ist das Ziel eines naht- und bruchlosen Übergangs von der UPD gGmbH in die zukünftige Stiftung in der verbleibenden Zeit aktuell nicht erreichbar.

Erreichen lässt sich das formulierte Ziel innerhalb des verbleibenden begrenzten

¹ Vgl. Stenografischer Bericht 82. Sitzung des Deutschen Bundestags am 26.01.2023, S.9770

² Vgl. Umfrage KANTAR 2022



Zeitrahmens nur, wenn entweder bereits in naher Zukunft neue Strukturen parallel zur gegenwärtigen UPD errichtet werden, oder wenn die Stiftung die bereits bestehenden Beratungsstrukturen größtenteils übernimmt und im Rahmen der Stiftung weiterentwickelt. Erstere Lösung würde zu erheblichem finanziellem und logistischem Mehraufwand führen. Eine zeitweise Doppelfinanzierung wurde bisher kategorisch abgelehnt und erscheint wenig praktikabel. Bezüglich der zweiten Lösung soll laut dem vorliegenden Entwurf aber nur die Übernahme einzelner Mitarbeiter sowie von Konzepten und Materialien „geprüft“ werden. Das genaue Vorgehen und die dafür notwendige Zeitplanung bleiben aber unklar und juristisch nicht nachvollziehbar. Der Gesetzesentwurf sollte daher überarbeitet werden, um einen geordneten Übergang mit einer Übernahme der qualifizierten Beraterinnen und Berater und der qualitätsgesicherten Beratungsstrukturen sowie mit klaren Zuständigkeiten und einem klaren zeitlichen Ablauf zu ermöglichen.

Die Gesellschafter der UPD haben daher bereits im Sommer 2022 die Überführung der bestehenden UPD gGmbH bzw. der Geschäftsanteile in die zu gründende Stiftung angeboten. Die Möglichkeit der Überführung von Geschäftsanteilen wird im Rahmen der anstehenden Anhörung nochmals ausgesprochen werden, denn so könnte eine Kontinuität des qualitätsgesicherten Beratungsangebots sichergestellt werden.

Sollte sich die Errichtung der geplanten Stiftung weiter verzögern wäre auch ein zeitlich klar definierter Weiterbetrieb über den 31.12.2023 hinaus denkbar – bei Schaffung des notwendigen rechtlichen Rahmens.

2.1) Übernahme des qualifizierten Beratungspersonals ist nicht gewährleistet

Dem vorliegenden Gesetzesentwurf zufolge soll das zukünftige Stiftungspersonal in der Lage sein, qualitätsgesicherte Information und Beratung anbieten sowie Problemlagen im Gesundheitssystem erkennen und an relevante Stellen kommunizieren können. Ein Teils des Personals soll eine hohe Vernetzung mit Institutionen aus dem Gesundheitswesen in den jeweiligen Regionen vorweisen können. Fachlich qualifiziertes, motiviertes und in der Beratung von Menschen mit oft existenziellen Problemen erfahrenes Personal ist grundsätzlich schwer auf dem Arbeitsmarkt zu akquirieren. Sollten zeitnahe Perspektiven für das bestehende Beratungspersonal ausbleiben und es sogar zu einem Bruch im Beratungsangebot ab dem 01.01.2024 kommen, steht der zukünftigen Stiftung ein langwieriger und kostenintensiver Personalaufbau bevor. Die über die Jahre aufgebaute, auf die Aufgaben der UPD zugeschnittene Beratungskompetenz geht im Laufe diesen Jahres unwiderruflich verloren. Auch die mit der unabhängigen wissenschaftlichen Evaluation der UPD beauftragte Prognos AG konstatiert dazu in ihrem Abschlussbericht: „Die Qualifikation



des Personals, die überwiegend langjährige Beratungserfahrung der Mitarbeitenden sowie die umfangreichen Einarbeitungs- und Fortbildungsmaßnahmen schaffen Voraussetzungen für eine hohe Informations- und Beratungsqualität der UPD und stärken ihre Neutralität und Unabhängigkeit.“³

Das Beratungsteam, dessen Arbeit und persönlicher Einsatz vor allem während der Pandemie über Parteigrenzen hinweg von der Politik vielfach gelobt wurde, sieht sich nun mit einem drohenden Arbeitsplatzverlust konfrontiert. Durch die aktuelle unsichere Situation und die zunehmend verrinnende Zeit droht eine Kündigungswelle in der Belegschaft, so dass selbst die Übernahme von nur einzelnen Mitarbeitenden in die neue Struktur unwahrscheinlich wird. Eine Lösung, die das qualifizierte Beratungsteam mit einbezieht, wäre ein sowohl fachlich und organisatorisch folgerichtig wie sozial angemessener Schritt

Ganz grundsätzlich wäre eine ausbleibende Übernahme eines großen Teils des Personals nach dem engagierten Einsatz des UPD-Beratungsteams auch während der Pandemie und anderslautenden Absichtserklärungen durch die Politik ein fatales Signal. Nicht zuletzt der Bundesgesundheitsminister selbst hat sich im Rahmen der Bundestagsdebatte zum Gesetzesentwurf am 26.01.2023 dafür ausgesprochen, „all die guten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die jetzt in der UPD mitgearbeitet haben, wenn irgend möglich in die neue Struktur [zu] überführen“.⁴

Eine mögliche Übernahme und Integration des Personals muss – wie oben erläutert – im Rahmen eines möglichst zeitnah zu erstellenden Übergangsplan organisiert werden. Die notwendige Aufbauarbeit sollte spätestens ab dem Sommer und entsprechende Angebote an Mitarbeitende spätestens ab dem dritten Quartal 2023 gemacht werden.

2.2) Erhalt des aufgebauten Beratungswissens ist ohne kontinuierliche redaktionelle Aktualisierung und Qualitätskontrolle nicht gewährleistet

Zu den Beratungsressourcen der UPD gehört auch das langjährig aufgebaute, qualitätsgesicherte hausinterne Wissensmanagement-System (UPD-Wiki). Dieses ist allen Beraterinnen und Beratern zugänglich und stellt die Grundlage der Information und Beratung von Ratsuchenden dar. Das Wiki enthält unter anderem FAQs aus dem gesamten Beratungsspektrum sowie Unterstützungselemente wie Beratungshilfen und Checklisten. In qualitätsgesicherten Dokumenten sind Beratungsprozesse geregelt, um eine gut erreichbare, einheitliche und patientenzentrierte Beratung zu gewährleisten. Auch die Einarbeitung und Schulung der Beraterinnen und Berater geschieht über das UPD-Wiki.

³ Vgl. Prognos: Evaluation der Unabhängigen Patientenberatung. Endbericht., S.188.

⁴ Vgl. Stenografischer Bericht 82. Sitzung des Deutschen Bundestags am 26.01.2023, S.9770.



Darüber hinaus hat die UPD ein umfangreiches Angebot an laienverständlichen Patienteninformationen, Broschüren und Musterschreiben erstellt, die ratsuchenden Menschen auf der UPD-Website angeboten werden und den Anforderungen der Gute Praxis Gesundheitsinformation genügen.

Die Wissens Elemente werden derzeit von einem achtköpfigen Redaktionsteam kontinuierlich erweitert, geprüft und aktualisiert. Damit werden die Korrektheit und Aktualität der Beratungsinformationen auch bei akuten Lagen wie der Pandemie gewährleistet. Eine Diskontinuität der redaktionellen Bearbeitung und Überwachung führt dazu, dass das Wiki die notwendige Aktualität verliert und damit keinen Nutzen mehr hat.

Darüber hinaus verfügen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der UPD über umfassende Erfahrung im Umgang mit Daten aus Beratungsgesprächen sowie statistischen Erhebungen, die für das Erkennen und Kommunizieren von Problemlagen im Gesundheitswesen unabdingbar sind. Dazu gehört auch die inhaltliche Erstellung und Produktion des jährlichen Monitor Patientenberatung. Da die UPD auch in Zukunft auf Basis der Beratungserfahrung Problemlagen identifizieren und zurückmelden soll, würde ein Verlust dieser Kenntnisse und Erfahrungen eine schwere Hypothek für die Rückmeldefunktion der zukünftigen UPD darstellen. Aufgebaute Rückmeldekanäle etwa mit dem Bundesministerium für Gesundheit oder dem Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) würden ersatzlos wegfallen. In der Vergangenheit wurden über diese Kanäle unter anderem die Schließung der „Krankengeldlücke“⁵ oder die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf Kostenerstattung bei Verhinderungspflege nach dem Tod des Pflegebedürftigen erreicht.⁶

2.3) Erhalt bestehender Kooperationen und Netzwerke ist nicht gewährleistet

Gemäß des vorliegenden Entwurfs soll die UPD-Stiftung als „gut vernetzte Stelle“ Patientinnen und Patienten bei Bedarf im Sinne ihrer Lotsenfunktion an geeignete Institutionen weiterverweisen.

Die UPD hat über die Jahre institutionelle Beziehungen zu verschiedensten Einrichtungen der Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB), Sozialverbänden, Volkshochschulverbänden, Anbietern von Gesundheitsberatung und -informationen (Krebsinformationsdienst, gesundheitsinformation.de, gesund.bund.de), Patientenfürsprecher-Organisationen, Selbsthilfekontaktstellen, wissenschaftlichen Verbänden und Universitäten, Behörden sowie politischen Akteurinnen und Akteuren im Gesundheitswesen und angrenzenden Bereichen gepflegt. Ein Verlust des Personals würde

⁵ Bei der „Krankengeldlücke“ konnte es durch eine nicht lückenlos festgestellte Arbeitsunfähigkeit zur sofortigen Streichung des Krankengelds durch die Krankenkasse und damit den Entzug der Lebensgrundlage für Betroffene kommen.

⁶ FN Monitor 2021, 4.1.1. S. 89, Pflege



auch mit dem Wegfall der etablierten Netzwerke und der aufgebauten Kooperationen einhergehen. Die entsprechenden Netzwerke und Kooperationen müssten dann hohem Ressourceneinsatz wieder von Grund auf neu aufgebaut werden. Viele Einrichtungen im Gesundheits- und Sozialwesen verlassen sich auf die Unabhängige Patientenberatung und ihr breites Beratungsspektrum, da sie ihrerseits Menschen an die UPD verweisen.

3) Organisatorischer Aufbau der Stiftung

Die vorliegende Version des Entwurfs sieht vor, dass der GKV-Spitzenverband als Stifter die Stiftungssatzung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit und im Benehmen mit dem Patientenbeauftragten der Bundesregierung erstellt. Das ist gegenüber dem vorherigen Entwurf eine begrüßenswerte Verbesserung. Unter der Maßgabe von Unabhängigkeit und Neutralität sollten dennoch zusätzliche wissenschaftliche Expertise sowie weitere relevante Akteurinnen und Akteure für die Erstellung der Satzung herangezogen werden. Genaue Befugnisse sowie die Entscheidungshoheit sollten genau definiert werden.

Die Besetzung des Stiftungsrats sollte um Personen aus der wissenschaftlichen Forschung zu Patientenberatung und Versorgungsforschung erweitert werden, um die inhaltliche Weiterentwicklung des Beratungsangebots zu unterstützen.

4) Fazit

Die Neuaufstellung der UPD als verstetigte Stiftung mit erhöhtem Budget ist zu begrüßen.

Das Fehlen eines Übergangsplans und eines inhaltlichen Umsetzungskonzepts wird zu einer Unterbrechung des Beratungsangebots und einem Verlust an qualitätsgesicherter Beratungskompetenz und Beratungsstrukturen führen. Die unsichere Situation bedeutet eine große Belastung für die Mitarbeitenden der UPD und wird zu einer erheblichen Mitarbeiterfluktuation führen. Es muss daher jetzt unverzüglich gehandelt werden, um eine Lücke im Angebot zu vermeiden und einen guten Start für die zukünftige Stiftung zu ermöglichen.

Die Schaffung und der Aufbau einer Stiftung, die zum 01. Januar 2024 für Bürgerinnen und Bürgern ein umfassendes Beratungsangebot mit qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung stellt und nahtlos an das bestehende Beratungsangebot anknüpft, ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht realistisch. Daher sollten aktiv andere Lösungsmöglichkeiten wie ein zeitlich klar definierter Weiterbetrieb der UPD über den 31.12.2023 hinaus oder der Übergang der bestehenden UPD in die Stiftung diskutiert werden.