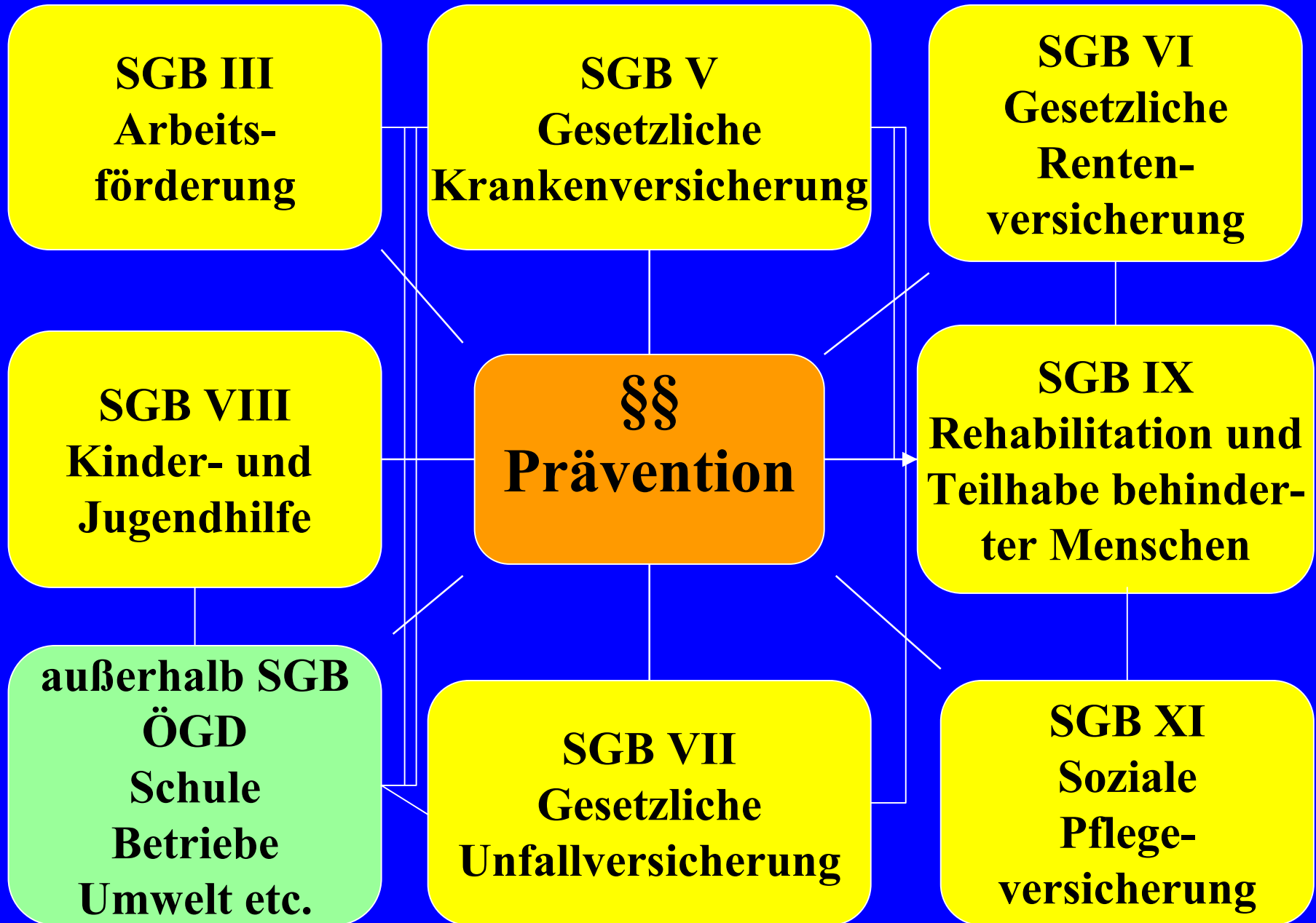


Prävention und Gesundheitsförderung in der deutschen Sozialgesetzgebung

PD Dr. Ulla Walter

Medizinische Hochschule Hannover
Abt. Epidemiologie, Sozialmedizin und
Gesundheitssystemforschung

Jahrestagung 2004 – Landesvereinigung für Gesundheit Nds.



Präventionsgesetz

- 2000 Gutachten Kommission Humane Dienste - Prävention in Deutschland (Walter, Schwartz)
- 2001 Pressekonferenz Opposition: Forderung nach Präventionsgesetz
- 2002 Aufnahme in Koalitionsvereinbarung
- 2002 ff Dt. Forum Prävention und Ges.förd.: Expertisen
- 2003 ff überparteiliche AG Präventionsgesetz (Fink)
 - Kassen: Forderungen an Präventionsgesetz
- 2003 Bundesrat: Aufforderung zur Erarbeitung
- 2004 GMG: Präventionsgesetz
- 2003 ff BMGS: Arbeit an Präventionsgesetz, nichtautorisiertes Eckpunktepapier
- 2004 Präventionsgesetz, Übersicht April, ? in Kraft

Expertisen im Auftrag des BMGS

Juristische Sicht (Seewald)

- Identifikation der Regelungen im SGB sowie in den Bereichen Schule und ÖGD
- Defizite und Hindernissen

Sozialmed. Sicht (Walter)

- Wahrnehmung und Umsetzung der rechtlichen Regelungen
- Angemessenheit in Bezug auf Transparenz und Zielorientierung

➤ Inwieweit besteht ein Harmonisierungs-, Ergänzungs- und Präzisierungsbedarf?

➤ Wie könnten bestehende Probleme überwunden werden?

Gliederung

- Vorgehen
- Ausgewählte Ergebnisse:
Begriffe
inhaltliche Verankerung und Umsetzung
Kooperationen
Finanzierung
- Konsequenzen für ein Präventionsgesetz

**SGB III
Arbeits-
förderung**

**SGB V
Gesetzliche
Krankenversicherung**

**SGB VI
Gesetzliche
Renten-
versicherung**

**SGB VIII
Kinder- und
Jugendhilfe**

**Analyse
der
Sozialgesetz-
bücher**

**SGB IX
Rehabilitation und
Teilhabe behinder-
ter Menschen**

**SGB VII
Gesetzliche
Unfallversicherung**

**SGB XI
Soziale
Pflege-
versicherung**

Analyse in den einzelnen Bereichen

- **Zugrundeliegende Struktur:** Ziel des SGB, Struktur, Kooperationen der Sozialversicherungsträger und beteiligten Einrichtungen
- **Abgrenzung:** rechtliche präventive Regelungen im engeren und weiteren Sinn
- **Verständnis der Prävention:** Begriffe, Definitionen, Tradition
- **Barrieren:** Umsetzung, Kooperationen etc.

Vorgehen

- **Analyse der Literatur**

u.a. „graue“ Literatur, Vereinbarungen, Stellungnahmen zu den Themen Prävention, Rehabilitation und Pflege für SVR 2001, Anhörungen zur Prävention im Bundestag

- (2) Schriftliche Stellungnahmen**

Ausgewählte Entscheidungsträger und Vertreter der Versorgungspraxis, insges. 21 Stellungnahmen

- (3) Leitfadengestützte Interviews**

Interviews mit Entscheidungsträgern bzw. Fachkräften mehrerer in einem Bereich tätiger Einrichtungen, 25 Interviews mit 32 Experten geführt, Dauer i.D. 73 Min. (min 40, max. 130 Min.)

Ergebnisse I - Begriffe

- Welche **Begriffe** werden in welchem Kontext verwendet?
- Inwieweit liegt ein einheitliches Verständnis vor?

Begriffe im SGB

Verwendete Begriffe:

- Prävention / Primäre Präv.
- Gesundheitsförderung
- Vorsorge
- Prophylaxe
- Früherkennung
- Verhütung/Vermeidung
- Vorbeugung
- Aufklärung
- Beratung
- (Gesundheits-)Fürsorge
- Arbeitsschutz
- Kinder- und Jugendschutz

Nicht verwendete Begriffe:

- Screening
- Sekundäre Prävention
- Tertiäre Prävention
- Gesundheitserziehung
- Hygiene
- Gesundheitsschutz

	SGB III	SGB V	SGB VI	SGB VII	SGB VIII	SGB IX	SGB XI
Prävention							
Primäre Prävention							
Vorsorge							
Früherkennung							
Verhütung/-meidung							
Vorbeugung							
Prophylaxe							
Gesundheitsförderung							
Beratung							
Aufklärung							

SGB III - Arbeitsförderung

- Prävention i.S. *Vermeidung* von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit > indirekter gesundheitsbezogener Bezug
- Wo direkter gesundheitsbezogener Bezug gegeben wäre (z.B. Berufsberatung, freie Förderung), nur implizit formuliert
- (Gesundheitsbezogene) Prävention als Begriff nicht genannt, aber potenziell stärker integrierbar

SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe

- Weder gesundheitsbezogene Prävention noch Gesundheitsförderung explizit in Aufgabenkatalog
- Verständnis Prävention: i.S. von Vermeidung von Erziehungsdefiziten und Gewährleistung einer stabilisierenden Sozialisation
- Prinzipiell wären gesundheitsbezogene Prävention stärker in Aufgabenfelder zu integrieren

Prävention – Definitionen/Ziele

- SGB VII Prävention, Rehabilitation, Entschädigung § 1
Aufgabe der Unfallversicherung ist es, ... mit allen geeigneten Mitteln *Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten ...*
- SGB IX Vorrang von Prävention § 3
Die Rehabilitationsträger wirken darauf hin, dass der *Eintritt einer Behinderung einschließlich einer chronischen Krankheit vermieden wird.*
- SGB XI Vorrang von Prävention und medizinischer Rehabilitation § 5
(1) Die Pflegekassen wirken bei den zuständigen Leistungsträgern darauf hin, dass frühzeitig alle geeigneten Leistungen der Prävention, der Krankenbehandlung und zur medizinischen Rehabilitation eingeleitet werden, um *den Eintritt von Pflegebedürftigkeit zu vermeiden.*

Prävention

- Ziele entsprechen der Definition von Prävention
- adaptiert an den spezifischen Fokus des jeweiligen SGB
- Kaskade: Prävention vor Reha vor Pflege

Primäre Prävention – Definition/Ziele

- **SGB V Prävention und Selbsthilfe § 20**

(1) ... Leistungen zur Primärprävention sollen den *allgemeinen Gesundheitszustand verbessern* und insbesondere einen Beitrag zur *Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen* erbringen. ...

➤ Prävention als Leistung im SGB V nur in § 20

Primäre Prävention – Definition/Ziele

- Krankheitsbezogene Definition der Prävention wird verlassen
- salutogen orientierte Zieldefinition (= Gesundheitsförderung)
- Erstmals gesetzliche Fixierung der Verringerung der sozial bedingten gesundheitlichen Ungleichheit

Gesundheitsförderung

- **SGB V § 20 Prävention und Selbsthilfe**

(2) Die Krankenkassen können den Arbeitsschutz ergänzende Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung durchführen...

- **SGB XI § 7 Aufklärung, Beratung**

Die Pflegekassen haben die Eigenverantwortung der Versicherten durch Aufklärung und Beratung über eine gesunde, der Pflegebedürftigkeit vorbeugende Lebensführung zu unterstützen und auf die Teilnahme an gesundheitsfördernden Maßnahmen hinzuwirken.

Gesundheitsförderung

- Aufnahme eines etablierten WHO-Konzeptes
- Gesetzliche Vervollständigung der Zusammenarbeit mit der Unfallversicherung
- Pflege: Konzept unklar

Prophylaxe

(Griech.: Vorsicht, sich vor etwas hüten)

- **SGB 5 Verhütung von Zahnerkrankungen (Gruppenprophylaxe) § 21**

Maßnahmen zur Erkennung und Verhütung von Zahnerkrankungen ... Untersuchung der Mundhöhle, Erhebung des Zahnstatus, Zahnschmelzhärtung, Ernährungsberatung und Mundhygiene ...

- **SGB 5 Verhütung von Zahnerkrankungen (Individualprophylaxe) § 22**

- Nur in §§ 21, 22 SGB V (Titel) genannt
- Sonst: Prävention, Verhütung, Erhaltung

Vorsorge

- **SGB V § 1 Solidarität und Eigenverantwortung**
... Die Versicherten sind für ihre Gesundheit mitverantwortlich; sie sollen durch eine gesundheitsbewusste Lebensführung, durch frühzeitige Beteiligung an gesundheitlichen Vorsorgemaßnahmen sowie durch aktive Mitwirkung an Krankenbehandlung und Rehabilitation dazu beitragen, den Eintritt von Krankheit und Behinderung zu vermeiden oder ihre Folgen zu überwinden.
- **SGB XI § 6 Eigenverantwortung**
Die Versicherten sollen durch gesundheitsbewusste Lebensführung, durch frühzeitige Beteiligung an Vorsorgemaßnahmen ... beitragen, Pflegebedürftigkeit zu vermeiden.
- **SGB V § 23 Medizinische Vorsorgeleistungen**
SGB V § 24 Medizinische Vorsorge für Mütter und Väter
SGB V § 107 Krankenhäuser, Vorsorge- und Reha-Einrichtungen

Subjektive Definitionen

- *„Also Sie- also wirklich echte Prä- Sie meinen jetzt nicht Vorsorgeleistungen, also Früherkennung, sondern Prävention? Also echte Prävention?“*
(Hausarzt)
- *„Gesundheit zu fördern, da ist das Wort Gesundheit im Prinzip nicht richtig angesetzt, denk ich. Bei dem Klientel, was wir betreuen, das kriegen wir in den seltensten Fällen gesund.“* (Pflegekraft)

Zwischenfazit I - Begriffe

- Verständnis gesundheitsbezogener Prävention nicht in allen Sozialgesetzbüchern gegeben
 - Nebeneinander verschiedener Begriffe, nicht klar abgegrenzt und nicht einheitlich verwendet
 - Unterteilung der Prävention nach Caplan ansatzweise verwandt (Primärprävention, Früherkennung)
-
- Angleichung der Begriffe
 - Interdisziplinärer Diskurs über Präventionsverständnis
 - Ausfüllung mit spezifischen Inhalten der Bereiche
 - Handlungsorientierung, Qualifizierung

Ergebnisse II – Verankerung und Umsetzung

- Inwieweit ist Prävention/Gesundheitsförderung inhaltlich **verankert**?
- Wie wird diese **umgesetzt**?

(Gesundheits-)Prävention in der Arbeitsförderung

- Kaum gesundheitspräventive Maßnahmen
- Gesundheitspräventive Potenziale in der Berufsberatung kaum Bedeutung beigemessen (erst ansatzweise Modellprojekte)
- Keine gesundheitspräventiven Fragen im Profiling bei Langzeitarbeitslosigkeit
- Sensibilisierung der Mitarbeiter erforderlich

Kinder- und Jugendhilfe

- Gesundheit als Thema der täglichen Arbeit kaum präsent (Familienförderung, Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit)
- Problem: ungenügender Ausbildungsstand der Erzieher im Bereich Prävention/Gesundheitsförderung
- Kein übergreifendes Projekt wie health promoting schools
- Kaum Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Gesundheitsbereich (Ausbildung und Praxis)
- Insgesamt Möglichkeiten der Stärkung der Gesundheit nicht ausgeschöpft

Krankenversicherung - Primärprävention

- pos.: Mundgesundheit, trotz Einigkeit ressourcenbasierte Auseinandersetzungen um professionelle und institutionelle Zuständigkeiten
- Primärprävention: nur zögerliche Umsetzung, sukzessive Ausgabensteigerung ab 2000
- große Unterschiede zwischen Kassen, Problem: Wettbewerb, wenig Kooperationen zwischen Kassen
- qualitäts- und strukturverbessernde Maßnahmen dienen eher Profilbildung und tragen bislang wenig zur gezielten Gesamtversorgung
- keine systematische Einbindung von Ärzten

Krankenversicherung - Früherkennung

- Check-up und Krebsfrüherkennung entsprechen z.T. nicht internationalen Empfehlungen (Bsp. Prostatakrebs, Zervixkarzinom)
- Überprüfung Testqualität, Wirksamkeit der Screeningdiagnostik, Akzeptanz, Durchführungsqualität
- fehlende Begleitevaluation
- kein gezieltes Einladungssystem

Unfallversicherung

- Neuerungen des Arbeitsschutzes und Anpassung des SGB VII 1996: deutliche Ausweitung der Aufgaben zur Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren -> Ausweitung Personal und neue Disziplinen
- dennoch stark geprägt vom traditionellen Verständnis des Arbeitsschutzes, erweitertes Verständnis setzt sich erst allmählich durch
- weiterhin Defizit: psychische Belastungen

Rehabilitation

- 2001: Bündelung der Reha-Leistungsgesetze der GUV, GKV, GRV, Arbeitsförderung, Kinder- und Jugendhilfe
- Gesetzlicher Mangel: nicht Einbezug der Pflegeversicherung in die Trägerschaft der Reha
- Probleme: Missverhältnis zw. Bedarf und Inanspruchnahme, frühzeitige Erkennung, Nachsorge

Pflegeversicherung

- Problem Pflege: Hinwirkung auf andere Leistungsträger - ohne das andere Leistungsträger Interesse haben -, kein eigenes präventives Leistungsgesetz in der Pflege (außer: Schulungskurse für Angehörige)
- **Prinzip Prävention vor Reha vor Pflege ist obsolet**
- Einteilung in Pflegestufen kein präventiver Anreiz
- Probleme in Umsetzung (Zeitbudget, Qualifizierung, mangelnde Akzeptanz durch Wahrnehmung als „letztes Glied in der Versorgungskette“)

Zwischenfazit II – Umsetzung

- heterogene Tradition, mit unterschiedlicher Differenzierung umgesetzt
- z.T. Veränderungen und Konkretisierungen in rechtlichen Einzelregelungen bzw. z.T.explicite Aufnahme erforderlich
- Gesetzbücher ohne präventiv wirksame Leistungsgesetze ergänzen
- Ex-ante und/oder ex-post-Evaluation
- Zusammenführung und Nutzung von Daten
- Übernahme von Modellprojekten in Regelversorgung

Ergebnisse III - Kooperationen

- Wie sind **Kooperationen** geregelt?
- Inwieweit fördern bzw. hemmen diese Regelungen die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Trägern?

Verpflichtungen zur Kooperation

- Verpflichtungen zur Kooperation sind unterschiedlich geregelt.
Erfolgreiche Umsetzung und Weiterentwicklung, wenn eindeutige funktionsbezogene Vorgaben vorhanden sind
(z.B. Gruppenprophylaxe Zahngesundheit, Zusammenarbeit GKV-GUV)
- kaum übergreifende freiwillige Rahmenvereinbarungen (strategische Allianzen)
- die bloße Möglichkeit von Kooperationen reicht nicht aus

Zwischenfazit III - Kooperationen

- Definition von Aufgabefeldern und Zuschreibungen von Verantwortlichkeiten für einzelne Akteure
- Benennung von Zielen, Art und Verpflichtungen der Zusammenarbeit
- Identifikation weniger, aber zentraler Kooperationen, wo deutliche Synergieeffekte erwartet werden

Ergebnisse IV - Finanzierung

- Welche Probleme ergeben sich bei der Finanzierung?

Probleme Finanzierung

- **Intransparenz:**
oft mehrere Kostenträger beteiligt -> für die Nutzer und Institutionen selbst stellen die z.T. wenig transparenten und nicht immer logisch ableitbaren Zuständigkeiten ein erhebliches Problem dar
- **Divergenz Investoren und finanzielle Gewinner der Prävention:**
verhindert ein verstärktes Engagement

Zwischenfazit IV - Finanzierung

- Regelung der Finanzierung dringend erforderlich.
- Zur Förderung kooperativ auszuführender präventiver Maßnahmen sollten vermehrt gemeinsame Förderpools geschaffen werden.

Präventionsgesetz – Rahmenbedingungen für mehr Prävention

- Deutliche Schwerpunktsetzung,
politische Steuerung und
Rahmen auf Bundesebene erforderlich,
sonst Gefahr der Verzettelung und Konsens
auf kleinsten gemeinsamen Nenner

SGB III
Arbeits-
förderung

SGB V
Gesetzliche
Krankenversicherung

SGB VI
Gesetzliche
Renten-
versicherung

SGB VIII
Kinder- und
Jugendhilfe

§§
Präventions-
gesetz

SGB IX
Rehabilitation und
Teilhabe behinder-
ter Menschen

außerhalb SGB
ÖGD
Schule
Betriebe
Umwelt etc.

SGB VII
Gesetzliche
Unfallversicherung

SGB XI
Soziale
Pflege-
versicherung

**SGB III
Arbeits-
förderung**

SGB V

**SGB VI
Gesetzliche
Renten-
versicherung**

**SGB VII
Kinder- und
Jugendhil**

**Zentraler und
dauerhafter
Stellenwert
einer nachhaltigen
Prävention
in Deutschland**

**SGB IX
Rehabilitation und
Arbeitsaufnahme behinder-
ter Menschen**

**außerhalb SGB
ÖGD
Schule
Betriebe
Umwelt etc.**

**Gesetzliche
Unfallversicherung**

**SGB XI
Soziale
Pflege-
versicherung**