

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Kordula Schulz-Asche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/2812 –**

Stand der Anerkennung der Systemischen Therapie als Leistung der gesetzlichen Krankenversicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Immer mehr Menschen in Deutschland benötigen aufgrund einer psychischen Krise oder einer psychischen Störung Hilfe und Therapie. Der Anstieg an Patientinnen und Patienten in psychotherapeutischer Behandlung sowie die Zunahme bei den Anfragen für eine Psychotherapie in den letzten Jahren machen den steigenden Bedarf deutlich (vgl. Studie der Bundespsychotherapeutenkammer vom 11. April 2018: www.bptk.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/BPtK-Studien/Wartezeiten_2018/20180411_bptk_studie_wartezeiten_2018.pdf). Seit 1967 ist die Psychotherapie im Leistungskatalog des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) verankert. Seither werden gemäß der Psychotherapie-Richtlinie die Kosten für ambulante psychotherapeutische Behandlungen mit einem Richtlinienverfahren (Tiefenpsychologisch fundierte Psychotherapie und Analytische Psychotherapie, seit den 1980er-Jahren auch Verhaltenstherapie) durch gesetzliche Krankenkassen übernommen. Neben diesen Therapien wird die Systemische Therapie als ein weiteres psychotherapeutisches Verfahren insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und im stationären psychiatrischen Setting häufig eingesetzt. Sie gilt damit als eine Weiterentwicklung der frühen Familientherapie der 1950er- und 1960er-Jahre in den USA. Die Systemische Therapie integriert verschiedene Theorieansätze zur Erklärung der wechselseitigen psychischen Beeinflussung von Menschen sowie ihrer sozialen Umgebung. Der Wissenschaftliche Beirat Psychotherapie hat die Systemische Therapie erstmals 2008 in einem Gutachten überprüft und deren wissenschaftliche Anerkennung für einige Anwendungsbereiche bestätigt (vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates Psychotherapie (WBP) vom 14. Dezember 2008: www.wbpsychotherapie.de/page.asp?his=0.113.134.135). Im April 2013 wurde der Antrag auf Bewertung der Systemischen Therapie für Erwachsene durch den Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) auf den Weg gebracht. Das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) hat für bestimmte Indikationen Anhaltspunkte und Hinweise für einen therapeutischen Nutzen dieser Therapieform im Vergleich zu anderen Interventionen gesehen. Das Gutachten des IQWiGs liegt

dem G-BA seit Mai 2017 vor (vgl. Gutachten vom IQWiG vom 24. Mai 2017: www.iqwig.de/de/projekte-ergebnisse/projekte/nichtmedikamentoesse-verfahren/n14-02-systemische-therapie-bei-erwachsenen-als-psychotherapieverfahren.6247.html).

Der G-BA ist auf Grundlage des Gutachtens zur Nutzenbewertung dafür zuständig, sowohl die Kriterien der medizinischen Notwendigkeit als auch die Wirtschaftlichkeit in seinen Unterausschüssen zu evaluieren und eine Abstimmungsvorlage ins Plenum einzubringen. Die Frist nach § 135 SGB V sieht für die Methodenbewertung in der Regel eine Entscheidung innerhalb von drei Jahren vor. Diese Frist ist seit längerem abgelaufen. Darüber hinaus liegt mit dem Gutachten des IQWiGs die für die Entscheidung erforderliche Auswertung der wissenschaftlichen Erkenntnisse seit einem Jahr vor. Eine Entscheidung des Bundesausschusses steht noch immer aus. Neben der Systemischen Therapie überprüft der G-BA derzeit auch, ob die bereits zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherungen erbringbaren Psychotherapieverfahren nach den Kriterien der evidenzbasierten Medizin wirksam sind.

Vorbemerkung der Bundesregierung:

Der Leistungsanspruch der Versicherten gemäß § 27 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) schließt auch Psychotherapie ein. Die psychotherapeutischen Leistungen, die zu Lasten der gesetzlichen Krankenkassen erbracht werden können, sind vom Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) in seiner Psychotherapie-Richtlinie näher konkretisiert. Nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 der Psychotherapie-Richtlinie des G-BA ist für die Aufnahme eines Psychotherapieverfahrens in die Psychotherapie-Richtlinie zunächst die wissenschaftliche Anerkennung durch den Wissenschaftlichen Beirat Psychotherapie gemäß § 11 des Psychotherapeutengesetzes erforderlich. Diese liegt für die Systemische Therapie seit dem 14. Dezember 2008 vor. Die Systemische Therapie wurde vom Wissenschaftlichen Beirat Psychotherapie für den Bereich der Psychotherapie bei Erwachsenen sowie bei Kindern und Jugendlichen als Verfahren wissenschaftlich anerkannt. Der Fokus der Systemischen Therapie (die früher als Systemische Familientherapie bezeichnet wurde) liegt nach der Definition des Gutachtens auf dem sozialen Kontext psychischer Störungen. In die Therapie einbezogen werden Mitglieder des für die Patientin oder den Patienten bedeutsamen sozialen Systems.

Darüber hinaus ist nach § 19 Absatz 1 Nummer 2 der Psychotherapie-Richtlinie des G-BA der Nachweis von indikationsbezogenem Nutzen, medizinischer Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit mindestens in besonders versorgungsrelevanten Anwendungsbereichen der Psychotherapie-Richtlinie zu erbringen. Die Systemische Therapie gilt insofern als ein „neues“ Psychotherapieverfahren und darf in der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung grundsätzlich erst zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) angewandt werden, wenn der G-BA den Beschluss gefasst hat, sie in die Versorgung aufzunehmen. Denn in der ambulanten Versorgung stehen neue Methoden grundsätzlich unter einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gemäß § 135 Absatz 1 SGB V, d. h. der diagnostische oder therapeutische Nutzen, die medizinische Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit müssen zuvor durch den G-BA geprüft und insgesamt positiv bewertet worden sein, damit die neue Methode zu Lasten der GKV erbringbar ist.

Der G-BA hat in seiner Sitzung am 18. April 2013 den Antrag auf Bewertung des psychotherapeutischen Verfahrens „Systemische Therapie bei Erwachsenen“ gemäß § 135 Absatz 1 SGB V angenommen und das Beratungsverfahren gemäß

1. Kapitel § 5 der Verfahrensordnung des G-BA (VerfO) eingeleitet; der Unterausschuss Methodenbewertung (UA MB) wurde mit der Durchführung der Bewertung dieser Methode beauftragt. Mit Beschluss vom 21. August 2014 wurde das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) mit der Bewertung des Nutzens und Schadens des psychotherapeutischen Verfahrens „Systemische Therapie bei Erwachsenen“ beauftragt. Der entsprechende Abschlussbericht wurde vom IQWiG im Mai 2017 dem G-BA vorgelegt. Auf dieser Grundlage berät seitdem die zuständige Arbeitsgruppe Systemische Therapie in regelmäßigen Sitzungen. In den Beratungen bestehen dissente Auffassungen zur fachlichen Bewertung des Nutzens der Systemischen Therapie.

1. a) Welche Gründe sind der Bundesregierung bekannt, wieso die gemäß § 135 SGB V vorgesehene Entscheidungsfrist für den G-BA von sechs Monaten nach Vorlage der Bewertung des IQWiG zur Systemischen Therapie nicht eingehalten wurde?
- b) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus diesen Gründen?
- c) Wann rechnet die Bundesregierung mit einer Entscheidung?

Gemäß der hierzu vom G-BA eingeholten Auskunft war bereits mit der Beauftragung des IQWiG vom 21. August 2014 und der entsprechenden Auftragskonkretisierung festgestellt worden, dass die Bewertung der Systemischen Therapie als Psychotherapie-Verfahren (PT-Verfahren) aufgrund der Komplexität einen deutlich erhöhten Bewertungsaufwand darstellt. Der zuständige UA MB und die mit der Bearbeitung beauftragte Arbeitsgruppe Systemische Therapie haben den umfangreichen Abschlussbericht auf Plausibilität geprüft und am 13. Juli 2017 als eine Grundlage für die weiteren Beratungen angenommen (mit der Einschränkung, dass das IQWiG entgegen der Konkretisierungsvorgaben eine Übertragung von Indikationen auf Anwendungsbereiche bereits vorgenommen hat). Im weiteren Abwägungsprozess wird allerdings die Empfehlung des IQWiG derzeit von den im G-BA vertretenen Organisationen unterschiedlich wahrgenommen. Im UA MB hat man sich darauf verständigt, zur Lösung des Dissenses die Expertise der Fachöffentlichkeit einzubinden. Es soll in Kürze ein Stellungnahmeverfahren zu den unterschiedlichen Auffassungen mit den wissenschaftlichen Fachgesellschaften und den Heilberufekammern durchgeführt werden. Die zuständigen Gremien versuchen, den festgestellten Dissens durch Einbeziehung einer größeren Fachöffentlichkeit aufzulösen.

Nach Aussage im dritten Bericht des G-BA-Vorsitzenden gemäß § 91 Absatz 11 i. V. m. § 91 Absatz 2 Satz 13 SGB V an den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages vom 31. März 2018 sollen die Beratungen zur Systemischen Therapie voraussichtlich im März 2019 abgeschlossen sein.

2. Sind der Bundesregierung weitere Faktoren bekannt, die zur Verzögerung des Bewertungsverfahrens der Systemischen Therapie geführt haben bzw. weiterhin führen?

Wenn ja, welche?

Es erscheint nachvollziehbar, dass die Bearbeitung dieses komplexen Themas einer umfassenden Aufarbeitung der vorhandenen Evidenz und eines sorgfältigen Abwägungsprozesses bedarf. Das Ergebnis des beabsichtigten Stellungnahmeverfahrens mit der Fachöffentlichkeit im Hinblick auf den bestehenden fachlichen Dissens bleibt abzuwarten.

3. a) Hat das Bundesministerium für Gesundheit im Rahmen seiner Rechtsaufsicht im o. g. Verfahren Maßnahmen ergriffen bzw. wird es welche ergreifen, um die Einhaltung der Vorgaben gemäß § 135 SGB V einschließlich der dort vorgegebenen Frist durch den G-BA sicherzustellen und so weitere Verzögerungen zu verhindern?
- b) Wenn ja, welche Maßnahmen sind dies, und warum haben sie bislang nicht zum Erfolg geführt?
- c) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 3a bis 3c werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) begleitet im Rahmen der ihm obliegenden Rechtsaufsicht die Beratungen des G-BA. Von Seiten des BMG wurde an den UA MB appelliert, die Beratungen zügig zum Ende zu bringen, um eine zeitnahe Beschlussfassung herbeizuführen.

4. a) Welche Kriterien sind nach Ansicht der Bundesregierung dafür entscheidend, ob das Verfahren der Systemischen Therapie künftig als Richtlinienverfahren in den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung aufgenommen wird oder werden sollte?

Die Methodenbewertung von neuen Psychotherapieverfahren – wie hier der Systemischen Therapie – erfolgt nach den gesetzlichen Vorgaben des § 92 Absatz 6a, § 135 SGB V sowie den untergesetzlichen Normen der Verfahrensordnung und der Psychotherapie-Richtlinie des G-BA. Bewertungsmaßstäbe sind demnach Nutzen, medizinische Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die besonderen Vorgaben für Psychotherapieverfahren, insbesondere das sogenannte Schwellenkriterium.

Entsprechend 2. Kapitel 3. Abschnitt § 7 der VerfO des G-BA untergliedert sich das Methodenbewertungsverfahren in die sektorenübergreifende Bewertung des Nutzens und der medizinischen Notwendigkeit sowie der sektorspezifischen Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit im Versorgungskontext.

- b) Wäre es nach Ansicht der Bundesregierung zulässig, wenn Fragen der Bedarfsplanung die Entscheidung zur Aufnahme der Systemischen Therapie als Richtlinienverfahren beeinflussen würden (bitte begründen)?

Die einschlägigen rechtlichen Vorgaben zur Methodenbewertung von Psychotherapieverfahren sind eigenständig und weisen keinen Bezug zu den Ermächtigungsgrundlagen des G-BA für Richtlinien zur Bedarfsplanung auf. Daher werden bei der Bewertung der Systemischen Therapie keine weiteren Kriterien herangezogen als die in Antwort zu Frage 4a genannten.

- c) Wie wird aus Sicht der Bundesregierung sichergestellt, dass die Bewertung der Systemischen Therapie nur anhand der Kriterien des indikationsbezogenen Nutzens, der medizinischen Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit erfolgt und nicht auf Grundlage etwaiger Auswirkungen auf Sonderbedarfszulassungen bei der Bedarfsplanung?

Die Richtlinienbeschlüsse des G-BA sind dem BMG zur aufsichtsrechtlichen Prüfung nach § 94 SGB V vorzulegen. In diesem Rahmen prüft das BMG die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse.

5. a) Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Gründe, warum die Vorgabe, alle Richtlinienverfahren zu Psychotherapiemethoden parallel und gleichzeitig zu überprüfen, aufgehoben wurde (Beschluss des G-BA vom 17. Dezember 2015 über eine Änderung des Beschlusses vom 24. April 2008 zur Annahme des Antrags auf Überprüfung der Psychotherapie-Richtlinienverfahren)?

Die Methodenbewertung eines Psychotherapie-Richtlinienverfahrens (PT-RL-Verfahren) bezieht sich nicht auf eine einzelne Indikation, sondern erstreckt sich auf alle 13 in der Psychotherapie-Richtlinie aufgeführten Anwendungsbereiche, die ihrerseits zahlreiche Indikationen umfassen (so beinhaltet z. B. der Anwendungsbereich „Affektive Störungen“ die Indikationen „depressive Episoden“, „rezidivierende depressive Störungen“ sowie „Dysthymie“). Nach Auskunft des G-BA floss durch die parallele Überprüfung all dieser Anwendungsbereiche für die drei Richtlinienverfahren so viel Literatur in die Nutzenbewertungen ein, dass Update-Recherchen erforderlich wurden. Der UA MB hat im Jahr 2015 die von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung eingebrachte Prämisse, die Überprüfung der PT-RL-Verfahren parallel und gleichzeitig durchzuführen und zu einem gemeinsamen Abschluss zu bringen, vor dem Hintergrund der bereits sehr fortgeschrittenen Beratungsdauer von sieben Jahren kritisch gewürdigt. Es wurde festgestellt, dass gerade durch die angestrebte Gleichzeitigkeit der systematischen evidenzbasierten Überprüfung aller Verfahren der Psychotherapie-Richtlinie ein unverhältnismäßig hoher Mehraufwand durch regelmäßig erforderliche Update-Recherchen entsteht.

- b) Wann rechnet die Bundesregierung mit dem Abschluss der Überprüfungen?

Die Beratungen dauern im G-BA noch an.

- c) Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung in der Aufhebung, alle Richtlinienverfahren zu Psychotherapiemethoden parallel und gleichzeitig zu überprüfen, und stattdessen eine sukzessive Überprüfung vorzunehmen?

Nach Auskunft des G-BA soll mit der systematischen evidenzbasierten Überprüfung aller Verfahren der Psychotherapie-Richtlinie das Signal gesetzt werden, dass die in der psychotherapeutischen Versorgung verankerten Richtlinien-Verfahren zu Recht in der Versorgung angeboten werden, da sie dem Standard der Nutzenprüfung standhalten können. Vor diesem Hintergrund prüft der G-BA alle methodisch vertretbaren Vereinfachungen im Verfahren. Durch die fachliche Entscheidung des G-BA, die Überprüfung der Richtlinien-Verfahren sukzessive durchzuführen, könne nach Auffassung des G-BA durch Nutzung der gebündelten Ressourcen die Nutzenbewertung schneller zum Abschluss gebracht und das Erfordernis weiterer Literatur-Updates umgangen werden.

Aus Sicht des BMG ergeben sich hieraus im Rahmen der Rechtsaufsicht keine Bedenken.

6. Wie wird aus Sicht der Bundesregierung sichergestellt, dass bei der internen Überprüfung aller Richtlinienverfahren durch den G-BA dieselben Kriterien zur Anwendung kommen wie bei der Bewertung der Systemischen Therapie, die vom IQWiG vorbereitet wurde?

Die der systematischen evidenzbasierten Bewertung der Richtlinien-Verfahren zugrundeliegende Methodik unterscheidet sich grundsätzlich nicht von der im IQWiG angewendeten Methodik. Es gelten jeweils die gleichen gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben (siehe Antwort zu Frage 4a) für die Methodenbewertung.

7. Geht die Bundesregierung davon aus, dass der G-BA bei der Überprüfung der Richtlinienverfahren sowie auch bei künftigen Anträgen zur Methodenbewertung von psychotherapeutischen Verfahren dieselben methodischen Maßstäbe für die Bewertung von Nutzen, medizinischer Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zugrunde legen wird, wie beim aktuellen Methodenbewertungsverfahren zur Systemischen Therapie?

Hierzu wird auf die in der Antwort zu den Fragen 4a und 6 genannten gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben verwiesen.

Soweit künftige Anträge angesprochen werden, richtet sich deren Bewertung nach den jeweils gültigen rechtlichen Vorgaben.

8. Was wird die Bundesregierung als Rechtsaufsicht unternehmen, damit die gesetzlichen Fristen bei Methodenbewertungsverfahren gemäß § 135 SGB V künftig eingehalten werden, und welche Maßnahmen hat sie diesbezüglich gegenüber dem G-BA bereits ergriffen, und mit welchem Ergebnis?

Gemäß § 135 Absatz 1 Satz 5 SGB V ist das Methodenbewertungsverfahren in der Regel innerhalb von spätestens drei Jahren abzuschließen, es sei denn, dass auch bei Straffung des Verfahrens im Einzelfall eine längere Verfahrensdauer erforderlich ist. Mit der Einführung der pflichtgemäßen Berichterstattung an den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages und der Frist von drei Jahren für Methodenbewertungsverfahren im Jahr 2015 werden die meisten Verfahren in der Methodenbewertung inzwischen in der Regel in dieser Frist abgeschlossen. In Bezug auf die Methodenbewertung von Psychotherapie-Verfahren ist darauf hinzuweisen, dass diese sich regelhaft nicht auf eine Indikation bezieht, sondern auf 13 verschiedene Anwendungsbereiche, die ihrerseits eine Vielzahl von Indikationen umfassen, so dass die zu bewertende Literatur entsprechend umfangreich ist.

