

Gesundheitshilfe für Menschen ohne Krankenversicherung

Projektentwurf

entwickelt von Medinetz Hannover e.V. und Diakonisches Werk Hannover

Zusammenfassung

Für Menschen ohne Krankenversicherung in Niedersachsen bestehen aktuell große Hindernisse im Zugang zu einer medizinischen Versorgung. Dies führt zu vermeidbaren und zum Teil lebensbedrohlichen Krankheitsverläufen bei Betroffenen. Eine nicht adäquate Prävention und Versorgung von Infektionserkrankungen gefährden darüber hinaus die Gesundheit anderer Menschen unserer Gesellschaft, wie die Entwicklungen um die COVID-19 Pandemie zurzeit drastisch verdeutlichen. Um nicht krankenversicherten Menschen eine Gesundheitsversorgung zu ermöglichen und Infektionswege einzudämmen, soll mit dem Diakonischen Werk Hannover als Träger eine Gesundheitshilfe in Form einer Beratungs- und Vermittlungsstelle in Hannover eingerichtet werden. Das Projekt soll erstens als Clearingstelle dienen, um den Zugang zur gesundheitlichen Regelversorgung für Hilfesuchende zu prüfen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf einer engen Kooperation mit existierenden Strukturen.

Zweitens soll Menschen ohne Zugang zur Regelversorgung eine zumindest elementare medizinische Versorgung ermöglicht werden, indem Betroffene einen *Krankenschein* erhalten. Mit Erhalt des Krankenscheins können Hilfesuchende eine ambulante sowie stationäre Versorgung zur Linderung und Prävention gesundheitlicher Beschwerden wahrnehmen. Die entstehenden Kosten können durch die Leistungserbringer über die Kassenärztliche Vereinigung abgerechnet werden und werden durch Projektmittel gedeckt. Eine vergleichbare Struktur zur Vergabe und Abrechnung von Krankenscheinen wurde in dem im November 2018 abgeschlossenen Modellprojekt *Anonymer Krankenschein* erfolgreich realisiert, sodass an Erfahrungen und Verträge mit den involvierten Akteuren angeknüpft werden kann. Das Projekt soll von einem mehrheitlich ärztlich besetzten Beirat begleitet werden, welcher bei komplexen Fällen mit hohen erwarteten Behandlungskosten, sowie unklarer Kostenübernahme eine beratende Funktion einnimmt.



Die Abbildung stellt die geplanten Projektabläufe der Gesundheitshilfe für Menschen ohne Krankenversicherung dar.

Die Entwicklung des Konzepts findet unter der Trägerschaft des Diakonischen Werkes Hannover sowie in Kooperation mit dem Medinetz Hannover e.V. statt. Der hier vorgestellte Entwurf beinhaltet Erfahrungen aus dem im November 2018 abgeschlossenen Pilotprojekt *Anonymer Krankenschein* des Landes Niedersachsen. Durch die Einbindung des Diakonischen Werkes Hannover wird zudem eine Professionalisierung und effiziente Aufstellung eines neuen Projekts angestrebt. Außerdem orientiert sich das Konzept an vergleichbaren Versorgungskonzepten in anderen Städten und Bundesländern, wie Berlin (*Clearingstelle für die gesundheitliche Versorgung von nicht krankenversicherten Menschen ohne Regelversorgung*), Hamburg (*Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern*) und Nordrhein–Westfalen (*Clearingstelle für Menschen ohne oder mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz* in Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Münster, Köln).

Hintergrund

Vielen Menschen ohne Krankenversicherung bleibt der Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung in Niedersachsen verwehrt. Leicht therapierbare Erkrankungen können dadurch zu existenziellen Bedrohungen für Betroffene werden. Zur Unterstützung von Betroffenen existieren überwiegend ehrenamtlich arbeitende Hilfsorganisationen wie das Medinetz Hannover e.V., die Malteser Migranten Medizin sowie das Zahnmobil Hannover. Diese Strukturen können jedoch nur eine sehr limitierte medizinische Versorgung für Betroffene anbieten und haben vielfach aufgrund der COVID-19 Pandemie ihr Versorgungsangebot eingestellt. Sie beruhen auf überwiegend unentgeltlich geleisteten Behandlungen durch kooperierende Ärzte und Ärztinnen, die häufig nicht die medizinisch indizierte Diagnostik, wie z.B. Blutuntersuchungen oder Bildgebung durchführen können. Zur Unterstützung der besonders vulnerablen Gruppe von Menschen ohne definierten Aufenthaltsstatus implementierte das Land Niedersachsen von 2016 bis November 2018 zudem ein Modellprojekt, in dem durch die Vergabe von Krankenscheinen eine medizinische Behandlung von Betroffenen ermöglicht wurde.

Das Medinetz Hannover e.V. engagiert sich seit Abschluss des Projekts für die Etablierung neuer Strukturen zur Unterstützung von nicht krankenversicherten Menschen. Für ein solches Projekt bietet das Diakonische Werk Hannover die Übernahme der Trägerschaft an. Das Projekt zielt darauf ab, Strukturen zu etablieren, die Hilfesuchenden eine grundlegende medizinische Behandlung tatsächlich sicher zu ermöglichen. Zudem sollen Leistungserbringern eine angemessene Vergütung für die Behandlungen erhalten und sie entsprechend der medizinischen Leitlinien sicher behandeln können. Das Projekt baut auf den Erkenntnissen des Modellprojekts *Anonymer Krankenschein* auf und entwickelt für darin identifizierte Problemstellungen Lösungsansätze im neuen Projektentwurf. Zudem orientiert es sich an vergleichbaren Strukturen, die in den vergangenen Jahren in anderen Bundesländern zur Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung implementiert wurden.

Zielgruppe

Es existieren vielfältige Gründe dafür, dass Menschen in Niedersachsen trotz bundesweiter Krankenversicherungspflicht nicht versichert sind. Davon sind zum einen Menschen mit einer deutschen Staatsbürgerschaft betroffen, die aufgrund einer finanziellen oder sozialen Notlage ihre Beiträge nicht bezahlen können. Hinzu kommen EU-Bürgerinnen und -Bürger und Menschen aus Drittstaaten (Nicht-EU-Mitgliedsländer) ohne wirksamen Versicherungsschutz in Deutschland. Außerdem betroffen sind Menschen ohne definierten Aufenthaltsstatus. Diese nehmen ihr theoretisch zugesichertes Recht auf eine eingeschränkte Gesundheitsversorgung faktisch nicht wahr, da sie massive aufenthaltsrechtliche Konsequenzen fürchten zu müssen. Das Angebot richtet sich an Betroffene, die in Niedersachsen ihren Wohnsitz haben oder sich dort wohnungslos aufhalten. Die Behandlung darf ausschließlich in niedersächsischen medizinischen Einrichtungen erfolgen.

Verfahrensablauf

Die Beratungsstelle soll in den Räumlichkeiten des Diakonischen Werkes Hannover eingerichtet werden. Durch Nutzung der bestehenden Infrastruktur und Expertise wird eine neue effiziente und professionelle Versorgungsstruktur ermöglicht. So bietet das Diakonische Werk in der Abteilung ProMigration seit vielen Jahren kostenlose Hilfe und Unterstützung bei der sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration, u.a. in der Integrations- und Migrationsberatung für Erwachsene und Familien (MBE) sowie in der Beratung für Geflüchtete und Menschen mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus. Damit kann das neue Projekt von der bereits etablierten Vernetzungs- und Kooperationsstruktur mit dem Evangelischen Flüchtlingsnetzwerk, der Malteser Migranten Medizin, des Medinetz und weiteren Stellen profitieren.

Alle Hilfesuchenden erhalten zunächst ein Beratungsgespräch mit dem Ziel, einen Zugang zur Regelversorgung zu finden. Sollte der unmittelbare Zugang zu einer adäquaten Gesundheitsversorgung nicht gegeben sein, erhalten die Betroffenen einen Krankenschein, auf dem die aktuellen Beschwerden vermerkt werden und mit dessen Erhalt Hilfesuchende ambulante sowie stationäre Versorgungsangebote in einem beschränkten Leistungsumfang (siehe unten) wahrnehmen können. Gemäß dem individuellen Bedarf der Klienten wird ein anonymisierter Krankenschein ausgestellt.

Das Prinzip der Krankenscheinvergabe sowie die Zusammenarbeit mit der Ärztekammer Niedersachsen, der Kassenärztlichen Vereinigung, der Kassenzahnärztlichen Vereinigung, dem Landesapothekerverband und der AOK können als positive Aspekte des Modellprojektes *Anonymer Krankenschein* übernommen werden. Sie stellen eine bewährte und professionelle Form der Kostenabrechnung sicher und sind Ärztinnen und Ärzten in Hannover bereits vertraut.

Für das Projekt *Gesundheitshilfe für Menschen ohne Krankenversicherung* ist die Besetzung der Beratungs- und Scheinvergabestelle durch einen Sozialarbeiter oder eine Sozialarbeiterin anzustreben. Im Rahmen des Modellprojektes *Anonymer Krankenschein* hat sich gezeigt, dass zur Weitervermittlung an behandelnde Ärzte und Ärztinnen kein medizinisches Fachwissen notwendig ist. Vielmehr ist eine umfassende Kenntnis der verschiedenen rechtlichen Versorgungsansprüche der in der Zielgruppe genannten Personengruppen sowie eine Vernetzung mit weiteren Beratungsstellen in Hannover von Bedeutung.

Sollten medizinische Kenntnisse nötig sein, um zu bestimmen, ob eine geplante, aufwändige Behandlung durch den definierten Leistungsumfang abgedeckt wird, steht der o.g. überwiegend ärztlich besetzte Beirat als Beratungsinstanz zur Verfügung.

Kooperation

Die *Gesundheitshilfe für Menschen ohne Krankenversicherung* erreicht aufgrund der elementaren Notwendigkeit medizinischer Versorgung insbesondere Menschen, die von anderen sozialen Beratungsstellen nicht erfasst werden. Die sich daraus ergebenden Möglichkeiten zur Integration Betroffener in gesellschaftliche Unterstützungsstrukturen soll durch eine enge Kooperation mit verschiedenen Beratungsangeboten erreicht werden. Für Deutsche ohne Krankenversicherung ist damit eine Kooperation u.a. mit dem Sozialamt, dem Jobcenter, sowie den Krankenkassen gemeint. Da häufig nicht gezahlte Beiträge zum Verlust des Versicherungsschutzes führen, sollten auch Möglichkeiten zur Schuldnerberatung vermittelt werden. Auch für Migrantinnen und Migranten stehen in Hannover eine Vielzahl von Organisationen zur Verfügung, um sie in ihren unterschiedlichen Lebenszusammenhängen zu unterstützen. Für Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus ist in diesem Zusammenhang besonders eine Legalisierungsberatung zu nennen, welche die notwendigen Schritte zu einem legalen Aufenthaltsstatus prüfen und einleiten kann.

Medizinischer Leistungsumfang

Die Vergabe eines Krankenscheins ermöglicht für die Betroffenen eine Kostenübernahme für dringend notwendige medizinische Behandlungen. Der Leistungsumfang basiert auf den §§ 4 & 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Er sichert somit eine Versorgung von akuten Schmerz- und Krankheitszuständen, die Schwangerschaftsversorgung, die Erbringung von Schutzimpfungen sowie sonstige von ärztlicher Seite für die Wahrung der Gesundheit als unerlässlich angesehene Leistungen

zu. Die Anwendung des skizzierten Rechtsrahmens auf die zukünftige Vergabepaxis des Projektes *Gesundheitshilfe für Menschen ohne Krankenversicherung* sichert die Versorgung von akut hilfsbedürftigen Menschen ohne Krankenversicherung. Es stellt damit keine Besserstellung gegenüber anderen Patientengruppen (z.B. Personen im Asylverfahren) dar und kann nicht als Anreizsetzung zum Missbrauch verstanden werden.

Kosten

Die zu erwartenden Kosten des Projektes lassen sich nach Personal-, Sach- sowie medizinische Kosten unterscheiden. Als Personalkosten fallen für die Besetzung der Beratungs- und Scheinvergabestelle durch einen Sozialarbeiter oder eine Sozialarbeiterin jährlich ca. 60.000€ an (entspricht TVöD S11b oder S12). Dazu kommen Sachkosten in Höhe von voraussichtlich 15.000,00€ pro Jahr für Miete, Büromaterial etc.

Die erwarteten medizinischen Kosten leiten wir aus zwei vorhandenen Datensätzen ab. Zum einen betrachten wir den Evaluationsbericht der *Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern* der Freien Hansestadt Hamburg aus dem Jahr 2016, da deren Zielgruppe in jenem Jahr, mit Ausnahme der fehlenden Versorgung von Deutschen ohne Krankenversicherung, dem Projektentwurf gleicht.

Zum anderen erfolgt eine Schätzung der möglichen Fallzahlen des hier skizzierten Projektes auf Basis der Fallzahlen des Pilotprojektes *Anonymer Krankenschein*, des *Medinetz Hannover e.V.* und der *Malteser Migranten Medizin*, welche zusammengekommen die wichtigsten Akteure in der Behandlung von Personen ohne Krankenversicherung im Raum Hannover darstellen.

- 1.) Der Evaluationsbericht der *Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern* des Jahres 2016 weist 263 Personen aus, die eine finanzielle Unterstützung erhielten. Die Aufwendungen des Jahres 2016 beliefen sich hierbei auf 173.452,99 €, was Kosten von 659,52€ pro behandelter Person entspricht. (Flüchtlingszentrum Hamburg 2017).
- 2.) Im Raum Hannover weist die Extrapolation der internen Auswertungen des *Medinetz Hannover e.V.* bis Juli 2019 auf ca. 120 zu erwartende Patienten für den Gesamtzeitraum 2019 hin. Die öffentlich verfügbaren Daten der *Malteser Migranten Medizin* im Jahr 2015 weisen 630 Klienten aus (Malteser 2017). Des Weiteren erfolgte beim Pilotprojekt *Anonymer Krankenschein* im dritten Jahr des Projektes (und somit zum Zeitpunkt der größten Bekanntheit innerhalb der Gruppe der Klienten) die Ausgabe von Behandlungsscheinen an 142 Personen am Standort Hannover (vorläufige Daten aus dem noch unveröffentlichten Evaluationsbericht).

Unter Betrachtung der aufgezeigten Daten lässt sich für das Projekt *Gesundheitshilfe für Menschen ohne Krankenversicherung* eine Fallzahl von ca. 1000 behandlungsbedürftigen Personen pro Jahr berechnen. Die Kosten für die Versorgung und Behandlung sind mit 600.000€ zu beziffern, wenn man die medizinischen Ausgaben der *Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern* als Richtwerte für entstehende Kosten mit der zu erwartenden Fallzahl multipliziert.

Aus diesen Schätzungen bezüglich der Personal- Sach- und medizinischen Kosten ergibt sich ein voraussichtlicher finanzieller Gesamtbedarf von 700.000€ pro Jahr.

Aufgabenspektrum des Medinetz Hannover e.V.

Im Rahmen des vorangegangenen Modellprojektes *Anonymer Krankenschein* konnte das Medinetz Hannover umfassend Erfahrungen zu praktischen Problemen, zu konkreten Fällen und in der Kooperation mit den Akteuren im Gesundheitswesen sammeln. Diese inhaltliche Expertise stellt mit der Einbindung des Diakonischen Werkes Hannover als professionelle sowie erfahrene Organisation eine

gelungene Synthese für eine erfolgreiche Umsetzung der skizzierten Projektidee sicher. Die Projektentwicklung erfolgt gemeinsam.

Neben der inhaltlichen Unterstützung und Begleitung, unterstützt das Medinetz Hannover e.V. bei der Stellenbesetzung der zu schaffenden Beratungsstelle und schlägt die Besetzung vor.

Projektbegleitender Beirat

Ein Beirat begleitet als unabhängige Beratungsinstanz die Arbeit des Projektes und entscheidet über Mittelvergabe bei nicht eindeutigen Fallkonstellationen und berät die am Projekt beteiligten Akteure bei komplexen Problemstellungen. Dieses Vorgehen hat sich bei dem vorangegangenen Modellprojektes bereits bewährt. Der Beirat sollte aus fünf Personen zusammengesetzt sein, welche aufgrund ihres beruflichen oder ehrenamtlichen Werdegangs eine hohe Expertise sowie persönliche Integrität in den Beirat einbringen können. Des Weiteren sollen je ein Mitglied des Diakonischen Werkes wie des Medinetz dem Beirat angehören, welche mit den Entwicklungen und möglichen Problemstellungen des Projektes betraut sind, aber keine direkten Funktionen innehaben, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Kontakt

Medinetz Hannover e.V.
Zur Bettfedernfabrik 3
30451 Hannover

Telefon: 0511 215 30 31
medinetz-hannover@posteo.de
www.medinetz-hannover.de

Diakonisches Werk Hannover
Burgstraße 8-10
30159 Hannover

Telefon: 0511 3687 0
info@diakonisches-werk-hannover.de
www.diakonisches-werk-hannover.de