

# Konzept für die Ausgabe eines Anonymen Krankenscheins in Köln

## 1. Ausgangslage

Der Zugang zu gesundheitlicher Versorgung ist ein Menschenrecht. In Deutschland ist die Übernahme der Kosten für eine medizinische Versorgung durch die gesetzliche und private Krankenversicherung gewährleistet. Dennoch gibt es viele Menschen, die keinen oder nur einen sehr begrenzten Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung haben. Dies betrifft in besonderer Weise Menschen ohne Papiere, erwerbslose Menschen aus Mitgliedsstaaten der europäischen Union und wohnungslose Menschen.

Welche Angebote gibt es in Köln für diese Zielgruppe?

Die Clearingstelle Migration und Gesundheit richtet sich an zugewanderte Menschen ohne Krankenversicherung oder mit ungeklärtem Versicherungsstatus und berät und prüft, ob ein Anspruch auf einen Krankenversicherungsschutz besteht. Sie unterstützt dabei, den Zugang zu gesundheitlicher Regelversorgung zu erhalten, sofern die Voraussetzungen gegeben sind. Wenn trotz eingehender Prüfung kein Versicherungsschutz herstellbar ist, bleibt nur der Verweis auf Institutionen, die anonym und kostenlos eine medizinische Versorgung anbieten.

Das Netzwerk Menschen ohne Papiere berät Menschen, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus per se keinen Krankenversicherungsschutz haben. Dem Netzwerk steht ein Fond „Armenbett“ der Stadt Köln von jährlich 5.000 € für gesundheitliche Notfälle zur Verfügung.

Das Angebot der Maltenser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung richtet sich vor allem an Patient\*innen zur Erstuntersuchung und Notfallversorgung bei plötzlicher Erkrankung oder Verletzung, eine medizinische Versorgung bei chronischen Erkrankungen und mildereren Symptomen ist regelhaft hingegen nicht möglich.

Das Gesundheitsamt bietet eine Grundversorgung für Menschen ohne Zugang zum Regelsystem in drei Bereichen an:

- Eine medizinische Sprechstunde für Schwangere ohne Krankenversicherung,
- die medizinische Sprechstunde des Fachdienstes STI- sexuell übertragbare Erkrankungen und sexuelle Gesundheit, die sich an Sexarbeitende, deren Partner\*innen und an Menschen ohne Krankenversicherung richtet sowie
- Den mobilen medizinischen Dienst: ein aufsuchendes Angebot für drogenkonsumierende und / oder wohnungslose Menschen.

Deutlich wird: zwar gibt es für Akutsituationen sowie einzelne Bereiche (Gynokologie und Urologie) und Zielgruppen ein medizinisches Angebot, bei allen anderen gesundheitlichen Problemen und der Notwendigkeit einer Behandlung im Krankenhaus sind die Menschen jedoch darauf angewiesen, auf eigene Faust jemanden zu finden, der sie kostenlos behandelt. Falls dies nicht gelingt, bleiben sie medizinisch unversorgt.

Darum hat sich der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen mit der Frage der Einführung eines „Anonymen Krankenscheins“ in Köln befasst. Dabei hat er die Expertise aus der vorhandenen Struktur zur Beratung von Menschen ohne Krankenversicherung und / oder Menschen ohne Papiere sowie aus der medizinischen Erst- und Akutversorgung für diesen Personenkreis aufgegriffen und im Rahmen eines Arbeitskreises zum Thema einbezogen.

Der Arbeitskreis bestand aus Vertreter\*innen der Maltenser-Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung, der Beratungsstellen für Menschen ohne Papiere und der Clearingstelle „Migration und Gesundheit“. Seitens der Stadt Köln haben Mitarbeiterinnen des

Gesundheitsamtes und des Amtes für Integration und Vielfalt, Kommunales Integrationszentrums, mitgewirkt. Auch Anregungen der Initiative „Medinetz“ flossen in die Konzepterarbeitung ein.

Der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen befürwortet die Ausgabe von anonymen Krankenscheinen in Köln. Ein solcher unterstützt kranke Menschen in Köln, die mittellos und nicht versichert sind. Ihre Versorgung wird durch diese Erleichterung eines Zugangs zu medizinischen Hilfen deutlich verbessert.

Dabei wird Bezug genommen auf das seinerzeit bereits wegweisende Konzept zur Unterstützung von Menschen ohne Papiere aus dem Jahr 2008. Schon damals hieß es in der auf Anregung des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen durch die Stadt Köln in Auftrag gegebene Studie zu in Illegalität lebenden Menschen, dass der medizinische Bedarf von Menschen ohne Papiere nicht auf Dauer durch finanzielle Nothilfefonds abgedeckt werden kann: „Es liegt auf der Hand, dass Kosten der Gesundheit, ..., nicht jenseits regulärer Strukturen abgedeckt werden können.“

*Zitat aus der Studie des Institutes für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien“ (IMIS), vgl. hierzu auch Studie zu Menschen ohne Papiere in Köln - Stadt Köln (stadt-koeln.de).*

**Der Einsatz eines anonymen Krankenscheins gewährleistet, dass jeder Mensch in Köln mit entsprechendem Bedarf notwendige Gesundheitsdienstleistungen in Anspruch nehmen kann.** Es wird grundsätzlich eine Versorgung im Rahmen der üblichen Zugänge zu Ärzt\*innen und Krankenhäusern ermöglicht.

Das ist aus Sicht des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen sowohl ethisch geboten als auch medizinisch und wirtschaftlich sinnvoll.

Die **Vorteile** sind dabei insbesondere:

- Verbesserter Zugang zu medizinischer Versorgung bei Wahlrecht gegenüber Ärzt\*innen.
- Ermöglichung einer regulären Gesundheitsversorgung über akute Notfallsituationen hinausgehend; auch Vorsorgebehandlungen und Impfungen sind möglich.
- Abbau von Hemmnissen zur Nutzung medizinischen Rates und Behandlung.
- Vermeidung von Krisensituationen und der Ausbreitung / Zuspitzung / Chronifizierung von Erkrankungen, auch durch zeitnahe Diagnostik und Behandlung.
- Verringerung einer Ausbreitung übertragbarer Krankheiten (Beispiel Covid 19 oder TBC).
- Begrenzung von Behandlungskosten. Selbst wenn der Anonyme Krankenschein häufiger genutzt wird, wird eine rechtzeitige medizinische Versorgung dazu beitragen, dass Behandlungskosten im Einzelfall – oft dann durch das Sozialamt aufgefangen - nicht exorbitant steigen.

Dabei sind drei Aspekte von Anfang an wichtig und zugunsten der genannten Zielgruppen besonders zu beachten:

- Der Datenschutz und die absolute Vertraulichkeit sind wichtiger Bestandteil der Ausgabe des Anonymen Krankenscheins. Hierauf müssen sich die Nutzenden verlassen können.
- Ein Anonymer Krankenschein kann nicht „blanko“ ausgegeben werden, er muss zumindest zur Abrechnung eine Identitätsnummer oder einen festgelegten (Fantasie-) Namen

enthalten, um einem Missbrauch vorzubeugen. Angestrebt wird eine über die Bedarfsdauer gleichlautende Anonymisierung. Dies gewährleistet eine nachvollziehbare Behandlungsdokumentation bei gleichzeitiger Sicherstellung einer sachlich fundierten medizinischen Behandlung.

- Der Anonyme Krankenschein ist kein Ersatz für bestehende Strukturen und Ansprüche!

Nachfolgend werden die notwendigen administrativen und konzeptionellen Grundlagen für die Umsetzung der Ausgabe des Anonymen Krankenscheins beschrieben.

## **2. Rahmenbedingungen für die Ausgabe des anonymen Krankenscheins**

### **2.1. Zielgruppe**

Der Anonyme Krankenschein wird an Personen ausgegeben, die nicht krankenversichert sind strukturell oder finanziell keinen Zugang zur Regelversorgung haben und seit mindestens drei Monaten ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Köln haben.

In diesem Kontext werden insbesondere Menschen ohne Aufenthaltspapiere, aber auch weitere Personen wie EU-Bürger\*innen oder Angehörige von Drittstaaten, die keine Krankenversicherung haben oder ihre Ansprüche durch eine Überschreitung von Visazeiten verwirkt haben, aufgefangen. Ebenfalls einbezogen werden deutsche Staatsbürger\*innen, die aktuell keinen Zugang zur Krankenversorgung haben.

### **2.2. Leistungsumfang in der Behandlung**

Zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung in der Behandlung sollen der Umfang der Behandlung und die abzurechnenden Leistungen über den Anonymen Krankenschein mindestens den Leistungen nach § 4 und § 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechen.

Vorsorgeuntersuchungen und die Versorgung chronisch erkrankter Personen sind hier enthalten.

### **2.3. Ausgabe des Krankenscheins**

Der Zugang zum anonymen Krankenschein hat zwei Grundvoraussetzungen:

Es besteht ein medizinischer Bedarf und es ist in medizinisch vertretbarem zeitlichem Rahmen kein Krankenversicherungsschutz erreichbar. Daraus ergibt sich, dass es einer ärztlichen und einer sozialarbeiterischen Versorgung bedarf.

Die Ausgabe des anonymen Krankenscheins erfolgt aus diesem Grund über ein sogenanntes „Doppeltes Gatekeeping-Verfahren“. Dies beinhaltet die Prüfung der leistungsrechtlichen Hintergründe nebst Beratung und Unterstützung in Hinblick auf die Eröffnung von Zugangsmöglichkeiten zur gesundheitlichen Regelversorgung. Weiterhin bedarf es einer Überprüfung der medizinischen Indikation.

Als Ausgabestellen für den Krankenschein sind die bestehenden medizinischen Notdienste für Menschen ohne Papiere (Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung; Gesundheitsamt), die Clearingstelle „Migration und Gesundheit“ und das bestehende Beratungsnetzwerk für Menschen ohne Papiere vorgesehen.

Bei den oben genannten Beratungsstellen besteht die Expertise, gegebenenfalls zunächst nicht erkannte Grundlagen zur notwendigen Versicherung im Einzelfall zu eruieren und in Anspruch zu nehmen sowie weitere erforderliche Hilfen im Einzelfall einzuleiten. Dazu gehören z.B. (aufenthalts-)rechtliche, soziale oder persönliche Beratungen und die Vermittlung erforderlicher fachlicher Hilfen (z.B. bei Legalisierung von Aufenthalten, Ermittlung alternativer Kostenträger für die Krankenversicherung, im Einzelfall auch eine Vermittlung zur Schuldnerberatung oder zu einer psychosozialen Beratung).

Im Folgenden werden die Verfahrensschritte beschrieben. Dabei ist zu beachten, dass die genannten Akteure untereinander abgestimmt und eng kooperieren und die Abläufe, die hier notwendigerweise in einem Nacheinander beschrieben werden, zügig und in Teilen zeitgleich erfolgen.

**Die medizinische Indikationsstellung** erfolgt durch den / die AKS-Mediziner\*in, vertreten durch das medizinische Team des Gesundheitsamtes oder durch den / die Mediziner\*in der MMM (Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung).

Durch Anamnese und Untersuchung wird die Notwendigkeit und Angemessenheit einer Behandlung fest- und eine entsprechende fachärztliche Überweisung ausgestellt.

**Die Überprüfung der leistungsrechtlichen Hintergründe** erfolgt in der Clearingstelle Migration und Gesundheit oder in einer der Beratungsstellen des Netzwerkes Beratung von Menschen ohne Papiere (bestehend aus Agisra, Caritas, Diakonisches Werk, Kölner Flüchtlingsrat, Rom e.V.). Hier wird eruiert, ob es Zugangsmöglichkeiten zur gesundheitlichen Regelversorgung gibt und bei deren Sicherstellung unterstützt. Wenn kein Versicherungsschutz erreicht werden kann, finanzielle Bedürftigkeit vorliegt und die hilfesuchende Person seit mindestens drei Monaten den gewöhnlichen Aufenthalt in Köln hat, liegt auch die sozialrechtliche Indikation für die Ausstellung eines Anonymen Krankenscheins vor.

Bei Vorhandensein beider Indikationen erfolgt die Ausgabe des personengebundenen Anonymen Krankenscheins, der für drei Monate gültig ist und ambulante Leistungen bis zu einer Höhe von 500 €, stationäre Leistungen bis zum Landesbasisfallwert von 3.825 € deckt. Darüberhinausgehende Kosten bedürfen einer Mitteilung durch den Leistungserbringer an die Projektgruppe, damit eine konkrete fallbezogene Überprüfung der notwendigen Kosten und alternativer Finanzierungsmöglichkeiten erfolgen kann.

Der Anonyme Krankenschein wird indikationsbezogen quartalsweise ausgestellt.

Das Quartal bezieht sich auf die drei der Ausgabe folgenden Monate; eine feste Bindung an die im Bereich der GKV gebräuchlichen festen Quartale ist nicht vorgesehen.

Der Anonyme Krankenschein berechtigt die behandlungsbedürftige Person zusammen mit der Überweisung, eine Praxis oder ein Krankenhaus der Wahl aufzusuchen. Für die Verschreibung notwendiger Arzneimittel wird ein Rezeptschein beigelegt.

Nach erfolgter Leistungserbringung wird von der Praxis bzw. dem Krankenhaus eine Rechnung gemäß einfachem Satz der Gebührenverordnung für (Zahn-)Ärzt\*innen an die AKS-Verwaltung ausgestellt. Wird nach erfolgter Kostenübernahme zu einem späteren Zeitpunkt ein Krankenversicherungsschutz ermittelt und stellt sich heraus, dass die Ausgaben rückwirkend übernommen werden können / müssen, wird ein Antrag auf Rückerstattung bei der entsprechenden Stelle gestellt.

### **3. Personelle Ausstattung**

Aus dem beschriebenen Verfahren ergibt sich folgender Personalbedarf:

Dem Gesundheitsamt ist eine fachärztliche Vollzeit-Stelle für Allgemeinmedizin zuzusetzen. Diese ist zuständig für Anamnese und medizinische Bedarfsprüfung, die Ausstellung von Überweisungen, die Dokumentation in anonymisierten Patient\*innenakten sowie die Prüfung der Abrechnungen auf medizinische Notwendigkeit. Diese Tätigkeit erfolgt sowohl im Gesundheitsamt als ggf. auch durch Außensprechstunden.

Zwei zusätzliche Vollzeit-Stellen für Sozialarbeiter\*innen werden mit 1,5 Stellen im Beratungsnetzwerk Menschen ohne Papiere sowie einer 0,5 -Stelle in der Clearingstelle

Migration und Gesundheit eingebunden. Zusätzlich zu den Klärungen leistungsrechtlicher Aspekte soll hier die Beratung zu aufenthalts- und sozialrechtlichen Themen sowie im Bedarfsfall zu persönlichen Lebensthemen erfolgen und ggfs. auch die Vermittlung weitergehender fachlicher Hilfen vorgenommen werden.

Die Einrichtung einer zusätzlichen Verwaltungsstelle zur Erfassung der Ausgaben und Sicherstellung der Finanzierung, Abrechnung und Erstellung der Berichterstattung wird ebenfalls eingeplant. Vorgesehen ist folgende Aufteilung:

Eine 0,5 Stelle ist für eine Sozialversicherungsfachkraft vorgesehen, die spezifisches und vertieftes Knowhow zu allen Fragen rund um das Thema Krankenversicherung im Blick auf die Überprüfung eventuell vorhandener Zugänge in die gesundheitliche Regelversorgung in den Prozess einbringt.

Die weitere 0,5 Stelle Verwaltung wird mit der Abrechnung, Buchführung und Kontrolle der Belege etc. betraut.

Für die unbedingt erforderliche Projektkoordination ist eine 0,4 -Stelle vorgesehen. Die Aufgaben der Projektleitung bestehen in der Koordination, Organisation, Vernetzung, Berichterstattung, Öffentlichkeitsarbeit sowie der Dokumentation und Evaluation.

Projektkoordination und Verwaltung sollen bei der Clearingstelle Migration und Gesundheit angehängt werden, da diese als Anlaufstelle für eingewanderte Menschen ohne Krankenversicherung oder mit ungeklärtem Versicherungsschutz ohnehin mit dem Thema eng verbunden ist. Zudem besteht dort auch eine enge Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt.

Eine Projektgruppe - bestehend aus der Projektkoordination, Vertreter\*innen des Gesundheitsamtes, des Amtes für Integration und Vielfalt und der beteiligten Akteure (MMM, Clearingstelle Migration und Gesundheit sowie Netzwerk Beratungsstellen für Menschen ohne Papiere) - wird das Projekt begleiten.

#### **4. Finanzplanung der Umsetzung des anonymen Krankenscheins**

Die Kosten für die Umsetzung verteilen sich im Wesentlichen auf die beiden Säulen der medizinischen Behandlungs- und der Personalkosten, deren Höhe davon abhängt, wieviele Menschen das Beratungsangebot nutzen und mit wieviel anspruchsberechtigten Nutzer\*innen des anonymen Krankenscheins jährlich zu rechnen ist.

Diese Zahlen lassen sich nicht eindeutig erschließen, der Blick auf die Zahlen der Clearingstelle, des Netzwerkes Menschen ohne Papiere, der Dienste des Gesundheitsamtes für diese Zielgruppe und der Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung gibt jedoch Hinweise auf die in Anlage 1 dargestellten Größenordnung.

Deutlich ist, dass bei all diesen Angeboten die Zahl potentieller Nutzer\*innen des anonymen Krankenscheins im Jahr 2020 (also unter den eingeschränkten Zugangsbedingungen während der Corona-Pandemie) im mittleren dreistelligen Bereich lag und die Anzahl der entsprechenden Beratungs- oder Behandlungskontakte mindestens zwei bis dreimal so hoch war.

Ein uneingeschränkter Zugang zu den Beratungs- und Behandlungsangeboten sowie die Möglichkeit, bei Vorlage der entsprechenden Voraussetzungen mit Hilfe eines anonymen Krankenscheins eine reguläre medizinische Behandlung zu erhalten, wird perspektivisch dazu führen, dass die Zahl derer, die dieses Angebot nutzen werden, deutlich höher ausfallen wird. Als Berechnungsgrundlage für den daraus resultierenden Behandlungs- und Personalbedarf werden 800 Personen bei durchschnittlichen Behandlungskosten von 500 € jährlich pro Person angenommen.

Daraus ergibt sich folgender Kostenplan:

## Personalkosten

Facharzt / Fachärztin für Allgemeinmedizin (1,0 VZÄ E 15)	114.124 €
Sozialarbeiter*nnen (2,0 VZÄ S 12)	146.054 €
Verwaltungsfachkraft (0,5 VZÄ E 5)	26.420 €
Sozialversicherungsfachangestellte (0,5 VZÄ E 6)	26.626 €
Projektkoordination (0,4 VZÄ E 9c-10)	30.900 €
<b>Personalkosten gesamt:</b>	<b>344. 124 €</b>

**Sach- und Overheadkosten** (15% der Personalkosten ) **51.619 €**

**Behandlungskosten** **400.000 €**

---

**Erwartete Gesamtkosten/Jahr** **795.742 €**

## 5. Evaluation und Ergebnissicherung

Der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen schlägt vor, dass im ersten Umsetzungsjahr nach sechs Monaten, anschließend jährlich Berichte zur praktischen Umsetzung und Erfahrungen mit der Ausgabe des anonymen Krankenscheines erfolgen.

Dabei sollen insbesondere Zielgruppen, Anzahl der Nutzenden, Kosten sowie praktische Fragen und Herausforderungen zur Umsetzung anonymisiert dokumentiert werden.

Der Runde Tisch regt einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zur praktischen Umsetzung an, gern auch mit weiteren Kommunen, die dieses Instrument bereits nutzen.

### Anlage 1: Nutzung der Angebote in Köln für Menschen ohne Krankenversicherung bzw. mit ungeklärtem Versicherungsschutz 2020

	Beratungs- bzw. Behandlungskontakte	Anzahl der Klient*innen bzw. Patient*innen	Bemerkungen
<b>Clearingstelle Migration und Gesundheit</b>	1369	530	
<b>Netzwerk Menschen ohne Papiere</b>	427	162	
<b>Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung</b>	1143	553	

<b>Gesundheitsamt – Sprechstunde für Schwangere</b>	892	242	Annähernd nur Patient*innen ohne KV
<b>Gesundheitsamt – Fachdienst STI</b>	864	275	Genannt sind nur Patient*innen ohne KV
<b>Gesundheitsamt – Mob. Medizinischer Dienst</b>	2285	368	Genannt sind nur Patient*innen ohne KV

Darüber hinaus teilt die Stadt Köln auf eine Anfrage der SPD-Fraktion mit:

„2020 haben rund 680 Personen Krankenhilfeleistungen erhalten, die nicht über eine gesetzliche Krankenkasse abgerechnet werden konnten. Ca. 120 Menschen ohne Papiere oder Krankenversicherungsschutz wurden 2020 in Kölner Krankenhäusern stationär behandelt.“

Beantwortung einer Anfrage der SPD-Fraktion zur Lebenssituation von Menschen ohne Papiere in Köln – Modellprojekt „Anonymer Krankenschein in Köln“ starten? Vorlagen-Nummer 18.05.2021 1112/2021