

Vorlage für die Sitzung des Senats am 07.11.2023

„Fortführung der Projekte zur Förderung der medizinischen und gesundheitlichen Versorgung von nichtversicherten und papierlosen Menschen in Bremen (MVP) sowie der medizinischen Versorgung Obdachloser in Bremen (MVO)“

A. Problem

Obschon sich das Recht auf medizinische Versorgung aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen sowie den verfassungsmäßigen Anspruch auf das Recht auf Leben und körperlicher Unversehrtheit ergibt, verfügt ein Teil der Bevölkerung über keinen Krankenversicherungsschutz und ist somit ohne Zugang zur regulären Gesundheitsversorgung. Es kommt zu temporären oder dauerhaften Ausschlüssen oder zu Unterversorgung. Betroffen sind zugewanderte Menschen ohne Nachweis eines Aufenthaltsstatus sowie vielfach Unionsbürger und Unionsbürgerinnen und deutsche Staatsangehörige in prekären Lebenssituationen. Die Corona Pandemie hat den Start von Maßnahmen für das bereits länger bestehende Problem der medizinischen Versorgung papierloser und nichtversicherter Menschen zum einen verzögert, zum anderen verschärft. Die Kontaktbeschränkungen und die an manchen Stellen lückenlose Überprüfung von Personalien (Kontaktverfolgung) führte dazu, dass Menschen ohne Papiere im Zweifel trotz Krankheit zu Hause blieben. Der im Modellprojekt skizzierte Ansatz sollte nun diese Fälle aufarbeiten. Gleichzeitig sollte der niedrigschwellige Zugang und die Erstversorgung langfristig schwere Krankheitsverläufe verhindern oder abmildern, indem u.a. Infektionen frühzeitig erkannt und behandelt werden bzw. präventiv Impfungen durchgeführt werden können.

Um hier eine Versorgungsstruktur aufzubauen, wurde mit Senatsbeschluss vom 05.07.2022 von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz das befristete Modellprojekt "Sicherung der medizinischen und gesundheitlichen Versorgung von nicht krankenversicherten und papierlosen Menschen in Bremen (MVP)" ins Leben gerufen. Über die Fortführung des Projektes sollte auf Basis einer Evaluation entschieden werden. Diese liegt nunmehr vor.

Darüber hinaus hat der Senat in seiner Sitzung vom 08.03.2022 zur Verbesserung der medizinischen Versorgung obdachloser Menschen in Zeiten der Corona-Pandemie die Förderung der medizinischen Versorgung Obdachloser (MVO) beschlossen. Obdachlose Menschen sind besonders gefährdet, sich mit Corona zu infizieren, weil sie aufgrund ihrer Lebenssituation auf der Straße besonders abwehrgeschwächt sind. Zur Verbesserung der medizinischen Versorgung obdachloser Menschen in Zeiten der Corona-Pandemie sollten gemeinsam mit dem Verein zur Förderung der

medizinischen Versorgung Obdachloser im Land Bremen e.V. (MVO) mehrere Maßnahmen durchgeführt werden. Hierdurch sollten u.a. mehr Behandlungskapazitäten und der Anschluss an die Telematik Infrastruktur geschaffen werden. Dieses Projekt ist ebenfalls bis Ende 2023 befristet.

B. Lösung

Die Evaluation des Projekts MVP wurde in Auftrag gegeben und durchgeführt. Der Zwischenbericht liegt der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz nunmehr vor und zeigt, dass der MVP eine Schlüsselfunktion für die gesundheitliche Versorgung eben jener Bevölkerungsgruppe übernimmt, bei denen die durch den Staat gesicherte reguläre Gesundheitsversorgung nicht wirkt. Wenn Krankheiten unbehandelt bleiben, entsteht anschließend ein erhöhter Versorgungsaufwand, ein Behandlungs- und Diagnosestau. Die späte Inanspruchnahme bei einer Corona-Infektion kann schnell zu einem schweren Verlauf mit Krankenhausaufenthalt führen und langwierige gesundheitliche Folgen haben. Laut RKI besteht auf Grund prekärer Lebensverhältnisse, Armut, dem eingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung und durch häufig bestehende Vorerkrankungen ein erhöhtes Risiko, sowohl für eine Infektion mit SARS-CoV-2, als auch für einen schweren COVID-19-Krankheitsverlauf. Weiterhin besteht das Problem, dass der fehlende Nachweis eines möglichen Aufenthaltsrechts die gesellschaftliche Inklusion erheblich verzögert. Darüber hinaus bleibt der Bedarf, nichtversicherte und papierlose Menschen zu impfen und frühzeitig bei drohenden neuen Infektionswellen zu beraten und zu behandeln, um eine Ausbreitung des Virus sowie Langzeitfolgen für die Betroffenen zu verhindern.

Im Zwischenbericht der Evaluation ist dargestellt, dass im Zeitraum vom 01.07.2022 bis zum 30.06.2023 insgesamt 605 Personen das Angebot des MVP genutzt haben. Im gesamten Zeitraum haben dabei insgesamt 2.729 Beratungen, Behandlungen oder Überweisungen in den Räumen des MVP stattgefunden.

Die Anzahl der Nutzer:innen der Clearingstelle ist im zeitlichen Verlauf bis Januar 2023 stetig gestiegen und stabilisiert sich seitdem auf durchschnittlich ca. 180 Nutzer:innen pro Monat. Ein Erfolg der Clearinggespräche konnte bei 114 von 539 Personen, die an einem Clearinggespräch teilgenommen haben, festgestellt werden. Dieser definiert sich in der Veränderung des Aufenthalts- oder Versichertenstatus durch die Beratung.

In der Beratungs- und Behandlungsstelle des MVP wurden im Zeitraum vom 01.07.2022 bis 30.06.2023 insgesamt 333 Personen bzw. ca. 55 % der Nutzer:innen des MVP medizinisch untersucht oder behandelt. Von den 333 Personen konnten 20 % ausreichend in der Beratungs- und Behandlungsstelle versorgt werden, ohne einen Behandlungsschein zur Überweisung zu externen Gesundheitsdienstleistungen zu benötigen. Im Jahr 2023 fanden bis Ende Juni durchschnittlich 82 Untersuchungen oder Behandlungen im Monat statt. Eine Stabilisierung kann hier noch nicht festgehalten werden, da der Wert im Juni 2023 deutlich höher ausfällt als in den vorangegangenen Monaten. Aufgrund der nunmehr wieder steigenden Infektionszahlen mit COVID-19 ist von weiteren Steigerungen der Bedarfe auszugehen.

Die nahtlose Fortführung des Modellprojektes zum 01.01.2024 ist zielführend, um die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung der beschriebenen Bevölkerungsgruppe auch mit Blick auf künftige Pandemieentwicklungen aufrecht zu erhalten, um die aufgebauten Kooperationen und Arbeitsabläufe nicht zu gefährden. Langfristig kann das Projekt dazu beitragen, dass weniger Personen medizinisch unterversorgt sind und aufgrund dessen schwerwiegende Erkrankungen entwickeln. Eine Ausweitung der Versorgungsstruktur auch auf Bremerhavener Bürgerinnen und Bürger ist sinnvoll und in Planung.

Die bisher für nichtversicherte und papierlose Menschen vorgehaltene Humanitäre Sprechstunde im Gesundheitsamt Bremen kann nach einer gewissen Überlappungszeit in die Struktur des MVP übergehen. So wird das Entstehen von Doppelstrukturen durch die Versorgung der gleichen Zielgruppe vermieden. Zudem bestanden Vorbehalte der Zielgruppe gegenüber eines Angebotes von Amts wegen, da es sich um eine staatliche/kommunale Einrichtung handelt. Die Hemmschwelle durch eine Versorgung durch einen Verein konnte deutlich gesenkt und die Zielgruppe damit besser erreicht werden. Durch die Einführung des Behandlungsscheins hat sich die Qualität und Angemessenheit der Versorgung der Zielgruppe durch den MVP deutlich verbessert. Nutzer:innen können nun entweder über das Clearing in eine reguläre Krankenversicherung überführt werden oder (zunächst) durch die Behandlungsscheine eine medizinische Versorgung erhalten. Insgesamt konnte sich das Behandlungsspektrum erhöhen, und externe Gesundheitsdienstleister:innen erhalten die Möglichkeit, ihre Leistungen angemessener abzurechnen.

Der Verein zur Förderung der medizinischen Versorgung Obdachloser im Land Bremen e.V. (MVO) konnte sein Angebot der medizinischen Versorgung obdachloser Menschen in Zeiten der Corona-Pandemie durch die Förderung verbessern und ausbauen, um den pandemiebedingt gestiegenen Bedarfen der besonders vulnerablen Zielgruppe der Obdachlosen zu begegnen. Eine rechtzeitige medizinische Versorgung obdachloser Menschen hilft nicht nur den Betroffenen, sondern erspart auch spätere Kosten, etwa wenn wegen nicht rechtzeitiger Behandlung eine in der Regel teurere Behandlung im Krankenhaus erforderlich wird. Die medizinische Versorgung Obdachloser (MVO) soll weiterhin auch mit Blick auf künftige Pandemieentwicklungen als Projekt unterstützt werden.

Aufgrund der weiterhin dynamischen Verläufe der Ausbreitung des Corona-Virus und der damit verbundenen Belastung des ambulanten und stationären Systems sollen die Angebote MVP und MVO für weitere 2 Jahre fortgeführt werden. Neben aktuell und insbes. mit Blick auf den kommenden Winter wieder steigenden Infektionszahlen in der Bevölkerung rückt verstärkt auch das Erfordernis von Auffrischungsimpfungen bei den besonders vulnerablen Zielgruppen der Papierlosen und Obdachlosen in den Fokus, um nachhaltig die Immunisierung aufrecht zu erhalten. Die Fortführung der Angebote trägt dazu bei, dass die medizinische Versorgung Papierloser sowie Obdachloser auch mit Blick auf künftige Pandemieentwicklungen resilienter aufgestellt bleibt.

C. Alternativen

Es werden keine Alternativen vorgeschlagen, da es sich beim MVP um ein positiv evaluiertes Modellprojekt handelt und Ansätze zur Übernahme der Aufgaben durch

andere Stellen nicht vorhanden sind. Ein Abbau der Strukturen des Modellprojektes und die Rückkehr zur bisherigen Humanitären Sprechstunde würde die gesundheitliche Versorgung der nichtversicherten und papierlosen Menschen nicht abdecken können und es würde wieder zu temporären oder dauerhaften Ausschlüssen oder zur Unterversorgung der Betroffenen kommen. Höhere Kosten der Gesundheitsversorgung werden durch eine rechtzeitige Krankenversorgung und stabile Nachsorgemöglichkeiten vermieden. Durch Impfsprechstunden und die Versorgung erregerbedingter Erkrankungen wird der allgemeine Bevölkerungsschutz verbessert.

Eine rechtzeitige medizinische Versorgung obdachloser Menschen hilft nicht nur den Betroffenen, sondern erspart auch spätere Kosten, etwa wenn wegen nicht rechtzeitiger Behandlung eine in der Regel teurere Behandlung im Krankenhaus erforderlich wird.

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen

Für die Fortführung des Projektes MVP sind Mittel in Höhe von 1.200 T€ p.a. erforderlich. Die Finanzierung erfolgte bisher über den Bremen Fonds (Land) und soll in 2024/2025 über eine Umverteilung nicht in Anspruch genommener Reste aus anderen Projekten im Bremen-Fonds abgedeckt werden.

Im Produktgruppencontrolling 01.-08.2023 des Senators für Finanzen für den Produktplan 95, Bremen-Fonds, haben die Ressorts bereits prognostiziert, dass die insgesamt in der Sonderrücklage des Bremen-Fonds (Land) noch zur Verfügung stehenden Mittel voraussichtlich in erheblichem Umfang von bis zu 86,8 Mio. € im Jahr 2023 nicht abfließen werden. Gleichwohl sind hierbei insbesondere aufgrund von Projektverzögerungen bei Baumaßnahmen auch erhebliche Bedarfsverschiebungen in die Folgejahre zu erwarten. Eine detaillierte Prüfung und Feststellung, ob und in welchem Umfang Restmittel des Bremen-Fonds im Einzelfall insbesondere aufgrund von Projektverzögerungen zur Fertigstellung von Maßnahmen noch über 2023 hinaus maßnahmenbezogen vorzuhalten sind, um Folgefinanzierungsbedarfe der Jahre 2024/2025 abzudecken, wird erst im weiteren Jahresverlauf unter Berücksichtigung der einzelfallbegründeten Ressortrückmeldungen möglich sein.

Mit Beschlussfassung im Senat am 17.10.2023 zur Fortführung der Freikarte hat der Senat zur Kenntnis genommen, dass die zum damaligen Zeitpunkt bereits konkret bezifferbaren Umschichtungsmöglichkeiten im Bremen-Fonds (Land) noch nicht ausreichend hoch genug konkretisierbar sind, um die Finanzierungsbedarfe der Freikarte der Jahre 2023-2025 vollständig abzudecken, sodass hierfür ein noch bestehendes Finanzierungsdelta im Bremen-Fonds (Land) von rd. 4,019 Mio. € im weiteren Jahresverlauf aufzulösen sein wird. Der Senator für Finanzen wurde insoweit gebeten, auf Basis der Ressortrückmeldungen zum Produktgruppen-Controlling des PPL 95, Bremen-Fonds, einen ganzheitlichen Lösungsvorschlag zur Abdeckung etwaiger über 2023 hinaus fortbestehender Bremen-Fonds-Mittelbedarfe durch Restmittel (einschließlich Umschichtungen) zu entwickeln.

Durch die hier zur Beschlussfassung stehende Fortführung des Projekt MVPs erhöht sich das im Bremen-Fonds (Land) aufzulösende Finanzierungsdefizit von 4,019 Mio. € um 2,4 Mio. € auf rd. 6,419 Mio. €. Eine weitere Vorlage mit zusätzlichen Finanzierungsbedarfen i.H.v. 0,383 Mio. € im Zusammenhang mit Umsetzungskosten für den Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen soll parallel vom Senator

für Kultur in die Gremien eingebracht werden und führt dazu, dass sich das aufzulösende Defizit im Bremen-Fonds (Land) auf insgesamt rd. 6,802 Mio. € beläuft.

Nach Prüfung der Umschichtungsmöglichkeiten und Einsparpotentiale im Bremen-Fonds (Land) im Rahmen des Produktgruppencontrollings kann das vorgenannte Finanzierungsdefizit vollständig durch Heranziehung von nicht mehr benötigten Restmitteln für den Betrieb von Impfzentren und die Durchführung der öffentlichen Impfangebote (Personal- und Sachmittel) aufgelöst werden. Die zugrundegelegten Mittelbedarfe für diese Maßnahmen wurden im November 2022 ermittelt. Aufgrund der daraufhin im weiteren Pandemieverlauf angepassten Angebote und Personalressourcen sind hier Restmittel aufgrund niedrigerer Bedarfe entstanden; zudem beteiligt sich der Bund auch an den Abbaukosten der Impfzentren, was ebenfalls zur Verringerung der Bedarfe geführt hat.

Zur haushaltsrechtlichen Absicherung der Fortführung der Maßnahme MVP ist die Erteilung einer zusätzlichen Verpflichtungsermächtigung i.H.v. 2,4 Mio. € zulasten der Jahre 2024 und 2025 (je 1,2 Mio. € p.a.) erforderlich. Die Abdeckung erfolgt wie zuvor dargestellt aus Umschichtung von nicht mehr benötigten Restmitteln im Bremen-Fonds (Land). Zum Ausgleich für die zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen wird die veranschlagte Verpflichtungsermächtigung bei der Haushaltsstelle 0627.884 02-8 „Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen Infrastruktur für den Generalplan Küstenschutz“ in entsprechender Höhe nicht in Anspruch genommen.

Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz wird anderweitige, sich ggf. im weiteren Jahresverlauf 2023-2025 ergebende Möglichkeiten zur Abdeckung der Mittelbedarfe prüfen und darstellen. Diese sind vorrangig vor einer Kreditfinanzierung einzusetzen.

Die konsumtiven Mittelbedarfe für die Fortführung des Projektes MVO i.H.v. 0,05 Mio. € in 2024 sowie in 2025 können innerhalb der noch zur Verfügung stehenden Restmittel aus dem Bremen Fonds für dieses Projekt finanziert werden, die hierfür weiter in der Sonderrücklage des Bremen-Fonds (Stadt) vorzuhalten sind, aber keinen Zusatzbedarf auslösen. Es ist jedoch die Erteilung einer zusätzlichen Verpflichtungsermächtigung i.H.v. 0,1 Mio. € in 2023 mit Abdeckung in 2024 (0,05 Mio. €) sowie in 2025 (0,05 Mio. €) erforderlich. Zum Ausgleich für die zusätzlich zu erteilende VE wird die veranschlagte VE bei der Hst. 3995.971 11-8 Global veranschlagte Verpflichtungsermächtigung in dieser Höhe nicht in Anspruch genommen. Etwaige Anschlussfinanzierungen über 2025 hinaus wären innerhalb des vorhandenen Ressortbudgets darzustellen.

Die geschlechtliche Zusammensetzung der Nutzerinnen (54%) und Nutzern (44,5%) des MVP zeigt einen signifikant höheren Anteil an Nutzerinnen. 1,5% der Patient:innen gaben kein Geschlecht an.

Bei den obdachlosen Menschen handelt es sich zu etwa 80 % um Männer und zu 20 % um Frauen. Die umzusetzenden Personen sind freiwillig tätige Ärzt:innen. In einer Praxis werden ausschließlich Frauen medizinisch von Ärztinnen versorgt.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung mit dem Senator für Finanzen, der Senatskanzlei und dem Magistrat Bremerhaven ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt der Fortführung der Projekte zur Förderung der medizinischen und gesundheitlichen Versorgung von nichtversicherten und papierlosen Menschen in Bremen (MVP) sowie der medizinischen Versorgung Obdachloser (MVO) für die Jahre 2024/2025 zu.
2. Der Senat nimmt zur Kenntnis, dass die Humanitäre Sprechstunde des Gesundheitsamtes Bremen in die Strukturen des MVP überführt wird.
3. Der Senat stimmt zur haushaltsrechtlichen Absicherung der Fortführung der Maßnahme MVP dem Eingehen einer zusätzlichen Verpflichtung in 2023 i.H.v. 2,4 Mio. € zu Lasten der Jahre 2024 (1,2 Mio. €) und 2025 (1,2 Mio. €) mit der dargestellten Abdeckung aus Restmitteln des Bremen-Fonds (Land) zu. Zum Ausgleich für die zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen wird die veranschlagte Verpflichtungsermächtigung bei der Haushaltsstelle 0627.884 02-8 „Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen Infrastruktur für den Generalplan Küstenschutz“ in entsprechender Höhe nicht in Anspruch genommen.
4. Der Senat stimmt zur haushaltsrechtlichen Absicherung der Fortführung der Maßnahme MVO dem Eingehen einer zusätzlichen Verpflichtungsermächtigung in 2023 i.H.v. 0,1 Mio. € zu Lasten der Jahre 2024 und 2025 (jeweils 0,05 Mio. €) mit der dargestellten Abdeckung aus projektbezogenen Restmitteln des Bremen-Fonds (Stadt) zu. Zum Ausgleich für die zusätzlich zu erteilende VE wird die veranschlagte VE bei der Hst. 3995.971 11-8 Global veranschlagte Verpflichtungsermächtigung in dieser Höhe nicht in Anspruch genommen.
5. Der Senat stimmt zu, dass das im Bremen-Fonds (Land) dargestellte, aufzulösende Finanzierungsdefizit durch Heranziehung von nicht mehr benötigten Restmitteln für den Betrieb von Impfzentren und die Durchführung der öffentlichen Impfangebote (Personal- und Sachmittel) aufgelöst wird.
6. Der Senat bittet die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz die Zustimmung der Deputation für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz und anschließend über den Senator für Finanzen die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen durch den Haushalts- und Finanzausschuss herbeizuführen.