

Auszug aus dem substanziellen Protokoll 7. Ratssitzung vom 27. Juni 2018

182. 2017/376

Dringliche Motion der AL-Fraktion vom 01.11.2017:

Pilotprojekt zur medizinischen Versorgung von Menschen, die keinen Zugang zum Gesundheitswesen haben

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt die Stadtpräsidentin namens des Stadtrats die Entgegennahme der Dringlichen Motion ab, ist jedoch bereit, sie als Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen.

***Dr. David Garcia Nuñez (AL)** begründet die Dringliche Motion (vergleiche Beschluss-Nr. 3433/2017): Eine ausreichende Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ist nicht nur eine der zentralsten Errungenschaften jedes modernen Staates. Anhand der Frage, wie schnell und unkompliziert sie zu einem medizinischen Ratschlag kommen, beurteilen unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger und auch wir selber, ob wir uns in einer funktionierenden Demokratie befinden oder nicht. Daher ist es kein Zufall, dass die Gesundheit in der Verfassung und durch multiple Gesetze mehrfach geschützt ist. Es darf daher nicht erstaunen, dass die Sicherstellung der res publica ein zentrales Anliegen der Alternativen Liste ist. Die Schweiz gehört zu den europäischen Länder, in denen undokumentierte Migrantinnen und Migranten das Recht haben, Gesundheitsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Das Recht basiert auf internationalen Abkommen und auf der Bundesverfassung und ist durch das Zivilgesetzbuch und insbesondere das Krankenversicherungsgesetz geregelt. In dem Sinne unterstehen Sans-Papiers wie wir alle dem Versicherungsobligatorium und werden dementsprechend durch das medizinische Schutzschild geschützt. In der Praxis stehen Sans-Papiers allerdings vor einer Reihe von Konflikten, die sie daran hindern, ihre Gesundheitsrechte und -pflichten wahrzunehmen. Im Zentrum steht der Widerspruch, dass sie aufgrund ihrer undokumentierten Situation institutionelle Kontakte, soweit es geht, zu vermeiden versuchen. So können Sans-Papiers kaum ihrer Pflicht nachkommen, sich beispielsweise bei der Krankenkasse zu melden. Sie müssen dort sensible Daten wie ihre Wohnadresse oder ihre Nationalität angeben. Das wäre nicht so schlimm, wenn die Krankenkasse nicht den Migrationsämtern die Daten ungefiltert zur Verfügung stellen würde. Denn damit verkommt die Anmeldung bei der Krankenkasse für die Sans-Papiers zu einem Akt, bei dem die eigene Existenzgrundlage gefährdet wird. Aber auch wenn die Krankenkassen die Datenschutzbestimmungen nicht verletzen würden, müssen wir daran denken, dass viele Sans-Papiers in finanziell äusserst prekären Situationen leben. Die lückenlose Bezahlung der Krankenkassenprämien kann für sie, wie für uns alle, eine ausserordentliche Herausforderung darstellen. Aber auch dort gibt es einen Konflikt, denn Sans-Papiers können keinen Verbilligungsantrag stellen, sie müssen dann erst recht einer staatlichen Behörde begegnen. Diese Zwickmühlen haben zur Folge, dass sich Sans-Papiers nur dann versichern lassen, wenn ihre Gesundheitssituation es nicht*

anders zulässt. Das ist nicht nur beschämend für unserern Staat, schliesslich kommt dieser der eigenen Verfassung nicht nach, die verspätete medizinische Versorgung hat sowohl Folgen für die Sans-Papiers als auch für die Allgemeinheit. Verschiebt jemand die medizinische Diagnostik und Therapie auf die lange Bank, können schnell aus einer Kleinigkeit chronische Folgen resultieren. Besonders stossend ist die Situation für undokumentierte Minderjährige, die als Preis für den Aufenthaltskonflikt ihrer Eltern mit dem Staat mit einem lebenslangen Gesundheitsschaden rechnen müssen. Dasselbe gilt für undokumentierte Frauen, die über keine genügende sexualmedizinische Versorgung verfügen. Ohne freien Zugang zu Verhütungsmitteln steigt das Risiko für ungewollte Schwangerschaften und damit auch für Abtreibungen. Doch die Unterversorgung produziert nicht nur schwerwiegende medizinische Probleme, sie verschwendet auch Ressourcen, die gerade im Medizinwesen spärlich vorhanden sind. Daher ist die Integration der Sans-Papiers in die reguläre Gesundheitsversorgung auch aus finanzieller Sicht sinnvoll. Das sagt nicht nur die AL-Fraktion, sondern auch eine breit abgestützte internationale Studie der Agentur der europäischen Union für Grundrechte. Leider zeigt die heutige Realität, dass die meisten etablierten Institutionen mit der Situation der Sans-Papiers überfordert sind. In einem in Brand gesetzten medizinischen Pseudomarkt, in dem jedes Spital und Ambulatorium um das eigene Überleben kämpft, fehlt den Gesundheitsleistern die nötige medizinjuristische, psychosoziale und demokratische Sensibilität, um auf die spezifische Situation der Sans-Papiers einzugehen. Unsere Motion bietet die Möglichkeit, den ständigen Konflikt, in dem sich die Sans-Papiers, die medizinischen Institutionen und die Allgemeinheit befinden, zu lösen. Mit der Motion beauftragt die AL-Fraktion den Stadtrat, eine kreditschaffende Weisung für ein Pilotprojekt nach dem Modell der Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires (CAMSCO) zur medizinischen Versorgung der Sans-Papiers vorzulegen. Nach diesem Vorbild handeln, heisst aber nicht, dass der Stadtrat zur absoluten Kopie des Genfer Modells verbannt wird. Auch sperrt sich die AL nicht gegen die Zusammenarbeit mit bisherigen Anlaufstellen und Netzwerken. Diese könnten in verschiedenen administrativen Bereichen eine vermittelnde Rolle übernehmen, wodurch sich verschiedene staatspolitische Konflikte entschärfen könnten. Selbst der Bundesrat beschreibt den Einbezug solcher Institutionen als besonders zielführend in diesem Bereich. Über die Argumente des Stadtrates, die er zur Ablehnung der Motion anführt, sind wir konsterniert. In erster Linie lehnt der Stadtrat die Motion ab, da die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung eine kantonale Angelegenheit sei. Das Gesundheitsdepartement, auch ein Teil des Stadtrats, vertritt da eine dezidiert andere Position. In den Eckwerten zur Spitälerstrategie heisst es nämlich, dass, Zitat: «Der Stadtrat überwiegende Vorteile darin sieht, die Stadtspitäler als Eigentümerin und Betreiberin weiterzuentwickeln und in die Zukunft zu führen, auch wenn die Sicherstellung der Akutspitalversorgung keine zwingende kommunale Aufgabe mehr ist.» Das Gesundheitsdepartement teilt überdies mit, dass es, Zitat: «Dem politischen Auftrag der Stadtspitäler entspricht, im Interesse der Versorgung der gesamten Bevölkerung auch wirtschaftlich vorübergehend nicht rentable Behandlungen anzubieten und sicherzustellen. Dazu gehören unter anderem die Versorgung vulnerabler Patientinnen und Patienten aus schwierigen Verhältnissen mit fehlenden sozialen Strukturen.» Offensichtlich sind mit diesen Textpassagen Sans-Papiers nicht mitgemeint. Offensichtlich sind für den Stadtrat zwar alle Bürgerinnen und Bürger gleich,

manche sind aber gleicher. Ansonsten versteht man nicht, warum der Stadtrat nicht mit denselben Argumenten die Stadtspitäler und die städtischen Gesundheitsdienste per sofort kantonalisiert. Die Privaten und Organisationen, die sich um die Sans-Papiers kümmern, leisten eine immens wichtige Arbeit. Wir alle bürden ihnen eine Aufgabe auf, elementarste und zentralste Aufgaben unserer Gesellschaft alleine und ohne jegliche Unterstützung zu verteidigen. Wenn sie mit diesen helfenden Menschen reden, sagen sie ihnen, dass es nicht sein kann, dass man im Zürich des 21. Jahrhunderts aus finanziellen Gründen bei Sans -Papiers Buschbaummedizin betreiben muss. Oder sie sagen ihnen, dass eine Psychotherapeutin an einer Behandlung nicht nur nichts verdient, sondern auch noch die Übersetzerin für die SansPapiers aus der eigenen Tasche zahlen muss. Diese Helfer sind meistens am Rande ihrer Kräfte und benötigen unsere Unterstützung. Nach den Berichten der europäischen Union und des Bundesrats zur Gesundheitssituation der Sans-Papiers möchte der Stadtrat uns mit einem neuen Bericht beglücken. Stattdessen sollte er lieber die finanzielle, administrative und medizinische Basis schaffen, damit die Sans-Papiers ihre Gesundheitsrechte und –pflichten endlich wahrnehmen können.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltsportaments Stellung.

STR Andreas Hauri: *Wir bemühen uns, dass die städtische Gesundheitsversorgung auf einem medizinisch hohen Niveau gesichert und eine nachhaltige Finanzierung entwickelt werden kann. Dazu gehört auch, dass wir für Menschen, die bei uns leben und keine obligatorische Krankenversicherung haben, im Krankheitsfall auch eine qualitativ gute Lösung finden. Der Bund hält fest, dass in der Stadt zwischen 10 000 und 14 000 Sans-Papiers leben – Meist ohne dauerhafte Adresse, in sozial einfachen Verhältnissen und ohne die Krankenversicherung, die vom Grundsatz her obligatorisch ist. Menschen, die aus verschiedenen Gründen keine Krankenkasse abschliessen und dadurch Mühe haben, einen Zugang zu den herkömmlichen Versorgungsstrukturen zu finden, können sich bereits heute an verschiedene Institutionen wenden. Diese sind qualitativ hochstehend und funktionieren in den meisten Fällen kostenlos. Bei Weitervermittlungen werden geringe Pauschalen in Rechnung gestellt. Diese können aber selten eingefordert werden, weil die finanziellen Verhältnisse der Sans-Papiers meist sehr bescheiden sind. Wir haben mit Meditrina wirklich eine vorbildliche Institution des Roten Kreuzes. Die medizinische Anlaufstelle behandelt über 1000 Fälle im Jahr, ist halbprivatlich finanziert und deckt in der Grundversorgung sehr vieles ab. Sobald man jedoch an Spitäler weiterverwiesen wird, ist eine Krankenkasse zwingend nötig. Im äussersten Fall zahlt die Stadt die Kosten, wenn sie nicht eingetrieben werden können. Daneben gibt es noch die SPAZ, eine Anlaufstelle für Sans-Papiers, sowie das städtische Ambulatorium Kanonengasse. Dort finden Nicht-Krankenversicherte problemlos Zugang zu allgemeinmedizinischen, gynäkologischen aber auch zahnmedizinischen Behandlungen. Wir sind uns im Stadtrat bewusst, dass die Strukturen Verbesserungspotenzial bergen. Wenn man aber das vorhandene Angebot berücksichtigt, sind wir nahe am Genfer Modell. Der grosse Unterschied ist die ganze Finanzierungsregelung. Diese kann man überprüfen. Ein Pilotprojekt macht aus städtischer Sicht keinen Sinn, weil es trotzdem ein kantonales Thema ist und dort*

geregelt werden muss. Ich bin aber gerne bereit, die ganze Thematik in Form eines Postulats zu prüfen.

Weitere Wortmeldungen:

Roger-Paul Speck (SP): Sans-Papiers sind in der Stadt Realität, laut Schätzungen leben über 10 000 Menschen mit diesem Status in Zürich. Sie leben und wohnen und arbeiten mitten unter uns und manchmal sind sie auch krank. Die AL-Motion fordert keine Legalisierung, sondern einen sicheren Zugang zum Gesundheitswesen. Über ein paar Jahre hinweg soll ein Pilotprojekt finanziert werden, das es Sans-Papiers ermöglicht, bei allen Krankheiten zum Arzt gehen zu können. Die Sans-Papiers haben ein Anrecht auf Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung und auch ein Zugang zum Gesundheitswesen muss eigentlich garantiert sein. Es gibt internationale Vereinbarungen und unsere Bundesverfassung und der Bundesrat selber hat ein Kreisschreiben dazu herausgegeben. Die Menschenrechte fordern ein Recht auf Gesundheit. Der Staat hat die Pflicht, nicht den Zugang zu vorhandenen Gesundheitseinrichtungen oder Medikamenten für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu erschweren oder zu verunmöglichen. Dieser Zugang ist aber nicht so einfach möglich. Die Sans-Papiers haben keine Versicherung, weil sie diese nicht zahlen können. Weil sie arm sind oder Angst davor haben, dass die Krankenkassen die Daten zu ihrem Nachteil an Ämter weitergeben. Der Stadtrat lobt in seiner Medienmitteilung das grosse zivilgesellschaftliche Engagement von Hilfswerken und Privatpersonen. Das ist zwar gut, aber wir können nicht nur auf den guten Willen und die guten Seelen zählen. Es braucht eine planbare Sicherheit, dass auch Sans-Papiers ganz normal zum Arzt gehen können, nicht nur in medizinischen Notfällen. Sie sollten auch, anteilmässig nach ihren finanziellen Möglichkeiten, einen Zugang zur obligatorischen Krankenversicherung erhalten. Dies ohne dass ihre Privatadresse an die Behörden gelangt und sie noch ausgewiesen oder verhaftet werden, mitsamt den Kindern, die bei uns zur Schule gehen. Selbstverständlich muss man das Rad nicht neu erfinden. Es gibt das Ambulatorium Kronengasse, das Rote Kreuz-Projekt Meditrina und die Anlaufstelle SPAZ, die man in eine Lösung einbeziehen kann. Doch man soll nicht warten, bis der Kanton grünes Licht gibt, denn dann ist schon längst rot. Deshalb stimmen wir für die Übeweisung der Motion.

Ernst Danner (EVP): Wir stimmen den Argumenten des Stadtrats zu. Es gibt viele Angebote in der Stadt, die genutzt werden und ihren Zweck erfüllen. Die Problematik ist da, wir haben aber, im Rahmen der ausländerrechtlichen Gesetzgebung, auch die Möglichkeit, die Sans-Papiers zu legalisieren. Es gibt die F-Bewilligung und im Härtefall die B-Bewilligung. Die Personen, die diese Bewilligungen nicht bekommen, sind überwiegend Personen, die das Land verlassen müssen. Wenn wir hier nicht eine gewisse Konsequenz an den Tag legen, werden wir mit unserer Politik unglaubwürdig. Die Nothilfe muss gegeben sein. Die vorhandenen Angebote von Medintrina werden ebenfalls getragen, es ist keine Schande, wenn das Private finanzieren. Wir sind dagegen, dass man alles dem Staat überträgt. Wenn man ein funktionierendes Angebot hat, das genutzt wird, reicht das für uns aus. Wenn der Antrag als Postulat überwiesen wird, kann der Stadtrat überprüfen, wo es allenfalls Lücken und

Optimierungsmöglichkeiten gibt. Bei einer Umwandlung würden wir dem Antrag zustimmen.

Guy Krayenbühl (GLP): Wir sind uns bewusst, dass bei den Sans-Papiers oder generell bei Menschen, die keine Krankenversicherung haben, ein ganz grosses Problem besteht. Der Stadtrat hat richtig dargelegt, dass dies primär eine kantonale Aufgabe ist und wir denken auch, dass der Kanton hier Lösungen suchen muss. Das Genfer Modell ist letztendlich ein Modell des Kantons Genf und nicht der Stadt. Der Stadtrat hat die jetzige Abdeckung durch die privaten Organisationen, des Ambulatoriums und der Notfallaufnahme der drei Spitäler gut aufgezeigt. Alle diese Institutionen leisten ganz grosse Arbeit. Wir sind der Meinung, dass man den Antrag als Postulat entgegennehmen kann, jedoch nicht als Motion.

Ezgi Akyol (AL): Es wurde von uns zwar auf die Angebote von zivilgesellschaftlicher Seite hingewiesen, wir haben das aber kritisiert. Die Gesundheitsversorgung ist Aufgabe des Staates. Es kann nicht sein, dass zivilgesellschaftliches Engagement nötig ist, um diese sicherzustellen. Der Stadtrat hat unter anderem auf die Arztpraxis Meditrina hingewiesen. Dort haben sich 324 PatientInnen im Jahr 2017 gemeldet. In Zürich leben aber schätzungsweise 14 000 papierlose Menschen. Wenn papierlose Menschen selber versuchen, sich bei einer Krankenkasse anzumelden, werden sie mit der Begründung abgewiesen, dass sie einen Ausweis oder eine Postanschrift benötigen. Dies obwohl die Krankenkassen verpflichtet sind, alle Personen, auch Sans-Papiers, in die Grundversicherung aufzunehmen. Die administrative Hürde eines Versicherungsabschlusses samt Prämienverbilligung ist ohne Hilfe von NGOs nicht überwindbar. Dazu kommt, dass auch subventionierte Jahresprämien für die grosse Mehrheit unbezahlbar sind. Die heutige Situation bedeutet für papierlose Menschen oft ein finanzielles Desaster. Wenn sie ihre Krankenkassenprämien nicht zahlen können, werden sie betrieblen, fliegen auf und können ausgeschafft werden. Ein grosser Teil der Arbeit der Sans-Papiers-Anlaufstelle SPAZ ist es auch, Stiftungen zu finden, die bereit sind, die Krankenkassenprämien von Sans-Papiers zu übernehmen. Ein grosses Problem in der heutigen Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers ist ausserdem die Zahnmedizin, da gibt es grosse Defizite. Das wir in Sachen illegalisierte Menschen nicht auf den Kanton zählen können, hat der Kanton schon mehrfach bewiesen. Wenn wir in der Stadt ein klares Zeichen setzen, können wir vielleicht den Kanton und andere Städte dazu bringen, mitzuziehen.

Samuel Balsiger (SVP): Sans-Papiers sind Personen, die keinen geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz haben. Es sind nicht Menschen, die keine Papiere haben. Sie reisen illegal ein und müssen wieder aus dem Land. Wenn jemand, der illegal hier ist, ausgeschafft wird, ist das nicht menschenverachtend, sondern ein Teil des Rechtsstaates. Dieser macht schlussendlich eine Zivilisation aus und sollte geschützt werden. Wenn man die ganze Zeit für Gruppen, die man als schützenswert erachtet, Sonderregelungen einführt, löst man mit der Zeit den Rechtsstaat auf. Wenn man die Sans-Papiers einmal so und dann wieder anders behandelt, wird man in der Ausländerpolitik unglaubwürdig. Was soll eine Familie denken, die im Monat vielleicht 1500 Franken Prämien zahlen muss und hört, dass andere, die sich bewusst illegal in

der Schweiz aufhalten, kostenlos den Sozialstaat in Anspruch nehmen können? Wenn sie einen Grossteil ihres hart erarbeiteten Lohnes aufwenden müssen, werden diese Menschen nicht mehr länger an Gerechtigkeit glauben. Das stärkt den Rechtsstaat sicher nicht, sondern löst ihn auf.

Michael Schmid (FDP): Unbestritten ist, dass die Fragen, die man mit der Motion aufwirft, Themen sind, die sich gesamtschweizerisch stellen und bei denen übergeordnetes Recht gilt. Wenn nun der SP-Referent erzählt, es sei egal, was ausserhalb der Stadt passiert, weil sie die vermeintlich korrekte Lösung gefunden haben, ist das für mich nicht nachvollziehbar. Der Stadtrat hat begründet, warum die Bereitschaft da ist, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Ein Zeichen setzt man nicht, wenn man sagt, wir lösen das Problem in Zürich mit einer kreditschaffenden Weisung, koste es, was es wolle und was im Rest des Landes passiert, ist uns egal. Wir sind bereit, den Vorstoss als Postulat zu unterstützen, damit die Themen dorthin adressiert werden, wo sie hingehören, sowohl in den Kanton, als auch zum Bund.

Dubravko Sinovcic (SVP): Es ist fragwürdig, Menschen, die einen illegalen Aufenthaltsstatus in diesem Land haben und eigentlich gar nicht hier sein sollten, noch in ihrer Illegalität zu belohnen und ihnen eine Gratis-Gesundheitsversorgung anzubieten. Vor allem, wenn man damit als Stadt noch alleine quer im Schilf steht und damit signalisiert, dass alle illegalen Migranten hierher kommen sollen. Es ist ein Schlag ins Gesicht für alle Bürger der Stadt, die sich redlich benehmen und Steuern zahlen. Diejenigen, die womöglich ein kleines Einkommen haben und damit ihre Familie ernähren müssen. Mit ihren Steuern sollen sie dann noch die illegalen Migranten unterstützen. Die einzige richtige Lösung ist es, diese Menschen konsequent auszuschaffen und nicht noch zu belohnen. Die Leistungserbringer seien die Leidtragenden heisst es, weil diese Menschen kein Geld haben und deshalb in einer Notlage nicht behandelbar sind. Ich war selbst noch nie in der Situation, dass ich jemandem die Leistung verweigern musste, weil er keine Krankenkasse oder keine Anschrift hatte.

Katharina Prelicz-Huber (Grüne): Der Zugang zum Gesundheitswesen ist ein Menschenrecht. Dies steht in unserer Bundesverfassung und gilt für alle Menschen, ob sie Sans-Papiers sind oder nicht. Menschenrechte stehen immer über irgendwelchen Aufenthaltsrechten. Der Zugang zum Gesundheitswesen ist eines der Menschenrechte, das immer gilt, für alle gilt, egal mit welchem Aufenthaltsstatus. Wir unterstützen die Motion der AL und fordern sie. Ob sie jetzt für Sans-Papiers spricht oder andere Menschen, die trotz unserer Krankenkassenpflicht keine haben. Nicht zuletzt deshalb, und das betrifft auch schlechtverdienende Schweizerinnen und Schweizer, weil sie sich diese schlicht und einfach nicht leisten können. Das System hat hier einen grossen Fehler, denn die Einzelnen zahlen viel zu viel. Weil man Sans-Papiers ist oder es sich nicht leisten kann, hat man keine Versicherung und ist damit ausgeschlossen von den Leistungen einer Ärztin oder eines Arztes. Wir sind froh, dass wir wenigstens die privaten Initiativen haben. Es ist aber speziell, diese so zu loben, nur weil man es in der Stadt leider noch nicht geschafft hat, ein strukturell klares Angebot für alle Menschen zu realisieren. Weil man noch keinen klaren Zugang für alle umsetzen konnte. Stattdessen

7 / 7

versucht man weiterhin mühselig via SPAZ, für Einzelne diesen Zugang zu finden und zu hoffen, dass es neben den paar städtischen Plätzen noch einige Ärztinnen und Ärzte gibt, die die Patientinnen und Patienten mit Verlust betreuen. Für uns ist klar, dass man selbstverständlich mit den privaten Initiativen, in der Diskussion zusammen mit dem Kanton, trotzdem in einer verbindlichen Form den Vorschlag eines Pilotprojekts innerhalb von zwei Jahren ausschaffen kann. Dieser soll aufzeigen, wie sich die Stadt zukünftig vorstellt, das Menschenrecht auf Gesundheitszugang zu gewährleisten.

Dr. David Garcia Nuñez (AL) *ist nicht einverstanden die Dringliche Motion in ein Postulat umzuwandeln: Wir bleiben bei der Motion, weil es um ein Menschenrecht geht. Die Verfassung muss man auch als Bürgerlicher in allen Artikeln befolgen und nicht nur in denen, die gerade passen. Es ist keine Belohnung der Menschen, sie haben ein Recht darauf. Wir stellen mit unserem Antrag auch eine Sparvorlage vor. Die Stadt übernimmt eine Aufgabe, aber sie wird Geld sparen. Einfach schon deshalb, weil es einfacher ist, Östrogen-Tabletten abzugeben als beispielsweise Abtreibungen durchzuführen.*

Die Dringliche Motion wird mit 64 gegen 54 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Stadtrat überwiesen.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat