

Auszug aus dem substanziellen Protokoll 146. Ratssitzung vom 21. April 2021

3882. 2020/478

Weisung vom 04.11.2020:

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

Antrag des Stadtrats

1. Für die Umsetzung des Pilotprojekts zur medizinischen Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung werden Ausgaben von Fr. 4 569 885.– bewilligt.

Unter Ausschluss des Referendums:

2. Das Konzept «Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung in der Stadt Zürich» (Beilage, datiert vom 6. Oktober 2020) wird zustimmend zur Kenntnis genommen, ebenfalls die Zusicherung des Stadtrats, dem Gemeinderat einen Bericht über die Umsetzung der dreijährigen Pilotphase und allenfalls die notwendigen Beschlüsse zur Überführung in den Regelbetrieb zu unterbreiten.
3. Die Motion, GR Nr. 2017/376, der AL-Fraktion vom 1. November 2017 betreffend Pilotprojekt zur medizinischen Versorgung von Menschen, die keinen Zugang zum Gesundheitswesen haben, wird als erledigt abgeschrieben.

Referent zur Vorstellung der Weisung / Kommissionmehrheit Dispositivziffern 1–2 und gleichlautender Antrag zur Dispositivziffer 3

Dr. David Garcia Nuñez (AL): *Wie Sie alle wissen, kam dieses Geschäft aufgrund einer im Juni 2018 überwiesenen Motion der AL zustande. Damals verlangte meine Partei mit Unterstützung der Ratsmehrheit ein Pilotprojekt nach dem Vorbild der «Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires» (CAMSCO) in Genf zur medizinischen Versorgung von Menschen, die keinen Zugang zum Gesundheitswesen haben. Dies im Wissen, dass in der Schweiz zwar jeder Mensch – also auch Personen ohne Krankenversicherung – das in der Bundesverfassung verankertes Recht haben, eine grundlegende Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen zu können. Jedoch sind viele Menschen – insbesondere jene in einer prekären Lage – nicht in der Lage, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Nach Überweisung der Motion widmete sich der Stadtrat ihrer Umsetzung, indem er einerseits zusammen mit Unterstützungsorganisationen eine umfassende Situationsanalyse erstellen liess und andererseits ausführliche Abklärungen in Genf hinsichtlich des CAMSCO-Modells durchführte. Die Summe aller Erkenntnisse führte zur Entwicklung eines dreijährigen Pilotprojekts, bestehend aus drei Massnahmepaketen, die im Rahmen der Weisung vorgestellt wurden und ich Ihnen nun präsentieren werde. Bevor ich das mache, kommen wir erst zu den Resultaten der Situationsanalyse. Was hat der Stadtrat festgestellt? Er grenzte die Zielgruppe, die von der geplanten sozialmedizinischen Intervention profitieren sollte, klar ab. Es handelt sich um*

Sans-Papiers ohne Krankenversicherung, Sexarbeitende ohne Krankenversicherung, Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter ohne Krankenversicherung sowie Menschen ohne festen Wohnsitz und Krankenversicherung. Gleichzeitig musste der Stadtrat zur Kenntnis nehmen, dass er mangels sicherer Daten die Grössen der jeweiligen Gruppen nicht beziffern kann. Er geht davon aus, dass bis zu 40 000 Personen von den Massnahmen profitieren könnten. Dies bleibt aber Spekulation, weshalb dieses Projekt auch zur Klärung dieser unbekanntem Grösse beitragen soll. Ebenfalls konnte er im Rahmen der Analyse bei der medizinischen Versorgung der genannten Zielgruppen ein strukturelles Problem festhalten. Insbesondere der Vergleich mit dem Kanton Genf zeigte, dass die Situation in der Stadt Zürich weniger stabil und tragfähig ist als diejenige in der französischsprachigen Schweiz. Die Gesundheitsversorgung von nicht krankenversicherten Personen in Genf basiert auf einem kantonalen Auftrag und ist dementsprechend zentral organisiert und finanziert. In der Stadt Zürich wird die Aufgabe mangels eines solchen finanziellen Stützkorsetts hauptsächlich durch die Zivilgesellschaft getragen. Ein Netzwerk aus Hilfswerken, Vereinen, Stiftungen, Privatpersonen und pragmatisch arbeitende, staatliche Gesundheitseinrichtungen sichern die Beratungs- und Behandlungskette für Menschen ohne Krankenkassenabdeckung in unserer Stadt. Die mangelnde Institutionalisierung hat jedoch zur Folge, dass die Abgeltung der erbrachten Leistungen nicht klar geregelt ist. Besonders stossend ist die Situation beispielsweise bei den Notfallhospitalisationen, bei der für alle Beteiligten ein unverhältnismässig hoher Aufwand für die Klärung der Kostenübernahme entsteht, ohne dass die Betroffenen eine Garantie erhalten, für ihre berechtigten Leistungen entschädigt zu werden. Auf der Basis dieser Befunde und mit dem Ziel, diese Missstände auszuräumen, hat der Stadtrat das erwähnte dreijährige Pilotprojekt entwickelt. Es besteht aus drei Massnahmepaketen, die ich nun ausführen werde. Das erste Paket ist die strukturelle Stabilisierung des bestehenden medizinischen Angebots für Menschen ohne Krankenversicherung und die Erhebung relevanter Daten. Die Angebotsstabilisierung soll geschehen, indem neu für Nicht-Versicherte wenn immer möglich eine Krankenversicherung abgeschlossen wird. Ein weiteres stabilisierendes Element in diesem Paket kommt auch dadurch zustande, dass das Ambulatorium Kanonengasse und das Stadtspital für die Zeit des Pilotprojekts als medizinische Referenzzentren für die Zielgruppen definiert werden. Auf Ebene der Patientinnen wird im ambulanten Bereich ein sozialarbeiterisches Case-Management eingeführt, was die Abläufe im konkreten Fall vereinfachen wird. Diejenige Fachperson wird auch medizinisch-statistische Daten über die Zielgruppe sammeln, sodass wir am Ende des Projekts eine bessere Vorstellung über die Anzahl der betroffenen Personen und ihrer medizinischen Versorgung haben. Das zweite Paket ist die Finanzierung der Behandlung von Menschen ohne Krankenversicherung. Dabei müssen drei Szenarien unterschieden werden. Das Szenario Nummer eins: Bei Behandlungen, bei denen der Abschluss einer Krankenversicherung nicht sinnvoll ist, soll die Eigenbeteiligungsfähigkeit der betroffenen, nicht-versicherten Person geprüft werden. Das heisst, dass man von ihr eine angemessene Kostenbeteiligung verlangen wird. Im Fall, dass die Person nicht über die notwendigen Finanzen verfügt, soll das Defizit durch die städtischen Gesundheitsdienste übernommen werden. Das Szenario zwei: Bei Behandlungen, bei denen der Abschluss einer Krankenversicherung unabdingbar ist, wird wie bisher die Beratungsstelle für Sans-Papiers beauftragt, eine Krankenversicherung für die Personen ab-

zuschliessen. Von dort aus können auch die Gesuche zwecks Prämienverbilligung gestellt werden. Das ist ein wichtiger Schritt, damit Personen die finanzielle Bürde einer Krankenversicherung überhaupt mittel- und langfristig tragen können. Das Szenario Nummer drei: Fallen im Rahmen der Zuweisungen an das Stadtspital oder einer anderen medizinischen Facheinrichtung Kosten an, die nicht durch das Krankenversicherungsgesetz (KVG) oder Dritte gedeckt werden können, so werden diese Aufwände während des Pilotprojekts entsprechend einer Erfassung gemäss Tarif für ambulante ärztliche Leistungen (Tarmed) durch die städtischen Gesundheitsdienste übernommen. Das bedeutet eine Vereinfachung der Abrechnungsverfahren für die Beteiligten und eine substanzielle finanzielle Entlastung für die behandelnden medizinischen Institutionen – namentlich für das Stadtspital. Das dritte Paket: Informationen zu medizinischen Angeboten für Sans-Papiers und Personen ohne Krankenversicherung. In Zusammenarbeit mit der Fachstelle Integrationsförderung soll ein geeignetes Informationskonzept für die Zielgruppe erstellt werden. Ebenfalls soll der Status der bestehenden Stakeholder offiziellisiert und der Kontakt mit ihnen verbessert werden. Die drei erwähnten Massnahmenpakete werden von Anfang an nicht nur intern überprüft, sondern von einer externen Evaluation begleitet und beurteilt. Diese Resultate werden wiederum die Basis liefern, damit der Stadtrat nach Projektabschluss alle erfolgreichen Massnahmen in den Regelbetrieb überführen kann. Das wäre dann auch der Zeitpunkt, an dem die Stadt mit anderen Playern – insbesondere mit dem Kanton – das Gespräch suchen wird, damit auch andere dieses erfolgreiche Modell etablieren können. Die Gesamtkosten belaufen sich auf 4 569 885 Franken. 480 000 Franken für die Massnahme Nummer 1; 2 100 000 Millionen Franken für die Massnahme Nummer 2; 90 000 Franken für Massnahme Nummer 3; und 195 000 Franken für die externe Projektleitung und Evaluation. In der Kommission diskutierten wir lange über diese Weisung. Dabei wurden viele Fragen der Kommission durch den stadtärztlichen Dienst beantwortet. Im Namen aller Kommissionsmitglieder möchte ich mich bei den involvierten Personen bedanken. Die Kommissionsmehrheit befürwortet die Zustimmung für die Bewilligung des erwähnten Betrags und ist der Meinung, dass dieses Pilotprojekt durchgeführt und die anstossgebende AL-Motion 2017/376 abgeschrieben werden soll.

Kommissionsminderheit zu Dispositivziffer 1 und 2

Walter Anken (SVP): Bei TOP 7 hatte ich Freude am Votum von STP Corine Mauch. Sie sagte, wie wichtig es sei, dass der Rechtsstaat nicht ausgehebelt werden dürfe. Sie kritisierte ihre eigene Fraktion, weil diese dem Stadtrat vorwarf, er sei mutlos. Sie sagte, der rechtsstaatliche Rahmen dürfe nicht negiert werden. Behalten Sie dies im Kopf, wenn ich nun über TOP 8 spreche. Es geht um ein dreijähriges Pilotprojekt, wie es Dr. David Garcia Nuñez (AL) bereits sagte. Die grösste Gruppe sind mit rund 10 000 Personen Sans-Papiers, dann gibt es Sexarbeiterinnen und Kurzarbeiter, die betroffen sind. Vorbild ist ein niederschwelliges Projekt, das in Genf realisiert wurde. Es ist nun so, dass gesetzliche Grundlagen bestehen: Menschenrechte, UNO-Pakt und Artikel 41 der Bundesverfassung verlangen, dass auch Leute in der Gesundheitsversorgung abgesichert werden, die sonst keinen Zugang zum Gesundheitssystem haben. Das verlangt im Übrigen auch das KVG im Artikel 3. Sans-Papiers haben Anspruch auf Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung. Es ist also nicht so, dass es Leute gäbe, die

keinen Zugang zur Krankenversicherung haben. Niemand liegt unbehandelt auf der Strasse. Die SPAZ – eine Anlaufstelle für Sans-Papiers – sorgt dafür. Weiter gibt es die Hausarztpraxis Meditrina vom Schweizerischen Roten Kreuz, die über ein grosses Netzwerk an Spezialisten und Apotheken verfügt. Für die ambulante und stationäre Versorgung solcher Leute sind das Waidspital, das Triemli und das Unispital zuständig. Das steht auch so in der Weisung. Es ist erstaunlich, dass die Leistungen in Zürich heute schon mit jenen in Genf vergleichbar sind, obwohl Genf ja dieses Projekt realisierte und Zürich nicht. Warum besteht also gemäss dieser Weisung Handlungsbedarf? Es ist so, dass die finanziellen Abgeltungen nicht durchgehend geklärt sind. Es gibt in Gottes Namen nun einmal die eine oder andere Diskussion, wer die Kosten übernimmt. Weiter soll der Zugang zur Gesundheitsversorgung für solche Leute verbessert werden. Das Behandlungsnetzwerk soll offiziellisiert werden, Waid- und Triemlispitale sollen neu als Behandlungsspital bezeichnet werden. Wegen fehlender Daten möchte man ein Controlling aufbauen mit 1,2 FDE und diese entsprechend finanzieren. Wohl als Zückerchen für die SVP steht in der Weisung, dass man die Eigenbeteiligungsfähigkeit der Sans-Papiers an den Kosten überprüfen möchte. Weiter ist die Rede davon, dass die Stadtspitäler jährlich auf etwa 700 000 Franken an Kosten sitzenbleiben, die mit dem Projekt den städtischen Gesundheitsdiensten zugeordnet würden. Zu guter Letzt soll ein Kommunikationskonzept aufgebaut werden, das den Sans-Papiers das System näherbringen soll. Was ist die Haltung der SVP – warum lehnen wir das ab? Ich möchte betonen, dass sich die SVP an die internationalen Vereinbarungen und die gesetzlichen Vorgaben hält, dass auch diese Leute versorgt werden sollen, wie es heute geschieht. Die medizinischen Leistungen für Menschen ohne Krankenversicherung sind heute bereits vergleichbar mit Genf. Wozu soll man also ein Projekt für 4,56 Millionen Franken durchführen? Es ist unnötig. Sans-Papiers sind Menschen ohne Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung. Sie sind deswegen illegal – dies an die Adresse der Stadtpräsidentin. Sie sagte uns zuvor, wie wichtig der Rechtsstaat sei und dass man sich daranhalten sollte. Das sehen wir von der SVP genau gleich. Sans-Papiers verletzen durch ihre Anwesenheit unsere Gesetzgebung und treten den Rechtsstaat mit Füßen – und das über viele Jahre oder Jahrzehnte. Aus unserer Sicht macht sich der Stadtrat mit dieser Weisung strafbar, indem er dieses illegale Verhalten fördert. Das ist unverständlich und bedenklich. Gemäss Weisung leben im Kanton etwa 28 000 Sans-Papiers. Wir sprechen also von etwa 16 000, die in der Stadt Zürich leben – in der Weisung stapelt man mit 10 000 bewusst tief. Sans-Papiers bezahlen keine Steuern, arbeiten schwarz, bezahlen keine Sozialabgaben. Im Krankheitsfall oder bei einem Unfall werden diese Leute versorgt – das ist heute schon so. Die Kosten gehen zulasten der Allgemeinheit. Der Stadtrat schreibt in seiner Weisung weiter, dass er die Sans-Papiers als Gesellschaft mit Rechten und Pflichten akzeptiert. Liest man aber die Weisung, wird immer nur von Rechten gesprochen. Es steht kein einziges Wort einer Pflicht, die Sans-Papiers haben sollen. Mit der Offiziellisierung – sagen wir eher Werbung – entsteht eine zusätzliche Sogwirkung. Es werden immer mehr Leute in die Stadt kommen. Aus diesen Gründen ist die SVP dezidiert der Meinung, dass man nicht 4,56 Millionen Franken für ein Projekt einsetzt, das es nicht braucht. Wir lehnen also Dispopunkt 1 ab. Dispopunkt 2 nehmen wir ablehnend zur Kenntnis. Ein Konzept zur medizinischen Versorgung ist völlig überflüssig, da die Leistungen bereits heute mit Genf vergleichbar sind. Dispoantrag 3 stimmen wir zu.

Weitere Wortmeldungen:

Elisabeth Schoch (FDP): Die FDP stimmt dieser Weisung zu, was offensichtlich zu Erstaunen führte. Bei der Überweisung der Motion waren wir noch dagegen – wir hätten ein Postulat bevorzugt. Mit der Ausgestaltung des Auftrags sind wir jedoch zufrieden. Diese geschah mit Augenmass und wird als Pilotprojekt umgesetzt, was wir begrüssen. Wir begrüssen auch, dass das Pilotprojekt Transparenz über allfällige zu schliessende Lücken schaffen soll. Auch werden wir mit diesem Pilotprojekt lernen, wer und wie viele Personen wirklich betroffen sind. Wir werden sehen, wer der richtigen Leistungsträger sein sollten und wer allfällige Lücken schliessen muss – oder es muss beim Ausbleiben dieser Lücken auch nichts geschlossen werden. Wir sind auch der Meinung, dass, sollte tatsächlich alles bereits abgedeckt sein, wir feststellen werden, dass nichts weiter unternommen werden muss. Wir sind ganz klar dafür, dass Menschen in der Schweiz und in der Stadt Zürich die notwendige medizinische Versorgung erhalten sollen. Wir wollen keine unbehandelten Krankheiten, die die Menschen unnötig zu Invaliden machen und damit ein lebenswertes Leben massiv einschränken. Es liegt in unseren Genen, für solche Leute Fallschirme bereitzustellen. Wozu wir damit aber nicht Ja sagen, ist das Schaffen eines Präjudizes. Wir wollen kein Präjudiz schaffen, dass illegal in der Schweiz Lebende – etwa die Sans-Papiers – legalisiert werden. Die Frage der Legalisierung stellt sich nicht mit dieser Weisung und ist auch nicht eine Sache der Stadt, sondern muss an der Stelle geprüft werden, an der die entsprechenden Gesetze definiert wurden. Gerade zuvor sagte unsere Stadtpräsidentin, dass man mit Vorstössen nicht geltendes Recht aushebeln kann. Das wird auch mit dieser Motion und dieser Weisung nicht stattfinden.

Nicolas Cavalli (GLP): Sans-Papiers, Sexarbeitende und Kurzaufenthalter sind Teil unserer Gesellschaft. Das ist eine Realität, über die wir von der GLP hier keine Grundsatzdiskussion führen möchten. Dass wir an einer Verbesserung der Situation interessiert sind, haben wir hier drin schon mehrfach gezeigt. Ich erinnere Sie an das Postulat der AL für einen erleichterten Zugang zu Bibliotheken. Wir hätten den Vorstoss damals auch als Motion unterstützt. Wichtig zu wissen ist, dass jede Person, die Notfallmedizinische Hilfe benötigt, diese heute bereits erhält. Das ist in der Bundesverfassung, aber auch in den kantonalen Nothilfeverordnungen, internationalen Vereinbarungen usw. geregelt. Damit ist die medizinische Versorgung also heute schon gewährleistet. Es ist nicht so, als würde die Stadt etwas ganz Neues aufbauen müssen. Ich begründe nun, warum wir von der GLP diese vorliegende Weisung ablehnen. Der erste Punkt ist die Zuständigkeit. STR Andreas Hauri sagte bereits bei der Überweisung, dass die Zuständigkeit klar beim Kanton liege. Dies wurde in der Kommissionsberatung mehrfach bestätigt. Es hiess aber, die Stadt müsse jetzt vorwärts machen. Offenbar erhofft sich der Stadtrat, dass sich der Kanton nach dem Pilotprojekt in irgendeiner Form beteiligen wird. Dabei geht es unter anderem um eine finanzielle Beteiligung. Wir haben grosse Fragezeichen, ob das wirklich geschehen wird und ob der Stadtrat im Anschluss an das Pilotprojekt effektiv einen längeren Hebel haben wird. Der Kanton Zürich besteht nicht nur aus der Stadt und ein Blick über den Tellerrand lohnt sich. Winterthur geht in solchen Fällen nach dem kantonalen Behördenhandbuch vor. Anfallende Gesundheitskosten werden gegebenenfalls subsidiär bei den Sozialhilfestellen beantragt – das kantonale Sozialamt

ist also zuständig. Uster meint, dass eine Unterstützung nach Ort – wie es das Pilotprojekt möchte – rein rechtlich eigentlich gar nicht möglich sei. Wir fragen uns, warum das in der Stadt Zürich anders sein sollte. Das Pilotprojekt orientiert sich am Modell des Kantons Genf. Ich erinnere Sie daran, dass der Kanton Genf nicht die Stadt Zürich ist. Nicht geografisch: Als Kanton ist er keine Stadt, und auch der Grössenunterschied ist beträchtlich. Der Kanton Genf hat eine ganz andere Ausgangslage als wir in der Stadt. Der zweite Punkt ist die Frage nach dem konkreten Mehrwert gegenüber dem jetzigen, funktionierenden System. Wird mit dem Pilotprojekt nicht die Niederschwelligkeit untergraben, die heute bereits besteht und im Umgang mit Sans-Papiers und anderen enorm wichtig und massgeblich ist? Kommt es nicht zu einer Abschreckung, wenn man das ganze offiziellisiert? Laut der Verwaltung soll es nicht zu einem Ausbau des Angebots kommen – wo ist also der Mehrwert? Der dritte und wohl wichtigste Punkt ist: Wenn die Stadt anfängt, all diese Aufgaben mehr und mehr zu übernehmen, werden sich dann nicht andere Akteure aus dem System zurückziehen? Es wäre schade um all die Hausärzte, Apotheker, Zahnärztinnen, Freiwilligen – aus unserer Sicht wäre das kontraproduktiv. Die weitreichendste Folge wird aber sein, dass sich der Kanton noch weniger bewegen und der Stadt dafür danken wird, mit dem Pilotprojekt sein System aufgestellt zu haben, für das eigentlich der Kanton zuständig wäre. Das ist der Sache nicht dienlich. Aus diesen Gründen lehnen wir die Dispositionen 1 und 2 ab, bei der Abschreibung der Motion stimmen wir natürlich mit Ja.

Marcel Bührig (Grüne): Der Zürcher Stadtrat und Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements, STR Andreas Hauri hat das gemacht, was sein Beruf ist: Er hat eine vom Gemeinderat überwiesene Motion umgesetzt – und dies richtig gut. Es ist ein niederschwelliges Angebot, das die Probleme dort angeht, wo sie bestehen, und löst sie auf die richtige Art und Weise. Ich möchte mich zuerst einmal dafür bedanken, dass niemand hier drin in Zweifel gezogen hat, dass auch Sans-Papiers und Sexarbeiterinnen Zugang zu einer Gesundheitsversorgung haben sollten. Betrachtet man die Debatten der letzten Jahrzehnte, ist das für die Schweiz und die Stadt Zürich doch ein grosser Fortschritt. Warum wir Grüne das Projekt unterstützen, wurde von Dr. David Garcia Nuñez bereits ausreichend ausgeführt. Wir schliessen uns da vorbehaltlos der Mehrheitsmeinung an. Ich möchte auf einen Punkt eingehen, der von der GLP und ein wenig auch von der SVP genannt wurde: die falsche Zuständigkeit – dass eigentlich der Kanton und nicht die Stadt Zürich zuständig wäre. Grundsätzlich stimmt das. Die Organisation des Gesundheitsversorgungssystems ist die Aufgabe des Kantons. Das Problem ist: Würden wir immer darauf warten, dass der Kanton sich bewegt, hätten wir wahrscheinlich noch heute einen Drogenstrich am Bahnhof Letten. Ab und zu muss die Stadt Zürich vorwärts machen, Druck aufsetzen und der Stachel im Hintern des Kantons sein. Die Stadt Zürich muss dann eine Lösung für ein Problem anbieten, das in einem derart reichen und mit einer derart guten medizinischen Grundversorgung ausgestatteten Land wie der Schweiz nicht existieren dürfte. Der Kanton hat in den letzten Jahren mehrfach bewiesen, dass er kein Interesse daran hat, sich hier zu bewegen und die Situation für die Betroffenen zu verbessern. Da ich möchte, dass auch jene Leute profitieren können, die über keine Krankenversicherung verfügen, finde ich es richtig, dass die Stadt mit dem Pilotprojekt vorwärts macht und nicht auf den Kanton wartet. Das haben wir damals bei der Drogenpolitik auch so gemacht. Die FDP beweist mit ihrem Drogenpapier, dass

das ihrer Meinung nach so weitergehen soll. Man will die Stadt Zürich als Avantgarde positionieren, was mir grundsätzlich sympathisch ist. Der zweite vorgebrachte Punkt ist, dass das System heute bereits gut funktionieren würde. Das stimmt beschränkt. Es stimmt, dass es die Möglichkeiten und Anlaufstellen gibt. Die Frage ist jedoch, wie offiziell und bekannt das Ganze ist. Es ist schwierig, diesen Leuten die Informationen zukommen zu lassen und sie an die richtigen Stellen zu verweisen. Hier hilft der Staat als Organisator im Hintergrund, ohne die privaten Angebote zu konkurrenzieren, unnötig zu machen oder zu vergraulen. Diese Gefahr sehen wir nicht. Wir hoffen uns, dass das Pilotprojekt Erkenntnisse bringt und funktioniert und der Kanton sich irgendwann einmal in die richtige Richtung bewegt. Dazu braucht es wahrscheinlich einen Regierungswechsel. Ich schaue meine sozialdemokratischen Kolleginnen und Kollegen an – ich denke, wir wissen, wer gemeint ist. Des Weiteren sind wir Grünen der Meinung, dass Sans-Papiers reguliert werden sollten.

Natascha Wey (SP): *Auch für die SP-Fraktion ist klar, dass die vorliegende Weisung für das Pilotprojekt zur medizinischen Versorgung von Sans-Papiers unterstützt werden sollte. Das wurde auch durch das Votum zur Mehrheitsmeinung klar. Die medizinische Grundversorgung von Menschen ist ein Grund- und Menschenrecht – unabhängig des Aufenthaltsstatus' dieser Personen. Dass Sans-Papiers, Sexarbeiterinnen und Menschen ohne festen Wohnsitz eine zugängliche, niederschwellige und gute Gesundheitsversorgung brauchen, die sie angstfrei in Anspruch nehmen können, ist in unserem Sinne. Unsere Fragen in der Kommission drehten sich somit vor allem um Fragen der Datensicherheit. Das heisst: Wie kann sichergestellt werden, dass Menschen, die eine medizinische Behandlung in Anspruch nehmen, auch darauf vertrauen können, dass ihre Daten nicht weitergeleitet werden? Weiter ist uns wichtig, dass gerade für Frauen eine vorurteilslose Beratung rund um den Themenkomplex Geburt, Schwangerschaft und Abtreibung möglich ist, sie selbstbestimmte Entscheidungen treffen können und die Übersetzung sichergestellt ist. Für die SP-Fraktion ist es auch wichtig, dass die Stadt mit in diesem Feld bereits etablierten Organisationen zusammenarbeitet – auch dies ist im Projekt vorgesehen. Unsere Fragen wurden also zu unserer Zufriedenheit beantwortet. Die Kosten von rund 4,5 Millionen Franken über drei Jahre erachten wir als plausibel. Ein wichtiger Teil der Kosten ist die Übernahme von bisher ungedeckten Kosten medizinischer Behandlungen des Netzwerks Meditrina und durch die Stadtspitäler Waid und Triemli. Das Projekt schafft also die nötige Kostentransparenz innerhalb der städtischen Rechnung, was unserer Meinung nach auch die Auseinandersetzung mit dem Kanton vereinfachen wird – dazu komme ich noch. Die strukturelle Stabilisierung von bereits bestehenden Angeboten und auch die geplante Erhebung von Daten werden uns wichtige Informationen liefern und eine Grundlage für den Entscheid bilden, ob und wie man das Projekt allenfalls weiterführen möchte. Generell ist es wichtig, vertieftes Wissen über den Umgang mit Sans-Papiers zu gewinnen. Diese Menschen sind prekariert und verdienen unsere Aufmerksamkeit. Aus diesen Gründen stimmen wir der vorliegenden Weisung zu und danken STR Andreas Hauri für die sehr gute Umsetzung. Ich möchte der GLP noch einige Worte sagen. Von den geschätzt 28 000 Sans-Papiers im Kanton Zürich dürften sich ungefähr 10 000 in der Stadt Zürich aufhalten. Auch die anderen im Pilotprojekt genannten Zielgruppen – also Sexarbeiterinnen, Kurzaufenthalte-*

rinnen ohne Krankenversicherung oder Menschen ohne festen Wohnsitz – sind Teil unserer Stadt und wir leiten allein aus diesen Zahlen eine Pflicht der Stadt ab. Auch hat sich das Pilotprojekt zum Ziel gesetzt, neue Informationen zu gewinnen und zu teilen – auch darum ist es für die Stadt wichtig. Ich bin erstaunt über das Votum und den Entscheid der GLP, weil die Stadt handeln kann und soll. Diese Weisung abzulehnen und zusammen mit der SVP den Menschen den einen verbesserten Zugang zu diesem Grundrecht zu verweigern oder weiterhin zu erschweren, spricht meiner Meinung nach für sich. Dies mit einem überspitzten Formalismus bei der Kantonszuständigkeit zu begründen, finde ich unredlich, wo wir doch alle genau wissen, dass der Kanton genau nichts unternimmt, was über das hinausgeht, was er über die obligatorische Krankenversicherung bei stationären Aufenthalten sowieso muss. Mir scheint, Euch reut es einfach. Ehrlicher wäre es, zu sagen, man sei für eine Regularisierung, die auch nicht kommen wird, da die Debatte im Kanton auch schon geführt wurde. Aber bis dahin verweigere man den Verletzlichsten in der Gesellschaft eine gesicherte, niederschwellige und verbesserte medizinische Grundversorgung und spanne dafür mit der SVP zusammen.

Dr. David Garcia Nuñez (AL): Ich stelle Ihnen nun die Position der AL vor. Die AL stimmt der vorgestellten Weisung in allen Dispopunkten zu. Wir stellen mit Begeisterung fest, dass wir trotz seiner anfänglichen Ablehnung mit dem Abschluss des heutigen Geschäfts den Stadtrat zu seinem eigenen Glück verhelfen können. Glücklicherweise ist aber nicht nur er, sondern auch wir. Die AL ist zufrieden mit der Umsetzung ihrer Motion. Wir können auch jene Punkte nachvollziehen, bei denen der Stadtrat von unserer ursprünglichen Idee abwich. In diesem Sinne tragen wir den stadträtlichen Kompromissvorschlag mit und sehen die Durchführung des Pilotprojekts als wichtigen Meilenstein auf einem langen Weg der Integration dieser vulnerablen Personengruppen ins Gesundheitssystem. Besonders wichtig ist für uns die Tatsache, dass der Stadtrat dieses Pilotprojekt nicht nur für eine bestimmte Gruppe entwickelte – auch wenn sie heute Abend besonders häufig erwähnt wurde. Im Gegenteil: Wie in unserer Motion gefordert, werden alle Menschen in prekären Situationen, die aus verschiedenen Gründen keinen Zugang zum Krankenkassensystem finden, vom Projekt profitieren. Wie die durchgeführte Analyse zeigte, stehen wir heute nicht vor einer Sans-Papiers-Weisung. Die Tragweite des Pilotprojekts geht darüber hinaus, denn das Projekt betrifft auch Schweizerinnen, EU-Bürger, Stadtbewohnerinnen, kurz: uns alle. Als wir 2018 das Argument vorbrachten, meint ein nun nicht mehr im Rat vertretener SVP-Vertreter, dass die AL «Tränendrüsenpolitik» betreiben würde. Er hatte Recht: Das Projekt wird die sorgengeprägten Tränen von bis zu 14 000 Menschen zum Stillstand bringen. Unser Vorstoss verwandelt ein Privileg in jenes Grundrecht zurück, das es schon immer war und weder vom bürgerlichen Bundesrat noch vom Parlament noch von irgendjemandem in diesem Rat bestritten wird. Alle Menschen müssen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben können. Damit widme ich mich der SVP. Ein Recht muss man sich nicht erkämpfen. Ein Recht muss man sich auch nicht verdienen. Ein Recht muss man in Freiheit in Anspruch nehmen können, ohne Angst zu haben, dass die Daten bei einem Arztbesuch weitergeleitet werden. Das ist der Unterschied zwischen Zürich und Genf. Diese Weisung zeigt einen gangbaren Weg, um populistische Nationalitätsdiskurse in der Medizin zu überwinden und eine reale, gesundheitsgeprägte Politik zu etablieren, die alle Grundrechte respektiert. Möge

der Weg auch in anderen Bereichen Schule machen und möge er auch weitere Organisationen integrieren, die nicht in dieser Weisung genannt werden, wie etwa die Sozialwerke Pfarrer Sieber. Auf seinem vorgeschlagenen Weg ist der Stadtrat nämlich auf jede Unterstützung angewiesen. Nun ein Wort an die GLP: Ich kann Ihnen versichern, dass kein Arzt, keine Ärztin, kein Apotheker oder Apothekerin aufgrund dieser Weisung davonrennen und von seinem oder ihrem Idealismus abrücken wird, Menschen in verzweifelten Situationen zu begleiten. Wir freuen uns aber auch darüber, dass der Stadtrat das strukturelle medizinische Versorgungsproblem endlich anerkennt, das wir mit unserer Motion angeschnitten haben. Gemäss seiner Analyse bestätigt er unsere mehrfach vorgetragene Position in diesem Rat, wonach weder das Problem noch die Lösung der medizinischen Versorgung von nicht-versicherten Menschen ein juristisches Problem sei, sondern ein politisches. Dementsprechend liegt es an uns allen im Rat, Lösungsalternativen für die existenziellen Bedrohungen dieser Menschen aufzuzeigen und umso bedenklicher ist es, dass sich manche Parteien heute hinter Hyperformalisten verstecken und sich nicht um die Probleme der Bevölkerung kümmern. Schliesslich begrüssen wir die Transparenz der Weisung, zu der auch das Pilotprojekt führen wird. Wie der Stadtrat selbst sagt, ist es eine Realität, dass nicht-versicherte Leute in Zürich leben. Als Arzt kann ich ergänzen, dass es ebenfalls eine Realität ist, dass die Kosten für die Behandlungen dieser Menschen bereits anfallen – in einem geringen Mass, aber sie tun es. Niemand im Gesundheitswesen würde aus finanziellen oder krankenkassentechnischen Gründen eine notwendige Behandlung unterlassen. Aktuell werden die Kosten hauptsächlich durch karitative Organisationen getragen, respektive in den Monsterbudgets unserer öffentlichen Gesundheitsinstitutionen elegant versteckt. In diesem Sinne besitzt dieses Pilotprojekt auch eine eminente finanzielle Relevanz. Die AL gibt weder die Hoffnung noch den Kampf dafür auf, dass sich alle Gemeinden und der Kanton gegenüber allen Menschen verfassungskonform verhalten.

Ernst Danner (EVP): *Die EVP hat mit grosser Genugtuung von diesem Antrag des Stadtrats Kenntnis genommen. Sie können sich vielleicht erinnern: Wir haben die Überweisung als Motion abgelehnt, aber ausdrücklich betont, dass wir es als Postulat unterstützen. Dies mit der Begründung, dass der Stadtrat prüfen kann, ob es in der Versorgung Lücken gibt und wie er diese zielgerichtet füllen kann. Wir haben auch klar die Meinung geäussert, dass wir keine autonome Migrationspolitik der Republik Stadt Zürich möchten, sondern dass wir eine Schweizer Migrationspolitik haben. Wir haben betont, dass wir möchten, dass die privaten Initiativen weiterhin ihren Platz haben und umgesetzt werden können. Beide Punkte hat der Stadtrat auf fast ideale Weise erfüllt. Die Weisung sieht eine Zusammenarbeit mit Meditrina vor und verfügt über ein differenziertes Konzept dazu, was die Privaten und was die Stadt machen sollen. Es ist ein Pilotversuch, nach dessen Ende man sieht, was sich bewährt hat und was nicht. Es gibt auch keine Ansätze in dieser Weisung, auf indirektem Weg eine Legalisierung vorzunehmen, die in diesem Sinne nicht möglich ist. Wir als EVP unterstützen zumindest mehrheitlich die Anliegen dieser Weisung und freuen uns, wenn das umgesetzt werden kann. Neben Meditrina hat auch die Stiftung Sozialwerk Pfarrer Sieber viel Kontakt mit Menschen, die über keine Papiere oder Krankenkasse verfügen. Es ist deren täglich Brot, zu schauen, wie man diesen Menschen die notwendige Behandlung vermitteln kann. Zum Anliegen der GLP: Es ist wichtig, dass die Stadt die Refinanzierung sicherstellt. Wir sind durchaus*

dafür, dass die Stadt grosszügig ist, aber die Kosten müssen schlussendlich dorthin verteilt werden, wo es vom Gesetz vorgesehen ist. Sozialhilfe muss schliesslich auch für eine Notversorgung sorgen und der Kanton hat seine Aufgaben. Wir haben das Vertrauen, dass das Gesundheits- und Umweltdepartement (GUD) darauf achten wird, dass die Finanzierung richtig platziert wird.

Samuel Balsiger (SVP): *Sie sprachen in der Begründung immer wieder davon, dass der Rechtsstaat und die Regeln so wichtig seien. Das sind sie auch. Wie auch wir von der SVP immer wieder sagten: Wir lassen niemanden auf der Strasse verbluten. Eine notfallmedizinische, ambulante oder stationäre Behandlung ist bereits heute für Sans-Papiers möglich, wenn diese notwendig ist. Das ist der Rechtsstaat. Wenn Sie derart auf den Rechtsstaat pochen, können Sie nicht einen Teil fordern und den Rest des Rechtsstaats ausklammern. Rechtsstaat bedeutet halt auch, dass man über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, wenn man legal hier ist und man das Land verlässt, wenn man über keine Aufenthaltsbewilligung verfügt. So einfach ist das. Sie müssen also darauf pochen, dass jene ohne Aufenthaltsbewilligung das Land wieder verlassen. Als es darum ging, die City-Card einzuführen, liess man einen Bericht erstellen. Dort drin werden drei Gruppen an Sans-Papiers genannt. Die grösste Gruppe sind Frauen aus Lateinamerika, die als Touristen einreisen und nach den drei Monaten, die sie hierbleiben dürfen, nicht mehr ausreisen und als Reinigungskräfte illegal arbeiten, Lohndumping betreiben und keine Steuern und Sozialabgaben bezahlen. Jeder, der in diesem Beruf arbeitet, ist der Geschädigte. Jede Reinigungskraft muss darunter leiden, dass in dieser Branche viele Leute ohne Arbeitsbewilligung Lohndumping betreiben. Das unterstützen Sie. Die zweite grosse Gruppe sind Leute, die ursprünglich über eine Aufenthaltsbewilligung verfügten, dann kriminell wurden, man ihnen die Aufenthaltsbewilligung entzog oder die derart auf dem Sofa des Sozialstaats hängen blieben, dass man ihnen die Aufenthaltsbewilligung entziehen musste. Das sind also keine Helden, sondern Touristen, die illegal hier arbeiten oder die den Rechtsstaat verletzen und massiv sozialhilfeabhängig sind. Die dritte Gruppe sind Asylanten, die einen rechtsstaatlichen Antrag auf Asyl stellten, der von einem Apparat geprüft wurde, der von linken Staatsangestellten besetzt ist und der entschied, dass diese kein Anrecht auf Aufenthalt haben. Der Rechtsstaat hat entschieden, dass diese das Land verlassen müssen, aber sie bleiben. In jedem Bereich also, in dem die Sans-Papiers mit dem Rechtsstaat in Kontakt kommen, wird der Rechtsstaat gebrochen, missachtet und darauf herumgetreten. Sie können doch nicht im gleichen Atemzug auf dem Rechtsstaat beharren und über Sans-Papiers sprechen. Wer niedergestochen wird, soll eine Behandlung erfahren, aber sobald er diese Behandlung nicht mehr braucht und illegal anwesend ist, soll er das Land wieder verlassen. Wenn Sie auf den Rechtsstaat pochen, müssen Sie alle Konsequenzen akzeptieren. Ich bin der Meinung, dass der Bund dafür sorgen muss, dass alle illegalen Sans-Papiers ausgeschaffen werden.*

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

STR Andreas Hauri: *Es geht nicht darum, wer ein besserer Bewohner dieser Stadt ist*

oder wer was gemacht oder nicht gemacht hat. Es geht hier um die Gesundheitsversorgung aller, die in der Stadt leben. Dem Stadtrat ist klar, dass die Gesundheitsversorgung sichergestellt werden muss, und zwar für alle Menschen, die bei uns in der Stadt Zürich leben – unabhängig von ihrem Status. Wir möchten da sein, wenn eine medizinische Notlage eintritt. Im Normalfall verfügen die meisten Menschen über eine Krankenversicherung, was auch die richtige Lösung ist. Die Realität ist aber, dass ziemlich viele Leute über keine Versicherung verfügen. Wir versuchen, in Einzelfällen eine Krankenversicherung abzuschliessen, und zwar dort, wo es sinnvoll ist, wie etwa bei stationären Behandlungen. Bei ambulanten ist es nicht jedes Mal sinnvoll. Ich habe meinen Leuten den Auftrag gegeben, im Detail zu untersuchen, wo allfällige Lücken bestehen und wo die Unterschiede zum Genfer Modell bestehen, welches eingefordert wurde. Tatsächlich funktioniert vieles bereits, was mich freut. Vielen wird in medizinischen Notlagen die entsprechende Hilfe ermöglicht. Es ist aber auch so, dass die Finanzierung nicht überall geregelt ist oder die Strukturen nicht überall stabil genug sind, dass man sagen kann, es laufe tiptopp. Es ist auch so, dass uns viele Informationen fehlen über die Situation und die Entwicklung der medizinischen Versorgung von Sans-Papiers. Mit diesem Pilotversuch machen wir keinen Ausbau des Angebots, sondern sichern die Strukturen, die zum Teil fragil sind. Wir sichern die Finanzierung, die ebenfalls fragil ist. Und wir sichern wichtige Informationen und Daten, so dass wir nach dem Pilotprojekt eine saubere Auswertung machen und Entscheidungen zum weiteren Vorgehen treffen können. Die einzelnen Massnahmen wurden Ihnen im Detail präsentiert. Ich möchte nur noch auf zwei Dinge eingehen. Das eine ist die Zuständigkeit. Ich habe gesagt, der Kanton sei zuständig, was auch von allen bestätigt wurde. Der Kanton ist zuständig, aber er fühlt sich nicht zuständig, was er mehrmals öffentlich bekannt gab. Was sind die Möglichkeiten? Regeln wir diese Dinge nicht, besteht die Gefahr eines Angebotsabbaus, weil die Finanzierung nicht geregelt ist. Für mich ist es selbstverständlich, dass wir nach dem Pilotversuch mit dem Kanton Kontakt aufnehmen werden und aufgrund detaillierter Angaben und Erkenntnisse einfordern werden, was uns eigentlich zusteht. Sie alle wissen aber, dass dies kein einfacher Weg sein wird. Ich bitte Sie, der Weisung zuzustimmen. Wir werden wichtige Erkenntnisse für die Zukunft sammeln. Zum Zweiten kann man uns auch nicht mit Uster oder Winterthur vergleichen, Nicolas Cavalli (GLP), das finde ich sehr speziell. Sans-Papiers befinden sich hauptsächlich in Zürich, das wissen wir alle. Unsere Situation ist nicht vergleichbar.

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 1

Die Mehrheit der SK GUD beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 1.

Die Minderheit der SK GUD beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 1.

| | |
|-------------|--|
| Mehrheit: | Präsident Dr. David Garcia Nuñez (AL), Referent; Vizepräsidentin Marion Schmid (SP), Marcel Bührig (Grüne), Sofia Karakostas (SP), Joe A. Manser (SP), Dr. Frank Rühli (FDP), Marcel Savarioud (SP), Elisabeth Schoch (FDP), Natascha Wey (SP) |
| Minderheit: | Walter Anken (SVP), Referent; Nicolas Cavalli (GLP), Rolf Müller (SVP), Martina Novak (GLP) |

12 / 13

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 91 gegen 30 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 2

Die Mehrheit der SK GUD beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 2.

Die Minderheit der SK GUD beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 2.

Mehrheit: Präsident Dr. David Garcia Nuñez (AL), Referent; Vizepräsidentin Marion Schmid (SP), Marcel Bührig (Grüne), Sofia Karakostas (SP), Joe A. Manser (SP), Dr. Frank Rühli (FDP), Marcel Savarioud (SP), Elisabeth Schoch (FDP), Natascha Wey (SP)
Minderheit: Walter Anken (SVP), Referent; Nicolas Cavalli (GLP), Rolf Müller (SVP), Martina Novak (GLP)

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 91 gegen 30 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 3

Die SK GUD beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 3

Zustimmung: Präsident Dr. David Garcia Nuñez (AL), Referent; Vizepräsidentin Marion Schmid (SP), Walter Anken (SVP), Marcel Bührig (Grüne), Nicolas Cavalli (GLP), Sofia Karakostas (SP), Joe A. Manser (SP), Rolf Müller (SVP), Martina Novak (GLP), Dr. Frank Rühli (FDP), Marcel Savarioud (SP), Elisabeth Schoch (FDP), Natascha Wey (SP)

Der Rat stimmt dem Antrag der SK GUD mit 121 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Damit ist in Übereinstimmung mit dem Stadtrat beschlossen:

1. Für die Umsetzung des Pilotprojekts zur medizinischen Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung werden Ausgaben von Fr. 4 569 885.– bewilligt.

Unter Ausschluss des Referendums:

2. Das Konzept «Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung in der Stadt Zürich» (Beilage, datiert vom 6. Oktober 2020) wird zustimmend zur Kenntnis genommen, ebenfalls die Zusicherung des Stadtrats, dem Gemeinderat einen Bericht über die Umsetzung der dreijährigen Pilotphase und allenfalls die notwendigen Beschlüsse zur Überführung in den Regelbetrieb zu unterbreiten.
3. Die Motion, GR Nr. 2017/376, der AL-Fraktion vom 1. November 2017 betreffend Pilotprojekt zur medizinischen Versorgung von Menschen, die keinen Zugang zum Gesundheitswesen haben, wird als erledigt abgeschrieben.



13 / 13

Mitteilung an den Stadtrat sowie amtliche Publikation am 28. April 2021 gemäss Art. 12 der Gemeindeordnung (Ablauf der Referendumsfrist 28. Juni 2021)

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat