

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

23. Mai 2018

Motion der AL-Fraktion betreffend Pilotprojekt zur medizinischen Versorgung von Menschen, die keinen Zugang zum Gesundheitswesen haben, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 1. November 2017 reichte die AL-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2017/376, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine kreditschaffende Weisung für ein Pilotprojekt zur medizinischen Versorgung von Menschen, die keinen Zugang zum Gesundheitswesen haben, nach dem Vorbild des Genfer Modells CAMSCO („Consultations Ambulatoires Mobiles des Soins Commmunautaires“) vorzulegen.

Begründung:

Sans Papiers (SP) sind Personen ohne Aufenthalts- und somit auch ohne Arbeitsbewilligung, für welche die Schweiz trotz allem ihr Lebensmittelpunkt darstellt. Gemäss einer Studie des Staatssekretariats für Migration von 2015 dürften sich im Kanton Zürich rund 28'000 SP aufhalten, davon wahrscheinlich mehr als die Hälfte in der Stadt Zürich. Auch wenn SP in einem administrativen Konflikt mit den Behörden stehen, muss der Staat gemäss internationalen Vereinbarungen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) sowie gemäss Bundesverfassung (Art. 41) für die Gesundheit dieser Personen sorgen. Dementsprechend bestätigt der Bundesrat, dass das allgemeine Versicherungsobligatorium des Krankenversicherungsgesetzes (Art. 3) auch SP umfasst und sie auch Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Damit haben diesen Personen ein Anrecht auf eine Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft.

Da SP für den Abschluss einer Krankenkasse eine Rechnungsadresse angeben müssen, fürchten sie sich vor einer Entdeckung und Ausweisung. Zudem verfügen die allermeisten SP nicht über die genügenden finanziellen Ressourcen, um sich eine (subventionierte) Krankenkassenprämie leisten zu können. Diese Faktoren führen dazu, dass höchstens 5 % der SP eine Krankenversicherung abschliessen, was einer eindeutigen medizinischen Unter-versorgung gleichkommt. SP sind in diesem Bereich auf karitative Angebote angewiesen, was für sie unwürdig und für die hilfsbereiten Leistungserbringer_innen eine Zumutung ist. Selbst wenn die von Expert_innen geäusserte Schätzung, dass die SP-Bevölkerung hauptsächlich (ca. 66%) aus jüngeren Personen besteht, wodurch sie im Durchschnitt weniger auf medizinische Unterstützung angewiesen sind, stecken SP in eine für sie unlösbare Konfliktsituation, welche aber gravierende Folgen für ihre Gesundheit hat.

Um diesem Notstand begegnen zu können, hat man in der Stadt Genf im Verlauf der letzten Jahren eine staatliche, spitalexterne, medizinisch-soziale und niederschwellig zugängliche Anlaufstelle (www.ville-geneve.ch/themes/social/precarite/soins-medicaux) geschaffen. Hierbei wurde ein dreistufiges Versorgungsmodell etabliert, welches sowohl die Gesundheit der SP als auch den effizienten Einsatz vorhandener Ressourcen garantiert. Auf der ersten Stufe treten die SP mit einem interprofessionellen Teams aus Pflege- und Sozialfachleute in Kontakt. Erfahrungen aus Genf zeigen, dass hierbei der Hauptanteil der Gesundheitsprobleme der SP gelöst werden kann. Erst bei Fällen, bei denen es einer spezielleren medizinischen Untersuchung bedarf, werden die SP in einem zweiten Schritt an ein medizinisches Ambulatorium eines öffentlichen Spitals überwiesen. Dabei kommen ausschliesslich diagnostische und therapeutische Massnahmen zum Einsatz, welche durch das KVG gedeckt werden. Besteht eine Indikation für eine stationäre Behandlung, werden SP in diesem öffentlichen Spital hospitalisiert.

Die finanzielle Abgeltung der erbrachten sozio-medizinischen Leistungen erfolgt für die SP ebenfalls stufenweise. Die pflegerische und/oder soziale Beratung in der ersten Stufe ist unentgeltlich. Bei den ambulanten medizinischen Leistungen beteiligen sich SP zu 10% (max. 1000 Franken/Jahr) an den Kosten gemäss Tarmed. Kommt es zu einem stationären Aufenthalt, dann ist eine Anmeldung bei der Krankenkasse unumgänglich, wobei in Anbetracht der schlechten finanziellen Situation der SP die öffentliche Hand gemäss KVG für die Begleichung der Prämien und die SP für den Selbstbehalt zu sorgen haben.

In Anbetracht des dargestellten gesundheitlichen Versorgungsnotstands dieses nicht unbedeutenden Anteils der städtischen Bevölkerung ist es dringend angebracht, dass die Stadt Zürich ein entsprechendes Engagement zeigt.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

1. Vorbemerkungen

Als Sans-Papiers werden Personen bezeichnet, die nie einen geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz hatten oder einen bestehenden verloren haben; sei es infolge einer Scheidung, des Verlusts der Arbeit oder eines abgelehnten Asylgesuchs. Gemäss Schätzungen des Bundes dürften zwischen 10 000 und 14 000 Sans-Papiers in der Stadt Zürich leben.

Das in der Schweiz geltende Krankenkassenobligatorium räumt allen Einwohnerinnen und Einwohnern das Recht und die Pflicht ein, eine Krankenversicherung abzuschliessen. Es gilt auch für Sans-Papiers.

Trotz des Krankenkassenobligatoriums gibt es in der Stadt Zürich wie überall in der Schweiz Menschen, die nicht krankenversichert sind. Viele davon sind Sans-Papiers, aber bei Weitem nicht alle. Betroffen sind auch Personen, die über einen geregelten Aufenthaltsstatus verfügen – seien diese schweizerischer oder ausländischer Nationalität.

Dass diese Personen nicht krankenversichert sind, hat verschiedene, individuelle Gründe: Eine häufige Ursache sind mangelnde finanzielle Mittel, um die Prämien zu begleichen. Bei Sans-Papiers kann aber auch das Fehlen einer Zahlungsadresse, das fehlende Wissen über die Möglichkeit einer Krankenversicherung oder die Angst vor einer Meldung an die Polizei oder die Migrationsbehörden dazu führen.

Nicht-Krankenversicherte haben lediglich das Recht auf medizinische Notfallhilfe (Ausfluss aus Art. 12 BV). Dabei ist in der Praxis nicht eindeutig geklärt, was als Notfall gilt und welche Behandlungen damit verbunden sind. Die daraus resultierenden Unsicherheiten können dazu führen, dass die medizinische Versorgung in Einzelfällen ungenügend ausfällt. Insbesondere bei Infektionskrankheiten, chronischen Krankheiten und psychischen Erkrankungen erweist sich die Eingrenzung auf die medizinische Notfallhilfe als problematisch.

Vor diesem Hintergrund sind in einigen urbanen Zentren medizinische Versorgungsstrukturen für nicht krankenversicherte Menschen entstanden. Sie sind unterschiedlich organisiert und finanziert.

2. Gesundheitsversorgung für Nicht-Krankenversicherte im Kanton Genf

Die Gesundheitsversorgung für Nicht-Krankenversicherte in Genf basiert auf einem Auftrag des Kantons und ist grundsätzlich von ihm zentral organisiert und finanziert. Im Vordergrund steht dabei das an das Universitätsspital Genf (HUG) angegliederte Ambulatorium «Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires» (CAMSCO), in dem Beratung und Behandlung aus einer Hand geboten werden. Das Ambulatorium ist an fünf Wochentagen je 2,5 Stunden geöffnet und ermöglicht Konsultationen für bis zu 30 Personen pro Tag. Ausserdem stehen Spezialistinnen und Spezialisten aus den internen Kliniken des HUG für ambulante und stationäre Behandlungen zur Verfügung. Für Patientinnen und Patienten ist die, insbesondere durch Pflegefachpersonen und Sozialarbeitende, betreute erste Stufe der Gesundheitsversorgung kostenlos. Für weiterführende Konsultationen und Behandlungen muss ein gewisser Beitrag bezahlt werden, der aber je nach sozio-ökonomischer Situation reduziert oder erlassen

werden kann. Bei stationären Aufenthalten wird in der Regel eine Krankenversicherung abgeschlossen.

3. Gesundheitsversorgung für Nicht-Krankenversicherte in der Stadt Zürich

Im Gegensatz zum Kanton Genf besteht im Kanton Zürich kein öffentlicher Auftrag, Nicht-Krankenversicherten mehr als die vorgeschriebene medizinische Notfallhilfe auszurichten. Es gibt daher auch keine kantonale Institution, die entsprechende Aktivitäten und Leistungen für Nicht-Krankenversicherte auf einer geregelten Grundlage koordiniert und finanziert. Dennoch geht in der Stadt Zürich die Gesundheitsversorgung für Nicht-Krankenversicherte über die Notfallhilfe hinaus. Dazu tragen neben den Notaufnahmen der kantonalen und städtischen Spitäler verschiedene private und städtische Einrichtungen bei. Hervorzuheben ist die vom Schweizerischen Roten Kreuz des Kantons Zürich geführte und über einen Fonds des nationalen Roten Kreuzes zeitlich befristet finanzierte Anlaufstelle und Arztpraxis «Meditrina». Sie bietet kostenlose oder kostengünstige ambulante allgemeinmedizinische Leistungen an und kann dafür auf ein Netzwerk von Spezialistinnen und Spezialisten zurückgreifen. 2017 wurde sie von 324 Patientinnen und Patienten für 1102 Konsultationen genutzt. Ferner leistet die als Verein organisierte und v. a. über private Spenden finanzierte Beratungs- und Anlaufstelle «SPAZ» Sozial- und Rechtsberatung und bietet insbesondere administrative Unterstützung bei Finanzierungsfragen und für Krankenkassenabschlüsse. Zudem können Nicht-Krankenversicherte die allgemeinmedizinischen, gynäkologischen und zahnärztlichen Sprechstunden des städtischen Ambulatoriums an der Kanonengasse nutzen. Kinder und Jugendliche im Vorschul- oder Schulalter können die Schulgesundheitsdienste der Stadt Zürich in Anspruch nehmen. Diese umfassen den Schulärztlichen Dienst, den Schulzahnärztlichen Dienst, den Schulpsychologischen Dienst und die Suchtprävention.

4. Beurteilung der Situation in der Stadt Zürich

Dank dem sehr grossen zivilgesellschaftlichen Engagement von Hilfswerken, Vereinen und Privatpersonen, der pragmatischen Arbeit der staatlichen Gesundheitseinrichtungen und der eingespielten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Angeboten wird in der Stadt Zürich für die nicht krankenversicherte Bevölkerung insgesamt eine relativ gute und – bezüglich der erbrachten Leistungen – mit dem Kanton Genf vergleichbare Beratungs- und Behandlungskette angeboten. Im ambulanten Bereich sind die Leistungen in der Regel kostenlos oder kostengünstig. Im stationären Bereich wird in der Regel der Abschluss einer Krankenversicherung vorgesehen.

Strukturell gesehen ist die Gesamtsituation der Gesundheitsversorgung von nicht krankenversicherten Menschen in der Stadt Zürich jedoch weniger stabil und tragfähig als im Kanton Genf. So sind z. B. die Koordinations- und Vernetzungsarbeiten stark von Einzelpersonen und informellen Direktkontakten abhängig. Ferner ist die Finanzierung der beteiligten Einrichtungen nicht klar geregelt und für die Zukunft mit Unsicherheiten behaftet.

Der Stadtrat erachtet es daher als angezeigt, die in der Stadt Zürich zurzeit gegebene Gesundheitsversorgung für Nicht-Krankenversicherte zu überprüfen. Dabei kann es aufgrund der kantonalen Zuständigkeiten nicht Ziel sein, ein Versorgungsmodell nach dem Vorbild des Modells CAMSCO des Kantons Genf in alleiniger Verantwortung der Stadt als Pilotprojekt einzuführen, wie es die Motion fordert. Dies wäre auch deshalb nicht sinnvoll, weil das heute etablierte Zusammenspiel von privaten und staatlichen Angeboten bereits eine relativ gute Gesundheitsversorgung für nicht krankenversicherte Personen in der Stadt Zürich bietet. Die vertiefte Abklärung der Gesamtsituation soll die Stärken und Schwächen der Gesundheitsversorgung für nicht krankenversicherte Personen in der Stadt Zürich näher beleuchten. In einem Bericht soll aufgezeigt werden, ob und inwiefern Massnahmen erforderlich sind, um die in der Stadt Zürich grundsätzlich bewährten Strukturen zu erhalten und abzusichern.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti