



GESUNDHEITS- VERSORGUNG FÜR VERLETZLICHE GRUPPEN IN DER SCHWEIZ

Situation und Empfehlungen
Oktober 2014

**NATIONALE PLATTFORM
GESUNDHEITSVERSORGUNG
FÜR SANS-PAPIERS**

Die Nationale Plattform Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers vereinigt öffentliche und private Institutionen und Organisationen in der Schweiz, die sich im Bereich der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers engagieren.*

ZIELE DER NATIONALEN PLATTFORM

Die Plattform wurde 2006 gegründet mit dem Ziel, den Wissensaustausch sicher zu stellen sowie gemeinsame Anliegen zu definieren und weiter zu verfolgen. Die Plattform soll die unterschiedlichen Personen und Institutionen, die in der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers in der Schweiz tätig sind, zusammenbringen. Sie bietet Möglichkeiten zur Vernetzung, zu gegenseitiger Information und zum Erfahrungsaustausch in der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers mit dem Ziel, Synergien zu nutzen. Fragen von nationaler Relevanz in der Thematik werden gemeinsam definiert und Anliegen formuliert. Ebenfalls soll der Austausch über die Plattform eine Koordination von laufenden und zukünftigen Forschungsprojekten ermöglichen.

* Die Liste der Mitglieder ist am Schluss des Dokumentes zu finden.

EINLEITUNG

Die Mitglieder der Plattform tauschen sich regelmässig über die Schwierigkeiten aus, die in den verschiedenen Regionen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Zugang zur Gesundheitsversorgung der sogenannten «verletzlichen» Gruppen bestehen.

2012 beschloss die Plattform, eine Standortbestimmung zu diesen Schwierigkeiten vorzunehmen und diese zu dokumentieren. Die analysierten Daten betreffen nur die Stellen, die der Plattform angehören, sowie die Kantone, in denen diese Stellen tätig sind. Die Arbeit stützt sich

1. auf eine Übersicht über den derzeitigen gesetzlichen Rahmen für den Zugang zur Gesundheitsversorgung in der Schweiz,
2. auf die Erfahrungen und Feststellungen aus der «Praxis», die von den Mitgliedern der Plattform angegeben wurden, sowie
3. auf die sozialmedizinische Fachliteratur zum behandelten Thema.

Das vorliegende Dokument fasst die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Arbeit zusammen und stellt eine Reihe von Empfehlungen vor, welche den Zugang und die Qualität der Versorgung der verletzlichen Gruppen verbessern sollen.

ZIELGRUPPEN

In der Bezeichnung der Plattform werden ganz klar die Sans-Papiers¹ als Zielgruppe genannt. Diese Gruppe wird in der Schweiz in der Regel auf 90 000 bis 300 000 Personen geschätzt.² Allerdings richten sich die

¹ Migrantinnen und Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus

² Die Zahl von 90 000 Sans-Papiers stammt aus einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration aus dem Jahr 2004; die sicherlich realistischere Zahl von 300 000 ist eine Schätzung der Verbände, die Migrantinnen und Migranten unterstützen.

meisten Stellen an einen breiteren Personenkreis, der aus verschiedenen Gründen einen erschwerten Zugang zum Gesundheitssystem hat.

Unter den Personen, die unsere Angebote nutzen, bilden die Gruppen ohne Aufenthaltsbewilligung gemäss einer Datenerhebung aus dem Jahr 2012 die Mehrheit (69%, darin enthalten abgewiesene Asylsuchende und Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid NEE). Dazu kommen Staatsangehörige aus der Europäischen Union ohne Krankenversicherung (13%). Bei 16% der Personen ist der Rechtsstatus nicht bekannt und bei 2% handelt es sich um Menschen am Rand der Gesellschaft, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten.

DIE BESTEHENDEN ANGEBOTE

In der Schweiz bestehen verschiedene Arten von Institutionen, die gesundheitlichen Problemen von Menschen begegnen, die über keinen geregelten Aufenthaltsstatus oder über keine Versicherung verfügen oder die allgemein verletzlich sind.

1/ Versorgungsangebote, die in die öffentlichen Spitäler und Polikliniken integriert sind und eine Reihe von medizinischen Leistungen im Bereich der Grund- und Spezialversorgung für Personen ohne Krankenversicherung und für verletzliche Personen erbringen. Dazu zählen die universitäre medizinische Poliklinik (Policlinique Médicale Universitaire, PMU) in Lausanne und die ambulante mobile Gesundheitsprechstunde (Consultation Ambulatoire Mobile de Soins Communautaire, CAMSCO) in Genf. Diese Stellen organisieren ihre Arbeit im Rahmen von niederschweligen Sprechstunden, die von Pflegefachpersonen und ärztlichen Grundversorgerinnen und Grundversorgern durchgeführt werden. Dabei handelt es sich

um ein Zugangstor (Gatekeeping) zu den Leistungen, die von den öffentlichen Spitälern erbracht werden.

2/ Gesundheitseinrichtungen oder Anlaufstellen, die von NGOs geführt werden und sich an Sans-Papiers und Verletzte richten; einige dieser Institutionen werden von öffentlichen Stellen unterstützt. Unter den Mitgliedern der Plattform ist dieses Modell am häufigsten vertreten. Meist bietet Pflegepersonal eine Sprechstunde im Bereich der medizinischen Grundversorgung an und überweist die Personen bei Bedarf an ein Ärztenetzwerk (innerhalb oder ausserhalb der Anlaufstelle). Die Leistungen sind unentgeltlich oder sehr kostengünstig.

3/ Anlauf- und Beratungsstellen, die sich an Risikogruppen richten und teilweise von öffentlichen Stellen finanziert werden. Sie richten sich an Gruppen mit besonderen Bedürfnissen wie Sexarbeiterinnen, Drogenkonsumierende oder Gewaltopfer. Nur ein Teil der Personen, die diese Stellen in Anspruch nehmen, sind Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten Aufenthaltsstatus.

Die meisten bestehenden Angebote beruhen auf einer Gatekeeping-Funktion, die vor allem von Pflegefachpersonen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie ärztlichen Grundversorgerinnen und Grundversorgern wahrgenommen wird. Die Effizienz dieser Institutionen ist zu betonen und ihre Angebote können im Gesundheitsbereich als innovativ betrachtet werden.

AKTUELLE SITUATION

Verletzte Gruppen sehen sich beim Zugang zur Gesundheitsversorgung mit zahlreichen rechtlichen, finanziellen und

materiellen Hindernissen konfrontiert, die nachstehend kurz dargelegt werden.

Zunächst ist zu betonen, dass die hohen Kosten für die Krankenversicherungsprämien sowie die Kostenbeteiligung immer mehr Personen aus finanziellen Gründen davon abhalten, sich medizinisch behandeln zu lassen, auch wenn sie gemäss Krankenversicherungsgesetz versichert sind.³

Über diese finanziellen Gründe hinaus haben gewisse Bevölkerungsgruppen Schwierigkeiten, eine Krankenversicherung abzuschliessen, darunter die meisten Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus, obwohl die Versicherer gemäss Weisungen von Bundesbehörden verpflichtet sind, alle in der Schweiz wohnhaften Personen aufzunehmen. Dies kommt auch daher, dass angemessene Informationen über die Möglichkeiten eines Krankenkassenbeitritts fehlen. Darüber hinaus bildet die Angst vor einer Anzeige ein weiteres grosses Hindernis. Weitere Schwierigkeiten im Zugang zum Gesundheitssystem sind verbunden mit den erheblichen Unterschieden in der Umsetzung der Vorgaben des Bundes durch die Kantone, insbesondere auch in der Gewährung von Prämienverbilligungen.

Bei Asylsuchenden, deren Gesuch abgewiesen oder auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde, liegt der Fall etwas anders. Die Kantone müssten sie im Prinzip versichern, was jedoch nicht überall der Fall ist, da einige Kantone die Nothilfe mit der Sistierung der Krankenversicherung gleichsetzen. Dies bedeutet, dass nur bei dringenden medizinischen und zahnmedizinischen Behandlungen Unterstützung gewährt wird. Falls diese Personen die Schweiz nicht ver-

³ Hans Wolff, Jean-Michel Gaspoz, Idris Guessous: Health care renunciation for economic reasons in Switzerland, in Swiss Medical Weekly, 18 February 2011

lassen, werden die meisten zu Sans-Papiers und haben faktisch keinen Zugang mehr zur Krankenversicherung.

HERAUSFORDERUNG FÜR DIE GESUNDHEITS- VERSORUNG UND DIE ÖFFENTLICHE GESUNDHEIT

Es stellen sich soziale und gesundheitliche Fragen im Zusammenhang mit den verletzlichen Gruppen in der Schweiz. Die Antwort darauf beruht unseres Erachtens auf einer pragmatischen Politik mit einer engen Zusammenarbeit unter den verschiedenen Akteuren. Diese Zusammenarbeit ist unabdingbar für ein effizientes Versorgungssystem, mit dem die Prävention sowie die Qualität und Kontinuität der Gesundheitsversorgung für alle in der Schweiz wohnhaften Personen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus optimal gewährleistet würde.

Der Zugang zur Notfallversorgung wird durch die Bundesverfassung (Art. 12) garantiert und die Mitglieder der Plattform stellen fest, dass dieser Grundsatz weitgehend bekannt ist und umgesetzt wird. Schwierigkeiten ergeben sich anschliessend, wenn es um die Bezahlung der erhaltenen Behandlung, die medizinische Nachbetreuung, medikamentöse Behandlungen oder medizinische Untersuchungen im ambulanten Bereich geht. Wenn keine Deckung durch die Krankenversicherung (oder Unfallversicherung) besteht, ist dieser Zugang zur weiterführenden Behandlung ein kritischer Punkt, bei dem wir grosse Unterschiede zwischen den Kantonen feststellen.

Unter dem Gesichtspunkt der Gesundheitsversorgung, aber auch im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit, ist die Kontinuität in jenen Fällen gefährdet, in denen chronische Krankheiten (Diabetes, Hypertonie usw.), Infektionskrankheiten (Tuberkulose, Aids, Hepatitis usw.), psychische Erkrankungen oder Zahnprobleme bestehen. Wenn die Kantone kein strukturiertes Angebot für die Problematik der verletzlichen Gruppen und der Sans-Papiers geschaffen haben, müssen jeweils im Einzelfall Lösungen gesucht werden. Wo die kantonalen Behörden die Herausforderungen für die öffentliche Gesundheit und die ethischen Fragen im Zusammenhang mit der Gesundheitsversorgung der verletzlichen Gruppen anerkennen, ist die Verbesserung der Versorgung und der Gesundheit dieser Gruppe wesentlich erleichtert.

Die Prävention, die Gesundheitsförderung und die Früherkennung bestimmter Krankheiten sind entscheidende Aspekte für die öffentliche Gesundheit, die für ein Gebiet und nicht für einen Rechtsstatus gelten müssen. Allgemein ist festzuhalten, dass sich die Bekämpfung sozialer und insbesondere gesundheitlicher Ungleichheiten nachweislich positiv auf die gesamte Gesellschaft auswirkt und eine rentable wirtschaftliche und soziale Investition darstellt. Durch die Vermeidung von Problemen lassen sich künftig Einsparungen erzielen und das frühzeitige und umfassende Angehen der Gesundheitsprobleme von Personen in schwierigen Verhältnissen schützt die Bevölkerung als Ganzes.

EMPFEHLUNGEN

Angesichts des zentralen Problems – des fehlenden Zugangs zur öffentlichen Gesundheitsversorgung – stellen wir zwischen den Kantonen grosse Unterschiede fest in der Umsetzung des gesetzlichen Rahmens und damit auch in der Effizienz im Gesundheitswesen und in der Sozialhilfe.

Es scheint uns notwendig, die ethischen, berufsethischen, menschenrechtlichen und solidaritätsbezogenen Grundsätze zu diskutieren, auf denen die Regelung dieser Frage in der Schweiz beruht. Alle Akteure des Gesundheitssektors sollten den Schwierigkeiten der besonders verletzlichen Gruppen vermehrte Beachtung schenken. Dieses Interesse sollte die künftigen Überlegungen zur Verbesserung unseres gesamten Gesundheitssystems ermöglichen und leiten.

Aufgrund unserer täglichen praktischen Erfahrungen haben wir Handlungsmöglichkeiten ausgearbeitet, welche die gesundheitliche Situation von Sans-Papiers und anderen verletzlichen Personen in unserer Gesellschaft verbessern könnten und wir formulieren die folgenden allgemeinen Empfehlungen:

1/ Gewährleistung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und Prävention für besonders verletzte Personen über eine niederschwellige Eingangspforte zum Gesundheitssystem für alle, unter Berücksichtigung der Verfassungsgrundsätze, der Gerechtigkeit unter den Kantonen und der berufsethischen Grundsätze in Pflege und Medizin.

- Jeder Kanton sollte im Minimum folgendes Angebot zur Verfügung stellen: grundlegende medizinische Versorgung, Zugang zu spezialisierter Versorgung, Medikamente und Laboruntersuchungen.
- Die Kantone müssten die Vergütung dieser Dienstleistungen organisieren und regeln, wie auch die Kostenbeteiligung durch die Patientinnen und Patienten festlegen.

2/ Kontrolle der Umsetzung der Weisungen des Bundes⁴ über die obligatorische Krankenversicherung für Personen

ohne geregelten Aufenthaltsstatus. Darüber hinaus Festlegung von Rahmenbedingungen für den Zugang dieser Gruppe zu kantonalen Prämienverbilligungen.

- Jeder Kanton müsste einen Kontrollmechanismus einsetzen zur Überprüfung der Umsetzung der Weisungen durch die Krankenversicherungen und die Zusammenarbeit mit diesen fördern.
- Die Kantone müssten die Selbstdeklaration der finanziellen Situation für die Gewährung von kantonalen Beiträgen zur Prämienverbilligung erlauben.

3/ Vereinfachung der Möglichkeiten zur Erteilung einer humanitären Aufenthaltbewilligung an Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz bereits wegen einer schweren Krankheit in Behandlung sind und deren Gesundheit und Leben durch den Abbruch der Behandlung gefährdet sein könnte. Die zuletzt genannte Bedingung ist der dokumentierten Analyse der Möglichkeit zur Behandlung im Herkunftsland vorzuziehen.

4/ Förderung der Umsetzung der Empfehlungen des ECDC (European Centre for Diseases Prevention and Control) im Sinne der öffentlichen Gesundheit.

- Generelle Behandlung von ansteckenden Krankheiten als Minimalziel.
- Für Kinder Gewährleistung des vollen Zugangs zu den nationalen Impfprogrammen und zur pädiatrischen Versorgung.
- Für Schwangere garantierter Zugang zu prae- und postnatalen Untersuchungen und, wenn nötig, zu der Möglichkeit eines Schwangerschaftsabbruchs.

⁴ Die Weisung des BSV vom 19. Dezember 2002 hält fest: «In Anbetracht (...) des Artikels 4 KVG sind die Versicherer verpflichtet, Sans-papiers wie alle anderen versicherungspflichtigen Personen aufzunehmen.»

Wir hoffen, dass diese Überlegungen und Empfehlungen die Diskussion unter den Akteuren aus Politik, Sozial- und Gesundheitsbereich anregen, die mit der schwieri-

gen Frage eines umfassenden Zugangs zur Gesundheitsversorgung in der Schweiz befasst sind.

MITGLIEDER DER PLATTFORM

Point d'Eau Lausanne (PEL)

Avenue de Morges 26, 1004 Lausanne
Tel. 021 626 26 44

Centre des populations vulnérables Policlinique Médicale Universitaire (PMU)

Rue du Bugnon 44, 1011 Lausanne
Tel. 021 314 60 60

Médecins du Monde Suisse

Réseau Santé Migrations
Rue du Château 19, 2000 Neuchâtel
Tel. 032 725 36 16

Dispensaire des rues de Neuchâtel

Rue Fleury 22, 2000 Neuchâtel
Tel. 032 721 10 25

Fri-Santé Raum für Beratung und Behandlung

Pérolles 30, 1er étage, 1700 Fribourg
Tel. 026 341 03 30

Hôpitaux Universitaires de Genève HUG Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires CAMSCO

Rue Hugo-de-Senger 4, 1205 Genève
Tel. 022 382 53 11

EPER – Entraide Protestante Suisse – Bureau genevois

Rue de l'Orangerie 1, 1202 Genève
Tel. 022 918 00 92 oder 022 918 00 90

Pharmaciens sans Frontières

La Maison des Associations
Rue des Savoises 15, 1205 Genève
Tel. 022 321 60 75

Antenna MayDay Tessin

Via Merlina 3a, 6962 Viganello
Tel. 091 973 70 67

Meditrina – Medizinische Anlaufstelle für Sans-Papiers

Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Zürich
Kronenstrasse 10, 8006 Zürich
Tel. 044 360 28 72

Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ

Kalkbreitestrasse 8, 8003 Zürich
Tel. 043 960 87 77

Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel

Rebgasse 1, 4058 Basel
Tel. 061 681 56 10

Schweizerisches Rotes Kreuz Departement Gesundheit und Integration Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers im Ambulatorium für Folter- und Kriegsopfer SRK

Werkstrasse 16, 3084 Wabern
Tel. 031 960 77 77

Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers

Effingerstrasse 35, 3008 Bern
Tel. 031 382 00 15

HEKS Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz

Rechtsberatungsstelle für sozial Benachteiligte
und Sans-Papiers Aargau/Solothurn
Augustin-Keller-Strasse 1, 5001 Aarau
Tel. 062 836 30 20

Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers, Gesundheitsberatung

St. Karlstrasse 23, 6004 Luzern
Tel. 041 240 24 10

Aids-Hilfe Schweiz

Konradstrasse 20, 8031 Zürich
Tel. 044 447 11 32

KONTAKT

Romandie

Médecins du Monde Suisse
Rue du Château 19, 2000 Neuchâtel
032 725 36 16

Deutschschweiz

Meditrina
info@srk-zuerich.ch
044 360 28 72

Tessin

Antenna MayDay
may.day@sunrise.ch
091 973 70 67

