

**Interfraktionelle Motion AL/GaP/PdA, GB/JA!, SP/JUSO, GFL/EVP, GLP/JGLP (Angela Falk, AL/Rahel Ruch, GB/Lena Sorg, SP/Michael Burkard, GFL/Peter Ammann, GLP): Die Stadt Bern soll Verantwortung im Bereich der medizinischen Grundversorgung von Sans-Papiers übernehmen: Für ein Pilot-Projekt nach Genfer Vorbild; Begründungsbericht**

Am 27. Februar 2020 hat der Stadtrat die folgende Interfraktionelle Motion als Richtlinie erheblich erklärt:

Sans-Papiers sind Personen ohne Aufenthaltsbewilligung, für welche die Schweiz aus unterschiedlichen Gründen ihren Lebensmittelpunkt darstellt. Gemäss einer Studie des Staatssekretariats für Migration von 2015 dürften sich im Kanton Bern 1000 bis 6000 Sans-Papiers aufhalten, davon wahrscheinlich der Grossteil in der Stadt Bern. Der Staat muss 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 im Bundesgesetz über die Krankenversicherungen» (Art.3) auch Sans-Papiers umfasst und sie auch Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Damit haben diese Personen ein Anrecht auf eine Leistung der obligatorischen Krankenversicherung bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft.

Mangels genügend finanzieller Mittel für eine Krankenkassenprämie und aus Angst aufgedeckt zu werden, sind höchstens 10-20% der Sans-Papiers krankenversichert, woraus eine deutliche medizinische Unterversorgung resultiert, da der Zugang zur Gesundheitsversorgung ohne Krankenversicherung massiv erschwert ist. Sans-Papiers sind in diesem Bereich also auf die Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers (GVSP) des Schweizerischen Roten Kreuzes, welche dem Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer angegliedert ist, und auf weitere karitative Angebote angewiesen. Es kommt auch vor, dass sie sich gezwungen sehen auf Angebote zurückzugreifen, die nicht den Richtlinien des aktuellsten Forschungsstandes entsprechen oder unprofessionell sind. Dieser Zustand ist unwürdig. Die Gesundheitsversorgung soll nicht Aufgabe von Hilfswerken, einzelner hilfsbereiter Personen oder privater Organisationen sein, sondern liegt in der Verantwortung des öffentlichen Gesundheitswesens.

Um diesem Notstand begegnen zu können, hat die Stadt Genf 1997 eine staatliche, spitalexterne, medizinisch-soziale und niederschwellig zugängliche Anlaufstelle geschaffen». Hierbei wurde ein dreistufiges Versorgungsmodell etabliert, welches sowohl die Gesundheitsversorgung der Sans-Papiers und anderen Menschen, welche aus verschiedenen Gründen nicht krankenversichert sind, als auch den effizienten Einsatz vorhandener Ressourcen garantiert. Auf der ersten Stufe treten die Sans-Papiers mit einem interprofessionellen Team aus Pflege- und Sozialfachleuten in Kontakt. Erfahrungen aus Genf zeigen, dass hierbei der Hauptanteil der Gesundheitsprobleme der Sans-Papiers gelöst werden kann. Erst bei Fällen, bei denen es einer spezielleren medizinischen Untersuchung bedarf, werden die Sans-Papiers in einem zweiten Schritt an ein medizinisches Ambulatorium eines öffentlichen Spitals überwiesen. Dabei kommen ausschliesslich diagnostische und therapeutische Massnahmen zum Einsatz, welche im Rahmen der obligatorischen Grundversicherung gedeckt werden. Besteht eine Indikation für eine stationäre Behandlung, werden Sans-Papiers in diesem öffentlichen Spital hospitalisiert.

Die finanzielle Abgeltung der erbrachten sozio-medizinischen Leistungen erfolgt für die Sans-Papiers ebenfalls stufenweise. Die Dienstleistungen der ersten Stufe sind unentgeltlich. Bei den ambulanten medizinischen Leistungen beteiligen sich die Sans-Papiers zu 10% an den Tarmed-Kosten. Für den Fall, dass diese Kosten nicht getragen werden können, steht ein Notfonds zur Verfügung. Überschreiten die jährlichen Kosten 1000 Franken oder kommt es zu einem stationären Aufenthalt,

dann ist eine Anmeldung bei der Krankenkasse unumgänglich. Diese sollte ausschliesslich in Zusammenarbeit mit der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers oder mit der Anlaufstelle Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers (GVSP) des Schweizerischen Roten Kreuzes erfolgen. Zudem zeigen die Erfahrungen, dass der Beizug von interkulturellen DolmetscherInnen für erfolgsversprechende medizinische Beratungen und Behandlungen oft von grosser Bedeutung ist.

In Anbetracht des dargestellten gesundheitlichen Versorgungsnotstands ist es angebracht, dass die Stadt Bern, wie Genf und Zürich, wo eine entsprechende Motion an den Stadtrat überwiesen wurde, Verantwortung in diesem Bereich übernimmt. Deshalb fordert die vorliegende Motion, dass in Bern ein Pilotprojekt nach dem Vorbild des Genfer Modells CAMSCO («Consultations Ambulatoires Mobiles des Soins Communautaires») umgesetzt wird, um sicherzustellen, dass in der Stadt Bern alle Menschen Zugang zum Gesundheitswesen haben. Dabei ist zu prüfen, ob eine Angliederung an bereits bestehende Strukturen (z.B. GVSP), zu denen von Seiten der Sans-Papiers bereits ein Vertrauensverhältnis besteht, möglich ist.

Der Gemeinderat wird beauftragt:

1. Die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Strukturen (Gesundheitsdienst Stadt Bern / Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des Schweizerischen Roten Kreuzes / Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers / Transkulturelle Sprechstunde der Universitären Psychiatrischen Dienste / Übersetzungsdienste) ein Konzept für die Umsetzung eines Projekts nach dem Genfer Modell zu erstellen.
2. Gestützt auf dieses Konzept ein zweijähriges Pilotprojekt zu realisieren und die Wirkungen zu evaluieren.

Bern, 31. Januar 2019

*Erstunterzeichnende: Angela Falk, Rahel Ruch, Lena Sorg, Michael Burkard, Peter Ammann*

*Mitunterzeichnende: Gabriela Blatter, Lena Sorg, Michael Sutter, Nora Krummen, Ingrid Kissling-Näf, Benno Frauchiger, Marieke Kruit, Katharina Gallizzi, Claude Grosjean, Marianne Schild, Peter Ammann, Mohamed Abdirahim, Lisa Witzig, Ursina Anderegg, Rahel Ruch, Regula Bühlmann, Seraina Patzen, Devrim Abbasoglu-Akturan, Leena Schmitter, Lea Bill, Eva Krattiger, Patrik Wyss, Bettina Jans-Troxler, Marcel Wüthrich, Anna Schmassmann, Brigitte Hilty Haller, Michael Burkard, Katharina Altas, Lukas Gutzwiller, Luzius Theiler, Zora Schneider, Angela Falk, Yasemin Cevik, Bettina Stüssi, Fuat Köçer*

## **Bericht des Gemeinderats**

Gesundheit und medizinische Versorgung sind universelle Menschenrechte. Sie gelten immer und überall. Nach Schweizer Bundesverfassung (BV) hat jede Person, die sich in der Schweiz aufhält, das Recht auf Hilfe in Notlagen. Dazu gehört auch die überlebensnotwendige medizinische Versorgung: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind» (Art.12 BV). Dieses Recht gilt auch für Sans-Papiers.

Der Schlüssel für den Zugang zu umfassenden medizinischen Leistungen ist in der Schweiz die Krankenversicherung. Viele Personen ohne geregelten Aufenthalt sind allerdings nicht krankenversichert und haben so einen eingeschränkten Zugang zur Medizin. Grundsätzlich ist es zwar möglich, dass sich auch Sans-Papiers krankenversichern lassen können. Auch Gesuche um Prämienverbilligungen können Sans-Papiers einreichen. Dabei stellen sich insbesondere zwei Probleme: Erstens ist das Prozedere für den Abschluss einer Krankenversicherung respektive für das Gesuch um Prämienverbilligung aufwändig. Oftmals sind Sans-Papiers dabei auf administrative Unterstützung angewiesen. Die Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers und die Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers (GVSP) des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) unterstützen Sans-Papiers beim Abschluss von Krankenversicherungen und beim Stellen eines Gesuchs um Prämienverbilligung. Das

zweite Problem sind die hohen Kosten für die Prämien in der Krankenversicherung. Für Sans-Papiers, die in prekären finanziellen Verhältnissen leben, stellen Krankenversicherungsprämien eine (zu) grosse finanzielle Belastung dar. Ein Abschluss einer Krankenversicherung birgt für Sans-Papiers oft ein finanzielles Risiko, weil die Krankenversicherung praktisch nicht mehr kündbar ist (Versicherungspflicht).

Ein weiteres Hindernis hinsichtlich des Zugangs zur Gesundheitsversorgung stellt die Angst von Sans-Papiers dar, dass ihr irregulärer Aufenthaltsstatus durch die Nutzung von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich aufgedeckt wird. Dies bringt eine grosse Zurückhaltung hinsichtlich der Inanspruchnahme von Gesundheitsversorgung mit sich.

Aus den obengenannten Gründen sind spezifische Angebote der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers zentral. Ein wichtiges Angebot stellt die GVSP des SRK dar. Es umfasst ein niederschwelliges medizinisches Angebot (Hausarztmedizin). Bei der GVSP können jedoch nur erste Abklärungen vorgenommen werden; für eine vertiefte Behandlung muss die Person weiterverwiesen werden. Problematisch ist die Versorgungslage insbesondere bei schwerwiegenden oder chronischen Erkrankungen sowie bei komplexen Diagnosen. Weiter verzichten Personen ohne Krankenversicherung insbesondere auf Vorsorgeuntersuchungen. Auch weitere präventive Angebote – beispielsweise im Hinblick auf übertragbare Krankheiten – sind noch nicht ausreichend. Ungenügend sind auch die zahnmedizinische Versorgung sowie die psychologische Versorgung von Sans-Papiers. Die erwähnten Versorgungslücken ziehen neben gesundheitlichen Konsequenzen auch hohe Folgekosten nach sich, welche am Ende auf die öffentliche Hand zurückfallen. Problematisch und unbefriedigend ist zudem der Umstand, dass die Ärzt\*innen beim GVSP grösstenteils ehrenamtlich arbeiten und die Finanzierung des Angebots langfristig nicht gesichert ist.

Die GVSP behandelt jährlich rund 250 Patient\*innen. Die Mehrheit davon wohnt in Bern und Biel – in Bern schätzungsweise zwei Drittel der Patient\*innen. Genauere quantitative Angaben können nicht gemacht werden; einerseits, weil die GVSP den Wohnort nicht erhebt, um einen niederschweligen und sicheren Zugang zu ihren Dienstleistungen für Sans-Papiers zu gewährleisten, andererseits, weil die Personen oft ihren Wohnort wechseln müssen. Die GVSP hat ein jährliches Budget von rund Fr. 500 000.00. Dieses wird massgeblich durch die «Stiftung Lindenhof Bern» finanziert. Die Zusage besteht noch bis 2026. Danach ist die Finanzierung nicht mehr gesichert. In der Westschweiz werden Angebote wie dasjenige der GVSP als Bestandteil des öffentlichen Gesundheitssystems verstanden. In den Kantonen Waadt, Genf, Neuenburg und Freiburg werden diese Angebote durch kantonale Beiträge mitfinanziert. Im Kanton Bern hat die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion ein Gesuch um finanzielle Unterstützung der GVSP gerade erst Ende 2021 abgelehnt.

Neben der GVSP engagieren sich auch weitere karitative Organisationen und ehrenamtlich tätige Personen für die Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers. Hierzu zählen einzelne Ärzt\*innen und der Verein Medina auf der Schützenmatte. Weiter profitieren Sans-Papiers davon, dass Akteur\*innen im Gesundheitswesen (in Spitälern, Notfall- und Arztpraxen) meistens pragmatisch und sensibel agieren und sich in erster Linie für die Gesundheit und weniger für den Aufenthaltsstatus der Patient\*innen interessieren, was sich jedoch ändern kann, falls die Kosten nicht gedeckt sind.

#### *Zu Punkt 1:*

Der Gemeinderat hat das Genfer Modell geprüft und erachtet die Genfer Praxis als zielführend. Allerdings ist zu betonen, dass der Kanton Genf im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung eine ganz andere Ausgangslage hat als die Stadt Bern. Im Kanton Genf werden Sans-Papiers fast ausschliesslich durch das «Hôpital Universitaire de Genève» (HUG) medizinisch versorgt. Das HUG betreibt seit 1997 das Ambulatorium «CAMSCO» (Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires) an einem Standort ausserhalb des Spitalgeländes. CAMSCO ermöglicht Sans-Papiers und anderen

in prekären Verhältnissen lebenden vulnerablen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu medizinischer Versorgung. Die Stadt Bern führt keine Spitäler und verfügt auch nicht über eigene Ambulatorien.

Bei der Prüfung des weiteren Vorgehens hat der Gemeinderat auch das Pilotprojekt in der Stadt Zürich zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers geprüft, das vorerst auf drei Jahre befristet ist. Das Projekt sieht Massnahmen in folgenden Bereichen vor:

1. Die bestehenden medizinischen Angebote für Menschen ohne Krankenversicherung werden strukturell stabilisiert. Weiter werden relevante Daten erhoben. Neben dem Zugang für Sans-Papiers zur Krankenversicherung soll dies über das bestehende Behandlungsnetzwerk der Stadt Zürich erfolgen. Die Stadt kann hierbei auf etablierte sozial-medizinische Ambulatorien bauen. Weiter wurden die Stadtspitäler Waid und Triemli als Behandlungsspitäler für Menschen ohne Krankenversicherung mit Lebensmittelpunkt in der Stadt Zürich definiert.
2. Das bestehende Angebot des Schweizerischen Roten Kreuzes «Meditrina» (vergleichbar mit der GVSP in Bern) wird jährlich von der Stadt Zürich mit Fr. 468 295.00 unterstützt.
3. Die Informationen zu medizinischen Angeboten für Sans-Papiers und Personen ohne Krankenversicherung werden verstärkt.

Insgesamt hat der Gemeinderat der Stadt Zürich (Legislative) für das dreijährige Projekt einen Kredit von insgesamt Fr. 4 569 885.00 gesprochen. Das Angebot in Zürich unterscheidet sich insofern vom Genfer Modell, als es sich um ein Massnahmenpaket auf kommunaler Ebene handelt. Die Erkenntnisse aus dem Zürcher Pilotversuch werden für die Stadt Bern wichtige Erkenntnisse liefern, haben aber aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage nur beschränkt Bedeutung für Bern: Zürich verfügt im Gegensatz zur Stadt Bern über sozial-medizinische Ambulatorien und ein Stadtspital.

Über eigene Strukturen verfügt die Stadt Bern im Bereich der Zahnmedizin. Der Schulzahnmedizinische Dienst (SZMD) steht auch allen weiteren Interessierten offen. Der SZMD behandelt bereits jetzt auch Sans-Papiers, sofern die Übernahme der Kosten geklärt ist. Der Gemeinderat beabsichtigt, die Prozesse zu optimieren und sicherzustellen, dass der Zugang unabhängig vom Aufenthaltsstatus sichergestellt ist und die Behandlungen im Umfang der Sozialzahnmedizin im Bedarfsfall auch über Fondsgelder finanziert werden können. Dies würde für die GVSP, welche heute Kosten in der zahnmedizinischen Versorgung in der Höhe von rund Fr. 54 000.00 übernimmt, eine gewisse finanzielle Entlastung bedeuten. In diesem Betrag nicht enthalten ist das ehrenamtliche Engagement einer Zahnärztin bei der GVSP.

Der Gemeinderat anerkennt den Handlungsbedarf im Feld der niederschweligen Gesundheitsversorgung. Er hat deshalb in der neuen «Rahmenstrategie Nachhaltige Entwicklung» im Handlungsschwerpunkt 1 «Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Chancengerechtigkeit» festgehalten, dass sicherzustellen sei, dass «Menschen allen Alters die gleichen Chancen auf Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsversorgung haben». Dazu gehören zweifellos auch Sans-Papiers. Das Ziel umfasst darüber hinaus auch andere vulnerable Zielgruppen. Die Definition von Massnahmen zur Zielerreichung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie steht noch aus. Aus Sicht des Gemeinderats sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, wie die Zugänglichkeit zur Gesundheitsvorsorge und -versorgung verbessert werden kann.

Im Vordergrund stehen dabei folgende Ansätze:

- Finanzielle Unterstützung von bestehenden niederschweligen Angeboten zur Gesundheitsvorsorge, um diese Angebote strukturell zu stabilisieren.
- Unterstützung/Aufbau von neuen Angeboten zur Schliessung von Versorgungslücken, insbesondere in der Zahnmedizin oder der psychologischen Versorgung.

- Aufbau/Stärkung eines Versorgungsnetzes für Sans-Papiers mit öffentlichen und privaten Gesundheitsversorgern.
- Zurverfügungstellung von finanziellen Mitteln zur Übernahme von ungedeckten Gesundheitskosten.
- Öffnung bestehender Angebote für Menschen ohne Krankenversicherung.
- Verbesserung der Koordination und Information.

Der Gemeinderat wird im Rahmen der Umsetzung der Rahmenstrategie Nachhaltige Entwicklung diese Möglichkeiten vertieft prüfen

*Zu Punkt 2:*

Bei einem Pilotprojekt zur Gesundheitsversorgung nach Genfer respektive Zürcher Modell handelt es sich um eine umfassende, neue Aufgabe. Aufgrund des engen finanziellen Spielraums in der Stadt Bern hat der Gemeinderat beschlossen, in den nächsten Jahren keine neuen Aufgaben zu übernehmen. Das Thema der medizinischen Grundversorgung von San Papiers soll aber in der Rahmenstrategie Nachhaltige Entwicklung weiter bearbeitet werden. Dies im Handlungsbedarf «Sicherstellung der Chancengerechtigkeit in der Gesundheitsvorsorge und -versorgung für alle Altersgruppen [Handlungsfeld Gesundheit und Ernährung], welcher im Handlungsschwerpunkt 1 – Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Chancengerechtigkeit ausgewiesen ist.

*Folgen für das Personal und die Finanzen*

Zum jetzigen Zeitpunkt fallen keine zusätzlichen Kosten an.

Bern, 23. Februar 2022

Der Gemeinderat