

Sans-Papiers

Andres Städeli, dipl. Sozialarbeiter FH, andres.staedeli@usz.ch

Hélène Wernli, dipl. Sozialarbeiterin FH, helene.wernli@usz.ch

Inhalt

1. Einleitung
2. Geschichte Sans-Papiers
3. Krankenkasse / Finanzierungsgrundlagen
4. Datenschutz / Strafbarkeit bei Verletzung
5. Exkurs Meldepflichten / Melderechte an das Migrationsamt
6. Beispiel Strafrecht «Strafbar durch Hilfeleistung»
7. Fallbeispiel
8. Aufträge Sozialberatung USZ
9. Diskussion / Fragen

1. Einleitung

Definition: Menschen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz:

- Migrant*innen, die keine Aufenthaltspapiere besitzen.
- Zwischen 80 000 und 300 000 Menschen in CH lebend.
- Vielfältige Gründe

(vgl. Krankenversicherung und Gesundheitsversorgung von Sans Papiers, Bericht zur Beantwortung des Postulats Heim (09.3484), Büro Vatter AG – Politikforschung & Beratung, Schlussbericht Christian Rüefli Eveline Huegli Mitarbeit: Maud Krafft (MaudKrafft Consulting Lausanne), Bern, 23. März 2011)

2. Geschichte Sans-Papiers

Von den 70er Jahren bis heute vielfältige Entwicklungen:

- 70er: «Gastarbeiter», Angst vor «Überfremdung» =>Kontingente Saisonier-Bewilligungen viel in Folgejahren viel kleiner aus. Wirtschaft trotzdem Bedarf an höheren Kontingenten gehabt.=>Folge: Erste ArbeitsmigrantInnen wurden Sans-Papiers. Familiennachzug nicht möglich = Weitere Sans-Papiers.
- 1992: Politik der drei Kreise: wenig qualifizierte, arbeitssuchende Menschen aus Ländern ausserhalb EU keine Möglichkeit, Arbeitsbewilligung zu erhalten. Gleichzeitig 100 000 bis 300 000 «Sans-Papiers» in den prekärsten und unpopulärsten Jobs in der Hauswirtschaft, Landwirtschaft, Gastgewerbe und Bau stillschweigend akzeptiert. =>Neue Generation Sans-Papiers mit praktisch keiner Möglichkeit, ihre Situation zu legalisieren.
- Kirchenbesetzungen durch Sans-Papiers, Sans-Papiers Kollektive (ab Juni 2001)
- Parlamentsdebatte und das Rundschreiben Metzler November 2001 (Härtefallbewilligungen, allerdings in 5 Jahren nur 2000 legalisierter Status).
- Rundschreiben Blocher 2004 (revidiert 2007): Härtefallbewilligungen für Asylsuchende wurden komplett abgeschafft.
- 2004: Asylsuchende mit NEE wurden aus Sozialhilfe und Legalität ausgeschlossen

- 2006: Ausweitung auf alle abgelehnten Asylsuchenden (in Kraft seit 1.1.2008). Neue Kategorie von Sans-Papiers: die neuen Illegalisierten mit minimaler Nothilfe und ständiger Angst vor Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft. Zudem häufig drastische Strafen (Bussen und Gefängnisstrafen) aufgrund illegalem Aufenthalt.
- 2010: Motion von Kuprecht Alex (SVP) «Aufhebung der KVG-Grundversicherungspflicht für Sans-papiers wurde vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen und ist vom Ständerat abgelehnt worden.
- 2011: Inkrafttreten Heiratsverbot für Sans-Papiers (aus einer Motion von Toni Brunner): Voraussetzung ist regulärer Aufenthalt für beide Personen.
- Genfer Vorstoss für eine Regelung der Hausangestellten 2001, 2017: «Operation Papyrus» über 1800 Sans-Papiers legalisiert.
- Auf die Motion «für eine kohärente Gesetzgebung zu Sans-Papiers» wurde nicht eingegangen (Forderung, dass Sans-Papiers aus Sozialversicherungen ausgeschlossen werden).
- Zürich November 2020: Zürcher Stadtrat sagt Ja zur Zürich City Card, Einführung ca. 2025 geplant.
- Stadt Zürich beteiligt sich an Kosten der SPAZ Beratungsstelle (Beginn 2020) und Meditrina (2021).
- Stadtspitäler Triemli und Waid werden als Beh.spitäler für städtische Sans-papier benannt, Finanzierung, wenn kein KK-Abschluss möglich ist durch Stadt Zürich.

LANDSCAPE 2:

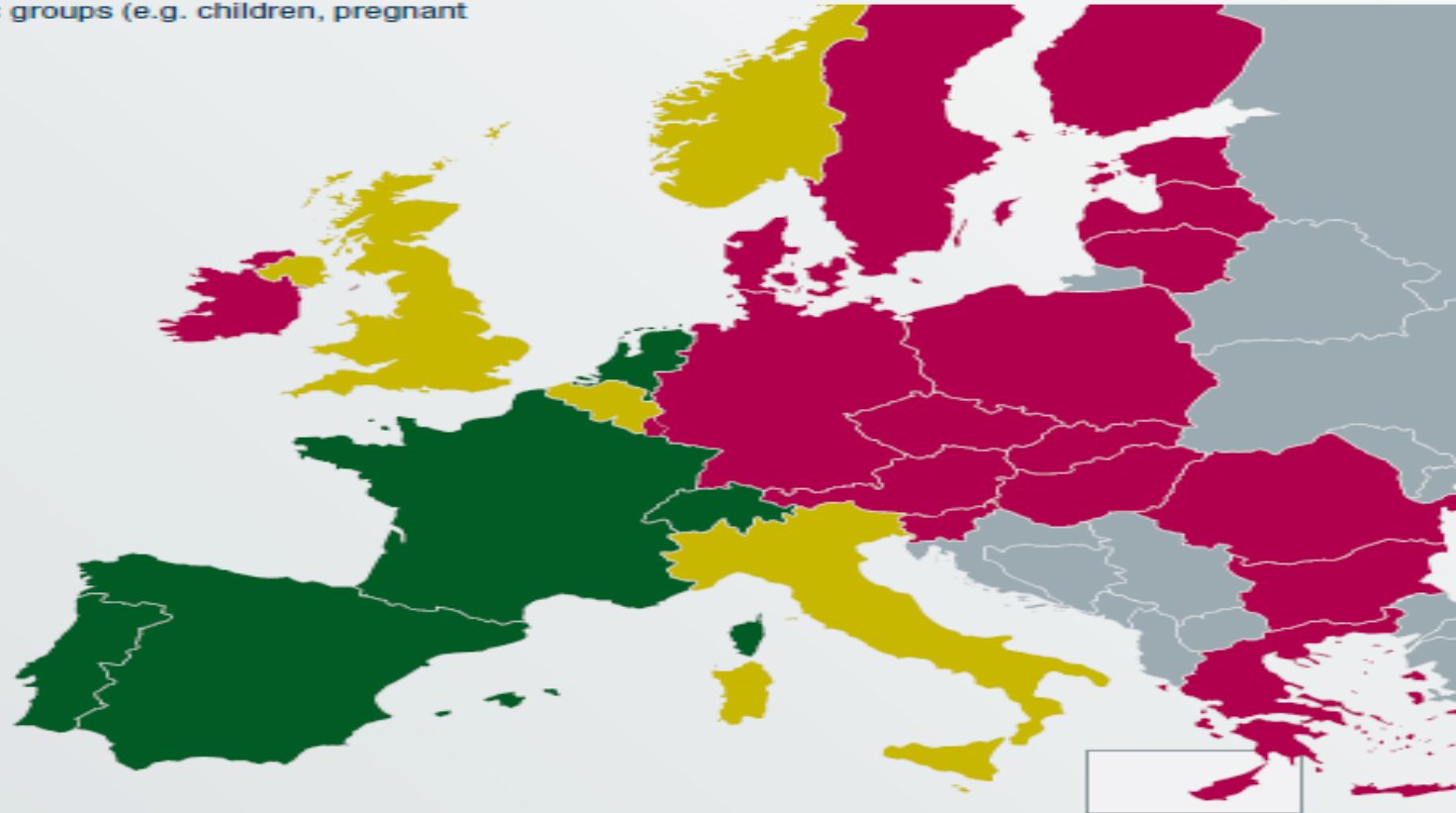
... BUT IS THE MOST INEFFICIENT WAY OF PROVIDING HEALTH CARE

- No access: includes countries which grant access to emergency care only
- Partial access: countries with explicit entitlements for specific services (e.g. primary care, maternity care), and/or for specific groups (e.g. children, pregnant women)
- Full access: countries where UDM are entitled to access the same range of services as nationals of that country as long as they meet certain pre-conditions (e.g. can provide proof of identity/residence, etc.)

**FULL
ACCESS:**
ES, FR, NL,
PT, CH

**PARTIAL
ACCESS:**
BE, IT,
UK, NO

NO ACCESS:
AT, BG, CY, CZ,
DE, DK, EE, EL,
FI, HU, IE, LT,
LU, LV, MT, PL,
RO, SE, SK, SI



3. Krankenkasse / Finanzierungsgrundlagen

A) Rechtliche Grundlagen

- Grundlagen BV:

Art. 12 BV «Recht auf Hilfe in Notlagen» Grundlage für Verpflichtung auf Notfall-Hilfe im Gesundheitswesen, auch bei Fehlen einer Krankenversicherung.

Art. 10 Abs. 2 BV: «Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.»

Art. 117a BV: medizinische Grundversorgung: «Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung von hoher Qualität. Sie anerkennen und fördern die Hausarztmedizin als einen wesentlichen Bestandteil dieser Grundversorgung.»

(vgl. www.sans-papiers.ch und https://sanspapiersbern.ch/wp-content/uploads/2015/10/Sans_PapiersBulletin2_000.pdf)

(Vgl. BV vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2021))

- Weitere Grundlagen unter anderem in der EMRK, im UNO Pakt I und anderen gesetzlichen Grundlagen

(vgl. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381), Der Bundesrat, Dezember 2020, Anhang 4 (S. 122)

B) Krankenversicherung

- Problem: Viele Sans-Papiers haben keine Krankenversicherung
- Verpflichtung der Krankenkassen, auch Sans-Papiers aufzunehmen (Rundschreiben Bundesamt für Sozialversicherungen von 2002).

C) Kantonsbeitrag bei stationärem Aufenthalt

- Ausrichtung durch Gesundheitsdirektion aufgrund gemeldeten Personen.
- Die Gesundheitsdirektion hat keine Meldepflicht an Migrationsbehörden. Sie leistet die Kantonsbeiträge (aktueller Kenntnisstand).
- Voraussetzung: SPAZ (Beratungsstelle Sans-Papieres) betätigt, dass die Person im Kanton ZH wohnhaft ist.

D) Finanzierung USZ-Kosten bei fehlender Krankenkassendeckung

- Meldung ans kantonale Sozialamt – Uneinbringbarkeit der Forderung Voraussetzung (Eigenfinanzierung gescheitert, Betreuung...).

4. Datenschutz / Strafbarkeit bei Verletzung

Aus Datenschutzgründen dürfen Spitäler, Versicherungen, Sozialämter, Kantonsregierungen oder andere Institutionen keine persönlichen Daten eines Sans-Papiers an Migrations- oder andere Ämter weitergeben. Die Verletzung der Schweigepflicht kann Strafmassnahmen zur Folge haben.

(Berufsgeheimnis Art. 321 StGB Auf Antrag Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe)

(Amtsgeheimnis Art. 320 StGB: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe)

Ausnahme! Gesetzliche Grundlage besteht zur Durchbrechung der Schweigepflicht. Im neuen Ausländergesetz sind Ausnahmen für Ämter wie die Sozialhilfe definiert. Auch für Spitäler gibt es Ausnahmen.

Im Spital gilt: Entweder mit Einverständnis des Patienten/ der Patientin oder mit Entbindung durch die Gesundheitsdirektion dürfen Daten bekannt gegeben werden.

5. Exkurs Meldepflichten/-Rechte an Migrationsamt

Meldepflicht an die Migrationsbehörde haben verschiedene Ämter, insbesondere Verschärfung seit neuem AIG.

Beispiel: Sozialämter (u.a. das kantonale Sozialamt), RAV., EL-Stellen, KESB

(vgl. AIG vom 16. Dez. 2005 – in Kraft seit 1. Jan. 2019)

(§ 47a SHG und Art. 97 Abs. 3 lit. d AIG in Verbindung mit Art. 82b VZAE = explizite Rechtsgrundlage für diese Auskünfte (Amtshilfe))

6. Strafbar durch Hilfeleistung?

«Schweiz bestraft Personen, die den Sans-Papiers helfen»

1. Art. 116 Abs. 1a des Ausländergesetzes:

"Wer im In- und Ausland einer Ausländerin oder einem Ausländer die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert oder vorbereiten hilft, wird eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe auferlegt.«

Seit Revision des Ausländergesetzes 2008 ist die Hilfe für Sans-Papiers illegal geworden, auch wenn das Motiv durchaus ehrenhaft ist.

Gemäss Zahlen des Bundesamts für Statistik wurden insgesamt 785 Personen wegen so genannten «Erleichterungshandlungen» verurteilt. Bsp: Waadt 113, Tessin 91, Basel Stadt 85

Beispiel: Pfarrer Norbert Valley (vgl. swissinfo + amnesty international)

7. Fallbeispiel

Gesundheitliche Situation von Fr. B.

- notfallmässige Zuweisung ins USZ durch den Arzt von Meditrina (medizinische Anlaufstelle für Sans- Papiers des SRK) für die Abklärung einer schweren Eisenmangelanämie
- Seit 4 Monaten Blut im Stuhl sowie Bein-, Thorax- und Kopfschmerzen. Zudem hat Frau B. Hämorrhoiden
- Gewichtsverlust von 4 Kg in den letzten Monaten.
- Letzte Vorstellung bei Meditrina vor 7 Jahren.
- Frau B. bleibt 4 Tage hospitalisiert und wird in einem guten AZ entlassen.

Soziale Situation von Fr. B.

- Kommt aus der Mongolei. Seit ca. 7 Jahren in der CH. Hat damals einen Asylantrag gestellt, welcher abgelehnt wurde. Seither hat Fr. B. keine gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz.
- Geschieden, zwei erwachsene Kinder, welche in der Mongolei leben.
- Keine feste Wohnsituation. Lebt abwechselnd bei einer Freundin in St. Gallen und einer Freundin in Zürich.
- Hat als Hundesitterin und Kinderbetreuerin gearbeitet. Hat ihre Arbeit aufgrund des 1. Lockdowns verloren.
- Fühlt sich aktuell aufgrund der gesundheitlichen Situation nicht in der Lage zu arbeiten.
- Hat aktuell kein Einkommen.
- Spricht wenig deutsch. Für komplexere Gespräche muss ein Dolmetscher organisiert werden.

Vorgehen Sozialberatung

- SOB bittet die Kostensicherung USZ keine Meldung an das kantonale Sozialamt zu machen (wie erwähnt, 30 Tage Zeit für Spital)
- Kontaktaufnahme mit SPAZ (Sans- Papiers Anlaufstelle) bzgl. Abschluss Grundversicherung sowie Antragsformular ZAS für die AHV Nummer.
- Gespräch mit Fr. B. für Sozialanamnese und Antrag KK.
- Abklärungen bzgl. Finanzierung der Prämien und der Kosten für die Hospitalisation.

Schwierigkeiten

- Wer übernimmt die Kosten für die Hospitalisation?
- Kein rückwirkender Krankenkasseneinschluss möglich (bei Fr. B. erst ab dem Folgemonat).
- Zeitdruck: Da Fr. B. über das Wochenende hospitalisiert war und es schwierig war einen Dolmetscher zu organisieren, konnte das Gespräch mit dem Sozialdienst erst nach einer Woche erfolgen.
- Fr. B. hat lange gewartet, bis sie medizinische Hilfe in Anspruch genommen hat. Dadurch hat sich ihr gesundheitliche Zustand verschlechtert und die Hospitalisation wurde unvermeidbar.
- Sprachliche Barriere, Kommunikation ohne Dolmetscher kaum möglich.
- Finanzierung der Krankenkassen Prämien.

8. Aufträge Sozialberatung USZ

- SOB bittet die Kostensicherung USZ keine Meldung an das kantonale Sozialamt zu machen (wie erwähnt, 30 Tage Zeit für Spital)
- Aufklärung über Rechte und Pflichten eines Menschen ohne Papiere
- Kontaktaufnahme mit SPAZ (Sans- Papiers Anlaufstelle) bzgl. Abschluss Grundversicherung sowie Antragsformular ZAS für die AHV Nummer + Vernetzung Pat. bei Bedarf, bei Dringlichkeit Antrag GV über SOD USZ
- Intern Sensibilisierung der verschiedenen Kliniken, dass Notfallbehandlung Pflicht ist und bei Bestehen einer Krankenkasse auch der Kantonsanteil mit Kostensicherung eingefordert werden kann und Klinik nicht auf Leistungen sitzen bleibt. Zudem Erläuterung der Ambulatorien, dass Krankenkassendeckung besteht.
- In Notfällen Finanzierung über den Spitalfonds.

9. Diskussion

Fragen?

Diskussion.

Erweiterte Quellenangaben

1. Ursula Karl-Trummer Sonja Novak-Zezula. (2010). *Health Care in NowHereLand Improving Services for Undocumented Migrants in the EU*. Wien: Draft Book Manuscript
2. Der Bundesrat, (2020). *Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381)*,
3. Christian Rüefli Eveline Huegli. (2013). *Krankenversicherung und Gesundheitsversorgung von Sans Papiers - Bericht zur Beantwortung des Postulats Heim (09.3484)*, Lausanne: Büro Vatter AG Politikforschung & -beratung
4. Veronika Bilger, Christina Hollomey, Chantal Wyssmüller, Denise Efonyi-Mäder. (2011). *Health Care for Undocumented Migrants in Switzerland Policies – People – Practices*. Swiss Federal Office of Public Health, International Center for Migration Policy Development, Swiss Forum for Migration and Population Studies – University of Neuchâtel, Vienna
5. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitliche-chancengleichheit/chancengleichheit-in-der-gesundheitsversorgung/gesundheitsversorgung-der-sans-papiers.html>
6. www.sans-papiers.ch
7. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, Ausländer- und Integrationsgesetz AIG vom 16. Dezember 2005 (Stand 2. Oktober 2021)
8. Sozialhilfegesetz des Kanton Zürichs, Publikationsdatum 01.07.2021, [Sozialhilfegesetz \(SHG\) | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)
9. https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/migrationspolitik_schweiz-bestaft-personen--die-den-sans-papiers-helfen/44888210
10. [Ein guter Entscheid, aber der Kampf geht weiter: Freispruch von Pfarrer Norbert Valley — amnesty.ch](#)