

Paradoxien in der Regulierung von Migration

Schwierigkeiten von Sans-Papiers in der Schweiz bei der
Wahrnehmung des Rechts auf Krankenversicherung

Bachelorarbeit

Johanna Weidtmann
Matrikelnr.: 11-110-889

September 2015

Betreuung: Prof. Dr. Julia Eckert

Institut für Sozialanthropologie
Universität Bern

Aufbau der Arbeit

1. Einleitung

- 1.1 Gründe für den illegalen Aufenthalt
- 1.2 Begriffsklärung „Sans-Papiers“
- 1.3 Sans-Papiers Bewegung in der Schweiz
- 1.4 Konkretisierung der Fragestellung

2. Theoretische Diskussion

- 2.1 Regulierung von Migration im Spannungsfeld von Interessen souveräner Staaten und allgemeingültigen Menschenrechten
- 2.2 Widersprüchliche Regulierung – „The creation of illegality“
- 2.3 Auswirkungen der Regulierungen auf Sans-Papiers

3. Methoden

- 3.1 Rekonstruktion der rechtlichen Grundlagen
- 3.2 Empirische Studie
 - 3.2.1 Beratungsstelle für Sans-Papiers Bern
 - 3.2.2 Sans-Papiers
 - 3.2.3 Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des Schweizerischen Roten Kreuzes
 - 3.2.4 Sozialberatung Frauenklinik Bern
- 3.3 Literaturstudium

4. Rechtliche Grundlagen

- 4.1 Prämienverbilligung
- 4.2 Datenaustausch und Schweigepflicht
 - 4.2.1 Krankenhaus und Ärzte
 - 4.2.2 Schweigepflicht Prämienverbilligung

5. Schwierigkeiten in der Praxis

- 5.1 Systembedingte Ebene
 - 5.1.1 Prämien
 - 5.1.2 Gesetzliche Fristen
 - 5.1.3 Administrative Hürden
 - 5.1.4 Informationspolitik
 - 5.1.5 Auswirkungen von Gesetzesänderungen
 - 5.1.6 Rechtsgrundlage
- 5.2 Ebene der Akteure
 - 5.2.1 MitarbeiterInnen von Krankenversicherungen
 - 5.2.2 Sans-Papiers
 - 5.2.2.1.1 Fehlende Sprachkenntnisse
 - 5.2.2.1.2 Fehlende Vertrautheit mit dem System der Schweiz
 - 5.2.2.1.3 Angst und Zurückhaltung
- 5.3 Medizinische Behandlung von „nicht-versicherten“ Sans-Papiers
- 5.4 Politische Ebene

6. Schlussfolgerungen und Ausblick

7. Bibliographie

8. Danksagung

1 Einleitung

„Eigentlich gibt es mich in diesem Land gar nicht“, schreibt Maral Sukh¹ aus der Mongolei in ihrer Festrede zum 1. August im „reformiert“. Sie lebt schon seit über zehn Jahren mit ihrer Familie in der Schweiz und arbeitet hier. Doch eigentlich dürfte sie das nicht. Denn Maral ist illegal hier. Und sie ist eine von vielen (Kilchenmann 2015: 5).

In der Schweiz leben je nach Schätzung zwischen 50 000 und 300 000² Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung. Die Angaben können nur geschätzt werden, da „diese Personen nicht offiziell statistisch erfasst sind“ (Rybi-Berweger 2011: 16). Sie dürfen laut Gesetz nicht in der Schweiz sein und halten sich somit illegal im Land auf. Viele von ihnen sind erwerbstätig und zahlen teilweise sogar Steuern und AHV-Beiträge. Ihre Arbeitskraft wird vor allem in privaten Haushalten gebraucht und sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Gesellschaft³. Gleichzeitig werden sie aber durch das Gesetz „kriminalisiert“, das die „rechtswidrige (physische) Anwesenheit in der Schweiz“ (Albrecht 2014: 4) unter Strafe stellt,⁴ und leben dadurch meist in prekären Umständen. Diese Menschen sind aber „nicht grundsätzlich rechtlos“ (Caroni et al. 2014: 418). Auch sie haben gewisse Rechte und Pflichten, wie beispielsweise das Recht und die Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen.

In der Praxis zeigt sich jedoch häufig, dass diese Rechte aus unterschiedlichen Gründen kaum eingefordert und umgesetzt werden können. Dabei erschweren verschiedene Faktoren die Umsetzung der Rechte für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung erheblich. Der aus dieser Situation resultierende Widerspruch – der Staat gewährt Rechte, doch die Umsetzung dieser Rechte ist kaum möglich – ist der Ausgangspunkt dieser Arbeit. Sie befasst sich mit der Problematik, dass diesen Menschen zwar Rechte zustehen, sie diese aber kaum in Anspruch nehmen können, da der Zugang mit grossen praktischen Schwierigkeiten verbunden ist.

1.1 Gründe für den illegalen Aufenthalt

Die Gründe dafür, weshalb diese Menschen keine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sind sehr vielfältig und die Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bilden keine homogene Gruppe (Caroni et al 2014: 418). In dieser Arbeit stehen zwar die Gründe für das Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung nicht im Zentrum, für ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Situationen folgt aber eine kurze Auflistung in „vier Gruppen von Papierlosen“ nach Martina Caroni et al. (ebd.: 417). Die erste Gruppe umfasst Personen, die bereits ohne Bewilligung in die Schweiz eingereist sind und danach nie eine Bewilligung hatten. Die zweite solche, die beispielsweise mit

¹ Der Name wurde von der Redaktion der Zeitung „reformiert“ aus Diskretionsgründen geändert.

² Eine Studie von Longchamp et al. im Auftrag des Bundesamtes für Migration spricht 2005 von 80'000 bis 100'000 Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz, andere von bis zu 300'000 (Caroni et al. 2014: 416).

³ Laut der Studie „Wisch und Weg“ aus dem Jahre 2012 arbeiten allein im Kanton Zürich 8000 Sans-Papiers-Frauen in privaten Haushalten und leisten damit ein Drittel der privaten Hausarbeit im Kanton.

⁴ Art. 115 Abs. 1 lit. b AuG : „Mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer [...] sich rechtswidrig, namentlich nach Ablauf der bewilligungsfreien oder des bewilligten Aufenthalts, in der Schweiz aufhält“.

einem Touristenvisum eingereist und nach Ablauf des Aufenthaltsrechts in der Schweiz geblieben sind. Menschen aus beiden Gruppen sind den Behörden nicht zwingend bekannt und leben teilweise schon seit mehr als 10 Jahren in der Schweiz. Die dritte Gruppe umfasst Personen, die eine ausländerrechtliche Bewilligung besaßen, „heute aber über kein Aufenthaltsrecht mehr verfügen“ (Caroni et al. 2014: 417). Darunter fallen ehemalige Saisoniers, die durch die Abschaffung des Saisonierstatus⁵ nun illegal hier sind. Änderungen in der ausländerrechtlichen Gesetzgebung haben also einen grossen Einfluss. Als vierte Gruppe sind Personen zu nennen, die ein Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen haben und dadurch den Behörden bekannt sind. Abgewiesene Asylbewerber sowie Asylbewerber, auf deren Gesuch gar nicht erst eingetreten wird (Nichteintretensentscheid NEE), sind bei den Migrationsbehörden registriert. Nach dem negativen Entscheid erhalten sie eine Ausreisefrist, innerhalb derer sie die Schweiz verlassen müssen. Tun sie dies nicht, werden sie zu illegalen Aufhalten (Davet 2008: 17). In bestimmten Situationen ist es entscheidend, ob jemand den Behörden aufgrund eines Asylverfahrens bereits bekannt ist oder nicht.

1.2 Begriffsklärung „Sans-Papiers“

So vielfältig wie die Gründe für das Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung sein können, so sind es auch die Bezeichnungen für die Betroffenen: Im Französischen dominieren die Begriffe „clandestins“ oder „Sans-Papiers“ (Laubenthal 2006: 93), während im Englischen die Formulierungen „irregular“ oder „illegal migrants“ (Dembour und Kelly 2011: 1), sowie „undocumented immigrants“ (Terminski 2012: 463) vorherrschen, was den Migrationsprozess betont. Auf Deutsch werden Begriffe wie „illegale Migrantinnen“ oder „Papierlose“ (Laubenthal 2006: 17) benutzt. In der Schweiz hat sich der Begriff „Sans-Papier“ um das Jahr 2000 allmählich durchgesetzt. Im Folgenden wird deshalb dieser Begriff verwendet, um Personen zu beschreiben, die über keine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz verfügen. Irrtümlicherweise wird unter dem Begriff oft das Fehlen von Identitätspapieren im Allgemeinen verstanden, gemeint ist aber die fehlende Aufenthaltsberechtigung im Aufenthaltsland.

„Sans-Papiers sind Menschen (Erwachsene und Kinder), die mehr als einen Monat ohne gültige Aufenthaltspapiere und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz leben“ (Longchamp et al. 2005: 8).

Der Begriff stammt aus Frankreich, wo sich Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsrecht selbst diesen Namen gegeben haben, da sie zuvor in abschätziger Weise als „clandestins“ bezeichnet wurden. Im Zuge der „Pro-Regularisierungsbewegung“, die mit der Besetzung der Kirche St. Ambroise in Paris im Jahre 1996 begann und eine Welle von Solidaritätsdemonstrationen und Unterstützungsaktionen auslöste (Laubenthal 2006: 54), wurde der Begriff immer populärer und wurde auch verstärkt in den Medien aufgegriffen. Die Formulierung „Sans-Papiers“ sollte das Fehlen des Rechts

⁵ Das 1931 eingeführte Saisonierstatut wurde 2002 mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU abgeschafft (Arlettaz 2012).

auf Aufenthalt sowie die „Legitimität der Forderung nach Regularisierung“ zum Ausdruck bringen (Laubenthal 2006: 93/94).

1.3 Sans-Papiers Bewegung in der Schweiz

Auch in der Schweiz entstand im Jahre 2001 als Reaktion auf die Zunahme von Migrationsphänomenen eine soziale Bewegung, welche die Legalisierung der Migranten und Migrantinnen ohne Aufenthaltsrecht forderte. Ähnlich wie in Frankreich wurde sie durch eine Kirchenbesetzung in Lausanne ausgelöst und in der Deutschschweiz übernommen. Die Bewegung schlug damals beachtliche politische und auch mediale Wellen. In den letzten Jahren hat sich die Migrationspolitik der Schweiz dennoch zunehmend verschärft, was die Situation für die Migranten und Migrantinnen erschwert. In der Schweiz gibt es keine kollektive Regularisierungen, weshalb der Fokus darauf liegt, „den Alltag von Sans-Papiers menschlicher zu gestalten“ (Schädelin und Saxer-Steinlin 2015: 9). In Bern wurde Anfang 2001 der „Verein medizinische Beratung für illegalisierte Frauen (MeBiF)“ gegründet, der Beratungen anbot und die „Sans-Papier-Frauen“ gegebenenfalls auch an Fachärzte – und Ärztinnen weiterleitete (Achermann und Efonyai-Mäder 2003: 80/81). Er leistete wichtige Pionier- und Sensibilisierungsarbeit im Bereich der Sans-Papiers. Mit der Gründung des Vereins Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers im Jahr 2005, der sowohl Landeskirchen und Hilfswerke, wie auch die Gewerkschaft UNIA, die Demokratischen Juristinnen und Juristen, den MeBiF sowie das Sans-Papiers-Kollektiv als erste Mitglieder zählen konnte, wurde eine Anlaufstelle für Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung geschaffen, die umfassende Beratungen in diversen Bereichen leistet und ihnen bei der Umsetzung ihrer verbliebenen Rechte behilflich ist (Schädelin und Saxer-Steinlin 2015: 9).

1.4 Konkretisierung der Fragestellung

In dieser Arbeit wird exemplarisch anhand eines konkreten Rechts die widersprüchliche Situation aufgezeigt, dass Sans-Papiers zwar Rechte und Pflichten zukommen, deren Umsetzung in der Praxis jedoch mit extrem hohen Schwierigkeiten verbunden ist. Als ein besonders augenfälliges Beispiel für diesen Widerspruch schien dabei der gesetzlich verankerte Anspruch auf den Abschluss einer Krankenversicherung, der theoretisch auch für Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus zugänglich ist⁶. Die Krankenversicherung bildet einen Teil des schweizerischen Sozialversicherungswesens und übernimmt Kosten bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft (Art. 1a Abs 2 KVG). In der Schweiz umfasst sie eine obligatorische Grundversicherung, die gesetzlich vorgeschrieben ist, sowie eine freiwillige Taggeldversicherung. Diese Arbeit befasst sich ausschliesslich mit der obligatorischen Grundversicherung, die auch für Sans-Papiers gilt (Art. 1a Abs. 1 KVG). Doch obwohl das Recht auf eine Grundversicherung besteht, haben Sans-Papiers mit grossen Hürden zu kämpfen, um es wahrnehmen zu können.

⁶ Der Anspruch auf Krankenversicherung für Sans-Papiers wird in Art. 3 des Krankenversicherungsgesetzes KVG festgehalten. Im Kapitel 4 Rechtliche Grundlagen wird dies ausgearbeitet.

Dabei ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung gerade für Menschen, die in prekären Umständen leben, besonders wichtig. Laut Berichten der Weltgesundheitsorganisation WHO gehören Sans-Papiers zu den am stärksten gefährdeten Gruppen in Bezug auf Gesundheitsprobleme (Terminski 2012: 463). Das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung ist deshalb auch ein wichtiges Grundrecht, das sowohl auf internationaler, als auch auf nationaler Ebene verankert ist.

Der internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, kurz UNO-Pakt I, hält in Artikel 12 fest:

„1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit an“.

„Zur vollen Verwirklichung des Rechts“ haben sie die „erforderlichen Massnahmen“ zu treffen (Abs. 2). Zudem müssen die Staaten „Voraussetzungen“ schaffen, damit „jedermann im Krankheitsfall in den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung“ kommt (Abs. 2 d). Und auch die Bundesverfassung der Schweiz (BV) verpflichtet den Bund und die Kantone in ihren Sozialzielen dazu, sich für die „soziale Sicherheit“ und dafür, dass „jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege“ erhält und genügend versichert ist, einzusetzen (Art. 41 BV). Die Umsetzung liegt bei den Kantonen, weshalb es grosse Unterschiede gibt. Hier wird primär auf die Regelungen im Kanton Bern eingegangen.

Es wird untersucht, weshalb Sans-Papiers in der Schweiz bei der Umsetzung ihrer wenigen Rechte so hohen Hürden begegnen und welche Faktoren dabei eine Rolle spielen. Dies auch in Hinblick darauf, dass Staaten mit ihrer Politik die Gesetzgebung beeinflussen und diese Situation mitgestalten. Anhand der Schwierigkeiten, mit denen Sans-Papiers bei der Wahrnehmung des Rechts auf Krankenversicherung konfrontiert sind, soll also die paradoxe Situation vor Augen geführt werden, dass Rechte und Pflichten erteilt werden, deren Umsetzung aber gleichzeitig erschwert wird.

Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- Welchen Einfluss haben Regulierungsprozesse des Staates in Form von Gesetzen und anderen Normen auf die Durchsetzung der Rechte von Sans-Papiers und konkret auf ihr Recht auf Zugang zu einer Krankenversicherung?
- Welche Schwierigkeiten ergeben sich für Menschen ohne regulären Aufenthalt in der Schweiz bei der Wahrnehmung ihres Rechts und ihrer Pflicht auf den Abschluss einer Krankenversicherung?

2 Theoretische Diskussion

Der Untersuchung wird ein theoretischer Teil vorangestellt, in dem anhand einer allgemeinen Diskussion über Regulierungsprozesse von Migration der teilweise kontroverse Umgang mit staatlichen Grundsätzen untersucht wird. Ausserdem werden Auswirkungen dieser Regulierungsmassnahmen auf Sans-Papiers und deren Rechte erörtert.

Die theoretische Diskussion geht der empirischen Untersuchung voraus und zeigt die Relevanz des Untersuchungsgegenstandes auf. Sie dient zugleich als Vorbereitung auf die später im empirischen Teil dargestellten Daten.

2.1 Regulierung von Migration im Spannungsfeld von Interessen souveräner Staaten und allgemeingültigen Menschenrechten

Die Regulierung der internationalen Migration ist eines der wichtigsten Themen unserer Gegenwart, das in den Staaten Europas sowohl auf innenpolitischer wie auf aussenpolitischer Ebene diskutiert wird (Miller 1994: 6). Sie steht jedoch in einem Spannungsfeld „divergierender Interessen von gesellschaftlichen Gruppen“ und ist durch „unklare Entscheidungsstrukturen innerhalb der Bundesregierungen“ geprägt (Luft 2009: 299). Viele Staaten äussern den Wunsch nach einer starken Kontrolle der Einwanderung auf ihr Gebiet. Schliesslich gilt die Regulierung und Überwachung der Ein- und Ausreise von Menschen als zentrales Element der staatlichen Souveränität, die es gerade in der zunehmend durch internationale Normen geregelten Welt zu erhalten gilt (Benhabib 2008: 14). Ein Staat, beziehungsweise eine Regierung, kann somit aufgrund ihrer „souveränen Herrschaft über das Staatsvolk und das Staatsgebiet“ entscheiden, wer sich im Land aufhalten darf und wem welche Rechte zustehen (Johann 2007: 2). Dies schafft jedoch auch Probleme und Schwierigkeiten. Denn der Wunsch nach Kontrolle der Einwanderung und somit Ausgrenzung bestimmter Gruppen zur Bewahrung der staatlichen Souveränität kollidiert sowohl mit den Interessen von einzelnen Individuen, die Zuflucht suchen, als auch mit dem Anspruch und der Verpflichtung der Staaten, sich an internationale Normen, insbesondere die universellen Menschenrechte, zu halten. So geraten auch Staaten zunehmend in einen Konflikt mit den eigenen Grundsätzen. Seyla Benhabib sieht zwischen dem „Bekenntnis zu den Menschenrechten und der Wahrung staatlicher Souveränität“ gar einen „offenen Widerspruch“ (Benhabib 2008: 14). Obwohl Menschenrechte grundsätzlich für alle Menschen gelten sollten und „den Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Glauben oder ihrem Geschlecht“ unmittelbaren Schutz gewähren sollen (Brabant et al. 2009: 13), scheint dieser Schutz für Migranten und Migrantinnen nicht ausnahmslos gewährleistet zu sein.

Und gerade für irregulär Migrierende ist der Zugang nur bedingt möglich. Dies stellen auch Dembour und Kelly in ihrem Artikel „Are human rights for migrants?“ fest:

„Human rights seemingly offer universal protection. However, irregular migrants have, at best, only problematic acces to human rights“ (Dembour und Kelly 2011: I).

Denn auch Menschenrechte sind stark mit den Nationalstaaten verbunden. Es lässt sich zwar eine generelle Tendenz hin zu einem grösseren Schutz durch Menschenrechte auch für Migrierende feststellen, aber gerade in Europa wird dieser durch die starke Trennung zwischen „EU/EFTA-Bürgern“, die unter das Freizügigkeitsabkommen fallen, und sogenannten Drittstaatenbürgern, die stärker ausgeschlossen werden, wieder relativiert (Dembour und Kelly 2011: 7). Ausserdem besteht trotz der Grundansprüche, wie beispielsweise dem Recht auf Zugang zu Gesundheitsversorgung für Migranten und Migrantinnen, bei der Auslegung der internationalen Garantien ein „substantial room for interpretation“ für die Staaten (Gray und Van Ginneken 2012: 3). Dies zeigt sich in der unterschiedlichen Handhabung des Zugangs zur Krankenversicherung und zum Gesundheitswesen in den verschiedenen europäischen Staaten⁷.

Obwohl das Konzept der Menschenrechte auf der Vorstellung einer „shared humanity“ (Dembour und Kelly 2011: 2) beruht und grundsätzlich nicht von Kriterien der Staatsbürgerschaft oder des Aufenthaltstitels abhängt, bestehen teilweise grosse Lücken zwischen den Menschenrechten und den „particular bureaucratic processes through which they are granted and enforced“ (ebd.: 3).

Gerade in Bezug auf Migranten und Migrantinnen erweisen sich die grundlegenden Menschenrechte teilweise als schwierig zu realisieren und die Betroffenen sehen sich damit konfrontiert, dass ihnen Rechte nicht gewährt werden. Im Zusammenhang mit Migration stellt sich nicht nur die Frage nach den Rechten, die Menschen unterwegs zustehen, sondern auch weitere „human rights issues“ (ebd.: 5) sind von Bedeutung. Der Migrationsprozess bezieht sich nicht nur auf die Phase der Grenzüberschreitung und endet somit auch nicht mit der Ankunft und dem Verbleib in einem Land. Neben dem Recht, sich von einem Ort an den anderen zu bewegen, ist auch die Situation im Gastland von grosser Bedeutung für die Migrierenden. Sie müssen versuchen, als „social, cultural and political actor in society“ anerkannt zu werden. Doch auch die Schwierigkeiten, ihre Rechte einzufordern, enden nicht mit der Ankunft in einem bestimmten Land. Migrantinnen und Migranten und darunter vor allem solche ohne Aufenthaltsberechtigung geniessen nie dieselbe rechtliche Stellung wie die Mehrheitsbevölkerung und sind damit „never entirely inside the embrace of the law on the same terms as the majority population“ (Dembour und Kelly 2011: 5). Sans-Papiers werden als klare Aussenseiter in einer Gesellschaft wahrgenommen, da sie rechtlich gesehen eigentlich gar nicht dazu gehören dürften.

Es gibt zwar Forderungen danach, dass Personen, die im Land leben, alle von den gleichen Rechten profitieren sollen und somit auch illegale Einwanderer im Aufenthaltsstaat „hinsichtlich Inanspruchnahme der Sozialsysteme, der Bildungseinrichtungen und der Justiz“ gleichbehandelt werden. Aber „sie stehen damit im Konflikt mit dem staatlichen Anspruch, Migration zu kontrollieren“ (Luft 2009: 311).

⁷ Das europäische Projekt „NowHereLand“ zeigt in einer Studie die unterschiedlichen Regelungen bezüglich des Zugangs von Migranten und Migrantinnen zum Gesundheitssystem in verschiedenen Ländern Europas auf. Neben der Schweiz gibt es nur in Frankreich, den Niederlanden, Portugal und Spanien einen „full access under specified conditions“ zum Gesundheitssystem (Bigler und Hollomey 2011: 4)

Diese unterschiedlichen Grundsätze sind gerade in Bezug auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung besonders problematisch:

Eine Studie von Médecins du Monde fand heraus, dass die medizinische Versorgung in Frankreich für Sans-Papiers äusserst schwierig ist. Dies äussert sich unter anderem darin, dass der Gesundheitszustand der befragten Sans-Papiers massiv schlechter ist, als man dies von einer vergleichsweise jungen Bevölkerung mit durchschnittlichem Alter von 30 Jahren erwarten würde (Simmonot und Intrand 2009: 120). In ihrem Artikel „L'Europe et les sans-papiers. Politique de santé ou politique d'immigration?“ betonen die Autorinnen, dass die Gesundheitspolitik in Bezug auf MigrantInnen in Europa nicht der strengen Immigrationspolitik unterworfen werden darf, denn diese widerspricht dem allgemeinen Interesse der Staaten daran, dass alle im Land ansässigen Menschen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben, sowie dem gemeinsam festgelegten Ziel der europäischen Staaten nach einer „réduction des inégalités de santé“ (Simmonot und Intrand 2009: 110). Die Diskussion um Rechte von Migrantinnen und Migranten steht somit auch in einem Spannungsfeld zwischen unterschiedlichen Interessen europäischer Nationalstaaten.

2.2 Widersprüchliche Regulierung - „The creation of illegality“

Die Wahrung der „souveränen Selbstbestimmung“ des Staates zeigt sich oftmals in einer strikten Ausländerpolitik und in Einreisebestimmungen, die nicht nur schwer mit der Einhaltung der universellen Menschenrechte zu vereinbaren sind, sondern auch vermehrt illegale Migration hervorrufen. Die illegale oder auch irreguläre Migration umfasst verschiedene Migrationsprozesse und „bezieht sich prinzipiell auf die fehlenden Einreise-oder Aufenthaltsbewilligungen“ von Migranten und Migrantinnen im Gastland. Dazu gehören, wie bereits erwähnt, sowohl Menschen, die illegal in ein Land eingereist sind, als auch Migranten und Migrantinnen, die „erst nach ihrer Einreise oder nach längerer Aufenthaltszeit beispielsweise durch Gesetzesänderungen ihren legalen Status verlieren“ (Strauss 2008: 11/12). Die illegale Migration macht einen grossen Teil der heutigen globalen Migration aus⁸ und hängt stark mit der restriktiven Politik der Einwanderungsstaaten zusammen (Johann 2007: 2). Durch die immer strikter werdende Einwanderungspolitik und ein selektives Asylverfahren „wird die „irreguläre Migration“ erst geschaffen und zu einem real existierenden Objekt“. Die Gefahr, in die Illegalität zu geraten, wird massiv erhöht, denn wer nicht einer der eng umschriebenen „etablierten Migrationskategorien“ entspricht, gilt als illegal (Hess et al.: 2007: 50). Diese Beobachtung hält auch De Genova in seinem Artikel „Migrant „illegality“ and Deportability“ fest, in dem er aufzeigt, dass nationale Gesetzgebungen als Auslöser für die Kriminalisierung von Menschen als „illegal“ fungieren und eine strenge Immigrationspolitik dazu führt, dass mehr Menschen illegal migrieren oder sich ohne gültige Aufenthaltspapiere in einem Land aufhalten (De

⁸ Schätzungen zufolge halten sich zwischen 4.5 und 8 Millionen Menschen ohne Aufenthaltspapiere in europäischen Staaten auf und es kommen jährlich über 500'000 Menschen illegal nach Westeuropa.
https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/service/forschung/illegale_migrationpublic.pdf
<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56565/irregulaere-migration?p=all>

Genova 2002: 428). Gleichzeitig sind staatliche Prozesse, die Migration regulieren aber durch „indeterminacy, ambiguity, open-endedness, and duplicity“ gekennzeichnet und stellen keine in sich geschlossene Strategie dar (De Genova 2002: 430).

Im Grunde genommen wird die „Illegalität“ von Menschen somit durch die Immigrationsgesetzgebung konstruiert. De Genova nennt dies „the legal production of migrant ‚illegality‘“ (De Genova 2002: 429). Ähnlich wie De Genova sprechen auch Hess und andere von einem „making of irregular migration“ (Hess et al.: 2007: 49).

Ein Beispiel für die inkonsistente Migrationspolitik zeigt Susan Bibler Coutin anhand der „tensions“ in der amerikanischen Immigrationspolitik Mitte der 90er Jahre auf. Sie beschreibt die offensichtlichen „disjunctures“ (ebd.: 312) der US-amerikanischen Immigrationspolitik anhand der Migration von El Salvador in die USA. Die immer strenger werdende Immigrationspolitik einerseits führte dazu, dass viele Menschen ohne Visum in die USA reisten und sich dort illegal aufhielten (ebd.: 313). Andererseits fanden gleichzeitig buchstäbliche „mass naturalization ceremonies“ (ebd.: 311) statt, die eine „Inkorporation“ von neuen „citizen-subjects“ feiern sollten, dadurch aber die Identität und persönliche Geschichte der MigrantInnen völlig auslöschten. Die Einbürgerung wurde von vielen MigrantInnen nämlich nicht aus eigenem Wunsch nach der amerikanischen Staatsbürgerschaft vorgenommen, sondern weil sie fürchteten, dass sie als „noncitizens“ um ihre Rechte bangen müssten (ebd.: 312). Dies zeigt, dass die Regulierung von Migration auch eine Frage von willkürlicher „Macht“ sein kann (Luft 2009: 304) und souveräne Staaten in einem „Spiel“ mit der Gesetzgebung (De Genova 2002: 430) über das Schicksal der MigrantInnen entscheiden können. Was dabei herauskommt, ist nicht immer der gewünschte Effekt, wie das Beispiel gezeigt hat. So stellt auch Akhil Gupta in Indien fest, dass „bureaucratic action repeatedly and systematically“ zu „arbitrary outcomes“ führt (Gupta 2012: 6). Die verschärften Einreisebestimmungen in den USA führten dazu, dass vermehrt Menschen illegal einreisten, anstatt dass die Illegalität erfolgreich bekämpft wurde (Bibler Coutin 2003: 313).

Auch in der Schweiz lässt sich eine zunehmend strikere Immigrationspolitik erkennen. Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014⁹ und die stetige Diskussion über die Begrenzung der Zuwanderung in die Schweiz zeigen die restriktive Haltung der Migrations- beziehungsweise Ausländerpolitik der Schweiz auf.

Die Massnahmen zur Eindämmung der illegalen Migration wurden zudem durch die Migrationspolitik der Schweiz in den letzten Jahren zunehmend verschärft.

⁹ Eidgenössische Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“: Art. 121a (neu) BVSteuerung der Zuwanderung
1 Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig. 2 Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

Mit dem Erlass des Ausländergesetzes AuG im Jahre 2005 wurde eine „generelle Verschärfung der bisherigen Strafbestimmungen“ angestrebt. Dies bestätigte auch der Bundesrat in seiner Botschaft zum Gesetz:

„Generell ist eine Verschärfung der Strafbestimmungen vorgesehen. Konsequenterweise bekämpft werden muss namentlich die illegale Ein- und Ausreise [...]“ (Albrecht 2014: 8).

Diese Bestimmungen vermitteln laut Peter Albrecht, einem Strafrechtsprofessor aus Basel, eine klare Vorstellung einer „abwehrenden Migrationssteuerung“. Ausländer und Ausländerinnen scheinen als „Gefahrenpotenzial für unsere Gesellschaft“ wahrgenommen zu werden und die „physische Abwehr unerwünschter Migration“ rückt auch durch die zunehmende Strenge der strafrechtlichen Bestimmungen in den Vordergrund der Migrationspolitik (Albrecht 2014: 10).

Vor dem Hintergrund dieser Verschärfungen in den Bestimmungen zur Sanktionierung von illegalem Aufenthalt und den zunehmend erschwerten Bedingungen, für „durchschnittlich qualifizierte Arbeitsemigranten“ aus Drittstaaten eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu erhalten, zeigt sich, dass das Phänomen von illegaler Migration eng mit der Ausländergesetzgebung der Schweiz zusammenhängt (Johann 2007: 2). Denn die strikten Regelungen führen dazu, dass sich mehr Menschen illegal in der Schweiz aufhalten.

2.3 Auswirkungen der Regulierungen auf Sans-Papiers

Zusätzlich zu dieser „production of illegality“ (De Genova 2002: 429), die an sich schon kontrovers ist, versuchen die Staaten sich aus der Verantwortung zu ziehen, indem sie Personen das Recht auf Aufenthalt verweigern und sie so aus der politischen Gemeinschaft ausschliessen. Dabei haben gerade politische Entscheide in Form von nationalen Gesetzgebungen – bedingt durch die wechselnden politischen Eliten – einen enormen Einfluss auf die Situation der Sans-Papiers. Diese stehen quasi ausserhalb der nationalen Gesetzgebung, sind aber oftmals direkt davon betroffen.

Am Beispiel des Zugangs zur Krankenversicherung in Frankreich kann dies verdeutlicht werden.

Anfang der 90er Jahre war in Frankreich eine konservative Haltung mit dem Ziel einer „immigration zéro“ vorherrschend und ein regulärer Aufenthaltsstatus Voraussetzung für den Zugang zur obligatorischen „sécurité sociale“. Dies änderte sich im Jahr 2000 mit der Einführung der „Couverture maladie universelle (CMU)“ und einer zusätzlichen Vorrichtung, der „Aide médicale d’Etat“, die speziell für Ausländer „en situation irrégulière“ geschaffen wurde. Doch bereits 2 Jahre später, im Jahr 2002, sagten rechte Politiker der irregulären Immigration wieder den Kampf an, was erneut Auswirkungen für Sans-Papiers bezüglich ihres Zugangs zur Krankenversicherung hatte. Durch die Einführung des „lois des finances“ 2003 mussten nun jeder Ausländer und jede Ausländerin einen ununterbrochenen Aufenthalt in Frankreich während mindestens 3 Monaten vorweisen, um Zugang zur AME zu erhalten (Mbaye 2009: 13).

Dies zeigt, welche Auswirkungen ein Regierungswechsel oder eine Richtungsänderung in der nationalen Politik eines Landes auf die dort lebenden Sans-Papiers haben kann und dass „die jeweilige

ationale Kultur immer noch den zentralen Bezugsrahmen für die Integration von Zuwanderern“ darstellt (Luft 2009: 304).

Die eben dargelegten Interessenskonflikte in der Regulierung von Migration, die teilweise unerwünschte Resultate erzielen, sollen dazu dienen, den Kontext, in dem sich Sans-Papiers in der Schweiz befinden, besser verstehen zu können. Auf diesem Hintergrund soll nun der Rechtsanspruch auf den Abschluss einer Krankenversicherung von Sans-Papiers untersucht werden.

Nach einer Darlegung der Methoden wird zunächst auf die rechtlichen Grundlagen eingegangen, die für das Recht auf den Abschluss einer Krankenversicherung relevant sind. In einem zweiten Teil werden die Schwierigkeiten aufgezeigt, mit denen Sans-Papiers zu kämpfen haben, um von diesem Recht Gebrauch machen zu können.

3 Methoden

Um der vielschichtigen Problematik gerecht zu werden, wurde eine Kombination von drei Methoden gewählt. Erstens ein juristischer Zugang über das Quellenstudium der rechtlichen Grundlagen, die für den Abschluss einer Krankenversicherung für Sans-Papiers von Bedeutung sind. Zweitens wurde empirisch in Form von Leitfadeninterviews vorgegangen. Und drittens wurde bereits bestehende Literatur zur Thematik hinzugezogen.

3.1. Rekonstruktion der rechtlichen Grundlagen

Um die komplexe Situation des rechtlichen Zugangs für Sans-Papiers zur Krankenversicherung zu verstehen, ist die Darstellung der rechtlichen Grundlagen, die mit diesem Anspruch in Verbindung stehen, notwendig. Als erstes wurde deshalb versucht, eine Zusammenstellung des rechtlichen Rahmens dieser Thematik zu erstellen. Dazu wurde einerseits auf bereits vorhandene Literatur, die Teilaspekte der gesetzlichen Grundlagen beleuchtet, zurückgegriffen. Da es aber keine ausführliche und offizielle Zusammenstellung der rechtlichen Normen im Bereich der Krankenversicherungen für Sans-Papiers gibt, wurden die bereits vorhandenen Informationen durch das selbständige Studium der Rechtsquellen ergänzt. Dazu mussten Normen aus unterschiedlichen Bereichen des Internationalen Rechts sowie des Schweizer Bundes- und des kantonalen Rechts hinzugezogen werden. Unter anderem wurden Bestimmungen aus dem Ausländer- und dem Asylrecht, Normen zum Datenschutz und zur Krankenversicherung sowie allgemeine Grundrechte berücksichtigt. Die Zusammenstellung hat nicht den Anspruch, den Rechtsrahmen abschliessend und vollständig aufzuzeigen, sondern soll als Übersicht dienen.

3.2. Empirisches Vorgehen

Um die Situation in der Praxis zu erfassen, wurde in einem zweiten Teil empirisch vorgegangen. Dazu fanden Gespräche mit verschiedenen Akteuren statt. Gemeint sind einzelne Personen, die in den Abschluss von Krankenversicherungen für Sans-Papiers involviert sind: einerseits betroffene Sans-Papiers selbst, sowie andererseits Mitarbeiterinnen der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern, der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des Roten Kreuzes und der Sozialberatung der Frauenklinik Bern. Die durch die Gespräche gewonnene akteurzentrierte Sicht von unterschiedlichen Personen dient dazu, die Problematik aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten und ihre Vielschichtigkeit aufzuzeigen.

Die Gespräche fanden als „Leitfaden-Interviews“ nach Uwe Flick statt, die eine „relativ offene Gestaltung der Interviewsituation“ bieten und die persönliche Sichtweise der Befragten in den Vordergrund rücken (Flick 2006: 117). Dazu wurden im Vorfeld Leitfragen vorbereitet, die als Richtlinie für das Gespräch dienten. Je nach GesprächspartnerIn orientierten sich die geführten Interviews mehr oder weniger an diesen Leitfragen und der Raum für Erzählungen wurde unterschiedlich genutzt. Zusätzlich wurden die Gespräche durch spontane „Ad-hoc-Fragen“ (Flick 2006: 135) ergänzt.

Es wurden keine Tonbandaufnahmen der Gespräche gemacht, da es sich um teilweise heikle Informationen handelt und sich die GesprächspartnerInnen dadurch wohler fühlten. Stattdessen wurden die Gespräche anhand von schriftlichen Notizen während und mittels Gesprächsrekonstruktion direkt im Anschluss der Gespräche detailliert festgehalten. Die Kontakte wurden über die Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern vermittelt und die Termine für die Interviews jeweils bilateral vereinbart.

3.2.1 Beratungsstelle für Sans-Papiers Bern

Die MitarbeiterInnen der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern haben eine langjährige Erfahrung mit dem Abschluss von Krankenversicherungen für Sans-Papiers und waren deshalb auch eine wertvolle Anlaufstelle für diese Arbeit. Die Kontaktaufnahme gestaltete sich als sehr einfach und die Forschungsabsicht wurde mit Interesse begrüsst. Mehrere Gespräche, die Teilnahme an Sitzungen und die Mitarbeit bei der Bearbeitung einzelner Fälle ermöglichten einen Einblick in die vielseitige Arbeit der Beratungsstelle und dienten als wichtige Informations- und Austauschbasis für diese Arbeit. Über die Beratungsstelle konnten wichtige Kontakte für weitere Gespräche geknüpft werden.

3.2.2 Sans-Papiers

Um die Problematik aus der Sicht von Betroffenen aufzuzeigen, wurden Leitfadeninterviews mit zwei Sans-Papiers in Bern geführt. Aus Diskretionsgründen werden sie in dieser Arbeit anonymisiert. Die Gespräche mit den beiden Sans-Papiers hatten einen stark „narrativen Charakter“ (Röthlisberger 2003:

11). Die Erzählungen zeigten die schwierigen Bedingungen auf, unter denen diese Menschen hier leben.

Bei der ersten Gesprächspartnerin handelte es sich um Manon (Name geändert), eine 59-jährige Frau aus Kamerun, die laut ihren Angaben 2013 in die Schweiz gekommen ist. Das Gespräch fand auf Französisch statt und war zu Beginn durch einige Verständnisschwierigkeiten gekennzeichnet, da sie die gestellten Fragen zum Teil erst nicht verstanden hat. Dies verlangte spontanes Reagieren auf die Gesprächssituation. Das Gespräch war dennoch sehr aussagekräftig und sowohl die Angst der Betroffenen als auch ihr schwieriger Alltag wurden spürbar. Manon hat vor einigen Jahren mit Hilfe der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern eine Krankenversicherung abgeschlossen. Sie bemüht sich sehr darum, sowohl die Rechnungen pünktlich zu bezahlen, als auch auf Post zu antworten. Doch es scheint für sie sehr schwierig zu sein, den Anforderungen, die an sie gestellt werden, nachzukommen.

Das zweite Gespräch fand mit John aus Gambia statt. Der 35-Jährige kam im November 2009 in die Schweiz. Er erhielt bereits mehrere negative Asylentscheide. Auch John verfügt über eine Krankenversicherung in der Schweiz, da er schwerkrank ist. Er benötigt dringend medizinische Behandlungen, die er in Gambia so nicht erhalten hat, und ist deshalb auf eine Versicherung angewiesen. Auch er holt sich Rat und Hilfe bei der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern.

Die beiden Gespräche zeigten anschaulich, dass die Schwierigkeiten über den eigentlichen Abschluss der Versicherung hinausgehen, auch wenn die Gesprächspartner eine Ausnahme bilden, da in Bern laut Angaben von humanrights circa 90 Prozent der Sans-Papiers gar nicht über eine Krankenversicherung verfügen (humanrights 2012).

3.2.3 Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des Schweizerischen Roten Kreuzes

Das Schweizerische Rote Kreuz SRK bietet eine Gesundheitsversorgung- und beratung für Sans-Papiers in Bern an. Auch das SRK unterstützt Sans-Papiers beim Abschluss der Krankenversicherung und bietet zusätzlich eine „Medizinische Grundversorgung“ sowie Hilfe bei der Vermittlung von Fachärzten – und Ärztinnen an (Schweizerisches Rotes Kreuz 2013). Das Gespräch mit einer Mitarbeiterin der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des Roten Kreuzes war insofern aufschlussreich, da sie mit der Thematik sehr vertraut war und zahlreiche Erfahrungen aus dem Alltag der Sans-Papiers erzählen konnte. Somit konnten die Aussagen der Beratungsstelle aus anderer Perspektive bestätigt und ergänzt werden.

3.2.4 Sozialberatung der Frauenklinik Bern

Auch in Krankenhäusern ist die Thematik der Krankenversicherungen von Sans-Papiers hochaktuell. Dies zeigte sich im Gespräch mit zwei Mitarbeiterinnen der Sozialberatung der Frauenklinik in Bern. Sie beschäftigen sich mit nicht-versicherten Sans-Papiers-PatientInnen, die eine Behandlung erhalten

haben und aufgefordert werden, sobald als möglich eine Versicherung abzuschliessen. Das sehr offen geführte Gespräch offenbarte zahlreiche Fragen und Unklarheiten, mit denen die beiden im Krankenhaus immer wieder konfrontiert werden. Es wurde deutlich, dass ein grosser Handlungs- und Regelungsbedarf innerhalb des Krankenhauses besteht.

Die aus den Gesprächen gewonnenen persönlichen Daten wurden mit der vorhandenen Literatur verglichen und nach Kategorien geordnet. Es handelt sich dabei bewusst um Einzelfälle.

3.3 Literaturstudium

Eine weitere wichtige Grundlage für diese Arbeit bildet das Studium bereits bestehender Literatur zum Thema. Diese vermittelt ein Grundverständnis für die Situation der Sans-Papiers in der Schweiz und bietet einen Überblick über die Entwicklungen und Veränderungen im Bereich der Migrationspolitik und der verschiedenen Lebensbereiche der Sans-Papiers. Zudem konnte die Literatur als Ergänzung zu den primär ermittelten Daten hinzugezogen werden.

Neben offiziellen, von Behörden herausgegebenen Studien und Hochschulschriften zu konkreten Fragestellungen in Bezug auf das Leben von Sans-Papiers in der Schweiz, wurden auch amtliche Statistiken, parlamentarische Vorstösse, Zeitungsartikel und weitere Medienberichte, sowie Informationsbroschüren von NGOs zur Thematik für die Arbeit hinzugezogen.

Die vorhandene Literatur bietet ausserdem einen Überblick über den Forschungsstand. Obwohl in den letzten Jahren vermehrt Arbeiten zur Lebenssituation von Sans-Papiers veröffentlicht wurden und die Problematik auch auf politischer Ebene mittels Vorstössen, Initiativen und Meinungen aus verschiedenen politischen Lagern im Gespräch ist, erweist sich der Forschungsstand als relativ bescheiden. Die vorhandenen Studien zur Thematik der Krankenversicherungen von Sans-Papiers behandeln meistens nur gewisse Teilaspekte oder sind bereits veraltet¹⁰. Unter den Arbeiten finden sich neben juristischen auch viele sozialanthropologische Forschungen, die sich mit der Thematik der Sans-Papiers auseinandersetzen. Dies zeigt die Relevanz des Faches für gesellschaftliche Themen wie dieses. Die Lücke an aktuellen Studien zeigt jedoch auch, dass ein weiterer Bedarf an Forschung in diesem Bereich besteht.

4 Rechtliche Grundlagen

Die Komplexität der Thematik spiegelt sich in der Vielzahl der Gesetze und Normen, die im Bereich der Krankenversicherung von Sans-Papiers von Bedeutung sind. Im Folgenden werden diese Bestimmungen dargelegt und interpretiert.

¹⁰ Die meist zitierte Studie über Sans-Papiers von einem Projektteam unter Claude Longchamps im Auftrag des Bundesamtes für Migration ist aus dem Jahr 2005.

Artikel 41 der Schweizerischen Bundesverfassung BV verpflichtet den Bund und die Kantone dafür zu sorgen, dass „jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält“ (Abs. 1 b) sowie „dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist“ (Abs. 2). Aus dieser Norm lassen sich jedoch keine direkten Ansprüche auf bestimmte Leistungen durch den Staat ableiten (Abs. 4).

Die Modalitäten über den Abschluss der Krankenversicherung werden im Krankenversicherungsgesetz KVG geregelt. In der Schweiz gilt das Krankenversicherungsobligatorium OKP. Dieses wird in Art. 3 des Krankenversicherungsgesetzes statuiert und beinhaltet eine obligatorische Grundversicherung für alle in der Schweiz lebenden Personen.

„Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss sich innert drei Monaten (...) für Krankenpflege versichern (...) lassen (Art. 3 Abs. 1 KVG).

Der Wohnsitz wird nach dem Zivilgesetzbuch ZGB der Schweiz bestimmt und bezeichnet den Ort, wo sich eine Person „mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält“. Auch Sans-Papiers können einen solchen Wohnsitz begründen, obwohl sie sich nicht bei den Einwohnerbehörden melden, da nach ZGB nämlich auch der Aufenthaltsort als Wohnsitz gelten kann. Dies unter den Voraussetzungen, dass kein früherer Wohnsitz nachweisbar ist oder dass ein im Ausland begründeter Wohnsitz aufgegeben und in der Schweiz kein neuer begründet wurde. Unter diesen „fingierten“ Wohnsitz (Art. 24 Abs. 2 ZGB) fallen auch „ausländische Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung“ (Verwaltungsgerichtsentscheid 2005: 4.4)¹¹. Auch Sans-Papiers sind somit der obligatorischen Krankenversicherung unterstellt. Dies bestätigte der Bundesrat in seiner Antwort auf das 2009 von Bea Heim eingereichte Postulat (Bundesrat 2011: 4).

Das Obligatorium knüpft demnach an das Kriterium des Wohnsitzes, beziehungsweise des Aufenthaltsortes an und nicht an den Aufenthaltsstatus einer Person. Entscheidend ist der Verbleib einer Person und somit die „hereness“, dass sie also „physically on the territory“ ist (Dembour und Kelly 2011: 5). Dies auch, um zu verhindern, dass Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit nur für medizinische Behandlungen in die Schweiz einreisen (Achermann und Efonayi-Mäder 2003: 33). „Die Absicht des längeren Verbleibs“ ist notwendig als „subjektives inneres Merkmal neben dem „objektiven“ Aufenthalt. Denn es werden keine Krankenversicherungen für Touristen abgeschlossen¹². Um einen Antrag stellen können, muss also deutlich gemacht werden, dass die Person wirklich längere Zeit in der Schweiz bleiben möchte.

Diese Rechtslage wurde vom Bundesrat zum ersten Mal im März 1997 angesprochen. In der einfachen Anfrage Jaquet-Berger (97.1042) an den Bundesrat wurde darauf hingewiesen, dass die Situation der Sans-Papiers nicht geklärt ist:

¹¹ Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern KV 65126 vom 12.12.2005 wird künftig als „VGE 2005: E. (und entsprechende Nummer der Erwägungen) im Text zitiert.

¹² Aus den Erwägungen des Bundesgerichtsentscheides BGE 125 V 76 Erwägungen 2a (nachfolgend: BGE)

„Au moment de l'élaboration de l'OAMal (Ordonnance sur l'assurance-maladie), le Conseil fédéral n'a pas jugé opportun de régler expressément par voie législative des situations telles que celles des clandestins“.

Daraufhin wurde die oben genannte Definition des Wohnsitzes nach dem ZGB übernommen (Achermand und Efiionay-Mäder 2003: 33).

Das Versicherungsobligatorium für die Krankenversicherung beinhaltet drei konkrete Aspekte. (Bundesrat 2011: 5)

Die Versicherungspflicht (1) bezeichnet die Pflicht jeder Person, sich versichern zu lassen. Auch Sans-Papiers sind damit in erster Linie selbst für das Abschliessen einer Krankenversicherung zuständig und müssen einen Antrag auf Versicherung stellen. Die Probleme, die eine solche Pflicht für Sans-Papiers darstellen kann, werden im Kapitel 5 (Schwierigkeiten in der Praxis) genauer erläutert. Die Meldung bei einer Krankenkasse muss nämlich rechtzeitig erfolgen, damit der Versicherungsschutz auch wirklich von Anfang an gewährleistet ist. Dabei gilt die Frist von drei Monaten, wie sie Artikel 3 Abs. 1 KVG definiert¹³.

Die Krankenversicherungen ihrerseits unterstehen einer Aufnahmepflicht (2). Konkret bedeutet dies, dass sie zwingend auch Sans-Papiers und Ausreisepflichtige versichern müssen, wenn diese einen Antrag stellen. Werden sie dennoch von einem Krankenversicherer abgelehnt, „können die Betroffenen dagegen Rekurs einlegen oder eine Aufsichtsbeschwerde an das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV erheben“ (Achermand und Efiionay-Mäder 2003: 34)¹⁴

Die Kontrollpflicht (3) des Obligatoriums liegt bei den Kantonen. Diese haben zu überprüfen, ob die Versicherungspflicht wirklich eingehalten wird. Wer seiner Pflicht, sich versichern zu lassen, nicht nachkommt, kann vom Kanton einem Versicherer zugewiesen werden (Art. 6 KVG). Dies ist natürlich nur der Fall, wenn die Person den Behörden bekannt ist. Die Wahl eines Versicherers fällt dadurch weg. In Bern ist das Amt für Sozialversicherungen und Stiftungsaufsicht ASVS für die Kontrolle zuständig (VGE 2005: E. 2.2.1). Die sogenannte Zwangsversicherung ist immer gegenüber der zu versichernden Person zu verfügen¹⁵.

Auch Sans-Papiers, also Menschen ohne geregelten Aufenthalt, sind von diesem Obligatorium betroffen. Darunter fallen auch Personen, die nach einer „negativen Entscheidung der Ausländerbehörden“ weiterhin in der Schweiz bleiben (E. 4.6).

Allerdings sind bei diesen Personen, die bereits ein Asylverfahren durchlaufen haben und somit den Behörden bekannt sind, allenfalls die Bestimmungen des Asylgesetzes AsylG zu beachten. Auch während dem Asylverfahren besteht eine Versicherungspflicht (Art. 3 Abs. 3 lit. a KVG). „Diese beginnt jeweils mit dem Einreichen des Asylgesuches und endet mit der Ausreise beziehungsweise 30 Tage nach dem rechtskräftig festgesetzten Ausreisedatum (Art. 7 Abs. 5 KVV). Dies kann beim

¹³ BGE 125 V 76 Erwägungen 2 b

¹⁴ In letzterem Fall wird der Versicherer in einem ersten Schritt aufgefordert, die Person aufzunehmen, in einem zweiten Schritt können Sanktionen gemäss Art. 21 und 93a KVG ergriffen werden.

¹⁵ BGE 128 V 263

späteren Abschluss einer Krankenversicherung allenfalls zu Problemen führen, wenn beispielsweise das Ausreisedatum nicht klar ist und in einer bestimmten Zeit Leistungen in Anspruch genommen wurden (VGE 2005: 3 3.1). Es ist entscheidend, ob und für welche Zeit eine Person „aufgrund der Sonderbestimmung für Asylbewerber versichert war beziehungsweise zu versichern ist und welcher Kanton [...] dafür zuständig ist (VGE 2005: E. 2 2.2). Denn während dieser Zeit ist eine „Zwangszuweisung“ an einen Versicherer nicht zulässig (VGE 2005: E. 3.3).

Der Kanton, in dem das Asylgesuch gestellt wurde, finanziert während des Verfahrens die Kosten für die Krankenversicherung mittels Pauschalen des Bundes, die „für die Betreuung von Asylsuchenden“ zur Verfügung stehen (Art. 88 AsylG, Bundesrat 2011: 5). Die Asylbewerber –und Bewerberinnen sind deshalb nicht selbst für den Abschluss ihrer Krankenversicherung zuständig. Die Wahl des Versicherers sowie die der Leistungserbringer (Ärzte, Therapeuten etc.), nicht aber die Leistungen nach dem KVG dürfen durch die Kantone eingeschränkt werden. Kommen die abgewiesenen Asylbewerber ihrer Ausreisepflicht nicht nach, fallen auch sie unter das oben beschriebene Krankenversicherungsobligatorium und haben sich bei einem Versicherer zu melden.

Bis auch den Sans-Papiers einige Rechte, darunter der Anspruch auf den Abschluss einer Krankenversicherung, zugestanden wurde, war es ein langer Prozess. Wichtig war hierbei die Gründung der "Plattform für einen runden Tisch zu den Sans-Papiers“ im Zuge der Protestbewegungen, die im Jahre 2001 begannen. Die Plattform, bestehend aus ParlamentarierInnen, Anlaufstellen aus verschiedenen Kantonen, lokalen und nationalen NGOs, Kirchen, Hilfswerken und Gewerkschaften sowie politischen Parteien, wurde 2002 ins Leben gerufen.

Ursprünglich war es das Ziel, eine Regularisierung für möglichst alle Sans-Papiers zu erreichen oder wenigstens die Regelung zu den Härtefällen (siehe S.24) zu vereinfachen. Die runden Tische zu den Sans-Papiers beschäftigten sich aber auch mit weiteren „Alltagsproblemen von Sans-Papiers“, darunter auch mit dem Zugang zur Krankenkasse. 2006 wurde die „Plattform zu Sans-Papiers“ der neue Name der Organisation. Dank diesen runden Tischen blieben die Sans-Papiers „auf der politischen Agenda“ und es konnten gerade im Bereich der Gesundheit und dem Zugang zur Krankenversicherung „Lücken aufgezeigt werden“. Der damalige Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV, Otto Piller, hatte nach einer Begegnung mit den Vertretern der „Plattform“ eine Weisung ausgearbeitet, um die Kantone auf ihre Pflicht, auch Sans-Papiers den Zugang zur Krankenversicherung zu ermöglichen, hinzuweisen¹⁶. Sie stellt mittlerweile die wichtigste Grundlage für den Anspruch auf Krankenversicherung für Sans-Papiers dar.

Das Kreisschreiben des BSV von 2002 weist die Versicherer explizit auf ihre Pflicht hin, Sans Papiers anzunehmen, wenn diese einen Antrag auf Krankenversicherung stellen. (BSV). Bei einer Verletzung dieser Pflicht droht eine Busse bis zu 5000 Franken (93a Abs 1 lit a KVG). Herr Piller schreibt in dieser Weisung:

¹⁶ Plattform zu den Sans-Papiers: <http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=129> (4.8.2015).

„Es liegt nicht im Ermessen der Versicherer zu entscheiden, wer sich bei ihnen versichern kann und wer nicht. Die Versicherer sind deshalb gehalten, alle Personen zu versichern, welche die oben umschriebenen Voraussetzungen hinsichtlich Wohnsitz erfüllen“ (BSV 2002).

Das Bundesamt für Sozialversicherungen weist ebenfalls darauf hin, dass Sans-Papiers „dieselben Rechte wie die anderen Versicherten“ haben und ein Ausschluss von einer Versicherung gegen Bundesrecht verstösst. Diese Weisung des BSV wurde 2008 vom Bundesamt für Gesundheit bestätigt¹⁷.

Im Unterschied zur Krankenversicherung haben Sans-Papiers kein Anrecht auf Beiträge aus der Sozialhilfe. Für die Unterstützung mittels Sozialhilfe ist der jeweilige Wohnkanton einer Person zuständig. Dieser definiert sich wie bereits gesehen nach „der Absicht des dauernden Verbleibs“. Um ihren Wohnsitz beweisen zu können, müssen Ausländer und Ausländerinnen eine „Anwesenheitsbewilligung“ vorweisen. Laut der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) steht den Sans-Papiers daher kein Anspruch auf Sozialhilfe zu, weil sie keine Aufenthaltsbewilligung vorweisen können und ihnen deshalb „die Möglichkeit, ihre Absicht des dauernden Verbleibs legal zu verwirklichen“ fehlt (Caroni et al. 2014: 423/24).

Sans-Papiers steht einzig die Nothilfe zu. Seit April 2004 erhalten auch Asylbewerber mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid nur noch Nothilfe und seit 2008 gilt das Gleiche auch für abgewiesene Asylbewerber (Art. 82 AsylG). Dadurch soll der Druck, die Schweiz zu verlassen, erhöht werden¹⁸.

Die Nothilfe, die in Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung BV statuiert ist, umfasst weniger Leistungen als die Sozialhilfe. Das Bundesgericht führte dazu folgendes aus: „Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel [...] und gilt wegen seines menschenrechtlichen Gehalts nicht nur für schweizerische Staatsangehörige, sondern auch für Ausländer, und zwar unabhängig von deren aufenthaltsrechtlichem Status. Auch illegal Anwesende [...] können sich auf Art. 12 BV berufen“ (BGE 131 I 166 E 3.1 und Caroni et al. 2014: 424). Die Sans-Papiers sind deshalb für die Bezahlung ihrer Krankenkassenprämien selber verantwortlich und werden dabei nicht von der Sozialhilfe unterstützt.

4. 1 Prämienverbilligung

Art. 65 KVG statuiert das Recht auf eine Reduktion der Krankenkassenprämien für „Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“. Danach haben Sans-Papiers einen Anspruch auf Prämienverbilligung wie alle anderen in der Schweiz lebenden Personen auch (Bundesrat 2011: 5).

„Die Definition der Anspruchsvoraussetzungen sowie die Abwicklung der Prämienverbilligungen fallen in die Zuständigkeit der Kantone“ (Achermann und Efiionayi-Mäder 2003: 34). Der Anspruch

¹⁷ Sans-Papiers. Gesundheit. <http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=232> (4.8.2015).

¹⁸ Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen KKF.

http://www.kkf-oca.ch/kkf/upload/pdfD/pdfSOZIAL/2015_Fachinfo_Nothilfe.pdf (4.8.2015)

auf Prämienverbilligung und die Höhe der Reduktion wird demnach durch kantonales Recht geregelt. Deshalb bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf die Leistungen in den verschiedenen Kantonen. Das Amt für Sozialversicherungen ASV in Bern statuiert folgende „Mindestvoraussetzungen für ein Anrecht auf Prämienverbilligung“: Die betreffende Person muss dem Versicherungsobligatorium in der Krankenpflegeversicherung unterstellt sein. Diese Voraussetzung erfüllen Sans-Papiers, wie vorhin beschrieben wurde. Des Weiteren wird vorausgesetzt, dass die Person in „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ lebt, wobei als „massgebendes Einkommen \leq Fr. 30'500 Franken“ im Jahr gelten¹⁹. Dies ist natürlich im Einzelfall zu überprüfen. Die Wahrscheinlichkeit, auch diese Voraussetzung zu erfüllen, ist bei Sans-Papiers hoch, da es sehr schwierig ist, eine feste Anstellung mit entsprechendem Gehalt zu finden. Oftmals verrichten sie Schwarzarbeit, die nicht versteuert ist. „Eine allgemein anerkannte juristische Definition von Schwarzarbeit fehlt bis heute. Der Begriff [...] umschreibt Erwerbstätigkeiten, im Rahmen derer gegen arbeits-, steuer- oder ausländerrechtliche Rahmenvorschriften verstossen wird, insbesondere indem vom Gesetz verlangte Abgaben nicht geleistet werden“ (Caroni et al. 2014: 419) und die deshalb auch nicht als „massgebendes Einkommen [...] aufgrund der definitiven Steuerdaten der Vorjahre“ gezahlt werden können¹⁹. Es stellt sich also die Frage, wie eine Person ohne Nachweis der Steuerdaten eine Verbilligung der Krankenkassenprämien erhalten kann.

Der Antrag auf Prämienverbilligung wird deshalb auch meistens von einer Beratungsstelle oder einer weiteren Hilfsorganisation eingereicht. Diese schreibt einen Kommentar zu den finanziellen Verhältnissen der Personen, der als Ersatz für die Steuerdaten dient (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015).

4. 2 Datenaustausch und Schweigepflicht

Für Sans-Papiers, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, ist es entscheidend, welche Behörden ihre Daten erfahren und an wen sie diese weiterleiten. Verbindliche Bestimmungen zum Datenaustausch und zum Datenschutz sind deshalb für Sans-Papiers beim Abschluss einer Krankenversicherung von zentraler Bedeutung. Denn eine Meldung bei den Migrationsbehörden hat zur Folge, dass ihr rechtswidriger Aufenthalt bekannt wird. Die betroffenen Personen werden durch das Ausländergesetz „kriminalisiert“ und haben dadurch strafrechtliche Massnahmen zu befürchten (Albrecht 2014: 4).

Ein „Illegaler Aufenthalt“ gilt zwar laut Gesetz nicht als Verbrechen, wird aber im Ausländergesetz als „Vergehen“ bezeichnet und kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr sanktioniert werden (Art 115 Abs. 1 b AuG). Ausserdem können Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, auch jederzeit aus dem Land weggewiesen werden, wenn die Migrationsbehörden von

¹⁹Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion Kanton Bern
<http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/praemienverbilligung/praemienverbilligung/anspruch.html> (31.8.2015).

ihrem illegalen Aufenthalt erfahren. Und wenn sie dieser Pflicht der Ausreise nicht innerhalb der vorgesehenen Frist nachkommen, droht eine Ausschaffung²⁰.

Die Angst, entdeckt zu werden, ist bei den Sans Papiers daher meistens gross. Sie versuchen deshalb auch, ihre Identität möglichst geheim zu halten und so wenig wie möglich in Kontakt mit Behörden zu treten. Um eine Krankenversicherung abschliessen zu können, müssen zwingend Angaben zur Person gemacht werden. Auch wenn sie das Recht und damit auch die Pflicht haben, sich bei einer Krankenkasse anzumelden, wissen die Sans-Papiers nicht, ob ihre Daten nicht an die Migrationsbehörden weitergeleitet werden und diese so von ihrem illegalen Aufenthalt erfahren. Die Gefahr, dass Daten von der einen zur anderen Stelle weitergeleitet werden, besteht trotz des Anspruchs. „Verwaltungsschnittstellen“ bilden demnach laut Hans-Rudolf Wicker die „eigentlichen Risikozonen“ für Sans-Papiers (Wicker 2012: 125) und Bestimmungen zur Datenbekanntgabe sind von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung des Rechts auf Krankenversicherung. Denn sie können das Recht auf Zugang zu einer Krankenversicherung entweder zusätzlich einschränken oder gewähren (Achermann und Efonayi-Mäder 2003: 42). „Die Frage der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers steht damit in einem Spannungsfeld zwischen den massgebenden Bestimmungen des Krankenversicherungsrechts und den aufenthaltsrechtlichen Bundesregelungen und den massgebenden Bestimmungen zur Meldepflicht und zum Datenschutz“ (Bundesrat 2011: 3). Dabei regeln eine Vielzahl von Bestimmungen und Gesetzen aus unterschiedlichen Bereichen die Bekanntgabe von Daten und die Schweigepflicht von Behörden.

Die rechtliche Grundlage für Menschen ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz bildet das Ausländergesetz AuG. In einzelnen Fällen findet das Asylgesetz AsylG Anwendung²¹, jedoch nur solange ein Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist oder eine Wegweisung der Person nicht möglich ist (Davet 2008: 17). Grundsätzlich gelten also auch in Bezug auf die Datenbekanntgabe die Vorschriften des Ausländergesetzes. Die Datenbekanntgabe wird in Art. 97 AuG geregelt. Die Bestimmung enthält Angaben dazu, welche Daten den Behörden gemeldet werden müssen.

Dazu kommen spezialgesetzliche Regelungen für den Bereich der Krankenversicherungen. Auch hier gelten eine Vielzahl von Bestimmungen zum Datenschutz sowie zu den Meldepflichten von Behörden. Laut dem Bundesgesetz über den Datenschutz DSG „erfüllen die Krankenversicherer eine öffentliche Aufgabe und gelten als Bundesorgane“ (Art 3 lit. h). Für die Bearbeitung von Personendaten ist deshalb eine gesetzliche Grundlage notwendig. Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG bildet diese Grundlage.

Art. 33 des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsgesetzen ATSG, welches die „Bundessozialversicherungen²² koordiniert“, statuiert eine allgemeine Schweigepflicht der Personen, „die an der Durchführung, Kontrolle oder Beaufsichtigung der Durchführung der Gesetze beteiligt

²⁰ Die Ausschaffung wird in Art. 69 AuG als Vollzug der Wegweisungsverfügung (Art. 64) geregelt.

²¹ Das Asylgesetz ist für Personen anwendbar, die ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt haben.

²² Mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge

sind“. Sie müssen gegenüber Dritten²³ „Verschwiegenheit“ bewahren. „Die Schweigepflicht gilt, wenn das Einzelgesetz (hier das Krankenversicherungsgesetz KVG) keine besonderen Datenbekanntgabebestimmungen enthält“ (Davet 2008: 30). Diese Schweigepflicht gilt auch für das Personal der Krankenversicherer (Bundesrat 2013: 5). Bei der Schweigepflicht im ATSG handelt es sich um eine spezialgesetzliche Schweigepflicht, wodurch sie allgemeinen Meldepflichten vorgeht (Davet 2008: 30). Eine Datenbekanntgabe an die Migrationsbehörden wird somit unzulässig, es sei denn, die Bekanntgabe wird ausdrücklich in einem einzelnen Gesetz vorgesehen. Im Fall der Krankenversicherer gelten die Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes KVG.

Dieses führt eine abschliessende Liste jener Behörden auf, denen in Abweichung zur Schweigepflicht auf Anfrage hin Daten bekannt gegeben werden dürfen (Art. 84a KVG). Die Fremdenpolizei oder Migrationsbehörden werden in diesem Artikel nicht aufgeführt. Somit sind Meldungen von Krankenversicherungen an Migrationsbehörden unzulässig.

Die Schweigepflicht des KVG verbietet es den Krankenversicherern, Sans-Papiers bei den Migrationsbehörden zu denunzieren. Sie machen sich sogar strafbar, wenn sie einen illegalen Aufenthalt melden (Achermann und Efonayi-Mäder 2003: 49). Die allgemeine Schweigepflicht der Sozialversicherungen (Art. 33 ATSG) wird also auch durch die Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes nicht durchbrochen.

So steht es auch in der Weisung des BSV an die Krankenversicherungen vom Jahre 2002:

„Die einschlägigen Bestimmungen zur Datenbekanntgabe des KVG gestatten es nicht, Personen anzuzeigen, die sich ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten (BSV 2002).

Bei einer Verletzung dieser Bestimmung kommen die Strafbestimmungen aus Art. 92 c des Krankenversicherungsgesetzes zur Anwendung, wonach eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen²⁴ droht. Auch im Ausländergesetz findet sich keine Bestimmung zu den Meldepflichten der Krankenversicherer. Eine Datenbekanntgabe auf Anfrage eines Migrationsamtes aufgrund von Art 97 Abs 2 AuG ist deshalb unzulässig. Die Schweigepflicht der Sozialversicherungen geht vor und es findet sich zudem keine Bestimmung zur Datenbekanntgabe an die Fremdenpolizei in diesem Artikel des Ausländergesetzes (Davet 2008: 32).

4.2.1. Krankenhaus und Ärzte

Auch Ärzte oder Pflegepersonal in einem Krankenhaus dürfen Sans-Papiers nicht bei den Migrationsbehörden melden. Sie unterstehen einem Berufsgeheimnis nach Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches StGB, das die Geheimhaltung von Informationen, die sie beim Ausüben ihres Berufes wahrnehmen, vorschreibt (Achermann und Efonayi-Mäder 2003: 32).

Und dennoch gibt es Fälle, in denen eine Krankenversicherung sich an die Migrationsbehörden wenden kann. „Um ausschliessen zu können, dass es zu einer Doppelversicherung oder einem

²³ „Dritte“ sind alle Stellen ausserhalb des entsprechenden Sozialversicherungszweiges, also auch andere Behörden.

²⁴ Berechnungseinheit pro Tag

ungerechtfertigten bzw. gar missbräuchlichen Abschluss eines Versicherungsverhältnisses kommt, sind weitere Abklärungen notwendig. Diese sind zulässig“ (VGE 2005: E.7).

So können Krankenversicherungen beispielsweise bei abgelehnten Asylbewerbern abklären, ob diese während einer bestimmten Zeit durch die „Sonderbestimmungen“ nach dem AsylG versichert waren oder zu versichern gewesen wären (VGE 2005: E. 2.3).

Ausserdem darf der Krankenversicherer bei Schwierigkeiten, wie beispielsweise der Nichtbezahlung von Prämien, Nachforschungen betreiben und auch bei den Migrationsbehörden nachfragen, ob die versicherte Person noch da ist, beziehungsweise, wo sie sich aufhält. Der Abschluss einer Krankenversicherung setzt also immer auch genügende finanzielle Mittel zur Bezahlung der monatlichen Prämien voraus.

In einem Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kanton Bern wurde festgehalten, dass Rückfragen beim Migrationsdienst in bestimmten Fällen erlaubt sind. „Abklärungen ohne Datenfluss in Richtung Fremdenpolizeibehörden“ sind erlaubt, da nur „der Name der angeblich Leistungen verlangenden Person“ den Migrationsbehörden mitgeteilt werden muss (VGE 2005: E. 6.2). Doch auch dies kann für Sans-Papiers unter Umständen folgenswer sein. Handelt es sich nämlich um eine Person, deren Asylgesuch abgewiesen wurde, ist ihr Name den Migrationsbehörden bekannt und diese erfahren durch die Rückfrage des ASV, dass sich die Person trotz des negativen Entscheids, der mit der Verpflichtung zur Ausreise einhergeht, noch im Land aufhält²⁵.

4.2.2 Schweigepflicht Prämienverbilligung

Der Art. 33 ATSG (Besondere Schweigepflicht) gilt für kantonale Stellen bei der Ausrichtung von Prämienverbilligungen nicht (Art. 1 Abs. 2 lit. c KVG). Für die Schweigepflicht beim Vollzug der Prämienverbilligungen ist kantonales Recht massgebend. Dieses lässt eine Datenbekanntgabe grundsätzlich zu. Da die Prämienverbilligungen und Krankenversicherungen aber „in einem engen Zusammenhang zueinander“ stehen und das „öffentliche Interesse am Gesundheitsschutz der gesamten Bevölkerung“ überwiegt, muss eine Meldung auf Anfrage verweigert werden (Davet 2008: 32).

Das Amt für Sozialversicherungen ASV, das im Kanton Bern für Prämienverbilligungen zuständig ist, „meldet dem Migrationsdienst keine Gesuche um Prämienverbilligungen von Sans-Papiers“, betont der Amtsleiter des ASV in einem Schreiben an die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern im Herbst 2014²⁶.

In gewissen Fällen muss es jedoch „weitere Abklärungen“ vornehmen. Dies vor allem bei unvollständig ausgefüllten Prämienverbilligungsgesuchen oder wenn „gewisse Angaben unklar sind“. In diesen „Einzelfällen“ darf das Amt Rückfragen bei den Migrationsbehörden vornehmen. Diese Praxis der Rückfragen beruht ebenfalls auf dem oben genannten Verwaltungsgerichtsentscheid, der

²⁵ Art. 45 Abs 2 des Asylgesetzes AsylG nennt eine Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tagen nach einem negativen Entscheid.

²⁶ Brief von Rolf Häner (Amtsleiter ASV) and Herr Siegenthaler (Datenschutzbeauftragter Kanton Bern) vom 10.9.2014

festhält, dass „Rückfragen des ASV beim Migrationsdienst unter gewissen Bedingungen zulässig“ sind. Ausserdem sind laut Art. 32 Abs. 1 ATSG „Die Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden [...] verpflichtet, den Organen der Sozialversicherungen auf Anfrage Daten bekannt zu geben, die diese für den Vollzug ihrer Aufgabe benötigen“ (Art. 32 ATSG). Dies gilt sowohl für die Behörden des Bundes als auch für diejenigen auf kantonaler Ebene.

Die gesetzlichen Grundlagen über die Krankenversicherung schreiben also folgende „Soll-Situation“ vor: Sans-Papiers haben denselben Anspruch auf eine obligatorische Grundversicherung wie alle anderen Menschen in der Schweiz, da sie dem Krankenkassenobligatorium OKP unterstellt sind und auch Prämienverbilligungen werden gewährt. Der Datenschutz ist im Prinzip gewährleistet, in bestimmten Fällen aber kann eine Meldung oder eine Rückfrage an die Migrationsbehörden nicht ausgeschlossen werden. Der folgende Teil der Arbeit untersucht nun die praktische Umsetzung dieser Regelungen.

5 Schwierigkeiten in der Praxis

Obwohl das Recht auf den Abschluss einer Krankenversicherung auch für Sans-Papiers besteht, hat sich in Gesprächen mit den im Methodenteil genannten Akteuren gezeigt, dass bei der Umsetzung dieses Rechts auf verschiedensten Ebenen Schwierigkeiten und Probleme auftauchen. Diese werden im Folgenden dargestellt und anhand einer einfachen Kategorisierung verschiedenen Ebenen zugeordnet. Darüber hinaus sind die Bereiche auch eng miteinander verwoben, was die Komplexität der Problematik verdeutlicht.

5. 1 Systembedingte Ebene

Die erste Gruppe von Schwierigkeiten, die für Sans-Papiers entstehen, könnte man als systembedingt bezeichnen. Darunter fallen Umstände, die in allgemeiner Weise damit zu tun haben, wie das Krankenversicherungssystem aufgebaut ist und wie es funktioniert. Sie beziehen sich noch nicht auf das konkrete Verhalten oder die Persönlichkeit der Akteure. Wie bereits im Kapitel 4 (Rechtliche Grundlagen) beschrieben wurde, haben Sans-Papiers nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen. Diese Pflicht zu erfüllen, stellt für viele von ihnen jedoch ein sehr schwieriges Unterfangen dar, das mit grossen Hürden verbunden ist. So betont ein Arzt, der während vielen Jahren Sans-Papiers behandelt hat, in einem Vortrag: „Sans-Papiers dürfen also nicht, sondern müssen eine obligatorische Krankenpflegeversicherung abschliessen.“ (Vortrag Winizki 2014). Die folgenden Punkte zeigen auf, wie schwierig es ist, dieser Pflicht nachzukommen, was nicht heisst, dass es für Sans-Papiers kein Recht auf Zugang zur Krankenversicherung geben sollte.

5.1.1 Prämien

Die Krankenkassenprämien für eine Grundversicherung in der Schweiz sind aufgrund des hohen Versorgungsgrades durch medizinische Leistungen vergleichsweise hoch²⁷. Bei staatlich anerkannten Personen, die nicht genügend eigene Mittel haben, um für die Prämien aufzukommen, kann die Sozialhilfe die Kosten für die Grundversicherung übernehmen (Caroni et al. 2014: 423). Den Sans-Papiers stehen jedoch, wie bereits erwähnt, keine Leistungen der Sozialhilfe zu. Und auch sonst gibt es bisher noch keine Stiftungen oder Private, die sich an der Finanzierung der Krankenkassenkosten für Sans-Papiers beteiligen, beziehungsweise diese übernehmen (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015). Auch die Beratungsstellen können die Kosten für die Krankenversicherungen nicht tragen. Aufgrund der vergleichsweise hohen Prämien ist für viele Sans-Papiers der Abschluss einer Krankenversicherung nicht möglich (Gespräch Mitarbeiterin Beratungsstelle für Sans-Papiers vom 15.5.2015).

Und auch für Personen, die eine Krankenversicherung abgeschlossen haben, bleibt die Problematik der Bezahlung der hohen Prämien bestehen. Manon aus Kamerun klagte im Gespräch: „J’essaye de payer moi-même, toujours quand j’ai un peu d’argent, je paye une facture. C’est très difficile de payer“. Die Kosten für eine Krankenversicherung in der Schweiz seien wesentlich höher als das, was sie in Kamerun für ihre Gesundheitsleistungen bezahlen musste (Gespräch mit Manon vom 8.6.2015). Die Nichtbezahlung von Prämien kann schwerwiegende Folgen für die versicherten Sans-Papiers haben. Unter Umständen kann dies zu einem Eintrag ins Betreibungsregister führen.

„Wenn Prämien während mehr als drei Monaten nicht bezahlt werden, kann die Krankenkasse nach einer schriftlichen Mahnung (und einer Frist von 30 Tagen) die kantonale Behörde informieren und eine Betreibung einleiten²⁸. Werden die Prämien trotz Betreibung immer noch nicht bezahlt, kann der Kanton die Versicherten auf eine „schwarze Liste“ setzen, die für Leistungserbringer, Gemeinde und Kanton „zugänglich ist“²⁹ (Art. 64a KVG). Dies erschwert wiederum die Möglichkeit einer Regularisierung des Aufenthaltes durch ein Härtefallgesuch. Laut Art. 31 des Ausländergesetzes können Personen bei einem „schwerwiegenden persönlichen Härtefall“ ein Gesuch für eine Aufenthaltsbewilligung einreichen. Dazu müssen aber gewisse Voraussetzungen erfüllt werden. Neben der „Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers“ (lit.a) werden die „Respektierung der Rechtsordnung“ (lit.b), die „Familienverhältnisse“, aber auch die „finanziellen Verhältnisse“ und die „Dauer der Anwesenheit in der Schweiz“ (lit. d) berücksichtigt (Art. 31 Abs. 1 AuG). „Betreibungen und Schuldscheine sind unter das Kriterium der finanziellen Verhältnisse zu subsumieren“ (Can 2011: 50). In der Praxis des Kantons Bern wird eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe, sowie die Respektierung der Rechtsordnung und das Fehlen von Betreibungen verlangt³⁰.

²⁷ Laut Angaben des Bundesamtes für Gesundheit BAG liegen die kantonalen Krankenkassenprämien für Erwachsene im Jahr 2015 bei durchschnittlich zwischen 350 und 450 Franken pro Monat (BAG: <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/index.html?lang=de>)

²⁸ Nationale Plattform Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers 2014.

²⁹ Berner Schuldenberatung 2015.

³⁰ Fachinfo der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlinge KKF

So ist also auch die Wahrnehmung des Rechts und der Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen, für Sans-Papiers mit hohen Risiken verbunden.

Die Finanzierung der Krankenkasse stellt also eine grosse Hürde dar, gerade weil viele Sans-Papiers nicht genügend Einkommen haben und von ihrem wenigen Geld noch Teile in ihr Heimatland schicken (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6. 2015). Dies hat zur Folge, dass die meisten Sans-Papiers keine Krankenkasse abgeschlossen haben, da sie sich die Prämien nicht leisten können. Hier wird die Pflicht, eine Versicherung abzuschliessen, wie sie das Krankenversicherungsgesetz statuiert, zum Problem. Trotz der obligatorischen Krankenversicherung sind laut Angaben von humanrights 90 Prozent der Sans-Papiers nicht versichert und somit ihr Zugang zur medizinischen Versorgung nicht gewährleistet (humanrights 2012). Auch der Bundesrat stellte fest, dass es problematisch sei, wenn viele Sans-Papiers nicht versichert seien. In seinem „Bericht in Erfüllung des Postulates Heim (09.3484)“ betonte er, dass dies „sowohl in Bezug auf die betroffenen Personen wie auch in Bezug auf den Gesundheitsschutz der schweizerischen Bevölkerung von gesundheitspolitischer Bedeutung“ sei. Denn häufig gingen Personen, die über keine Versicherung verfügten, auch bei ernsthaften Krankheiten erst spät oder sogar zu spät zum Arzt, wodurch auch übertragbare Krankheiten [...] weniger gut bekämpft werden könnten (Bundesrat 2011: 3). Diese Aussage könnte wiederum zu einem Image-Problem für Sans-Papiers führen beziehungsweise bestehende Vorurteile bekräftigen.

5.1.2 Gesetzliche Fristen

Das Krankenversicherungsgesetz schreibt Fristen vor, innerhalb derer eine Krankenversicherung abgeschlossen werden muss. Diese können in Zusammenhang mit dem Einreisedatum der Sans-Papiers unter Umständen zu einem Problem für die Finanzierung werden. Sobald sich eine Person „mit Absicht des längeren Verbleibs“ in der Schweiz aufhält, fällt sie unter die Krankenversicherungspflicht. Diese besagt, dass sich jede Person innerhalb von drei Monaten krankenversichern muss (Art. 3 KVG). Wird diese Pflicht erst zu einem späteren Zeitpunkt wahrgenommen, müssen rückwirkend die Prämien für die Zeit, in der die Person nicht versichert war, bezahlt werden. Ausserdem kann der Versicherer einen Prämienzuschlag verlangen (Art. 5 Abs. 2 KVG). Dies stellt für Sans-Papiers, die bereits aus Kostengründen auf die Versicherung verzichtet haben, eine Unmöglichkeit dar. Dasselbe Problem stellt sich, wenn eine nicht versicherte Person eine medizinische Leistung im Notfall erhält und danach „zwangsversichert“, das heisst, einer Versicherung zugewiesen wird (Gespräch Mitarbeiterin Sozialberatung Frauenklinik Bern vom 29.6.2015).

5.1.3 Administrative Hürden

Hinzu kommen weitere administrative Anforderungen beim Abschluss einer Krankenversicherung, die jemanden ohne Aufenthaltsbewilligung vor hohe Hürden stellen können. 68.9 % der befragten Sans-Papiers einer Studie in Frankreich nannten „les difficultés administratives et la complexité du système

de soins“ als grosse Hürde (Simonnot und Intrand 2009: 119). Und auch die im Rahmen dieser Arbeit interviewten Sans-Papiers betonten, dass sie das System als sehr kompliziert empfänden und froh seien, dass ihnen eine Beratungsstelle beim Abschluss der Versicherung geholfen habe. „They helped me to have a health insurance. They knew that I am sick and they organized everything for me. They only said: You have to sign here. And you have to sign here“, erzählte der Mann aus Gambia (Gespräch mit John vom 8.6.2015).

Um eine Krankenversicherung abzuschliessen zu können, müssen neben den persönlichen Angaben wie Name und Geburtsdatum auch eine Kontaktadresse und die Koordinaten eines Bank- oder Postkontos angegeben werden (Bigler und Hollomey 2011: 15). Es ist zwar möglich, die Adresse einer Drittperson anzugeben, doch dies verlangt, dass der oder die Sans-Papier jemanden kennt, der bereit ist, seine Adresse zur Verfügung zu stellen, und dass dieser Person vertraut werden kann. Gerade da Sans-Papiers in der ständigen Angst leben, ihre Identität könnte aufgedeckt und ihr fehlendes Aufenthaltsrecht den Migrationsbehörden gemeldet werden, leben viele von ihnen sehr abgeschottet und haben kaum Kontakt zu Schweizern und Schweizerinnen (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015).

Circa 99 Prozent der Sans-Papiers verfügen nicht über ein eigenes Konto in der Schweiz. Sie sind deshalb auf weitere Personen angewiesen, denen sie vertrauen können. Eine Drittperson muss ihre Kontoangaben zur Verfügung stellen und erhält damit die zurückbezahlten Prämien bei Sans-Papiers mit Prämienvergünstigungen sowie die allenfalls anfallenden Rückerstattungen auf dieses Konto. Die Sans-Papiers sind darauf angewiesen, dass diese Beträge an sie gelangen. Eine solche Vertrauensperson zu finden, ist jedoch, gerade, wenn man sowieso schon zurückgezogen und unauffällig leben will, nicht ganz einfach (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015).

5.1.4 Informationspolitik

Entscheidend für den Abschluss einer Krankenversicherung ist es, über die dazu erforderlichen Informationen zu verfügen. Laut der Nationalen Plattform Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers, die 2006 gegründet wurde um einen Wissensaustausch und eine Vernetzung der verschiedenen Akteure im Bereich der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers zu ermöglichen, würden aber den Sans-Papiers „angemessene Informationen über die Möglichkeiten eines Krankenkassenbeitritts fehlen“. Die Plattform weist auf die „zahlreichen rechtlichen, finanziellen und materiellen Hindernisse“, mit denen Sans-Papiers konfrontiert werden, hin³¹. Ohne die Hilfe von Beratungsstellen haben Sans-Papiers kaum eine Chance, an Informationen über das Funktionieren des Krankenversicherungssystems zu gelangen. Dies bestätigten auch die bereits erwähnten Gespräche, die mit zwei Sans-Papiers geführt wurden. Die beiden sind zwar mittlerweile versichert, doch ohne Hilfe wäre das nicht möglich gewesen. Sie haben über das Rote Kreuz von der Beratungsstelle für

³¹ Aus der Situation und den Empfehlungen der Plattform Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers vom Oktober 2014, Seite 3.

Sans-Papiers erfahren und dort schliesslich die notwendigen Informationen erhalten (Gespräche mit Manon und John vom 8.6.2015).

Unter anderem aufgrund der fehlenden Informationen erfolge der Abschluss einer Krankenversicherung für einen oder eine Sans-Papier meistens über eine Beratungsstelle. Diese hole eine Offerte beim Versicherer ein, die sie zusammen mit dem oder der Sans-Papiers bespreche und stelle dann den Antrag. Dabei werde die Adresse der Beratungsstelle zusätzlich zur Wohnadresse der betroffenen Person angegeben, damit die Stelle über den weiteren Ablauf im Bild sei. Dies habe laut Angaben der Beratungsstelle eigentlich auch immer gut funktioniert, es gäbe aber immer wieder Versicherer, die misstrauische Fragen stellten und den Prozess dadurch erschweren würden (Gespräch Mitarbeiterin Beratungsstelle für Sans-Papiers vom 15.5.2015).

5.1.5 Auswirkungen von Gesetzesänderungen

Ausserdem kann jede Änderung eines Gesetzes oder einer Regelung in Bezug auf die Krankenversicherung für Sans-Papiers erneut eine Hürde darstellen. Auch wenn es sich nur um Änderungen administrativer Natur handelt. Unter Umständen können sie den Zugang für Sans-Papiers zusätzlich erschweren. Denn auch da müssen die Informationen über die vorgenommenen Änderungen bekannt sein. So wurde beispielsweise 2009 aus Datenschutzgründen eine neue AHV-Nummer eingeführt, die als eigentliche Sozialversicherungsnummer in allen durch Bundesrecht geregelten Sozialversicherungen verwendet werden kann. Somit auch in der obligatorischen Krankenversicherung³². Seit 2010 gibt es Krankenversicherungskarten, auf denen neben einer individuellen Kartenummer auch die neue AHV-Nummer vermerkt ist. Diese Versicherungskarte muss nun bei Arztbesuchen, in Apotheken und Krankenhäusern stets vorgewiesen werden, wenn eine Leistung in Anspruch genommen wird. Denn die Abrechnung bei der Krankenkasse hat nun über die AHV-Nummer und die Kartenummer der versicherten Person abzulaufen. Grundsätzlich ist es Sache des Versicherers, diese Karte allen Versicherten zukommen zu lassen (BAG 2012: FAQ zur Versichertenkarte).

Einige Sans-Papiers haben zwar eine Krankenversicherung abgeschlossen, verfügen aber nicht über eine solche „neue“ Versichertenkarte, da sie auch keine AHV-Nummer besitzen. Viele wissen eben nicht, dass es die neue Regelung gibt und eigentlich der Versicherer „die Zuweisung einer AHV-Versichertennummer zu veranlassen hat, wenn er feststellt, dass dem Kind oder der erwachsenen Person, die der Versicherung angeschlossen sind, noch keine solche Nummer zugewiesen worden ist“ (Art. 5 der Verordnung über die Versichertenkarte für die obligatorische Krankenpflegeversicherung). Nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung über die Versichertenkarte für die obligatorische Krankenpflegeversicherung müssen die Versicherer allen versicherungspflichtigen Personen eine Versichertenkarte ausstellen, also auch den Personen ohne rechtlichen Status. Vor der Ausstellung der Versichertenkarte muss der Versicherer die Versichertennummer der AHV [...] verifizieren und nötigenfalls deren Zuweisung veranlassen (Art. 5 Abs. 1 VVK). Laut einer Interpellation, die im

³² Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Wie ist die Versichertennummer aufgebaut?

Herbst 2014 im Ständerat eingereicht wurde, „lassen gewisse Krankenkassen die neue AHV-Nummer für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung nur höchst widerwillig erstellen“. Das Ausstellen einer Krankenversicherungskarte setzt jedoch zwingend die Zustellung einer AHV-Nummer voraus (Interpellation Maury Pasquier 2014).

Als Folge davon werden Sans-Papiers in Apotheken oft abgewiesen oder erhalten ihre Leistungen nicht, da ihnen nicht geglaubt wird, dass sie wirklich versichert sind (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015). Ausserdem wird auch der Zugang zur Prämienverbilligung für Sans-Papiers erschwert, da sowohl für die Zustellung der Prämienverbilligung als auch für die Rückerstattung von Kosten eine AHV-Nummer nötig ist (Interpellation Maury Pasquier 2014).

Dies zeigt, dass bereits kleine Änderungen in Bezug auf die Systematik des Sozialversicherungssystems in der Schweiz grosse Auswirkungen auf den Zugang für Sans-Papiers haben kann, obwohl es sich hier um eine technische Änderung handelt, die gar nicht auf Sans-Papiers gemünzt war.

5.1.6 Rechtsgrundlage

Hinzu kommt, dass die Weisung des BSV von 2002, die als Grundlage für die Durchsetzung des Rechts auf Krankenversicherung für Sans-Papiers gilt, zwar für die Verwaltung verbindlich ist, nicht aber für das Gericht. Dieses soll die Weisung in einem entsprechenden Fall lediglich berücksichtigen und kann aber auch davon abweichen (VGE 2005: E. 4.3). Der Anspruch von Sans-Papiers auf den Abschluss einer Krankenversicherung muss demnach nicht von allen Organen gleichermassen anerkannt werden.

5.2 Ebene der Akteure

Im folgenden Kapitel werden Schwierigkeiten behandelt, die durch das Wissen beziehungsweise den Grad an Informiertheit sowie das jeweilige Verhalten der verschiedenen Akteure entstehen. Einerseits sind das die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Krankenkassen und andererseits die Sans-Papiers selbst.

5.2.1 MitarbeiterInnen von Krankenkassen

Trotz ausführlichen Datenschutzbestimmungen, die im Kapitel 4.2 (Datenaustausch und Schweigepflicht) besprochen wurden, ist fehlerhaftes Verhalten von Versicherern und anderen Akteuren, die mit dem Abschluss der Krankenversicherung zu tun haben, immer wieder zu beobachten. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass viele dieser Stellen keine oder nur sehr wenig Erfahrung im Umgang mit Sans-Papiers haben, da es nicht zu ihren alltäglichen Aufgaben gehört, sich mit dieser Thematik zu beschäftigen. Laut Gesetz müssten alle Versicherungen auch Sans-

Papiers aufnehmen³³. Es sind jedoch Fälle bekannt, in denen Krankenkassen Anträge von Sans-Papiers trotz ihrer Aufnahmepflicht ablehnten (Avanzino 2014: 11). Dies scheint vor allem bei Anträgen, die nicht von einer bekannten Beratungsstelle aus erfolgten, der Fall zu sein. Da der Umgang mit Sans-Papiers nicht zu ihren Hauptaufgaben gehört, sind viele Stellen zu wenig auf die deren Rechte und Pflichten sensibilisiert und die Angestellten nicht sehr geschult. Dadurch besteht immer die Gefahr, dass Sans-Papiers bei den Migrationsbehörden gemeldet werden. Sei dies aufgrund von fehlendem Wissen der Versicherer oder aufgrund von Ressentiments gegenüber den Sans-Papiers.

Auch die Versicherer gehen ein gewisses Risiko ein, da sie teilweise nicht wissen, ob sich die Person wirklich noch in der Schweiz aufhält und wenn ja wie lange noch. Und sie können dies nicht überprüfen. Diese stetige Unsicherheit der Versicherungen führt dazu, dass teilweise Abklärungen vorgenommen werden, die nicht erlaubt sind. So haben bereits Krankenversicherungen beim Einwohneramt angerufen, um zu fragen, ob eine gewisse Person wirklich da sei (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015).

Eine solche Grenzüberschreitung einer Krankenkasse kann jedoch weitreichende Auswirkungen für die Lebenssituation von Sans-Papiers haben. Handelt es sich beispielsweise um eine Person, die einen negativen Asylentscheid erhalten hat, sich aber auch nach Ablauf der Ausreisefrist weiterhin in der Schweiz aufhält, kann eine Meldung folgenreich sein. Denn ihr Name ist den Migrationsbehörden aufgrund des Asylverfahrens bekannt. Erfahren die Behörden, dass sich die Person noch in der Schweiz befindet, muss diese untertauchen, sonst droht ihr die Ausschaffung (Art. 69 AuG).

Ausserdem zeigen viele Versicherungen eine grosse Skepsis gegenüber Anträgen von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung. Diese wird durch Rückfragen, die über die für den Abschluss der Versicherung nötigen Informationen hinaus reichen, deutlich. Komme es zu unangenehmen Rückfragen, müsse der Antrag zurückgezogen und bei einer anderen Versicherung gestellt werden, erklärt eine Mitarbeiterin der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern (Gespräch Mitarbeiterin Beratungsstelle für Sans-Papiers vom 15.5.2015). Selbst der erfolgreiche Abschluss einer Krankenversicherung gemäss den Rechten und Pflichten der Sans-Papiers ist damit einer gewissen Willkür ausgesetzt. Obwohl der Anspruch grundsätzlich besteht, hängt es davon ab, wer am Schalter sitzt und den Antrag bearbeitet und ob diese Person den Umgang mit Sans-Papiers gewohnt ist oder nicht.

5.2.2 Sans-Papiers

Im Folgenden werden Schwierigkeiten zusammengefasst, die mit persönlichen oder auch kulturellen Verständnisschwierigkeiten der Sans Papiers zu tun haben. Es handelt sich um Hürden, die dadurch entstehen, dass die Betroffenen wichtige Informationen und ausschlaggebendes Wissen nicht haben und sich ihrer Rechte und Pflichten nicht bewusst sind. Viele Sans-Papiers wissen nämlich nichts von ihrem Recht, beziehungsweise ihrer Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen. So fand eine Studie in Frankreich heraus, dass zwar 70 % der befragten Sans-Papiers theoretisch von einer

³³ So steht es auch in der Weisung von des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV von 2002.

Versicherung profitieren könnten, ein Viertel davon es aber nicht wusste (Intrand und Simonnot 2009: 119). Dies bestätigte sich auch im Gespräch mit einer Mitarbeiterin der Beratungsstelle. Das Thema Krankenversicherung werde im Gespräch häufig angesprochen, weil gerade Handlungsbedarf bestehe, beispielsweise bei Sans-Papiers mit schweren chronischen Krankheiten oder bei schwangeren Frauen, die eine längerfristige Behandlung benötigten. Nur wenige Sans-Papiers wüssten jedoch von ihrem Anspruch und deshalb sei es auch selten, dass Sans-Papiers selber mit dem Anliegen, eine Krankenversicherung abzuschliessen, in die Beratung kommen. Es sei denn, sie haben von Freunden oder Bekannten bereits davon gehört (Gespräch Mitarbeiterin Beratungsstelle für Sans-Papiers vom 15.5.2015).

5.2.2.1 Fehlende Sprachkenntnisse

Auch Sans-Papiers, die bereits über eine Krankenversicherung verfügen, sind ständig wieder mit Hürden konfrontiert und deshalb auf Hilfe angewiesen. Dies vor allem, da die Krankenkassen oftmals in einer Sprache kommunizieren, die viele Sans-Papiers nicht verstehen. Trotz der Verständnisschwierigkeiten müssen die Prämienrechnungen fristgerecht bezahlt werden. Es kommt zu Missverständnissen und allfällige Fehler oder Doppelbelastungen können kaum aufgedeckt werden. Es ist schwierig, so den Überblick behalten zu können. Die Frau aus Kamerun habe bereits aus Angst davor, zu wenig zu bezahlen, mehrmals grosse Beträge an ihre Krankenkasse überwiesen. Für die Krankenkasse war es jedoch nicht ersichtlich wofür diese Beträge sein sollten (Gespräch mit Manon vom 8.6.2015).

Die fehlenden Sprach- beziehungsweise Deutschkenntnisse stellen in diesem Fall ein Problem für die Sans-Papiers dar. Hier spielt auch die Ebene der „systembedingten Schwierigkeiten“ mit hinein. Der Fakt, dass die Dokumente nur in bestimmten Sprachen vorhanden sind, kann mit der persönlichen Hürde, diese Sprache nicht zu beherrschen, korrespondieren. Gerade bei Mahnungen und Zahlungsaufforderungen ist es äusserst wichtig, dass die betroffene Person das Schreiben versteht und dementsprechend reagieren kann. Kommt es aufgrund von Verständnisschwierigkeiten zum Verzug von Prämien- und weiteren Zahlungen, kann dies wie bereits gesehen zur Betreibung führen.

Im Idealfall kann jemand aus dem Umfeld helfen, doch viele Sans-Papiers haben nur wenig Kontakt zu Schweizer oder Schweizerinnen, auch aus Angst davor, von jemandem verraten zu werden. Oft haben sie also niemanden, der ihnen beim Verstehen solcher Dokumente behilflich sein kann, weshalb erneut die Beratungsstellen diese Arbeit übernehmen (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015). Dieses Problem wurde auch in den durchgeführten Gesprächen deutlich. Manon aus Kamerun verfügt zwar über eine Krankenversicherung, hatte aber dennoch grosse Probleme, ihrer Verpflichtung, die Rechnungen immer fristgerecht zu bezahlen, nachzukommen, da sie vieles nicht verstanden habe. Eine Freundin habe ihr schliesslich dabei geholfen, einen Brief aufzusetzen und die Krankenversicherung darum zu bitten, ihr die Dokumente jeweils auf Französisch zukommen zu lassen. Sie kenne aber nicht

viele Menschen hier in der Schweiz und sei auf die Hilfe der Beratungsstelle angewiesen, erzählte Manon (Gespräch mit Manon vom 8.6.2015).

5.2.2.2 Fehlende Vertrautheit mit dem System der Schweiz

Zu der Sprachproblematik hinzu kommt, dass das System der Schweiz den beiden Sans-Papiers nicht bekannt war und sie aus ihren Heimatländern andere Regelungen und Vorgehensweisen bei Erkrankungen gewohnt waren. In Kamerun sei sie einfach zum Arzt gegangen, habe die Behandlung bezahlt und gegebenenfalls noch ein Rezept für ihre Medikamente erhalten, erzählt Manon. Sie habe nicht jeden Monat hohe Rechnungen für eine Versicherung bezahlen müssen. „Le problème c’est que je ne comprends pas comment tout ça fonctionne“, sagte sie (Gespräch mit Manon vom 8.6.2015). Es ist also auch das System selbst, welches für viele unverständlich erscheint.

5.2.2.3 Angst und Zurückhaltung

Viele Sans-Papiers trauten sich nicht, jemanden um Hilfe zu bitten, da sie nie sicher sein können, dass sie nicht den Migrationsbehörden gemeldet werden. Einigen sei es auch zu riskant, eine Versicherung abzuschliessen, da sie den Kontakt mit Behörden grundsätzlich mieden und zu wenig sicher gehen könnten, dass ihre Daten nicht weitergegeben werden. Deshalb würden sie nicht auf ihrem Recht beharren, wenn sie abgewimmelt würden, meint eine Mitarbeiterin der Beratungsstelle im Gespräch (Gespräch Mitarbeiterin Beratungsstelle für Sans-Papiers vom 15.5.2015).

„Neben finanziellen Gründen ist die Angst vor der Entdeckung des illegalen Aufenthalts oft der Hauptgrund für die fehlende Krankenversicherung von Sans-Papiers“, schreibt der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Heim (Bundesrat 2011: 3). Diese Angst ist ein ständiger Begleiter. John aus Gambia ist deshalb im Alltag auch sehr vorsichtig. „I always know where to go and where not. I really take care, you know“ (Gespräch mit John vom 8.6.2015). Bereits zweimal sei er von der Polizei kontrolliert worden, weshalb er sich an gewissen Orten nicht mehr aufhalte.

Diese Angst ist nicht unbegründet. Denn die Datenschutzbestimmungen sind scheinbar nicht nur den Sans-Papiers unbekannt, sondern werden, wie bereits geschildert, in der Praxis auch nicht immer eingehalten.

5.3 Medizinische Behandlung von „nicht-versicherten“ Sans-Papiers

Ein Bereich, in dem alle der genannten Problembereiche zusammenkommen, sind medizinische Notfälle und Behandlungen von nicht-versicherten Sans-Papiers in Krankenhäusern.

Dies wurde im Gespräch mit zwei Mitarbeiterinnen des Sozialdienstes der Frauenklinik in Bern deutlich. Da in Notfällen eine Behandlungspflicht der Ärzte gilt, (Johann 2007: 17) müssen diese auch Personen behandeln, die nicht versichert sind. Auch Sans Papiers werden in Notfällen behandelt, wobei ihnen Leistungen zum Tarif für Selbstzahler verrechnet werden (Gespräch Mitarbeiterinnen Sozialberatung Frauenklinik Bern vom 29.6.2015). Die Beträge, gerade beispielsweise bei Geburten,

die als Notfall gelten, sind sehr hoch und für die Sans Papiers unbezahlbar. Dadurch entstehen hohe Kosten, die gedeckt werden müssen. Normalerweise würden die Patienten zwangsversichert. Laut Aussagen einer Mitarbeiterin der Sozialberatung der Frauenklinik Bern bedeute eine „Zwangsversicherung“, dass die nicht-versicherte Person dem Amt für Sozialversicherungen ASV gemeldet werde, worauf sich dieses an die betroffene Person wende und sie dazu auffordere, sich sofort versichern zu lassen. Doch auch hier habe es bereits Versicherer gegeben, die Anträge von Sans-Papiers ablehnten. Dies obwohl es sich um einen durch das Amt für Sozialversicherungen veranlassten Versicherungsantrag gehandelt habe. Dadurch blieben sowohl die teure Behandlung im Krankenhaus, wie auch weitere Behandlungen von der Versicherung ungedeckt. Da die Beträge so hoch sind, können die Sans-Papiers diese also kaum bezahlen und können so im schlimmsten Fall betrieblen werden. Es entsteht ein wahrer Teufelskreis. Denn wie bereits geschildert wurde, ist einer der Hauptgründe dafür, dass viele Sans-Papiers nicht versichert sind, dass sie die hohen Prämien nicht aufbringen können. Eine unversicherte Behandlung kostet wiederum sehr viel. Die Menschen trauen sich nicht mehr, zum Arzt zu gehen, wodurch das Risiko, einen Notfall auszulösen oder eine teure Behandlung zu beanspruchen steigt. Und eine solche können sie sich nicht leisten.

Dazu kommt, dass scheinbar der Umgang mit nicht-versicherten Patientinnen und Patienten ohne Aufenthaltsbewilligung innerhalb der Frauenklinik sehr unterschiedlich gestaltet wird. Es bestehen grosse Unklarheiten und unterschiedliche Handhabungen in Bezug auf den Umgang mit Personen, die nicht versichert sind. Einerseits sind die Kompetenzen scheinbar nicht klar geregelt und andererseits gibt es zu wenig Informationen darüber, wie die jeweiligen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen vorzugehen haben. Im Gespräch mit den Mitarbeiterinnen der Frauenklinik wurde deutlich, dass „Zwangsversicherung“ je nach Abteilung anders gedeutet wird. Wie oben geschildert, wird in der einen Abteilung die Aufforderung des Amtes für Sozialversicherung bereits als Zwangsversicherung verstanden, während in einer anderen Abteilung erst „zwangsversichert“ wird, wenn die betroffene Person ihr Einverständnis, eine Krankenversicherung abzuschliessen, verweigert (Gespräch Mitarbeiterinnen Sozialberatung Frauenklinik vom 29.6.2015).

Die „fehlende Sensibilisierung und Information des Spitalpersonals“ wurde schon vor über 10 Jahren in einem Forschungsbericht zur Sozialen Sicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV als Problem erkannt (Achermann und Efonyay-Mäder 2003: 80). Zudem sei die Angst der Sans-Papiers, dass ihre Identität aufgedeckt wird, nach wie vor gross. Um eine Versicherung abschliessen zu können, müssten sie nach der Behandlung ein Formular ausfüllen. Aus Angst würden dort viele eine falsche Adresse angeben. Dies erschwere den Abschluss der Versicherung erneut.

Ausserdem seien die Aufgabenbereiche im Krankenhaus nicht klar definiert. Es sei nicht klar, welche Abteilung(en) für die Betreuung zuständig sind, meinte eine Mitarbeiterin im Gespräch. Hier träfen unterschiedliche Kompetenzbereiche aufeinander. Einerseits müsse das Krankenhaus das Geld für die Behandlung erhalten, andererseits handle es sich aber um Menschenschicksale, denen man mit

Kostendeckung allein nicht gerecht werden könne. Es entstünde eine Lücke zwischen dem Aufenthalt im Krankenhaus und dem Abschluss der „Zwangsversicherung“, da niemand in dieser Zeitspanne den Sans-Papiers beistehe und die Verantwortung übernehme (Gespräch Mitarbeiterinnen Sozialberatung Frauenklinik Bern vom 20.6.2015). Diese sind beim Abschluss der Versicherung auf sich allein gestellt und dies funktioniert offenbar nicht.

5.4 Politische Ebene

Die verschiedenen Kategorien von Problemen haben aufgezeigt, inwiefern der Zugang zur Krankenversicherung für Sans-Papiers erschwert werden kann. Das Beispiel der Behandlung im Krankenhaus verdeutlicht die Notwendigkeit, dass Sans-Papiers vorgängig versichert sein sollten. In der Politik wird das Thema kontrovers diskutiert. Vor allem rechte Parteien wie die Schweizerische Volkspartei SVP äussern sich immer wieder negativ über das Recht von Sans-Papiers, eine Krankenversicherung abzuschliessen zu können und stellen damit deren Anspruch in Frage. «Es ist unhaltbar, dass Illegale vom Krankenversicherungssystem und von staatlichen Leistungen profitieren», sagt der Schwyzer SVP-Ständerat Alex Kuprecht. Er forderte deshalb mit einer Motion die Abschaffung der Pflicht für Krankenkassen, Sans-Papiers zu versichern (Foppa: 2010). Laut Kuprecht werde „der Solidaritätsgedanke der sozialen Krankenversicherung ungebührlich strapaziert“, wenn auch Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung das Recht auf Krankenversicherung gewährt werde (Motion Kuprecht 2010). Auch diese Rhetorik erkennt zwar die Schwierigkeiten und „praktischen Probleme“ beim Abschluss der Krankenversicherung von Sans-Papiers, doch argumentiert sie mit dem „Missbrauchspotenzial“ von Seiten der Sans-Papiers her, ohne zu erkennen, dass ihnen grosse Hürden im Weg stehen, die kaum zu überwinden sind. Die Sans-Papiers aus der Krankenversicherung auszuschliessen wäre problematisch, da ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung dann praktisch unmöglich wird und jede Behandlung mit hohen Kosten verbunden wäre, wie oben dargelegt.

Auch in anderen europäischen Ländern herrschen Vorurteile gegenüber Ausländern, die das Gesundheitssystem in Europa angeblich missbrauchten. Eine Studie von „Médécins du Monde“ fand jedoch heraus, dass Immigranten und Immigrantinnen auf das Gesundheitssystem nur dann zurückgreifen, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht. Und da für diese Bevölkerungsgruppe insgesamt höhere Risiken für Gesundheitsschäden bestehen und ihr Gesundheitszustand generell eher schlechter ist als der in der gleichaltrigen Bevölkerung Europas, greift das Argument des Missbrauchs kaum (Intrand und Simonnot 2009: 120). Nicht nur die Politik, auch Ärzte oder Versicherer sind teilweise den Sans-Papiers gegenüber abweisend gestimmt und betrachten sie als Profiteure. Das Vertrauensverhältnis zwischen Sans-Papiers und Institutionen steht folglich auf wackeligem Boden.

Die Realität sieht also anders aus als der im Kapitel Rechtliche Grundlagen dargestellte „Soll-Zustand“. Sans-Papiers sind bei der Umsetzung ihres Rechts, eine Krankenversicherung abzu-

schliessen, mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert und deshalb auf die Hilfe von Beratungsstellen angewiesen.

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Darstellung der rechtlichen Grundlagen und die empirischen Daten in dieser Arbeit haben gezeigt, dass es sich bei dem Recht auf Krankenversicherung für Sans-Papiers um eine sehr komplexe und kontrovers diskutierte Problematik handelt.

Laut Gesetz haben Sans-Papiers das Recht und die Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen, wie alle anderen in der Schweiz lebenden Personen. Eine rein „formale Gleichbehandlung genügt allerdings nicht immer“, bemerkt Walter Kälin (Kälin in Wicker et al. 2003: 153). Entscheidend für die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten ist also, dass die Vorgaben des Systems mit der Ausgangssituation der Menschen korrespondieren. Obwohl das Gesetz eine Gleichbehandlung in Bezug auf die Krankenversicherung vorsieht, kann diese in der Praxis nicht gewährleistet werden - und darin liegt die Paradoxie. Dies hat sich sowohl in den für diese Arbeit geführten Gesprächen wie auch in der Literatur bestätigt.

Die Sans-Papiers sehen sich auf unterschiedlichen Ebenen mit Schwierigkeiten konfrontiert, die ihnen die Wahrnehmung ihres Rechts und ihrer Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen, massgeblich erschweren. Für Sans-Papiers ist nicht nur das System unbekannt, sondern auch die Finanzierung stellt ein grosses Problem dar. Die Prämien sind sehr hoch, zumal Sans-Papiers kein Anrecht auf Sozialhilfe haben. Dieses Problem zeigt sich besonders bei Notfällen wie teuren Geburten oder Krankheiten, die von der Krankenversicherung entweder nicht übernommen werden oder zu problematischen Zwangsversicherungen führen können. Dazu kommen das fehlende Wissen und das teilweise fehlerhafte Verhalten von Versicherungen, die Sans-Papiers in einigen Fällen auch ablehnen. In Kombination mit dem fehlenden Wissen der Sans-Papiers über ihren Anspruch und ihrer systembedingten Zurückhaltung im Umgang mit Behörden bildet dies eine weitere Hürde.

Die Regulierung der illegal Anwesenden erweist sich als paradox: Der Staat gibt zwar das Recht und die Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen, doch die Umsetzung ist nicht garantiert. In der Schweiz, aber auch in anderen europäischen Ländern herrscht zudem ein Widerspruch zwischen den strengen Immigrationgesetzen und einem Zugang zur Krankenversicherung für alle, der unabhängig vom Aufenthaltsstatus gewährleistet werden soll und somit suggeriert, dass auch Sans-Papiers das Recht auf gesundheitliche Versorgung erhalten sollten. In der Praxis scheint dies nicht so einfach zu funktionieren. Um eine Krankenversicherung abzuschliessen zu können, sind die Sans-Papiers auf die Hilfe von Beratungsstellen angewiesen. Deren Existenz ist somit ebenfalls Ausdruck dieser Paradoxie. Insofern als sie als Vermittler zwischen „gesellschaftlicher Realität und Gesetzen“ fungieren und versuchen, die beiden auf einen Nenner zu bringen (Loher 2015: 27). Der Staat zieht sich zurück und überlässt die Umsetzung Vereinen und Nicht-Staatlichen Organisationen. Dabei sollte, wie der

Bundesrat in seinem Bericht bestätigte, der Staat ebenso ein Interesse daran haben, dass alle anwesenden Personen versichert sind.

Der Umgang mit Sans-Papiers erscheint in vieler Hinsicht widersprüchlich: Sans-Papiers haben keinen legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz, aber ihre Arbeit wird gebraucht (vgl. Studie „Wisch und Weg“). Wenn ihre Identität aufgedeckt wird, droht ihnen die Ausschaffung, gleichzeitig sind sie aber verpflichtet, eine Krankenversicherung abzuschliessen und regelmässig Prämien zu bezahlen.

Die hohen Prämien führen dazu, dass wenig Sans-Papiers versichert sind, dies wiederum erhöht das Risiko von Kosten, die nicht abgedeckt werden können, wie das Beispiel der Behandlung von nicht-versicherten Sans-Papiers im Krankenhaus zeigte. Der Staat müsste berücksichtigen, dass bestimmte Gruppen benachteiligt sind (Kälin in Wicker 2003: 153). Hier zeigt sich das grundsätzliche Problem, dass Sans-Papiers eigentlich gar nicht in der Schweiz sein dürften und es doch Normen gibt, die ihren Aufenthalt regeln. Die Umsetzung des Rechts auf Krankenversicherung ist nur ein Beispiel für diese paradoxe Regulierung.

Ein Vergleich mit der neu eingeführten Möglichkeit für Sans-Papiers, eine Berufslehre in der Schweiz zu absolvieren, zeigt dass es sich mit der Umsetzung dieses Rechts ähnlich verhält. Seit Februar 2013 haben Jugendliche Sans-Papiers in der Schweiz die Möglichkeit, eine „berufliche Grundbildung“ zu absolvieren (Art. 30a VZAE). Diese Regelung wird auch von Beratungsstellen und in Unterstützerkreisen begrüsst (Amstutz 2015: 6). Doch die Umsetzung scheint bisher wenig erfolgreich zu sein. Im ersten Jahr seit Inkrafttreten des neuen Artikels machten schweizweit nur gerade zwei Jugendliche von der Regelung Gebrauch (humanrights 2014). Die Gründe hierfür sind, ähnlich wie bei der Krankenversicherung, vielschichtig. Erstens handelt es sich bei der Bestimmung um eine „Kann-Formulierung“ und somit liegt es im Ermessen der Behörden, eine Bewilligung zu erteilen oder nicht. Ähnlich wie bei der Krankenversicherung trauen sich viele nicht, einen Antrag zu stellen, da ein negativer Entscheid die Ausreise bedeuten könnte³⁴. Ausserdem seien «die Kriterien [...] zu streng», sagt Annie Lanz, Generalsekretärin der nationalen Plattform für Sans-Papiers (Kleck 2013). Denn um eine Berufslehre in der Schweiz absolvieren zu können wird eine Anwesenheit in der Schweiz von mindestens 5 Jahren verlangt. Ausserdem müssen ebenfalls mindestens 5 Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert werden. Diese Voraussetzungen sind schwierig zu erfüllen, gerade wenn Jugendliche erst im Alter von 14 Jahren in die Schweiz kommen. Zudem ist es nicht garantiert, dass der Aufenthaltsstatus der Familie ebenfalls geregelt wird. Sie müssen die Härtefallkriterien nach Art 31 VZAE erfüllen³.

Auch hier scheint ein Widerspruch zwischen dem Gesetz und der tatsächlichen Praxis vorzuliegen.

Dies führt –im Rahmen der vorliegenden Arbeit - zu folgendem Ergebnis: Die wenigen Rechte, die den Sans-Papiers theoretisch zustehen, darunter auch das Recht auf Krankenversicherung, sind in der Praxis aufgrund von verschiedenen Faktoren kaum durchsetzbar, jedenfalls nicht ohne die Hilfe von

³⁴ Bericht der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl-und Ausländerrecht 2014.

Beratungsstellen und NGOs. Es besteht ein grosser Handlungsbedarf im Bereich der Regulierung von Migration und insbesondere bei der Umsetzung der Rechte von Sans-Papiers.

Ein möglicher Lösungsvorschlag kommt vom Verein „Sans Papiers Care“, der von über 30 Ärzten und weiteren medizinischen Fachpersonen aus Zürich gegründet wurde. Er setzt sich für einen bezahlbaren Zugang zur Grundversicherung ein, indem er „spezielle Prämienvergünstigung für Sans-Papiers“ fordert. „Hauptziel des Vereins“ sei „eine Mitfinanzierung der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers durch die öffentliche Hand“. Dies sei jedoch politisch schwierig umzusetzen, da sowohl der Zürcher Gesundheitsdirektor und die Mitglieder des Kantonsrats den Vorschlag ablehnten (Avanzino 2014: 11).

In Basel-Stadt konnte mit dem „Basler-Modell“, das sich unter anderem dafür einsetzt, dass der Zugang zu den Sozialversicherungen für Sans-Papiers erleichtert wird, bereits eine Reduzierung der Prämien für Sans-Papiers durchgesetzt werden. „In Basel-Stadt sind Prämien von 80 bis 120 Franken für Sans-Papiers möglich«. Dies sind Beträge, die laut einer Umfrage für die meisten Sans-Papiers bezahlbar sind (Scharrer 2014). Im Gegensatz zu Bern, wo circa neunzig Prozent der Sans-Papiers nicht versichert sind, haben in Basel-Stadt circa 70 Prozent eine Krankenversicherung abgeschlossen (Gespräch Mitarbeiterin SRK vom 22.6.2015).

Beide Lösungsansätze zielen darauf ab, die Hürde der Finanzierung abzubauen. Es wäre interessant zu sehen, ob sie weitere Lösungsvorschläge in diese Richtung vorantreiben könnten oder ob sich in Zukunft andere Möglichkeiten ergeben, um die Umsetzung der Rechte von Sans-Papiers zu gewähren.

Die Arbeit hat aufgezeigt, dass in der Schweiz ein grosser Handlungsbedarf im Umgang mit Menschen besteht, die als Sans-Papiers gelten. Zudem verweist sie auf die Notwendigkeit einer Sensibilisierung nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch der Behörden, die bei ihrer Arbeit mit Sans-Papiers zu tun haben. Eine solche wäre ein erster Schritt, um die Einhaltung der Rechte von Sans-Papiers zu gewährleisten.

Das Beispiel der Krankenversicherung für Sans-Papiers in der Schweiz hat eine Paradoxie in der staatlichen Regulierung von Migration gezeigt. Weiteren Forschungen bleibt es vorbehalten, allfällige Widersprüchlichkeiten in anderen Bereichen zu untersuchen. Paradoxien aufzudecken ist eine notwendige Voraussetzung dafür, sie auflösen zu können.

7 Bibliographie

7.1 Literatur

7.1.1 Monographien

Benhabib, Seyla 2008 (2004): Die Rechte der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (dt. Erstausgabe, übersetzt aus dem Englischen).

Brabandt, Heike et al. 2009: Migration und Menschenrechte in Europa. Berlin: LIT Verlag.

Cissé, Madjiguène 2002 (1999): Papiers für alle. Die Bewegung der Sans Papiers in Frankreich. Berlin u. a.: Assoziation A.

David, Matthias, Theda Borde und Heribert Kantenich (Hg.) ²1991 (1998): Migrations und Gesundheit: Zustandsbeschreibung und Zukunftsmodelle. Frankfurt am Main: Mabuse-Verlag.

Departement Migration Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.) 2004: Migration – Eine Herausforderung für Gesundheit und Gesundheitswesen. Zürich: Seismo.

Departement Migration Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.) 2006: Sans-Papiers in der Schweiz: unsichtbar – unverzichtbar. Zürich. Seismo.

Flick, Uwe ⁴2006 (2002): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH.

Gupta, Akhil 2012: Red Tape. Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India. Durham und London: Duke University Press.

Knoll, Alex, Sarah Schilliger und Bea Schwager 2012: Wisch und Weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung. Zürich: Seismo.

Laubenthal, Barbara 2006: Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz. Campus Verlag: Frankfurt/New York.

Luft, Stefan 2009: Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Nuhoğlu Soysal, Yasemin 1994: Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago und London: The University of Chicago Press.

Sharma, Aradhana und Akhil Gupta (Hg.) ⁵2010 (2006): The Anthropology of the State. A Reader. Malden etc.: Blackwell Publishing.

7.1.2 Beiträge aus Sammelbänden

Albrecht, Peter 2014 : Strafnormen gegen unerwünschte Migration. (Referat) In: Achermann, Alberto, Cesla Amarelle, Martina Caroni, Astrid Epiney, Walter Kälin und Peter Uebersax (Hrg.) 2014: Jahrbuch für Migrationsrecht 2013/2014. Bern: Stämpfli Verlag.

Bibler Coutin, Susan 2003: Cultural Logics of Belonging and movement: Transnationalism, Naturalisation, and US Immigration Politics. In: Sharma, Aradhana und Akhil Gupta 2006: The Anthropology of the state. A reader. Malden: Blackwell Publishing. 310-336.

Dembour, Marie-Bénédicte & Tobias Kelly 2011: Introduction. In: Dembour, Marie-Bénédicte & Tobias Kelly (Hg.): Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States. Introduction. Oxon etc.: Routledge. 1-12.

Hess, Sabine und Serhat Karakayalu: New Governance oder Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) 2007: Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript Verlag.

Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.) 2003: Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms „Migration und interkulturelle Beziehungen“. Zürich: Seismo Verlag.

Wicker, Hans-Rudolf 2012: Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenen Moderne, 1190-2010. Zürich: Seismo Verlag.

7.1.3 Zeitschriftenartikel

Intrand, Caroline und Nathalie Simonnot 2009: L'Europe et les sans-papiers. Politique de santé ou politique d'immigration? *Hommes et migrations* (1282). S.107-121.

Mbaye, Elhadji Mamadou 2009: La santé des immigrés en France: controverses autour d'un paradigme. *Hommes et migrations* 1282. S. 5-19.

Tuckett, Anna 2015: Strategies of Navigation – Migrants' Everyday Encounters with Italian Immigration Bureaucracy. *The Cambridge Journal of Anthropology* 33 (1). 113-128.

De Genova, Nicholas P. 2002: Migrant „Illegality“ and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology* 31. 419-447.

Gray, Bradford H. und Ewout Van Ginneken 2012: Health Care for Undocumented Migrants: European Approaches. *The Commonwealth Fund Publication* 33. 1-13.

Terminski, Bogumil 2012: Realizing the Right to Health of Undocumented Immigrants in Europe: Legal and Social Challenges. *Proceedings of the 13th World Congress on Public Health, April 23-27 2012*, Monduzzi Editore, Bologna, 2013, 463-479.

7.1.4 Veröffentlichte Studien

Achermann, Christin und Denise Efonayi-Mäder 2013: Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung BSV. Neuchâtel.

Bilger, Veronika und Chirstina Hollomey 2011: Policies on Health Care for Undocumented Migrants in Switzerland. Country Report. (Federal Department of Home Affairs FDHA, Federal Office of Public Health FOPH und International Centre for Migration Policy Development ICMPD: Health Care in Nowhereland. Improving services for undocumented migrants in the EU.

Bundesrat 2011: Krankenversicherung und Zugang zur Gesundheitsversorgung von Sans Papiers. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Heim (09.3483).

Bundesrat 2013: Schutz der Patientendaten und Schutz der Versicherten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Heim (08.3493).

Longchamp, Claude, Monia Aebersold, Bianca Rousselot, Silvia Ratelband-Pally 2005: Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration. Bern.

Miller, Mark J. 1994: Western European Strategies to Deter Unwanted Migration: Neither New Barbarian Invasions Nor *Fortress Europa*. Research Paper. Prepared for the U.S. Commission on Immigration Reform.

Rüefli, Ch. Und Eveline Huegli 2011: Krankenversicherung und Gesundheitsversorgung von Sans Papiers. Bericht zur Beantwortung des Postulats Heim (09.3484). Schlussbericht. Bern: Büro Vatter AG Politikforschung und –beratung.

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (Hg.) 2006: Dossier Sans-Papiers. Migrationen unter irregulären Umständen. *Forum* (6).

7.1.5 Hochschulschriften (unveröffentlicht)

Can, Serife 2011: Die Härtefallregelungen im Ausländer- und Asylgesetz. Grosse Masterarbeit Juristische Fakultät Universität Basel.

<https://ius.unibas.ch/uploads/tx_x4equalificationgeneral/15887/20120620082838_4fe16d9660343.pdf>. (25.7.2015).

Davet, Suzanne 2008: Informations- und Schweigepflichten von Behörden und Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, bei illegalem Aufenthalt. Grosse Masterarbeit Universität Basel.

<https://ius.unibas.ch/uploads/tx_x4equalificationgeneral/15216/20100830171934_4c7bcc06f08ed.pdf>. (4.8.2015).

Johann, Andrea 2007: Legalität in der Illegalität: Die migrationsrechtliche Stellung von Papierlosen (Sans-Papiers). Seminararbeit Universität Basel.

<https://ius.unibas.ch/fileadmin/user_upload/fe/file/Johann_Text_Seminararbeit.pdf>. (4.8. 2015).

Röthlisberger, Simon 2003: Sans-Papiers in der Stadt Bern. Eine Analyse von Sans-Papiers, NGOs, Wirtschaft und Behörden. Lizentiatsarbeit Institut für Ethnologie Universität Bern.

Rybi-Berweger, Marianne 2011: Sans-Papier –Kinder im Spannungsfeld von Recht auf Bildung und illegalem Aufenthalt. Problemfelder und Handlungsstrategien aus der Perspektive von Professionellen der Volksschule. Master in Sozialer Arbeit.

<http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/redaktion/Hintergrund/1._rybi_marianne_master_thesis.pdf>. (4.8.2015).

Strauss, Raphael 2008: Sans-Papiers: Lebensrealität und Handlungsstrategien. Eine deskriptive Studie illegalisierter MigrantInnen in der Region Bern. Arbeitsblatt Nr. 44 Institut für Sozialanthropologie Universität Bern.

7.2 Weitere Quellen

Häner, Rolf (Amtsleiter ASV) 2014: Brief an Herr Siegenthaler (Datenschutzbeauftragter Kanton Bern).

Loher, David 2015: Auf verlorenem Posten? In: „Sans papiers, sans visage, mais une identité!“ Jubiläumsbroschüre 10 Jahre Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers. S.27-28.

Nationale Plattform Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers 2014: Gesundheitsversorgung für verletzte Gruppen in der Schweiz. Situationen und Empfehlungen. (Broschüre).

Piller, Otto (BSV) 2002: Weisung. Versicherungspflicht der Sans-Papiers. Kreisschreiben an die KVG-Versicherer und ihre Rückversicherer.

Schädelin, Jacob und Annemarie Saxer-Steinlin 2015: Geschichte der Beratungsstelle. In: „Sans papiers, sans visage, mais une identité!“ Jubiläumsbroschüre 10 Jahre Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers. S.7-11.

7.3 Internetquellen

Berner Schuldenberatung 2015: Stichwort „Krankenversicherung“.
<http://www.schuldeninfo.ch/tl_files/_documents/stichwoerter/krankenversicherung.pdf>. (4.8.2015).

Bundesamt für Gesundheit BAG 2012: FAQ zur Versichertenkarte.
<<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/04114/07062/?lang=de>>. (4.8.2015).

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: Wie ist die Versichertennummer aufgebaut?
<<http://www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00011/02185/>>. (4.8.2015).

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Migration BFM, Direktionsbereich Asylverfahren MILA/Migrations- und Länderanalysen 2004: Focus. Illegale Migration. Für 6'000 Franken gibt es eine Garantieschleusung. Bern-Wabern: Sektion MILA.
<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/service/forschung/illegale_migrationpublic.pdf>. (6.8.2015).

Humanrights 2012: Zugang zu Krankenversicherung für Sans Papiers – keine Lösung in Aussicht.
<<http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/auslaender/sans-papiers/sans-papiers-recht-gesundheit>>. (4.8.2015).

Humanrights 2014: Weiterhin erschwerter Zugang zur Berufslehre für Sans Papiers?
<<http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/auslaender/sans-papiers/zugang-berufslehre-sans-papiers>>. (9.8.2015).

Interpellation 14.3798 vom 24.09.2014: Sans-Papiers ohne Krankenversicherung. 13-stellige AHV-Versichertennummer unabhängig vom rechtlichen Status erstellen.
Eingereicht von Maury Pasquier, Liliane im Ständerat.
<http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143798>. (4.8.2015).

Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen KKF: Nothilfe für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs. Fachinfo.
<http://www.kkf-oca.ch/kkf/upload/pdfD/pdfSOZIAL/2015_Fachinfo_Nothilfe.pdf>. (4.8.2015).

Motion 10.32023 vom 18.03.2010: Aufhebung der KVG-Grundversicherungspflicht für Sans-Papiers.
Eingereicht von Kuprecht, Alex im Ständerat.
<http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103203>. (4.8.2015).

Nationale Plattform Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers in der Schweiz 2014: Informationen zur Krankenversicherung für Sans-Papiers in der Schweiz.
<http://www.migesplus.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Informationen_Krankenversicherung_fuer_Sans-Papiers/KV_Sans-Papiers_Deutsch.pdf>. (4.8.2015).

Sans-Papiers.ch. Kampagnen und Projekte. Plattform zu den Sans-Papiers.
<<http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=129>>. (4.8.2015).

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht 2014: Berufslehre für Jugendliche Sans-Papiers: Eine Neuregelung ist dringend notwendig. Bern.
<http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/redaktion/Basel/Medienmitteilungen/Berufslehre_Sans-Papiers_SBAA_26.08.2014.pdf>. (9.8.2014).

Schweizerisches Rotes Kreuz SRK 2013: Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers.
<<https://www.redcross.ch/de/soziale-integration/sans-papiers/gesundheitsversorgung-fuer-sans-papiers>>. (4.8.2015).

Silvia Arlettaz 2012: Saisonniers. Historisches Lexikon der Schweiz. <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25738.php>>. (5.8.2015).

Vortrag von David Winizki vom 10. April 2014: Erfahrungen mit der Gesundheitsversorgung von Sans Papiers. Im Rahmen der Veranstaltung „Sans-Papiers: gesund und medizinisch gut versorgt? Bestandsaufnahme und Blick nach vorn“. Paulus-Akademie Zürich.
<<http://www.paulus-akademie.ch/upload/20140415171650.pdf>>. (6.8.2015).

7.4 Zeitungsartikel:

Amstutz, Christa und Delf Bucher 2015: Das oft erforschte und doch meist unbekannteste Wesen. Aus dem Dossier „Sans-Papiers“ *Reformiert* 8 (2015). 6.

Avanzino, Natalie 2014: Wenn Sans-Papiers alt und krank werden. Ein neuer Verein setzt sich für bezahlbare Krankenkassenprämien für Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung ein. *Neue Zürcher Zeitung* (302). 11.

Foppa, Daniel 2010: Sans-Papiers: Krankenversicherung nach dem Zufallsprinzip. *Tages Anzeiger*. <<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/SansPapiers-Krankenversicherung-nach-dem-Zufallsprinzip-/story/27912655>>. (4.8.2015).

Kilchenmann, Katharina 2015: Festrede einer Unsichtbaren. Aus dem Dossier „Sans-Papiers“. *Reformiert*. 8 (2015). 5.

Kleck, Doris 2013: Junge Sans-Papiers meiden Berufslehre – aus Angst. *Aargauer Zeitung az*. <<http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/junge-sans-papiers-meiden-berufslehre-aus-angst-126964273>>. (11.8.2015).

Scharrer, Matthias 2014: Ärzte kämpfen – auch Sans-Papiers sollen krankenversichert werden. *Limmattaler Zeitung az*. <<http://www.limmattalerzeitung.ch/limmattal/zuerich/aerzte-kaempfen-auch-sans-papiers-sollen-krankenversichert-werden-128425349>>. (9.8.2015).

7.5 Gesetzestexte

Asylgesetz (AsylG) SR 142.31 vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Januar 2014).

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) SR.830.1 vom 6. Oktober 2000 (Stand am 1. Januar 2012).

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Ausländergesetz, AuG) SR 142.20 vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Februar 2014).

Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) SR.235.1 vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. Januar 2014).

Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG SR 832.10 vom 18. März 1994 (Stand am 1. Januar 2015).

Bundesverfassung der Schweiz BV SR. 101 vom 18. April 1999 (Stand am 18. Mai 2014).

Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) SR.0103.1 (Übersetzung) vom 16. Dezember 1966 (Stand am 13. März 2015).

Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) SR.832.102 vom 27. Juni 1995 (Stand am 1. Juni 2015).

Verordnung über die Versichertenkarte für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (VKK) SR.832.105 vom 14. Februar 2007 (Stand am 1. Januar 2009).

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) SR. 142.201 vom 24. Oktober 2007 (Stand am 20. Juli 2015).

7.6 Gerichtsentscheide

Entscheid des Bundesgerichts BGE 128 V 263 vom 15. Juli 2002.

Arrêt dans la cause Caisse-maladie et accident Futura contre République et canton de Genève, Service de l'assurance-maladie et Tribunal administratif du canton de Genève.

Entscheid des Bundesgerichts BGE 125 V 76 vom 2. Januar 1999.

SWICA Gesundheitsorganisation gegen B. und Versicherungsgericht des Kantons Basel-Stadt.

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern KV 65126 vom 12. Dezember 2005.

Helsana Versicherungen AG gegen Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht des Kantons Bern.

7.7 Gespräche

Gespräch mit A.B von der Beratungsstelle für Sans-Papiers Bern vom 15.5.2015. Universität UniS Bern.

Gespräch mit J.E von der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des SRK vom 22.6.2015. Freiburgstrasse 257, Bümpliz.

Gespräch mit John, Sans-Papier, vom 8.6.2015. Beratungsstelle für Sans-Papiers, Eigerplatz 5, Bern.

Gespräch mit K.F und A.T. von der Sozialberatung der Frauenklinik Bern vom 29.6.2015. Frauenklinik Bern.

Gespräch mit Manon, Sans-Papier, vom 8.6.2015. Beratungsstelle für Sans-Papiers, Eigerplatz 5, Bern.

Gespräche mit M.K. von der Beratungsstelle für Sans-Papiers Bern vom 9.3.2015, 8.6.2015 und 1.7.2015. Beratungsstelle für Sans-Papiers, Eigerplatz 5, Bern.

8. Danksagung

An dieser Stelle möchte ich noch einigen Menschen danken, die bei der Entstehung dieser Arbeit mitgewirkt haben.

Ein herzlicher Dank geht an Marianne Kilchenmann und ihr Team von der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern für die anregenden Gespräche, die Vermittlung von Kontakten und die wertvollen Einblicke in ihre Arbeit, die mich dazu anregten, die Thematik der Sans-Papiers weiter zu verfolgen und mich zu engagieren. Weiter danke ich Manon und John, den beiden Sans-Papiers, für ihr Vertrauen und die eindrücklichen Erzählungen, sowie J. Escher von der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des Roten Kreuzes und K. Feller und ihrer Kollegin Frau Trachsel von der Sozialberatung des Frauenspitals Bern für die ebenfalls sehr aufschlussreichen und interessanten Gespräche.

Ein weiterer Dank gilt Frau Professor Julia Eckert für die kompetente Betreuung und die hilfreichen Ratschläge und Anregungen. Nicht zuletzt möchte ich meiner Familie und meinen Freunden danken, die mich während der Zeit des Schreibens unterstützt haben und es nie leid waren, mit mir über die Thematik der Sans-Papiers zu diskutieren.