



21.445

**Parlamentarische Initiative Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Massnahmen gegen die illegale
Migration (1/9).
Sogenannte Sans-Papiers
von der Versicherungspflicht ausnehmen**

**Initiative parlementaire groupe
de l'Union démocratique du centre.
Mesures
contre l'immigration illégale (1/9).
Excepter les sans-papiers
de l'obligation de s'assurer**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

21.446

**Parlamentarische Initiative Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Massnahmen gegen die illegale
Migration (4/9). Wesentliche
Vertragsabschlüsse nur nach Vorliegen
einer Wohnsitzbestätigung der Gemeinde**

**Initiative parlementaire groupe
de l'Union démocratique du centre.
Mesures
contre l'immigration illégale (4/9).
Obligation de présenter
une attestation de domicile
de la commune pour la conclusion
de contrats importants**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)





21.445

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Fischer Benjamin, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Fischer Benjamin, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

Donner suite à l'initiative

21.446

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Fischer Benjamin, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Fischer Benjamin, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Aeschi Thomas (V, ZG): Gerne übernehme ich hier das Votum von Albert Rösti.

Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen, Artikel 3 KVG um einen Absatz 5 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: "Wer sich illegal und ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhält, ist von der Versicherungspflicht ausgenommen."

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 KVG ist jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz der Versicherungspflicht unterstellt. Darunter fallen auch sogenannte Sans-Papiers, die sich mit der Absicht dauernden Verbleibens in der Schweiz aufhalten. Sie sind krankenversichert und erhalten sämtliche Leistungen der Krankenversicherungen, obwohl sie sich ohne Aufenthaltsbewilligung und damit illegal in der Schweiz aufhalten. Vor dem Hintergrund der Rechtswidrigkeit ihres Aufenthaltes in der Schweiz ist die Unterstellung unter die Versicherungspflicht stossend. Denn anstatt gegen die Rechtsübertretung durch die Sans-Papiers vorzugehen und sie auszuweisen, wird deren Aufenthalt noch legitimiert und zementiert, indem sie offiziell einer Krankenversicherungsdeckung nach KVG unterstellt werden.

Aktuelle Schätzungen beziffern die Zahl der in der Schweiz lebenden sogenannten Sans-Papiers auf rund 100 000 Menschen. Ohne Versicherungspflicht müssten die Gesundheitskosten der sogenannten Sans-Papiers von den Kantonen und Gemeinden beglichen werden. Grössere Schweizer Städte sind dazu übergegangen oder planen, die sogenannten Sans-Papiers bzw. deren illegalen Aufenthalt auf dem Gemeindegebiet zu legalisieren. Wenn sich gewisse Gemeinden über das Bundesrecht hinwegsetzen und de facto den illegalen Aufenthalt der sogenannten Sans-Papiers in der Schweiz dulden, sollen sie für die Kosten ihrer Politik aufkommen.

Die aktuelle Rechtslage verursacht den Krankenversicherern zudem grosse Schwierigkeiten in der Umsetzung und Kosten, die wiederum von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Die Wohnsitzerfassung erweist sich als problematisch, da sogenannte Sans-Papiers ja gerade über keinen offiziellen Wohnsitz verfügen.



Insofern ist es nur folgerichtig, wenn die sogenannten Sans-Papiers von den Leistungen der OKP ausgeschlossen werden und die Gesundheitskosten stattdessen von den Gemeinden und Kantonen, die den rechtswidrigen Zustand dulden, finanziert werden müssen.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung der parlamentarischen Initiative 21.445.

Schwander Pirmin (V, SZ): Die parlamentarische Initiative 21.446 verlangt, dass die Gesetze so anzupassen sind, dass wesentliche Verträge nur noch dann abgeschlossen werden können, wenn eine Bestätigung der Wohnsitzgemeinde vorliegt. Was sind nach unseren Forderungen wesentliche Vertragsabschlüsse? Es geht hier um Arbeitsverträge, Mietverträge, Bankverbindungen, Krankenversicherungen, Unfallversicherungen, Hausrat- und Haftpflichtversicherungen, Fahrzeugversicherungen, Mobilfunkverträge, TV-Empfang, Internet- und Festnetzverträge. Es ist eigentlich klar, dass bei diesen Verträgen nachgewiesen werden muss, wer die Person ist, woher sie kommt und wo sie wohnt. Das ist eine Selbstverständlichkeit für Bürgerinnen und Bürger in diesem Land.

Die Mehrheit der Kommission meint, man müsse hier pragmatisch vorgehen, es sei eine schwierige Situation für die Sans-Papiers und rechtsstaatlich unbefriedigend. Ja, es ist unbefriedigend, darum müssen wir etwas machen. Es kann doch nicht sein, dass wir sagen, wir müssten pragmatisch vorgehen. Heute Morgen wollte ich für eine ältere Person einen Mietvertrag für eine Alterswohnung abschliessen. Es bestand die klare Forderung einer Wohnsitzbestätigung. Die Person hat sich als Schweizerbürgerin oder -bürger gefragt: Wieso muss ich eine Wohnsitzbestätigung bringen, wenn ich von meiner Mietwohnung in eine Alterswohnung gehen will? Und hier sagen wir, ja, das sei nicht so notwendig, man müsse pragmatisch vorgehen.

Vor zwei Monaten habe ich für einen 22-Jährigen, der in einer schwierigen Situation ist und in einem Heim wohnt, für den Arbeitsvertrag eine Wohnsitzbestätigung und einen Auszug aus dem Geburtsregister bringen müssen. Er ist in der Schweiz geboren, wohnt seit 22 Jahren hier, hat Schwierigkeiten beim Einstieg ins Berufsleben und muss jetzt, wenn er einen Arbeitsvertrag haben will, eine Wohnsitzbestätigung und einen Auszug aus dem Geburtsregister bringen! Hier aber sagt die Mehrheit der Kommission, ja, man müsse eine pragmatische Lösung finden. Was sage ich diesem 22-Jährigen? Pragmatisch? Wenn ich den Arbeitsvertrag ohne

AB 2022 N 2290 / BO 2022 N 2290

Auszug aus dem Geburtsregister und ohne Wohnsitzbestätigung nicht unterschreiben kann – soll das pragmatisch sein? Der versteht die Welt nicht mehr.

Dasselbe geschah bei einer Hausrat- und Haftpflichtversicherung vor sechs Monaten: Für eine Person, die verbeiständet ist, wollte ich eine Hausratversicherung abschliessen, weil es diese Person aus einer Unterstützungsinstitution geschafft hat, selbstständig in einer Wohnung zu leben. Was musste ich bringen? Eine Wohnsitzbestätigung!

Bei all diesen Verträgen müssen die Bürgerinnen und Bürger Wohnsitzbestätigungen und teilweise sogar Auszüge aus dem Geburtsregister bringen.

Die Mehrheit sagt einfach, man solle pragmatische Lösungen suchen. Was sind pragmatische Lösungen? Können wir denn nicht allgemein sagen, dass wir bei diesen wesentlichen Vertragsabschlüssen eine Wohnsitzbestätigung brauchen? Einfach für alle in diesem Land? Dann ist es klar für die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land – und eben auch für die Sans-Papiers. Das ist eine faire und transparente Lösung, und alles andere ist einfach keine Lösung.

Ich bitte Sie daher, der parlamentarischen Initiative 21.446 Folge zu geben.

Fischer Benjamin (V, ZH): Meine Vorredner, die Kollegen Schwander und Aeschi, haben ausgeführt, worum es geht. Ich spreche für die Minderheit, die Ihnen beantragt, beiden parlamentarischen Initiativen Folge zu geben.

Wir haben es gehört: Man schätzt, dass rund 100 000 Menschen illegal in der Schweiz sind. Sie werden als Sans-Papiers bezeichnet. Genau kennen wir ihre Zahl ja nicht, weil sie eben nicht legal in diesem Land sind. Lassen Sie mich vorab Folgendes sagen: Wenn es um die Ausnahme von der Versicherungspflicht in der Grundversicherung geht, heisst das nicht, dass diese Menschen in unserem Land nicht behandelt werden. In unserem Land wird ja jede Person medizinisch behandelt, die es nötig hat. Ohne Versicherungspflicht müssten die Gesundheitskosten aber von den Kantonen und Gemeinden beglichen werden, und zwar von den Kantonen und Gemeinden, die die sogenannten Sans-Papiers tolerieren oder gar noch ermutigen, sich bei ihnen aufzuhalten. Die Frage der Wohnsitzbestätigung sollte an sich für jeden wesentlichen Vertragsabschluss eine Selbstverständlichkeit sein.

Es geht um die Grundsatzfrage, ob wir unseren Rechtsstaat ernst nehmen oder nicht. Denn es ist eine Farce,



hier drin über verschiedene Aufenthaltsstatus zu diskutieren – also unter welchem Titel und unter welchen Bedingungen Menschen hier sein dürfen, mit Asylstatus, als Kriegsvertriebene oder als Menschen, die langfristig hierbleiben dürfen –, während trotzdem jeder und jede, der oder die illegal hier ist, also keine Papiere, keinen legalen Aufenthaltsstatus hat, einfach toleriert wird. Irgendwie wird der Aufenthalt dann doch nicht ganz legalisiert; gewisse Städte wollen das ja, entgegen dem Bundesrecht. Es handelt sich also um eine "Muddling through"-Strategie. Wir werden wahrscheinlich nachher von den Berichterstattern hören: Diese Menschen sind ja hier, was machen wir denn mit ihnen? Die entscheidende Frage ist: Nehmen wir unseren Rechtsstaat ernst oder eben nicht?

Ich sehe keine Bemühungen, von keiner Seite, das Problem langfristig und nachhaltig zu lösen. Wir lassen hier einfach zu, dass ein illegaler Zustand akzeptiert wird, der dadurch implizit legalisiert wird. Damit muss Schluss sein!

Deshalb beantrage ich Ihnen im Namen der SVP-Fraktion, diesen beiden parlamentarischen Initiativen Folge zu geben.

Marra Ada (S, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a traité de cette initiative à sa séance du 29 avril 2022. Comme l'intitulé de la première initiative l'indique et comme l'a présenté son auteur, il s'agit d'exempter les sans-papiers de l'obligation de s'assurer auprès d'une caisse-maladie. J'ai oublié de déclarer mes liens d'intérêts: j'ai coprésidé jusqu'en septembre la plateforme nationale de défense des sans-papiers – pardon.

Cette initiative parlementaire fait partie des neuf lancées par l'UDC sur la thématique. La discussion a été relativement brève au sein de la commission. Mais celle-ci a relevé que, environ depuis 10 ans, la discussion avait pris un autre ton que celui, outrancier, des auteurs de l'initiative. En effet, il y a 10 ans, plusieurs intervenants au Conseil des Etats disaient encore qu'il n'existait pas de sans-papiers dans leur canton, ce qui était évidemment complètement faux. Depuis lors, il a été attesté officiellement de leur présence en Suisse, s'il le fallait, grâce à des rapports fournis par l'administration.

En 2010, on a pu ainsi estimer leur nombre; en 2015, leur "profil". Entre-temps, leurs conditions de vie ont fait l'objet d'un rapport que nous avons reçu en décembre 2018. Parfois, des cantons tentent même de trouver des solutions concrètes à des situations très précises, par des régularisations. La CIP a aussi mené des auditions, il y a quelques mois, suite au rapport de décembre 2018 déjà évoqué. Cette même commission a déposé une motion sur la facilitation de l'accès des jeunes sans-papiers à l'apprentissage, motion qui a passé le cap de cet hémicycle cette année encore.

Avec la présente initiative, le ton raisonnable du Parlement sur cette question changerait du tout au tout et ce serait un retour en arrière.

Toujours dans le rapport de 2018, on voit que les villes et les cantons défendent des propositions sereines et pragmatiques en tenant compte du fait que ces personnes séjournent en Suisse depuis des années, et que beaucoup d'entre elles y resteront. Il présente des solutions qui ne coûtent cher ni aux cantons, ni aux communes, ni à la Confédération.

Dans ce même rapport, vous avez probablement lu que peu de sans-papiers sont concernés par le paiement des primes à l'assurance-maladie; en effet, les raisons sont, par exemple, le fait qu'ils ne trouvent pas forcément d'assureur disposé à les accepter et la crainte d'être dénoncés.

Sur le fond, la majorité de la commission a estimé cette initiative parlementaire contre-productive. Ainsi, elle relève que l'obligation de s'assurer est constitutionnelle, comme celle d'apporter des soins indépendamment du fait que l'on soit assuré ou non en Suisse. Dans ce dernier cas, les coûts sont supportés par les cantons. Augmenter encore le nombre de non assurés coûterait de l'argent aux contribuables cantonaux.

Enfin, je rappelle que, depuis 2006, des recommandations sont faites au sein du Conseil de l'Europe concernant l'accès aux assurances. En Suisse, des programmes de régularisation sont recommandés. Je rappelle que la Suisse fait partie du Conseil de l'Europe et qu'elle se doit de respecter les droits humains.

Pour toute ces raisons, la commission, par une majorité claire de 13 voix contre 8 et aucune abstention, vous recommande de ne pas donner suite à la première initiative parlementaire.

Avec sa deuxième initiative, le groupe UDC demande que les personnes sans-papiers présentent une attestation de domicile pour la conclusion de contrats importants, tels que les contrats de travail, ceux ayant trait aux comptes bancaires, etc. Ce qui a été mis en avant par le groupe UDC est l'inégalité de traitement qui existerait entre les personnes en règle et la population des personnes dites sans-papiers qui, par la nature des choses, ne peuvent pas s'inscrire à des registres de domicile. Ces personnes ne peuvent ainsi écopier d'amendes.

La discussion en commission a porté essentiellement sur deux aspects: le type de contrat que cela pouvait concerner et la portée d'une telle demande. L'administration nous a indiqué que la possibilité de conclure



un contrat varie selon le type de contrat. Pour conclure un contrat de téléphonie mobile, il faut indiquer son identité, mais pas forcément son statut au regard du droit des étrangers. Il en va de même pour un contrat bancaire. Par contre, pour ouvrir un compte postal, il faut justifier d'un lieu de domicile en Suisse. Pour ce qui concerne le contrat de travail, sa conclusion est valable même si les personnes concernées séjournent illégalement dans le pays.

Lors de la discussion en commission, un avis commun à tous les participants est apparu: le statu quo en matière de politique des sans-papiers en Suisse est hypocrite. Pour certains, les tolérer est inadmissible. Pour d'autres, les exploiter sans leur donner de droits l'est encore plus, car, comme cela a été relevé, la plus grande partie de cette population est constituée de travailleuses et de travailleurs.

AB 2022 N 2291 / BO 2022 N 2291

Plusieurs arguments ont été évoqués pour que l'écrasante majorité de la commission vous invite à refuser de donner suite à cette deuxième initiative. D'abord, certains se sont inquiétés, car ce que propose l'initiative se rapporte à des relations contractuelles de droit privé. Il faudrait émettre des directives et des prescriptions devant être intégrées dans les contrats de droit privé, relevant notamment du droit du travail, du droit du bail, etc. Or, il serait inopportun d'alourdir le droit du travail avec des dispositions supplémentaires. Ce serait en outre le comble d'imposer aux Suisses de présenter leur carte d'identité pour conclure un contrat de travail. D'autres ont relevé que les règles les plus rigides s'appliquent déjà aux relations bancaires. Il est tout à fait inutile d'alourdir toutes ces relations contractuelles par des obligations supplémentaires, qui n'ont en fin de compte absolument rien à voir avec le contenu du contrat.

Enfin, pour d'autres dans la commission, la situation des sans-papiers est évidemment insatisfaisante du point de vue de l'Etat de droit. Pour la cohésion de la société dans son ensemble, le mieux est d'adopter une approche aussi pragmatique que possible. Le canton de Genève joue à cet égard un rôle de pionnier, puisque le conseiller d'Etat genevois libéral compétent avait lancé un projet pilote dans ce sens.

Pour d'autres, même sans aller si loin, cette initiative ne résout absolument pas la problématique des sans-papiers; elle induit de la mesquinerie administrative.

C'est pour toutes ces raisons que la commission propose de rejeter clairement cette initiative, par 16 voix contre 7 et aucune abstention.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH), für die Kommission: Ich äussere mich gleich zu beiden parlamentarischen Initiativen. Die SVP-Fraktion hat mehrere Vorstösse unter dem Titel "Massnahmen gegen die illegale Migration" eingereicht. Zwei davon hat Ihre Staatspolitische Kommission an ihrer Sitzung vom 28. und 29. April beraten. Die Diskussionen in der Kommission waren, wie das meine Vorrednerin bereits gesagt hat, relativ kurz.

Die erste parlamentarische Initiative mit dem Titel "Sogenannte Sans-Papiers von der Versicherungspflicht ausnehmen" verlangt, dass Personen, die sich illegal und ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten, von der Krankenversicherungspflicht ausgenommen werden. Die Kommission hat festgestellt, dass die Wahrnehmung und Diskussion rund um die Situation der Sans-Papiers in der Schweiz in den letzten Jahren viel differenzierter geworden ist. Die SPK Ihres Rates hat sich auch wiederholt mit der Thematik beschäftigt und unter anderem Anhörungen durchgeführt. Die Mehrheit der Kommission erachtet deshalb den Antrag der SVP-Fraktion als nicht zielführend. In der Kommission wurde er mit 13 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Ich fasse Ihnen gerne die Gründe für diese Ablehnung zusammen: Das Recht auf die medizinische Grundversorgung haben alle in der Schweiz wohnhaften Personen, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass der Ausschluss der Sans-Papiers von der Krankenversicherung negative Folgen in gesellschaftlicher, gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht hätte. Einerseits müssten die Kosten von den Kantonen und Gemeinden getragen werden, andererseits neigen nicht versicherte Sans-Papiers noch viel mehr als andere Personen dazu, auf eine medizinische Behandlung zu verzichten. Das ist aus gesundheitlicher und wirtschaftlicher Sicht nicht wünschbar. Die Heilungschancen sinken durch eine spätere Behandlung. Schliesslich verursacht diese längerfristig meist auch höhere Kosten. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass der Ausschluss von der Versicherungspflicht im Hinblick auf bestimmte verfassungsrechtliche Grundsätze und internationale Abkommen problematisch wäre.

Es ist die Realität, dass viele Sans-Papiers bereits seit Jahren in der Schweiz leben und hierbleiben werden. Die Gründe dafür sind divers. Die Kommission ist der Meinung, dass die von der parlamentarischen Initiative beantragte Massnahme nicht geeignet ist, um die Problematik der Sans-Papiers anzugehen. Sie würde sie ohne Not noch stärker an den Rand der Gesellschaft drängen.

Die Minderheit erachtet die Versicherungspflicht für Personen ohne Aufenthaltsrecht als problematisch. Sie ist insbesondere der Auffassung, dass ein grosses Missbrauchspotenzial besteht. Die Minderheit verlangt zudem ein kohärentes



Behörden gegenüber Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz und somit den Ausschluss aus der obligatorischen Grundversicherung.

Die zweite parlamentarische Initiative wurde an derselben Sitzung beraten. Auch hier empfiehlt Ihnen die Kommission klar die Ablehnung, nämlich mit 16 zu 7 Stimmen. Die Initiative will, wie es der Titel sagt, wesentliche Vertragsabschlüsse nur nach Vorliegen einer Wohnsitzbestätigung der Gemeinde möglich machen. Die parlamentarische Initiative zählt dabei explizit folgende Verträge auf: Arbeitsverträge, Mietverträge, Bankverbindungen, Krankenversicherung, Unfallversicherungen, Hausrat- und Haftpflichtversicherungen, Fahrzeugversicherungen, Mobilfunkverträge, TV-Empfang sowie Internet- und Festnetzverträge. Die parlamentarische Initiative zielt damit primär auf die hier anwesenden Sans-Papiers, auch wenn die Regelung für alle gleich gelten soll, also auch für Schweizerinnen und Schweizer und Personen mit einem regulären ausländerrechtlichen Status. Die Kommission anerkannte in der Diskussion die Tatsache, dass die Situation mit den Sans-Papiers rechtsstaatlich unbefriedigend ist. Sie hielt aber gleichzeitig fest, dass es sich um eine gesamtgesellschaftliche Realität handelt, auf die Antworten im gesamtgesellschaftlichen Interesse gesucht werden müssen. Ihre Kommission war der Meinung, dass die vorliegende parlamentarische Initiative keinen Beitrag zur Verbesserung der Situation leistet, weder für die Betroffenen noch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht.

Die vorliegende parlamentarische Initiative konzentriert sich auf die Frage des Vertragsabschlusses. Die Kommission stellte fest, dass die Möglichkeiten des Vertragsabschlusses eben sehr unterschiedlich sind: Teilweise muss die Identität angegeben werden, aber nicht der ausländerrechtliche Status, und teilweise findet man andere Bedingungen vor. Die Kommission war der Auffassung, dass es nicht Aufgabe der Vertragsnehmer sei, die Migrationspolitik durchzusetzen. Zudem erachtete sie es als unnötig, die verschiedenen Vertragsverhältnisse mit zusätzlichen Verpflichtungen zu ergänzen, die nichts mit dem Vertragsinhalt zu tun haben.

Der Kommissionsminderheit geht es, wie bei der zuvor behandelten parlamentarischen Initiative, um das Prinzip der Gleichbehandlung durch den Staat. Sie fokussiert sich dabei auf jene, die über kein Aufenthaltsrecht verfügen. Zudem möchte sie für Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus einen stärkeren Anreiz schaffen, ihren Aufenthalt zu legalisieren.

21.445

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Fischer Benjamin beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.445/25943)

Für Folgegeben ... 55 Stimmen

Dagegen ... 135 Stimmen

(0 Enthaltungen)

21.446

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Fischer Benjamin beantragt, der Initiative Folge zu geben.

AB 2022 N 2292 / BO 2022 N 2292

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.445/25944)

Für Folgegeben ... 57 Stimmen

Dagegen ... 133 Stimmen

(0 Enthaltungen)