



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 85 16
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Verein Mitstimme
Hebelstrasse 125
4056 Basel

Basel, 4. Mai 2021

Regierungsratsbeschluss vom 4. Mai 2021

Petition P413 "Dolmetscherwesen im Gesundheitsbereich"

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Februar 2020 hat der Verein Mitstimme der Präsidentin der Petitionskommission und der Staatsschreiberin die Petition P413 "Dolmetscherwesen im Gesundheitsbereich" mit 302 Unterschriften übergeben. Die Petition richtet sich an den Grossen Rat und an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Oktober 2020 vom Schreiben der Petitionskommission Kenntnis genommen und diese dem Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung überwiesen.

Zu Ihrer Petition können wir Ihnen wie folgt berichten:

1. Ausgangslage

Zurzeit leben in der Schweiz rund 260'000 allophone Personen, d.h. fremdsprachige Personen, die sich nicht in einer der gängigen Landessprachen verständigen können. Das Gesundheitswesen steht vor der Herausforderung, auch für allophone Personen den chancengleichen Zugang zu allen Leistungen zu gewährleisten. Mangelnde Verständigung aufgrund fehlender Sprachkenntnisse kann zu Fehl-, Unter- und Überversorgung führen. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) lag im Jahr 2018 der Anteil der in der Schweiz wohnhaften Personen mit Migrationshintergrund, die keine Landessprache beherrschen, bei 3,8%, wobei Frauen (4,2%) im Vergleich zu den Männern (3,4%) seltener sprachkompetent sind. Im Kanton Basel Stadt liegt der Anteil der allophonen Personen über dem Schweizer Durchschnitt. Der Anteil an der basel-städtischen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren beträgt rund 8%, welcher rund 13'000 Personen entspricht.¹ Zudem gibt es eine nicht zu unterschätzende Anzahl von Migrantinnen und Migranten, die zwar ein Alltagsgespräch bewältigen können, aber bei Erläuterungen zu Gesundheitsfragen sprachliche Unterstützung benötigen. Allophone Patientinnen und Patienten gehören in basel-städtischen Arztpraxen und Spitälern zum Alltag.

Wie bereits im Rahmen des Hearings der Petitionskommission vom 15. Juni 2020 festgestellt wurde, nimmt das interkulturelle Dolmetschen und Vermitteln im Bereich der Gesundheitsversorgung für alle Beteiligten eine wichtige und zentrale Funktion ein. Die Dolmetschenden und Vermittelnden ermöglichen nicht nur sprachliche Barrieren zwischen behandelnden Fachpersonen

¹ Quelle: Bundesamt für Statistik (2021); Strukturerhebung 2018/Indikatoren: Sprache – Personen, die 3, 2, 1 oder keine Landessprache beherrschen.

und allophone Patientinnen und Patienten zu überwinden, sie vermitteln auch Wissen und Informationen, das auf kulturellen – und möglicherweise auch religiösen – Aspekten beruht.

Der Kanton Basel-Stadt finanziert im Rahmen der Beratungsarbeit in der Sozialhilfe interkulturelles Dolmetschen. Die kantonale Fachstelle Diversität und Integration finanziert im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms HEKS Linguadukt, die regionale Vermittlungsstelle, mit. Diese ist für die Ausbildung und Weiterbildung sowie die Qualitätssicherung von interkulturellen Dolmetschenden verantwortlich. Damit ermöglicht der Kanton eine Reduktion der Kosten für die Kundenschaft und erleichtert den Einsatz gut ausgebildeter Dolmetschender. Des Weiteren bieten zahlreiche Akteure Angebote im Bereich Prävention und Information, die dem diskriminierungsfreien Zugang zum Gesundheitssystem dienen.

2. Interkulturelles Dolmetschen im Gesundheitsbereich

Ein Grossteil der basel-städtischen Listenspitäler verfügt über ein ausführliches, schriftliches Regelwerk zum Einsatz von interkulturellen Dolmetschenden vor Ort und Richtlinien zum Dolmetschen mit dem Telefondolmetschendienst. Diese Dokumente regeln den Ablaufprozess für das Aufgebot der Dolmetschenden und sind jederzeit über das Intranet der Listenspitäler abrufbar. Darüber hinaus werden jährlich die medizinischen Fachpersonen durch Schulungen mit Fokus auf den Einsatz der Dolmetschenden geschult. Ergänzend stehen mehrsprachige Patienteninformationen zu diversen Erkrankungen zur Verfügung. Im Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB) durchlaufen zudem die interkulturellen Präsenzdolmetschenden eine Schulungseinheit durch die Leitung des Care Managements, bevor diese im Spital zum Einsatz kommen. Dabei wird der Fokus auf die Besonderheiten der Dolmetscherarbeit in einem Akutspital der Kinder- und Jugendmedizin, das Kennenlernen der Räumlichkeiten und der Umgang mit besonders schützenswerten Patientendaten gelegt. In der Psychiatrie ist keine Diagnose ohne Sprache möglich. Die Sprache ist das wesentlichste Werkzeug im psychiatrisch-psychotherapeutischen Setting. Entsprechend setzen die Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) Basel im stationären wie auch ambulanten Bereich (Transkulturelle Ambulanz) professionelle Dolmetscherdienste ein.

Für die Nutzung des Dolmetschens durch Akteure im ambulanten Bereich sind weder nationale oder kantonale statistische Angaben vorhanden, noch können verlässliche Aussagen über die entsprechenden Weiterbildungsmöglichkeiten vom medizinischen Fachpersonal gemacht werden. Eine Umfrage des Gesundheitsdepartements hat ergeben, dass ein Grossteil der basel-städtischen niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte keine interkulturellen Dolmetschenden einsetzt. Die Arzttermine sind in der Regel zeitlich sehr begrenzt, wodurch ein professionelles Übersetzen durch interkulturelle Übersetzende vor Ort kaum aufzubieten ist. Viele ambulante Akteure lassen allophone Patientinnen und Patienten zuerst mit einer sprachkundigen Begleitung (Angehörige, Begleitpersonen) kommen und planen dann, falls nötig, für den nächsten Termin mehr Zeit ein, so dass vorrangig ein professionelles Telefondolmetschen stattfinden kann.

3. Finanzierung von Dolmetscherdiensten durch die Obligatorische Krankenversicherung

3.1 Grundsätze

Das Krankenversicherungssystem zeichnet sich dadurch aus, dass die Krankenversicherer und in Teilbereichen die Kantone Kosten zu vergüten haben, welche durch bestimmte Massnahmen entstanden sind. Damit die Krankenversicherung eine Leistung vergütet, muss diese gesetzlich vorgesehen sein. Nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) übernimmt die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) die Kosten für

Leistungen, die wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sind (WZW-Kriterien; Art. 32 Abs. 1 KVG). Dabei übernimmt sie nur Kosten für die Leistungen, die der Diagnose oder Behandlung einer Krankheit und ihrer Folgen dienen (Art. 25 Abs. 1 KVG). Die zur Abrechnung zulasten OKP zugelassenen Leistungserbringer sind im KVG und der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) abschliessend aufgeführt. Professionelle interkulturell Dolmetschende können nicht als Leistungserbringer nach KVG anerkannt werden und selber Leistungen zulasten der OKP abrechnen. Zudem ist Dolmetschen durch professionelle interkulturell Dolmetschende keine Leistung, die im Sinne von Art. 25 Abs. 1 KVG direkt der Diagnose oder Behandlung einer Krankheit und ihrer Folgen dient.

Dennoch können unter bestimmten Voraussetzungen die Kosten für das interkulturelle Dolmetschen als integrierter Teil der Leistung zulasten der OKP betrachtet werden. So verhält es sich, wenn das Dolmetschen unabdingbar ist für die Ausführung einer medizinischen Untersuchung oder Behandlung sowie für deren therapeutischen Erfolg und die versicherten Personen keine Dolmetschenden zur Verfügung stellen können (vgl. hierzu auch das Faktenblatt des Bundesamts für Gesundheit [BAG] zur „Finanzierung des interkulturellen Dolmetschens im Gesundheitswesen durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP)“ vom März 2019.).

3.2 Stationärer Bereich

Für den stationären Bereich führt die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) in ihren „Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeitsprüfung: Ermittlung der effizienten Spitäler nach Art. 49 Abs. 1 KVG“ vom 27. Juni 2019 aus, dass zur Erfüllung des Leistungsauftrags nach Art. 39 Abs. 1 lit. e KVG im Bedarfsfall bestimmte Leistungen und Tätigkeiten als Teil der sorgfältigen und korrekten Leistungserbringung gegenüber der jeweiligen Patientenpopulation zwingend zu gewährleisten sind und die Kosten dieser Leistungen damit Bestandteil der Fallpauschale und nicht durch die OKP separat zu vergüten sind, ausser es sei in der Tarifstruktur ein Zusatzentgelt vorgesehen. Dazu zählen auch Übersetzungs-/Dolmetscherdienste (zwecks Gewährleistung des sprachlichen Verständnisses als Voraussetzung der Indikations- und Behandlungsqualität). Es ist an den Tarifpartnern, diese Empfehlung umzusetzen.

3.3 Ambulanter Bereich

Im ambulanten Bereich gilt prinzipiell ein Einzelleistungstarif. Dabei gilt für ambulante ärztliche Leistungen der gesamtschweizerische Einzelleistungstarif TARMED. Der Rahmenvertrag legt die Taxpunkte der einzelnen Leistungen fest. Für den ambulanten Bereich liegen in der geltenden Tarifstruktur TARMED weder eine Regelung noch eine Tarifposition für interkulturelles Dolmetschen vor.

Dies ist insbesondere für Flüchtlinge nachteilig. Gemäss verschiedenen Studien leidet rund die Hälfte aller Geflüchteten in der Schweiz an Trauma-Folgeerkrankungen, die auf belastende Erfahrungen im Herkunftsland oder auf der Flucht zurückzuführen sind. Viele von ihnen sind auf professionelle ambulante psychotherapeutische Versorgung angewiesen. Sprache erweist sich dabei als zentrale Zugangsbarriere für geflüchtete Menschen. Bei allophonen Personen (u.a. Asylsuchenden) kann es zu inadäquaten Behandlungen kommen, die zu erhöhten Gesundheitskosten führen.

Durch den Einsatz von qualifizierten interkulturell Dolmetschenden und Vermittelnden wird das Verstehen über sprachlich-kulturelle Hürden hinweg erleichtert. Das Gefühl, verstanden zu werden und selbst zu verstehen, ist unerlässliche Basis für eine gute und professionelle Psychothe-

rapie und für eine adäquate medizinische Grundversorgung. Die Bedeutung und Notwendigkeit des interkulturellen Dolmetschens in diesem Kontext ist nachgewiesen und anerkannt. Die fehlende Finanzierung eines bedarfsgerechten Dolmetschereinsatzes trägt mit dazu bei, dass psychisch kranke Flüchtlinge und andere allophone Personen oft über Monate auf eine adäquate Behandlung warten müssen. Direkte Folge davon ist eine deutliche Verzögerung im Integrationsprozess der Betroffenen. Gemäss Integrationsagenda Schweiz (IAS) sind die Kantone aber aufgefordert, für eine rasche und nachhaltige Integration von Flüchtlingen zu sorgen. Der Bund unterstützt dabei mit einer Integrationspauschale.

Der Regierungsrat hat diesen Zielkonflikt und das grundsätzliche Problem erkannt. Es sei an dieser Stelle auf seine Antwort zum „Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend Dolmetscher/innen in der Gesundheitsversorgung“ hinzuweisen. Zudem setzt er sich auch auf Bundesebene für eine sinnvolle Änderung ein.² Es ist geplant, die erwähnte Problematik innerhalb der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) auf Bundesebene einzubringen.

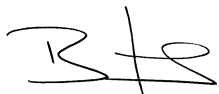
4. Zusammenfassung

Ein Grossteil der basel-städtischen Listenspitäler verfügt über ein ausführliches, schriftliches Regelwerk zum Einsatz von interkulturellen Dolmetschenden vor Ort und Richtlinien zum Dolmetschen mit dem Telefondolmetschdienst. Darüber hinaus werden jährlich die medizinischen Fachpersonen durch Schulungen mit Fokus auf den Einsatz der Dolmetschenden geschult. Ergänzend stehen mehrsprachige Patienteninformationen zu diversen Erkrankungen zur Verfügung. Die Regelwerke, die Schulungen sowie die mehrsprachigen Patienteninformationen haben sich sehr gut bewährt.

Unter bestimmten Voraussetzungen können die Kosten für das interkulturelle Dolmetschen als integrierter Teil der Leistung zulasten der OKP betrachtet werden. So verhält es sich, wenn das Dolmetschen unabdingbar ist für die Ausführung einer medizinischen Untersuchung oder Behandlung sowie für deren therapeutischen Erfolg und die versicherten Personen sich nicht von einer der gängigen Landessprachen mächtigen Person begleiten lassen können. Im stationären Bereich sind Dolmetscherdienste zwecks Gewährleistung des sprachlichen Verständnisses als Voraussetzung der Indikations- und Behandlungsqualität als für das Benchmarking anrechenbare Kosten zu betrachten, die in die Berechnung der Fallpauschale einfließen. Im ambulanten Bereich liegen in der geltenden Tarifstruktur TARMED weder eine Regelung noch eine Tarifposition für interkulturelles Dolmetschen vor. Der Regierungsrat hat das Problem erkannt. Ihm ist bewusst, dass der Einsatz von Dolmetschenden eine wichtige Massnahme zur Herstellung der Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung darstellt. Der Regierungsrat setzt sich auf nationaler Ebene für eine möglichst zeitnahe Änderung der heute unbefriedigenden Situation ein.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

² An dieser Stelle ist noch auf das von Prof. Dr. iur. Ueli Kieser im Januar 2020 im Auftrag des Schweizerischen Roten Kreuzes erstellte Gutachten „Fragen der Kostenvergütung durch die Krankenversicherung für das interkulturelle Dolmetschen“ hinzuweisen. Demnach sollen Dolmetscherleistungen im ambulanten Bereich als ärztliche Leistung abgerechnet werden, wobei die dolmetschende Person als nichtärztliche Hilfsperson von Ärztin/Arzt eingesetzt wird.