



An den Grossen Rat

20.5056.02

Petitionskommission
Basel, 31. August 2020

Kommissionsbeschluss vom 17. August 2020

Petition P413 „Dolmetscherwesen im Gesundheitsbereich“

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 11. März 2020 obengenannte Petition der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition¹

Die Unterzeichnenden bitten den Grossen Rat und den Regierungsrat das interkulturelle Dolmetschen im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung, im Sinne der Frühintervention und Bekämpfung von Chronifizierung und Invalidisierung zu stärken, sowie die Finanzierung von professionellen Dolmetscherdiensten in Spitälern und im ambulanten Bereich sicher zu stellen.

Notwendige Verbesserung ambulanter Dolmetscherdienste – Gesundheit ist ein Grundrecht

Bund und Kantone sind für die Gewährleistung einer ausreichenden, allen zugänglichen medizinischen Grundversorgung von hoher Qualität verantwortlich. Dieses Prinzip ist auch im Artikel 41 der Bundesverfassung verankert.² Die gegenseitige Verständigung zwischen Patienten*innen und Leistungserbringern*innen stellt dabei eine notwendige Bedingung jeglicher gesundheitlichen Behandlung dar. Denn Verständigungsschwierigkeiten können die medizinische Versorgung erschweren, die Patienten- und Patientinnensicherheit gefährden oder sogar den therapeutischen Erfolg verunmöglichen.

Eine Über-, Unter- oder Fehlversorgung wirkt sich aber nicht nur negativ auf die gesundheitliche Situation der betroffenen Person aus, sondern es werden auch unnötige Kosten zu Lasten der Gesellschaft generiert.³ In der Schweiz leben gemäss dem Bundesamt für Gesundheit schätzungsweise 200'000 Personen, die weder eine Landessprache noch Englisch verstehen.⁴ Zudem gibt es eine nicht zu unterschätzende Anzahl Fremdsprachiger, die zwar ein Alltagsgespräch bewältigen können, aber bei komplizierteren Erläuterungen zu Gesundheitsfragen, sprachliche Hürden haben und somit Unterstützung benötigen. Diese Problematik ist bekannt und verschiedene Medien und Fachexperten haben bereits darüber berichtet.⁵

¹ Petition P 413 „Dolmetscherwesen im Gesundheitsbereich“, Geschäfts-Nr. 20.5056.01

² Bundesverfassung, Art. 41²: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html

³ Die Haltung des BAG zur Bedeutung des Interkulturellen Dolmetschen:
www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitschancengleichheit/interkulturelles-dolmetschen.html

⁴ Ebd.

⁵ Beiträge des SRF zu „Sprachbarrieren im Spital: Wer soll für Dolmetscher zahlen?“ und „Übersetzer in Spitälern: Krankenkassen sollen zahlen“:
www.srf.ch/news/schweiz/sprachbarrieren-im-spital-der-soll-fuer-dolmetscher-zahlen; www.srf.ch/news/schweiz/uebersetzer-in-spitaelern-krankenkassen-sollen-dolmetscher-bezahlen

Nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) übernimmt die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) die Kosten für die Leistungen, die der Diagnose oder Behandlung einer Krankheit und ihrer Folgen dienen (Art. 25 Abs. 1 KVG). Im Sinne von diesem Artikel ist das Dolmetschen durch professionelle interkulturelle Dolmetschende keine Leistung, die im direkten Zusammenhang mit der Diagnose oder Behandlung einer Krankheit und ihrer Folgen steht. Die einzelnen Kantone sind für die Finanzierung des interkulturellen Dolmetschens bei medizinischen Behandlungen zuständig.⁶ Unterschiedlich ist die Finanzierung über Spitäler⁷: Einige Kantone haben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Universitäts- oder Kantonsspitalern Abteilungen dafür vorgesehen. Anders sieht es im ambulanten Bereich aus, wo die Kosten von dem/der Patient*in oder dem/der Leistungserbringer*in getragen werden müssen. Die fehlende Kostenübernahme führt dazu, dass oftmals die Betroffenen aufgefordert werden, selbst eine Person mitzunehmen, welche für sie übersetzt.⁸ Der Einbezug von nicht qualifizierten Dolmetschenden kann jedoch fatale Auswirkungen haben – von der fehlenden Dolmetscherqualifikation, bis hin zur Qualität der Diagnostik und der somit fehlenden Behandlung – dies bestätigt auch eine neue Studie von Müller, Roose, Landis und Gianola (2018: 32)⁹ In dieser Hinsicht ist es essenziell, bei Verständigungsschwierigkeiten zwischen Patienten*innen und Leistungserbringern*innen, eine Fachperson im Bereich des interkulturellen Dolmetschens einzubeziehen. Ohne die Finanzierung der Übersetzungsdienstleistungen – brisante Problematik vor allem im ambulanten Bereich – lässt sich dies aber nicht kostendeckend finanzieren. Es braucht diesbezüglich dringend eine Lösung.

Die Arbeitsgruppe „Gesundheit und Migration“ bittet den Grossen Rat und den Regierungsrat:

- das interkulturelle Dolmetschen im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung im Sinne der Frühintervention und Bekämpfung von Chronifizierung und Invalidisierung zu stärken, und
- die Finanzierung von professionellen Dolmetscherdiensten in Spitälern sowie im ambulanten Bereich sicher zu stellen.

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Hearing vom 15. Juni 2020

Am Hearing der Petitionskommission nahmen drei Vertretende der Petentschaft sowie die Kantonale Asylkoordinatorin als Vertretung des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU), der Leiter Abteilung Spitalversorgung als Vertretung des Gesundheitsdepartements (GD) und der Leiter Fachstelle Diversität und Integration als Vertretung des Präsidialdepartements (PD) teil.

2.1.1 Das Anliegen der Vertretenden der Petentschaft

Eine Vertreterin des Vereins „Mitstimme“ erklärt einleitend, dass die Idee zur Petition im Rahmen einer Arbeitsgruppe, die sich während der Migrant*innensession dem Thema Migration und Gesundheit widmete, entstanden sei. Die Vertiefung dieses Thema sei ein grosses Anliegen der Teilnehmenden gewesen. Während ihrer Recherche hätten sie festgestellt, dass es bereits einen thematisch ähnlich gelagerten Anzug von Sarah Wyss (19.5088)¹⁰ gebe, der im Jahr 2019 eingereicht wurde. Sie hätten sich aber dennoch entschlossen, eine entsprechende Petition zu starten, in erster Linie um die Bedeutung der Forderung für Migrant*innen zu unterstreichen. Bei der Mig-

⁶ Vom BAG veröffentlichte Wissensgrundlagen zum interkulturellen Dolmetschen: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/interkulturelles-dolmetschen/Wissensgrundlagen-interkulturelles-Dolmetschen.html>
⁷ Ebd.

⁸ Müller, Franziska / Roose, Zilla / Landis, Flurina / Gianola, Giada (2018): Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden: Situationsanalyse und Empfehlungen, Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Sektion Gesundheitliche Chancengleichheit: https://www.interpret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file/304/2018_psychische-gesundheit-traumatisierte-asylsuchende.pdf

⁹ Ebd.

¹⁰ Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend Dolmetscher*innen in der Gesundheitsversorgung (Geschäftsnummer: 19.5088.01).

rant*innensession sei sie lanciert worden und im Februar an die Präsidentin der Petitionskommission überreicht worden.

Der Präsident des Verbands der Behörden- und Gerichtsdolmetschenden Nordwestschweiz (VBGD) nimmt aus Sicht der interkulturellen Dolmetscher und Übersetzer Stellung. Er erklärt, dass er u. a. für verschiedene Vermittlungsstellen arbeite und auch als Gerichtsdolmetscher tätig sei. Zusammen mit dem Verein „Mitstimme“ sei es ihm ein Anliegen, darauf aufmerksam zu machen, dass Migrantinnen und Migranten wenig Begleitung durch Dolmetscherleistungen erfahren, wenn sie im Spital sind oder sich ambulant behandeln lassen. Die Petentschaft fordere von der Politik eine flächendeckende Begleitung von Migrant*innen, die der Landessprache nicht genügend mächtig sind, insbesondere im ambulanten Bereich.

Er weist ausserdem darauf hin, dass Psychiater*innen die Dolmetscherleistungen von den Krankenkassen nicht bezahlt bekämen, was dazu führe, dass sie selbst für diese Leistungen aufzukommen hätten. In den Spitälern sei es so, dass nicht automatisch eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher beigezogen werde, sondern die Patientinnen und Patienten angewiesen würden, ihren eigene*n Dolmetscher*in mitzubringen. Dies habe er selbst erlebt – und Ähnliches auch schon von seinen Klient*innen berichtet bekommen. Als er sich für eine Behandlung im Universitätsspital angemeldet habe, sei ihm ein Formular ausgehändigt worden, worauf er aufgefordert wurde, bei Bedarf jemanden mitzubringen, der für ihn übersetzen könnte. Dies gehe nicht und dies wollen sie ändern.

2.1.2 Argumente des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU)

Die Kantonale Asylkoordinatorin erklärt, dass dieses Thema in der Sozialhilfe seit Jahren aktuell sei. Gerade in der Arbeit mit Geflüchteten seien die Fallführenden der Sozialhilfe immer mal wieder damit konfrontiert, dass nicht überall ausreichend interkulturelles Dolmetschen zur Verfügung stände. Es seien sich alle einig – die Praxis und die Wissenschaft – interkulturelles Dolmetschen sei im Gesundheitswesen wichtig, richtig und notwendig. Für alle Beteiligten (Migrant*innen, Geflüchtete, Leistungserbringer) habe es einen positiven Effekt. Auch für die Zivilgesellschaft sei es ein Gewinn, wenn eine gute Übersetzung in der Gesundheitsversorgung schnell zur Verfügung stände und dadurch Folgekosten vermieden werden könnten. Dolmetscherleistungen im stationären Bereich seien seit März 2019 gemäss einem vom BAG herausgegebenen Faktenblatt geregelt.¹¹ Die Kosten für interkulturelles Dolmetschen während eines Spitalaufenthaltes können über die obligatorische Krankenversicherung abgerechnet werden. Für den ambulanten Bereich gebe es dazu aber noch nichts.

Wenn in der Beratungsarbeit der Sozialhilfe interkulturelles Dolmetschen benötigt würde, sei es so, dass professionelle Übersetzer*innen beigezogen werden und deren Leistungen entsprechend vom Amt finanziert würden. Die Haltung, dass jedes Amt in der Verwaltung dafür zuständig sei, seinen Auftrag zu erfüllen – und dafür gegebenenfalls Dolmetschende beizuziehen, werde von der Sozialhilfe ganz klar vertreten. Demzufolge sei die Sozialhilfe für die Kosten verantwortlich, wenn sie einen interkulturellen Dolmetschenden in der Fallarbeit benötige. Sie würde dies entsprechend organisieren und finanzieren. Wenn es sich allerdings um den Gesundheitsbereich handle, seien sie klar der Meinung, dass nicht das WSU zuständig sein sollte, sondern das GD. Es sei allerdings im Moment so, dass die Sozialhilfe nicht nur interkulturelles Dolmetschen für die Soziale Arbeit finanziere, sondern eben auch für Besuche bei Hausärzt*innen oder bei Psychiater*innen, weil niemand sonst diese Kosten übernehmen würde. Dies sei kein günstiger Zustand. Im Asylbereich sei seit letztem Jahr die Integrationsagenda Schweiz in Kraft, die alle Kantone auffordert, Geflüchtete rasch und nachhaltig zu integrieren. Dies sei allerdings nur leistbar, wenn die Betroffenen gesund seien. Wie verschiedene Studien unterdessen belegen, hätten aber zwischen 50–60% aller Geflüchteten mit posttraumatischen Belastungen zu kämpfen, die den Integ-

¹¹ Link zum Faktenblatt des BAG vom März 2019 (unter Finanzierungen): <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/interkulturelles-dolmetschen/Wissensgrundlagen-interkulturelles-Dolmetschen.html#accordion1593163499723>

rationsprozess z. T. massiv behindern würden. Das Büro BASS habe eine differenzierte Studie¹² zum Thema erarbeitet. Ebenso zu erwähnen sei ein Pilotprojekt¹³ des SEM unter Beizug des BAG. In beiden Studien sei man zu den gleichen Erkenntnissen gekommen, die bereits im Rahmen dieser Diskussion von verschiedenen Seiten erwähnt worden seien: Interkulturelles Dolmetschen in der Gesundheitsversorgung sei zentral, speziell auch im psychiatrischen Bereich. Dafür brauche es genügend qualifizierte Dolmetschende und Therapeut*innen, was in Basel-Stadt nicht der Fall sei. Die Wartezeiten seien derzeit meist lang. Wenn jemand z. B. eine Therapie in der Transkulturellen Ambulanz der UPK an der Kornhausgasse anfrage, könne es Monate dauern bis eine erste Therapiestunde möglich werde. Dies hänge mit fehlenden Personalressourcen zusammen, und z. T. auch mit Wartezeiten bei den Pools der qualifizierten Dolmetschenden, die nicht für jede Sprache jederzeit jemanden vermitteln könnten. Engpässe kämen auch im Flüchtlingsbereich immer mal wieder vor, so z. B. wenn grössere Gruppen aus Krisenregionen in die Schweiz kämen. Es habe z. B. schon Mal einen Engpass an eritreischen Dolmetschenden gegeben.

Die Kantonale Asylkoordinatorin schliesst ihre Ausführungen mit dem Hinweis, dass der Integrationsauftrag des Bundes nur leistbar sei, wenn die Geflüchteten gesund seien. Dafür bräuchten sie eine adäquate Gesundheitsversorgung, speziell was psychiatrische Leistungen betreffen. In diesem Zusammenhang sei das Anliegen dieser Petition wichtig.

2.1.3 Argumente des Vertreters des Gesundheitsdepartements (GD)

Der Leiter der Abteilung Spitalversorgung weist zunächst ebenfalls auf das Faktenblatt des BAG hin, das seit März 2019 bestehe. Dieses belege klar, dass Dolmetscherdienste im stationären Bereich Bestandteil der ärztlichen Behandlungen seien. Dies sei stets die Auffassung des GD gewesen. Die Krankenkassen hätten sich allerdings dagegen gewehrt und die Haltung gehabt, dass es sich nicht um eine ärztliche Leistung im eigentlichen Sinn handle und sie daher auch nicht für die Kosten aufzukommen hätten. Dies mache inhaltlich jedoch keinen Sinn, denn wenn die Ärzteschaft den Patienten nicht verstehe, könne er auch nicht vernünftig behandelt werden.

Er zeigt sich erstaunt über den Bericht des Vertreters der Petentschaft, dass diesem im Universitätsspital ein Formular überreicht wurde, wonach er sich selbst um Dolmetscherdienste zu kümmern habe. Im Grundsatz sei es so, dass der Rückgriff auf eigene Ressourcen möglich sei, aber es müsse von Beginn an dargelegt werden, dass ein Anrecht auf Dolmetscherdienste bestände. Dies sei allerdings auf den stationären Bereich beschränkt. Laut dem Faktenblatt des BAG greife im ambulanten Bereich die ärztliche Leistungsstruktur TARMED. Gemäss TARMED gebe es jedoch keine Tarifposition für Dolmetscherleistungen, die eine entsprechende Abrechnung überhaupt ermögliche. Man habe diese Problematik erkannt und arbeite an einer Änderung. Der Vorsteher des GD, RR Lukas Engelberger, sei seit dem 1. Juni 2020 auch der Präsident der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz. RR Lukas Engelberger plane die erwähnte Problematik innerhalb dieses Gremiums auf Bundesebene einbringen.

Eine Wartezeit von vier bis sechs Monaten für eine Therapie in der Transkulturellen Ambulanz der UPK sei laut dem Leiter der Abteilung Spitalversorgung nicht haltbar. Das GD sei auf entsprechende Rückmeldungen angewiesen, um mit der UPK dahingehend Kontakt aufzunehmen und dafür zu sorgen, dass es nicht mehr so lange daure bis eine Therapie begonnen werden kann.

2.1.4 Argumente des Vertreters des Präsidialdepartments (PD)

Der Leiter der Fachstelle Diversität und Integration erklärt, dass es bei der Fachstelle für Diversität und Integration im Gegensatz zur Sozialhilfe nicht um die Finanzierung spezifischer Einsätze gehe. Sie würden vielmehr die Ausbildung und Vermittlung von interkulturellen Dolmetschenden und Vermittelnden finanzieren und auch andere Themen aus dem Gesundheitsbereich abdecken,

¹² Gehrig, Matthias / Graf, Iris (2009): „Kosten und Nutzen des interkulturellen Übersetzens im Gesundheitswesen (Vorstudie)“, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS) im Auftrag des BAG: <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/kosten-und-nutzen-des-interkulturellen-uebersetzens-im-gesundheitswesenvorstudie/project-view>

¹³ Pilotprojekt (2016–2018): „Zugänge schaffen – Dolmetscherunterstützung für traumatisierte Personen in der Psychotherapie“ des SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/themen/gesundheits.html>

so z. B. Geburtsvorbereitungskurse für Migrantinnen oder Thematiken rund um die Genitalverstümmelung. Die Finanzierung erfolge über das kantonale Integrationsprogramm. Es gehe grundsätzlich um den diskriminierungsfreien Zugang zum Gesundheitssystem. Für sie es wichtig, dass es nicht nur um die Übersetzung der Sprache gehe – für alle gängigen Sprachen gebe es mittlerweile gut ausgebildete Dolmetschende. Es brauche auch eine Person, die Verständnis für beide Kulturen habe. Dies sei das Besondere an der Ausbildung zum interkulturellen Dolmetschenden und Vermittelnden. Es würde beispielsweise gelehrt, welche Themen in einer Kultur ein Tabu oder schambesetzt sind und was in beiden Kulturen grundsätzlich unter Gesundheit verstanden werde. Dabei gehe es auch um Krankenkassen, Abrechnungen und Finanzierungen. Nicht nur das sprachliche Übersetzen sei wichtig, sondern auch was kulturell und religiös dahinter stehe. Aus diesem Grund würden sie zusammen mit den anderen drei Nordwestschweizer Kantonen die Ausbildung zum interkulturellen Dolmetschenden und Vermittelnden finanzieren und deren Vermittlung unterstützen. So werde es günstiger und die Hemmschwelle für einen Einsatz werde geringer.

Ihnen sei immer wieder zu Gehör gekommen, dass empfohlen würde, Familienangehörige als Dolmetschende mitzubringen. Dementsprechend würden oft Kinder zu Arzt- oder Spitalbesuchen mitgenommen, was die Fachstelle Diversität und Integration aus unterschiedlichen Gründen extrem kritisch sehe. Zum einen könne man sich nicht darauf verlassen, dass das Kind die Argumente beider Seiten wirklich verstehe und entsprechend richtig wiedergebe. Das Kind verstehe möglicherweise auch die Konsequenzen nicht, die ein Eingriff nach sich ziehen könne. Zum anderen sei es nicht die Rolle des Kindes für die eigenen Eltern zu übersetzen und zu vermitteln. Es sei ganz wichtig, dass die Funktion des Dolmetschenden von einer gut ausgebildeten Person übernommen werde, die ihre Rolle gerade auch in Hinblick zum Thema Verschwiegenheit gut kenne, um entsprechend vermitteln zu könne.

Das PD unterstütze die Ausbildung mit jährlich 35'000 CHF. Hinzu komme ein Beitrag der anderen drei Kantone. Diejenigen, die die Ausbildung absolvieren, werden aufgrund ihres Wohn- oder Arbeitsorts quasi direkt vom jeweiligen Kanton finanziert. Mit 145'000 CHF finanziere das PD zudem die Vermittlung und Qualitätssicherung. Sie halten das Thema für extrem wichtig. Gerade im Gesundheitswesen könne eine falsche Übersetzung grosse Konsequenzen nach sich ziehen. Deswegen unterstütze das PD das interkulturelle Dolmetschen und Vermitteln finanziell. Die Berücksichtigung von kulturellem Hintergrund sei dabei für sie zentral.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission anerkennt, dass interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln im Gesundheitswesen für alle Beteiligten eine wichtige und zentrale Funktion übernimmt. Die Dolmetschenden und Vermittelnden ermöglichen nicht nur sprachliche Barrieren zwischen behandelnden Fachpersonen und fremdsprachigen Patient*innen zu überwinden, sie vermitteln auch Wissen und Informationen, das auf kulturellen – und möglicherweise auch religiösen – Aspekten beruht. Wie die Ausführungen der Petentschaft und der Vertretenden aus der Verwaltung gezeigt haben, erfolgt die Kommunikation innerhalb eines Dreiecks (Medizinisches Fachpersonal – Dolmetschende – Patient*innen). Für das medizinische Fachpersonal stellt die Kommunikation in diesem Dreieck eine Herausforderung dar, gerade auch im psychiatrischen Bereich. Die Petitionskommission interessiert sich in diesem Zusammenhang dafür,

ob dem medizinischen Fachpersonal entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten geboten werden und wie solche Weiterbildungen aussehen, respektive welche Aspekte diese umfassen.

Sowohl von den Vertretenden der Petentschaft sowie auch von jenen aus der Verwaltung wurde die derzeitige Regelung der Dolmetscherleistungen im ambulanten Bereich als ungenügend beschrieben. Auch der bereits erwähnte Anzug von Sarah Wyss und Konsorten betreffend „Dolmetscher*innen in der Gesundheitsversorgung“ (Geschäftsnummer: 19.5088) erbittet u. a. zu prüfen, wie Dolmetscherdienste im ambulanten Bereich geregelt und finanziert werden könnten. Auch die

Petitionskommission erkennt an diesem Punkt einen Handlungsbedarf. Sie bittet deshalb, den Regierungsrat, die Petition inklusive der zusätzlichen Frage zur Weiterbildung des medizinischen Fachpersonals zusammen mit dem Antrag von Sarah Wyss und Konsorten zu beantworten.

4. Antrag

Die Petitionskommission beantragt einstimmig dem Grossen Rat, die Petition zur abschliessenden Behandlung an die Regierung zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'T' followed by a long horizontal stroke.

Tonja Zürcher
Kommissionspräsidentin