



An den Grossen Rat

24.5495.02

GD/P245495

Basel, 26. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 25. Februar 2025

Schriftliche Anfrage Amina Trevisan betreffend «Dolmetschen im Gesundheitswesen»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Amina Trevisan dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die Migrant*innensession beider Basel 2024 hat intensiv über die Notwendigkeit von Dolmetschenden im Gesundheitswesen diskutiert und folgende Forderungen verabschiedet, die in diesem Anzug aufgenommen werden. Ein ähnlich lautender Vorstoss wird auch im Landrat des Kantons Basel-Landschaft eingereicht.

Wenn es um die Gesundheit geht, ist die Kommunikation zwischen medizinischem Fachpersonal und Patient*innen von elementarer Bedeutung. Für einen chancengleichen Zugang zu medizinischer Leistung und die Gewährleistung der Aufklärungs- und Informationspflicht, braucht es bei medizinischer Betreuung von Patient*innen mit wenig oder keinen Deutschkenntnissen interkulturelle Dolmetschende um eine Über-, Unter- oder Fehlversorgung und unnötige Kosten zu verhindern.

Aktuell lässt sich im Kanton Basel-Stadt leider noch immer eine grosse Versorgungslücke von interkulturellen Dolmetschenden, insbesondere im ambulanten Bereich feststellen. Besonders prekär ist die Situation nach wie vor bei hausärztlichen Praxen und Psychotherapien für Asylsuchende im Hausärzt*innen-Modell. Aufgrund der grossen finanziellen Probleme der Spitäler ist allerdings auch im stationären Bereich die Versorgung mit Dolmetschenden nicht ausreichend gesichert.

Professionelle Dolmetschende im Gesundheitswesen bringen erhebliche Vorteile. Eine Metastudie zeigt, dass die Nutzung professioneller Dolmetschenden, sei es persönlich, telefonisch oder per Video, zu den höchsten Zufriedenheitsraten bei Patient*innen und der effektivsten Kommunikation zwischen Patient*innen und Gesundheitsdienstleistenden führt, was am Ende bessere klinische Ergebnisse ergibt. Studien zeigen auch, dass die Länge der medizinischen Betreuung insgesamt kürzer ist und es zu weniger Rückfällen kommt.¹ Die Unterschiede sind so gross, dass die Gewinne durch eingesparte Kosten im Gesundheitswesen ohne Probleme die Kosten der Dolmetschenden übersteigen sollten.

In der Schweiz gibt es innovativen Ansätze, die als Vorbild dienen können. Der Kanton Graubünden verfügt beispielsweise über ein Finanzierungssystem, welches allen niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten im Kanton ermöglicht, Dolmetschende direkt bei einer Vermittlungsstelle zu organisieren, während der Kanton für die Kosten aufkommt. Das erfolgreiche Projekt «Trialog - Interkulturelles Dolmetschen in Arztpraxen» wird vom Gesundheitsamt und der Fachstelle Integration Graubünden Ko-finanziert.²

Bereits während der Migrant*innensession beider Basel 2019 wurde von der Arbeitsgruppe «Migration und Gesundheit» ein politischer Vorstoss zum Thema Verbesserung des Dolmetschdienstes in der Gesundheitsversorgung erarbeitet, damit dieser von Grossräti:innen in den Parlament eingebbracht wird. Im Regierungsratsbeschluss vom 4. Mai 2021 zum Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Dolmetscher/innen in der Gesundheitsversorgung» erkennt der Regierungsrat das grundsätzliche Problem und schreibt, dass er sich für eine sinnvolle Änderung auf nationaler Ebene einsetzt. Die

Gesundheits- und Sozialkommission schreibt in ihrem Beschluss vom 29. September 2022 zum Konzept und Ausgabenbericht «Ausbau der Massnahmen zugunsten der gesundheitlichen Chancengleichheit im Kanton Basel-Stadt», dass im Bereich der ambulanten ärztlichen Praxen das interkulturelle Dolmetschen weder etabliert noch finanziert ist. Gemäss Antrag der GSK soll von der neu einzusetzenden Projektleitungsstelle im Bereich Chancengleichheit darüber berichtet werden, wie ein solches Angebot sich langfristig organisieren und finanzieren lässt.» Das Problem liegt also schon länger auf dem Tisch. Leider wurde aber wenig bis nichts unternommen, um es zu lösen. Da auf nationaler Ebene keine Lösungen im Kontext fehlender Dolmetschenden in hausärztlichen Praxen vorgelegt werden, müssen diese somit auf kantonaler Ebene gefunden werden.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

- Was ist der aktuelle Stand in Bezug auf eine Ausarbeitung eines langfristigen und systematischen Angebots von interkulturellen Dolmetschenden im ambulanten Bereich?
- Welche/s Departement/e ist/sind zuständig für die Finanzierung von Dolmetschenden in ärztlichen Praxen und welche Rahmenbedingungen gibt es?
- Wie könnte das Angebot von interkulturellem Dolmetschen im ambulanten Bereich auf kantonaler Ebene systematisch ausgebaut werden?
- Welche neuen Lösungsansätze sind denkbar? Könnte der Kanton Graubünden als Vorbild fungieren?
- Wie könnten Vermittlungsdienste ihre Dolmetscherdienste noch niederschwelliger anbieten? Bei einem systematischen Ausbau dieses Angebots, wie hoch schätzt der Regierungsrat die Kosten?
- Bestehen sinnvolle Alternativen wie «Dolmetschende Apps»? Wie könnten diese eingesetzt werden?
- Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, das Video- und Telefon-Dolmetschen vermehrt zu fördern?

¹Heath M, Hvass AMF, Wejse CM (2023): Interpreter services and effect on healthcare - a systematic review of the impact of different types of interpreters on patient outcome. Journal of Migration and Health. 2023 Jan 24;7:100162. doi: 10.1016/j.jmh.2023.100162. PMID: 36816444; PMCID: PMC9932446. (<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36816444/>).

² Dolmetschende in Schweizer Haus- und Kinderarztpraxen. Studie im Auftrag von: Kollegium für Hausarztmedizin (KHM). 2017. (https://assets.ctfassets.net/fclxf7o732gj/5W9G0Kt9OM5lRblXI37Cg/1ce5b8c3b8f436a290c4686f2ef3ca88/20170824_Dolmetschende_d.pdf).

Amina Trevisan»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat anerkennt die Bedeutung von interkulturellem Dolmetschen für die Gewährleistung eines chancengerechten Zugangs zur Gesundheitsversorgung und zur Sicherstellung der Aufklärungs- und Informationspflicht. Kommunikation ist ein zentraler Bestandteil der medizinischen Betreuung und beeinflusst die Qualität der Behandlung sowie die Vermeidung von Fehlversorgungen und unnötigen Kosten.

Die Problematik des Dolmetschens wurde bereits im Jahr 2010 mit der Motion Metzger-Junco zur «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die einheitliche Regelung des Dolmetscherwesens an den Basler Gerichten und Behörden» (GR Nr. 10.5260) thematisiert. Der Kanton Basel-Stadt hat bereits zahlreiche Angebote und Massnahmen getroffen, um die damals entstandenen Lücken aufzufangen. Dolmetscherkosten oder die Diversifizierungen der Angestellten, die eine Mehrsprachigkeit in der Verwaltung sicherstellen können, wurden innerhalb des Kantons etabliert. Ebenfalls wurden auch schweizweit einzigartige Massnahmen entwickelt, um Betroffene beim Spracherwerb zu unterstützen (Gratis-Deutschkurse, Förderprogramme für Deutscherwerb, u.a.), so dass Personen, die einen dauerhaften Verbleib in der Schweiz planen, befähigt und unterstützt werden beim Ankommen am neuen Lebensort.

Während das Dolmetschen in den Spitätern und in der Verwaltung bereits gut etabliert ist, so treffen Personen, die der deutschen Sprache noch nicht mächtig sind, im weiteren Umfeld des Gesundheitswesens zuweilen auf Herausforderungen, die der Kanton nur bedingt steuern kann. Im ambulanten medizinischen Bereich kommen gemäss Art. 43 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) für die Leistungsabrechnung je nach Berufsgruppen verschiedene Tarifstrukturen zur Anwendung, welche jeweils zwischen den Krankenversicherern und den Leistungserbringern vereinbart werden (z.B. der Arzttarif TARMED, künftig TARDOC). Bisher wurden Dolmetscherdienstleistungen jedoch noch nicht in den ambulanten Tarifstrukturen abgebildet. Der Kanton hat hier einen begrenzten Handlungsspielraum und macht seinen Einfluss beispielsweise via die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) bestmöglich geltend. Der Regierungsrat sieht die Herausforderungen im ambulanten Bereich in Bezug auf das Dolmetscherwesen und agiert im Rahmen seines Handlungsspielraumes bereits, indem er erste Massnahmen umsetzt.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Was ist der aktuelle Stand in Bezug auf eine Ausarbeitung eines langfristigen und systematischen Angebots von interkulturellen Dolmetschenden im ambulanten Bereich?*

Der Regierungsrat hat bereits im Rahmen des Anzugs «Dolmetscher/innen in der Gesundheitsversorgung» von Sarah Wyss vom 5. Mai 2021 (GR Nr. 19.5088.02) das Problem erkannt und betont, dass eine nachhaltige Lösung nur auf nationaler Ebene erfolgen kann. Bislang konnte jedoch keine nationale Regelung erreicht werden, wie die Ablehnung der Motion «Finanzierung der Kosten für das Dolmetschen im Gesundheitswesen» von Ständerat Damian Müller am 14. März 2024 (23.3673) zeigt. Wie aus der Stellungnahme des Bundesrates zu dieser Motion zu entnehmen ist, können professionelle Dolmetscherdienste «als Teil der medizinischen Leistung betrachtet werden, wenn sie sich als einzige mögliche Lösung erweisen, da sie für die Durchführung einer medizinischen Untersuchung oder Behandlung sowie für deren therapeutischen Erfolg unerlässlich sind (medizinische Nebentätigkeit), wenn die Verständigung mit der versicherten Person zu schwierig ist, um ihre aufgeklärte Einwilligung zu einem medizinischen Eingriff zu erhalten und wenn die versicherte Person über keinen professionellen Dolmetscher oder keine professionelle Dolmetscherin verfügt.» Die Verrechnung von Dolmetscherleistungen im ambulanten Bereich muss in solchen Fällen zwischen den Leistungserbringern und den Versicherern geregelt werden und ist somit Sache der Tarifpartner und nicht Sache der Kantone. Der Bundesrat sagt deshalb, dass es dafür keiner Gesetzesänderung bedarf, sondern vielmehr einer einheitlichen Umsetzung durch die Tarifpartner.

Für Fälle, die nicht durch das Tarifsystem gedeckt sind, da sie nicht als notwendiger Bestandteil der medizinischen Behandlung gelten, gibt es keine übergeordneten Finanzierungsmechanismen. In diesen Fällen bietet das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirchen Schweiz (HEKS), namentlich die Vermittlungsstelle «HEKS Lingadukt», Dolmetschdienstleistungen an, die vom Kanton unterstützt werden. In der Praxis wird ausserdem bei einfachen Sachverhalten auf Dolmetschapps zurückgegriffen. Bei Personen im Asylwesen, die der Sozialhilfe angeschlossen sind, übernimmt die Sozialhilfe die Dolmetscherkosten für die Erbringung von medizinischen und therapeutischen Leistungen, wenn keine Alternative besteht. Dies betrifft insbesondere hausärztliche und psychotherapeutische Praxen.

Der Kanton Basel-Stadt kennt seit Jahrzehnten ein umfangreiches Deutschkursförderangebot sowie verschiedenen gezielte gesundheitsfördernde Massnahmen und Projekte zur Unterstützung von fremdsprachigen Personen im Kanton und hat dafür das Kantonale Integrationsprogramm (KIP) entwickelt und umgesetzt¹.

¹ Siehe Gleichstellung und Diversität – Fachstelle Integration und Antirassismus Kommunikation

Zur Unterstützung der Ankommenden und lokalen Personen hat der Kanton Basel-Stadt einzigartig in der Schweiz einen Gratis-Deutschkurs für alle Zuziehenden mit dauerhaftem Verbleib im kantonalen Integrationsgesetz verankert und seit 2015 realisiert. Des Weiteren gibt es ein umfangreiches Deutschkursförderangebot für Migrantinnen und Migranten, in welchem auch Personen aus sozial prekären Verhältnissen vergünstigte Kurse wahrnehmen können. Zudem bieten zahlreiche Firmen auf dem Platz Basel ihren Angestellten weitere Gratiskurse an. Personen aus prekären Verhältnissen, welche bei einem Jobverlust ungenügende Sprachkenntnisse aufweisen, erhalten im Rahmen der Arbeitsintegration weitere Kurse gutgesprochen und werden unterstützt. Das Deutschkursangebot des Kantons Basel-Stadt kennt auch zahlreiche Angebote für Eltern und Kinder, die es auch diesen ermöglicht, Kursangebote wahrzunehmen. Des Weiteren verfügt der Kanton Basel-Stadt über ein schweizweit bekanntes Angebot der Frühen Deutschförderung, die es Kindern und ihren Eltern mit Migrationshintergrund ermöglicht, von klein auf eine Deutschförderung wahrzunehmen (Frühe Deutschförderung, bspw. Programm «Mit Deutsch in den Kindergarten»). Auch sogenannte «Späteingereiste Jugendliche», sprich Personen, die erst in ihren Teens in die Schweiz einreisen, werden einerseits in der Schule für Brückenangebote und später, wenn nötig mit Förderprogrammen wie «GAP Casemanagement» oder «Enter» spezifisch ihren Bedürfnissen gerecht gefördert und auch beim Spracherwerb weiterhin zusätzlich unterstützt.

Personen aus dem Asylbereich erhalten ebenfalls eine umfangreiche Förderung der Sprach- und Arbeitsintegration entsprechend ihren Bedürfnissen und Potentialen. Der Bund beteiligt sich mit einer einmaligen Integrationspauschale von 18'000 Franken pro Person an den Kosten für die sprachliche, berufliche und soziale Integration der Geflüchteten.

Das Interkulturelle Dolmetschen wird im Kanton Basel-Stadt ebenfalls gefördert, indem das Aus- und Weiterbildungsprogramm MEL (Ausbildungen für interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln) der HEKS Geschäftsstelle beider Basel und die Qualitätssicherung der Vermittlungsstelle HEKS Linguadukt im Rahmen des KIP unterstützt werden².

Weitere kantonale Staatsbeitragsverhältnisse und Projekte im Gesundheitsbereich unterstützen mit informativen sowie präventiven und gesundheitsfördernden Eigenschaften fremdsprachige und vulnerable Personen mit Migrationshintergrund bei Gesundheitsfragen und sind teilweise spezifisch für diese Zielgruppe erarbeitet worden. Des Weiteren kennt der Kanton Basel-Stadt zahlreiche fest verankerte Förder- und Informationsangebote zu spezifischen Gesundheitsthemen für alle in Basel wohnhaften Personen, von denen auch Fremdsprachige profitieren und diese nutzen können (beispielsweise Suchtberatung, Präventionsangebote, Schulärztlicher Dienst und Schulzahnärztlicher Dienst).

Die Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) hat in ihrem Beschluss vom 29. September 2022 zum Konzept «Ausbau der Massnahmen zugunsten der gesundheitlichen Chancengleichheit» darauf hingewiesen, dass interkulturelles Dolmetschen im ambulanten Bereich weder etabliert noch finanziert ist. Im Rahmen des Programmkonzepts Chancengleichheit wurde der Regierungsrat beauftragt, bis 2026 zu berichten, wie ein solches Angebot langfristig organisiert und finanziert werden kann. Dafür sind 2025 folgende Massnahmen vorgesehen:

- Eine Befragung der niedergelassenen Hausärztinnen und Hausärzte, um Bedarf und Handhabung von Dolmetscherleistungen im ambulanten Bereich zu erheben;
- Eine Befragung bei den Niedergelassenen im psychotherapeutischen Bereich, um zu ermitteln, wie häufig Dolmetscherleistungen in Anspruch genommen werden;
- Ein Anlass im November 2025, an welchem mit Fachpersonen über Lösungen für den Hausarztbereich diskutiert werden soll.

² Staatsbeiträge im Rahmen des KIP für die Jahre 2024-2027 zur Unterstützung des Dolmetschen im Kanton Basel-Stadt: HEKS Linguadukt - Vermittlungsstelle für interkulturelles Dolmetschen 150'000 Franken p.a., Ausbildungsprogramm interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln HEKS MEL 50'000 Franken p.a.

Trotz des umfangreichen Unterstützungsangebots, der differenzierten und breit abgestützten Sprachförderung, den digitalen und mehrsprachigen Informationsangeboten sowie Dolmetscherangeboten kommt es vor, dass vulnerable Personen aus besonders prekären Verhältnissen aufgrund von Mehrfachproblematiken und Belastungen Mühe haben, sich im Alltag und bei einzelnen medizinischen Fragen zu verständigen. Des Weiteren benötigen gerade vulnerable Personen mit Migrationsbiografie und/oder Personen mit Fluchterfahrung aufgrund ihrer Lebensumstände oft länger für den Spracherwerb als Personen in der regulären Migration. Diese Zielgruppe hat einen zusätzlichen Förder- und Unterstützungsbedarf.

Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, eine differenzierte Prüfung dieser Problematik anzustreben und hat deshalb im Rahmen der Versorgungsfragen im ambulanten psychotherapeutischen Bereich bereits ein Projekt lanciert, dass sich mit dieser Frage auseinandersetzt. Wie bereits erwähnt, ist eine erneute Befragung der Hausärztinnen und Hausärzte im Rahmen des Programms Chancengleichheit geplant. Eine koordinierte, interdepartementale Prüfung ist aufgrund der Erkenntnisse aus den Befragungen angezeigt, gerade um den Bedarf und die Zielgruppe genauer zu eruieren, zu definieren und entsprechend wirksame Massnahmen zu entwickeln.

2. *Welche/s Departement/e ist/sind zuständig für die Finanzierung von Dolmetschenden in ärztlichen Praxen und welche Rahmenbedingungen gibt es?*

Die Verrechnung von professionellen Dolmetscherdiensten muss zwischen den Leistungserbringern und den Versicherern geregelt werden, sofern es sich dabei um einen notwendigen Bestandteil der medizinischen Behandlung im ambulanten Bereich handelt.

Für alle anderen Fälle, bei denen es sich nicht um einen notwendigen Bestandteil der medizinischen Behandlung handelt, gibt es keine vereinbarten Zuständigkeiten oder Finanzierungsstrukturen. In diesen Fällen kann auf die Dolmetscherdienste von HEKS zurückgegriffen werden.

3. *Wie könnte das Angebot von interkulturellem Dolmetschen im ambulanten Bereich auf kantonaler Ebene systematisch ausgebaut werden?*

Der Aufbau eines kantonalen Angebots erfordert zunächst Grundlagenarbeit, um Bedarf, Nutzung und bestehende Versorgungslücken zu erheben (siehe Antwort zu Frage 1). Geplante Erhebungen und Gespräche sollen zeigen, wie Dolmetscherleistungen aktuell in Anspruch genommen werden und welche Bedürfnisse bestehen. Erst auf der Basis einer fundierten und zahlenbasierten Bedarfsabklärung sowie einer gesamtheitlichen Betrachtung der Dolmetscherproblematik können mögliche Massnahmen und Modelle geprüft werden.

4. *Welche neuen Lösungsansätze sind denkbar? Könnte der Kanton Graubünden als Vorbild fungieren?*

Das Graubündner Projekt «Trialog – Interkulturelles Dolmetschen in Arztpraxen» ist eine von drei Bündner Massnahmen, um die Problematik der mangelnden Sprachkompetenz aufzufangen. Im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms hat der Kanton Graubünden das Telefondolmetschen, eine Lernplattform für Interkulturelles Vermitteln sowie das von der Antragstellerin erwähnte Projekt Trialog lanciert. Im Rahmen des KIP wird über das Projekt Trialog der Verbund für Interkulturelles Dolmetschen (im Graubünden ist das Interpret) unterstützt, so dass eine kostenreduzierte Leistung für Dritte angeboten werden kann. Weiter unterstützt der Kanton Graubünden im Rahmen des KIP Arztpraxen und kommt bei Bedarf für Interkulturelle Dolmetschende auf. Ergänzend dazu wird das Telefondolmetschen benutzt.

Die Ansätze anderer Kantone, wie beispielsweise das Projekt «Trialog» in Graubünden, können möglicherweise als Vorbild dienen. Dennoch muss ein kantonales Angebot im Kanton Basel-Stadt

an den lokalen Bedarf angepasst werden. Ein Blick auf bewährte Modelle kann wertvolle Erkenntnisse liefern. Auch hierfür ist jedoch zuerst eine Bedarfsabklärung erforderlich, um die notwendigen Anpassungen an die Bedingungen im Kanton Basel-Stadt zu ermöglichen.

Neben der Förderung des Interkulturellen Dolmetschen kennt der Kanton Basel-Stadt ein umfangreiches Informations- und Präventionsangebot im Gesundheits- und Integrationsbereich, das auf vulnerable und fremdsprachige Personen ausgerichtet ist oder von diesen genutzt werden kann (vgl. dazu Antwort zur Frage 1). Ergänzend zu den diversen Angeboten im Kanton Basel-Stadt ist zu bemerken, dass viele Hausärztinnen und Hausärzte ihre Versorgung bereit mehrsprachig anbieten und auch in den Spitäler mit Übersetzenden und dem Telefondolmetschen gearbeitet wird.

5. *Wie könnten Vermittlungsdienste ihre Dolmetscherdienste noch niederschwelliger anbieten? Bei einem systematischen Ausbau dieses Angebots, wie hoch schätzt der Regierungsrat die Kosten?*

Die Kosten hängen stark vom Bedarf ab, der derzeit nicht abschätzbar ist. Eine fundierte Bedarfsanalyse, wie sie für 2025 geplant ist, wird die Grundlage für eine verlässliche Kostenschätzung liefern.

6. *Bestehen sinnvolle Alternativen wie «Dolmetschende Apps»? Wie könnten diese eingesetzt werden?*

Dolmetscher- oder Übersetzungs-Apps und digitale Tools können eine sinnvolle Ergänzung zu bestehenden Dolmetscherdiensten darstellen oder diese ersetzen, insbesondere wenn ein rascher oder niederschwelliger Zugang zu Dolmetscherleistungen notwendig ist. Trotz bestehender Herausforderungen (u.a. Fragen zum Datenschutz, Haftungsfragen, technischen Voraussetzungen sowie kulturelle Sensibilität), zeigen erste Pilotversuche, dass digitale Lösungen vielversprechend und zukunftsweisend sein können für die Problematik der interkulturellen Verständigung. Erfahrungen aus der Verwaltung (u.a. aus dem Bereich Rettung, Polizei sowie dem Gesundheitsdepartment) und auch aus dem NPO-Bereich zeigen das grosse Potenzial, welche Apps und digitale Lösungen bieten. Die zuständigen Fachpersonen sind bestrebt, digitale Lösungen weiter zu prüfen und zu testen.

7. *Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, das Video- und Telefon-Dolmetschen vermehrt zu fördern?*

Die Förderung von Video- und Telefon-Dolmetschen ist denkbar, sofern ein klarer Bedarf und Mehrwert nachgewiesen werden kann. Die geplante Bedarfsanalyse wird hierzu weitere Erkenntnisse liefern.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin