

Sitzung vom 14. Dezember 2016

1237. Postulat (Interkulturelles Dolmetschen in der psychiatrischen Versorgung)

Die Kantonsrätinnen Karin Fehr Thoma, Uster, und Isabel Bartal, Zürich, haben am 26. September 2016 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie dank des Zugangs zum interkulturellen Dolmetschen die Leistungen in der psychiatrischen Versorgung effizienter und effektiver erbracht werden können. Er soll insbesondere aufzeigen, wie den entsprechenden Leistungserbringern die Abrechnung der Kosten für die Dolmetschleistungen ermöglicht werden kann.

Begründung:

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) nimmt sich seit den 1990er Jahren dem Themenfeld Migration und Gesundheit an. Dabei hat sich gezeigt, dass die gesundheitliche Situation der Migrationsbevölkerung in verschiedenen Bereichen, u. a. auch im Bereich der psychischen Gesundheit, deutlich schlechter ist als diejenige der Schweizer Bevölkerung.

Bei Flüchtlingen, die in ihren Heimatländern und auf der Flucht häufig traumatische Erfahrungen wie bewaffnete Konflikte, Gewalt, Folter und Vergewaltigungen erlebt haben, leidet gemäss internationalen Studien rund die Hälfte unter psychischen Erkrankungen.

Bund und Kantone haben in den vergangenen Jahren Anstrengungen zur Verbesserung des Behandlungsangebotes für diese besonders vulnerable Zielgruppe unternommen. Dabei zeigt sich, dass aufgrund fehlender oder (noch) nicht ausreichender Sprachkenntnisse die Kommunikation zwischen Gesundheitsfachpersonen und diesen Patientinnen und Patienten erschwert ist. Mit dem Beizug von interkulturell Dolmetschenden werden die Qualität der Information und Behandlung verbessert und unnötige Abklärungen, Fehldiagnosen und -behandlungen vermieden. Aus diesem Grunde wurden in der Schweiz verschiedene Vermittlungsstellen für interkulturelles Dolmetschen aufgebaut und eine Ausbildung für interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln geschaffen.

Im Kanton Zürich ist die Frage der Finanzierung der Kosten dieser Dolmetscherdienste bis heute ungelöst. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat den kantonalen Gesundheitsdepartementen bereits 2010 empfohlen, den

Zugang zum interkulturellen Übersetzen im Gesundheitsbereich zu fördern. Qualifizierte Übersetzungsleistungen sind gemäss GDK von öffentlichem Interesse.

Die Bekanntmachung und bedarfsgerechte Nutzung des interkulturellen Dolmetschens ist eines der strategischen Ziele des Zürcher kantonalen Integrationsprogramms 2014–2017. Der Kanton deklariert darin, dass er die Möglichkeit der Kostenübernahme für Dolmetschleistungen für bestimmte Gruppen in Spitälern langfristig zu prüfen und auch in den Bereichen Bildung und Soziales eine analoge Regelung anzustreben gedenkt.

Aufgrund der gehäuften psychischen Erkrankungen von Flüchtlingen ist die Sicherstellung der Kostenübernahme der Dolmetschleistungen durch den Kanton in der (teil-)stationären und ambulanten psychiatrischen Versorgung mit höchster Priorität anzugehen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Karin Fehr Thoma, Uster, und Isabel Bartal, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Ausgangslage

Die Notwendigkeit einer ausreichenden sprachlichen Verständigung zwischen Patientin und Patient einerseits und medizinischem Personal andererseits ist unbestritten, ist sie doch eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Behandlung. Die genaue Schilderung von Symptomen und Beschwerden durch die Patientin oder den Patienten trägt dazu ebenso bei wie die Aufklärung über die Erkenntnisse aus der Untersuchung, über die geplanten Behandlungsmassnahmen und die mit ihnen verbundenen Chancen und Risiken durch die Ärztin oder den Arzt bzw. die Therapeutin oder den Therapeuten. Dies gilt in besonderem Mass für die Psychiatrie, die Psychotherapie und die psychiatrische Pflege, deren wichtigstes Werkzeug das Gespräch ist.

Die psychiatrischen Versorgungseinrichtungen im Kanton Zürich behandeln und betreuen regelmässig Patientinnen und Patienten, die der deutschen Sprache nicht oder nur wenig mächtig sind. Betroffen sind vorwiegend Personen mit Migrationshintergrund. Genaue Zahlen über die Sprachkenntnisse der Patientinnen und Patienten der psychiatrischen Kliniken im Kanton Zürich sind nicht verfügbar. Fachpersonen aus der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) sprechen jedoch von einem

erheblichen Anteil an Menschen, die sich in keiner der Landessprachen und auch nicht auf Englisch ausreichend verständigen können. Dabei gilt es zu bedenken, dass einfache umgangssprachliche Kenntnisse, wie sie für die Alltagsbewältigung genügen, im Kontext medizinischer Behandlungen meist nicht ausreichen, vor allem in der Psychiatrie. Hinzu kommt, dass viele Patientinnen und Patienten aus fremden Kulturkreisen stammen, sodass die Übersetzung vertiefte Kenntnisse in beiden Kulturen – der angestammten und der hiesigen – voraussetzt. Denn gerade im Gesundheitsbereich spielt die Kultur eine grosse Rolle, da sie das Verhalten eines Menschen zu einem grossen Teil beeinflusst. Deshalb spricht man hier von interkulturellem Dolmetschen, im Gegensatz zum «einfachen» Dolmetschen, bei dem es bloss um die wortgetreue Übersetzung geht.

Die psychiatrischen Kliniken behelfen sich heute auf verschiedene Weise: Verfügt der Betrieb über eine medizinische Fachperson, die der entsprechenden Fremdsprache selber mächtig ist, so kann die Behandlung in dieser Sprache erfolgen. Dieses Vorgehen wird meist als die beste Lösung angesehen, weil die Vertraulichkeit des psychiatrisch-psychotherapeutischen Gespräches zwischen Patientin oder Patient und Ärztin oder Arzt grundsätzlich erhalten bleibt. Die Patientinnen und Patienten sind in den Eins-zu-eins-Situationen weniger beschämt und gehemmt, auch sensible Themen anzusprechen, und die Kommunikation ist im Vergleich zum Gespräch im Beisein einer Übersetzungsperson weniger anfällig für Missverständnisse.

Wenn aber die Möglichkeit der Behandlung durch eine fremdsprachige Fachperson nicht besteht, muss die Gesprächssituation zwangsläufig um eine übersetzende Person erweitert werden. Das Beiziehen von sprachkundigen Familienangehörigen oder Bekannten für Dolmetscherdienste kann eine Lösung darstellen, vor allem wenn es sich für die Patientin oder den Patienten um eine Person des Vertrauens handelt. Viele Patientinnen und Patienten ziehen eine solche Übersetzung durch Angehörige und Bekannte dem Beizug einer professionellen Dolmetscherin oder eines professionellen Dolmetschers vor und bringen von sich aus jemanden mit.

Häufig aber sind solche sprachkundige Angehörige oder Bekannte nicht verfügbar oder die Patientinnen und Patienten sind zu gehemmt, über ihre Probleme in Gegenwart von ihnen persönlich bekannten Personen zu sprechen. In diesen Fällen ist die Inanspruchnahme professioneller Dolmetscherdienstleistungen unumgänglich.

B. Rechtliche Gesichtspunkte

Die Schweizer Rechtsordnung kennt kein allgemeines «Recht auf Übersetzung». Gestützt auf Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101; Anspruch auf rechtliches Gehör) wird jedoch in den meisten gerichtlichen und administrativen Verfahren von Staates wegen eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher zur Verfügung gestellt. Am klarsten verankert ist der Anspruch auf Übersetzungsleistungen in Strafverfahren und insbesondere bei Freiheitsentzug (Art. 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 BV).

Im Gesundheitsbereich ist die Gesetzeslage weniger eindeutig. Immerhin verpflichtet die Bundesverfassung in Art. 117a Abs. 1 Bund und Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung von hoher Qualität zu sorgen. Auch die Kantonsverfassung (KV, LS 101) auferlegt dem Kanton und den Gemeinden die Pflicht, für eine ausreichende und wirtschaftlich tragbare Gesundheitsversorgung zu sorgen (Art. 113 Abs. 1). Das Patientinnen- und Patientengesetz (LS 813.13) schreibt in § 13 Abs. 1 ausdrücklich vor, dass die ärztliche Aufklärung über eine medizinische Behandlung mit allen Angaben, die dazu gehören (Vor- und Nachteile, Risiken, Alternativen, Verlauf usw.), in «verständlicher Form» zu erfolgen hat.

Daraus kann abgeleitet werden, dass die Sicherstellung der genügenden sprachlichen Verständigung der behandelnden Medizinalperson obliegt. Bei einem Beizug Dritter für Übersetzungsdienste ist zudem sicherzustellen, dass das Patientengeheimnis gewahrt bleibt.

C. Finanzierung

Die Übersetzungsdienstleistungen im Gesundheitsbereich werden von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) nicht erstattet (bestätigt vom Bundesgericht im Urteil K 138/01 vom 31. Dezember 2002). Sie werden heute ohne klare gesetzliche Grundlage von verschiedenen, teils öffentlichen, teils privaten Akteurinnen und Akteuren des Gesundheits- und Sozialsystems getragen. Zwei parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene mit dem Anliegen, die Finanzierung des interkulturellen Übersetzens durch eine Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG, SR 832.10) gesamtschweizerisch zu regeln, wurden 2008 abgelehnt.

Die GDK hat 2010 eine Empfehlung an die Kantone abgegeben, qualifizierte Übersetzungsdienstleistungen als Dienstleistungen von öffentlichem Interesse in die Leistungsvereinbarungen mit den Spitälern aufzunehmen. Die meisten Kantone richten heute dennoch keine Subventionen für Übersetzungsleistungen im Gesundheitsbereich aus. Bei einer Umfrage des BAG gaben 2013 nur 6 von 74 antwortenden Spitälern an,

dass eine entsprechende Finanzierung im Leistungsauftrag der kantonalen Gesundheitsdirektion verankert sei. Es handelte sich dabei um Spitäler aus den Kantonen Zug, Waadt, Uri, Bern und Solothurn.

Der Kanton Zürich entrichtet keine Subventionen für Übersetzungsleistungen in den Spitälern und Kliniken. Dennoch ziehen sowohl die kantonalen als auch die selbstständigen psychiatrischen Kliniken im Kanton Zürich regelmässig professionelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher bei. Die Kliniken tragen die Übersetzungskosten in der Regel selber. Gemäss Angaben der Psychiatrischen Universitätsklinik (PUK) beliefen sich die Kosten für Übersetzungsleistungen im Rahmen von Behandlungen 2015 auf knapp Fr. 200 000, wovon etwa Fr. 113 000 auf die Erwachsenen- und Fr. 85 000 auf die Kinder- und Jugendpsychiatrie entfielen. Für 2016 werden insgesamt Kosten von rund Fr. 230 000 erwartet, wovon Fr. 140 000 in der Erwachsenen- und Fr. 90 000 auf die Kinder- und Jugendpsychiatrie entfallen.

D. Bundesweite Lösung notwendig

Die Finanzierungsschwierigkeiten für die Kosten von Dolmetscherdienstleistungen können entweder auf kantonaler Ebene oder auf Bundesebene angegangen werden. Auf kantonaler Ebene besteht die Möglichkeit, Übersetzungsleistungen mittels Subventionen abzugelten – entweder gestützt auf eine besondere, noch zu schaffende Gesetzesnorm oder durch eine Ergänzung des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, LS 813.20). Dies ist allerdings keine sinnvolle Lösung, da das Problem damit auf der falschen Ebene angegangen würde. Die Finanzierung von Übersetzungsleistungen ist kein kantonales Problem, nur schon wegen der freien Spitalwahl: Zu denken ist beispielsweise an ausserkantonale wohnhafte Patientinnen und Patienten, die in einer Zürcher Einrichtung behandelt werden. Die anfallenden Übersetzerkosten sollten über Tarife abgegolten werden und nicht über Subventionen, von denen auch ausserkantonale Patientinnen und Patienten profitierten. Sämtliche Kantone sind diesbezüglich von den gleichen Fragestellungen betroffen, weshalb sich eine bundesrechtliche Lösung – über eine Ergänzung des Krankenversicherungsgesetzes – aufdrängt.

Eine ausreichende sprachliche Verständigung zwischen Patientin und Patient einerseits und medizinischem Personal andererseits ist – gerade in der Psychiatrie – unbedingt notwendig. Übersetzungsleistungen sind bei fremdsprachigen Patientinnen und Patienten das Werkzeug dafür, um die ärztlichen Leistungen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich erbringen zu können, was nach Art. 32 Abs. 1 KVG Voraussetzung für die Kostenübernahme durch die OKP ist. Übersetzungsdienste sind daher – dort

wo sie unerlässlich sind – Teil der medizinischen Behandlung, ähnlich wie Pflegedienste. Sie sollten daher als KVG-Pflichtleistung abgerechnet werden können. Damit werden auch die Versicherer an der Finanzierung beteiligt, was sachgerecht ist.

Der Bund hat das Problem erkannt. Das BAG hat das «Nationale Programm Migration und Gesundheit» eingeführt. Dort wird interkulturelles Dolmetschen im Gesundheitsbereich mit verschiedenen Massnahmen gefördert. Dazu gehören der Nationale Telefondolmetschdienst, das Kompetenzzentrum für interkulturelles Dolmetschen und die Unterstützung von Institutionen, die Weiterbildungen im Bereich interkulturelles Dolmetschen im Gesundheitsbereich anbieten. Der Bundesrat hat das Programm bis 2017 verlängert. Es löst allerdings das grundlegende Problem der Finanzierung nicht. Deshalb wird sich der Kanton Zürich auf Ebene der GDK für eine Revision des KVG einsetzen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, das Postulat KR-Nr. 301/2016 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi