

Beschluss Nr. 256/2024
Schwyz, 9. April 2024 / ju

Postulat P 16/23: Auswirkung der Zuwanderer auf das kantonale Gesundheitssystem untersuchen
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 9. Oktober 2023 haben Kantonsrat Samuel Lütolf und Roman Bürgi folgendes Postulat eingereicht:

«Am 13. Juni hat der Regierungsrat die Interpellation I 5/23: Auswirkung der Zuwanderer auf das kantonale Gesundheitssystem beantwortet. Hierbei konnten praktisch keine der aufgeworfenen Fragen beantwortet werden. Der Regierungsrat begründete dies damit, dass die entsprechenden Daten nicht vorliegen würden.

Trotzdem weist der Regierungsrat darauf hin, dass eine gesamtschweizerische Untersuchung aus dem Jahr 2017 gezeigt hat, dass Notfallstationen von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund häufiger beansprucht werden. Angesicht der jährlich massiv ansteigenden Gesundheitskosten ist es daher angezeigt, potenzielle Kostentreiber im Gesundheitswesen gründlich zu untersuchen.

Aus diesem Grund möchten wir den Regierungsrat bitten die nachfolgenden Daten zu erheben und dem Kantonsrat entsprechend vorzulegen:

- 1. Anzahl der Personen mit Asylstatus die jährlich im Kanton Schwyz behandelt werden oder medizinische Dienstleistungen beziehen sowie die damit zusammenhängenden Kosten.*
- 2. Ausländeranteil bei den Patienten in den Notfallstationen im Kanton Schwyz.*
- 3. Höhe der Kosten für die Leistungen von Notfallstationen, welche von Personen mit Migrationshintergrund beansprucht werden, im Verhältnis zu den Kosten für Leistungen, welche von Personen ohne Migrationshintergrund beansprucht werden.*

Im Rahmen der Beantwortung des Postulates bitten wir den Regierungsrat spezifisch darzulegen, welche Informationen und Daten bereits vorhanden sind und wie eine Erhebung der gewünschten Informationen getätigt würde.

Wir danken dem Regierungsrat freundlich für die Aufnahme des Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Im Postulat wird die Erhebung von Daten für drei unterschiedliche Bevölkerungsgruppen gefordert: Personen mit Asylstatus, Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund. Gemäss der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) befanden sich im Jahr 2022 im Kanton Schwyz 1461 Personen mit Anwesenheitsbewilligung *Asylsuchender (N)*, *Schutzbedürftiger (S)* oder ohne Zuteilung. Dies entspricht einem Anteil von 0.9 % der ständigen und nichtständigen Wohnbevölkerung des Kantons Schwyz von 166 920 Personen zum selben Zeitpunkt. Die Gruppe der Ausländer in der ständigen und nichtständigen Wohnbevölkerung ist mit 23.8 % und 39 800 Personen wesentlich grösser. Der Anteil der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren mit Migrationshintergrund im Kanton Schwyz liegt gemäss der Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) bei 31.8 % beziehungsweise 44 239 Personen.

Für die Gruppe der Asylsuchenden wird die Erhebung sämtlicher medizinischer Dienstleistungen und der damit verbundenen Kosten im Kanton Schwyz gefordert. Erhoben werden soll zudem der Ausländeranteil auf den Notfallstationen im Kanton Schwyz. Für die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund sollen die Kosten von Leistungen auf den Notfallstationen im Kanton Schwyz erhoben und mit jenen der Personen ohne Migrationshintergrund verglichen werden.

Die Leistungserbringer und deren Verbände, die Versicherer und deren Verbände sowie die Organisation nach Art. 47a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) sind verpflichtet, den Kantonsregierungen oder dem Bundesrat auf Verlangen die Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben gemäss Art. 43 Abs. 5 und 5^{bis}, Art. 46 Abs. 4 und Art. 47 KVG notwendig sind, kostenlos bekannt zu geben (Art. 47b Abs. 1 KVG). Welche Daten diese Verpflichtung umfasst, ist in Art. 59f der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (SR 832.102, KVV) geregelt. Angaben zur Nationalität, zum Aufenthaltsstatus oder eines Migrationshintergrunds sind nicht vorgesehen.

Die Spitäler sind zudem verpflichtet, der Organisation, welche für die Tarifstrukturen im stationären Bereich zuständig ist, Kosten- und Leistungsdaten abzuliefern (Art. 49 Abs. 2 KVG). Weiter erfassen sie Daten, welche zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, für Betriebsvergleiche, die Tarifierung und für die Spitalplanung notwendig sind (Art. 49 Abs. 7 KVG). Unter anderem aufgrund dieser nationalen gesetzlichen Grundlagen werden die *Medizinische Statistik der Krankenhäuser* (MS, Daten zu den stationären Aufenthalten) und die *Patientendaten Spitalambulant* (PSA, Daten zu den ambulanten Behandlungen) in den Spitälern erhoben. In beiden Datensätzen wird die Nationalität der behandelten Personen erfasst, nicht jedoch der Aufenthaltsstatus oder ein Migrationshintergrund. Diese Daten stehen den Kantonen zu Planungszwecken zur Verfügung. Auswertungen wie die geforderten müssen durch den Kanton Schwyz beim Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan) kostenpflichtig bestellt werden.

Bei Listenspitälern kann aufgrund von § 12 des Spitalgesetzes vom 19. November 2014 (SpitG, SRSZ 574.110) die zuständige kantonale Stelle im Kanton Schwyz weiter kostenlos Daten einverlangen, sofern diese für die Sicherstellung der Spitalversorgung benötigt werden. Basierend auf § 6 Abs. 2 SpitG kann mit den Spitälern mit Leistungsaufträgen vom Kanton Schwyz im Rahmen einer Leistungsvereinbarung zudem die Lieferung und Erhebung von Daten vereinbart werden.

2.2 Erhebungsmöglichkeiten

Nachfolgend wird erläutert, wie eine gemäss Postulat geforderte Erhebung für die jeweilige Personengruppe aussehen könnte und wie diese hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zu beurteilen ist.

1. Anzahl der Personen mit Asylstatus die jährlich im Kanton Schwyz behandelt werden oder medizinische Dienstleistungen beziehen sowie die damit zusammenhängenden Kosten.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 KVG muss sich jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz für Krankenpflege versichern. Dies gilt ebenfalls für Asylsuchende. Allerdings können die Kantone und Gemeinden die Wahl der Krankenkassen sowie der Ärzte und Spitäler einschränken, und ein grosser Teil der Asylsuchenden ist aufgrund eines Leistungsvertrags mit dem Bund bei der CSS versichert (Handbuch für Asylsozialhilfe 2022 des Volkswirtschaftsdepartements Kanton Schwyz). Unter anderem aufgrund dieser besonderen Konstellationen werden womöglich bei gewissen Versicherern Daten zum Aufenthaltsstatus der behandelten Patienten erhoben. In den gesammelten Daten der Krankenversicherer bei der SASIS AG sind hingegen keine Informationen zum Aufenthaltsstatus vorhanden. Ebenso wenig werden entsprechende Daten von den Spitälern standardmässig erhoben.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) konnte aufgrund von CSS-Daten, welche seit Juni 2019 alle Personen in den Bundesasylzentren für die Krankenpflege versichert, eine Auswertung auf Bundesebene erstellen lassen, welche auf der Webseite des «Beobachters» am 29. Juni 2023 veröffentlicht wurde. Die Auswertung ergab für Asylsuchende für die Jahre 2020 und 2021 27 % respektive 23 % höhere Kosten als für die übrige Bevölkerung. Im Jahr 2022 waren die Kosten jedoch 4 % tiefer. Da insbesondere in der Zeit nach der Ankunft in der Schweiz medizinische Behandlungen inklusive Massnahmen zur Eindämmung von übertragbaren Krankheiten nötig sind, dürften die Kosten nach dieser Zeit eher tiefer ausfallen.

Ausgehend von der Auswertung des SEM und der Tatsache, dass in der Zeit nach der Ankunft mit erhöhten medizinischen Kosten zu rechnen ist, welche sich danach reduzieren, kann davon ausgegangen werden, dass die Gesundheitskosten für Asylsuchende sich mittelfristig nur unwesentlich unterscheiden von jenen für die restliche Bevölkerung im Kanton Schwyz. Zudem ist der Anteil Asylsuchende an der Bevölkerung mit 0.9 % gering. Daten zum Asylstatus werden gegenwärtig weder im praxisambulanten Bereich noch in den Spitälern standardmässig erhoben. Auswertungen über die Versicherungen wären vielleicht möglich. Wissenschaftliche Untersuchungen basierend auf Stichproben wären ebenfalls denkbar. Angesichts des geringen Bevölkerungsanteils und der bestehenden Auswertung, welche keine besonders hohen Ausgaben für diese Bevölkerungsgruppe erwarten lässt, übersteigen die Kosten einer Erhebung oder Auswertung zu den Asylsuchenden den Nutzen bei weitem.

2. Ausländeranteil bei den Patienten in den Notfallstationen im Kanton Schwyz.

Sowohl die Kosten als auch die Anzahl Patienten und Einweisungen auf den Notfallstationen im ambulanten Bereich können durch das Obsan in den PSA ermittelt und ausgewertet werden. Eine Auswertung der stationären Fälle, welche als Notfall eingetreten sind, wäre ebenfalls möglich. Die Kosten letzterer sind jedoch nicht gesondert dem Notfall zuzuordnen, und es ist nicht klar, ob die Patienten im Notfall behandelt wurden oder direkt auf der entsprechenden Abteilung.

Wie eine Studie zur Gesundheit der Migrationsbevölkerung in der gesamten Schweiz aus dem Jahr 2020 vom Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG zeigte, werden Leistungen in Notfallstationen von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund häufiger beansprucht. Die Studie beruht auf den Ergebnissen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017, einer Stichprobenerhebung zum Gesundheitszustand der Bevölkerung durch das BFS. Der Befund gilt sowohl für Migranten der 1. als auch der 2. Generation, im ersten Fall handelt es sich insbesondere auch um Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Somit ist ein höherer Ausländeranteil auf den Notfallstationen als in der Gesamtbevölkerung der Schweiz zum Erhebungszeitpunkt aus der zitierten Studie abzuleiten. Es ist sehr wahrscheinlich, dass dies aktuell noch gilt und der Kanton Schwyz keine Ausnahme bildet.

Durch eine Auswertung der PSA durch das Obsan könnten für den Kanton Schwyz die Unterschiede in der Inanspruchnahme der Notfallstationen durch die ausländische Bevölkerung im Vergleich zu den Schweizer Staatsbürgern genauer beziffert werden.

3. *Höhe der Kosten für die Leistungen von Notfallstationen, welche von Personen mit Migrationshintergrund beansprucht werden, im Verhältnis zu den Kosten für Leistungen, welche von Personen ohne Migrationshintergrund beansprucht werden.*

Daten zum Migrationshintergrund werden in den Spitälern nicht standardmässig erhoben. Eine zusätzliche Erhebung im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Spitälern kann der Kanton nur verlangen, wenn dies zur Erfüllung der kantonalen Aufgaben im Rahmen des KVG oder zur Sicherstellung der Spitalversorgung nötig ist. Erhebungen im Rahmen von wissenschaftlichen Studien und auf Stichprobenbasis wären denkbar.

Angesichts des Umstandes, dass die gewünschten Daten für den Grossteil der Personen mit Migrationshintergrund verfügbar sind, nämlich für die Ausländer, ist der zusätzliche Nutzen aufwändiger Erhebungen zum Migrationshintergrund fragwürdig. Weiter sei auf die obigen Erörterungen zur Studie des BASS verwiesen.

2.3 Fazit / Haltung des Regierungsrates

Zur 1. Erhebungsforderung:

Der Anteil der Asylsuchenden an der Bevölkerung im Kanton Schwyz ist mit 0.9 % eher gering, und eine bestehende Auswertung des SEM lässt darauf schliessen, dass die Gesundheitskosten von Asylsuchenden nicht stark von jenen der restlichen Bevölkerung abweichen. Entsprechend sind nur geringe Auswirkungen der Asylsuchenden auf die gesamten Gesundheitskosten im Kanton Schwyz zu erwarten. Der Aufwand, der sich durch Datenerhebungen speziell zu diesem Zweck ergibt, steht somit in keinem Verhältnis zum Nutzen.

Zur 2. Erhebungsforderung:

Aufgrund bestehender Daten des Bundes lässt sich der Ausländeranteil auf dem Notfall ermitteln. Eine Auswertung dieser Daten würde grössere Kosten auslösen. Aufgrund bestehender Analysen ist bekannt, dass gewisse Bevölkerungsgruppen wie die ausländische Wohnbevölkerung die Notfallstationen vermehrt beanspruchen. Eine spezifische Auswertung für den Kanton Schwyz generiert kaum zusätzlichen Nutzen und ist angesichts der Kosten nicht sinnvoll.

Zur 3. Erhebungsforderung:

Ein Migrationshintergrund wird im Gegensatz zu der Nationalität der Patienten in den Spitälern nicht standardmässig erhoben. Der zusätzliche Nutzen einer aufwändigen Erhebung dieser Angabe mit zusätzlichen Kosten und administrativem Aufwand erachtet der Regierungsrat als nicht verhältnismässig.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 16/23 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

