

Situationsanalyse der kantonalen Gesundheitsberichterstattung mit Fokus Migranten/-innen und sozial benachteiligte Gruppen

Hanspeter Stamm und Markus Lamprecht
unter Mitarbeit von Marco Gsponer
Lamprecht und Stamm Sozialforschung und Beratung AG

September 2013

Zusammenfassung

Ausgangslage

Verschiedene Studien zeigen einen engen Zusammenhang zwischen Migrationshintergrund und sozialer Benachteiligung einerseits und gesundheitlichen Risiken und Belastungen andererseits. Mit Blick auf eine bedarfsgerechte Prävention und Gesundheitsversorgung sind daher differenzierte Kenntnisse darüber wünschenswert, welche Teile der Migrations- und sozial weniger privilegierten Bevölkerung in besonderem Masse von gesundheitlichen Problemen betroffen sind.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Sommer 2013 eine Situationsanalyse der Gesundheitsberichterstattung in den Schweizer Kantonen in Auftrag gegeben. Dabei sollte insbesondere untersucht werden, ob und wie die Themen Migration und soziale Benachteiligung in den kantonalen Gesundheitsberichten behandelt werden. Konkret standen die drei folgenden Fragenblöcke im Zentrum der Untersuchung:

- 1) Wie wird in den Kantonen über die Gesundheit der Bevölkerung berichtet? Auf welchen konzeptionellen und gesetzgeberischen Grundlagen basiert die Gesundheitsberichterstattung und welches sind die wichtigsten Datenquellen?
- 2) Welchen Stellenwert haben die Themen Migration und soziale Benachteiligung in der Gesundheitsberichterstattung? Wie wird über diese Themen berichtet?
- 3) Welches sind die Perspektiven der kantonalen Gesundheitsberichterstattung? Welche Verbesserungen mit Blick auf die Themen Migration und soziale Benachteiligung sind geplant, wünschenswert und realistisch?

Vorgehensweise

Um diese Fragen zu beantworten, wurde ein zweiteiliges Vorgehen gewählt. In einem ersten Schritt wurde eine Literatur- und Internetrecherche durchgeführt, in deren Rahmen die Beiträge zur kantonalen Berichterstattung gesammelt und auf die Behandlung der Themen Migration und soziale Benachteiligung gesichtet wurden.

Der zweite Untersuchungsschritt umfasste die Befragung von Personen, die in den Kantonen mit der Gesundheitsberichterstattung betraut sind bzw. die Situation in ihrem Kanton gut kennen. In Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan) wurde in jedem Kanton eine Auskunftsperson ausgewählt, die per E-Mail einen kurzen Fragebogen erhielt. Die Fragen

wurden von 18 Kantonen schriftlich und von vier Kantonen in einem telefonischen Gespräch beantwortet; die übrigen vier Kantone nahmen nicht an der Befragung teil.

Befunde

Die Resultate der Recherche und Befragung sind auf den ersten Blick ernüchternd. Zwar verfügt eine Mehrheit von 22 Kantonen über eine minimale Gesundheitsberichterstattung, doch nur in zwölf Kantonen kann von systematischen und regelmässigen Anstrengungen gesprochen werden. Von besonderer Bedeutung ist hier das Obsan, das in der Vergangenheit für verschiedene Kantone grössere Gesundheitsberichte erstellt hat und dies auch in Zukunft tun wird. Weder Migration noch soziale Benachteiligungen werden im Rahmen dieser und anderer Gesundheitsberichte jedoch breit thematisiert. Wenn überhaupt, wird in der Regel nur der Unterschied zwischen "Schweizer/innen" und "Ausländer/innen" dargestellt, während mit Blick auf soziale Benachteiligungen stellenweise Bildungs- und Einkommensdifferenzen diskutiert werden.

Der Hauptgrund für diesen Befund ist die fehlende bzw. ungenügende Datenbasis. Aus organisatorischen und Kostengründen ist es in der Regel nicht möglich, grössere Datenerhebungen zu Gesundheitsthemen auf der kantonalen Ebene durchzuführen, weshalb in den meisten Fällen nationale Daten – etwa die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB) des Bundesamts für Statistik (BFS) oder die Studie "Health Behaviour of School-Aged Children (HBSC)" von Sucht Schweiz – verwendet werden. Selbst wenn in diesen Studien die kantonalen Stichproben erhöht werden, bleiben die Fallzahlen in der Regel jedoch zu gering für zuverlässige und differenzierte Analysen des Zusammenhangs zwischen Migrationshintergrund, sozialer Benachteiligung und Gesundheit.

Dieses Problem stellt sich allerdings nicht nur auf der Ebene der Kantone: Sogar auf der nationalen Ebene stossen viele Datenquellen schnell an ihre Grenzen, wenn der Migrationshintergrund nicht nur als "Schweizer/innen vs. Ausländer/innen", sondern differenzierter – etwa nach Herkunftsregion oder Aufenthaltsdauer in der Schweiz – operationalisiert werden soll, oder wenn versucht wird, besonders benachteiligte Gruppen (etwa Langzeitarbeitslose, kinderreiche Familien, Working Poor, bildungsferne Gruppen) zu identifizieren und zu untersuchen.

Neben mangelnden Daten existieren in verschiedenen Kantonen weitere Einschränkungen, die sich auf die Gesundheitsberichterstattung allgemein und die Berücksichtigung der Themen Migration und soziale Benachteiligung im Besonderen auswirken. Dazu gehören personelle und finanzielle Restriktionen und fehlende Vorgaben seitens des Gesetzgebers und der vorgesetzten Stellen, was in verschiedenen Fällen Ausdruck eines als gering wahrgenommenen Problemdrucks und anderweitiger Prioritäten der Tagespolitik sein dürfte. Zu verweisen ist überdies auf unklare Zuständigkeiten bzw. eine mangelnde Kooperation in dem Sinne, dass die Themen Migration und soziale Benachteiligung häufig eher der Sozial- als der Gesundheitsberichterstattung zugeordnet werden.

Perspektiven

Die Situationsanalyse deutet darauf hin, dass sich kurzfristig kaum etwas an der insgesamt lückenhaften kantonalen Berichterstattung zum Zusammenhang zwischen Gesundheit und Migration bzw. sozialer Benachteiligung ändern dürfte. Um diese Themen im Zukunft stärker zu berücksichtigen, müssten die folgenden Punkte erfüllt bzw. systematisch berücksichtigt werden:

- Sensibilisierung: Insbesondere bei den Entscheidungsträgern – zu denken ist hier an die Regierungen und die Leitungen der jeweiligen Gesundheitsdienste – wäre mittels gezielter Information ein stärkeres Bewusstsein für die gesundheitliche Bedeutung des Migrationshintergrunds und verschiedener sozialer Benachteiligungen zu schaffen. Eine wichtige Rolle spielen hier nicht zuletzt die vom BAG veranlassten Bedarfsanalysen migrationsgerechter (Präventions)angebote, die bereits in 14 Kantonen durchgeführt worden sind.
- Datenlage: Umfassende kantonale Datenerhebungen dürften auch in Zukunft kaum möglich sein. Daher ist es notwendig, die nationalen Datengrundlagen soweit auszubauen, dass zuverlässige und differenzierte Analysen möglich werden. Realistischerweise dürfte es allerdings kaum möglich sein, in allen Schweizer Kantonen ausreichende grosse Stichproben zu untersuchen. Vor diesem Hintergrund wäre zu überlegen, ob statt der Kantone grössere regionale Einheiten analysiert werden könnten und wie sich die Resultate für die einzelnen Kantone nutzbar machen liessen. Ein Beispiel für eine solche übergeordnete Berichterstattung stellt etwa der Bericht "La santé en Suisse latine" des Obsan dar, in dem die französisch- und italienischsprachigen Landesteile gemeinsam untersucht wurden.
- Unterstützungsleistungen und Koordination: Eine verstärkte Kooperation zwischen verschiedenen Amtsstellen (Soziales, Gesundheit, Migration etc.) wäre ebenso wünschenswert wie organisatorische und analytische Unterstützungsleitungen für die mit der Gesundheitsberichterstattung betrauten Stellen. Von besonderer Bedeutung ist hier neben dem BAG als nationaler Koordinationsinstanz das Obsan, das bereits heute eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung zwischen nationaler Ebene und kantonaler Berichterstattung einnimmt.

Selbst wenn die Themen Migration und soziale Benachteiligung in der kantonalen Gesundheitsberichterstattung gegenwärtig erst ansatzweise berücksichtigt werden, zeigen die Interviews anlässlich der Situationsanalyse, dass bei vielen mit der Berichterstattung betrauten Stellen ein Problembewusstsein und ein Interesse an weitergehenden Analysen existiert, an das bei zukünftigen Massnahmen angeknüpft werden kann.