

# **Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat**

## **betreffend Einführen eines Mammografie-Screening-Programmes im Kanton Basel-Landschaft**

2022/543

vom 4. Dezember 2024

| <b>Das Wichtigste in Kürze</b>     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Inhalt der Vorlage</b>          | <p>Analog zum Kanton Basel-Stadt sollen Baselbieter Frauen im Alter von 50 bis 74 Jahren an mehreren Standorten, Spitälern und Zentren an einem Brustkrebs-Vorsorge-Programm teilnehmen können. Das Programm soll von der Krebsliga beider Basel durchgeführt werden, mit der eine Leistungsvereinbarung über drei Jahre, von 2025 bis 2027, abgeschlossen wird. Dank dem Früherkennungsprogramm ist es den Frauen möglich, alle zwei Jahre eine Mammografie in einer zugelassenen Praxis durchführen zu lassen. Die Kosten von rund CHF 200.– pro Mammografie werden zu 90 % von den Krankenkassen übernommen.</p> <p>In der Schweiz kennt die Mehrheit der Kantone bereits ein Screening-Programm zur Früherkennung von Brustkrebs. Im Kanton Basel-Landschaft wurde ein solches Programm im Jahr 2014 vom Landrat noch abgelehnt. 2023 wurde die Motion <a href="#">2022/543</a> überwiesen, die den Kanton zur Umsetzung verpflichtet. Der Regierungsrat beantragt für die Etablierung und Durchführung einen Ausgabenkredit in der Höhe von CHF 1,525 Mio., verteilt auf CHF 425'000.– für den Aufbau des Programms im ersten Jahr und von jeweils CHF 550'000.– für die Durchführung in den Folgejahren.</p> |
| <b>Beratung Kommission</b>         | <p>Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission zeigte sich mehrheitlich überzeugt von der Notwendigkeit des Mammografie-Screening-Programms, nachdem die medizinischen Vorbehalte sorgfältig gegenüber den Vorteilen abgewogen wurden. Studien konnten untermauern, dass Frauen, die an einem solchen Programm teilnehmen, ein um 20 % geringeres Risiko haben, an Brustkrebs zu sterben. Die Kommission anerkannte, dass ein Programm aufgrund der hohen Qualitätsstandards und der Regelmässigkeit der Untersuchungen einen bedeutenden Vorteil gegenüber einem «wildem» Screening aufweist. Die Kommission vermutete, dass die in der Vorlage ausgewiesenen Kosten, die bei der Krebsliga beider Basel für die Durchführung anfallen, im Verlauf der Zeit aufgrund von Synergien mit Basel-Stadt sinken müssten, und bat, dies im Hinblick auf eine Verlängerung des Programms zu evaluieren und zu berücksichtigen.</p> <p>Für Details wird auf das Kapitel <a href="#">Kommissionsberatung</a> verwiesen.</p>                                                                                                                                                                                             |
| <b>Entscheidung der Kommission</b> | <p>Die Kommission beantragt mit 12:0 Stimmen, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.</p> <p>Zum <a href="#">Landratsbeschluss</a> gemäss Kommission.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

## **1. Ausgangslage**

Mit der am 16. März 2023 vom Landrat überwiesenen Motion 2022/543 verlangte Pascale Meschberger, ein Brustkrebs-Screening-Programm analog zu jenem im Kanton Basel-Stadt einzuführen. Das Programm bezweckt, im Kanton Basel-Landschaft wohnhafte Frauen im Alter von 50 bis 74 Jahren alle zwei Jahre zu einer Mammografie einzuladen.

Laut Regierungsrat stellt das Mammakarzinom in der Schweiz bei Frauen die häufigste Krebsart dar. In der Periode 2016–2020 erkrankten jährlich rund 6'550 Personen schweizweit daran. Die Mammografie, eine Röntgenaufnahme der Brust, gilt als die wichtigste wissenschaftlich etablierte Methode zur Früherkennung von Mammakarzinomen. Aus diesem Grund sind Mammografie-Screening-Programme in den meisten Ländern Europas und Nordamerikas sowie Australien und Japan bereits etabliert oder im Aufbau. Die Teilnahme ist freiwillig. In der Schweiz haben 15 Kantone ein solches Früherkennungsprogramm, in einigen weiteren Kantonen befindet es sich in der Planungsphase.

Die Einführung eines Früherkennungsprogramms stärkt laut Regierungsrat nicht nur das Bewusstsein für die Brustkrebs-Vorsorge, sie führt auch zu geringeren Kosten für die Teilnehmerinnen. In Kantonen mit einem Früherkennungsprogramm werden 90 % der Kosten der Untersuchung franchisebefreit von den Krankenkassen übernommen, während nur die restlichen 10 % (rund CHF 20.–) von der Teilnehmerin (als Selbstbehalt) bezahlt werden müssen. In Kantonen ohne Früherkennungsprogramm werden die Kosten nur in bestimmten Fällen, wie zum Beispiel bei einer familiären Prädisposition, von der Grundversicherung übernommen, dies jedoch ohne Franchise-Befreiung. Analog zum Programm im Kanton Basel-Stadt sollen die Frauen auch im Kanton Basel-Landschaft an mehreren Standorten, Spitälern und Zentren zur Bildgebung am Brustkrebs-Vorsorgeprogramm teilnehmen können. Die Leistungsvereinbarung des Kantons Basel-Landschaft soll für drei Jahre (2025 bis 2027) abgeschlossen werden. Dies ermöglicht eine Synchronisation mit der Laufzeit des Programms im Kanton Basel-Stadt. Allfällige Verlängerungen des Programms könnten in Bezug auf den zeitlichen Rahmen fortan mit Basel-Stadt abgestimmt werden.

Das Mammografie-Screening-Programm soll von der Krebsliga beider Basel (KLBB) ein- und durchgeführt werden. Die Aufgabe besteht aus dem Einholen von Daten beim Amt für Daten und Statistik, der aktiven Information der Frauen im Alter von 50–74 Jahren (persönliches Einladungsschreiben), das Bespielen von Kanälen für die breite Öffentlichkeit (Zeitungen, Plakate, Webseite, Social Media, etc.) und für Fachpersonen sowie der Erstellung eines Berichts zur Wirksamkeit des Programms mit ausgewählten Qualitätsindikatoren. Für diese Ausgabe richtet der Kanton eine neue Entschädigung (Subvention) in Höhe von CHF 425'000.– im Jahr 2025 zum Aufbau des Programms und von jeweils CHF 550'000.– für die Durchführung in den Jahren 2026–2027 aus. Gesamthaft wird eine Ausgabenbewilligung von CHF 1,525 Mio. beantragt.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

## **2. Kommissionsberatung**

### **2.1. Organisatorisches**

Die Kommission behandelte die Vorlage an ihrer Sitzung vom 22. November 2024 in Anwesenheit von Regierungsrat Thomi Jourdan und VGD-Generalsekretär Olivier Kungler. Das Amt für Gesundheit war vertreten durch dessen Leiter Jürg Sommer und Kantonsarzt Aref Al-Deb'i. Die Krebsliga beider Basel war durch Prof. Dr. Viviane Hess, Leiterin Vorsorge & Früherkennung, vertreten. Dr. med. Roberta Sege, FMH Gynäkologie und Geburtshilfe, Senior Breast Surgeon im Basler Brustzentrum, ermöglichte der Kommission einen Einblick in die Praxis und die Herausforderungen des Screenings.

### **2.2. Eintreten**

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

### 2.3. Detailberatung

Von der Zurückhaltung, die noch vor zehn Jahren die Mehrheit des Landrats dazu bewogen hatte, auf die Einführung des Screening-Programms zu verzichten, war an der Kommissionssitzung nicht mehr viel zu spüren. Die medizinischen Vorbehalte wurden im Verlauf der Debatte sorgfältig gegenüber den Vorteilen abgewogen. Die Kommission war sich schliesslich einig, dass es sich beim Mammografie-Screening um eine wichtige und unterstützungswürdige Vorsorgemassnahme handelt. Eine gewisse Zurückhaltung zeigte sich in Bezug auf die für den Kanton anfallenden Kosten für die Durchführung des Programms, die jedoch dank der Synergien mit dem Partnerkanton Basel-Stadt mittelfristig sinken müssten. Ebenfalls bekräftigte die Kommission den Wunsch nach einem Monitoring und einer Evaluation des Programms.

#### – *Gesundheitliche und volkswirtschaftliche Vorteile überwiegen*

Studien zeigen, dass Frauen, die an einem Mammografie-Screening teilnehmen, ein um 20 % geringeres Risiko haben, an Brustkrebs zu sterben. Im Kanton Basel-Stadt, das sich seit 2014 am Programm beteiligt, konnte zudem gezeigt werden, dass dank frühzeitigerem Erkennen eines entstehenden Krebses die Wahrscheinlichkeit eines Befalls der Lymphknoten stark reduziert werden konnte. Laut der eingeladenen Gynäkologin hat dies nicht nur Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit des Überlebens, sondern auch auf das Ausmass der Behandlung. Wird die Krankheit erst in einem weiter fortgeschrittenen Stadium erkannt, sind intensivere Therapien nötig (Operationen auch an den Lymphknoten, Chemotherapie, Bestrahlung). Diese führen auch häufig dazu, dass die betroffene Frau an ihrem Arbeitsplatz ausfällt. In den meisten Fällen ist es anschliessend nicht mehr möglich, die berufliche Tätigkeit im gleichen Umfang wie vor der Behandlung fortzusetzen. Die Folge sind Arbeitsausfälle, chronische Beschwerden und teilweise Invalidität – was zuerst der Betrieb und dann die öffentliche Hand spürt.

Die Gegner von Mammografie-Screenings führen als Hauptargument die sogenannte «falsch-positiv»-Rate ins Feld, die mit rund 10 % sehr hoch sei. Das bedeutet, dass bei 10 von 100 Frauen ein unklarer radiologischer Befund vorliegt, der weitere Abklärungen (zweites Bild, Biopsie) nach sich zieht, die schliesslich zu einer Entwarnung führen. Der durch die Ungewissheit ausgelöste psychische Stress wird von Kritikern als sehr schädlich bezeichnet.

Die eingeladene Gynäkologin kritisierte den Begriff «falsch-positiv» als irreführend. Er lasse vermuten, dass der Radiologe von einem Tumor ausgehe. In Wahrheit stelle er in der Mehrheit der Fälle lediglich fest, dass das Brustgewebe der Frau derart strukturiert ist, dass eine Mammografie als Vorsorgemethode alleine nicht ausreicht, um sich ein klares Bild zu verschaffen. Je jünger eine Frau sei und je komplizierter oder dichter das Brustgewebe, desto eher sei es nötig, genauer hinzuschauen, und desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass die KLBB einen Rückrufbrief versendet, um einen zweiten Untersuchungstermin zu vereinbaren. Es sei deshalb entscheidend, in direkten Gesprächen und mittels Informationsmaterial diese Bedenken auszuräumen.

#### – *Programm garantiert hohe Qualität*

Erfolgt die Mammografie im Rahmen eines offiziellen Screening-Programms, bringt dies mehrere Vorteile mit sich. 1. Erfahrung: Eine Voraussetzung für die Zulassung eines Radiologen oder einer Radiologin zum Programm ist eine Mindestzahl von 2'000 gelesenen Mammografien pro Jahr, wodurch Erfahrung und Sicherheit in der Beurteilung der Befunde steigen. 2. «Vorbilder»: Wird, wie im Programm vorgesehen, alle zwei Jahre ein Bild gemacht, lässt sich in den Folgeterminen darauf Bezug nehmen, was die Genauigkeit der Beurteilung erhöht. 3. Doppeltes Lesen: Jedes Bild muss von zwei Fachpersonen unabhängig voneinander beurteilt werden, was die Fehleranfälligkeit reduziert. Diese Elemente führen kombiniert zu einer geringeren Rückrufrate.

Im Unterschied dazu ist das «opportunistische» Screening, bei dem Frauen ausserhalb eines Programms in einer Praxis ihrer Wahl eine Mammografie durchführen lassen, möglicherweise unsicherer und die Wahrscheinlichkeit für unnötige Behandlungen ist grösser. Dies deshalb, weil die obengenannten Qualitätsansprüche nicht vorausgesetzt werden. Daten zeigen, dass in Basel-Stadt die Rate an invasiven Untersuchungen fünf Jahre nach Einführung des Programms noch deutlich über jener von Kantonen (wie GE) lag, die schon länger dabei sind. Bereits in den Folge-

jahren jedoch verbesserten sich die Zahlen in Basel-Stadt deutlich.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Strahlenbelastung. Im Vergleich zu früher sei diese aber heute vernachlässigbar – und gemäss Untersuchungen weitaus geringer als beispielsweise die Exposition während eines einzigen Interkontinentalflugs.

Ein Mitglied stellte fest, dass gemäss Schweizerischem Gesundheitsobservatorium im Programmkanton Basel-Stadt die standardisierte Rate bei stationären Spitalaufenthalten infolge von Mammakarzinomen bedeutend höher ist als in Kantonen, in denen es kein Programm gibt. Dabei wäre zu erwarten gewesen, dass sich mit dem Screening stationäre Aufenthalte eher verhindern liessen. Laut der Gynäkologin hat dies vor allem damit zu tun, dass sich dank dem Screening ein Brustkrebs tendenziell früher erkennen und behandeln lässt, was meistens stationär geschieht. Wird das Karzinom hingegen in einem sehr späten Stadium entdeckt – was immer noch ziemlich häufig vorkommt –, ist ein Aufenthalt in einem Spital oftmals nicht mehr opportun; die Behandlung beschränkt sich in solchen Fällen eher auf eine ambulante Chemotherapie.

#### – *Evaluation und Synergiepotential erwünscht*

In der Beantwortung des Vorstosses [2023/335](#) von Christina Jeanneret hielt der Regierungsrat fest, dass Zusatzmassnahmen wie Monitoring, Kosten-Nutzen-Analyse und Beizug externer Fachleute Teil des Leistungsauftrags für das Mammografie-Screening-Programm sein würden. Ein Mitglied wollte wissen, ob diese Punkte – als eine wichtige Voraussetzung – im aktuellen Programm implementiert seien.

Die KLBB-Vertreterin versicherte, dass das Programm eng begleitet und regelmässig evaluiert werde. Der Dachverband Swiss Cancer Screening stelle die entsprechende Software zur Verfügung und erstelle einen unabhängigen, detaillierten Bericht, der einen Vergleich mit anderen Kantonen ermöglicht. Die KLBB gibt darüber hinaus den am Programm beteiligten Radiologinnen und Radiologen sowie Assistentinnen und Assistenten ein regelmässiges Feedback mittels einer persönlichen Befundstatistik, was es ihnen ermöglicht, sich fortlaufend zu verbessern. All diese Qualitätsmassnahmen sind laut Direktion Teil des Leistungsauftrags. Die erste Evaluation des Programms wird im Hinblick auf seine Fortführung im Jahr 2027 durchgeführt.

Auf das Thema der Kosten für die Durchführung des Programms legte ein Teil der Kommission besonderes Gewicht. Das Mammografie-Screening wird den Kanton ein Jahr nach seiner Implementierung (ab 2026) jährlich ca. CHF 550'000.– kosten, darunter CHF 55'000.– für Dienstleistungen (für PR, Redaktion, Druck, etc.), CHF 88'000.– für EDV und CHF 41'000.– für Raummiete inkl. Nebenkosten. Die Kommission war der Meinung, dass Kosten für Raum und Administration bei Ausdehnung des Programms auf zwei Kantone eigentlich sinken müssten. Von der KLBB, die das identische Programm bereits in Basel-Stadt durchführe und zudem auch für die Darmkrebs-Screening-Programme in Basel-Stadt und Basel-Landschaft verantwortlich sei, werde erwartet, das Synergiepotential entsprechend zu nutzen. Der mit Abstand grösste finanzielle Aufwand verursacht laut KLBB das Personal, das im Rahmen des Programms Auskünfte erteilt. Kämen potentiell rund 40'000 Baselbieter Frauen hinzu, wachse auch das Team entsprechend und der Raumbedarf steige. Die Raumfrage müsse von Zeit zu Zeit neu beurteilt werden.

Die Kommission wünschte sich, dass die finanzielle Frage im Hinblick auf die neue Leistungsvereinbarung seriös geprüft und das Budget entsprechend den tatsächlichen Kosten angepasst werde. Die Direktion wies darauf hin, dass es sich bei den Ausgaben von CHF 1,525 Mio. über die kommenden drei Jahre um einen Kreditrahmen handle und nur diejenigen Gelder bezahlt würden, die effektiv benötigt werden. Zusätzlich wünschte die Kommission, dass die Ergebnisse des Monitorings bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags berücksichtigt werden und dieser allenfalls angepasst wird. Unter diesen Voraussetzungen waren alle Mitglieder bereit, der Ausgabenbewilligung zuzustimmen.

#### – *Weitere Fragen*

In der Kommission wurde eine Reihe weiterer Fragen zum Programm gestellt.

Laut Direktion kommt den Ärztinnen und Ärzten der Frauen aufgrund des bereits bestehenden Vertrauensverhältnisses eine wichtige Funktion als Türöffnerin respektive als Türöffner zu. Zwar

erhalten über das Programm alle Frauen zwischen 50 und 74 Jahren einen Brief, der sie zur Teilnahme am Screening einlädt und einen wichtigen Anstoss darstelle, aber die entscheidende Auseinandersetzung mit dem Thema finde oftmals im Gespräch mit der Gynäkologin oder dem Gynäkologen statt. Dies wurde auch seitens der KLBB-Vertreterin bestätigt.

Auf eine Frage aus der Kommission informierte die Direktion, dass auch andere Anbieter evaluiert wurden, die KLBB jedoch aus finanziellen und Qualitätsgründen als am geeignetsten erachtet werde, um das Programm analog zum Nachbarkanton Basel-Stadt durchzuführen.

### **3. Antrag an den Landrat**

Mit 12:0 Stimmen beantragt die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

04.12.2024 / mko

### **Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission**

Lucia Mikeler Knaack, Präsidentin

### **Beilage**

- Landratsbeschluss (unveränderter Entwurf)

## **Landratsbeschluss**

### **über die Einführung eines Brustkrebs-Vorsorgeprogramms in Form eines Mammografie-Screenings für die Jahre 2025–2027.**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Für die Durchführung eines Mammografie-Screening-Programms analog zum Programm des Kantons Basel-Stadt wird eine neue einmalige Ausgabe von 1'525'000 Franken für die Jahre 2025 bis 2027 bewilligt.
2. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht gemäss § 31 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung der fakultativen Volksabstimmung.
3. Die Motion [2022/543](#) «Einführen eines Mammografie-Screening-Programmes im Kanton Basel-Landschaft» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident

Peter Hartmann

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer-Dietrich