

Sitzung vom 6. Februar 2019

102. Anfrage (Organisation der Suchtprävention im Kanton Zürich)

Kantonsrat Daniel Frei, Uster, sowie die Kantonsrätinnen Theres Agosti Monn, Turbenthal, und Susanne Trost Vetter, Winterthur, haben am 26. November 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Prävention ist ein wichtiger Bestandteil der Gesundheits- und Sozialpolitik und eine Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden. Der Suchtprävention kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Im Kanton Zürich sind derzeit 16 Stellen für die Suchtprävention zuständig; acht kantonale Fachstellen sowie acht kommunal/regional getragene Fachstellen. Die Suchtberatung – deren Abgrenzung zur Suchtprävention in der Praxis nicht immer ganz eindeutig und ganz einfach ist – wird grundsätzlich durch kommunal/regional getragene zusätzliche Beratungsstellen wahrgenommen. Für die Gesamtkoordination der präventiven und gesundheitsfördernden Massnahmen im Kanton Zürich ist das Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich im Auftrag der Gesundheitsdirektion zuständig.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Hält der Regierungsrat die derzeitige Organisationsform der Suchtprävention im Kanton Zürich für wirkungsvoll und zukunftsfähig?
2. Wie und auf welcher Basis nimmt der Regierungsrat die Abgrenzung von kantonalen und regionalen/kommunalen Zuständigkeiten vor? Wäre eine stärkere und präzisere Aufgabenteilung aus Sicht des Regierungsrates sinnvoll?
3. Die Hochschule Luzern führt derzeit (Jahre 2016 bis 2018) im Auftrag der öffentlichen Hand eine Bestandesaufnahme zu den Aktivitäten der insgesamt 16 Suchtpräventionsstellen durch (Teilprojekt 1 des Projekts Basisdienstleistungen im Verbund der Stellen für Suchtprävention im Kanton Zürich). Wie sieht der inhaltliche und zeitliche Verlauf des Gesamtprojekts aus? Wie findet die politische Begleitung und Entscheidungsfindung zu diesem Prozess statt?
4. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass neben den «klassischen» substanzgebundenen Süchten (Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum) auch Verhaltenssüchte (bspw. Konsumsucht) in die Präventionsarbeit einfließen und den notwendigen Stellenwert erhalten?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Frei, Uster, Theres Agosti Monn, Turbenthal, und Susanne Trost Vetter, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Gesundheitsprävention und Gesundheitsförderung sind im Kanton Zürich gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (§ 46 Gesundheitsgesetz, GesG, LS 810.1). Im Bereich der Suchtprävention erbringen sieben kantonsweit tätige Fachstellen neben acht regionalen Suchtpräventionsstellen Leistungen. Ziel ist, fachlich fundierte und aktuelle Informationen zur Verfügung zu stellen und Massnahmen umzusetzen, durch welche die gesamte Bevölkerung für einen risikoarmen Umgang mit suchtfördernden Substanzen und Verhaltensweisen befähigt wird. Je nach Auftrag gehören auch die Erhöhung der Gesundheitskompetenzen und die Stärkung gesundheitsförderlicher Verhaltensweisen zu den Zielen der Stellen. Die Stellen sind als Verbund bzw. Netzwerk organisiert und unterstützen sich gegenseitig in ihrer Arbeit (vgl. § 48 Abs. 8 GesG).

Diese Struktur hat sich im Wesentlichen im Verlauf der 1990er-Jahre entwickelt, nachdem das damalige Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich drei Konzepte herausgegeben hatte, die von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Expertinnen und Experten entwickelt und nach einer breiten Vernehmlassung verabschiedet worden waren: Das «Suchtpräventionskonzept» von 1991 befasste sich mit Suchtprävention im Allgemeinen und machte erste Vorschläge zu Organisation und Massnahmen der Suchtprävention im Kanton Zürich. Das Konzept zur «Sicherstellung der Suchtprävention in allen Regionen des Kantons Zürich» erschien 1994 und diente in der Folge als Leitlinie für die Definition der Aufgaben sowie für die Finanzierung und die Koordination der regionalen Suchtpräventionsstellen. Das «Konzept für kantonsweit tätige Fachstellen für Suchtprävention» aus dem Jahr 1999 schliesslich wurde von den zuständigen Direktionen miteinbezogen, als es um die Regelung der Finanzierung der entsprechenden Fachstellen ging. Es lieferte einen wertvollen Überblick über die entsprechenden Strukturen.

Die Finanzierung der Suchtprävention erfolgt gemeinsam durch die Gemeinden und den Kanton, wobei hierfür Steuermittel sowie die zweckgebundenen Gelder aus dem Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus eingesetzt werden (RRB Nrn. 1229/2017 und 1259/2018). Das Netzwerk der kantonalen und regionalen Stellen für Suchtprävention wird von der Abteilung Prävention und Gesundheitsförderung des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich (EBPI)

koordiniert. Die staatliche Aufsicht und Begleitung des EBPI erfolgt durch die Gesundheitsdirektion; dazu gehört auch die Festlegung der strategischen Ausrichtung von dessen Aktivitäten.

Die Rolle der Suchtpräventionsstellen ist zu unterscheiden von denjenigen der ambulanten Beratungs- und Behandlungsstellen im Suchtbereich, für welche die Sicherheitsdirektion verantwortlich zeichnet. Schnittstellen bestehen beim Handlungsfeld Früherkennung und Frühintervention im betrieblichen oder institutionellen Setting. Hier finden entsprechende Absprachen zwischen der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion statt.

Zu Frage 1:

Im Verbund der Stellen für Suchtprävention sichern die acht regionalen Stellen ein breites Angebot an Präventionsmassnahmen für die lokale Bevölkerung, während die kantonsweit tätigen Stellen in einem spezifischen Fachgebiet oder für eine spezifische Bevölkerungsgruppe Interventionsmassnahmen zur Verfügung stellen. Aufgrund ihrer dezentralen Ansiedelung sind die regionalen Suchtpräventionsstellen den Schulen bekannt und arbeiten eng mit diesen zusammen. Ihre Angebote werden zur professionellen und umfassenden Verankerung der Suchtprävention genutzt, sei es als Ergänzung bei der Behandlung von Lehrplanthemen, als Fachreferate für Eltern oder als fachliche Beratung der Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulsozialarbeitenden in konkreten Einzelfällen oder in Fragen zum Unterricht. In der Zusammenarbeit mit der Volksschule stützen sich die regionalen Suchtpräventionsstellen auf das «Modell zur schulischen Suchtprävention», das von der Fachstelle Suchtprävention Volksschule der Pädagogischen Hochschule Zürich und der regionalen Suchtpräventionsstelle Winterthur entwickelt wurde. Die kantonsweit tätigen und die regionalen Stellen legen zusammen die Schwerpunktthemen fest; die sich daraus ergebenden Aufgaben werden durch das EBPI abgestimmt und koordiniert.

Der Regierungsrat hält diese Organisationsform der Suchtprävention grundsätzlich für wirkungsvoll und geeignet. Einzelne Gemeinden haben sich kritisch geäußert bezüglich der Rolle der regionalen Suchtpräventionsstellen. Die Bedürfnisse der Gemeinden sollen bei der weiteren Entwicklung des Netzwerks aufgenommen werden.

Zu Frage 2:

Gestützt auf die eingangs erwähnten Konzepte ist die Aufgabenteilung zwischen den kantonsweit tätigen und den regionalen Stellen festgelegt: Die lokal vernetzten regionalen Stellen ermöglichen grundsätzlich den Austausch mit Gemeinden, Schulen und weiteren Akteuren in der Region, und die kantonalen fachspezifischen Stellen sorgen für die Bereitstellung von spezifischem Präventionsmaterial für alle. Der Regierungs-

rat erachtet diese Abgrenzung als grundsätzlich sinnvoll, eine Weiterentwicklung des Gesamtsystems ist aber zweckmässig und soll auch entsprechend begleitet und gesteuert werden.

Zu Frage 3:

Der Verbund der Stellen für Suchtprävention führt ein Projekt zur Definition von Basisdienstleistungen durch. Diese sollen die Bevölkerung genauer wissen lassen, welche Grundleistungen die regionalen Suchtpräventionsstellen anbieten sollen und inwieweit sie sich in Zusammenarbeit mit den kantonsweit tätigen Fachstellen erbringen lassen. Das Projekt wird vom EBPI geleitet und hat vier Teilprojekte:

Das erste Teilprojekt wurde mit dem Schlussbericht «Bestandesaufnahme der Angebote der Stellen für Suchtprävention im Kanton Zürich» der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit (HSLU) vom Juni 2017 abgeschlossen. Die HSLU kam zum Schluss, dass die Suchtprävention im Kanton Zürich im nationalen Vergleich gut abschneidet. Besonders hervorgehoben wurden die Netzwerklösung, die Nähe der Fachstellen zu den Auftraggebern in den Gemeinden und im Kanton und die generelle Nähe der Suchtprävention im Kanton zur Basis und ihren Bedürfnissen. Gleichzeitig machte die HSLU aber auch Verbesserungspotenzial aus, so bezüglich der Kontakte zu Verwaltung und Politik, der interdisziplinären Zusammenarbeit, der fachlichen Fundierung und Qualitätssicherung der Aktivitäten und auch der Klärung der Aufgaben von regionalen und kantonsweiten Fachstellen, inklusive fachlicher Ausrichtung und allenfalls Ausweitung der verwendeten Ansätze. Der Bericht wurde den Fachstellen und ihren Trägerschaften im Dezember 2017 vorgestellt.

In einem zweiten Teilprojekt erarbeitete das EBPI Kriterien für eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Definition von Basisdienstleistungen. Es präsentierte diese ebenfalls im Dezember 2017.

Die Diskussion über diese Kriterien war der Auftakt zum dritten Teilprojekt. Dessen Ergebnis war die Verabschiedung einer Liste von Basisdienstleistungen an der Stellenleiterkonferenz vom 28. Juni 2018.

Das vierte Teilprojekt zur Klärung und Realisierung der Potenziale und Perspektiven eines gemeinsamen öffentlichen Auftritts der Stellen im Verbund ist derzeit noch im Gange und soll im Verlauf des Jahres 2019 im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Website www.suchtpraevention-zh.ch abgeschlossen werden.

Das Netzwerk der Suchtpräventionsstellen hat bereits begonnen, Anregungen aus dem Luzerner Bericht aufzunehmen und fachliche Themen aufzuarbeiten (fachliche Fundierung und Qualitätssicherung der Massnahmen, Berührungspunkte zu nationalen Strategien und aktuellen Entwicklungen auf Bevölkerungsebene). Das EBPI ist dabei, zu diesem Zweck

auch gezielt externe Fachleute zuzuziehen. Die Gesundheitsdirektion wird prüfen, ob eine weitere Unterstützung dieses Prozesses, eine Anpassung der Aufgabenverteilung oder gar eine Überarbeitung der aus den 90er-Jahren stammenden Konzepte notwendig ist.

Zu Frage 4:

Das Netzwerk der Stellen für Suchtprävention entwickelt auf der Grundlage epidemiologischer Daten und von Trendmonitoring Angebote der Suchtprävention. Die Stellen für Suchtprävention sind bereits aktiv auf dem Gebiet der Verhaltenssuchte. So stellt beispielsweise der Umgang mit digitalen Medien ein zentrales Handlungsfeld des Netzwerks dar. Radix, das Schweizerische Kompetenzzentrum für Gesundheitsförderung und Prävention, ist eine der kantonsweit tätigen Fachstellen für Suchtprävention. Radix betreibt das Zentrum für Spielsucht und andere Verhaltenssuchte, dessen Abteilung «Prävention» sich mit allgemeinen Anfragen und Kampagnen sowie mit Sensibilisierungsarbeit und Schulungen zum Thema Spielsucht befasst. Die Abteilung «Behandlung» berät und behandelt Betroffene und ihr Umfeld. Der Regierungsrat hat der Weiterführung des Zentrums für Spielsucht und andere Verhaltenssuchte bis Ende 2021 zugestimmt (RRB Nr. 1181/2018 vom 4. Dezember 2018). Der Leistungsauftrag der Gesundheitsdirektion an Radix für 2019 erhält zudem einen Auftrag zur Erarbeitung eines Angebotes zur Konsumsucht. Grundlage für die Suchtpräventionsarbeit an der Volksschule ist der Lehrplan. Er gibt den Schulen die zu behandelnden Themen und die zu erreichenden Kompetenzen vor. Die Prävention von Verhaltenssuchten wird im Lehrplan auf allen Stufen und in verschiedenen Fachbereichen (Medien und Informatik, Natur, Mensch, Gesellschaft, Wirtschaft, Arbeit, Haushalt) und auch in den Kapiteln «Bildung und nachhaltige Entwicklung» sowie «Überfachliche Kompetenzen» aufgegriffen. Damit setzt die schulische Suchtprävention nicht nur auf suchtspezifische Wissensvermittlung, sondern auch auf eine aktive Auseinandersetzung der Schülerinnen und Schüler mit ihren eigenen Verhaltensweisen, Haltungen und Einstellungen. Die Bildungsdirektion unterstützt die Schulen zudem mit Planungshilfen zur lehrplanbasierten Gesundheitsförderung und Prävention im Unterricht. Darin werden geeignete Lehrmaterialien und Projekte aufgeführt, und es wird auf die entsprechenden Fachstellen verwiesen. Die Planungshilfen werden auch in der Aus- und Weiterbildung der Pädagogischen Hochschule Zürich eingesetzt. Der Kanton Zürich ist neu auch Partner im Kantonsnetzwerk Freelance, das den Volksschulen Unterrichtsmaterial u. a. zum Umgang mit digitalen Medien zur Verfügung stellt. Die Gesundheitsdirektion prüft derzeit, wie auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Mittel die Verhaltenssuchte noch stärker in den Präventionsprogrammen berücksichtigt werden können.

Grundsätzlich betrachtet der Regierungsrat die Organisation der Suchtprävention im Kanton Zürich als kontinuierlichen Entwicklungsprozess. Deren Zweckmässigkeit und Wirksamkeit ist periodisch zu überprüfen.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli