

Antrag des Regierungsrates vom 2. März 2016

5258

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Beitrages aus dem
Lotteriefonds zugunsten der Universität Zürich,
Institut für Epidemiologie, Biostatistik und
Prävention, für das «Health of population project
Zurich» (Gesundheitsplattform Hopp Zürich)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. März 2016,

beschliesst:

I. Für das «Health of population project Zurich» wird der Universität Zürich, Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention, ein Beitrag von höchstens Fr. 20 000 000 zulasten des Lotteriefonds (Leistungsgruppe Nr. 4980) bewilligt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Überblick

Bereits seit längerer Zeit werden in der Schweiz Daten zum Gesundheitszustand der Bevölkerung erhoben (z. B. mittels Gesundheitsbefragungen, Todesursachenstatistik, Krebsregister oder Spitalstatistiken). Diese zeigen aber in der Regel nur einen Zeitpunkt, nicht aber den Verlauf chronischer Krankheiten oder der Versorgungsabläufe. Zudem sind kaum Daten zum ambulanten Bereich oder zu Gesund-

heitskompetenz und Prävention vorhanden. Diese Lücke will das Projekt «Plattform für Gesundheitsversorgung, Prävention, Gesundheitskompetenzen und Nachwuchsförderung im Kanton Zürich» – in der Abkürzung «Hopp Zürich» (health of population project Zurich) – des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich schliessen.

Mittels bevölkerungsbasierter Kohorten im Kanton Zürich sollen modernen Vorstellungen genügende Datenerhebungen vorgenommen und diese als Erkenntnis-, Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für die Zürcher Gesundheitsbehörden sowie für einzelne Berufsgruppen, spezifische Bevölkerungsgruppen und die ganze Bevölkerung nutzbar gemacht werden. Mit der Durchführung einer bevölkerungsbasierten Kohorte im Kanton Zürich soll zudem der Anschluss an internationale Entwicklungen im Bereich Public Health gewährleistet werden.

Die geschätzten Kosten zum Aufbau und zur Durchführung der Datenerhebungen belaufen sich für die ersten zehn Jahre auf etwa 30 Mio. Franken. Da dies die finanziellen Mittel des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention (EBPI) übersteigt, die an bestimmte Dienstleistungen, Lehre und Forschungsprojekte gebunden sind, beantragt es vom Lotteriefonds einen Beitrag von 25 Mio. Franken.

2. Gesuchstellende Organisation

Das EBPI wurde 1963, vor über 50 Jahren, als erstes präventivmedizinisches Institut in der Schweiz gegründet. Damals hiess es noch Institut für Sozial- und Präventivmedizin. Es gehört zur Medizinischen und zur Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität und hat zudem einen Leistungsauftrag der Gesundheitsdirektion. Das Institut verfügt über herausragende Kompetenzen in Public Health, biomedizinischer Methodik sowie in der Versorgungsforschung und versteht sich als lokale, nationale und internationale Referenz im Bereich Public Health und als Ansprechpartner für Behörden, Dienstleister im Gesundheitswesen und der Öffentlichkeit.

2.1 Organisation und Aufgaben

Das EBPI gliedert sich in die Departemente Epidemiologie, Biostatistik und Public Health. Die vier Hauptaktivitäten, zu denen alle drei Departemente beitragen, sind

- die Aus- und Weiterbildung (Medizinstudium, Master- und PhD-Studiengänge sowie Facharztausbildung), Lehre,

- die Anwendung und Verbesserung von Forschungsmethoden (Entwicklung und Expertise für die Hochschulmedizin Zürich),
- die translationale Gesundheitsforschung (klinische und epidemiologische Forschung mit Brückenschlag von den Grundlagen zur Anwendung sowie die Evaluation von Leistungen und Interventionen),
- Dienstleistungen (Zentrum für Reisemedizin, Prävention und Gesundheitsförderung Kanton Zürich und Arbeits- und Umweltmedizin).

Rund 190 Mitarbeitende arbeiten für das Institut. Ein hoher Anteil der Stellen wird über Drittmittel finanziert.

Grundlagen für die Tätigkeit des Instituts bilden neben den Rechtsgrundlagen zur Universität und der Medizinischen Fakultät auch eine Reihe von Regierungsratsbeschlüssen. Daraus ergeben sich für Forschung, Lehre und Dienstleistung folgende Tätigkeitsgebiete:

- kontinuierliches Monitoring des Gesundheitszustandes der Bevölkerung
- Planung, Förderung und Umsetzung von Prävention und Gesundheitsförderung einschliesslich Suchtprävention
- Verbesserung der Gesundheitsversorgung
- Verbreitung von epidemiologischen und statistischen Methoden

Spezifische Leistungsaufträge der Gesundheitsdirektion an das EBPI der Universität betreffen Prävention und Gesundheitsförderung:

- Gesundheitsmonitoring
 - Periodische Berichterstattung über den Gesundheitszustand der Bevölkerung
 - Unterstützung des Krebsregisters des Kantons Zürich
 - Evaluation von ausgewählten präventiven Massnahmen
- Gesundheitsförderung und Prävention
 - Gesamtkoordination von ausgewählten präventiven Massnahmen auf kantonaler Ebene
 - Öffentlichkeitsarbeit einschliesslich Präventionskampagnen
 - nach Absprache Vertretung der Gesundheitsdirektion in nationalen Gremien
 - Festlegung und Kontrolle von Leistungsaufträgen an Partner wie die Suchtpräventionsstellen
 - Entwicklung neuer Methoden der präventiven und gesundheitsfördernden Intervention bei Einzelnen (Verhaltensänderung) und in sozialen Systemen (Settings, Lebenswelten)

Das EBPI finanziert sich aus Mitteln der Universität, aus den vom Kanton jährlich zur Verfügung gestellten Mitteln zur Erfüllung des kantonalen Leistungsauftrags in den Bereichen Prävention, Gesundheitsförderung und Gesundheitsmonitoring sowie aus den zusätzlich eingeworbenen projektgebundenen Drittmitteln.

2.2 Bedeutung des EBPI für den Kanton

Das EBPI blickt auf eine langjährige Zusammenarbeit mit der kantonalen Gesundheitsdirektion in den Bereichen Infektionskrankheiten (z.B. Impfungen, Epidemie-Planung), chronische Krankheiten (z.B. Gesundheitsberichterstattung zu Erwachsenen, Jugendlichen, älteren Menschen und zu spezifischen Themen wie Krebs, Übergewicht und Adipositas) und Gesundheitsförderung zurück. Hierzu gehören auch das kantonale Krebsregister (seit 1980) sowie die am EBPI angesiedelte Abteilung Prävention und Gesundheitsförderung Kanton Zürich, das Herzinfarktregister AMIS plus, das Schweizerische Multiple-Sklerose-Register und das Zentrum für Reisemedizin, das bei Impffragen und bei Epidemien die Behörden zusätzlich unterstützt und die Bevölkerung versorgt, wie zum Beispiel bei der letzten Grippepandemie, der Impfung gegen humane Papillomaviren (HPV) und der Masernimpfkampagne. Diese vielfältigen Synergien sollen auch im Rahmen der Gesundheitsplattform Hopp Zürich genutzt und, falls nötig, weiter ausgebaut werden.

3. Projektbeschreibung

3.1 Ausgangslage

In der Schweiz werden mehr als 70% aller Todesfälle durch Krebs, Herz-Kreislauf-Krankheiten, chronisch-obstruktive Lungenerkrankungen, Demenz oder Diabetes mellitus verursacht. Wie in jeder alternden Bevölkerung nimmt zudem die Zahl der Personen mit neurodegenerativen und rheumatischen Erkrankungen zu. Ein grosser Prozentsatz dieser chronischen Erkrankungen steht im Zusammenhang mit dem Lebensstil. Faktoren wie Ernährung und Bewegung, Rauchen, Stress, aber auch Infektionserkrankungen und Beeinträchtigungen des Immunsystems verursachen eine Vielzahl dieser Erkrankungen (mit) und beeinflussen deren Verlauf. Viele Fragen zur Krankheitsentstehung und zur spezifischen Bedeutung von Einflussfaktoren, ebenso wie der Einfluss von Leistungen des Gesundheitswesens, können bisher nur ungenügend beantwortet werden.

Die Versorgung von Menschen mit chronischen Krankheiten ist zudem komplex, da eine gute Koordination verschiedener medizinischer und sozialer Dienste erforderlich ist. Es wird immer deutlicher, dass kurativ und akut-medizinisch ausgerichtete Versorgungssysteme, wie dasjenige in der Schweiz, den Anforderungen an eine gute Versorgung chronisch Kranker oft wenig gerecht werden. Ganz allgemein besteht ein grosses Defizit bezüglich der Möglichkeit zur Prävention und Früherkennung chronischer Krankheiten und der Versorgung von Menschen mit chronischen Krankheiten.

3.2 Gesundheitsberichterstattung heute

Der Kanton Zürich hat in der Deutschschweiz bei der Gesundheitsberichterstattung eine Pionierrolle übernommen. So wurden in den vergangenen Jahren Zürich-spezifische Daten zu verschiedenen Themen wie Jugendliche und ältere Personen, Übergewicht und Adipositas oder zu Krebs veröffentlicht. Allerdings beruhten die bisherigen Berichte auf der Auswertung von vorhandenen Daten, z. B. Gesundheitsbefragungen, Todesursachenstatistik oder Krebsregister. Diese Daten sind zum Teil veraltet und haben den Nachteil, dass sie Zusammenhänge meist nur im Querschnitt, also nur zu einem bestimmten Zeitpunkt, und nicht im Verlauf erfassen. Sie lassen daher keine Rückschlüsse auf die Bedeutung von Einflussfaktoren und von Leistungen des Gesundheitswesens zu. Ausserdem sind kaum Daten zum ambulanten Bereich der Gesundheitsversorgung im Kanton Zürich oder zur Prävention vorhanden.

3.3 Gesundheitsplattform

Mit der Gesundheitsplattform Hopp Zürich sollen diese Lücken geschlossen werden. Diese Plattform, die dem EBPI angegliedert ist, umfasst den Aufbau der Infrastruktur für eine bevölkerungsbasierte Kohorte im Kanton Zürich. Darunter ist eine Gruppe von Personen zu verstehen, deren Gesundheitszustand, Gesundheitskompetenz und Lebensstil zu Beginn erfasst und regelmässig über mehrere Jahre, idealerweise Jahrzehnte, auf Veränderungen beobachtet wird. Die kritische Grösse der Anzahl einzubeziehender Personen, um statistisch aussagekräftige Daten für alle Regionen des Kantons zu erhalten, wird mit 20'000 Personen veranschlagt.

Bis heute gibt es keine für die Bevölkerung der Deutschschweiz oder des Kantons Zürich repräsentative Kohorte. International wurde dieses Konzept in den letzten Jahren immer weiter entwickelt, indem

nun grössere, das ganze Krankheitsspektrum abdeckende Kohorten angestrebt werden. So haben Grossbritannien und Schweden nationale Kohorten aufgebaut und in weiteren Ländern, nicht aber in der Schweiz, sind solche in Entstehung.

Die Plattform erlaubt mit dem Aufbau einer bevölkerungsbasierenden Kohorte im Kanton Zürich nicht nur eine grundlegende Erweiterung und Neuausrichtung der bisherigen Gesundheitsberichterstattung, sondern auch innovative Analysen und den Anschluss an internationale Entwicklungen im Bereich Public Health. Sie ermöglicht auch den Einbezug von Fragestellungen wichtiger Stakeholder. Dazu werden Synergien an der Universität insbesondere mit der Abteilung Prävention und Gesundheitsförderung genutzt. Durch die regionale Verankerung und damit eine für den Kanton Zürich spezifische Charakterisierung der Teilnehmenden und der Gesundheitsversorgung ist sichergestellt, dass die Ergebnisse Zürich-spezifische Rückschlüsse erlauben.

3.4 Zielsetzung

Es werden vier Hauptbereiche formuliert, die eine grosse Bedeutung für die öffentliche Gesundheit besitzen. Sie umfassen die Gesundheitsversorgung, Einflussfaktoren und Häufigkeit von chronischen Erkrankungen, präventive Massnahmen, das Nutzen von Gesundheitswissen und Entwickeln von selbstbestimmtem Handeln in Gesundheitsfragen.

Unter dem Stichwort «Patientenorientierte Versorgung» wird beispielsweise untersucht,

- welche Versorgungsangebote bei Gesundheitsproblemen wann kontaktiert und wie oft und wie lange in Anspruch genommen werden,
- wie die Versorgung an den Schnittstellen (z. B. ambulant/stationär) oder bei Pflegebedürftigkeit ist oder
- welche Versorgungswege bevorzugt werden und welche (in)effizient sind.

Zum Thema «Einflussfaktoren und Häufigkeit von Erkrankungen» wird gefragt,

- wie spezifische Erkrankungen in der Bevölkerung verteilt sind und wie sie verlaufen,
- welche Einflussfaktoren für Erkrankungen in welcher Bevölkerungsgruppe wie oft und in welcher Ausprägung vorkommen oder
- wie die Belastung mit chronischen Erkrankungen von Betroffenen und Betreuungspersonen beschrieben wird.

«Bevölkerungsnaher Prävention und Gesundheitskompetenz» bedeutet, in Erfahrung zu bringen,

- welche Ressourcen und Schutzfaktoren vorhanden sind,
- wie Zürcherinnen und Zürcher gesund bleiben bzw. welcher Lebensstil in welcher Lebensphase gesund ist und
- wie Gesundheitskompetenz über die Lebensphasen vermittelt und genutzt werden kann.

Bezüglich der Nachwuchsförderung und in Bezug auf Ausbildungstools stellt sich die Frage,

- wie öffentliche Gesundheit (public health) evidenzbasiert und praxistauglich mit dem (medizinischen) Alltag verknüpft wird,
- welches Wissen in der Praxis gebraucht wird,
- wo Lücken bestehen in der Zusammenarbeit zwischen den Berufsgruppen und
- wie Angebote von Prävention und Gesundheitsförderung in Ausbildung und Praxis evidenzbasiert verankert werden können.

Mit der Beantwortung dieser Fragen soll es dem Kanton Zürich ermöglicht werden, eine nationale Vorreiterrolle in der Gesundheitsversorgung und evidenzbasierter Public Health zu übernehmen. Die Gesundheitsplattform ist langfristig angelegt und soll nach den ersten zehn Jahren mit anderer Finanzierung weitergeführt werden.

3.5 Methodik

Um Aussagen über die Bevölkerung des Kantons machen zu können, wird eine bevölkerungsbasierte Stichprobe erhoben und über mehrere Jahre hinweg mehrmals untersucht und befragt (prospektive Kohorte). Die Untersuchungsmethoden und Fragebogen umfassen zum Beispiel Angaben zur Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen, zu Demografie, Lebensstil und Gesundheitsverhalten wie Bewegung, Ernährung usw. sowie Fragen zu Erkrankungen, zur Prävention und Gesundheitskompetenz. Für die grössten fremdsprachigen Bevölkerungsgruppen sind Übersetzungen vorgesehen. Es schliesst sich eine klinische Untersuchung an mit der Entnahme von Laborproben.

3.6 Ethik und Qualitätssicherung

Das Protokoll der Gesundheitsplattform wird von der Ethikkommission des Kantons Zürich begutachtet werden. Alle Teilnehmenden werden über die Untersuchungen informiert und unterzeichnen eine Einverständniserklärung. Der Datenschutz ist in allen Phasen des Projekts gewährleistet.

Für die Erhebung werden standardisierte Instrumente eingesetzt, das Personal wird geschult und alle Untersuchungen und Abläufe werden zwecks Qualitätssicherheit und -kontrolle anhand detailliert beschriebener Vorgehensweisen durchgeführt, dokumentiert und überprüft.

3.7 Bedeutung für den Kanton

Erstmals überhaupt sollen für die Zürcher Bevölkerung Verlaufsdaten zum Gesundheitszustand erhoben werden. Damit bietet sich für den Kanton die Chance, Datengrundlagen für umfassende Planungen und nachhaltige Entscheidungen im Gesundheitsbereich zu erhalten. Damit könnten politisch wesentliche Fragestellungen nicht nur auf einen bestimmten Zeitpunkt hin, sondern auch im Hinblick auf das effektive Outcome geprüft werden.

4. Kosten und Finanzierung

Die geschätzten Kosten für die ersten zehn Jahre der Gesundheitsplattform belaufen sich auf Fr. 30 940 000. Davon werden 25 Mio. Franken vom Lotteriefonds erwartet.

Die Kosten enthalten die gesamte Infrastruktur, d.h. den Aufbau und die Bewilligungen der Gesundheitsplattform, die Logistik, die Biobank, das Training des Personals, die medizinischen Untersuchungen und Befragungen der Teilnehmenden zu Beginn und nach fünf Jahren sowie zusätzliche telefonische und schriftliche Befragungen in den ersten zehn Jahren und die Rückmeldungen an die Teilnehmenden. Nicht darin enthalten sind Konzeption, Vorstudien sowie Datenanalyse, Forschungsarbeiten und Publikationen. Pro teilnehmende Person (bei 20 000 Teilnehmenden) werden Fr. 1250 gerechnet, wobei der Anteil der Investitions- und Infrastrukturkosten rund 19%, der Personalkosten rund 56% und der Sachkosten rund 25% beträgt.

Tabelle: Kostenvoranschlag (2013–2025)

Bereich	Betrag (in Franken)
Investitionen	4 592 000
Personal	17 385 000
Infrastruktur	1 300 000
Sachkosten	7 663 000
Total	30 940 000

Von den Gesamtkosten werden Fr. 3 440 000 bzw. rund 11% als Eigenleistung vom EBPI erbracht. Von Stiftungen werden Fr. 2 500 000 bzw. rund 8% übernommen. Die vom Lotteriefonds erfragten Fr. 25 000 000 würden wie folgt eingesetzt:

Tabelle: Finanzierungsplan Lotteriefondsleistungen

Bereich	Betrag (in Franken)
Investitionen	
Räumlichkeiten (Biobank- und IT-Struktur)	1 574 000
Apparative Ausstattung	3 018 000
Summe Investitionen	4 592 000
Personalkosten	
Geschäftsstelle und Koordination	1 840 000
Buchhaltung, Controlling	460 000
Ärztliche Tätigkeit, Epidemiologie, Biostatistik, Informatik	6 010 000
Labor- und technisches Personal	3 835 000
Administration	2 000 000
Summe Personalkosten	14 145 000
Sachkosten	
Administration	150 000
Datenmanagement	322 000
Verbrauchsmaterial	4 065 000
Anteil Mieten	500 000
Verschiedene Sachkosten (z. B. Wartung, Kommunikation, Ethik)	1 226 000
Summe Sachkosten	6 263 000
Total	25 000 000

5. Würdigung

Die Gesundheitsplattform Hopp Zürich ist ein bedeutendes, flexibles und innovatives Projekt, das erstmals die Erhebung von Verlaufsdaten zum Gesundheitszustand der Zürcher Bevölkerung ermöglicht. Damit können nicht nur Fragen zu den Einflussfaktoren von Gesundheitsstörungen, zum Krankheitsverlauf sowie zu den Spitalaufenthalten angegangen und Schlüsse auf die Bedeutung und Beeinflussbarkeit dieser Faktoren sowie auf die Leistungen des gesamten Gesundheitssystems gezogen werden, sondern auch die Wirkung bzw. Effizienz von Massnahmen überprüft werden. Das Projekt liefert damit erstmals evidenzbasierte, längerfristige und transparente Grundlagen für die künftige und nachhaltige Planung des Gesundheitswesens im Kanton.

Das Vorhaben hat gemeinnützigen Charakter. Somit entspricht das Engagement des Lotteriefonds seiner Zweckbestimmung und den Vorgaben des Bundesgesetzes vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (SR 935.51).

Aufgrund verschiedener Massnahmen zum Abbau des Vermögens des Lotteriefonds wird sich die Finanzlage des Lotteriefonds in den folgenden Jahren deutlich ändern. So hat der Kantonsrat am 6. Juli 2015 der Vorlage 5125 zugestimmt, mit welcher ein jährlicher Übertrag vom Lotteriefonds an verschiedene Direktionen von insgesamt höchstens 39 Mio. Franken erfolgt. Bereits zuvor war mit der Vorlage 5109 beschlossen worden, 30% (gegenüber früher 21%) der Ertragsanteile der Genossenschaft Interkantonale Landeslotterie dem Sportfonds zuzuweisen. Es ist daher unumgänglich, bei der Zusprechung der Beiträge sparsam zu sein.

Es ist davon auszugehen, dass das Projekt Gesundheitsplattform Hopp Zürich auch mit einem gegenüber dem erwarteten Betrag verminderten Beitrag durchgeführt werden kann. Am angesuchten Beitrag ist daher eine Kürzung vorzunehmen und es ist ein Beitrag von 20 Mio. Franken zu gewähren.

6. Auflage und Auszahlung des Beitrages

Die Gewährung des Beitrages ist an folgende Auflagen gebunden:

- Die Gesundheitsdirektion wird regelmässig über den Fortgang des Projekts informiert.
- Der Lotteriefondsbeitrag stellt ein Kostendach dar. Der Fonds finanziert zehn Jahre des Projektes mit. Ein danach allenfalls noch verbleibender Restbeitrag wird nicht mehr ausbezahlt.

Die Auszahlungen des Lotteriefonds erfolgen jährlich. Das EBPI hat der Gesundheitsdirektion jährlich eine Teilabrechnung mit den aufgelaufenen Kosten zur Prüfung vorzulegen. Nach Genehmigung derselben leitet die Gesundheitsdirektion die Unterlagen zur Auszahlung eines Teilbeitrages höchstens in der Höhe der von der Gesundheitsdirektion akzeptierten Kosten an den Lotteriefonds weiter.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Beitrag von Fr. 20 000 000 aus dem Lotteriefonds zu bewilligen.

Bei der Beitragsleistung zugunsten der Universität Zürich, Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention, handelt es sich um eine neue Ausgabe, die gestützt auf § 61 Abs. 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) vom Kantonsrat unter Ausschluss des fakultativen Referendums bewilligt wird. Da der Beitrag 3 Mio. Franken übersteigt, bedarf der Ausgabenbeschluss gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. a KV (LS 101) der Zustimmung der Mehrheit aller Kantonsratsmitglieder. Der Betrag für die Jahre bis 2019 ist im KEF 2016–2019 eingestellt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Stocker

Der Staatsschreiber:
Husi