

**Postulat KR-Nr. 71/1990 betreffend Verbesserung der Information und Motivation in der Gesundheitsvorsorge
(Ergänzungsbericht)**

Sitzung vom 1. Juni 1994

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. Dezember 1990 haben Sie uns folgendes von den Kantonsräten Ruedi Winkler, Zürich, und Ernst Wohlwend, Winterthur, eingereichte Postulat zur Prüfung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, darüber Bericht zu erstatten, mit welchen Mitteln er in Zukunft die Bevölkerung des Kantons regelmässig über Gesundheitsvorsorge informieren und zu dieser motivieren will. Dabei sollen unter wissenschaftlicher Begleitung sowohl flächendeckende Kampagnen wie auch gezielte Kampagnen für die Prävention vor speziellen Risiken durchgeführt werden.»

Wir haben Ihnen im Geschäftsbericht 1992 mit nachfolgender Begründung die Abschreibung des Postulats beantragt:

«1991 wurde das Institut für Sozial- und Präventivmedizin (ISPM) vom Regierungsrat als die für den Kanton zuständige Instanz für Prävention und Gesundheitsförderung erklärt. Der Präventionsauftrag des ISPM umfasst auch die Information und Motivation. Das ISPM ernannte auf den 1. Januar 1992 einen kantonalen Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung. Für 1993 ist die Schaffung einer kantonalen Kommission für Prävention und Gesundheitsförderung vorgesehen.

Für die Information und Motivation werden vom ISPM folgende Mittel eingesetzt:

- periodische Publikationen. Das ISPM erstellt jährlich den Zürcher Gesundheitsplaner. Auflage 1993: 40000 Stück. Ferner gibt es vierteljährlich das Drogenbulletin heraus. Dessen Ausbau zu einem Bulletin für Gesundheitsförderung wird geprüft;
- periodische Tagungen: Das ISPM führt jährlich eine grossangelegte Tagung über Prävention und Gesundheitsförderung durch;
- Mitarbeiter des ISPM informieren dauernd über Präventionsfragen in den Medien;
- grundsätzliche Publikationen: 1991 wurde das Suchtpräventionskonzept publiziert. In Vorbereitung ist ein umfassender Gesundheitsbericht für den Kanton Zürich. Er soll nachgeführt werden und jeweils Aufschluss über den gesundheitlichen Zustand der Bevölkerung geben;
- Dokumentationsstellen: Die mit dem ISPM verbundene Schweizerische Gesundheitsstiftung Radix hat in einer vom Kanton gemieteten Liegenschaft an der Stampfenbachstrasse in Zürich eine Dokumentationsstelle mit Informationsmaterial über die Gesundheitsförderung eingerichtet.

Diese Tätigkeiten, die nach Bedarf ausgebaut werden, gewährleisten eine dauernde und umfassende Information.»

Sie sind dem Antrag nicht gefolgt und haben im Sinne von § 24 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes einen Ergänzungsbericht verlangt. Wir kommen hiemit diesem Auftrag nach.

A. Ist-Zustand

Planung, Förderung, Koordination und Verbreitung der Prävention und Gesundheitsförderung obliegen dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich (ISPM). Als wichtigste Aktionen und Massnahmen zur Information der Bevölkerung über Gesundheitsvorsorge können genannt werden:

- Seit 1989 erscheint die aus kantonalen Mitteln finanzierte «Zürcher Gesundheits-Agenda», ein Kalender mit wöchentlichen Gesundheitstips. Die Gesundheits-Agenda 1994 wurde in 50000 Exemplaren in den Apotheken, Drogerien und Buchhandlungen gratis abgegeben.

- Die 1989 von der Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich gestartete multimediale Kampagne «Sucht hat viele Ursachen» wurde 1990 durch kantonale Mittel mitgetragen. Die Kampagne ging von einem breiten ursachenorientierten modernen Ansatz der Gesundheitsförderung aus. Zum Einsatz kamen: ganzseitige Inserate in der Tagespresse, Plakate, Kino- und Radiospots sowie ein speziell entwickeltes Theaterstück. Die systematische Evaluation ergab für diese Kampagne, die auch im Ausland Interesse auslöste, einen hohen Beachtungsgrad und eine sehr gute Akzeptanz. Auf Antrag des Pestalozzianums wurden aus Mitteln des Alkoholzehntels mittels Nachtragskredit Ende 1993 Fr. 300000 für eine Fortsetzung der Kampagne beschlossen. Für 1994 wurden im Staatsvoranschlag von der Gesundheitsdirektion Fr. 700000 für Medienkampagnen im Bereich der Suchtprävention vorgesehen.
 - Die eng mit dem ISPM kooperierende Schweizerische Gesundheitsstiftung Radix (vormals Schweizerische Stiftung für Gesundheitserziehung) genießt seit 1989 Gastrecht in der vom Kanton gemieteten Liegenschaft Stampfenbachstrasse 161 in Zürich. An jährlichen Infrastrukturkosten übernimmt der Kanton gesamthaft Fr. 125000 (Preisbasis 1989). Im Gegenzug führt diese Stiftung an ihrer guten Passantenlage eine Dokumentationsstelle mit Informationsmaterialien zum gesamten Gebiet der Gesundheitsförderung. Diese Dienstleistungen sind der Öffentlichkeit leicht zugänglich.
 - Die wissenschaftlichen Mitarbeiter des ISPM publizieren gesichertes Wissen über die gesundheitliche Bedeutung von Bewegung/Sport und Ernährung sowie über die Risiken von Genussmitteln und missbräuchlichem Medikamentenkonsum nicht nur in Fachzeitschriften, sondern sie informieren regelmässig auf leichtverständliche Weise über Tageszeitungen, Publikumszeitschriften und die elektronischen Medien auch die Bevölkerung. Dadurch werden breite Bevölkerungsschichten im Kanton angesprochen.
 - Im Oktober 1991 publizierte das ISPM im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich das umfangreiche Suchtpräventionskonzept des Kantons Zürich. Das von einer breit abgestützten Arbeitsgruppe von Fachleuten erarbeitete Konzept legt Grundlagen der Suchtprävention dar, definiert Ziele und Aufgaben der Suchtprävention und schlägt ausgehend von einer Beurteilung des Ist-Zustandes konkrete Massnahmen vor. Das Konzept thematisiert vor allem den Bereich der Primärprävention und ist Bestandteil einer umfassenden Gesundheitsförderung.
 - Am 1. Januar 1992 wurde die neugeschaffene Stelle eines kantonalen Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung besetzt. Die Tätigkeit des Beauftragten ist am ISPM verankert und wird durch die Gesundheitsdirektion finanziert. Zu den Hauptaufgaben des Beauftragten gehört das Wirken als Ansprechpartner der Öffentlichkeit in Belangen der Gesundheitsförderung.
 - Die kantonale Drogenkommission hat 1992 in einem Lagebericht über die vielseitigen Präventionsprojekte orientiert, die in den Bereichen Drogen-, Alkohol-, Tabak- und Medikamentenmissbrauch mit kantonaler Unterstützung realisiert werden. Diese Projekte werden zumeist aus dem Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus finanziert.
 - Der Regierungsrat hat am 1. Dezember 1993 beschlossen, ab 1. Januar 1994 gestützt auf das Rahmenkonzept der Volkswirtschaftsdirektion vom 6. Juni 1991 an den Berufsschulen systematische Suchtprävention zu betreiben; gleichzeitig wurden die hierfür notwendigen personellen und finanziellen Mittel bewilligt. Die neue Fachstelle im Amt für Berufsbildung ist derzeit im Aufbau begriffen, so dass voraussichtlich bereits Mitte 1994 an den Berufsschulen flächendeckende und gezielte Kampagnen für primäre Suchtprävention durchgeführt werden können.
 - Im Sommer 1986 nahm die Fortbildungs- und Beratungsstelle für Suchtprophylaxe am Pestalozzianum ihre Tätigkeit auf. Sie ist an den Volksschulen tätig, beteiligte sich darüber hinaus aber auch an zahlreichen anderen Aktivitäten, insbesondere an der Medienkampagne.
- Direkte Adressaten der Präventionsbemühungen sind in der Regel nicht nur die Allgemeinbevölkerung, sondern bevorzugt auch Multiplikatoren (Lehrer, Hausärzte, Apotheker, Jugendberater usw.). An solche Informationsvermittler richten sich insbesondere die seit 1989 durch zürcherische Fachleute durchgeführten Tagungen zur Gesundheitsför-

derung, welche aus Mitteln der Gesundheitsdirektion finanziert werden. Im März 1994 nahmen an dieser Tagung mit dem Titel «Familie, Kleinkind und Gesundheitsförderung» über 300 Präventionsfachleute, Mütter- und Kleinkindberaterinnen, Lehrer sowie Mitglieder der kommunalen Gesundheits- und Schulbehörden teil. In den vorangegangenen Jahren waren diese Tagungen vor allem der Suchtprävention gewidmet.

B. Beurteilung des Ist-Zustandes

Der Ist-Zustand ist gekennzeichnet durch historisch gewachsene private Strukturen und durch eine Subventionspolitik mit langer Tradition im Bereich der Vergabe von Geldern aus dem Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus (Alkoholzehntel). Bei den bestehenden Aktivitäten besteht ein Koordinationsbedarf sowohl für Aktivitäten innerhalb des Kantons wie auch für interkantonale Zusammenarbeit. Bisher lag der Schwerpunkt der Aktivitäten des ISPM und insbesondere des Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung bei der Koordination bestehender präventiver Bemühungen, soweit sie ihre Berechtigung haben. Kritisch bleibt anzumerken:

- Es gibt viele Institutionen, die sehr aktiv sind, oft leider ohne übergeordnete Perspektive. Der vor der Publikation stehende erste Zürcher Gesundheitsbericht versucht hier Abhilfe zu schaffen, indem er Prioritäten setzt.
- Die Absprache von Zielsetzungen und Schwerpunktbildungen erscheint ungenügend und ist zu verstärken.
- Präventive Bemühungen berücksichtigen oft nur einzelne Aspekte der Prävention (z.B. ausschliesslich allgemeine Gesundheitsförderung ohne Einbezug der spezifischen Prävention oder umgekehrt) und sind damit nicht ausreichend ausgewogen.
- Mit Ausnahme der multimedialen Kampagne «Sucht hat viele Ursachen» und der Zürcher Gesundheits-Agenda finden sich noch kaum Bemühungen, Präventionskampagnen flächendeckend zu betreiben; die bestehenden präventiven Aktivitäten richten sich fast immer an Risikogruppen. Die gezielte Ansprache von Risikogruppen sollte durch generelle, breit gestreute Informationskampagnen ergänzt werden, wie dies beispielsweise im Aids-Bereich geschieht.
- Nur die Suchtkampagne wurde wissenschaftlich evaluiert.
- Im Bereich der Suchtprävention bestehen grosse regionale Unterschiede. Es gibt Regionen innerhalb des Kantons Zürich, wo eine regionale Suchtpräventionsstelle bereits voll ausgebaut ist (z.B. Zürich und Bezirk Winterthur) und somit einen wichtigen Stützpunkt für Aktionen, kleinräumige Kampagnen und systematische Information innerhalb der Schulen bildet. In andern Regionen existieren noch keine professionell betriebenen Stellen für Suchtprävention.

C. Voraussetzungen für flächendeckende Präventionskampagnen unter wissenschaftlicher Begleitung

- Flächendeckende Informations- und Motivationskampagnen, die unter Einsatz multimedialer Mittel geführt werden müssen, erfordern ausreichende finanzielle Mittel. Um jährlich zwei Themen flächendeckend angehen zu können, muss ein Betrag in der Höhe von 1,5 Millionen Franken eingesetzt werden.
- Aufwendige und breit ausgerichtete Kampagnen setzen präzise Grundlagendaten über vermeidbare Krankheiten in der Bevölkerung des Kantons Zürich voraus. Nur solche epidemiologischen Daten über Mortalität, Morbidität und subjektive Faktoren der Gesundheit ermöglichen eine sinnvolle Prioritätensetzung für präventive Anstrengungen. Dieses Ziel verfolgt der Anfang 1994 durch das ISPM verfasste erste Gesundheitsbericht des Kantons Zürich. Der Bericht enthält ein Kapitel mit Empfehlungen und Massnahmen, in welchem die prioritären Gesundheitsprobleme definiert, Präventionsmassnahmen diskutiert und Umsetzungsmassnahmen vorgeschlagen werden. Synoptisch werden die Massnahmen in einem umfangreichen Massnahmenkatalog zusammengefasst. Er ist wie folgt gegliedert:
 1. Massnahmen für spezifische Zielgruppen
 2. Suchtmittel

3. Strassenverkehrsunfälle

4. Krebsbekämpfung

5. Aids

6. Verschiedene Risiken und Erkrankungen

- Flächendeckende Präventionskampagnen unter wissenschaftlicher Begleitung müssen gut abgestützt sein, da sie sich an alle Schichten der Bevölkerung richten und deshalb hohe Akzeptanz sehr wichtig ist. Zu diesem Zweck soll eine Kommission als Wahrnehmungsorgan zur Feststellung guter Präventionsmöglichkeiten und besonderer Gefährdungen in der Bevölkerung sowie zur breiten Abstützung bei der Realisierung von Kampagnen beigezogen werden. Die Gesundheitsdirektion prüft derzeit, ob diese Aufgabe der Sanitätskommission übertragen werden kann.
- Um unter den Fachleuten Konsens und Kooperation zu fördern, ist der Informationsfluss zu verbessern. Das ISPM prüft die Herausgabe eines Bulletins für Gesundheitsförderung. Solche Periodika bestehen bereits in andern Kantonen.

D. Künftiges Vorgehen

Flächendeckende Kampagnen sollten wechselnde Themen zum Inhalt haben wie beispielsweise Ernährung, Suchtmittel, Krebsvorsorgeuntersuchungen, Bewegung, Unfallprophylaxe. Bei der Auswahl der Themen sollen zwei Kriterien massgebend sein:

- Priorität für Zürcher Bevölkerung (vgl. Zürcher Gesundheitsbericht)
- Synergie-Möglichkeiten mit landesweiten Kampagnen

Die landesweiten Anstrengungen im Bereich der Prävention und der Gesundheitsförderung sind im Steigen begriffen (z.B. durch das Bundesamt für Gesundheitswesen, die Schweizerische Stiftung für Gesundheitsförderung, Le Groupe Intercantonal de Concertation sur les objectifs de la politique sanitaire). Deshalb erscheint es zweckmässig, grössere Projekte vor allem in Zusammenarbeit mit andern Kantonen oder mit landesweiten Organisationen (z.B. Gesundheitsligen) zu realisieren.

Der Bedarf nach regionalen Suchtpräventionsstellen, die im ganzen Kanton flächendeckend wirken, ist ausgewiesen. Das ISPM hat ein Konzept «Sicherstellung der Suchtprävention in allen Regionen des Kantons Zürich» über die Schaffung, Arbeitsweise und Vernetzung regionaler Suchtpräventionsstellen im Kanton Zürich ausgearbeitet. Es sieht ein Netz von miteinander kooperierenden Suchtpräventionsstellen vor, das seine Aktivitäten flächendeckend auf den ganzen Kanton verteilt. Ein solches Netz von regionalen Suchtpräventionsstellen könnte mittelfristig auch ausserhalb des Bereichs Suchtprävention bei Anstrengungen für die allgemeine Gesundheitsförderung dienen.

Erfolgreiche flächendeckende Motivationskampagnen sind nur in Zusammenarbeit mit den Gemeinden denkbar. Dies schliesst auch ein finanzielles Engagement der Gemeinden mit ein. Um die Gemeinden für Initiativen im Bereich der Gesundheitsförderung und der Prävention zu gewinnen, plant das ISPM, Impulstage in Gemeinden durchzuführen. Bereits im Frühjahr 1993 wurden im Bezirk Pfäffikon Impulstage durchgeführt, welche alle Gemeinden des Bezirks abdeckten. Zusätzlich wurde im März 1993 ein Lehrerkapitel der Suchtprävention und der Gesundheitsförderung gewidmet. Nach den realisierten Impulstagen sollen konkrete Projekte in den einzelnen Gemeinden initiiert und durch Fachleute begleitet werden. Zusätzlich läuft zurzeit in den Gemeinden Illnau-Effretikon, Fehraltorf und Pfäffikon das Pilotprojekt «Suchtpräventions- und Interventions-Team im Schulbereich (SPITS)». Falls sich dieser Animationsansatz im Verbundsystem auf Bezirksebene bewährt, kann er später auch bei den andern Bezirken systematisch Anwendung finden.

Das ISPM ist in der Lage, als Ansprechpartner für Gemeinden oder Institutionen zu wirken, die im Bereich der Prävention oder Gesundheitsförderung aktiv werden wollen. Das Institut kann interessierte Gemeinden an entsprechende Fachleute weiterweisen, wobei hier insbesondere die Schweizerische Gesundheitsstiftung Radix zu nennen ist, die spezialisiert ist auf gemeindenahere Präventionsprojekte und auch über die entsprechenden Voraussetzungen wie Dokumentation, mietbare Ausstellungen, Beratung für Animation verfügt. Das Institut selbst ist aktiv bei allen Koordinationsaufgaben, bei wissenschaftlichen Fragestellungen sowie bei Evaluationsaufgaben.

Gestützt auf diesen Ergänzungsbericht beantragen wir Ihnen erneut, das Postulat KR-Nr. 71/1990 als erledigt abzuschreiben.

II. Mitteilung an die Direktionen des Gesundheitswesens und der Fürsorge.

Zürich, den 1. Juni 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller