

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 110/2021 betreffend
Konzept Gesundheitsförderung und Prävention**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2023,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 110/2021 betreffend Konzept Gesundheitsförderung und Prävention wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. September 2023 folgendes von Kantonsrat Benjamin Walder, Wetzikon, und Mitunterzeichnenden am 12. April 2021 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, in einem Konzept darzulegen, wie der Kanton Zürich sowohl die Gesundheitskompetenz in der Bevölkerung verbessern als auch die Gesundheitsförderung und Prävention vermehrt fördern kann. Hierzu gehört auch die Prävention in der Gesundheitsversorgung (PGV).

Darin soll u. a. dargelegt werden, welchen Nutzen eine höhere Gesundheitskompetenz sowie die Gesundheitsförderung und Prävention auf die Gesundheitskosten haben. Ausserdem soll aufgezeigt werden, in welchen Bereichen die Förderung der Prävention einen nachhaltigen Effekt zeigen könnte.

Bericht des Regierungsrates:

I. Ausgangslage

Prävention und Gesundheitsförderung sind zentrale Pfeiler eines wirksamen Gesundheitswesens und wichtige Teilbereiche der öffentlichen Gesundheit. Sie tragen dazu bei, Krankheiten zu verhindern, die Lebensqualität zu verbessern und die langfristigen Gesundheitskosten zu senken. Im Kanton Zürich sind Prävention und Gesundheitsförderung gesetzlich verankert. Art. 113 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101) schreibt vor, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden die Gesundheitsvorsorge fördern. § 46 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) präzisiert, dass der Kanton und die Gemeinden präventive und gesundheitsfördernde Massnahmen unterstützen, indem sie diese entweder selbst ausführen oder an Dritte delegieren und bis zu 100% subventionieren.

1987 beauftragte der Regierungsrat die Universität Zürich (UZH) erstmals mit Aufgaben im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung. Damit wurde der Grundstein für die Stärkung präventiver Massnahmen gelegt. Seitdem plant, fördert und verbreitet die UZH im Auftrag der Gesundheitsdirektion präventive und gesundheitsfördernde Aktivitäten im Kanton Zürich, soweit sie in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fallen. Der Leistungsauftrag wurde zuletzt für die Jahre 2024 bis 2027 verlängert (vgl. RRB Nr. 1317/2023). Die Leitung der beauftragten Abteilung Prävention und Gesundheitsförderung Kanton Zürich am Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention (EBPI) der UZH obliegt der oder dem Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung des Kantons Zürich.

In den vergangenen Jahren beruhten die Aktivitäten im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung im Kanton Zürich auf einem gleichnamigen Konzept aus dem Jahr 2004, welches das EBPI im Auftrag der Gesundheitsdirektion erarbeitet hat. Seither haben sich nicht nur die Gesundheitsversorgung, sondern auch der gesundheitspolitische Kontext gewandelt. Die steigenden Gesundheitskosten, Krisenereignisse wie die Coronapandemie, der Klimawandel, die psychische Belastung insbesondere von Kindern und Jugendlichen sowie der demografische Wandel haben auch das Gesundheitswesen verändert.

2. Neues Konzept für Prävention und Gesundheitsförderung

Die Gesundheitsdirektion hat das Amt für Gesundheit (AFG) mit der Erarbeitung neuer konzeptioneller Grundlagen für präventive und gesundheitsfördernde Massnahmen und Programme im Kanton Zürich beauftragt. Dabei sollen auch nationale Initiativen berücksichtigt und die Zu-

sammenarbeit mit nationalen, kantonalen und regionalen Akteurinnen und Akteuren soll gestärkt werden, um Synergien zu nutzen und eine optimale Wirkung erzielen zu können. Der Regierungsrat hat mit der Massnahme RRZ_{4c} zu den Legislaturzielen 2023–2027 (RRB Nr. 871/2023) die strategische Stossrichtung für die laufende Legislatur vorgegeben: «Mit einer Präventionsstrategie die Gesundheitskompetenz und die Eigenverantwortung der Bevölkerung stärken und die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen durch frühzeitige Unterstützung verbessern.»

Das nun vorliegende, neue «Konzept für Prävention und Gesundheitsförderung 2024 des Kantons Zürich» (vgl. zh.ch/de/gesundheitspraevention-und-gesundheitsfoerderung.html) wurde unter Einbezug des EBPI erarbeitet. Es ersetzt das bisherige Konzept aus dem Jahr 2004. Das Konzept konzentriert sich auf die Prävention nichtübertragbarer Erkrankungen und richtet sich als Orientierungshilfe insbesondere an politische Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie staatliche und private Akteurinnen und Akteure im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung. Die Prävention übertragbarer Erkrankungen beispielsweise durch Impfungen, Aufklärungsarbeit oder Pandemievorsorge ist nicht Bestandteil des Konzepts.

Das neue Konzept zielt darauf ab, unter den verschiedenen involvierten Akteurinnen und Akteuren ein gemeinsames Verständnis für Prävention und Gesundheitsförderung im Kanton Zürich zu schaffen. Dies geschieht insbesondere durch die Einbettung der kantonalen Massnahmen in den gesundheitspolitischen Kontext und die nationalen Strategien. Das Konzept bildet den Rahmen für die derzeitigen Kernaktivitäten und Programme im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung. Die übergeordnete Vision lautet: «Die Menschen im Kanton Zürich leben in einer gesunden Umgebung und haben niederschweligen Zugang zu attraktiven präventiven und gesundheitsfördernden Angeboten in allen Altersklassen. Sie sind befähigt, ihre Gesundheit selbstbestimmt und aktiv zu fördern.»

Darauf aufbauend wurden die folgenden fünf strategischen Schwerpunktbereiche festgelegt, auf die sich die präventiven Anstrengungen des Kantons in den kommenden Jahren richten sollen:

1. Psychische Gesundheit
2. Körperliche Gesundheit
3. Soziale Gesundheit
4. Gesundheitskompetenz
5. Umwelt, Lebenswelten und Gesundheit

Diese Bereiche sind auch im nationalen und internationalen Kontext von Bedeutung. Die ersten drei Bereiche werden jeweils als eigenständige

Schwerpunkte betrachtet. Sie sind entscheidende Komponenten einer guten Gesundheit und beeinflussen sich gegenseitig. So wirken sich Massnahmen zur Förderung eines dieser Bereiche häufig auch positiv auf die anderen aus. Der vierte Bereich wird als ein zentrales Querschnittsthema angesehen. Die Gesundheitskompetenz wird dabei als Fähigkeit definiert, relevante Informationen zu finden, zu verstehen, zu beurteilen und zu nutzen, um selbstbestimmte Entscheidungen zu treffen, die sich positiv auf die Gesundheit auswirken. Der fünfte Bereich wird im Sinne des One-Health-Ansatzes (Einheit von Mensch, Tier und Umwelt) sowie im Hinblick auf die allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen verstanden, die es als gesundheitsfördernd zu gestalten gilt.

Ein besonderes Augenmerk wird im neuen Konzept auf die unter Punkt vier erwähnte Stärkung der Gesundheitskompetenz gelegt, die künftig in allen Projekten mitgedacht und berücksichtigt und nach Möglichkeit mit gezielten Einzelprojekten in Zusammenarbeit mit Partnerinnen und Partnern weiterverfolgt werden soll. Bereits heute wird die Gesundheitskompetenz der Bevölkerung und von Gesundheitsorganisationen im Kanton Zürich im Rahmen der themenübergreifenden Öffentlichkeitsarbeit, als Mitglied der Allianz Gesundheitskompetenz sowie spezifisch im Bereich der Gesundheitsversorgung in Form des befristeten Programms «Gesundheitskompetenz Zürich» gefördert. Auch Bildungseinrichtungen spielen dabei eine wichtige Rolle zur Vermittlung überfachlicher Kompetenzen. Durch die Förderung der Gesundheitskompetenz und die Stärkung der Eigenverantwortung kann ein wichtiger Beitrag zu einer gesunden Lebensführung, einer wirksamen Krankheitsbehandlung sowie zur Vermeidung unnötiger Gesundheitskosten geleistet werden. Auch auf nationaler Ebene gewinnt das Thema zunehmend an Bedeutung und wird innerhalb der gesundheitspolitischen Strategie «Gesundheit2030» des Bundesrates als eine der Antworten auf den technologischen und digitalen Wandel aufgeführt (vgl. bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/gesundheit-2030.html).

Die Umsetzung der strategischen Leitlinien erfolgt in erster Linie mittels sogenannter kantonaler Aktionsprogramme. Sie ergänzen den langjährigen Grundauftrag, zu dem unter anderem das Gesundheitsmonitoring, die Suchtprävention, die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Unterstützung von Politik und Verwaltung gehören. Bei den kantonalen Aktionsprogrammen hervorzuheben sind das Programm für Kinder und Jugendliche sowie dasjenige für das Alter. Diese beiden Programme, die sich insbesondere den Themen psychische Gesundheit, Ernährung sowie Bewegung widmen, werden in Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz umgesetzt. Ein weiteres etabliertes kantonales Programm besteht im Bereich der Suizidprävention. Dieses wird unter der Federführung der Sicherheits-

direktion direktionsübergreifend umgesetzt und weiterentwickelt. Die Prävention in der Gesundheitsversorgung ist ebenfalls ein wichtiger Bestandteil kantonaler Präventionsbemühungen. So wird im Kanton Zürich beispielsweise das Programm «primaZüri – Prävention in der Primärversorgung» (primazueri.ch) durchgeführt. Es hat zum Ziel, die Prävention chronischer Krankheiten in der medizinischen Grundversorgung zu stärken. Das Zürcher Programm arbeitet mit dem vom Berufsverband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH unterstützten Programm «PEPra – Prävention mit Evidenz in der Praxis» (pepra.ch) zusammen und soll längerfristig ein Bestandteil dieses Programms sein.

Bei der Umsetzung von Prävention und Gesundheitsförderung ist ausserdem die Aufrechterhaltung und Entwicklung massgeschneiderter Angebote für verschiedene Altersgruppen von der frühen Kindheit und Jugend bis ins späte Erwachsenenalter von besonderer Bedeutung. Zentral sind dabei die kritischen Übergangsphasen. Ebenso hält das neue Konzept wichtige Handlungsebenen sowie allgemeine Grundsätze für präventive und gesundheitsfördernde Massnahmen im Kanton Zürich fest und bildet so die Grundlage für die Weiterentwicklung der kantonalen Programme und Aktivitäten. Eine erfolgreiche Umsetzung erfordert beispielsweise die Vernetzung und Information aller beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen für die Gesundheit.

3. Auswirkungen auf die Gesundheitskosten

Dass sich Prävention und Gesundheitsförderung positiv auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirken und dadurch einen Beitrag zur Stabilisierung der Gesundheitskosten leisten kann, ist allgemein anerkannt. So bewirken Programme zur Rauchentwöhnung beispielsweise eine Kostenersparnis, indem sie das Risiko von tabakbedingten Krankheiten wie Lungenkrebs und Herz-Kreislauf-Erkrankungen senken. Ebenso senkt die Förderung eines gesunden Lebensstils durch eine ausgewogene Ernährung und ausreichende körperliche Aktivität das Risiko chronischer Erkrankungen wie Diabetes, Krebs oder Übergewicht, was sich positiv auf die Gesundheitsausgaben auswirkt. Die konkreten Opportunitätserlöse sind jedoch schwer zu bemessen. So wirken sich Bemühungen im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung oftmals mit einer grossen zeitlichen Verzögerung auf die Gesundheit aus, die wiederum von verschiedenen, zum Teil auch nicht beeinflussbaren Faktoren geprägt wird.

Eine Annäherung aus ökonomischer Sicht liefern Kosten-Nutzen-Analysen, wie beispielsweise eine von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

erarbeitete ökonomische Evaluation der Tabak-, Alkohol- und Verkehrsunfallprävention. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen eine positive Rendite bei allen untersuchten Massnahmen. In der Tabakprävention beispielsweise erbringt jeder investierte Franken einen Nettonutzen von Fr. 41, in der Alkoholprävention sind es Fr. 23.

Eine systematische Wirkungsüberprüfung von Massnahmen im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung wird sinnvollerweise in einem umfassenden Setting durchgeführt und ist sehr komplex. Das AFG arbeitet in seinen kantonalen Aktionsprogrammen daher eng mit der nationalen Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz zusammen. Diese überprüft systematisch verschiedene Massnahmen mit dem Ziel, deren Qualität, Wirkung und Effizienz zu verbessern. Die Evaluationsergebnisse fliessen dann in die Weiterentwicklung der kantonalen Programme und Projekte ein.

4. Fazit und Antrag

Das neue «Konzept für Prävention und Gesundheitsförderung 2024 des Kantons Zürich» bildet die Grundlage für die aktuellen Kernaktivitäten und Programme im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung und für die zukünftigen Aufträge der Gesundheitsdirektion. In Anlehnung an die Legislaturplanung des Regierungsrates wird die Leistungsvereinbarung mit der UZH neu über eine Laufzeit von vier Jahren abgeschlossen, was eine bessere Abstimmung erlaubt (vgl. RRB Nr. 1317/2023). Das AFG begleitet die Umsetzung des Konzepts eng und steuert mittels Jahreszielen, die in der Leistungsvereinbarung mit der UZH verankert sind.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 110/2021 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|----------------|---------------------------|
| Der Präsident: | Der stv. Staatsschreiber: |
| Mario Fehr | Peter Hösli |