

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juli 2015

707. Schwerpunktprogramm Suizidprävention (Bericht der Kommission Schwerpunktprogramm Suizidprävention Kanton Zürich), Ausgabenbewilligung

1. Ausgangslage

Gemäss den Zahlen des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich (EBPI) nehmen sich pro Jahr über 180 Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich das Leben (in diesen Zahlen nicht enthalten sind assistierte Suizide). Die Zahl der Suizidversuche liegt schätzungsweise zehn- bis zwanzigmal höher. Suizide und Suizidversuche treten überwiegend im Zusammenhang mit Krisensituationen oder schweren lang andauernden körperlichen oder psychischen Belastungen auf und sind Ausdruck tiefer menschlicher Verzweiflung. Werden Suizide und Suizidversuche begangen, lässt dies Angehörige, Freunde und Arbeitskolleginnen und -kollegen sowie direkt konfrontierte Personen wie Polizeibeamtinnen und -beamte oder Zugführerinnen und -führer schockiert zurück. Das Leben zu schützen, ist seit jeher eines der wichtigsten öffentlichen Interessen des Staates. Internationale Studien haben gezeigt, dass suizidpräventive Massnahmen wirksam sind. Es ist das Ziel der Suizidprävention, Ursachen zu bekämpfen und den Auswirkungen von Suiziden und Suizidversuchen entgegenzutreten. Selbstverständlich gilt aber das Recht auf Selbstbestimmung. Die organisierte Sterbehilfe wird ebenfalls nicht berührt. Neben grossem Leid verursachen Suizide und Suizidversuche aber auch hohe Kosten. So schätzte das Bundesamt für Gesundheit BAG die Kosten pro Suizid 2005 auf Fr. 580'000 bis Fr. 950'000. Neue Studien aus dem Ausland kommen auf noch deutlich höhere Beträge. Auch im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen ist Suizidprävention somit ein lohnendes Unterfangen.

Im Bericht vom 30. November 2011 zum Postulat KR-Nr. 20/2008 betreffend Suizidprävention stellte der Regierungsrat ein Schwerpunktprogramm zur Suizidprävention, das auf der Grundlage des Konzepts für Prävention und Gesundheitsförderung im Kanton Zürich beruht, in Aussicht. Die Grundlage dazu bildete der Expertenbericht des Forums für Suizidprävention und Suizidforschung Zürich (FSSZ) vom 25. August 2011. Dieser Bericht beschreibt die Situation im Kanton Zürich und legt dar, warum Massnahmen gegen Suizide und Suizidversuche sinnvoll und notwendig sind. Für das weitere Vorgehen verwies der Regierungsrat auf den Berichtsentwurf «Prävention psychischer Erkrankungen – Grund-

lagen für den Kanton Zürich», den das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich (ISPMZ; heute EBPI) damals im Auftrag der Gesundheitsdirektion am Erstellen war. Die Sicherheitsdirektion ersuchte deshalb mit Schreiben vom 4. Juli 2012 die Gesundheitsdirektion, die Bildung einer Kommission Schwerpunktprogramm Suizidprävention zu veranlassen. In der Folge nahm die dreiköpfige Kommission Suizidprävention mit Vertretern aus der Sicherheitsdirektion und der Bildungsdirektion und unter der Federführung des ISPMZ (bzw. später des EBPI) ihre Arbeit auf mit dem Ziel, ein direktionsübergreifendes Projekt mit einem Massnahmenplan und einem Kostenvoranschlag zur Umsetzung und Finanzierung eines mehrjährigen Schwerpunktprogramms Suizidprävention vorzulegen (RRB Nr. 1405/2013 betreffend Institut für Sozial- und Präventivmedizin [Subvention für Prävention und Gesundheitsförderung 2014–2015]).

2. Bericht der Kommission Schwerpunktprogramm Suizidprävention Kanton Zürich vom 28. Mai 2015

Das Schwerpunktprogramm zielt darauf ab, Suizide und Suizidversuche, soweit möglich, zu verhindern. Insbesondere sollen die Aufklärung der Bevölkerung verbessert und die Hilfe zur Selbsthilfe gestärkt werden. Da Suizide und Suizidversuche in ganz unterschiedlichen Situationen und in einem ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontext stattfinden können, sind Massnahmen im Zuständigkeitsbereich verschiedener Direktionen notwendig. Die Grundlagen dazu hat die Kommission in ihrem Bericht Schwerpunktprogramm Suizidprävention Kanton Zürich vom 28. Mai 2015 zusammengetragen. Die Kommission schlägt die Unterteilung der Massnahmen in folgende drei Kategorien vor:

- **A. Neue Massnahmen:** Es handelt sich um Massnahmen, die so im Kanton Zürich oder sogar schweizweit noch nicht durchgeführt worden sind und somit Pioniercharakter haben.
- **B. Ausbau und Koordination bestehender Massnahmen:** Die vorgeschlagenen Massnahmen dieser Kategorie bestehen in Ansätzen schon. Es ist das Ziel dieser Projekte, die Suizidprävention in diesen Bereichen zu verstärken und die Koordination der Massnahmen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht zu verbessern.
- **C. Flankierende Massnahmen:** Diese Projekte knüpfen stark an bestehende Instrumente an und zielen auf eine langfristige Wirkung über die Laufzeit des geplanten Schwerpunktprogramms hinaus ab. Sie gehen teilweise in verwandte Themenfelder wie die Förderung der psychischen Gesundheit oder die Krisenbewältigung über. Die einzelnen Massnahmen sind im Bericht in Projektblättern aus-

föhrlich dargestellt und deren Kostenfolgen abgeschätzt worden. Anstatt die Umsetzung des gesamten Schwerpunktprogramms einer einzigen Trägerschaft zu übertragen, schlägt die Kommission die Umsetzung der Teilprojekte des Schwerpunktprogramms in der Verantwortung der jeweils, zuständigen Direktion vor. Das EBPI wird das Schwerpunktprogramm auf kantonaler Ebene koordinieren, die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der einzelnen Massnahmen sicherstellen und die Koordination mit Massnahmen auf nationaler Ebene übernehmen, wofür ein Betrag von Fr. 370 000 eingesetzt ist. Den Direktionen ist es unbenommen, Aufträge zur Umsetzung einzelner Massnahmen mit entsprechender Abgeltung dem EBPI zu übertragen. Dabei ergeben sich auch Synergien. In der seit Herbst 2014 laufenden kantonsübergreifende Kampagne zur psychischen Gesundheit «Wie geht's Dir?» soll die Suizidprävention ebenfalls ein Thema werden. Zudem wird das EBPI eine Homepage aufschalten, die Unterstützung für suizidgefährdete Personen anbietet, Angehörige für Hilfsmassnahmen sensibilisiert und Informationen zum Thema Suizid für die Zürcher Bevölkerung vermittelt. Auf dieser Homepage werden auch die Aktivitäten der Direktionen im Schwerpunktprogramm Suizidprävention aufgeführt sein. Für diese Kommunikationsmassnahmen des EBPI fallen keine zusätzlichen Kosten an. Sie sind – im Gegensatz zu den anderen Leistungen des EBPI im Rahmen des Schwerpunktprogramms – im allgemeinen Leistungsauftrag der Gesundheitsdirektion an das Institut bereits enthalten.

3. Weiteres Vorgehen

Der Bericht der Kommission Suizidprävention ist ein guter Leitfaden für die weitere Umsetzung des Schwerpunktprogramms Suizidprävention im Kanton Zürich. Das im Bericht vorgestellte Programm, das zusammen mit erfahrenen Fachleuten erarbeitet worden ist, deckt ein weites Spektrum von Massnahmen ab, die zu einer Verminderung der Zahl an Suiziden und Suizidversuchen beitragen. Die geplanten Massnahmen ergänzen zudem die gegenwärtigen Bemühungen zur Verbesserung der psychischen Gesundheit auf kantonaler und nationaler Ebene ideal. Dabei ist es sinnvoll, dass im Grundsatz die Federführung für die Umsetzung der konkreten Massnahmen bei den zuständigen Direktionen liegt.

Ein so umfangreiches, direktionsübergreifendes Programm braucht aber eine wirksame Steuerung, um eine zielgerichtete Umsetzung der geplanten Massnahmen sicherzustellen. Die Kommission Schwerpunktprogramm Suizidprävention Kanton Zürich wird daher das Schwerpunktprogramm als Steuerungsgruppe weiterhin begleiten und die im Mandat

vom 25. April 2013 vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen. Dazu gehören – auch mit Blick auf Massnahmen nach Ablauf der Programmdauer – insbesondere die Überwachung der Umsetzung der geplanten Massnahmen und die Unterstützung der beteiligten Direktionen, die Sicherung der Qualität und die Berichterstattung über den Fortschritt der Arbeiten an die Bevölkerung und den Kantonsrat. Für die Koordination der Massnahmen ist das EBPI zuständig. Um Absprachen und gegenseitige Information zwischen den Direktionen des Regierungsrates sicherzustellen, bestimmt jede Direktion in Absprache mit dem EBPI eine Ansprechperson. Damit die 18 sehr unterschiedlichen Projekte des Schwerpunktprogramms als aufeinander abgestimmtes und koordiniertes Programm wahrgenommen werden können, sollen sie einheitlich mit dem Label «Suizidprävention Kanton Zürich» gekennzeichnet werden.

4. Finanzielle Auswirkungen

In Tabelle 1 sind die 18 Projekte des Schwerpunktprogramms und der Finanzbedarf jeder Direktion für diese Projekte von 2015 bis 2018 zusammengestellt. Die Bandbreite im Hinblick auf die Finanzierung ist erheblich. Unter den 18 Projekten gibt es solche, die schon laufen oder nur geringe Mehrkosten verursachen, aber auch eines (Projekt A.3), bei dem lediglich die Planungskosten abgeschätzt werden können und allenfalls später zusätzlich ein gesonderter Kreditbeschluss erforderlich werden könnte. Die veranschlagten Kosten für das Schwerpunktprogramm betragen für 2015–2018 insgesamt Fr. 2 930 000 und verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Projekte:

Tabelle 1: Übersicht der 18 Projekte, der Direktionen sowie der Kosten für 2015–2018 (Beiträge in Fr. 1000)

Nr.	Projekte	Direktionen							Kosten
		JI	DS	FD	VD	GD	BI	BD	
A. Neue Massnahmen									
A.1	Koordination Schwerpunktprogramm Suizidprävention Kanton Zürich durch das EBPI		○ 185			● 185			370
A.2	Monitoring der Suizidhäufigkeiten und -methoden zwecks Identifizierung von Risikogruppen und Evaluation der Massnahmen	○	● 160			○			160
A.3	Hotspots: Unterstützung Liegenschaftsverantwortlicher bei Sicherungsplanung und -umsetzung	○	○	○	○	○	○	● 420	450
	a) Liegenschaften / Objekte im Besitz des Kantons b) Liegenschaften / Objekte von Dritten		● 30		○		○		
A.4	Periodische Rückgabeaktionen für nicht mehr benötigte Medikamente					● 200			200
A.5	Gezielte Rückführung von Medikamenten nach einem Todesfall		○			● 90			90
A.6	Abgabe einer Info- und Notfallkarte bei Suizidgefährdeten					● 70			70
A.7	Nachsorge nach Suizidversuch bei Austritt aus Spitälern und Kliniken					● 100			100
A.8	Präventive Angebote für Personen, bei denen Sterbehilfeorganisationen eine Suizidhilfe abgelehnt haben	○				● 660			660
B. Ausbau / Koordination bestehender Massnahmen									
B.1	Periodische Kampagnen für Rückruf von Schusswaffen und Munition, Deponierung von Dienstwaffen und vorsorgliche Waffenabnahme		● 90						90
B.2	Regionale Suizidrapporte unterstützen	○	● 30			○	○		30
B.3	Zielgruppenspezifische Strategien und Massnahmen für Risikogruppen		○ 80			● 130			210
B.4	Helpline für Fachpersonen					● 100			100
B.5	Suizidpräventionskonzepte für:		● 50						110
	a) Behinderteneinrichtungen b) Alters- und Pflegeheime				● 60				
B.6	Informationen und Schulung von Lehrpersonen zu Suizidprävention und Krisenbewältigung in der Volksschule und den Schulen der Sekundarstufe II						● 30		30
C. Flankierende Massnahmen									
C.1	Krisenkonzepte in Schulen institutionalisieren		○				● 30		30
C.2	Aus- und Weiterbildung von Multiplikatoren/innen	○	○ 60	○	○	● 110	○	○	170
C.3	Sensibilisierung und Schulung von Medienschaffenden zur Berichterstattung über Suizid		● 30			○			30
C.4	Bedarfsabklärung von Massnahmen für suizidale Jugendliche					● 30	○		30
Anzahl Projektbeteiligungen		5	12	2	2	16	6	3	-
Anzahl Projekte mit Federführung			6			11	2	1	20*
Kosten pro Direktion / Gesamtkosten			715			1 735	60	420	2 930

JI: Direktion der Justiz und des Innern
DS: Sicherheitsdirektion
FD: Finanzdirektion
VD: Volkswirtschaftsdirektion
GD: Gesundheitsdirektion
BI: Bildungsdirektion
BD: Baudirektion

● Federführende Direktion
○ Beteiligte Direktion

* Da die Projekte A.3 und B.5 in zwei Teilprojekte unterteilt und zwei unterschiedliche Direktionen für die jeweiligen Teile verantwortlich sind, beträgt die Gesamtzahl der Federführungen 20 und nicht 18 Projekte.

Aus den Gesamtkosten der geplanten Massnahmen ergeben sich für 2015–2018 pro Direktion und Leistungsgruppe die folgenden Beträge, wobei sich Verschiebungen ergeben können:

Tabelle 2: Jährliche und insgesamt Kosten pro Direktion (Leistungsgruppe) in Franken

	2015	2016	2017	2018	Total
Sicherheitsdirektion					
Leistungsgruppe Nrn. 3000, 3100, 3500	155 000	200 000	190 000	170 000	715 000
Gesundheitsdirektion					
Leistungsgruppe Nr. 6200	400 000	525 000	410 000	400 000	1 735 000
Bildungsdirektion					
Leistungsgruppe Nrn. 7200, 7301, 7306	20 000	20 000	10 000	10 000	60 000
Baudirektion					
Leistungsgruppe Nr. 8100	30 000	140 000	140 000	110 000	420 000
Total	605 000	885 000	750 000	690 000	2 930 000

Gemäss § 46 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1, GesG) unterstützt der Kanton Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung (Gesundheitsförderung) und zur Verhütung, Früherkennung und Früherfassung von Krankheiten (Prävention). Er kann zu diesem Zweck eigene Massnahmen treffen oder Massnahmen Dritter bis zu 100% subventionieren. § 3 Abs. 2 lit. c des Polizeigesetzes (LS 550.1, PolG) hält fest, dass die Polizei Massnahmen zur Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren für Menschen, Tiere, Umwelt und Gegenstände sowie zur Beseitigung entsprechender Störungen trifft. Zudem kann der Kanton gemäss § 14 lit. e des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (LS 852.1, KJHG) allgemeine Förder- und Präventionsmassnahmen unterstützen oder ergreifen.

Da der Kanton Massnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention gemäss § 46 GesG bis zu 100% subventionieren kann, handelt es sich bei den Ausgaben für Massnahmen der Gesundheitsdirektion gestützt auf § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes um eine gebundene Ausgabe. Somit ist für das Schwerpunktprogramm Suizidprävention eine neue Ausgabe von Fr. 1 195 000 und eine gebundene Ausgabe von Fr. 1 735 000, insgesamt Fr. 2 930 000, zu bewilligen. Der Personalbedarf bleibt unverändert. Der Betrag ist im Budget 2015 und im KEF 2015–2018 in den entsprechenden Leistungsgruppen eingestellt oder kann innerhalb der Leistungsgruppen kompensiert werden.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
und der Sicherheitsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Der Bericht Schwerpunktprogramm Suizidprävention Kanton Zürich vom 28. Mai 2015 bildet die Grundlage für die Umsetzung in den Jahren 2015 bis 2018.

II. Die Sicherheitsdirektion, die Gesundheitsdirektion, die Bildungsdirektion und die Baudirektion werden beauftragt, die im Bericht Schwerpunktprogramm Suizidprävention aufgeführten Massnahmen umzusetzen.

III. Für das Schwerpunktprogramm Suizidprävention 2015–2018 werden eine neue Ausgabe von Fr. 1 195 000 und eine gebundene Ausgabe von Fr. 1 735 000, insgesamt Fr. 2 930 000, zulasten der Erfolgsrechnungen folgender Leistungsgruppen bewilligt:

- a) Fr. 1 735 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung,
- b) Fr. 420 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 8100, Hochbauamt,
- c) Fr. 310 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 3100, Kantonspolizei,
- d) Fr. 220 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 3500, Sozialamt,
- e) Fr. 185 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 3000, Generalsekretariat / Zentrale Vollzugsaufgaben und Rekursabteilung,
- f) Fr. 45 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7200, Volksschulen,
- g) Fr. 7500 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7301, Mittelschulen und
- h) Fr. 7500 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7306, Berufsbildung.

IV. Die Direktionen melden dem Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich (EBPI) eine Ansprechperson für Fragen der Suizidprävention.

V. Das EBPI wird beauftragt, die Koordination und das Monitoring des Schwerpunktprogramms Suizidprävention zu übernehmen und jährlich Bericht zu erstatten.

VI. Dieser Beschluss ist bis zur Medienkonferenz vom 10. September 2015 nicht öffentlich.

VII. Mitteilung an das Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention, Hirschengraben 84, 8001 Zürich, sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi