

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Juni 2021

598. Versorgungssituation Kinder- und Jugendpsychiatrie (Massnahmenpaket 2021–2022)

I. Ausgangslage

Obwohl junge Menschen nicht zu den primären Risikogruppen von Covid-19 gehören, wirken sich die Pandemie und die getroffenen Massnahmen auch auf ihr Wohlergehen aus. So weisen immer mehr Studien darauf hin, dass Kinder und Jugendliche zu den Bevölkerungsgruppen gehören, die durch die Coronapandemie besonders stark psychisch belastet sind. Diesbezüglich hat z. B. das Bundesamt für Gesundheit den Einfluss von Covid-19 auf die psychische Gesundheit der Schweizer Bevölkerung und die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung in der Schweiz untersuchen lassen, Gesundheit Schweiz hat im Arbeitspapier 52 die Auswirkungen der Coronapandemie auf gesundheitsbezogene Belastungen aufgezeigt, Pro Juventute hat einen Corona-Report zu den Auswirkungen der Coronapandemie auf Kinder, Jugendliche und ihre Familien in der Schweiz veröffentlicht, und soeben wurde unter Mitwirkung von Forschenden des Universitäts-Kinderspitals Zürich eine internationale Studie veröffentlicht, welche die psychische Belastung von Kindern und Jugendlichen während der Coronapandemie belegt.

Die psychiatrischen Kliniken bestätigen dieses Bild. Seit Ausbruch der Coronapandemie zeigt sich eine deutliche Zunahme von psychiatrischen und psychosomatischen Erkrankungen bei Kindern und Jugendlichen. Es kommt vor allem zu vermehrten Krisen von Jugendlichen mit Anpassungsstörungen, Depressionen, Angststörungen, Selbstverletzungen und Essstörungen. Auch gibt es eine starke Zunahme von Kindern und Jugendlichen, die wegen Suizidversuchen auf den Notfallstationen behandelt werden müssen. Wichtig ist, dass Kinder und Jugendliche mit einer psychischen Erkrankung rechtzeitig behandelt werden können, damit das Risiko für eine Chronifizierung und sekundäre Probleme möglichst verringert werden kann.

Die Nachfrage nach psychiatrischer und psychologischer Unterstützung ist entsprechend gestiegen. Vor allem seit Herbst 2020 verzeichnen die Kliniken im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie ambulant wie stationär eine deutliche Zunahme der Anfragen, die Tendenz ist nach wie vor steigend. Da der Bedarf an kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgungsleistungen bereits vor der Pandemie überdurchschnittlich gestie-

gen ist und sich insbesondere der Bedarf an jugendpsychiatrischer Unterstützung aufgrund der Pandemie nochmals erhöht hat, hat sich die bestehende Unterversorgung im Kanton Zürich deutlich akzentuiert. Es ist davon auszugehen, dass diese Situation über das Abklingen der Pandemie hinausgehen und noch längere Zeit anhalten wird, weshalb für eine angemessene psychiatrische Versorgung nachhaltige Lösungen anzustreben sind.

Der Regierungsrat hat bereits verschiedene Massnahmen ergriffen, um junge Menschen bei der Bewältigung der Coronapandemie zu unterstützen. So konnte zur Verbesserung der Versorgungslage der Kinder- und Jugendpsychiatrie bisher das Ambulatorium Zürich Nord ausgebaut werden, seit Anfang Jahr wurde der Notfalldienst aufgestockt, und zuletzt wurden die Kapazitäten des Hometreatment-Angebots für Kinder und Jugendliche der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) verdoppelt. Da diese Massnahmen den steigenden Bedarf an jugendpsychiatrischen Versorgungsleistungen nicht auffangen konnten, hat die Gesundheitsdirektion in Zusammenarbeit mit den psychiatrischen Kliniken ein Massnahmenpaket ausgearbeitet, um die ambulante und stationäre Grundversorgung sicherzustellen.

2. Stationäre Versorgung

Gegenwärtige Versorgungssituation

Zurzeit sind fast alle stationären Betten für Kinder und Jugendliche belegt, wegen Notfallaufnahmen kommt es immer wieder zu Überbelegungen der Stationen. Hinzu kommt, dass eine Erhöhung der Komplexität der Fälle und des Schweregrades der zu behandelnden Störungen beobachtet werden kann. Insbesondere wird eine Zunahme von schwer suizidalen Jugendlichen festgestellt, für die häufig eine 1:1-Betreuung erforderlich ist. Aufgrund von Versorgungsengpässen in der Kinder- und Jugendpsychiatrie müssen auch vermehrt Jugendliche in der Erwachsenenpsychiatrie versorgt werden. Die Anzahl Pflgetage, die Jugendliche in der Erwachsenenpsychiatrie verbrachten, hat sich im Vergleich zu 2019 mehr als verdoppelt.

Obschon das stationäre psychiatrische Angebot für Kinder und Jugendliche in den letzten Jahren ausgebaut wurde, bestand bereits vor der Coronapandemie in diesem Bereich eine Unterversorgung. So gab es schon vor 2020 immer wieder Jugendliche, die bei Kapazitätsengpässen vorübergehend in der Erwachsenenpsychiatrie hospitalisiert werden mussten. Auch muss, unabhängig von der Coronapandemie, mit einer weiteren Zunahme des Bedarfs an stationären Behandlungen gerechnet werden, weshalb der bedarfsgerechte Ausbau der stationären Kinder- und Jugendpsychiatrie bereits Teil der Strategie Psychiatrie der laufenden Spitalplanung 2023 ist.

Stationäre Massnahmen 2021–2022

Die psychiatrischen Kliniken haben stationär soweit möglich bereits Massnahmen umgesetzt. So konnte teilweise die Zahl stationärer Betten erhöht werden, die stationären Aufenthalte werden so kurz wie möglich gehalten und Notfälle werden stark priorisiert. Folgende weitere Massnahmen sollen im Zeitraum bis Ende 2022 umgesetzt werden:

1. Um umgehend die stationären Kapazitäten im Kanton erhöhen zu können, wird die Modellstation Somosa als Spezialklinik vorübergehend stationäre Plätze für «reguläre» jugendpsychiatrische Aufenthalte zur Verfügung stellen.
2. Zur bestmöglichen Versorgung von Jugendlichen auf den Erwachsenenstationen intensiviert die PUK den Transfer von Fachwissen. Intern wird dies mit einem temporären Austausch von Pflegefachmitarbeitenden von betroffenen Erwachsenenstationen und Jugendstationen gewährleistet. Zusätzlich wird ein interdisziplinärer Konsiliardienst für erwachsenenpsychiatrische Stationen anderer Kliniken im Kanton Zürich aufgebaut.
3. Die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland kann ein bestehendes Gebäude in eine zusätzliche Jugendstation mit Platz für 16 zusätzliche Patientinnen und Patienten umwandeln. Die Station soll spätestens am 1. November 2021 eröffnet werden.
4. Das Kantonsspital Winterthur (KSW) wird voraussichtlich ab 1. Januar 2022 sein bestehendes stationäres Angebot in der Psychosomatik für Kinder und Jugendliche erweitern können.
5. Zurzeit gibt es im Kanton Zürich kein niederschwelliges stationäres Angebot, das Kurzaufenthalte für Jugendliche in Krisen ermöglicht. Die PUK plant, ein solches Kriseninterventionszentrum mit Platz für sechs Jugendliche aufzubauen. Ziel ist es, dieses Mitte 2022 zu eröffnen.

Es ist davon auszugehen, dass diese Sofortmassnahmen nicht den gesamten prognostizierten Bedarf an Plätzen für stationäre Behandlungen decken werden. Deshalb werden die von weiteren Kliniken geplanten Massnahmen, die jedoch nicht vorzeitig umgesetzt werden können, im Rahmen der Spitalplanung 2023 behandelt.

3. Ambulante Versorgung

Gegenwärtige Versorgungssituation

Die ambulanten Kapazitäten der psychiatrischen Kliniken sind seit einiger Zeit überlastet. Aufgrund von beschränkten Kapazitäten der Tageskliniken kommt es insbesondere im poststationären Bereich zu Engpässen, wodurch stationäre Aufenthalte nicht immer so kurz wie möglich gehalten werden können. Die gestiegene Nachfrage hat auch dazu geführt,

dass sich die Wartezeiten für einen Ersttermin in den Ambulatorien auf mehrere, teilweise bis zu neun Monate verlängert haben. Die Ambulatorien sind grösstenteils nicht mehr in der Lage, die Anmeldungen frist- und bedarfsgerecht zu bewältigen. Auch wird der ambulante Notfalldienst der PUK immer mehr in Anspruch genommen. Vor allem steigt die Anzahl der Jugendlichen, die wegen Suizidalität und Selbstverletzungen vom Notfalldienst betreut werden müssen. So hat sich die Anzahl Notfallkonsultationen im Vergleich zu 2019 fast verdoppelt. Diese Entwicklung ist auch auf der Notfallstation im Akutspital zu beobachten. Die psychologisch-psychiatrischen Konsultationen, z. B. nach Suizidversuchen, auf der Notfallstation haben massiv zugenommen.

Als wesentlicher Bestandteil der psychiatrischen Versorgung werden die ambulanten Angebote der psychiatrischen Kliniken vom Kanton seit Längerem finanziell unterstützt. Da bereits vor der Coronapandemie eine Unterversorgung in der ambulanten Kinder- und Jugendpsychiatrie bestand und die Angebote trotz Subventionierung stark defizitär sind, ist die Rahmenvereinbarung für die psychiatrischen Ambulatorien der Spitäler zurzeit in Überarbeitung. Mit dieser Überarbeitung wird zur Förderung der Angebote im ambulanten Bereich eine Kostendeckung angestrebt. Um die ambulante psychiatrische Versorgung im Kanton im Sinne der Massnahme RRZ 4b «Die ambulante Versorgung in der Psychiatrie gezielt fördern» der Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 weiter auszubauen, wird auch die Erarbeitung bzw. Überarbeitung weiterer Rahmenvereinbarungen angestrebt, z. B. für stationsäquivalente Hometreatment-Angebote, Konsiliardienste und für die Tages- und Nachtkliniken.

Ambulante Massnahmen 2021–2022

Neben den bereits erwähnten, vom Regierungsrat geförderten Massnahmen fokussieren die Spitäler den Einsatz ihrer ambulanten Mittel gegenwärtig auf akute Fälle. Da die langen Wartezeiten zu einer psychischen und somatischen Dekompensation führen können, werden Betroffene mit akuten Verläufen prioritär behandelt. Mit dieser Massnahme soll einer dauerhaften Verschlechterung der psychischen Befindlichkeit sowie einer akuten Eskalation der Symptomatik entgegengewirkt und somit der Notfalldienst und die stationäre Versorgung nicht noch mehr überlastet werden.

Um die langen Wartezeiten auch für reguläre Aufnahmen wesentlich zu verkürzen, sollen bis Ende 2022 die ambulanten Kapazitäten erhöht werden:

6. Zurzeit bestehen im Sozialpädiatrischen Zentrum des KSW sowie in den Ambulatorien für Kinder und Jugendliche der PUK räumliche Kapazitäten, um den Personalbestand umgehend um insgesamt etwa 750 Stellenprozent auszubauen und die Ambulatorien so zu entlasten. Es ist davon auszugehen, dass diese Massnahme bis Ende 2022 auch in weiteren Kliniken umgesetzt werden kann.
7. Zusätzlich wird das von der PUK geplante Kriseninterventionszentrum für Jugendliche auch ambulante und tagesklinische Intensivbehandlungen anbieten, damit die niederschwellige Aufnahmefähigkeit gewährleistet werden kann.

Der Mittelbedarf wird mit diesen Massnahmen nicht vollständig gedeckt sein, weshalb der ambulante Bereich im Sinne der Massnahmen RRZ 4b vom Kanton weiter gefördert wird. Wie im stationären Bereich werden nicht vor 2023 umsetzbare Massnahmen im Rahmen der üblichen Prozesse geprüft.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die sofortige Umsetzung der Massnahmen ist für die Leistungserbringer mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden. Gleichzeitig sind die erbrachten Leistungen in der Kindermedizin im Allgemeinen und in der Kinder- und Jugendpsychiatrie im Besonderen nicht ausreichend über Tarife finanziert. Zur Umsetzung der Massnahmen sind die Kliniken deshalb auf finanzielle Unterstützung durch den Kanton angewiesen. Der Kanton beteiligt sich an den ungedeckten Kosten, die im Rahmen der zusätzlich zu erbringenden Leistungen entstehen. Bei den budgetierten 7,9 Mio. Franken handelt es sich um einen Höchstbetrag, die Gesundheitsdirektion prüft die konkreten Massnahmen einzeln und schliesst mit den subventionsberechtigten Spitälern und Kliniken die erforderlichen Vereinbarungen ab. Die ermittelten Subventionen sind für folgende Massnahmen vorgesehen (in Franken):

Massnahme	Stationär	Ambulant
Stationär Investitionen	1 500 000	
Stationär leistungsbezogen	3 530 000	
Konsiliardienst		450 000
Tagesklinik		460 000
Ambulatorien		1 210 000
Reserven		750 000
Total	5 030 000	2 870 000

Von den insgesamt 7,9 Mio. Franken sind 5,03 Mio. Franken für die rasche Bereitstellung von zusätzlichen stationären Kapazitäten eingerechnet. Davon sind 1,5 Mio. Franken einmalige Investitionskosten und 3,5 Mio. Franken leistungsbezogene Beiträge an die erhöhten Betriebskosten während der Anlaufphase. Weitere 0,45 Mio. Franken sind für die Betreuung von Jugendlichen auf den Erwachsenenstationen durch einen interdisziplinären Konsiliardienst eingestellt und 0,46 Mio. Franken ergeben sich aus der Anschubfinanzierung und dem kantonalen Anteil an die Tagespauschale gemäss Rahmenvereinbarung für die zusätzlichen Tagesklinikplätze. Die restlichen 1,96 Mio. Franken sind für den Ausbau der ambulanten Kapazitäten vorgesehen. Hierzu zählt auch die einkalkulierte Reserve von 0,75 Mio. Franken für noch nicht konkretisierte ambulante Massnahmen weiterer Leistungserbringer. Die Subventionen für den ambulanten Bereich werden ab 2023 in die durch die Rahmenvereinbarung festgelegte Regelfinanzierung übergeführt.

Die Subventionen verteilen sich voraussichtlich wie folgt (in Franken, gerundet auf Fr. 50 000):

Spital	2021	2022
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich	550 000	2 650 000
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	1 500 000	250 000
Modellstation SOMOSA	400 000	700 000
Kantonsspital Winterthur	100 000	1 000 000
Reserven	250 000	500 000
Total	2 800 000	5 100 000

Rechtliche Grundlage für die Ausgabe bildet § 11 Abs. 1 des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, LS 813.20). Danach kann der Kanton Listenspitälern mit Betriebsstandorten im Kanton Subventionen bis zu 100% der ungedeckten Kosten gewähren, damit Leistungen für Zürcher Patientinnen und Patienten trotz fehlender oder ungenügender Tarifabdeckung erbracht werden können. Nach § 11 Abs. 1 lit. a SPFG können stationäre und spitalgebundene ambulante Pflichtleistungen bei Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr, soweit sie versorgungspolitisch sinnvoll sind, sowie nach § 11 Abs. 1 lit. c SPFG in Zusammenhang mit kantonalen Leistungsaufträgen stehende gemeinwirtschaftliche Leistungen für das Gesundheitswesen finanziell unterstützt werden. Weil in § 11 SPFG der Subventionszweck und der Höchstsatz festgelegt sind, handelt es sich gemäss § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) um eine gebundene Ausgabe. Die erforderlichen Mittel in der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung, von 2,8 Mio. Franken im Jahr 2021 und 5,1 Mio. Franken im Jahr 2022 können im Rahmen der im Budget 2021 bzw. im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2021–2024 eingestellten Mittel finanziert werden.

Gemäss § 1 Abs. 1 der Spitalschulverordnung vom 28. August 2013 (LS 412.107) bieten die Spitäler und Klinken Unterricht für Kinder und Jugendliche an. Die Versorgertaxen werden gemäss § 10 Abs. 2 der Spitalschulverordnung den Schulbehörden oder dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt in Rechnung gestellt. Die Ausweitung des Platzangebots in der Kinder- und Jugendpsychiatrie führt unmittelbar zu höheren Kosten für den Schulunterricht in der Bildungsdirektion. Der Regierungsrat nimmt diesen Umstand zur Kenntnis und ermächtigt die Bildungsdirektion, im Rahmen des Jahresabschlusses 2021 eine Kreditüberschreitung in den betroffenen Leistungsgruppen zu bewilligen. Sollten die Auswirkungen auf das Budget 2022 bis zur Eingabe der Nachträge zum Budgetentwurf (Novemberbrief) schon vorliegen, wird die Bildungsdirektion eingeladen, einen entsprechenden Budgetantrag für 2022 zu stellen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Verbesserung der Versorgungssituation der Kinder- und Jugendpsychiatrie werden gemäss § 11 des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes für die Jahre 2021 und 2022 Subventionen an die Spitäler und psychiatrischen Kliniken von bis zu 100% der ungedeckten Kosten, höchstens Fr. 2 800 000 für das Jahr 2021 und höchstens Fr. 5 100 000 für das Jahr 2022, als gebundene Ausgabe bewilligt.

II. Die Ausgaben gehen zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung.

III. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, mit den subventionsberechtigten Spitalern und psychiatrischen Kliniken Vereinbarungen über Subventionsbeiträge in der Gesamtsumme gemäss Dispositiv I abzuschliessen.

IV. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, im Rahmen des Jahresabschlusses 2021 eine Kreditüberschreitung in den betroffenen Leistungsgruppen zu bewilligen und die Auswirkungen auf das Budget 2022 zu berücksichtigen.

V. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Bildungsdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli