

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. Oktober 2022

1288. «primaZüri» – Prävention in der Primärversorgung, Phase 2 (zusätzliche Subvention)

I. Ausgangslage

Nichtübertragbare Krankheiten (sogenannte Non-Communicable Diseases, NCD) wie Herzkreislauferkrankungen, Krebs, chronisch obstruktive Lungenkrankheit und Diabetes nehmen weltweit zu. Die Weltgesundheitsorganisation der UNO, die WHO, wie auch der Bund und die Kantone haben deshalb Strategien zur Bekämpfung von NCD verabschiedet. Wichtige Risikofaktoren für die Entstehung und den Verlauf von NCD sind das Gesundheitsverhalten der Einzelpersonen, insbesondere das Bewegungs- und Ernährungsverhalten, sowie der Umgang mit psychischen Stressoren und schädlichen Substanzen wie Nikotin oder Alkohol. Das Gesundheitsverhalten soll vermehrt auch auf individueller Ebene angesprochen werden, und zwar durch die in der primären Patientenversorgung engagierten Personen und Institutionen. Dieser Präventionsansatz ist ein wichtiges Anliegen bei der Umsetzung der Schweizer NCD-Strategie 2017–2024, die der Dialog nationale Gesundheitspolitik – ein Gremium zusammengesetzt aus Vertretungen des Bundes und der Kantone – zuhanden des Bundesrates verabschiedet hat. Auf internationaler Ebene hat sich gezeigt, dass Kurzinterventionen durch Gesundheitsfachpersonen, die auf eine Förderung der persönlichen Motivation abzielen, das individuelle Gesundheitsverhalten wirksam verändern können. Mit diesem Ansatz können insbesondere Personen erreicht werden, bei denen eine Verhaltensänderung über an die breite Bevölkerung adressierte Massnahmen wie Informationskampagnen und Ähnliches nicht oder nur teilweise gelingt.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Gesundheitsdirektion die Prävention von Risikofaktoren für die Entstehung und für den negativen Verlauf von NCD unter Einbezug der Akteure in der Primärversorgung zum Ziel gesetzt. Die Gesundheitsdirektion erteilte dem Institut für Epidemiologie, Prävention und Biostatistik (EBPI) der Universität Zürich im Frühling 2019 ein Mandat für das Programm «primaZüri – Prävention in der Primärversorgung im Kanton Zürich: Entwicklung und erste Implementation».

2. Das Programm primaZüri

Zwischen der Gesundheitsdirektion und dem EBPI besteht seit langer Zeit eine enge Zusammenarbeit. In deren Rahmen stellt das Departement Public Health des EBPI gestützt auf einen Leistungsauftrag der Gesundheitsdirektion Angebote im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung für die Zürcher Bevölkerung sicher (RRB Nr. 1229/2017). Auch die Gesamtkoordination des Programms primaZüri wurde dem Departement Public Health des EBPI übertragen. Die Programmleitung und die Programmmitarbeitenden sind durch dieses Departement angestellt.

Präventionsarbeit kann über verschiedene Kanäle erfolgen. In primaZüri wird der Fokus auf die Prävention in der primären, ambulanten Gesundheitsversorgung, insbesondere auf die Arztpraxen, aber auch auf die Spitäler, gelegt. Das Ziel ist die Integration präventiver Beratung in den Praxisalltag. So sollen Ärztinnen und Ärzte lernen, bei der Behandlung von Patientinnen und Patienten gleichzeitig auch auf andere Gesundheitsrisiken, wie beispielsweise Übergewicht, Sturzgefahr usw., und Möglichkeiten zu deren Prävention hinzuweisen. Dadurch können Synergien auf eine einfache Art genutzt und Kosten gespart werden.

primaZüri ist ein auf zwei Phasen angelegtes Programm. Die erste Phase dauerte von 2019 bis 2022. Ziel dieser Phase war, Implementierungsstrategien für Beratungen zum Gesundheitsverhalten in der Form von Kurzinterventionen durch medizinische Fachpersonen zu entwickeln und zu evaluieren. So wurde etwa die Implementierung einer Kurzintervention zur Förderung des Bewegungsverhaltens in einem Pilotprojekt namens «primaBewegt» monitorisiert und evaluiert. Im Rahmen von primaBewegt erhalten Patientinnen und Patienten beim Arztbesuch von ihrer Ärztin bzw. ihrem Arzt oder einer Pflegefachperson eine motivierende Kurzberatung zur Bewegungsförderung.

Weiter wurden in der ersten Phase von primaZüri Interventionsprogramme adaptiert oder neu entwickelt. Ebenfalls wurde eine Skizze erarbeitet, die das Vorgehen in Phase 2 umreisst. Nach dem erfolgreichen Abschluss der ersten Phase soll das Programm nun für drei weitere Jahre fortgeführt und finanziert werden. Die Evaluation von primaZüri zeigte, dass das Unterfangen bei den beteiligten Leistungserbringern eine breite Akzeptanz hat. Sie haben proaktiv ihre Unterstützung für die zweite Phase zugesagt. Die Erkenntnisse aus der Evaluation fliessen in den weiteren Projektverlauf ein und sollen so die Umsetzung stärken. Die Gesundheitsdirektion wird mindestens jährlich über den Programmverlauf informiert.

In Phase 2 (2023 bis Mitte 2025) wird es darum gehen, die Kurzintervention primaBewegt anzupassen und insbesondere die Unterstützung ihrer Implementierung in digitalisierter Form weiterzuentwickeln. Dies mit dem Ziel, das Programm in einer grösseren Zahl von Arztpraxen und Spitex-Zentren zu evaluieren und damit die Gesamtskalierung vorzubereiten. Ausserdem stehen für die kommenden drei Jahre folgende Ziele im Vordergrund:

- Vorbereitung eines Netzwerkes von Fachpersonen, Anpassung der bisherigen Programmorganisation für die Phase 2 sowie die Rekrutierung von weiteren Projektpartnern für die breiter abgestützte Umsetzung während der Implementierung.
- Adaptation und Weiterentwicklung von Interventionen und des bisherigen Implementierungsleitfadens. Der Implementierungsleitfaden soll zukünftig in digitaler, skalierbarer Form als sogenannter Implementierungs-Guide vorliegen. Dabei handelt es sich um ein Online-Tool zur Unterstützung der Arztpraxen und der Spitex-Zentren bei der Implementierung.
- Umsetzung und Evaluation des digitalen Implementierungs-Guides und von primaBewegt in 10 bis 15 Hausarztpraxen und in einer noch zu definierenden Anzahl Spitex-Zentren.
- Gesamtkoordination und Sichern der Nachhaltigkeit im Hinblick auf eine breite Einführung ab 2025, idealerweise als koordiniertes Vorgehen zusammen mit dem nationalen Programm «PEPra – Prävention mit Evidenz in der Praxis» (vgl. Ziff. 3.). Die Synergien von primaZüri und PEPra sollen genutzt und die langfristige Zusammenarbeit der beiden Programme sichergestellt werden.

3. Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

Beim Start des Programms primaZüri im Frühling 2019 gab es auf nationaler Ebene im Rahmen der Umsetzung der NCD-Strategie noch kein Projekt für den breiteren Einsatz ärztlicher Kurzinterventionen zur Verbesserung des Gesundheitsverhaltens. Ende 2019 startete dann aber das nationale Programm PEPra unter Führung der FMH als Direktmandat des Bundesamtes für Gesundheit und von Gesundheitsförderung Schweiz. PEPra richtet sich an Praxen der ambulanten medizinischen Grundversorgung und entwickelt Weiterbildungsstrukturen. Das Ziel ist die Schaffung eines Instrumentariums für evidenzbasierte Prävention in der Arztpraxis, fokussiert auf die Frage «Wie sollte man beraten?».

primaZüri hingegen entwickelt für Arztpraxen und Spitex-Zentren Instrumente zur Implementierungsunterstützung, fokussiert auf die Frage «Wie kann man die Beratung nachhaltig in den Praxisalltag integrieren?». Da PEPra und primaZüri weitgehend in der gleichen Thematik

angesiedelt sind, wurden ab Anfang 2020 in mehreren Besprechungen die Ziele der Programme und Rollen geklärt sowie ein gemeinsames Verständnis der Zusammenarbeit und eine gemeinsame Kommunikation nach aussen entwickelt. Gegenwärtig testet PEPrA in Pilotkantonen die Umsetzung, wobei die Expertise aus dem primaZüri-Team in die Entwicklung der Fortbildungsmodule eingeflossen ist.

Auf Wunsch der Gesundheitsdirektion hat das EBPI die fachlichen, finanziellen und gesundheitspolitischen Implikationen einer Zusammenarbeit von primaZüri und PEPrA analysiert. Um die Komplementarität beider Projekte optimal zu nutzen und diese zeitlich gut aufeinander abgestimmt zusammenzuführen, ist ein koordiniertes, aber individuelles Vorgehen bis 2025 sinnvoll. Ab diesem Zeitpunkt sollen die Programme dann für den ärztlichen Bereich zusammengeführt sein. Konkret würde dies bedeuten, dass PEPrA im ganzen Kanton ab 2025 umgesetzt würde, ergänzt durch die im Rahmen von primaZüri entwickelte Unterstützung der Arztpraxen und Spitex-Zentren bei der Implementierung.

4. Finanzielle Auswirkungen

Für die Finanzierung der Phase 1 des Projekts (2019–2022) hat die Gesundheitsdirektion 2019 eine Ausgabe von Fr. 685 000 bewilligt. In Phase 2 (2023 bis Mitte 2025) fallen Personalkosten beim EBPI, Ausgaben für externe Mandate (u. a. für die Adaptation und Weiterentwicklung des Implementierungs-Guides) sowie Sachkosten an. Die Kosten für die Phase 2 belaufen sich auf insgesamt Fr. 540 000, je Fr. 200 000 für 2023 und 2024 und Fr. 140 000 für 2025. Somit beläuft sich der Aufwand für das Programm «primaZüri – Prävention in der Primärversorgung» auf insgesamt Fr. 1 225 000. Die Leistung von Staatsbeiträgen setzt voraus, dass die Gesuchsteller ein schriftliches Gesuch gestellt haben, in der Lage sind, die übertragenen Aufgaben zu erfüllen, und zumutbare Eigenleistungen erbringen (vgl. § 9 Staatsbeitragsgesetz [LS 132.2]). Das EBPI erfüllt diese Voraussetzungen. Die zu erfüllenden Aufgaben sowie Details zum Leistungs- und Kostencontrolling werden in einer Leistungsvereinbarung festgehalten.

Gestützt auf § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes in Verbindung mit § 46 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) handelt es sich beim Beitrag des Kantons zur Unterstützung der Programmangebote um eine gebundene Ausgabe. Gemäss § 46 GesG unterstützt der Kanton Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung (Gesundheitsförderung) und der Verhütung, Früherkennung und Früherfassung von Krankheiten (Prävention). Er kann zu diesem Zweck eigene Massnahmen treffen oder Massnahmen Dritter bis zu 100% subventionieren.

Der Betrag von Fr. 540 000 geht zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung. Er ist im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2023–2026 eingestellt und entsprechend auf die Planjahre 2023 bis 2025 verteilt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich wird zusätzlich zur Subvention gemäss Direktionsverfügung vom 15. April 2019 für das Programm «primaZüri», Prävention in der Primärversorgung, eine Subvention von Fr. 540 000 als gebundene Ausgabe zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, zugesichert. Die gesamthaft zur Verfügung stehende Subvention beträgt Fr. 1 225 000.

II. Mitteilung an das Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention, Hirschengraben 84, 8001 Zürich, sowie an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli