

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

01.10.2003

GR Nr. 2003/114

Zuschrift des Stadtrates:

1509. Motion von Ueli Nagel und Heidi Bucher-Steinegger betreffend Gesundheitskonzept, Vorlage, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat, Zuschrift.

Am 26. März 2003 reichten die Gemeinderäte Ueli Nagel (Grüne) und Heidi Bucher-Steinegger (Grüne) folgende Motion GR Nr. 2003/114 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat ein Gesundheitskonzept (mit nach Priorität geordnetem Massnahmenplan) vorzulegen, welches eine Gesamtstrategie der Gesundheitsförderung und medizinischen Versorgung in der Stadt Zürich mit den Schwerpunkten Prävention und Nachhaltigkeit (Gleichberechtigung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten) ausweist.

Begründung:

Die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen sind durch Einzelmassnahmen in der medizinischen Versorgung nicht in den Griff zu kriegen. Obwohl viele Entscheidungen in diesem Bereich auf Kantons- und Bundesebene fallen, hat ein grosses Gemeinwesen, wie die Stadt Zürich, als Produzent und Nachfrager von Gesundheitsleistungen beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten. Diese können am besten im Rahmen eines Gesamtkonzepts, welches soweit möglich mit den wichtigsten (privaten und öffentlichen) Partnern zusammen erarbeitet wird, zum Tragen kommen. Das Konzept kann an die strategischen Leitsätze des GUD (2001) anknüpfen, soll aber wesentlich darüber hinausgehen und einen nach Prioritäten geordneten Massnahmenplan enthalten. Als Vorbild kann dabei die erfolgreiche Ausarbeitung des Alterskonzepts "Alt sein in Zürich" (GUD, 2002) dienen.

Mit präventiven Aufklärungs- und Informationskampagnen, gerade auch bei den Bevölkerungsteilen die aus anderen Kulturkreisen mit anderen Versorgungssystemen zugewandert sind, können mittelfristig die Gesamtkosten der öffentlichen Gesundheitsversorgung gesenkt werden.

Durch den vermehrten Einsatz - gezielt auch in der stationären Versorgung - von ganzheitlichen, alternativen Heilmethoden, die oft ohne Medikamente oder mit kostengünstigen Naturheilverfahren auskommen, können einerseits die Akzeptanz und Bedeutung dieser Verfahren in der Gesellschaft (wieder) gestärkt und andererseits - bezogen auf die gesamte Bevölkerung - teilweise Kosten eingespart werden.

Die Nachhaltigkeit und Effizienz kann im Gesundheitswesen u. a. durch die Einführung vertikal integrierter Versorgungsnetze gefördert werden, in deren Zentrum die grossen öffentlichen Spitäler stehen. Mit einer guten Koordination zwischen vor- und nachgelagerten Anbietern (vertikale Vernetzung) resultieren für die Patientinnen und Patienten kürzere Wartezeiten, weniger Doppelspurigkeiten und Behandlungsunterbrüche und für die Anbieter eine bessere Triage und mittelfristig auch kostensenkende Effekte (letztere setzen allerdings z. T. Anpassungen der tariflichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen voraus).

Motionen verpflichten den Stadtrat, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates; GeschO GR). Beantragt der Stadtrat die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Die Motionärin und der Motionär verlangen die Ausarbeitung eines Gesundheitskonzepts, in dem eine Gesamtstrategie für die Gesundheitsförderung und die medizinische Versorgung in der Stadt Zürich aufgezeigt werden soll. Begründet wird dieses Anliegen vor allem damit, dass die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen durch Einzelmassnahmen in der medizinischen Versorgung nicht gedämpft werden könnten.

Kompetenzverteilung im Gesundheitswesen

Im Bereich des Gesundheitswesens besteht keine allgemeine Bundeskompetenz. Grundsätzlich handelt es sich beim öffentlichen Gesundheitsrecht um einen traditionellen Kompetenzbereich der Kantone. Der Bund besitzt jedoch in verschiedenen besonders wichtigen Teilgebieten Gesetzgebungskompetenzen. Mit dem ansteigenden Bedarf an

einheitlichen Regelungen ist eine klare Tendenz zur Ausdehnung der Bundeskompetenzen feststellbar.

Zu erwähnen ist im Zusammenhang der vorliegenden Motion insbesondere die Kompetenz des Bundes zur Errichtung einer Kranken- und Unfallversicherung, gestützt auf die der Bund das Bundesgesetz über die Krankenversicherung erlassen hat, das auf den 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist. Im Bereich der kantonalen Zuständigkeit ist insbesondere die Kompetenz zur Regelung der medizinischen Berufe (Ausbildung, Berufsausübung, Aufsicht) sowie die Aufgabe des Vollzugs des Krankenversicherungsgesetzes zu erwähnen, die vor allem auch die Spital- und Pflegeheimplanung beinhaltet. Die Errichtung und der Betrieb von Spitälern ist im Kanton Zürich eine gemeinsame Aufgabe von Kantonen und Gemeinden. Die Aufgabenteilung erfolgt gemäss dem kantonalen Gesundheitsgesetz so, dass der Kanton für den Betrieb der zentralen Kantonsspitäler, der psychiatrischen Kliniken und der Spezialkrankenhäuser (z. B. Drogenkliniken) zuständig ist, während der Betrieb der übrigen Spitäler sowie der Pflegeheime in den Aufgabenbereich der Gemeinden fällt. Weiter obliegt den Gemeinden die Sicherstellung der spitalexternen Gesundheits- und Krankenpflege (Spitex).

Diese Übersicht zeigt, dass die strategischen Grundsatzentscheidungen im Gesundheitswesen vor allem auf Stufe Bund und Kanton gefällt werden. Der Bund kann mit der Regelung des Krankenversicherungsrechts die Ausgestaltung des Gesundheitswesens wesentlich bestimmen. Ein weiteres prägendes Element, nämlich die Spitalplanung, liegt in der Zuständigkeit des Kantons. Damit verblieben den Gemeinden relativ wenig Möglichkeiten zur Beeinflussung des Gesundheitsmarktes. Angesichts dieses eingeschränkten Gestaltungs- und Steuerungsspielraums hält es der Stadtrat nicht für sinnvoll, ein Gesundheitskonzept für die Stadt Zürich zu erarbeiten.

Vernetzung der städtischen Angebote im Gesundheitswesen

Die Motionärin und der Motionär wollen durch die Erstellung eines Gesundheitskonzepts die Vernetzung fördern. Es trifft zu, dass die Stadt Zürich ihre verschiedenen Angebote im Gesundheitswesen vernetzen und untereinander koordinieren muss. Ausserdem ist eine enge Zusammenarbeit sowohl mit anderen öffentlichen als auch mit privaten Leistungserbringern erforderlich. In vielen Bereichen ist diese Vernetzung weit fortgeschritten und die Koordination zwischen den verschiedenen Angeboten wird laufend verbessert. Die Erstellung eines Gesundheitskonzeptes ist aus Sicht des Stadtrates zur Erreichung dieses Ziels jedoch nicht erforderlich.

Beispielhaft seien folgende Aktivitäten der Stadt Zürich zur Vernetzung ihrer verschiedenen Angebote im Gesundheitswesen erwähnt:

- Die Stadtspitäler Waid und Triemli pflegen eine sehr enge Zusammenarbeit mit den Hausärztinnen und -ärzten. So bestehen Interessen- und Arbeitsgruppen zwischen den Spitalärztinnen und -ärzten einerseits und den Hausärztinnen und -ärzten andererseits. Gemeinsam werden Standards (Labor- und Röntgenrichtlinien, Hospitalisationskriterien usw.) erarbeitet und angewendet. Es werden periodische Hausärztenachmittage angeboten und es bestehen interne Weiterbildungen, an die auch Hausärztinnen und -ärzte eingeladen werden.
- Die Stadtspitäler Waid und Triemli arbeiten einerseits mit dem Stadtärztlichen Dienst und den Pflegezentren der Stadt Zürich und andererseits mit den Spitexvereinen eng zusammen, um Übertritte von Patientinnen und Patienten reibungslos zu gestalten und eine adäquate Nachbetreuung sicherzustellen. Die Sozialdienste der Stadtspitäler sind für den Kontakt zu den nachgelagerten Institutionen verantwortlich und nehmen damit eine Schlüsselposition in der vertikalen Vernetzung ein.
- Der Stadtärztliche Dienst hat zusammen mit dem Stadtspital Waid Indikatoren erarbeitet für die Zuweisung von Patientinnen und Patienten aus dem Akutspital in eine Institution des Geriatrienetzes. Diese Indikatoren sollen die Beantwortung der Frage erleichtern,

welche Betreuung eine Patientin oder ein Patient nach einem Spitalaufenthalt benötigt. In Frage kommen insbesondere der Übertritt in ein Pflegezentrum, ein Altersheim, eine Rehabilitationsklinik, ein Tageszentrum bzw. eine Tagesklinik oder die weitere Betreuung durch die Spitex. Dieses Instrument trägt wesentlich dazu bei, die vertikale Durchlässigkeit zu verbessern.

- Auch der technische Fortschritt wird in Zukunft die Vernetzung fördern, so ist zu erwarten, dass die Einführung elektronischer Krankengeschichten und von elektronischen Röntgenbilder (PACS), die in sekundenschnelle an die Hausärztinnen und -ärzte oder an andere Spitäler geschickt werden können, dazu beitragen wird, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und damit auch Kosten zu sparen.

Bemühungen der Stadt in den Bereichen Prävention und Gesundheitsförderung

Die Motionärin und der Motionär verlangen, dass im Rahmen der Erarbeitung eines Gesundheitskonzepts ein Schwerpunkt im Bereich der Prävention gesetzt wird.

Prävention und Gesundheitsförderung sind Aufgaben, die gemäss dem kantonalen Gesundheitsgesetz sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden wahrzunehmen sind. Die Stadt stellt bereits heute in diesem Bereich verschiedene Angebote zur Verfügung bzw. arbeitet im Rahmen von Projekten an punktuellen Massnahmen:

- Das Gesundheits- und Umweltdepartement bietet in Zusammenarbeit mit der Lungenliga Kanton Zürich, der Zürcher Diabetes-Gesellschaft, der Rheumaliga Kanton Zürich, dem Verein Hausärzte der Stadt Zürich (VHZ), dem Medix Ärzteverbund und der Spitex Zürich-Nord ein modulares Schulungs- und Fitnessprogramm für Menschen ab 60 Jahren an, die an Zuckerkrankheit, chronischen Lungenkrankheiten, Herzschwäche oder Rheuma/Gelenkbeschwerden leiden. In diesem Programm mit der Bezeichnung "allfit" lernen die kranken Betagten mit ihrer Krankheit umzugehen, aufbauend auf ihren eigenen Lebenszielen. Individuelle Betreuung und Gruppenaktivität helfen die eigenen Ressourcen der Teilnehmenden zu aktivieren und ihre Zufriedenheit zu steigern.
- Unter der Federführung des Vorstehers des Gesundheits- und Umweltdepartements läuft das Projekt "Gesundheit! Ein Projekt der Stadt Zürich zur Gesundheitsförderung". Der Stadtrat will mit diesem departementsübergreifenden Vorhaben von gesamtstädtischer Bedeutung auf die Faktoren des öffentlichen Lebens, welche die Lebensqualität und die Gesundheit fördern, proaktiv, engagiert und innovativ Einfluss nehmen. Die Departemente und Dienstabteilungen sollen sich, vernetzt und in Zusammenarbeit mit privaten Institutionen, für die gesundheitsfördernde Entwicklung der Stadt einsetzen und Ziele, Strategien, Programme und die täglichen Entscheide nach dieser Maxime ausrichten.

Zurzeit ist geplant, zwei Schwerpunkte zu setzen, die es erlauben, im Sinne von "examples of good practice" das komplexe Aufgabengebiet einer gesamtstädtischen Gesundheitsförderung und Prävention schrittweise zu entwickeln. Das Projekt "Gesunde Mitarbeitende" hat die Zielsetzung, Gesundheit und Arbeitssicherheit zu fördern, den Schutz vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen am Arbeitsplatz zu verbessern, frühzeitige IV-Pensionierung (case management) zu vermeiden und Freizeitunfälle der Mitarbeitenden zu verhüten.

Im Rahmen eines zweiten Projekts mit dem Titel „Gesundheit für alle“ sollen junge und alte, namentlich sozio-ökonomisch benachteiligte Menschen erfahren, wie sie ihr Leben gesundheitsfördernd gestalten können. Auf genussvolle Art und ohne Mahnfinger werden sie - vorerst im Rahmen eines inhaltlich und/oder geografisch limitierten Pilotvorhabens - für die Anliegen der Gesundheitsförderung motiviert. Als thematischer Schwerpunkt soll für zwei Jahre das Thema Ernährung und Bewegung gewählt werden, wobei eine Kooperation mit den zuständigen Stellen von Bund und Kanton angestrebt wird.

- Im Rahmen des Projektes SEBA (Selbständig bleiben im Alter) soll durch Empowerment die Selbständigkeit der Mieterinnen und Mieter der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich möglichst lange erhalten bleiben. Basis dafür bilden die Erkenntnisse aus einer Studie, welche nachweisen konnte, dass regelmässiges Fitness- und Gedächtnistraining zur Prävention von Abhängigkeit im Alter beiträgt.
- In den Altersheimen wird in ein Projekt zur Förderung der Sturzprophylaxe durchgeführt, das in Zusammenarbeit mit dem Stadtspital Waid entwickelt wurde.

Diese exemplarische Auflistung zeigt, dass in den Bereichen Prävention und Gesundheitsförderung auch auf städtischer Ebene viel unternommen wird. Der Stadtrat wird diese Bemühungen weiterhin unterstützen, ist jedoch der Ansicht, dass die Förderung dieser Anliegen nicht die Erarbeitung eines Gesundheitskonzeptes notwendig macht.

Im Übrigen sei festgehalten, dass entgegen der Annahme der Motionärin und des Motionärs in der Literatur davon ausgegangen wird, dass mit Präventionsmassnahmen keine Gesundheitskosten eingespart werden können. In den meisten Fällen kann gute Prävention Krankheiten und Leiden verhindern und die behinderungsfreie Lebenserwartung erhöhen. Dies hat aber zur Folge, dass sich die letzten Lebensjahre, die mit hohen Gesundheitskosten verbunden sind, nur verschieben und nicht verschwinden. Anstrengungen zur Prävention im Gesundheitswesen können deshalb nicht evidenzbasiert mit Einsparungen im Gesundheitswesen, sondern "nur" mit einer Zunahme der Lebensqualität und der beschwerdefreien Überlebensdauer gerechtfertigt werden.

Motionsfähigkeit

Mit dem Instrument der Motion kann nur die Vorlage eines Erlasses verlangt werden, die in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Im abschliessenden Kompetenzkatalog des Gemeinderates (Art. 41 Gemeindeordnung, GO) fehlt eine Zuständigkeit zur Erstellung von Konzepten. Ein derartiges Konzept würde auch die für den Gemeinderat geltende Kreditlimite von 2 Mio. Franken (Art. 41 lit. c GO) kaum überschreiten. Es ist deshalb fraglich, ob das vorliegende Anliegen motionsfähig ist, da die Verwaltung der Stadt in den Zuständigkeitsbereich des Stadtrates fällt (Art. 49 Abs. 1 Gemeindeordnung). Dazu gehört insbesondere auch die Führung mittels Vorgabe von Leitlinien und Programmen. Die Erarbeitung eines Konzepts fällt daher wohl in die Zuständigkeit des Stadtrates, weshalb auch aus formellen Gründen die Entgegennahme der Motion abgelehnt wird.

Zusammenfassung

Die Motionärin und der Motionär verlangen die Erarbeitung eines Gesundheitskonzeptes mit der Zielsetzung, damit die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen positiv zu beeinflussen. Inhaltlich soll eine Gesamtstrategie zur Gesundheitsförderung und medizinischen Versorgung erstellt werden. Der Stadtrat ist einerseits der Ansicht, dass das Ziel von Kosteneinsparungen durch ein Gesundheitskonzept nicht erreicht werden kann und andererseits hält er es nicht für angezeigt, in einem Bereich ein Konzept zu erarbeiten, in dem die Stadt nur wenig Handlungsspielraum besitzt. Dies trifft auf das Gesundheitswesen ganz besonderes zu, da dieses vor allem von Bund und Kanton geprägt wird.

Aus der Begründung der Motion ergibt sich, dass durch die Erarbeitung eines Gesundheitskonzeptes auch die Vernetzung zwischen den verschiedenen Angeboten im Gesundheitswesen verbessert sowie die Prävention und Gesundheitsförderung gestärkt werden sollen. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich jedoch, dass die Stadt bereits heute in diesen Bereichen vieles geleistet hat und zur Zeit weitere Projekte vor der Umsetzung stehen. Auch unter diesem Aspekt sieht der Stadtrat keinen Handlungsbedarf bzw. verneint die Notwendigkeit der Erstellung eines Gesundheitskonzeptes.

Der Stadtrat kann jedoch verschiedene in der Motion erwähnte Anliegen vollumfänglich unterstützen. So ist er auch der Ansicht, dass Massnahmen zur Eindämmung des Anstiegs der Gesundheitskosten ergriffen werden müssen. Vernetzung und Koordination der

Angebote von öffentlichen und privaten Leistungsbringern sind ihm ebenso ein Anliegen, wie die Gesundheitsförderung und die Prävention. Der Stadtrat ist daher bereit, im Rahmen eines Postulats zu prüfen, was zur Erreichung dieser Ziele noch zusätzlich getan werden kann.

Der Stadtrat ist aufgrund der vorstehenden Ausführungen in materieller und formeller Hinsicht nicht bereit, den Vorstoss in Form einer Motion entgegenzunehmen und beantragt dessen Umwandlung in ein Postulat, welches er entgegenzunehmen bereit ist.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. Martin Brunner