

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

26. August 2020

### **Motion von Dr. David Garcia Nuñez und Ezgi Akyol betreffend Pilotprojekt für das Ausstellen von «sozialen Rezepten» in den städtischen Gesundheitsinstitutionen, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. März 2020 reichten Gemeinderäte Dr. David Garcia Nuñez und Ezgi Akyol (beide AL) folgende Motion, GR Nr. 2020/83, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung für ein evaluiertes Pilotprojekt vorzulegen, welches in den städtischen Gesundheitsinstitutionen das Ausstellen von «sozialen Rezepten» (sog. «Social Prescribing») ermöglicht. Hierzu soll insbesondere die Funktion einer sozialarbeiterischen Koordinationsstelle (sog. «Link Worker»), welche die Koordination und Durchführung der sozialen Verordnungen übernimmt, geschaffen werden.

Begründung:

«Social Prescribing» (SP) wurde in den 1990er Jahren in Grossbritannien entwickelt und wird seither dort praktiziert. SP versucht Patient\_innen, bei denen eine medizinische Behandlung zu keiner Verbesserung der Beschwerden führte und soziale Isolation die Beschwerden zusätzlich verstärken, mittels einer Überweisung an lokale, nicht-medizinisch geführte Angebote (z. B. Sport-, Gartenarbeit-, Lern- oder soziale Angebote) zu unterstützen.

Da nicht jede\_r Mediziner\_in über die notwendigen Informationen bezüglich der Angebote verfügt, wurden vom britischen Nationalen Gesundheitsdienst sog. «Link Workers» zur Koordination und Durchführung der medizinisch indizierten sozialen Verschreibungen eingeführt. Link Workers sind spezialisierte Fachpersonen aus dem Sozialbereich. Diese Personen können aufgrund ihrer Ausbildung die Patient\_innen auch bei der Erledigung von gesundheitsrelevanten Aufgaben im Sozialbereich (z. B. finanzielle Fragestellungen, juristischem Beistand, etc.) unterstützen.

Das Ziel von SP ist letztendlich das Wohlbefinden und die Gesundheit zu fördern, indem Patient\_innen unterstützt werden, mehr Kontrolle über ihre Gesundheit zu erlangen und auch ihre sozialen Bedürfnisse zu befriedigen. Folglich entspricht SP dem zukunftsweisenden Grundsatz der personalisierten Medizin und ist gemäss den bisherigen Erfahrungen im Ausland zu einer Entlastung im ambulanten Bereich und in der Primärversorgung. Motionstext und Begründung (keine Anführungs- und Schlusszeichen)

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Das Anliegen der Motion greift mit Blick auf die zunehmende Bedeutung einer patientenzentrierten, integrierten Gesundheitsversorgung im Raum Zürich ein relevantes Thema auf. Bei Social Prescribing handelt es sich um einen ganzheitlichen Interventionsansatz mit dem Ziel, mittels nicht-medizinischer Massnahmen das Wohlbefinden und die Gesundheit jener Patientinnen und Patienten zu fördern, bei denen eine medizinische Behandlung zu keiner weiteren Verbesserung oder Linderung der Beschwerden führte. Dazu werden die betroffenen Personen an sogenannte Link Worker «überwiesen». Diese im Sozialbereich spezialisierten Fachkräfte (entsprechen in der Schweiz in etwa den Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeitern) identifizieren in der Folge in Abstimmung mit der jeweiligen Person nicht-medizinische Massnahmen und Aktivitäten zur Verbesserung des Wohlbefindens der Patientin oder des Patienten und vermitteln sie dorthin. Social Prescribing wurde ab 1990 vorwiegend in England entwickelt

und umgesetzt. Alle Abwägungen im Zusammenhang mit Social Prescribing in der Stadt Zürich müssen entsprechend dem Umstand Rechnung tragen, dass die Gesundheits- und Sozialsysteme der Schweiz und England auf unterschiedlichen Strukturen beruhen und eine Übertragbarkeit von einzelnen Massnahmen oder Instrumenten jeweils sorgfältig geprüft werden muss.

Auch die Gesundheitsversorgung der Stadt Zürich steht bei der Behandlung und Pflege von Menschen mit komplexen medizinischen und sozialen Problematiken vor grossen Herausforderungen. Es ist bekannt, dass den sozialen Determinanten (z. B. Bildungsniveau, Einkommen oder Zugang zur Gesundheitsversorgung) im Zusammenhang mit der Gesundheit auch in der Schweiz eine grosse Bedeutung zukommt. Im Gesundheits- und Umweltdepartement sowie im Sozialdepartement findet deshalb bereits heute ein konsequenter Einbezug von sozialen Aspekten im Gesundheitswesen statt und es besteht ein umfassendes sozialmedizinisches Angebot. Der Beschluss des Gemeinderats (GRB Nr. 2869/2012, GR Nr. 2012/200) zur definitiven Einführung von MoKit-Kompass – einem sozialmedizinischen, niederschweligen Case Management im Dreieck Medizin-Psychiatrie-Sozialwesen zur Intervention bei Komplexfällen – wird diesbezüglich als wegweisend angesehen und hat im sozialmedizinischen Bereich bereits zu zusätzlichem Ressourceneinsatz vonseiten der Stadt geführt.

Es gilt zu beachten, dass die Dienstabteilungen des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD) einen wichtigen Beitrag zur städtischen Gesundheitsversorgung leisten, jedoch nicht das gesamte Spektrum abdecken. Insbesondere in der ambulanten Versorgung sind die niedergelassenen Haus- und Fachärztinnen und -ärzte von grosser Bedeutung.

### **Angebote im Gesundheits- und Umweltdepartement**

Im GUD verfügen verschiedene Institutionen bereits heute über multidisziplinäre Teams mit Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern aus den Bereichen Soziale Arbeit, Pflege, Psychologie, Psychiatrie sowie über Peer-Mitarbeiterinnen oder -Mitarbeiter<sup>1</sup> und bieten den Patientinnen und Patienten Unterstützung an, die im weiteren Sinne mit Social Prescribing vergleichbar ist.

Im Stadtspital Waid und Triemli übernehmen Spitalsozialarbeiterinnen oder -arbeiter auf Anmeldung oder Verschreibung der Ärztin oder des Arztes oder anderer Berufsgruppen (Pflege, Psychologie usw.) die Beratung von Patientinnen und Patienten und deren Angehörigen zu den Angeboten im sozialrechtlichen und -medizinischen Bereich und koordinieren die Unterstützung im Hinblick auf den Spitalaustritt. Es ist dem Spitalsozialdienst aus Ressourcengründen nicht möglich, mit jeder Patientin und jedem Patienten eine Sozialanamnese durchzuführen. Deshalb werden v. a. Patientinnen und Patienten erkannt und begleitet, deren soziale Probleme für das Spitalpersonal deutlich ersichtlich sind und/oder die den Spitalaustritt erschweren sowie Patientinnen und Patienten, die aus sozialen Gründen wiederkehrend im Spital sind. Insbesondere bei Fällen, bei denen ein Spitalaustritt erst dann erfolgen kann, wenn auch die soziale Situation der Patientin oder des Patienten gelöst ist oder eine entsprechende Überweisung an die notwendige Fachstelle stattgefunden hat, ist der Spitalsozialdienst vor Ort jedoch zentral. Der Hauptfokus der Spitalsozialdienste liegt klar auf der stationären Versorgung, für den ambulanten Bereich wird bereits heute so gut als möglich an bestehende Angebote des sozialmedizinischen, sozialhilfrechtlichen und kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Bereichs ausserhalb des Spitals verwiesen. Dank der guten Vernetzung der Spitalsozialarbeiterinnen und -arbeiter sind die meisten bestehenden Angebote bekannt und es können rasch und unkompliziert Massnahmen ergriffen werden. Die Zuweisungsprozesse können dabei je nach Fall und ambulantem Angebot sehr unterschiedlich ablaufen: z. B. ohne

---

<sup>1</sup> Bei Peer-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern handelt es sich um reguläres Personal, das eigene ähnliche Krankheits- und Genesungserfahrungen gemacht hat.

Voranmeldung, nur auf Termin durch eine Fachperson, nur auf Termin der Patientinnen oder des Patienten selbst oder auf telefonische oder schriftliche Voranmeldung. Mit den wichtigsten Vernetzungspartnern aus dem ambulanten Bereich (z. B. MoKit-Kompass) finden regelmässig Austauschsitzenungen statt, in denen das Angebot, die Zuweisungsprozesse und die Zuweiskriterien definiert und geklärt werden. Auch finden bereits heute stadinterne Fallbesprechungen statt, an denen sich verschiedene involvierte Stellen beteiligen (z. B. Fallbesprechungen mit der Beratungsstelle Wohnen im Alter) oder bei denen weniger etablierte Angebote geprüft werden, um die bestmögliche Lösung für die Patientin oder den Patienten zu finden.

Dem Sozialdienst Standort Waid stehen 7,7 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zur Verfügung; im Jahr 2019 wurden 3804 Patientinnen und Patienten (42,6 Prozent von total 8930 stationären Patientinnen und Patienten) durch den Sozialdienst unterstützt. Dem Sozialdienst Standort Triemli stehen 10,5 VZÄ zur Verfügung; im Jahr 2019 wurden 3444 Patientinnen und Patienten (13,6 Prozent von total 25 329 stationären Patientinnen und Patienten) durch den Sozialdienst unterstützt.

Auch die Städtischen Gesundheitsdienste (SGD) verfügen insbesondere durch den Stadtärztlichen Dienst (SAD) bereits über vergleichbare Angebote. So bietet die Psychiatrische Poliklinik Zürich (PPZ) mit MoKit-Kompass umfassende psychosoziale Beratung und mobile Krisenintervention inklusive Hausbesuche an. Dazu gehört auch die Vermittlung von Hilfsangeboten und Beratungen zu Themen wie Gesundheitsversorgung, materielle Existenzsicherung, Sozialversicherung und Erwachsenenschutz. MoKit-Kompass verhilft den Betroffenen zu Integration und versucht, deren Lebenssituation zu stabilisieren. Das Angebot steht allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Zürich im Alter zwischen 18 und 65 Jahren zur Verfügung, für Minderjährige und Menschen im Rentenalter stehen andere Angebote zur Verfügung<sup>2</sup>. Im Jahr 2019 wurden rund 400 Personen (inklusive Wiederanmeldungen) unterstützt und rund 500 psychiatrische oder psychosoziale Hausbesuche durchgeführt. Die wichtigsten zuweisenden Stellen waren die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), Privatpersonen, das Sozialdepartement und das Gesundheitspersonal, wobei es auch Personen gibt, die sich selbst anmelden. MoKit-Kompass verfügt über 9,1 VZÄ<sup>3</sup>.

Daneben bietet auch die Suchtfachklinik<sup>4</sup> individuelle und auf die spezifische Situation der Betroffenen abgestimmte Behandlungen von Abhängigkeitserkrankungen an. Dabei werden auch psychologische und soziale Faktoren berücksichtigt und die Betroffenen bei der Bewältigung von individuellen medizinischen, persönlichen, familiären, sozialen und sozioökonomischen Problemen unterstützt. Im Jahr 2019 traten 146 Personen für eine klinische Behandlung ein, 14 Personen traten für eine sozialtherapeutische Behandlung ein. Die Suchtfachklinik verfügt über 2 VZÄ<sup>5</sup>. Die medizinisch-sozialen Ambulatorien mit dem Ambulatorium Kanonengasse und den Ambulatorien Crossline und Lifeline wiederum versorgen Menschen in sozialen Grenzsituationen, die durch die Regelversorgung nur eingeschränkt erreicht werden können. Zur Versorgung gehört je nach Bedarf auch eine Sozialberatung und die Vermittlung von sozialen Hilfsangeboten. Im Jahr 2019 behandelte das Ambulatorium Kanonengasse total 2578 Patientinnen und Patienten, die Ambulatorien Crossline und Lifeline 212 Patientinnen

---

<sup>2</sup> Beispielsweise die Jugendberatung Streetwork oder der Geriatrie Dienst und die gerontologische Beratungsstelle SiL.

<sup>3</sup> 370 Prozent Soziale Arbeit, 260 Prozent Psychiatrie (variabel aufgrund Ausbildungszyklus Assistenzärzte), 180 Prozent Psychiatriepflege, 60 Prozent Peer, 40 Prozent Psychologie.

<sup>4</sup> Vormals «Suchtbehandlung Frankental», nahm die Suchtfachklinik Zürich am 15. Oktober 2019 an einem neuen Standort und mit optimiertem Behandlungskonzept ihren Betrieb auf.

<sup>5</sup> 100 Prozent Fachperson berufliche Integration und Bildung, 100 Prozent Sozialarbeit zuständig für Finanzielles, Wohnen, Vermittlung juristischer Hilfe.

und Patienten. Die Anzahl der sozialarbeiterischen Kontakte wird nicht separat ausgewiesen. Die medizinisch-sozialen Ambulatorien verfügen über 2,9 VZÄ in der Sozialarbeit.

Die Fachdisziplin Sozialarbeit ist innerhalb der SGD bereits gut vernetzt, arbeitet interdisziplinär und auch mit externen Sozialarbeiterinnen und -arbeitern, Ärztinnen und Ärzten und dem Stadtspital zusammen. Bereits heute weisen verschiedene Institutionen aus dem Gesundheitsbereich ihre Patientinnen und Patienten regelmässig den Angeboten der SGD zu. Bei akuten Gefährdungsmeldungen fungiert die Anlaufstelle Stadtärztlicher Dienst als Drehscheibe, indem eingehende Gefährdungsmeldungen erfasst und je nach Fragestellung sowie Alterskategorie an die internen zuständigen Fachstellen weitergeleitet werden.

### **Angebote im Sozialdepartement**

Nebst den Angeboten des GUD besteht auch im Sozialdepartement (SD) ein breites Angebot für Personen, die aus sozialen, gesundheitlichen oder anderweitigen Gründen Unterstützung benötigen. Das SD verfügt mit dem «Wegweiser Soziales Angebot Zürich» bereits heute über eine umfassende, thematisch gegliederte Übersicht über die sozialen Angebote der Stadt.

Die Sozialen Dienste (SOD) des SD setzen sich für eine nachhaltige soziale und berufliche Integration der Stadtbevölkerung und eine wirksame soziale Grundversorgung ein. Die Angebote der SOD beschränken sich dabei nicht auf die materielle Grundsicherung, wie das in anderen Ländern der Fall ist, sondern erfassen die gesamte Lebenssituation der Klientinnen und Klienten und bieten entsprechende Unterstützung an. Insbesondere bieten die SOD Unterstützung bei der beruflichen und sozialen Integration, der persönlichen Hilfe, Wohnintegration, Freizeitgestaltung und Tagesstruktur sowie Bildung und weiteren spezialisierten Beratungen. Pro Monat wenden sich durchschnittlich rund 450 Personen an die SOD, die grosse Mehrheit beantragt wirtschaftliche Hilfe, die mit einer umfassenden persönlichen Hilfe einhergeht. Rund 20 bis 25 Personen melden sich, um ausschliesslich persönliche Hilfe im Sinne einer Beratung zu erhalten. Mittels der persönlichen Hilfe nach Sozialhilfegesetz (SHG, LS 851.1) wird die finanzielle, familiäre sowie auch gesundheitliche Situation einer Klientin oder eines Klienten analysiert und besprochen. Basierend darauf wird zusammen mit der Klientin oder dem Klienten entschieden, welche Angebote geeignet sind, um eine Verbesserung der Situation zu ermöglichen und so die soziale Integration zu fördern, zu erhalten oder wiederherzustellen. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der SOD verfügen auch über eine umfassende Übersicht der Angebotslandschaft für verschiedene thematische Bereiche (u. a. auch für den Bereich Gesundheit). Wo notwendig und sinnvoll, wird eine Triage an spezialisierte Drittstellen vorgenommen. Das SD bietet auch mit den Sozialen Einrichtungen und Betrieben konkrete Unterstützungsangebote für die berufliche und soziale Integration in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Suchthilfe sowie ausserfamiliäre Kinderbetreuung an. Die Angebote des SD in den genannten Bereichen werden ergänzt durch Unterstützungsangebote von privaten Trägerschaften.

### **Weitere Angebote**

Nebst den städtischen öffentlichen Angeboten des GUD und des SD bestehen zusätzliche Angebote privater oder gemeinnütziger Akteure, die ergänzend zu einer umfassenden gesundheitlichen und sozialen Begleitung von Patientinnen und Patienten beitragen. Nennenswert sind im Bereich Gesundheit u. a. die Angebote des Schweizerischen Roten Kreuzes (Pontesano), die psychosoziale Pflege und Betreuung durch die Spitex Zürich oder die Sozialberatung von Pro Senectute. Diese und weitere Angebote sind in den städtischen Institutionen bekannt und es besteht eine etablierte Zusammenarbeit und Überweisungspraxis.

## **Verbesserungspotenzial, Fazit und Ausblick**

Die Stadt unternimmt sowohl im Gesundheits- als auch im Sozialbereich bereits heute grosse Anstrengungen, um soziale Aspekte im Gesundheitswesen angemessen zu berücksichtigen, ihre Patientinnen und Patienten umfassend zu begleiten und die bestehenden sozialmedizinischen Angebote und Akteure zu vernetzen. Die Institutionen und Fachpersonen vernetzen sich entsprechend ihrer Möglichkeiten und Ressourcen bereits heute mit den für sie relevanten Stellen, um für ihre Patientinnen und Patienten die jeweils optimale, nachhaltige Lösung zu finden.

Die Forderungen der Motion sind im hiesigen Gesundheits- und Sozialsystem bereits heute weitgehend abgedeckt. Verbesserungspotenzial besteht allenfalls beim Übertritt von stationärer zu ambulanter Behandlung, in Bezug auf eine optimierte Angebotsübersicht sowie einen engeren Informationsaustausch zwischen den Akteuren. An der Schnittstelle zwischen stationärer und ambulanter Behandlung wird heute entsprechend den Möglichkeiten und Ressourcen der Spitalsozialdienste bereits versucht, Patientinnen und Patienten vor oder beim Spitalaustritt an eine passende Fachstelle weiter zu verweisen. Bei den Aktivitäten der Spitalsozialdienste handelt es sich um gemeinwirtschaftliche Leistungen, entsprechend sind diese nicht KVG-pflichtig und nicht über die Fallpauschale (Diagnosis Related Groups, DRG) abrechenbar. Die Spitalsozialdienste arbeiten deshalb sehr zielgerichtet, punktuell und zeitlich begrenzt mit den Klientinnen und Klienten zusammen. Wird dabei ein Bedarf für längerfristige, umfassende Betreuung festgestellt, erfolgt eine Überweisung an Partnerorganisationen, sei es innerhalb des GUD, der SOD oder an andere spezialisierte Stellen. In Einzelfällen findet auch ein verstärkter Informationsaustausch statt, der besonders bei Personen wichtig ist, die gleichzeitig mit mehreren Fachstellen zu tun haben. Eine engere Zusammenarbeit und z. B. die Etablierung klarer Überweisungsprozesse mit den wichtigsten Partnern könnten hier noch Verbesserung bringen. Weiter zu prüfen wäre – immer unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Aspekte –, ob die flächendeckende Einführung des elektronischen Patientendossiers eine Verbesserung oder Vereinfachung des Informationsaustauschs bewirken könnte.

Wie bereits einführend erläutert, leisten die Dienstabteilungen des GUD einen wichtigen Beitrag zur städtischen Gesundheitsversorgung, decken jedoch – insbesondere im ambulanten Bereich – nicht das gesamte Spektrum der Gesundheitsversorgung ab. Eine umfassende Einführung von klassischem Social Prescribing nach englischem Modell hätte deshalb wohl nicht primär in den Dienstabteilungen des GUD, sondern vielmehr bei den und für die niedergelassenen Haus- und Fachärztinnen und Fachärzte zu geschehen. Diese pflegen oft eine enge Beziehung zu ihren Patientinnen und Patienten und sind dadurch wahrscheinlich häufig mit sozialen Fragen und Problemen ihrer Patientinnen und Patienten konfrontiert. Entsprechende Erfahrungen<sup>6</sup> aus der Vergangenheit haben aber gezeigt, dass soziale Unterstützungsangebote von Hausärztinnen und Hausärzten zwar geschätzt werden, diese ihre Patientinnen und Patienten aber nur selten überweisen. Es wäre deshalb erneut vertieft zu prüfen, ob vonseiten Ärzteschaft heute ein entsprechender Bedarf bestünde und ob ein solches Angebot ausreichend genutzt und nachgefragt würde. Auch die Fragen nach den notwendigen Strukturen, Anreizen sowie der Finanzierung wären in eine solche Abklärung miteinzubeziehen.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die über die städtischen öffentlichen Gesundheitsinstitutionen möglichen und angestrebten Verbesserungen in den genannten Bereichen grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Strukturen erreicht werden können – das mit einigen Anpassun-

---

<sup>6</sup> vgl. Evaluation GN2025 betreffend Pilotprojekte Kompass und Salute bzw. Pontesano

gen. Im Fokus stehen dabei eine noch bessere Vernetzung und Information über die bestehenden Angebote sowie eine verstärkte Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure. Die spezifischen Massnahmen dazu werden im Rahmen des Postulats ausgearbeitet.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Stadtrat daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**