

**5920**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative für eine psychisch  
gesunde Jugend (Gesunde Jugend Jetzt!)**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Juni 2023,  
*beschliesst:*

I. Der Volksinitiative für eine psychisch gesunde Jugend (Gesunde Jugend Jetzt!) wird zugestimmt.

II. Der Regierungsrat wird beauftragt, eine ausformulierte Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, auszuarbeiten.

III. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.



**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

**Kantonale Volksinitiative für eine psychisch gesunde Jugend (Gesunde Jugend Jetzt!)**

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR) in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

«Der Kanton trifft die nötigen Massnahmen, um die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen stärker zu fördern und um die Verhütung, Früherkennung und Früherfassung psychischer Erkrankungen zu verbessern. Dazu initiiert oder subventioniert er gesundheitsfördernde und präventive Angebote.

Kinder und Jugendliche, welche psychiatrisch-psychotherapeutische Behandlung benötigen, haben diese rasch durch Fachpersonen der Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie zu erhalten. Mit Ausnahme jener Fälle, die eine sofortige Behandlung verlangen (Suizidalität usw.), ist die medizinisch notwendige Behandlung innert spätestens vier

Wochen aufzunehmen. Der Kanton stellt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die dafür notwendigen stationären, ambulanten und rehabilitativen Versorgungsleistungen sicher.»

### **Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen sei in einem beunruhigenden Zustand. Ihre Versorgung im Kanton Zürich sei nicht ausreichend und die Prävention ungenügend. Dies zeigten verschiedene nationale und internationale Studien. Die Kinder- und Jugendpsychiatrien seien bereits vor der Covid-19-Pandemie überlastet gewesen. Nun habe sich die Lage nochmals verschärft und die Wartezeiten seien zu lange. Auch müsse das Fachpersonal bessere Arbeitsbedingungen erhalten, damit in zehn Jahren noch genügend Personal vorhanden sei. Durch Prävention lasse sich am meisten Kosten sparen, daher sollen präventive Angebote im Kanton Zürich ausgebaut werden. Nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten habe die Politik bisher nicht genügend gehandelt. Dies solle sich mit der vorliegenden Initiative ändern. Die Initiative sei bewusst als allgemeine Anregung abgefasst, um der Politik maximale Handlungsfreiheiten zu gewähren.

---

## **Bericht**

### **I. Formelles**

Am 24. Februar 2023 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 26. August 2022 (ABl 2022-08-26) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative für eine psychisch gesunde Jugend (Gesunde Jugend Jetzt!) eingereicht. Mit Verfügung vom 11. April 2023 (ABl 2023-04-14) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist in der Form der allgemeinen Anregung abgefasst.

Gestützt auf § 133 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und deren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,

d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

## **2. Gültigkeit der Volksinitiative**

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [LS 101]). Die in der Form der allgemeinen Anregung ausformulierte Volksinitiative für eine psychisch gesunde Jugend (Gesunde Jugend Jetzt!) wahrt die Einheit der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Initiative ist durchführbar.

Zusammengefasst erweist sich die Volksinitiative als gültig.

## **3. Beurteilung der Volksinitiative**

Der Bedarf an kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgungsleistungen nimmt seit einigen Jahren zu – nicht nur im Kanton Zürich, sondern in der ganzen Schweiz. Dies hat vielfältige Gründe. Eine von UNICEF in Auftrag gegebene Studie über die psychische Gesundheit von Jugendlichen in der Schweiz und in Liechtenstein nennt beispielsweise schlechte Kindheitserfahrungen, Belästigung und Mobbing in der Schule oder fehlende Unterstützung als Gründe, welche die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen ([unicef.ch/de/unsere-arbeit/schweiz-liechtenstein/psychische-gesundheit](http://unicef.ch/de/unsere-arbeit/schweiz-liechtenstein/psychische-gesundheit)). Es gibt auch verschiedene Studien, die einen Zusammenhang zwischen übermässigem Konsum von sozialen Medien und der Zunahme von psychischen Erkrankungen wie Depressionen oder Angststörungen aufzeigen. Nicht zuletzt fand über die vergangenen Jahre eine Enttabuisierung psychischer Erkrankungen statt, was dazu führt, dass entsprechende Angebote stärker nachgefragt werden. Die Coronapandemie hat die bereits bestehenden Trends nochmals akzentuiert.

Neben den erwähnten Erkrankungen wie Depressionen oder Angststörungen wurden vermehrt Krisen von Jugendlichen mit Anpassungsstörungen festgestellt, aber auch Selbstverletzungen und Essstörungen. Auch gab es, schweizweit und weltweit gesehen, eine Zunahme von Kindern und Jugendlichen, die wegen Suizidversuchen behandelt werden mussten.

Der Regierungsrat setzte bereits in der vergangenen Legislatur 2019–2023 einen Schwerpunkt im Bereich der psychiatrischen Versorgung und Prävention und setzt diesen Schwerpunkt auch in der laufenden Legislatur fort. Er teilt das berechtigte Anliegen der Initiantinnen und Initianten der vorliegenden Volksinitiative, dass Kinder und Jugendliche mit psychischen Problemen rasch behandelt werden sollen. So können auch das Risiko für eine Chronifizierung und sekundäre Probleme möglichst

verringert werden. Im Juni 2021 hat der Regierungsrat daher ein erstes Massnahmenpaket beschlossen und finanzielle Unterstützung im Umfang von rund 7,9 Mio. Franken zur Verfügung gestellt, um die stark belasteten Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie zu entlasten und zusätzliche stationäre und ambulante Kapazitäten bereitzustellen (vgl. RRB Nr. 598/2021).

Mit der Eröffnung des Kriseninterventionszentrums für Jugendliche der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) Anfang Oktober 2022 konnten alle sieben Massnahmen aus dem ersten Massnahmenpaket umgesetzt werden. Damit konnte eine Stabilisierung der Situation erreicht werden, allerdings immer noch auf einem hohen Auslastungsniveau. Betreffend Wartezeiten muss einerseits zwischen dem ambulanten und dem stationären Bereich differenziert werden, andererseits zwischen Notfalleintritten und normalen Eintritten. Notfälle konnten und können im Kanton Zürich jederzeit sofort und ohne Wartezeit behandelt werden. Dringende Fälle können in der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie der PUK und in der Jugendpsychiatrie der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) innert zweier Wochen abgeklärt werden. Bei ordentlichen Eintritten im stationären Bereich betrug die Wartezeit in den Kinder- und Jugendpsychiatrien der PUK und der ipw bei der letzten Erhebung rund 29 Tage (Stichtag 31. Dezember 2022). Aufgrund des Fachkräftemangels ist die in der Initiative geforderte Frist von vier Wochen für die Aufnahme einer psychiatrischen Behandlung nicht realistisch. Dabei muss aber auch festgehalten werden, dass gar nicht in allen Fällen eine psychiatrische Behandlung nötig ist, wie nachfolgend ausgeführt wird.

Der Regierungsrat hat im November 2022 zusätzliche 5,65 Mio. Franken bewilligt (vgl. RRB Nr. 1476/2022). Damit können die bestehenden Massnahmen weitergeführt und der Aufbau zusätzlicher Angebote wie die neu eröffnete Tagesklinik der ipw und das neue Home-Treatment-Angebot für psychisch schwer kranke Kinder und Jugendliche der PUK unterstützt werden.

Über die bereits umgesetzten und die geplanten Massnahmen hat die Gesundheitsdirektion im November 2022 zusammen mit Vertretenden der PUK und der ipw an einer Medienkonferenz ausführlich informiert ([zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2022/11/weitere-massnahmen-zur-verbesserung-der-versorgungssituation-in-der-kinder-und-jugendpsychiatrie.html](https://zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2022/11/weitere-massnahmen-zur-verbesserung-der-versorgungssituation-in-der-kinder-und-jugendpsychiatrie.html)).

Psychische Belastungen werden häufig erstmals in den Schulen von Lehrpersonen, Schulsozialarbeitenden und Mitschülerinnen und Mitschülern oder zu Hause von den Eltern oder anderen Bezugspersonen bemerkt. Damit ein sich daraus ergebender Handlungsbedarf nicht direkt durch das Notfallsystem der Kinder- und Jugendpsychiatrie aufgefangen

werden muss, sondern vorgängig auf niederschwellige Weise geholfen werden kann, hat der Regierungsrat im Mai 2022 im ganzen Kanton Notfallteams der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung gestellt (vgl. RRB Nr. 769/2022). Diese Notfallteams sind bei den Jugendhilfestellen des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) angesiedelt und sollen schnell und jederzeit einsetzbar sein und aufsuchend arbeiten. Vorerst sind diese Notfallteams auf vier Jahre befristet, nach drei Jahren wird deren Wirksamkeit evaluiert und über das weitere Vorgehen entschieden.

Es kommt aber nicht nur den Schulen eine wichtige Rolle zu, sondern auch den Eltern und dem direkten Umfeld der Kinder und Jugendlichen. Die bereits erwähnte UNICEF-Studie aus dem Jahr 2021 kommt unter anderem zum Schluss, dass Jugendliche mit ihren Problemen häufig alleine bleiben und niemanden haben, um über ihre Probleme zu sprechen.

Neben der Akutversorgung von bereits erkrankten Kindern und Jugendlichen sind daher vor allem auch gesundheitsfördernde und präventive Massnahmen wichtig. Gestützt auf § 46 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) unterstützen sowohl der Kanton als auch die Gemeinden Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und zur Verhütung, Früherkennung und Früherfassung von Krankheiten. Eines der vier kantonalen Aktionsprogramme, das die Abteilung Prävention und Gesundheitsförderung Kanton Zürich (P&G) des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich im Auftrag der Gesundheitsdirektion entwickelt hat, widmet sich der Stärkung der psychischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. Im Rahmen des Programms, das 2020 lanciert worden ist, wird eine breite Palette verschiedenster Angebote für den Vorschulbereich, die Schulen, den Freizeitbereich und die Gemeinden unterstützt (vgl. RRB Nr. 1216/2020). Daneben setzt P&G zusammen mit Fachorganisationen, Gemeinden und Verbänden verschiedene weitere Angebote (Kampagnen, Informationsplattformen, Beratungsangebote, Schulprojekte, Workshops) im Bereich der psychischen Gesundheit, der Suchtprävention, der Früherkennung von psychischen Belastungen und der Bekanntmachung von Unterstützungs- und Behandlungsangeboten um. Neben der Zielgruppe der 16- bis 30-Jährigen richten sich diese Angebote auch an Eltern, Lehrpersonen, Mitarbeitende von Kindertagesstätten, Pädikerinnen und Pädiker sowie Jugendarbeitende, welche die psychische Belastung der Kinder und Jugendlichen oft als erste entdecken und somit für die Früherkennung zentral sind.

Die 14 Jugendhilfestellen des AJB setzen sich gestützt auf §§ 15 ff. des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG, LS 852.1) ebenfalls im Bereich der Prävention ein und erbringen verschiedene Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Familien. Fachpersonen aus den Bereichen Psychologie, Mütter- und Väterberatung sowie soziale Arbeit stehen den Eltern als Ansprechpersonen zur Verfügung, auch dann, wenn sie sich Sorgen

bezüglich der psychischen Belastungen ihrer Kinder machen. Daneben erbringen die Jugendhilfestellen Leistungen im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der gerichtlichen Behörden (§ 17 KJHG).

Der Fachbereich Gemeinwesenarbeit des AJB begleitet und berät zudem Behörden, Interessengruppen, Vereine, Institutionen und Privatpersonen bei der Gestaltung eines kinder-, jugend- und familienfreundlichen Lebensraums. Gemäss § 19 KJHG haben die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an Schulsozialarbeit zu sorgen, wobei sie die Aufgaben mittels Leistungsvereinbarung und kostendeckenden Beitrags dem AJB übertragen können. Gestützt auf § 40 KJHG kann die Bildungsdirektion Gemeinden und Dritte, die zusätzliche Aufgaben im Bereich der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe leisten, finanziell in Form von Subventionen unterstützen.

#### **4. Stossrichtung der Umsetzungsvorlage**

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass der Regierungsrat in sämtlichen von der Initiative genannten Themen bereits aktiv geworden ist und weitere Massnahmen prüft. Mit den umgesetzten Massnahmen konnte die Versorgungssituation im Kanton Zürich in jüngster Zeit wesentlich verbessert werden. Der Regierungsrat ist daher bereit, die Volksinitiative entgegenzunehmen. Im Rahmen der Umsetzung soll ein besonderer Fokus auf Massnahmen im Bereich der Prävention und Früherkennung gelegt werden, damit erste Anzeichen einer psychischen Krise im familiären und schulischen Umfeld möglichst frühzeitig erkannt und angesprochen werden können. Mit vorgelagerten, niederschweligen Angeboten soll eine psychiatrische Behandlung in vielen Fällen gar nicht notwendig werden, wodurch auch der Zuweisungsdruck auf die kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgungsstrukturen verringert wird. Eine vermehrte Fokussierung auf diesen Aspekt der Versorgungskette ist auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive sinnvoll, da damit hohe Folgekosten verhindert werden können. Die Umsetzungsvorlage soll daher folgende Stossrichtungen in den Bereichen «Prävention und Gesundheitsförderung» sowie «kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung» verfolgen:

##### *Prävention und Früherkennung*

Im Bereich Prävention und Früherkennung plant P&G in Zusammenarbeit mit verschiedenen Direktionen und weiteren Stellen zusätzliche Projekte. So ist beispielsweise vorgesehen, gesundheitsfördernde Angebote im Kontext der Berufsfach- und Mittelschulen sowie der Lehrbetriebe zu verstärken. Da neben den Schulen und Lehrbetrieben wie erwähnt auch den Eltern und dem direkten Umfeld der Kinder und Jugendlichen eine wichtige Rolle im Bereich der Prävention und Früherkennung zukommt, soll weiter geprüft werden, wie diese noch stärker sensibilisiert und durch die Förderung niederschwelliger Angebote unterstützt werden können.

Zudem soll die geplante Änderung des KJHG zu einer weiteren Verbesserung der frühkindlichen Bildung und Erziehung beitragen. Gemäss dem Vorentwurf zur Änderung des KJHG sollen unter anderem Instrumente in Form von neuen Informations-, Beratungs- und Unterstützungsaufträgen der Jugendhilfestellen geschaffen werden, um Kinder und Familien mit besonderem Förderbedarf frühzeitig zu identifizieren und ihnen gezielt geeignete Unterstützung anbieten zu können (vgl. RRB Nr. 875/2022). Im Zentrum steht dabei nicht nur die altersgerechte sprachliche und psychosoziale Entwicklung der Kinder im Vorschulalter, sondern auch die psychische Entwicklung.

### *Kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung*

Die kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung soll weiter ausgebaut und für die Zukunft gestärkt werden. So hat die Clenia Littenheid AG im Rahmen der Spitalplanung 2023 einen Leistungsauftrag für einen neuen kinder- und jugendpsychiatrischen Standort in Oetwil am See erhalten. Der Standort ist voraussichtlich ab Sommer 2024 betriebsbereit. Die ipw prüft zudem die Eröffnung einer weiteren Tagesklinik und den Aufbau eines stationsäquivalenten Home-Treatment-Angebots für Jugendliche. Die PUK erarbeitet ein Konzept für niederschwellige, überbrückende Angebote für Kinder und Jugendliche sowie deren Familien, um eine Verschlechterung des Zustandsbildes während der Wartezeit auf eine psychologische oder psychiatrische Abklärung und Behandlung zu verhindern. Damit würde eine weitere, bestehende Versorgungslücke geschlossen.

Zusätzlich zu diesen bereits geplanten Massnahmen im stationären und der weiteren Förderung des ambulanten Bereichs wird die konsiliar- und liaisonpsychiatrische Versorgung in anderen Institutionen geprüft, um die Tragfähigkeit dieser Einrichtungen zu stärken und dadurch Hospitalisationen zu vermeiden. Bei der Sicherstellung genügender Kapazitäten ist der Fachkräftemangel eine grosse Herausforderung. Deshalb hat die Gesundheitsdirektion bereits im vergangenen Jahr zu zwei runden Tischen mit den in der Psychiatrie hauptsächlich vom Fachkräftemangel betroffenen Berufsgruppen (Pfleger, Ärztinnen und Ärzte) eingeladen, um mögliche weitere Massnahmen zu erörtern. Um den Bedarf an Nachwuchs in den Pflegeberufen zu decken, ist unter anderem eine Überarbeitung der Ausbildungsverpflichtung für alle nichtuniversitären Gesundheitsberufe geplant. Im Rahmen der Umsetzung des ersten Teils der Pflegeinitiative werden zudem Massnahmen zur qualitativen Unterstützung der praktischen Ausbildung im Bereich Pflege HF/FH geprüft. Zudem gibt es im Kanton Zürich bisher wenig spezifische Weiterbildungsangebote für Pfleger im Bereich der Psychiatrie, wie beispielsweise eine Berufsprüfung oder höhere Fachprüfung. Die Bedürfnisse der Psychiatrie sollen daher bei der Überarbeitung des Programms für Wiederein-

steigende stärker berücksichtigt werden, da diese in der Psychiatrie wichtige Pfeiler für die Personalrekrutierung sind. Ein weiterer Fokus soll auf die Förderung von Quereinsteigenden gelegt werden, da die Psychiatrie von älteren und erfahrenen Berufsleuten profitieren könnte. Bereits entschieden hat der Regierungsrat im März 2023, die Beiträge an die Zürcher Listenspitäler für die ärztliche Weiterbildung in der Hausarztmedizin, der Kinder- und Jugendmedizin, der Psychiatrie und Psychotherapie sowie der Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie zu erhöhen (vgl. RRB Nr. 314/2023). Im Bereich der Psychiatrie können die Kosten der Spitäler für die ärztliche Weiterbildung durch den erhöhten Beitrag gedeckt werden. Diese leistungsbezogene Massnahme wird auf das Jahr 2024 eingeführt und nach drei Jahren auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert.

Mit den bereits umgesetzten, in die Wege geleiteten und geplanten Massnahmen in den Bereichen Prävention und Versorgung greift der Regierungsrat alle in der Initiative genannten Themen auf. Eine Anpassung von Rechtsgrundlagen wird zur Umsetzung der Initiative aus heutiger Sicht nicht notwendig sein.

In finanzieller Hinsicht wurden bereits verschiedenste Beträge im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 eingestellt. Für die Weiterführung der zwei bereits beschlossenen Massnahmenpakete zur Förderung der Versorgung im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie wurden im KEF 2024–2027 insgesamt rund 16 Mio. Franken eingestellt. Auch die Erhöhung der Beiträge an die Zürcher Listenspitäler für die ärztliche Weiterbildung in der Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie ist eingestellt. Für die Prävention und Gesundheitsförderung sind im KEF 2024–2027 insgesamt rund 3,7 Mio. Franken eingestellt. Da im Rahmen der Umsetzung der vorliegenden Volksinitiative ein besonderer Fokus auf den Ausbau vorgelagerter, niederschwelliger Angebote zur Früherkennung gelegt werden soll, sollen im Präventionsbereich zusätzlich bis zu 4 Mio. Franken eingesetzt werden.

## **5. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, der Volksinitiative für eine psychisch gesunde Jugend (Gesunde Jugend Jetzt!) zuzustimmen und den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage) ohne Gegenvorschlag zu beauftragen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli