



Herr Prof. Dr. Thomas Zeltner
Direktor
EDI
Bundesamt für Gesundheit
Schwarzenburgstrasse 165
3097 Liebefeld

23. Oktober 2008

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung
(Präventionsgesetz, PräVG): Stellungnahme von economisesuisse**

Sehr geehrter Herr Direktor

In Ihrem Schreiben vom 30. Juni 2008 haben Sie economisesuisse eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz) eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung. Unsere Stellungnahme basiert auf einer breit abgestützten Umfrage bei den interessierten Handelskammern und Branchenverbänden.

Im heutigen System werden von Experten die Lücken in der Bundesgesetzgebung, das Fehlen einer Gesamtstrategie für Prävention und Gesundheitsförderung und der Mangel an Steuerung und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren bemängelt. Die Hauptziele des Bundesgesetzes über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz) betreffen dementsprechend die Stärkung von Koordination und die Klärung der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten.

An diesem Zielen muss sich das neue Bundesgesetz orientieren. Dabei sollen die Freiheitsrechte so wenig wie möglich eingeschränkt werden, seien es jene der Bürger als auch jene der Unternehmen. Die Massnahmen müssen verhältnismässig sein, dem Ziel einer guten Volksgesundheit dienen sowie sich den liberalen und föderalistischen Grundsätzen der Schweiz unterordnen.

economisesuisse unterstützt Massnahmen zur Verbesserung der Koordination im Präventionsbereich. Ob ein neues Präventionsgesetz den richtigen Weg für eine verbesserte Präventionspolitik darstellt, muss bei einer Überarbeitung der Vorlage nochmals kritisch hinterfragt werden. Den vorliegenden Gesetzesentwurf erachtet die Wirtschaft in jedem Fall als wenig zielgerichtet. Zugleich lehnt economisesuisse die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Präventionsinstituts ab.

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, PräVG): Stellungnahme von economiesuisse

1. Allgemeine Anforderungen an ein neues Präventionsgesetz

Im internationalen Vergleich ist der Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung gut. Dieses erfreuliche Resultat wird mit überdurchschnittlichen Gesundheitsausgaben und lediglich durchschnittlichen Präventionsausgaben pro Kopf¹ erreicht. Dies lässt einen effizienten Einsatz der Präventionsmittel im heutigen System vermuten. Deshalb bedarf das neue Gesetz einer genauen Analyse des Status Quo. Ein neues Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung sollte demnach nur vorsichtige Änderungen der heutigen Verhältnisse vornehmen. Die heutige, gute Gesundheit der Bevölkerung soll bewahrt und wenn möglich verbessert werden. Dabei muss die Volksgesundheit mit effizienten, aber stets liberalen und verhältnismässigen, Instrumenten gestärkt werden. Die Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren soll weiterhin gepflegt und gefördert werden. Bestehende Institutionen und Organe sollen genutzt und allenfalls besser in eine Gesamtstrategie integriert werden.

2. Allgemeine Beurteilung des neuen Gesetzes

economiesuisse befürwortet Massnahmen, welche den Gesundheitszustand der Bevölkerung verbessern. Eine Gesamtstrategie für die Prävention macht Sinn, wenn damit Kräfte gebündelt und die Präventionsziele effizienter erreicht werden können. Im Weiteren begrüssen wir ein neues Gesetz, das die Transparenz im Präventionsbereich verbessert, die Zuständigkeit klarer regelt und die Gesundheitskompetenzen und -ressourcen in der Bevölkerung stärkt. Der vorliegende Gesetzesentwurf kann diesen Ansprüchen jedoch nicht genügen.

Der Gesetzesentwurf ist zu wenig stringent. Er verfehlt das Ziel einer klaren Regelung von Zuständigkeiten von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten. Beispielsweise sind die Aufgaben des Bundes weder in einem einzigen Abschnitt gebündelt, noch präzise formuliert. Die Begrifflichkeit ist unklar. Es entsteht eine Art Auslegeordnung, von welcher sich die Bundesstellen je nach Bedarf bedienen können. Zudem ist der Interpretationsspielraum bei vielen Artikeln enorm gross. Eine präzise thematische Abgrenzung zu anderen, wichtigen Gesetzen im Präventionsbereich, insbesondere des KVG, fehlt. Das Gesetz kann mit der Zusammenlegung von Tabakfonds und KVG-Präventionsabgabe seinem Anspruch, eine verbesserte Koordination in der Prävention zu erreichen, nicht genügen. Einerseits vermisst man eine umfassende Koordination der bundesinternen Organe, andererseits erreicht die Schaffung eines neuen Präventionsinstituts keine Kompetenzbündelung, sondern die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Privaten wird damit eher erschwert. Ein Aufbau einer neuen Institution mit öffentlich-rechtlichem Charakter muss einen Abbau in verschiedenen Ämtern zur Folge haben. Solange eine verbindliche Zusage für eine Reduktion von Präventionseinheiten bei den verschiedenen Ämtern nicht gemacht werden kann, werden mit einer zusätzlichen Verwaltungseinheit Doppelspurigkeiten geschaffen.

economiesuisse lehnt deshalb die Schaffung eines neuen Präventionsinstituts strikte ab. Ein Präventionsgesetz soll in einem ersten Schritt die Koordination in der heutige Präventionslandschaft verbessern, ehe es neue Institutionen vorsieht, welche neue Koordinationsprobleme mit sich bringen. Mit der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz ist eine Organisation vorhanden, welche Massnahmen zur Gesundheitsförderung im Rahmen der Gesamtstrategie effizient umsetzen kann. Auf diese Weise kann als verfassungsrechtliche Grundlage der Gesundheitsförderung weiterhin auf BV Art. 117 abgestützt werden, da die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz die Krankheitsverhütung für die

¹ In Prozent der Gesundheitsausgaben sind Präventionausgaben sogar unterdurchschnittlich hoch.

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung
(Präventionsgesetz, PräVG): Stellungnahme von economiesuisse**

Krankenversicherung übernimmt, analog der Unfallverhütung im Rahmen der Unfallversicherung. Unserer Ansicht nach ist die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gesundheitsförderung fraglich, falls sie innerhalb eines öffentlich-rechtlichen Präventionsinstituts betrieben wird. Damit wird der Prämienzuschlag nach Art. 20 KVG zu einer eigentlichen Steuer. Bisher wurde dieser Zuschlag zur Finanzierung von Präventionsaufgaben der Krankenversicherer erhoben. Diese Zweckbindung ist sinnvoll und soll weiterhin gelten.

Gemäss KVG Art. 20 (neu) setzt der Bundesrat den Beitrag fest. Handelt es sich bei der Institution um eine privatrechtlich organisierte Stiftung, so ist ein gesunder Ausgleich zwischen dem Bund und der Stiftung garantiert. Beim vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Präventionsinstitut indessen, das ein ausführendes Organ des Bundes ist, sind die „Checks and Balances“ nicht gegeben. Gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung gewährt der Bund dem Institut Beiträge zur Abgeltung der ihm nach diesem Gesetz übertragenen Aufgaben. Ein solcher Passus zusammen mit den direkten Abhängigkeiten würde zu einer unkontrollierten Erweiterung der Aufgaben und gleichzeitig zu einer unbehinderten Erhöhung des Beitrages gemäss KVG Art. 20 führen, da diese Abgabe keinem Korrektiv (Parlament, Volk, etc.) unterliegt.

economiesuisse verzichtet deshalb auf eine eingehende Prüfung der Artikel im Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung. Wir schlagen vor, die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz mit den für das Institut vorgesehenen Arbeiten zu betreuen, sofern der Bund, die Kantone oder Dritte (im Rahmen von Ausschreibungen) nicht dafür in Frage kommen. Die nötigen gesetzlichen Grundlagen können im vorliegenden Gesetzesentwurf integriert werden.

3. Beurteilung der einzelnen Artikel

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2: Zweck

Zu Abs. 2 haben wir folgende Bemerkungen:

- Lit. a: economiesuisse begrüsst die Schaffung von Anreizen zur Verbesserung des Gesundheitsverhaltens.
- Lit. b: Der Abbau von gesundheitlichen Ungleichheiten kann nicht Aufgabe der Prävention sein, sondern die Verbesserung der Gesundheit in spezifischen Risikogruppen (Raucher, Süchtige, etc.). Gesundheitliche Ungleichheiten sind nicht per se schlecht, sondern häufig Ausdruck von individuellem Lebensstil und Lebenspraxis. Eine Vermischung von Präventions- und Sozialpolitik führt ausserdem zu ineffizienten Resultaten, weil damit meistens beide Ziele verfehlt werden. Wir beantragen, Abs. 2 lit. b zu streichen.
- Lit. c: Der Begriff „Dritte“ ist in diesem Kontext unklar. Es sollte besser von „privaten Akteuren“ gesprochen werden.
- Lit. d: Der „Einbezug aller wichtigen Politikbereiche“ ist als Zielgrösse ungeeignet. Eine Mitwirkung (ev. ein Mitspracherecht) sollte konkreten Akteuren, nicht Politikbereichen, gewährt werden. Es ist demnach der Einbezug „aller wichtigen Kreise“ in die Konzeption und Umsetzung zu gewähren.
- Lit. e: Das Kriterium „Qualität“ ist unklar. Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmassnahmen sollen einen hohen Zielerreichungsgrad und ein gutes Kosten-Nutzenverhältnis aufweisen. In diesem Sinne soll die „Effektivität und die Effizienz“ der Massnahmen verbessert werden.

Abs. 3 begrüssen wir sehr. Wir verweisen jedoch auf einen wahrscheinlichen Konflikt mit Abs. 2 lit. b. Auch deshalb sollte Abs. 2 lit. b gestrichen werden.

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, PräVG): Stellungnahme von economiesuisse

Art 3: Begriffe

Der Begriff „Krankheit“ erfährt im Vergleich zur Definition von ATSG Art. 3 Abs. 1 eine erhebliche Erweiterung, die problematisch ist: Krank ist demnach, wer in seinem vollständigen Wohlergehen beeinträchtigt wird. Damit wäre letztlich jede Unannehmlichkeit eine Krankheit. Dies würde den Geltungsbereich in Art. 1 unverhältnismässig ausdehnen.

Im Weiteren bedarf es einer engen Definition von „psychischer Krankheit“, welche dieses Gesetz abdeckt. Auf diese Weise werden Prioritäten gesetzt, die eine Bündelung der Kräfte erlauben.

2. Abschnitt: Steuerungs- und Koordinationsinstrumente

Art. 4: Nationale Ziele

Die Setzung von Prioritäten auf gesamtschweizerischer Ebene kann sinnvoll sein, falls sie breit abgestützt sind. Die Fixierung eines Zeitabschnittes von 8 Jahren kann jedoch für die Zielerreichung hinderlich sein, da dieser Zeithorizont nicht für alle Präventionsmassnahmen gleich gut geeignet ist. Vielleicht sollte hier eine flexiblere Formulierung gefunden werden.

Die Rechtsnatur der Ziele ist nicht eindeutig. Es müsste spezifiziert werden, für wen diese Ziele verbindlich sind und welche Konsequenzen es nach sich zieht, wenn die Ziele verfehlt werden. In Art. 4 wurde das Prinzip der Verhältnismässigkeit nicht berücksichtigt. Abs. 3 ist mit lit. f. zu ergänzen: „deren Verhältnismässigkeit“.

Art. 5: Bundesrätliche Strategie

Bei der bundesrätlichen Strategie sollte es sich um eine Gesamtstrategie handeln, damit der Handlungsspielraum der ausführenden Organe nicht zu sehr eingeschränkt wird. Es ist unsere Ansicht nicht sinnvoll, die betroffenen Institutionen zu reinen Vollzugsorganen zu degradieren.

Da wir uns gegen eine Neugründung eines Präventionsinstitut aussprechen, sollte in Abs.1 Lit. b von der Gesundheitsförderung Schweiz gesprochen werden.

In Abs. 2 lit. a genügt es, wenn der Bundesrat „wahrscheinliche“ Auswirkungen berücksichtigt. Dafür sollte aber lit. a ergänzt werden: „...; insbesondere müssen die volkswirtschaftlichen Kosten der Strategien geschätzt werden“.

Art. 6: Nationale Programme

In Abs. 1 sollte klar zum Ausdruck kommen, wer die Nationalen Programme erarbeiten soll. Im Weiteren muss definiert werden, was mit den Nationalen Programmen bewirkt werden soll und welche Stellen die Programme vorbereiten, finanzieren und umsetzen. Die „Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und Massnahmen“ darf unserer Ansicht nach kein Selbstzweck sein.

Für Abs. 3 und 4 muss ein Bezug zum Abschnitt: „Aufgaben des Bundes“ geschaffen werden. Die Schaffung von „Plattformen“ in den verschiedenen Bundesstellen fördert den Wildwuchs im Präventionsbereich. Es müsste sich um eine einzige Plattform handeln. Neuer Abs. 4: „Im Rahmen der Umsetzung der Nationalen Programme kann das Departement des Innern eine Plattform einrichten.“

3. Abschnitt: Aufgaben des Bundes:

Art. 9: Information und Art. 10: Unterstützungsmassnahmen

Diese beiden wichtigen Artikel müssen vollständig neu geschrieben werden.

Die Gliederung in „Information“ und „Unterstützungsmassnahmen“ ist nicht sinnvoll, da die beiden Aspekte vermischt werden. Beispielsweise werden in Art. 10 Abs. 2 lit. a Informationsaufgaben erwähnt, während es in Art. 9 Abs. 2 um Empfehlungen des Bundes geht.

Wie in Art. 2 muss der Begriff „Dritte“ genauer spezifiziert werden. Der Unterscheidung zwischen staatlichen Dritten (Gemeinden) und privaten Dritten muss hier besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Zudem ist der Begriff „Netzwerke“ unklar.

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung
(Präventionsgesetz, PräVG): Stellungnahme von economiesuisse**

Es muss in den beiden Artikeln von Abschnitt 3 eingehender geprüft werden, ob der Bund operative Arbeiten übernehmen soll. Unserer Ansicht nach muss sich der Bund prioritär auf die Konzeption und Koordination konzentrieren. Dies betrifft die nationalen Programme, den Aufbau der nationalen Gesundheitsstatistik und Gesundheitsberichterstattung sowie die Diagnoseregister. Unterstützungsmassnahmen können weiterhin von privaten Organisationen wie der Stiftung „Gesundheitsförderung Schweiz“ und anderer Organisationen bedarfsgerecht erbracht werden. Insbesondere muss die verfassungsrechtliche Grundlage allfälliger operativer Bundesaufgaben geklärt sowie deren Finanzierung präzisiert werden.

4. Abschnitt: Aufgaben der Kantone

Art. 11: Hier stellt sich ebenfalls die Frage nach der verfassungsrechtlichen Grundlage, wenn der Bund Aufgaben an die Kantone delegiert. Zudem muss wiederum die Finanzierung solcher Aufgaben genauer geregelt werden.

5. Abschnitt: Schweizerisches Institut für Prävention und Gesundheitsförderung

Dieser Abschnitt ist vollständig zu überarbeiten. Es können hier die Bestimmungen für die Aufgaben und die Organisation der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz aufgelistet werden. Unser Vorschlag für Art. 12 Abs. 2 lautet: „Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz erbringt Unterstützungsmassnahmen nach Artikel 10.“

6. Abschnitt: Präventionsabgaben

Wie schon erwähnt ist die Verwendung des Prämienzuschlags nach Art. 20 KVG für Bundes- und Kantonsaufgaben problematisch. Der Zuschlag kann dadurch eine Zweckentfremdung erfahren, für die keine verfassungsmässige Grundlage in BV Art. 131 existiert. Dies ist dann der Fall, wenn die Abgabe auf die Prämien nach Art. 20 KVG nicht dafür verwendet wird, um eine Versicherungsaufgabe zu finanzieren. Der Prämienzuschlag soll nicht zur Finanzierung von hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Gesundheitsdienste (allgemeine Präventionsmassnahmen, Forschungsvorhaben, etc.) verwendet werden.

7. Abschnitt: Finanzhilfen und andere Förderungsmassnahmen

Dieser Abschnitt ist zu streichen. In Abschnitt 6 kann die Verwendung der Beiträge abschliessend geregelt werden. Spezielle Finanzhilfen und Förderungsbeiträge sind unnötig. Sie bergen die Gefahr, dass sich Organisationen Gelder beim Bund abholen, welche dem Zweck des Gesetzes nicht mehr entsprechen.

8. Abschnitt: Gesundheitsstatistik und -berichterstattung

Art. 20: Gesundheitsstatistik und Art. 21: Diagnoseregister

Der Aufbau einer soliden Gesundheitsstatistik und einer Gesundheitsberichterstattung ist aus unserer Sicht eine wichtige Aufgabe im Präventionsbereich. Die Frage nach der Durchführung und Finanzierung solcher Statistiken muss im Gesetz genauer geregelt werden.

9. Abschnitt: Vollzug

Art. 23: Internationale Zusammenarbeit

Unseres Erachtens ist diese Bestimmung nicht nötig, da auswärtige Angelegenheiten ohnehin Sache des Bundesrates sind (BV Art. 184).

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung
(Präventionsgesetz, PräVG): Stellungnahme von economiesuisse**

Art. 24: Evaluation

Eine Evaluation des Gesetzes ist äusserst wünschenswert, aber auch sehr anspruchsvoll. Je präziser und klarer das Gesetz geschrieben ist, desto aussagekräftiger werden die Resultate seiner Evaluation. economiesuisse erachtet die Verhältnismässigkeit der Massnahmen sowie deren Auswirkungen auf die Wirtschaft als weitere wichtige Kriterien für die Evaluation.

Art. 25: Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat sollte den Erlass der Ausführungsbestimmungen nicht in globo dem BAG delegieren können. Hier müsste zumindest eine Eingrenzung der Bestimmungen erfolgen.

Art. 26: Übertragung von Aufgaben

Dies ist eine sinnvolle Bestimmung, welche flexible Lösungen stützt.

10. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 28: Änderung bisherigen Rechts

economiesuisse erachtet die Weiterführung der Stiftung „Gesundheitsförderung Schweiz“ als sinnvoll und zweckmässig. Wir lehnen deshalb die entsprechende Änderung des KVG ab.

Fazit

Die allgemeinen Bestimmungen erlauben bereits viel Interpretationsspielraum. Diese diffusen Grundlagenartikel ermöglichen kein griffiges Gesetz, das Klarheit und Transparenz in die schweizerische Präventionslandschaft bringen kann.

In der Strategie zur Umsetzung der Nationalen Ziele sollen auch die volkswirtschaftlichen Kosten sowie Auswirkungen auf die Freiheitsrechte explizit berücksichtigt werden. Die Nationalen Ziele müssen in jedem Fall verhältnismässig sein.

Die Aufgaben des Bundes bedürfen einer besseren Strukturierung. Dabei soll Gewicht auf die regulatorischen und strategischen Aufgaben gelegt werden. Operative Aufgaben sollen nach Möglichkeit ausgelagert werden im Sinne der Transparenz und einer guten Corporate Governance: Wer die Finanzmittel verteilt, darf diese sich nicht selber auszahlen können. Nach Möglichkeit sollen Aufträge gemäss bundesrätlicher Strategie und gemäss den Nationalen Zielen ausgeschrieben werden. Deshalb wehren wir uns auch gegen das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung. Die Aufgaben der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz können im Sinne einer besseren Steuerung und Koordination angepasst werden. Damit wird auch das Problem einer Zweckentfremdung der Präventionsabgabe gemäss KVG Art. 20 vermieden.

Wir bedanken uns für die Beachtung unserer Überlegungen und Anträge.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Fridolin Marty
Projektleiter Wirtschaftspolitik, Bildung & Energie

Seite 7

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung
(Präventionsgesetz, PräVG): Stellungnahme von economiesuisse**

Kopie an:

Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Sektion Alkohol und Tabak

Frau Claudia Künzli

3003 Bern