

Ein neues Präventionsgesetz: Fluch oder Segen?

dossierpolitik

1. März 2010

Nummer 5

Ungenügender Entwurf Das neue Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung setzt den Gesetzgebungsauftrag gemäss Artikel 118 der Bundesverfassung um. Demzufolge erlässt der Bund Regelungen zur Bekämpfung stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten. Damit wird eine Gesetzeslücke gefüllt. Bis heute wurden mit Ausnahme des Rheumagesetzes nur bei übertragbaren Krankheiten entsprechende Gesetzestexte geschaffen. Das neue Gesetz soll die Steuerung, die Koordination und die Effizienz von Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmassnahmen verbessern. Der Bund will damit die Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz stärken. Kernelement des Gesetzes ist die Schaffung des Schweizerischen Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung. Im Weiteren sollen übergeordnete Steuerungs- und Koordinationsinstrumente eine Klärung der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen ermöglichen.

Position economiessuisse

▶ Das vorgesehene Präventionsinstitut wird keine Verbesserungen im Präventionsbereich erreichen, sondern neue Probleme schaffen. Es entsteht nämlich ein dominanter, staatlicher Player, der private Präventionsinitiativen zurückdrängt und den staatlichen Präventionssektor aufblähen wird.

▶ Die Steuerungs- und Koordinationsinstrumente, namentlich die nationalen Ziele und die bundesrätliche Strategie, sind zu begrüssen. Allerdings konnte die Finanzierung der Prävention nicht vereinheitlicht werden. Damit werden unerwünschte Doppelspurigkeiten bestehen bleiben.

▶ Die Möglichkeit, auch bei nicht übertragbaren Krankheiten aktiv zu werden, begrüssen wir. Das Gesetz bedarf aber einer massiven Revision, die wohl nicht im Parlament umgesetzt werden kann. economiessuisse plädiert deshalb für eine Rückweisung an den Verfasser mit einem klaren Auftrag zur Überarbeitung.

Grundzüge der Vorlage

► Was soll sich verändern durch das neue Gesetz?

Grundsätzlich will der Bund die Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung stärken. Mit der vorgeschlagenen Regelung soll die bestehende gesetzliche Lücke geschlossen werden. Auf Bundesebene fehlt diese im Bereich der Prävention und Früherkennung nicht übertragbarer Krankheiten.¹ Ein weiteres Hauptanliegen besteht in der notwendigen Verbesserung von Steuerung, Koordination und Effizienz der verschiedenen Massnahmen. Die Optimierung der strategischen Führung der Verwaltung der Präventionsabgaben, namentlich die Tabakpräventionsabgabe, und der KVG-Prämienzuschlag gelten als weitere Verbesserung.

► Die Verfassungsgrundlage.

Die Gesundheitspolitik ist grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone. Alle Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich bedürfen einer Verfassungsgrundlage. Für das neue Präventionsgesetz beruft sich der Bundesrat auf Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV.

Art. 118 Schutz der Gesundheit

1 Der Bund trifft im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit.

2 Er erlässt Vorschriften über:

a. ...

b. die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren;

► Ziele der Vorlage und deren Einschätzung.

Mit der vorgeschlagenen Regelung werden insgesamt elf Hauptziele verfolgt. Sieben Ziele kann *economiesuisse* unterstützen. Ob die Gesetzesvorlage diese Ziele auch erreichen kann, werden wir im nächsten Abschnitt beleuchten.

- ✓ *Die Klärung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.*
- ✓ *Die Verbesserung der Steuerung und Koordination aller Akteure durch nationale Ziele und damit durch eine übergeordnete Gesamtstrategie für Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung.*
- ✓ *Die Verbesserung der Koordination unter den zuständigen Bundesstellen über den Ausbau der strategischen Planung durch den Bundesrat (bundesrätliche Strategie).*
- ✓ *Die Bündelung der Massnahmen des Bundes in Themenbereichen in nationalen Programmen für Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung.*
- ✓ *Die Sicherstellung der Qualität und die Förderung der Wirksamkeit von Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmassnahmen.*
- ✓ *Die Gewährleistung der Autonomie der Kantone für die Durchführung von Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmassnahmen bei gleichzeitiger Formulierung gewisser Vorgaben an die inhaltliche Ausrichtung der kantonalen Angebote.*
- ✓ *Die Weiterentwicklung der Gesundheitsstatistik und der Gesundheitsberichterstattung sowie die Harmonisierung bestehender Datenerhebungen.*

¹ Ausnahme: Bundesgesetz über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten.

Vier Ziele lehnt economiesuisse gänzlich oder teilweise ab:

- ~ *Die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (Schweizerisches Institut für Prävention und Gesundheitsförderung) als eigenständiges Kompetenzzentrum für Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung auf Bundesebene.*

Eine neue, öffentlich-rechtliche Anstalt, wie sie im Gesetz vorgesehen ist, bringt keinen Vorteil gegenüber der heutigen Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz». economiesuisse lehnt deshalb ein solches Institut strikte ab.

- ~ *Die rechtliche Verankerung von Finanzhilfen an gemeinnützige Organisationen und die Förderung der Forschung sowie der Aus- und Weiterbildung.*

Der Bund hat nicht die Aufgabe, gemeinnützige Organisationen über Präventionsgelder zusätzlich zu unterstützen. Private Organisationen sollen ausschliesslich über überprüfbare Leistungsaufträge Bundesgelder erhalten können. Ein automatischer Transfer aufgrund des Organisationszwecks lehnt economiesuisse ab.

- ~ *Die Einführung eines Instruments zur Abschätzung der Auswirkungen von geplanten oder realisierten Vorhaben auf die Gesundheit (Gesundheitsfolgenabschätzung).*

Eine solche Gesundheitsfolgenabschätzung stellt eine neue administrative Hürde für Projekte dar. Neben den Umweltauflagen würden in Zukunft auch Gesundheitsauflagen gemacht. Damit würden sich die bereits heute aufwendigen Verfahren auf Bundesebene zusätzlich verkomplizieren.

- ~ *Die einheitliche Neuregelung der Verwendung der Einnahmen aus den beiden Präventionsabgaben (KVG-Prämienzuschlag und Tabakpräventionsabgabe) sowie die Neuregelung des Finanzflusses beim gemäss Art. 20 KVG erhobenen Prämienzuschlag.*

Die Koordination der Präventionsgelder auf Bundesebene darf sich nicht mit der KVG-Abgabe und dem Tabakfonds erschöpfen. Die anderen Finanzierungsquellen müssen ebenfalls in der Gesetzesvorlage berücksichtigt werden.

Ausgangslage

► Guter Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung.

a) Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung

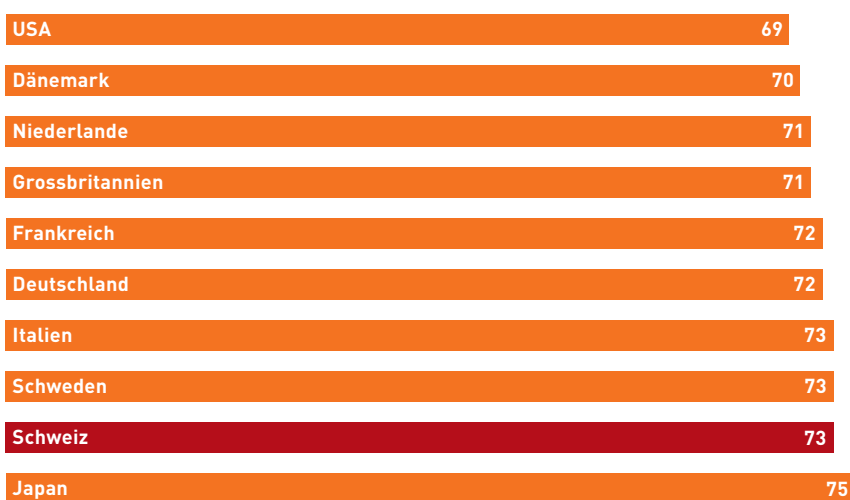
Der Gesundheitszustand der Bevölkerung der Schweiz kann im Vergleich mit anderen Ländern als gut bezeichnet werden. Im Sinne des Paretoprinzips (80-zu-20-Regel) ist es schwierig, auf hohem Niveau mit vernünftigem Aufwand noch besser zu werden. Aus diesem Grund gilt für den Staat ein Gebot der Zurückhaltung im Präventionsbereich, solange die Schweiz im internationalen Vergleich gute Gesundheitsindikatoren aufweist (vgl. Grafik 1).

Grafik 1

► Ein Neugeborener in der Schweiz kann mit 73 gesunden Lebensjahren (HALE) rechnen.

Lebenserwartung an gesunden Lebensjahren

Durchschnittliche Lebenserwartung in verschiedenen westlichen Ländern



Quelle: WHO Statistics

► Ein Finanzierungsdschungel.

b) Die Finanzierung der Prävention in der Schweiz

Das Gesundheitswesen ist ein dynamischer Wirtschaftszweig. Trotzdem werden rund 60 Prozent der Umsätze im Rahmen von staatlich kontrollierten Geldern getätigt.² Die Tendenz ist steigend. Der über Steuergelder, Abgaben und Grundversicherungsprämien finanzierte Anteil der Gesundheitsausgaben nimmt ständig zu. Auch die Ausgaben für die Prävention erhöhen sich permanent. Dennoch wird häufig darauf hingewiesen, dass der Anteil der expliziten Präventionsleistungen in der Schweiz mit 2,3 Prozent³ der gesamten Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich gering ist. Der OECD-Schnitt liegt bei 2,7 Prozent der Gesundheitsausgaben.⁴ Dieser geringere Anteil hat einerseits mit den hohen absoluten Gesundheitsausgaben der Schweiz zu tun und andererseits mit der Unschärfe der Messmethodik. Die Erhebung der Präventionsleistungen ist sehr komplex und lässt sich nicht umfassend durchführen. Aufgrund des Fehlens eines einheitlichen Klassifikationssystems stellt die Präventions- und Gesundheitsförderung ein schwieriges Feld für Abgrenzungsfragen dar. Im föderalen System der Schweiz ist es umso schwieriger festzustellen, was zu den Präventionsleistungen zu zählen ist. Auch die OECD geht von einem höheren Anteil Präventionsausgaben an den Gesundheitsausgaben aus. Die für die Schweiz ausgewiesenen 2,3 Prozent gelten als unterschätzt.

² Bundesamt für Statistik: Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2007.

³ OECD: Health Data 2009.

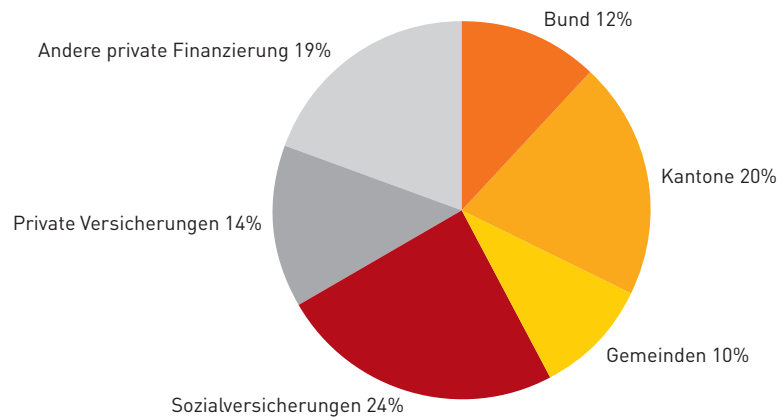
⁴ OECD: OECD-Berichte über Gesundheitssysteme: Schweiz (2006).

Die Prävention wird auf vielen Ebenen betrieben. Die totalen Präventionsausgaben hatten im Jahr 2007 einen Umfang von 1,28 Mrd. Franken. Bund, Kantone und Gemeinden figurieren bei 43 Prozent der Ausgaben als Direktzahler. Der Bund alleine ist zu einem Achtel an der Finanzierung beteiligt. Der grösste Zahler sind die Sozialversicherungen mit einem knappen Viertel der Ausgaben (vgl. Grafik 2).

Grafik 2

► Wer bezahlt die Präventionsmassnahmen im Umfang von 1,28 Mrd. Franken direkt?

Sozialversicherungen, Kantone und Gemeinden bezahlen mehr als die Hälfte Direktfinanzierung im Präventionsbereich in Prozent (2007)



Quelle: Bundesamt für Statistik

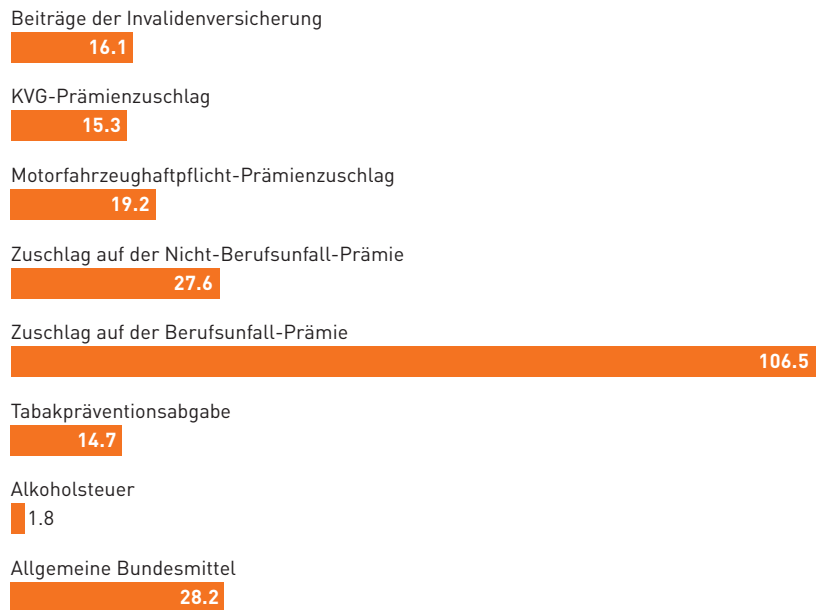
Obwohl der Bund nur bei 12 Prozent der Präventionsleistungen als Direktzahler auftritt, haben fast 20 Prozent der Präventionsgelder ihre Finanzierungsquelle auf Bundesebene. Die Präventionsleistungen werden entweder aus direkten Bundesmitteln finanziert, oder es werden Abgaben oder Beiträge aufgrund eines Bundesgesetzes erhoben, wie beispielsweise das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) oder das Invalidengesetz (IV). Der Bund hat den Auftrag, diese Gelder koordiniert und wirksam einzusetzen. Somit müsste das neue Präventionsgesetz für die Gesamtheit der Finanzierungsquellen auf Bundesebene verantwortlich sein. Grafik 3 veranschaulicht die Finanzierungsquellen. Nicht bezifferbar sind die Gelder der Krankenversicherer gemäss Art. 26 KVG für präventivmedizinische Pflichtleistungen. Sie fehlen deshalb in Grafik 3.

Grafik 3

► Woher stammt das Geld für die Präventionsleistungen?

Der Zuschlag auf die Berufsunfall-Prämie ist der grösste Beitrag

Die Finanzierungsquellen im Präventionsbereich in Mio. Franken (2007)



Quelle: Bundesamt für Statistik

Stärken der Vorlage

► Gesetzeslücke wird geschlossen.

Die Vorlage schliesst die Gesetzeslücke auf Bundesebene in der Prävention von nicht übertragbaren Krankheiten. Die übertragbaren Krankheiten haben in den letzten Jahren stark abgenommen und sind von den nicht übertragbaren Krankheiten abgelöst worden. Während heute niemand mehr an Tuberkulose und Lungenentzündung stirbt, so sind Kreislauferkrankungen und Krebserkrankungen die «Seuchen» der Neuzeit.

► Die geplanten Koordinationsinstrumente sind sinnvoll.

Die zwei vorgesehenen neuen Steuerungs- und Koordinationselemente sind zweckmässig. Alle acht Jahre werden nationale Ziele verankert. Darauf abgestützt entwirft der Bundesrat einen Plan für die Erfüllung der Ziele unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und Ressourcen. Diese bundesrätliche Strategie wird alle vier Jahre erneuert. Damit wird ein Kompass in der Präventionslandschaft geschaffen, der nötig und zweckmässig ist. Die Präventionsbemühungen des Bundes können anhand der Zielerreichung regelmässig evaluiert werden.

► Wirkungsnachweis von Präventionsmassnahmen fördert die Effizienz und verbessert die Qualität.

Die gesetzlich verankerte Evaluation von Präventionsprogrammen ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Professionalisierung im Präventionsbereich. Die Programme werden auf ihre Zielerreichung und ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis überprüft. Die Evaluation der Programme gibt somit darüber Aufschluss, wie und mit welchem Aufwand diese Ziele effektiv erreicht worden sind. Die Wirkungsnachweise erhöhen daher die Qualität der Programme.

- ▶ Die Datenerfassung wird verbessert.

Das Gesetz sieht Verbesserungen in der Datenerfassung vor. Eine solche Offensive ist in der Schweiz vonnöten. Insbesondere fehlen wesentliche epidemiologische Daten, die ein konsistentes Bild des Gesundheitszustands der Schweizer Bevölkerung liefern würden. Ohne diese Grundlagen können nationale Ziele nur schlecht formuliert werden. Die Strategien und Massnahmen bleiben wenig spezifisch und können kaum evaluiert werden. Um zielgruppenspezifische Massnahmen zu generieren, sollten Daten mit ebensolchem Detaillierungsgrad vorhanden sein.

- ▶ Schädliche Monopolstellung des Instituts.

Hauptkritikpunkt der Wirtschaft ist das geplante öffentlich-rechtliche Institut, das durch seine Monopolstellung im Präventionsbereich schwerwiegende neue Probleme schafft. Auch ist ein Monopolinstitut verfassungsmässig nur ungenügend abgestützt. Der mächtige Verwaltungsapparat würde nicht nur die Kosten aufblähen, sondern auch private Präventionsaktivitäten verdrängen.

- ▶ Institut ist gleichzeitig Verwalter und Verteiler von Bundesgeldern.

Das öffentlich-rechtliche Präventionsinstitut schafft neue Probleme

Im Vorschlag des Bundesrats nimmt das geplante Präventionsinstitut eine zentrale Rolle ein: Es erarbeitet die Umsetzungsmassnahmen und implementiert diese auch. Das Institut soll darüber hinaus die Steuerung und Koordinationsfunktion im Präventionsbereich sicherstellen. Zudem wird das Institut zugleich Verwalter und Verteiler der Bundesgelder in der Prävention. Das Monopolinstitut wird dadurch zum Dreh- und Angelpunkt in der gesamten Schweizer Präventionslandschaft.

Das neue Präventionsinstitut führt aber zu einer Bündelung der in der Schweiz verteilten Kompetenzen im Präventionsbereich, welche die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Privaten erschwert, da wichtige Stakeholder aus dem Institut ausgeschlossen sind. Ferner vermisst man auch eine umfassende Fokussierung und Aufgabenabstimmung der bundesinternen Organe.

Ein Aufbau einer neuen Institution mit öffentlich-rechtlichem Charakter müsste konsequenterweise zu einem Abbau in den verschiedenen Ämtern führen, die sich mit der Prävention befassen. Hier fehlt eine verbindliche Zusage. Ohne eine Reduktion von Präventionseinheiten bei den verschiedenen Ämtern werden mit dem neuen Institut neue Doppelspurigkeiten geschaffen.

- ▶ Als privatrechtlich organisierte Stiftung garantiert «Gesundheitsförderung Schweiz» einen gesunden Ausgleich zwischen dem Absender und dem Empfänger der Abgabe.

Fehlende «Checks and Balances» führen zu ausufernder Finanzierung

Heute setzt der Bundesrat gemäss Bundesgesetz die KVG-Präventionsabgabe fest. Diese wird von der Schweizerischen Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz» verwaltet. Als privatrechtlich organisierte Stiftung ist ein gesunder Ausgleich zwischen dem Absender und dem Empfänger der Abgabe garantiert. Beim vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Präventionsinstitut indessen, das ein ausführendes Organ des Bundes ist, sind diese «Checks and Balances» nicht mehr gegeben. Gemäss Art. 32 im Gesetzesentwurf gewährt der Bund dem Institut Beiträge zur Abgeltung der ihm nach diesem Gesetz übertragenen Aufgaben. Ein solcher Passus zusammen mit den direkten Abhängigkeiten führt zu einer unkontrollierten Erweiterung der Aufgaben und gleichzeitig zu einer massiven Erhöhung des Beitrags gemäss Art. 20 KVG, da diese Abgabe keinem Korrektiv (Parlament, Volk usw.) unterliegt. Die Gefahr einer Überfinanzierung ist sehr gross.

Tatsächlich kann der Bundesrat gemäss Art. 20 KVG die Abgabe erhöhen bis zu einem Limit von 0,125 Prozent der Durchschnittsprämie, also von heute 17 Mio. bis etwa 40 Mio. Franken. Das Kostenwachstum in der Grundversicherung, das in den letzten Jahren durchschnittlich 1,5 Prozentpunkte über dem Wirtschaftswachstum lag, wird dadurch automatisch auf die KVG-Abgabe überwältigt. Somit können die Einnahmen bei einem Kostenwachstum von 4,5 Prozent⁵ in fünf Jahren von 40 Mio. Franken auf 50 Mio. Franken gesteigert werden. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) rechnet längerfristig mit zusätzlichem Mittelbedarf für die Durchführung von nationalen Programmen. Geplant ist die Zusatzfinanzierung durch eine Erhöhung ebendieser KVG-Abgabe. *economiesuisse* befürchtet in einer solchen Konstellation eine massive Aufblähung der Präventionsmittel.

Verfassungsrechtliche Probleme mit der Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Instituts

► KVG-Abgabe ist keine Steuer, sondern eine Präventionsabgabe zur Kosteneindämmung.

Die Verwaltung der KVG-Abgabe im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Instituts ist nicht nur aufgrund der Gewaltenteilung problematisch, sondern auch verfassungsrechtlich fragwürdig. Die verfassungsrechtliche Grundlage der Gesundheitsförderung kann nur dann weiterhin auf BV Art. 117⁶ abgestützt werden, wenn die privatrechtliche Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz» die Prävention und Gesundheitsförderung für die Krankenversicherung übernimmt, analog der Unfallverhütung im Rahmen der Unfallversicherung. Falls nun die KVG-Abgabe durch das öffentlich-rechtliche Präventionsinstitut verwaltet wird, wird der Prämienzuschlag nach Art. 20 KVG zu einer eigentlichen Steuer. Die Erhebung einer Steuer für die Gesundheitsförderung entbehrt jedoch im Rahmen des KVG einer verfassungsrechtlichen Grundlage.

► Eine erweiterte Verwendung der KVG-Abgabe schafft ein zusätzliches Problem bezüglich ihrer Verfassungsmässigkeit.

Die KVG-Prämienabgabe muss den Grundversicherten zugute kommen. Durch eine erweiterte Verwendung hin zu Präventionsmassnahmen, bei welchen die Grundversicherten nicht mehr direkt profitieren, würde ein zusätzliches Problem bezüglich Verfassungsmässigkeit geschaffen. Gesundheit kann nämlich umfassender verstanden werden als die Abwesenheit von Krankheit. Entsprechend kann Gesundheit auch in weit grösserem Ausmass gefördert werden. Bei solcher weitergehenden Gesundheitsförderung scheint der Zusammenhang gelockert oder sogar aufgelöst. Eine Finanzierung derlei Massnahmen über den Prämienzuschlag wäre in diesem Fall nicht opportun. Der Zusammenhang zwischen den Abgabepflichtigen und den Personen, welchen die Verwendungen zugute kommen, muss gewährleistet sein. Nur so lässt sich die Verwendung der KVG-Prämienabgabe für die Gesundheitsförderung verfassungsmässig begründen. Eine ebensolche Zweckbindung ist sinnvoll und soll weiterhin gelten.⁷

► Wichtige Stakeholder bleiben ausgeschlossen.

Der Elfenbeinturm als mächtiger Verwaltungsapparat

Im Institutsrat ist keine Vertretung der Wirtschaft oder anderer Leistungserbringer vorgesehen. Lediglich ein Platz von insgesamt neun ist für eine Vertretung der Krankenversicherer vorgesehen. Neben den drei Plätzen für die Kantone können die restlichen fünf Plätze vom Bundesrat frei bestimmt werden. Damit sind die Kantone zusammen mit den Versicherern immer in der Minderheit. Alle anderen beteiligten Kreise sind vom Institutsrat ausgeschlossen. Die Gefahr einer Expertenelite im Institutsrat ist somit gross. Aus dem Elfenbeinturm werden nur in den seltensten Fällen Massnahmen für die Lösung praktischer Umsetzungsprobleme vorgeschlagen. Auf diese Weise werden wichtige praktische Erfahrungen für die Weiterentwicklung der Massnahmen und die Verteilung der Gelder nicht genutzt.

⁵ Das durchschnittliche Kostenwachstum im Gesundheitswesen in den letzten 20 Jahren betrug 4,5 Prozent.

⁶ BV Art. 117, Abs 1: Der Bund erlässt Vorschriften über die Kranken- und die Unfallversicherung.

⁷ Vgl. Bundesamt für Justiz (2008).

► Eine Verdrängung von privaten Präventionsinitiativen ist vorprogrammiert.

► Ordnungspolitisch korrekte Organisation des Präventionsbereichs nötig.

► Für die Erreichung der nationalen Ziele wäre eine Bündelung der Finanzierungsquellen vonnöten.

► Schädliche neue Subventionen sind geplant.

Ein öffentlich-rechtlicher Monopolist bewirkt ein Crowding-out von privaten Initiativen

Das Institut hat die Möglichkeit, gewerbliche Leistungen selbst zu erbringen. Zusammen mit der Kompetenz, Aufträge an private Institutionen zu vergeben, entsteht eine grosse Machtposition des Instituts. Eine Verdrängung von privaten Präventionsinitiativen in diesem Bereich (Crowding-out) ist somit vorprogrammiert. Je mehr der Bund in der Präventions- und Gesundheitsförderung aktiv ist, desto weniger werden Private in diesem Gebiet tätig sein. Die Schwächung von marktwirtschaftlichen Elementen im Präventionsbereich befürchtet auch Ecoplan in seiner Nachhaltigkeitsstudie zum Gesetz.⁸

Der Bund sollte lediglich Rahmenbedingungen für die Präventions- und Gesundheitsförderung setzen. Bei spezifischen Bundesaufgaben kann die öffentliche Hand Leistungsaufträge an Private erteilen. Auf diese Weise könnte die öffentliche Hand private Initiativen fördern und dem Präventionsbereich zu nachhaltiger Dynamik verhelfen.

Weitere Schwächen der Vorlage

Während der Gesetzesentwurf zur Schaffung eines Instituts im Präventionsbereich mit Monopolstellung viel zu weit geht, ist die Koordination der verschiedenen Präventionsaktivitäten des Bundes nur ungenügend adressiert. Die folgenden Kritikpunkte machen sichtbar, dass der jetzige Gesetzesvorschlag weitere, massive Schwächen aufweist.

Mit dem neuen Gesetz ist keine umfassende Koordination möglich

Ursprünglich wollte man mit einem neuen Gesetz die Prävention umfassend koordinieren. Der Einbezug der Präventionsmassnahmen (Krankheit und Unfall) beschränkt sich im Vorentwurf des Präventionsgesetzes jedoch allein auf die «Förderung der Verhütung von Krankheiten» gemäss KVG und den Tabakpräventionsfonds. Alle anderen Finanzierungsquellen (vgl. Grafik 3) bleiben von der Finanzierungskoordination ausgeschlossen. Damit werden von den 235 Mio. Franken lediglich knapp 60 Mio. Franken abgedeckt. Der Rest bleibt vom neuen Präventionsgesetz praktisch unberührt. Lediglich Art. 10 erwähnt die Koordination mit anderen Gesetzen. Darin heisst es vage: «Die zuständigen Bundesstellen koordinieren die Massnahmen nach diesem Gesetz mit gleichartigen Bestrebungen nach anderen Gesetzen (Art. 5 Abs. 2 Bst. b).» Eine weitergehende Abstimmung der verschiedenen Finanzierungsquellen in der Prävention wäre aber vonnöten, damit die Präventionsmassnahmen koordiniert werden könnten. Nur so können die nationalen Ziele mithilfe aller verfügbaren Bundesressourcen erreicht werden. Ansonsten bleiben die Ressourcen für die Zielerreichung weiterhin unkoordiniert.

Leistungsaufträge statt neue Subventionen

Art. 14 gewährt Finanzhilfen an Organisationen. Um an diese Bundesgelder zu kommen, genügt ein Organisationszweck. Eine solche Subventionspolitik geht völlig in die falsche Richtung. Die öffentliche Hand soll Gelder nur mit konkreten Leistungsaufträgen verteilen dürfen. Ein entsprechender Organisationszweck darf nicht genügen.

⁸ Ecoplan (2009).

▶ Keine zusätzliche Hürde für Projekte einführen.

▶ Wird das neue Präventionsgesetz missbraucht für eine zusätzliche Verstaatlichung des Gesundheitswesens?

▶ economiesuisse verlangt eine Rückweisung mit klarem Auftrag.

Gesundheitsfolgeabschätzung als neue Barriere für den Fortschritt

Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung existiert bereits ein Instrument, das die Gesundheit des Menschen schützt. Neu soll in Art. 9 eine Gesundheitsfolgeabschätzung eingeführt werden. Damit wird ein zweites Instrument zum Schutz der Gesundheit des Menschen eingeführt. Neben dem Schutz der Lebewesen und Lebensräume im Rahmen des Umweltschutzgesetzes soll neu die Gesundheit der Menschen im engeren Sinne als Kriterium für die Realisierung von Vorhaben zur Verfügung stehen. Damit wird eine neue Hürde für die Verwirklichung von Projekten anerkannt. Gesundheit ist ein sehr breiter Begriff und kann, je nach Interessenlage, gut als Verhinderungsvehikel instrumentalisiert werden. Der Fortschritt kann dadurch empfindlich gebremst werden. Deshalb lehnt economiesuisse eine zusätzliche gesetzliche Verankerung der Gesundheitsfolgeabschätzung ab.

Hat das neue Gesetz eine versteckte Agenda?

Vom ursprünglichen Anspruch konnte der Gesetzestext nicht viel einlösen. Bei der Finanzierung beschränkt man sich auf die Harmonisierung von zwei Finanzierungsquellen. Die Koordination mit den Kantonen bleibt vage. Von den hohen Anfangszielen bleibt einzig das mächtige Monopolinstitut übrig. Aber genau dieser Punkt geht in die falsche Richtung. Die dominante Stellung des Instituts gepaart mit der Möglichkeit, die Finanzierung im Präventionsbereich ohne parlamentarische Kontrolle auszuweiten, lässt Schlimmes erahnen. Hat das Bundesamt für Gesundheit eine versteckte Agenda? Dies muss leider befürchtet werden. Durch den Gesetzestext kann das Amt den Präventionsbereich dominieren und ausdehnen. Eine zusätzliche Verstaatlichung des Gesundheitswesens droht.

Fazit

Der Gesetzesentwurf gemäss Botschaft des Bundesrats hat viele Schwächen und wenig Stärken. Es liegt nun am Parlament, eine Rückweisung mit klarem Auftrag zu formulieren, damit die heutigen Defizite in der Präventionslandschaft angepackt und verbessert werden können. Der Antrag zur Gesetzesrevision muss folgende Punkte enthalten:

- ▶ Vollständiger Verzicht auf das geplante öffentlich-rechtliche Institut.
- ▶ Gute Corporate Governance in der Verteilung der Präventionsgelder (Absender und Adressat der Gelder dürfen nicht identisch sein).
- ▶ Koordination aller Finanzierungsquellen über die nationalen Ziele und die bundesrätliche Strategie.
- ▶ Steuerung der Bundesgelder (etwa 235 Mio. Franken) über die nationalen Ziele und die bundesrätliche Strategie.
- ▶ Bessere Steuerung der Schweizerischen Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz» mithilfe der nationalen Ziele und der bundesrätlichen Strategie.
- ▶ Schweizerische Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz» als Koordinator «Bund-Kantone» einsetzen.
- ▶ Keine Subventionen, die sich lediglich am Organisationszweck orientieren.
- ▶ Überprüfbare Leistungsaufträge statt Subventionen.
- ▶ Zusätzliche Finanzierung muss vom Parlament beschlossen werden.

Ein neues Präventionsgesetz kann die heutige Situation nur dann verbessern, wenn die obigen Eckpfeiler berücksichtigt werden.

Literatur

- [1] Bundesamt für Justiz: Verfassungsmässigkeit der Präventionsabgabe im Bereich der Krankheitsverhütung (Art. 20 Krankenversicherungsgesetz). Dezember 2008.
- [2] Bundesamt für Statistik: Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2007.
- [3] Ecoplan im Auftrag des BAG: Nachhaltigkeitsbeurteilung NHB zum Präventionsgesetz. September 2009.
- [4] OECD: OECD-Berichte über Gesundheitssysteme: Schweiz (2006).
- [5] OECD: Health Data 2009.
- [6] Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, Publikation Nr. 09.076.
- [7] Schweizerischer Bundesrat: Entwurf Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, PräVG).

Rückfragen

fridolin.marty@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch