



Hintergrund

Stellenwert von Prävention und Gesundheitsförderung

Durch Prävention und Gesundheitsförderung können vorzeitige Todesfälle wie auch ein verfrühter krankheitsbedingter Rentenbezug vermieden, die krankheitsbedingten Produktionsverluste in den Unternehmen reduziert, die Autonomie im Alter bewahrt und die Pflegebedürftigkeit verhindert bzw. hinausgezögert werden. Zugleich begünstigen Prävention und Gesundheitsförderung durch eine Stärkung der Gesundheitskompetenz der Bevölkerung eine differenziertere Nachfrage und Nutzung von Leistungen der Gesundheitsversorgung und tragen dadurch langfristig zu einer Dämpfung der Kostenentwicklung im Gesundheitssystem bei.

Die Gesamtausgaben für Prävention und Gesundheitsförderung beliefen sich im Jahre 2005 auf jährlich CHF 1.13 Mia, dies entspricht ungefähr 2.2% der Gesamtausgaben für das Gesundheitssystem (CHF 51.73 Mia.). Damit liegt die Schweiz unter dem OECD-Durchschnitt von 2.7%. Davon entfallen knapp CHF 30 Mio. auf den Bundeshaushalt und gut CHF 35 Mio. auf die Einnahmen aus den Präventionsabgaben (Tabakpräventionsabgabe und Zuschlag auf der KVG-Prämie).

Vielfältige rechtliche Grundlagen

Die Gesetzgebung im Bereich von Prävention und Gesundheitsförderung ist in der Schweiz uneinheitlich und unübersichtlich und weist wesentliche Lücken auf. Die auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene geltenden Rechtsvorschriften zur Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung betreffen nur Teilbereiche und sind relativ unbestimmt oder gar offen formuliert.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Bund im Gesundheitswesen nur über eingeschränkte Kompetenzen verfügt. Er kann die Prävention und Gesundheitsförderung einzig so weit regeln, wie ihm die entsprechenden Rechtsetzungskompetenzen aufgrund der Bundesverfassung (insbesondere Art. 117 und Art. 118 BV) übertragen wurden. Die in Art. 118 BV enthaltenen Aufträge geben dem Bund jedoch eine relativ weitreichende Kompetenz zum Schutz der Gesundheit. So hat er die Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten sowie den Umgang mit Lebensmitteln, Heilmitteln und Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gebrauchsgegenständen, welche die Gesundheit gefährden können (Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV) – im Sinne der Produktesicherheit einschliesslich der entsprechenden Informations- und Präventionsmassnahmen – ausführlich geregelt. Ebenso hat der Bund Vorschriften zum Schutz vor ionisierenden Strahlen erlassen (Art. 118 Abs. 2 Bst. c BV). Für die Prävention von nichtübertragbaren und psychischen Krankheiten, die stark verbreitet oder bösartig sind (Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV), fehlt dem Bund jedoch zurzeit eine umfassende gesetzliche Grundlage – hier sind in der Konsequenz die Kantone für die rechtliche Verankerung von Prävention- und Gesundheitsförderungsmassnahmen zuständig. In den Bereichen Unfallprävention, Arbeitssicherheit (Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten gemäss UVG) und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hingegen besteht bereits heute eine hohe gesetzliche Regelungsdichte.

Handlungsbedarf aus Sicht des Bundes

Das heutige System der Prävention und Gesundheitsförderung weist eine gravierende Schwäche auf: Im Vergleich zu den drei Säulen der medizinischen Krankenversorgung (Behandlung, Rehabilitation und Pflege) sind Prävention und Gesundheitsförderung derzeit – mit Ausnahme der Bekämpfung der übertragbaren Krankheiten, der Verhütung von Berufskrankheiten und der Unfallprävention – konzeptionell, politisch, organisatorisch und rechtlich nicht ausreichend verankert. Diese Strukturschwäche führt dazu, dass es in vielen Bereichen der Krankheitsprävention und der Gesundheitsförderung an Steuerung und Koordination, aber auch an Transparenz bezüglich Angebot und Leistung fehlt. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Fachkommission PGF2010 wie auch der OECD und der WHO,

dass es aufgrund der bestehenden Strukturschwäche neuer rechtlicher Grundlagen bedarf, um Prävention und Gesundheitsförderung zu stärken und Koordination und der Effizienz der bereits laufenden Aktivitäten zu verbessern.

Handlungsbedarf besteht aus Sicht des Bundesrates insbesondere in den folgenden drei Bereichen:

- Schliessen der Lücken in der Bundesgesetzgebung: Heute sind Herz-Kreislauf- und Krebserkrankungen die Hauptgründe für vorzeitig verlorene Lebensjahre. Viele dieser Krankheiten können durch einen gesunden Lebensstil und gesundheitsförderliche Lebensbedingungen verhindert oder zumindest hinausgezögert werden. Dem Bund fehlen jedoch – trotz entsprechendem Auftrag in Art. 118 Abs. 2 BV – die gesetzlichen Grundlagen um in der Prävention von nichtübertragbaren und psychischen Krankheiten, die stark verbreitet oder bösartig sind, aktiv zu werden.
- Notwendigkeit einer Gesamtstrategie für Prävention und Gesundheitsförderung: Der heutigen Präventions- und Gesundheitsförderungslandschaft fehlt eine Gesamtstrategie im Sinne übergeordneter Präventions- und Gesundheitsförderungsziele. Dadurch wirkt sie infolge der aufgrund verschiedener Spezialgesetze tätigen Akteure, der unterschiedlichen Organisations- und Zusammenarbeitsformen, aber auch der unterschiedlichen Prioritätensetzung auf Kantons- und Gemeindeebene unübersichtlich.
- Verbesserung der Steuerung bei den Präventionsabgaben: Die heutigen Modalitäten der Steuerung und Verwendung der Präventionsabgaben – insbesondere der Tabakpräventionsabgabe und des KVG-Prämienzuschlages – müssen hinsichtlich eines optimierten Mitteleinsatzes als ungenügend bezeichnet werden. Auch die Abgrenzungen zwischen Aufsicht (politisch-rechtliche Kontrolle), Mittelvergabe und Umsetzung sind oft nicht durchschaubar.

Als Konsequenz hat der Bundesrat am 28. September 2007 beschlossen, dem Eidg. Departement des Innern (Bundesamt für Gesundheit) den Auftrag zu erteilen, bis im Herbst 2008 als Grundlage für die Eröffnung der Vernehmlassung einen Vorentwurf der notwendigen rechtlichen Grundlagen inklusive erläuterndem Bericht zu erarbeiten. Dabei sind die Vorarbeiten und Empfehlungen der Fachkommission PGF2010 vom Juni 2006 sowie der OECD und der WHO, die sie in ihrem Länderbericht Schweiz vom Oktober 2006 abgegeben haben, zu berücksichtigen.

Die neuen rechtlichen Grundlagen sollen insbesondere die folgenden vier Aspekte regeln:

- Massnahmen des Bundes zur Prävention von nichtübertragbaren und psychischen Krankheiten: Die gemäss Art. 118 Abs.2 Bst. b BV verfassungsrechtlich bestehende Gesetzgebungskompetenz für die Prävention von nichtübertragbaren und psychischen Krankheiten, die stark verbreitet oder bösartig sind, ist auszuschöpfen. Dabei ist der Aufgabenteilung zwischen Bund, Sozialversicherungen, Kantonen und privaten Institutionen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Koordination der Präventionsaktivitäten durch nationale Präventions- und Gesundheitsförderungsziele: Bund und Kantone sollen gemeinsam mit den übrigen Akteuren der Prävention und Gesundheitsförderung (Kranken- und Unfallversicherer, Leistungserbringer, nichtstaatliche Organisationen etc.) in einem koordinierten und strukturierten Prozess und unter Berücksichtigung der aktuellen epidemiologischen Daten zum Gesundheitszustand und zum Gesundheitsverhalten der Bevölkerung in der Schweiz messbare Nationale Präventions- und Gesundheitsförderungsziele formulieren. Die Zielerreichung ist durch regelmässige Evaluationen zu überprüfen.
- Koordination der Präventionsaktivitäten der Bundesstellen durch eine Bundesrätliche Strategie für Prävention und Gesundheitsförderung: Die Präventions- und Gesundheitsförderungsmassnahmen der Bundesstellen und der mit bundesgesetzlichem Auftrag tätigen Akteure (Eidg. Koordinationskommission für Arbeitssicherheit, Fonds für Verkehrssicherheit, Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung, Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz, Suva, Tabakpräventionsfonds) sind durch eine Bundesrätliche Strategie für Prävention und Gesundheitsförderung zu koordinieren.
- Vereinfachung und Neugestaltung der Präventionsstrukturen: Zur Optimierung des Mitteleinsatzes sind die Verwaltung der Tabakpräventionsabgabe (erhoben gemäss Art. 28 Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung) wie auch die Verwaltung und der Verwendungszweck der gemäss Art. 20 KVG erhobenen KVG-Prämienzuschläge neu auszugestalten. Zudem ist die Steuerung der entsprechenden Organisationen unter Berücksichtigung der Corporate-Governance-Grundsätze des Bundesrates einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.