

Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik AWMP

Bundesamt für Gesundheit
Abteilung Multisektorale Projekte
3003 Bern

Übermittlung auch elektronisch an
praevg@bag.admin.ch

Bern, 24. Oktober 2008 HP

Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz) und Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung. Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu einem neuen Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz) sowie zu einem neuen Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung. Unsere Allianz ist breit abgestützt und umfasst die wichtigsten Wirtschaftsverbände sowie die von diesen Entwürfen für die beiden neuen Bundesgesetze besonders betroffenen Branchenorganisationen; die Federführung liegt beim Schweizerischen Gewerbeverband. Die Allianz wurde nicht zuletzt als Antwort auf die zunehmenden Regulierungsoffensiven der Verwaltung im Herbst 2007 gegründet und hat sich mit einem Schreiben an den Bundesrat am 21. September 2007 gegen eine überhastete Einführung des Nationalen Programms Alkohol (NPA) erfolgreich zur Wehr gesetzt. In der Folge hat sich die Allianz an verschiedenen Sitzungen intensiv mit diesen beiden neuen Entwürfen beschäftigt.

Die AWMP nimmt zu den Entwürfen für die beiden neuen Bundesgesetze aus branchenübergreifender Sicht fristgerecht Stellung, verweist aber gleichzeitig auch auf die Vernehmlassungen der angeschlossenen Mitglieder.

1. Generelle Bemerkungen: Keine Prävention um der Prävention willen, Prävention kann und darf nicht Selbstzweck sein

- Die AWMP setzt sich insbesondere für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft und der einzelnen Branchen sowie für unternehmerfreundliche Rahmenbedingungen ein.

- Die AWMP stimmt ebenso klar Präventionsmassnahmen zu und unterstützt sie auch, falls es sich dabei um sinnvolle, zielführende Aktionen handelt. Ebenso klar abgelehnt werden jedoch ausufernde, übertriebene Massnahmen.
- In diesem Zusammenhang kommt auch dem geplanten Präventionsgesetz eine grosse Bedeutung zu. Angesichts der auch offiziell durch das SECO festgestellten grossen Preisunterschiede zwischen der Schweiz und den umliegenden Ländern ist es zwingend, dass jede sinnvolle und zweckmässige Möglichkeit ergriffen wird, die Unternehmungen der „Hochpreisinsel Schweiz“ so weit als möglich und vertretbar von staatlichen Auflagen zu entlasten. Auch muss unter allen Umständen vermieden werden, dass durch neue Gesetze oder auch Änderungen bestehender Verordnungen oder sonstigen Auflagen die administrative Belastung - vor allem auch der KMU - weiter ansteigt. Nur so kann es gelingen, die internationale und nationale Wettbewerbsstellung unserer Wirtschaft, der für unser Land, vor allem auch regional, eine überragende Bedeutung zukommt, zu verbessern.
- Der Gesundheitszustand der Bevölkerung der Schweiz kann, im Vergleich mit anderen Ländern, als gut bezeichnet werden.
- Ebenso kann festgestellt werden, dass die Präventionsbemühungen in unserem Land einen hohen Stand erreicht haben und auch grossenteils als erfolgreich bezeichnet werden können.
- In diesem Zusammenhang sei – stellvertretend für verschiedene andere Kennzahlen – darauf hingewiesen, dass sich der Rückgang beim Alkoholkonsum pro Kopf seit 1990 auf nicht weniger als 23 Prozent beläuft und dass die alkoholbedingten Todesfälle im Strassenverkehr seit 1975 um 75 Prozent gesunken sind. Dieses Resultat ist umso positiver zu werten, als die Bevölkerung in diesem Zeitraum um 20 Prozent zugenommen und der Verkehr sich mehr als verdoppelt hat. Auch die schweizerische Gesundheitsbefragung 2007 zeigt erfreuliche Ergebnisse: Waren 2002 noch 27 Prozent der Befragten, die selber nicht rauchen, täglich mindestens eine Stunde dem Rauch anderer Leute ausgesetzt, lag dieser Passivraucher-Anteil 2007 bei nur noch 16 Prozent.
- Im Kreise der AWMP ist man sich weitgehend einig, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für eine sinnvolle, angemessene Präventionspolitik grundsätzlich ausreichen. Die AWMP lehnt daher konsequenterweise immer weitergehende, neue Marktregelungen und Eingriffe in das freie Spiel von Angebot und Nachfrage in der Wirtschaft entschieden ab. Die bestehenden Regelungen müssen vielmehr korrekt umgesetzt und durchgesetzt werden.
- Die AWMP misst sowohl dem Jugendschutz wie auch der individuellen Früherkennung von Krankheiten gemäss Art. 26 KVG eine ausschlaggebende Bedeutung bei. In diesem Bereich unterstützt unsere Allianz gerne wirksame Massnahmen. Wir sind jedoch nicht bereit, Aktionen zuzustimmen, die die gesamte Bevölkerung in ihrer Freiheit noch stärker einschränken. Unsere Opposition gegen solche Massnahmen fällt noch entschiedener aus, wenn es sich dabei um unnötige bürokratische Massnahmen handelt, die keinerlei nachhaltige Wirkung entfalten.
- Die Mitglieder der AWMP unterstützen und unterstützen auch weiterhin sinnvolle Präventionsmassnahmen und haben auch bereits früher, ohne staatliche Vorschriften, entsprechende Massnahmen selber durchgeführt oder unterstützt. Sie sind auch allgemein an einer gesunden Bevölkerung und speziell an gesunden Mitarbei-

tenden und gesunden Kunden oder Gästen interessiert. Ebenfalls haben sie überhaupt kein Interesse daran, ständig steigende Abgaben oder Prämien selber direkt oder über entsprechende Lohnerhöhungen bezahlen zu müssen. Die Wirtschaft kann ihre Leistungen auch nur dann erbringen, wenn die eigenen Mitarbeitenden gesund sind und arbeiten können. Diese prinzipielle Bereitschaft für die Unterstützung von sinnvollen Präventionsmassnahmen bedeutet aber nicht gleichzeitig, dass sie auch bereit ist, Präventionsmassnahmen, die die gesamte Bevölkerung mit zusätzlichen, unverhältnismässigen Vorschriften und Verboten noch stärker „bevorzugen“, unter allen Umständen und quasi als „Selbstzweck“ für eine eigentliche „Präventionsindustrie“, die nur davon und dafür lebt, kritiklos zu unterstützen. Schliesslich muss auch akzeptiert werden, dass keine noch so gute, aufwändige und teure Präventionsmassnahme verhindern kann, dass Menschen krank werden können und sterben.

- Das Studium des Entwurfes für die beiden neuen Gesetze erweckt den Eindruck, dass aufgrund der massiven, fundierten und berechtigten Kritik an den drei von den gleichen Kreisen entwickelten nationalen Programmen (Alkohol, Tabak, Ernährung und Bewegung) versucht wird, die zweifelhaften Rechtsgrundlagen für diese über-rissenen Programme „nachzubessern“, um ihnen nachträglich doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. Der Inhalt dieser Programme wird dadurch jedoch nicht besser!
- Die berechtigte Kritik am Inhalt und der Form solcher Programme hat jedoch die Verfasser dieser Entwürfe nicht dazu bewegen können, nach alternativen Lösungsansätzen zu suchen – es wurde vielmehr der Versuch unternommen, sie in eine rechtsgenügende Form zu bringen. So schiessen auch die Entwürfe für diese beiden neuen Bundesgesetze erneut über ein noch akzeptables Mass hinaus, sind zum Teil unsorgfältig formuliert, in weiten Teilen realitätsfremd und zielen am Willen der Bevölkerung vorbei.
- Für den Bereich der Gesundheit sind primär die Kantone zuständig. Nur in den in Art. 118/2 BV abschliessend aufgezählten Fällen kann und darf der Bund legiferieren und den Kantonen Anweisungen erteilen. Auch in Bezug auf die Finanzierung und Kostenübernahme muss diese Kompetenzordnung berücksichtigt werden.
- Der Irrglaube, dass man mit ständig weitergehenden Programmen, Gesetzen oder anderen Restriktionen die ganze Bevölkerung „umerziehen“ kann, ist leider in bestimmten Kreisen auch heute noch weit verbreitet. Der alte Spruch: „Man kann das Pferd an den Brunnen heranziehen, trinken muss es aber selber“ gilt auch heute noch unverändert, gerade auch im Präventionsbereich.
- Auch die Annahme, dass höhere Ausgaben für Präventionsmassnahmen zu einer besseren Gesundheit der Bevölkerung führen, ist eindeutig falsch. Die entsprechenden Ausgaben sind in den USA mit Abstand höher als in der Schweiz (3.9 statt 2.1 Prozent der Gesundheitskosten). Trotzdem ist der Anteil der Übergewichtigen an der Gesamtbevölkerung in den USA ganz massiv höher als in unserem Land.
- Die AWMP verlangt und besteht darauf, dass die Wirtschaftskreise in einem allfälligen Präventionsgesetz als gleichberechtigte Partner für die Ausarbeitung solcher Programme bezeichnet werden – solche Programme und Massnahmen dürfen nicht gegen die Wirtschaft, sondern können, falls sie Erfolg haben sollen, nur zusammen mit der Wirtschaft erstellt werden. Vom Staat von oben herab diktierte und der Wirtschaft aufoktroyierte Programme sind, wie die bisherigen Erfahrungen häufig be-

wiesen haben, wenig erfolgreich oder sogar zum Scheitern bestimmt. Zu diesem Schluss kommen auch wissenschaftliche Evaluationen von früheren Programmen, die hohe Kosten verursacht, aber wenig Wirkung entfaltet haben (Beispiel: Evaluation des Nationalen Programms Tabakprävention 2001 – 2005/08, ADSAN, Genève, 2007).

- Man kommt nicht um die Feststellung und Kritik herum, dass die Entwürfe grossenteils sehr unklar und zum Teil sogar widersprüchlich abgefasst sind. Häufig wird auch mit unbelegten Behauptungen argumentiert (... viele Studien belegen..., ...es gibt genügend Studien..., ...es gilt als erwiesen oder allgemein anerkannt... etc.). Dabei wird verschwiegen, dass es zu jeder Studie eine andere Studie gibt, die zu diametral entgegengesetzten Schlüssen kommt.
- Für die Beurteilung der Zweckmässigkeit der Gründung eines Schweizerischen Institutes für Prävention und Gesundheitsförderung fehlen praktisch alle wichtigen Informationen, vor allem eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile des gewünschten neuen Institutes im Vergleich zur heute bestehenden Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz sowie konkrete Aussagen über die Kostenfolgen. Auch keine Angaben lassen sich in den Erläuterungen finden, die das Risiko, dass ein solches Institut eine grosse Eigendynamik (Parkinsonprinzip) entwickelt, entkräften könnten. Aus all diesen Gründen lehnt die AWMP die Gründung eines neuen Institutes strikte ab.

2. Konkrete Bemerkungen zu den beiden Gesetzesentwürfen

Die AWMP vertritt grundsätzlich die Meinung, dass keine neuen gesetzlichen Regelungen für sinnvolle, zielführende Massnahmen notwendig und erforderlich sind. Daher verzichtet unsere Allianz bewusst auf eine detaillierte Stellungnahme zu allen einzelnen Artikeln der beiden Entwürfe. Vielmehr soll eventualiter nur beispielhaft zu einzelnen wichtigen Bestimmungen summarisch Stellung genommen werden.

2.1 Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (PrävG)

• Art. 1 – 3

Die Hauptproblematik der ganzen Vorlage besteht eindeutig darin, dass aus dem Entwurf nicht klar hervorgeht, welches der Rechtsgegenstand und der Geltungsbereich des PrävG sind, finden sich doch im Entwurf des Gesetzestextes und in den entsprechenden Erläuterungen zum Teil unterschiedliche und sich sogar widersprechende Ausführungen. Unklar ist vor allem die Frage, ob sich der Geltungsbereich auf übertragbare oder nicht übertragbare Krankheiten bezieht. Diese Frage hat aber extrem weitreichende Auswirkungen, handelt es sich doch bei Gesundheitsschäden in Folge von übermässigem Alkoholkonsum oder in Folge von Rauchen eindeutig um nicht übertragbare Krankheiten. Es stellt sich also die Frage, ob es zulässig wäre, aufgrund des PrävG nationale Programme für Tabak und Alkohol durchzuführen.

Ebenso entscheidend ist der Geltungsbereich in Bezug auf die BV-Artikel, auf die sich das PrävG abstützt. Erwähnt werden dabei die Art. 117/1 und 118/2 BV. Der entscheidende Artikel 118/2 gibt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren zu erlassen. Der Begriff der nicht übertragbaren Krankheiten fehlt

jedoch in diesem BV-Artikel. Auch die in Artikel 1 PräVG erwähnte Gesundheitsförderung wird durch Art. 118 BV kaum gestützt.

Die AWMP verlangt daher mit aller Deutlichkeit, dass sowohl der Geltungsbereich wie auch die verfassungsrechtliche Abstützung noch einmal fundiert überprüft werden.

Die einzelnen Individuen können nicht „gleichgeschaltet“ werden, sie weisen nur schon unterschiedliche Anlagen auf. Dementsprechend ist es unmöglich und kann und darf nicht Ziel von Präventionsmassnahmen sein, gesundheitliche Ungleichheiten abzubauen zu wollen. Wir lehnen daher diese Vermischung von Präventions- und Sozialpolitik eindeutig ab.

Als Zweck des PräVG wird zusätzlich der „Einbezug aller wichtigen Politikbereiche“ genannt. Die AWMP beurteilt diese Formulierung als ungeeignet. Mit einbezogen werden sollen konkrete Akteure und nicht Politikbereiche. Wir beantragen daher, dass „alle wichtigen Kreise“, die betroffen sind, mit einbezogen werden müssten.

Äusserst problematisch ist schliesslich die Definition des Begriffs „Krankheit“, soll darunter doch jede Beeinträchtigung der physischen oder psychischen Gesundheit, die nicht die Folge eines Unfalls ist, verstanden werden. Ein leichtes Kopf- oder Zahnweh würde also bereits als Krankheit bezeichnet. Die Auswirkungen dieser viel zu weit gehenden Definition lassen sich nicht abschätzen.

Auch sonst sind verschiedene Formulierungen zu offen und unbestimmt und viele Begriffe interpretationsbedürftig, sodass es äusserst schwierig ist, das Gesetz effektiv und abschliessend zu beurteilen.

- **Art. 6**

Aus diesem Artikel geht weder hervor, was unter einem „Nationalen Programm“ effektiv zu verstehen ist noch wer was tun und was damit erreicht werden soll. Ebenfalls bleibt offen, wer für die Entwicklung, Umsetzung und Finanzierung der Programme zuständig ist. Angesichts des Umfangs und der Komplexität der bisher erarbeiteten Programme muss zwingend gefordert werden, dass dieser Artikel viel klarere Bestimmungen enthält. Zusätzlich muss eindeutig festgelegt werden, dass die auf Bundesebene zuständigen Kommissionen beider Räte, vor allem die SGK-N und die SGK-S, die Nationalen Programme behandeln, dazu Stellung nehmen und verabschieden müssen.

- **Art. 7**

Dieser Artikel kann zu massiven Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess führen. Mit ähnlicher Begründung könnten praktisch beliebig viele andere Parameter untersucht werden müssen. Die AWMP verlangt, dass dieser Artikel ersatzlos gestrichen wird.

- **Art. 12 ff**

Die AWMP wird weiter unten beantragen, dass auf die Schaffung des vorgeschlagenen Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung verzichtet wird. Dementsprechend sind alle Artikel, die sich auf dieses Institut beziehen, zu streichen oder anzupassen.

- **Art. 13**

Gemäss dem Vorschlag für einen neuen Art. 20 KVG sollen die Versicherer einen

KVG-Prämienzuschlag von den Versicherten einkassieren und an das neue Präventionsinstitut weiterleiten. Daraus ergeben sich aber schwerwiegende Konsequenzen, müssten doch diese Abgaben bei dieser Verwendung als eigentliche Steuern bezeichnet werden. Da für eine solche Steuer aber in der Bundesverfassung keine Rechtsgrundlage besteht, hätte der Bund gemäss BV nicht mehr die Kompetenz, diese Beträge einzufordern. Die AWMP verlangt daher, dass diese Fragen detailliert, fundiert und in aller Konsequenz abgeklärt werden.

- **Art. 24**

Die AWMP beantragt, dass im Rahmen dieser Evaluation vor allem auch die Verhältnismässigkeit der getroffenen Massnahmen, deren Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft sowie das Kosten-/Nutzenverhältnis abgeklärt werden.

2.2 Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung

Aufgrund der dargelegten Ausführungen beantragt die AWMP, dass auf die Schaffung eines neuen Präventionsinstitutes ersatzlos verzichtet wird.

3. Fazit

Die AWMP sagt Ja zu einer massvollen Präventionspolitik. Diese darf aber nicht ohne Mitwirkung und Mitbestimmung und an der Wirtschaft vorbei und zu jedem Preis erarbeitet werden. Sie darf auch nie Selbstzweck sein. Sie muss vielmehr und ausschliesslich auf die allgemeinen Interessen der Bevölkerung und der Wirtschaft ausgerichtet sein.

Die AWMP erachtet neue gesetzliche Regelungen für sinnvolle, zielführende Massnahmen grundsätzlich als nicht notwendig und weist daher das ganze Projekt zurück. Sollte zu einem späteren Zeitpunkt die Notwendigkeit neuer gesetzlicher Regelungen eindeutig nachgewiesen werden können – für die AWMP eine zwingende Notwendigkeit – so müsste eine vollständig neue Version, die sich auf das Mögliche, Machbare, Realistische und Bezahlbare konzentriert und auf nur Wünschbares verzichtet, ausgearbeitet werden. Die AWMP beantragt, dass sie bei einer solchen vollständigen Überarbeitung ab Beginn gleichberechtigt mitarbeiten und mitbestimmen kann.

Zwingend ist dabei auch eine genaue Einhaltung der Kompetenzordnung gemäss Bundesverfassung. Primär zuständig im Bereich der Gesundheit sind die Kantone. Nur in den in Art. 118/2 BV abschliessend aufgezählten Fällen kann und darf der Bund legislieren. Er kann daher auch nur in diesen Ausnahmefällen den Kantonen Anweisungen erteilen. Diese Kompetenzordnung muss auch in Bezug auf die Finanzierung und Kostenübernahme berücksichtigt werden.

Wir hoffen, dass Sie sich unserer Argumentation anschliessen werden und dass unsere Allianz aus direkt betroffenen Wirtschaftsverbänden und Organisationen – sollte trotz unserer gegenteiligen Beurteilung an neuen gesetzlichen Regulierungen festgehalten werden – auch zu einer solchen überarbeiteten und konkretisierten Vorlage wird Stellung nehmen können.

Freundliche Grüsse

Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik AWMP

Schweizerischer Gewerbeverband sgv

Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Dr. Rudolf Horber
Mitglied der Geschäftsleitung



economiesuisse

Dr. Rudolf Minsch
Mitglied der Geschäftsleitung



Schweizerischer Arbeitgeberverband

Ruth Derrer Balladore
Mitglied der Geschäftsleitung



Schweizerischer Bauernverband

Hansjörg Walter
Präsident



GastroSuisse

Daniel C. Jung
Vizedirektor



Hannes Jaisli
Leiter Rechtsdienst



hotelleriesuisse

Dr. Christoph Juen
Direktor



Thomas Allemann
Leiter Wirtschafts-
und Sozialpolitik



Schweizer Werbung

Monika Luck
Direktorin



Dr. Piero Schäfer
Kommunikationsbeauftragter

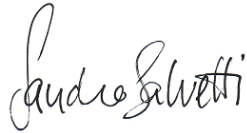


Erdöl-Vereinigung (Tankstellenshops)

Dr. Rolf Hartl, Geschäftsführer



Swiss Retail Federation
Sandro Salvetti, Geschäftsführer



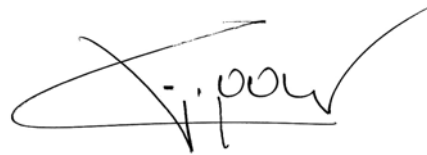
**VSIG – Vereinigung des Schweiz.
Import- und Grosshandels**
Kaspar Engeli, Direktor



Schweizer Brauerei-Verband
Marcel Kreber, Direktor



**Viscom, Schweizerischer Verband
für visuelle Kommunikation**
Dr. Thomas Gsponer, Direktor



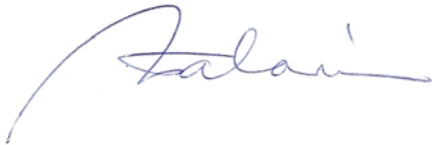
Schweizerischer Spirituosenverband
Andreas Affentranger, Präsident



Vereinigung Schweizer Weinhandel
Ernest Dällenbach, Direktor



Groupement suisse des Spiritueux de Marque
Ferdinando Talarico, Président



Fédération suisse des vigneronns
Monique Perrottet, directrice



Schweizerischer Obstverband
Bruno Pezzatti, Direktor



Verband Schweizer Zigarrenfabrikanten
Ernst Z'graggen

