

Bundesamt für Gesundheit  
Abteilung Multisektorale Projekte  
3003 Bern

Bern, 18. September 2008

**Vernehmlassung zum Vorentwurf für das Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, Prävg) und zum Erlass über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung:**

**Stellungnahme von Nutrinet – Netzwerk Ernährung und Gesundheit**

Sehr geehrte Damen und Herren

*Nutrinet.ch, Netzwerk Ernährung und Gesundheit*, bedankt sich für die Möglichkeit, zum Vorentwurf für das Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung Stellung zu nehmen. Es handelt sich dabei aus unserer Sicht um eine entscheidende rechtliche Grundlage für die weiteren Arbeiten im Bereich der Verbesserung und Erhaltung der Gesundheit und deren Rahmenbedingungen in unserem Land. Die Schweiz befindet sich diesbezüglich gegenüber anderen Staaten im europäischen Quervergleich im Rückstand, den es aufzuholen gilt. Angesichts der grossen Herausforderung durch die modernen „Zivilisationskrankheiten“ kann nur grenzübergreifendes und koordiniertes Handeln Erfolg versprechen, und dazu braucht der Staat eine solide, griffige und international kompatible Rechtsgrundlage.

Im Vorfeld zu dieser Vernehmlassung ist aus Kreisen der Wirtschaft und der Politik bereits Widerstand angekündigt worden. Einerseits ist es daher zu begrüessen, dass diese Vorlage nun rasch in die Vernehmlassung geschickt und weiter bearbeitet wird; andererseits ist es aber ebenso zu bedauern, dass die angekündigte Opposition schon im Voraus zu Entschärfungen und zu einer gewissen Verwässerung der Vorlage geführt hat. Dies ist politisch zwar nachvollziehbar, der Sache, um die es geht, jedoch nicht dienlich, denn das physische und psychische Wohlergehen unserer Bevölkerung ist eines der wesentlichsten Güter, auf die unsere Gemeinschaft angewiesen ist.

**1. Zum Präventionsgesetz**

Das Präventionsgesetz als solches bzw. dessen Realisierung als Grundlage für weitere gesetzliche Bestimmungen ist eine dringende Notwendigkeit. Es stellt einen in seiner Absicht guten und wichtigen Versuch dar, die heute bestehende Vielfalt von Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung und der Prävention zu bündeln und zu koordinieren. Dazu braucht

es nicht nur die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen, nötig ist auch eine klare und verbindliche Definition und Abgrenzung der Zuständigkeiten und der Aufgaben.

Im Zentrum steht die Prävention. Hier fällt auf, dass im *1. Abschnitt (Allgemeine Bestimmungen)* zwar dem Bekenntnis zur individuellen Selbstbestimmung ein grosser Stellenwert zukommt, bei der Definition der „Begriffe“ (*Art. 3*) hingegen kein Unterschied zwischen Verhaltens- und Verhältnisprävention gemacht wird. Dieser Unterschied wird zwar im erläuternden Bericht auf Seite 40 angesprochen, ist aber unseres Erachtens im Blick auf notwendige regulatorische Massnahmen bereits auf Ebene des Gesetzestextes unverzichtbar aufzuführen. Selbstbestimmung und Selbstverantwortung können vom für mündig erklärten Bürger nur dann wahrgenommen werden, wenn er über die notwendigen Instrumente verfügt (z.B. Wissen über die Grundprinzipien der gesunden Ernährung), um sich seine eigene Meinung zu bilden. Es besteht ein institutioneller Widerspruch zwischen den legitimen Bedürfnissen des Marktes (Profitmaximierung, Wachstum) und dem Anspruch des Individuums auf optimale Transparenz, die auf freiwilliger Basis gar nicht erbracht werden können. Hier muss der Staat seine Verantwortung im Interesse des Bürgers wahrnehmen.

Zu begrüssen ist, dass der Bundesrat gewillt ist, die Führung von Präventionsbestrebungen in der Schweiz zu übernehmen, indem er die strategischen Ziele und Schwerpunkte bestimmt. Dass er in deren Erarbeitung die Kantone und die interessierten Kreise mit einbezieht, ist richtig und notwendig, denn für eine kohärente und erfolgreiche Umsetzung und Zielerreichung braucht es das Einverständnis und die Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten. Die Nationalen Programme stellen dabei ein wichtiges Instrument dar. Seine Koordinationsaufgabe kann der Bund allerdings nur mit Erfolg wahrnehmen, wenn es ihm gelingt, in den zentralen Fragen auch wirkungsvolle Anreize zu schaffen. Dies setzt zwingend das Vorhandensein entsprechender Mittel voraus, über die der Bund noch verfügen muss.

Der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wie sie in den *Abschnitten 3 und 4* dargelegt ist, kann zugestimmt werden. Im Rahmen seines Koordinationsauftrags muss der Bund alles daran setzen, um zu verhindern, dass die ohnehin knappen Mittel weiter verzettelt werden für individuelle Lösungsversuche und Konzepte auf kantonaler Ebene, wie dies heute leider noch zu häufig der Fall ist. Dass der Einbezug bestehender Netzwerke im Gesetz verankert wird, ist richtig und notwendig.

Unter *Artikel 15* wird stipuliert, dass seitens des Schweizerischen Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung mit Institutionen und Organisationen „mehrjährige Leistungsvereinbarungen“ abgeschlossen werden sollen. Dies ist zu begrüssen, besteht doch heute in vielen Fällen eine zu grosse Unsicherheit über den Fortbestand von erfolgreichen und erprobten Konzepten. Das gleiche gilt auch für die finanzielle Unterstützung gemäss den *Artikeln 17 bis 19*.

Der „schwache Punkt“ des vorgeschlagenen Präventionsgesetzes ist unseres Erachtens dessen Finanzierung. Auf der einen Seite wird im erläuternden Bericht auf Seite 4 die praktische Kostenneutralität deklariert („...führen zu keiner Zusatzbelastung für den Bundeshaushalt...“), während gleichzeitig angekündigt wird, dass ein zusätzlicher Mittelbedarf für nationale Programme später auf die einzelnen Versicherungsnehmer überwältigt werden solle. Dieses Prinzip der egalitären Kostenverteilung auf alle ist in verschiedener Hinsicht problematisch. Zum einen ist es absolut richtig und nachvollziehbar, dass der seit seiner Einführung vor 10 Jahren unveränderte Betrag von CHF 2.40 pro Kopf und Jahr längst an die eingetretene Teuerung und an den gestiegenen Finanzbedarf im

Gesundheitswesen hätte angepasst werden müssen. Zudem ist aber auch eine einheitliche „Kopf-Steuer“, welche die finanzielle Situation des einzelnen Versicherungsnehmers nicht berücksichtigt, angesichts des gesteigerten Finanzbedarfs kaum mehr zeitgemäss. Hier sind neue Modelle zu entwickeln, welche die unteren Einkommensschichten weniger belasten und trotzdem zusätzliche Mittel aufbringen.

Auf der andern Seite ist hier allerdings eine klare Wachstumsgrenze erkennbar. Selbst eine Verdoppelung des Betrages würde nicht ausreichen, um auch nur die wichtigsten Anliegen, wie sie im Präventionsgesetz auf nationaler Ebene formuliert sind, integral zu erfüllen. Es gilt zudem zu beachten, dass aus diesen Mitteln auch noch kantonale Bedürfnisse befriedigt werden sollen und im Sinne eines wirksamen Anreizes, auch müssten. Zum Vergleich: In Grossbritannien werden für Aufklärung und Prävention allein im Bereich gesunde *Ernährung und Bewegung* für die Jahre 2008 bis 2011 insgesamt 470 Mio Euro budgetiert; umgerechnet auf die Schweizer Bevölkerung würde dies einem Betrag von 30 Mio CHF pro Jahr entsprechen, einzig für das Nationale Programm Ernährung und Bewegung NPEB, ohne alle anderen Präventions-Aufgaben und Projekte zu berücksichtigen. Es ist nachvollziehbar, dass die politischen Gegner der Vorlage nicht mit zu hohen finanziellen Forderungen alarmiert und in ihrer Oppositionshaltung bestärkt werden sollen. Aber es braucht eine realistische Bedarfs-Abschätzung, verbunden mit einer Prognose der volkswirtschaftlichen „Einsparungen“, die durch das Vermeiden von zunehmenden krankheitsbedingten Abwesenheiten vom Arbeitsplatz und durch eine Reduktion der kurativen Kosten zu erzielen wären.

## 2. Zum Schweizerischen Institut für Prävention und Gesundheitsförderung

Die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit erscheint als sinnvolle Massnahme, um die wichtigen zentralen Aufgaben gemäss der nationalen Strategie und den definierten Präventions-Zielen für die Ausführung zu delegieren. Durch die Erarbeitung entsprechender Vorgaben und Richtlinien ist sicher zu stellen, dass sich die Entwicklung der Institution in geordneten Bahnen abspielt. Das Institut ist eine Dienstleistungsorganisation, die ihre Aufgaben im Auftrag des Bundes und der Kantone erfüllt und die besorgt sein muss, dass ein Maximum der vorhandenen Mittel der Erfüllung der primären Aufträge zugute kommt. Insofern ist es zu begrüssen, dass die Finanzen durch die EFV verwaltet werden sollen, was allerdings auch nicht zu administrativen Schwerfälligkeiten führen darf, wie sie im Umgang mit Bundesmitteln nicht selten zu beobachten sind.

Entscheidend werden die Wahl und die Zusammensetzung des Institutsrates sein (*Art. 6*): die vorgesehene Anzahl von 7 bis 9 Mitgliedern lässt wenig Spielraum für eine breite Abdeckung der verschiedenen Bereiche des Gesundheitswesens. Zwingend ist einerseits die Verankerung der neuen Institution bei den Kantonen, andererseits bei den Leistungserbringern und letztlich auch bei den Gesundheits-Ligen und den NGO-Allianzen, die sich in letzter Zeit formiert und profiliert haben. Wenn überdies noch ausgewiesene VertreterInnen des Gesundheits-Managements dazu kommen sollen und sowohl die Vertretung beider Geschlechter wie die regionale Gliederung der Schweiz berücksichtigt werden sollen, dann wird die Bestellung des obersten Leitungsorgans bald zur Quadratur des Zirkels. Es sollte deshalb vorgesehen werden, dass sich das Institut auf der exekutiven Ebene durch Fachkommissionen und ad hoc-Gremien verschiedener Provenienz beraten lassen kann, um sein Knowhow zu optimieren.

### 3. Gesamtwürdigung / Zusammenfassung

*Nutrinet.ch* erachtet die Vorlagen zum Präventionsgesetz und zum Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung insgesamt als guten und notwendigen Lösungsvorschlag und sagt ihm seine grundsätzliche Unterstützung zu. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die künftigen Aufgaben des Bundes als Leit-Instanz in einem integralen und auch international abgestützten Prozess der ganzheitlichen Gesundheitsförderung und Prävention ist längst fällig und es besteht ein grosser Nachholbedarf, der keinen Zeitverzug zulässt. *Nutrinet.ch* begrüsst daher die Vorlagen und erwartet eine zügige Umsetzung durch die zuständigen Instanzen und die Räte. Es sind Verbesserungen möglich, doch ist die grundsätzliche Zustimmung zu den Vorlagen nicht von deren absoluten Erfüllung abhängig.

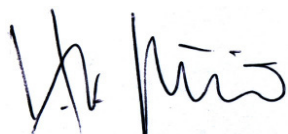
### 4. Anträge / Empfehlungen

Abgeleitet aus den obigen Ausführungen macht *Nutrinet.ch* im Rahmen der Vernehmlassung die folgenden Anträge/Empfehlungen:

- a) Die Differenzierung von „Verhaltens-“ und „Verhältnisprävention“ soll bereits im Gesetzestext angesprochen werden
- b) Die Bereitschaft des Bundes, durch materielle Anreize die Partner in der Umsetzung strategisch geplanter Massnahmen zu motivieren, soll deutlich erklärt werden
- c) Der aktive Einbezug der bestehenden Netzwerke soll über den Gesetzestext hinaus auch in den künftigen Ausführungsbestimmungen verankert werden
- d) Die Finanzierung sowohl der geplanten Massnahmen wie des mit dem Vollzug betrauten Institutes ist von zentraler Bedeutung und soll transparenter geregelt werden, um keine Unklarheiten und keine Polemik in der politischen Auseinandersetzung aufkommen zu lassen. - Für die Beschaffung der künftig erforderlichen Mittel sind neben einer linearen Erhöhung der KVG-Abgabe auch zusätzliche alternative Möglichkeiten zu suchen.
- e) Für die Finanzierung soll eine realistische Bedarfs-Prognose erstellt werden, verbunden mit einer Prognose des volkswirtschaftlichen Nutzens der Prävention. (Entsprechende Berechnungen müssen ohnehin angestellt werden im Zusammenhang mit einer eventuellen Beantwortung der Interpellation 08.3258 von NR Spuhler vom 28.5.08, wenn diese in den Räten zur Behandlung gelangt.)
- f) Die Zusammensetzung des Institutsrates für das neu zu schaffende Präventions-Institut ist von entscheidender Bedeutung und sollte in der Vorlage zum Gesetz präzisiert werden. Die Bildung von spezifischen beratenden Fachorganen ist zu stipulieren.

Wir danken für Ihre Aufmerksamkeit und sichern Ihnen unsere Unterstützung bei den weiteren Arbeiten bis zur Umsetzung zu.

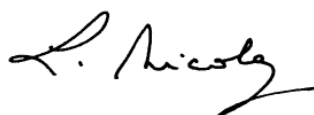
Freundliche Grüsse,  
im Namen des Netzwerkes Nutrinet.ch



Heinrich von Grünigen  
Schweizerische Adipositas-Stiftung SAPS  
Mitglied Nutrinetausschuss



Alexandra Schmid  
Agroscope Liebefeld-Posieux ALP  
Mitglied Nutrinetausschuss



Laurence Nicolay  
Haute école valaisanne  
Mitglied Nutrinetausschuss



Georg Schäppi  
aha! Schweizerisches Zentrum für Allergie,  
Haut und Asthma  
Mitglied Nutrinetausschuss



Pascale Mühlemann  
Schweizerische Gesellschaft für Ernährung  
Geschäftsstelle Nutrinet