



Gesundheitsförderung Schweiz

Arbeitspapier 9

Das gescheiterte Präventionsgesetz: ein Lehrstück

Gesundheitsförderung Schweiz ist eine Stiftung, die von Kantonen und Versicherern getragen wird. Mit gesetzlichem Auftrag initiiert, koordiniert und evaluiert sie Massnahmen zur Förderung der Gesundheit (Krankenversicherungsgesetz, Art. 19). Die Stiftung unterliegt der Kontrolle des Bundes. Oberstes Entscheidungsorgan ist der Stiftungsrat. Die Geschäftsstelle besteht aus Büros in Bern und Lausanne. Jede Person in der Schweiz leistet einen jährlichen Beitrag von CHF 2.40 zugunsten von Gesundheitsförderung Schweiz, der von den Krankenversicherern eingezogen wird.
Weitere Informationen: www.gesundheitsfoerderung.ch

In der Reihe «**Gesundheitsförderung Schweiz Arbeitspapier**» erscheinen von Gesundheitsförderung Schweiz erstellte oder in Auftrag gegebene Grundlagen, welche Fachleuten in der Umsetzung in Gesundheitsförderung und Prävention dienen. Der Inhalt der Arbeitspapiere unterliegt der redaktionellen Verantwortung der Autorinnen und Autoren. Gesundheitsförderung Schweiz Arbeitspapiere liegen in der Regel in elektronischer Form (PDF) vor.

Impressum

Herausgeber

Gesundheitsförderung Schweiz

Autor

Dr. Thomas Mattig

Zitierweise

Mattig, T. (2013): *Das gescheiterte Präventionsgesetz: ein Lehrstück*. Arbeitspapier 9, Bern und Lausanne: Gesundheitsförderung Schweiz.

Fotonachweis Titelbild

Shutterstock

Reihe und Nummer

Gesundheitsförderung Schweiz, Arbeitspapier 9

Auskünfte/Informationen

Gesundheitsförderung Schweiz
Dufourstrasse 30, Postfach 311, CH-3000 Bern 6
Tel. +41 31 350 04 04, Fax +41 31 368 17 00
office.bern@promotionsante.ch
www.gesundheitsfoerderung.ch

Originaltext

Deutsch

Bestellnummer

01.0024.DE 10.2013

Dieses Arbeitspapier ist auch in französischer Sprache verfügbar (Bestellnummer 01.0024.FR 10.2013).

ISSN

2296-5661

Download PDF

www.gesundheitsfoerderung.ch/publikationen

Inhaltsverzeichnis

Editorial	4
Das gescheiterte Präventionsgesetz: ein Lehrstück	5
1. Etappe: Bundesrat Pascal Couchepin bringt den Stein ins Rollen	8
2. Etappe: Die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs	10
3. Etappe: Die Gesetzesvorlage auf der Kippe	15
Lehren aus der Geschichte des Präventionsgesetzes	18
Ein Blick in die Zukunft	21

Editorial

«Niederlagen muss man verdauen.» In dieser Wendung steckt viel Weisheit. In der Tat kann eine Niederlage durchaus im positiven Sinne nahrhaft sein.

Das Präventionsgesetz ist im Herbst 2012 nach siebenjähriger Vorarbeit im Ständerat knapp gescheitert. Damit teilt es dasselbe Schicksal wie schon zahlreiche andere Vorstösse im Gesundheitswesen zuvor.

Manche mögen darin einen Rückschlag für Gesundheitsförderung und Prävention sehen. In der Salutogenese richten wir jedoch den Blick in erster Linie auf die Ressourcen, nicht auf die Einschränkungen. Zudem gehört zu unserer täglichen Arbeit auch die Evaluation. Projekte werden kritisch überprüft mit dem Ziel, die verfügbaren Mittel optimal einzusetzen.

So überprüfen wir mit diesem Papier auch das Projekt «Präventionsgesetz» mit kritischem und selbstkritischem Blick. In den fünf Jahren Arbeit am Präventionsgesetz haben wir Einsichten gewonnen über das Wirken und die Dynamik der politischen Kräfte. In dieser Zeit konnten wir auch die Ideen der Gesundheitsförderung und Prävention vermehrt in die Öffentlichkeit tragen. Dass diese kontrovers diskutiert werden, ist nur zu begrüßen.

Im Hinblick auf die Zukunft gilt es, den Mehrwert unserer Arbeit deutlicher aufzuzeigen und Vorurteile abzubauen. Das Lehrstück «Präventionsgesetz» hilft uns, die Haltung der Kritiker besser zu verstehen und unser Selbstverständnis genauer zu formulieren. Moderne Gesundheitsförderung und Prävention basieren nicht auf Bevormundung, sondern wollen die Handlungskompetenz des Einzelnen erweitern. Dies ist ein urdemokratisches Anliegen.

Dr. Thomas Mattig
Direktor Gesundheitsförderung Schweiz

Das gescheiterte Präventionsgesetz: ein Lehrstück

Ende 2012 scheiterte die Vorlage für ein Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, PrävG) im Ständerat. Damit wurde die Chance verpasst, Gesundheitsförderung und Prävention national zu koordinieren und gesetzlich zu verankern. In diesem Papier werden mögliche Gründe für die Ablehnung des Gesetzes aufgezeigt.

In der Schweiz begehen jedes Jahr mehr als tausend Menschen Suizid und rund ein Sechstel der gesamten Bevölkerung leidet vermutlich an einer psychischen Störung.¹ Dennoch fehlt bis heute eine nationale gesetzliche Grundlage zur Prävention psychischer Krankheiten. Dasselbe gilt für andere nicht übertragbare Krankheiten wie Krebs, Diabetes, Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen. Das

Gesundheitssystem der Schweiz weist somit eine gravierende Strukturschwäche auf: Im Gegensatz zu den drei Säulen der medizinischen Krankheitsversorgung (Behandlung, Rehabilitation und Pflege) sind Prävention und Gesundheitsförderung derzeit konzeptionell, organisatorisch und rechtlich nicht ausreichend verankert.

In den letzten dreissig Jahren wurden mehrere Anläufe unternommen, um dieses Problem zu lösen: In den 1980er-Jahren erarbeitete eine vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe Grundlagen zur Schaffung eines nationalen «Bundesgesetzes zur Krankheitsvorbeugung». Der Bericht dieser Arbeitsgruppe stiess jedoch bei den Kantonen vorwiegend auf Ablehnung. Der Bund stellte daraufhin die Vorarbeiten für ein Präventionsgesetz ein und betraute stattdessen das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit der Aufgabe, Möglichkeiten zur Schaffung eines schweizerischen Präventivfonds abzuklären. Im Jahr 1989 wurde die Schweizerische Stiftung für Gesundheitsförderung Schweiz umbenannte Stiftung ist mit einem gesetzlichen Auftrag (Art. 19 KVG) ausgestattet und initiiert, koordiniert und evaluiert Massnahmen zur Förderung der Gesundheit. Sie unterliegt der Aufsicht des Bundes und wird von Kantonen und Versicherern getragen.² Mit der Gründung der Stiftung wurde allerdings die Strukturschwäche im Bereich der Gesundheitsförderung und Präven-



¹ Bundesamt für Gesundheit: Psychische Gesundheit – Daten und Fakten, online: www.bag.admin.ch/themen/medizin/00683/01916.

² Jede Person in der Schweiz leistet aufgrund der obligatorischen Krankenversicherung einen jährlichen Beitrag von CHF 2.40 zugunsten von GFCH.

CHRONOLOGIE DES GESETZGEBUNGSPROZESSES



tion nicht behoben, denn die Stiftung ist kein Organ des Bundes und ihre Kompetenzen sind beschränkt. Im Jahr 2005 startete der Bund deshalb den zweiten Versuch für ein nationales Präventionsgesetz. Dieser soll im vorliegenden Papier diskutiert werden. Sieben Jahre lang feilten die Bundesverwaltung und das Parlament an einem nationalen Präventionsgesetz, das die Anliegen der Kantone ernst nimmt und dennoch gemeinsame Ziele vereinbart. Das Gesetz sollte Prävention und Gesundheitsförderung nicht nur gesetzlich verankern, sondern auch Massnahmen im Bereich der nicht übertragbaren Krankheiten besser legitimieren. Zu Beginn des Verfahrens schlug eine eigens dafür eingesetzte Fachkommission eine umfassende Präventionsstrategie auf nationaler Ebene vor, die das Gesundheitswesen gesamthaft beeinflusst hätte. Die an das Parlament überwiesene Vorlage war eine leicht abgeschwächte Version des ursprünglichen Entwurfs. Verzichtet

wurde namentlich auf den Einbezug der Unfallprävention. Diese Stossrichtung wurde mit Ausnahme der Wirtschaftsverbände von einer Mehrzahl der Parteien und Interessengruppen gutgeheissen. Die Hoffnung des Bundesrates war es, mit einem eher defensiven Entwurf die notwendige politische Mehrheit zu finden. Schrittweise sollte eine Lösung für die bisherigen Schwachstellen der schweizerischen Prävention und Gesundheitsförderung erarbeitet werden.

Die Vorlage wurde im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen weiter abgeschwächt. Dennoch scheiterte sie am 27. September 2012 in der kleinen Kammer – trotz des Einsatzes einer parlamentarischen Einigungskonferenz, weil das zur Lösung der Ausgabenbremse nötige qualifizierte Mehr um zwei Stimmen verfehlt wurde.³ Gründe für dieses Nein zu einer wichtigen und inhaltlich schwach umstrittenen Vorlage lassen sich im Verlauf der politischen

³ Das ist ein seltenes Ereignis in der schweizerischen Politik und lässt erahnen, wie emotional behaftet die Vorlage behandelt wurde. Rund 90 Mal sind in den letzten zwanzig Jahren Einigungskonferenzen eingesetzt worden. Lediglich in acht Fällen wurden bisher die Anträge der Einigungskonferenz nicht angenommen; vgl. Parlamentsdienste (2012): Factsheet Einigungskonferenz, Mai 2012, online: www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/faktenblaetter/Documents/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf.

Die Vorgeschichte 1960er–1980er

1960er: Erste parlamentarische Vorstösse zur verbesserten Koordination von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz werden eingereicht.

1978: Mit einer Motion fordern der National- und Ständerat den Bund dazu auf, die Vorarbeiten für ein Präventivgesetz gegen Suchtkrankheiten zu intensivieren.

1979: Der Bundesrat setzt eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Grundlagen für ein Gesetz über Krankheitsvorbeugung ein.

1982: Die Arbeitsgruppe überreicht dem Bundesrat den «Bericht über die Vorarbeiten zur Schaffung eines Bundesgesetzes über Krankheitsvorbeugung». Die Arbeitsgruppe folgert aufgrund der Situationsanalyse, dass eine nationale Koordinationsfunktion des Bundes notwendig ist, um Doppelspurigkeiten abzubauen und die bestehenden Angebote besser zu koordinieren. Konkret schlägt sie ein Bundesgesetz vor, das dem Bund in der Prävention und Gesundheitsförderung eine unterstützende Rolle zuweist.

1982/1983: Der Bericht wird an Kantone und weitere relevante nationale und kantonale Akteure zur Vernehmlassung geschickt. Die Reaktionen sind unterschiedlich: Eine knappe Mehrheit befürwortet die Schaffung eines Bundesgesetzes, 70 der 144 eingegangenen Antworten lehnen dieses ab. Insbesondere die Kantone und die Wirtschaftsverbände stehen dem Vorhaben aus staatspolitischen Gründen kritisch gegenüber.

1984: Der Bundesrat beschliesst daraufhin, die Vorarbeiten zu einem Präventivgesetz einzustellen, und beauftragt stattdessen das EDI, die Möglichkeiten zur Schaffung eines schweizerischen Präventivfonds abzuklären.

1989: Die «Schweizerische Stiftung für Gesundheitsförderung» (heute: «Gesundheitsförderung Schweiz») wird gegründet.

Diskussion erkennen: Über die tatsächlichen Inhalte der Vorlage wurde kaum gesprochen. Im Mittelpunkt stand vielmehr eine ideologisch gefärbte Grundsatzdiskussion zum Gegensatz von staatlicher und individueller Verantwortung.

Das Scheitern des Präventionsgesetzes kann in drei Etappen beschrieben werden:

1. Etappe: Abklärung der Machbarkeit
2. Etappe: Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs
3. Etappe: Parlamentarische Verhandlungen

1. Etappe: Bundesrat Pascal Couchepin bringt den Stein ins Rollen

Die Vorarbeiten für das Präventionsgesetz fallen in die Amtsperiode von Bundesrat Pascal Couchepin (FDP). Er hat sich zum Ziel gesetzt, das Gesundheits- und Krankenversicherungssystem zu konsolidieren und zu optimieren. Unter dem Motto «Prävention wirkt!» will Bundesrat Couchepin einen Paradigmenwechsel in der schweizerischen Gesundheitspolitik einleiten:⁴ Um den Versorgungsbereich zu entlasten, soll künftig vermehrt in die Gesundheitsförderung und Prävention investiert werden. 2004 erteilt das EDI dem BAG den Auftrag, die inhaltlichen Voraussetzungen und die politische Machbarkeit eines Präventionsgesetzes zu prüfen.⁵

An der Veranstaltung «Trendtage Gesundheit» im Februar 2005 lanciert Bundesrat Couchepin die Idee eines Präventionsgesetzes: Um die hohen Gesund-

heitskosten einzudämmen, brauche es nationale Zielsetzungen für die Gesundheitsvorsorge und eine bessere Koordination der bestehenden Angebote.

Im Frühjahr 2005 legt der Schweizerische Versicherungsverband gemeinsam mit santésuisse in einem Positionspapier seine Sicht der Dinge dar.⁶ Die Versicherer nehmen verschiedene Resultate der späteren Analysen bereits vorweg, möchten den Bogen aber weiter spannen und in einer Neuorientierung der Prävention sowohl den Kranken- wie auch den Unfallbereich koordinieren. Vorgeschlagen wird eine Entflechtung der Aufgaben der involvierten staatlichen und privaten Akteure. Deren Kompetenzen sollen neu auf drei Ebenen verteilt werden: Auf Ebene I würde der Bund seine Aufsichtspflichten wahrnehmen und im Zusammenspiel mit den Kantonen Zielvorgaben formulieren. Auf Ebene II würden zwei private Präventionsagenturen die Mittelverwendung bewirtschaften. Agentur A wäre für Mittel zu-

VORSCHLAG DER AUFGABENENTFLECHTUNG

Ebene I

Aufsichtspflicht Zielvorgaben für Kantone



Ebene II

Verwaltung der Finanzmittel



Ebene III

Durchführung



⁴ vgl. Abschlussrede von Pascal Couchepin, Medienkonferenz des Bundesrates vom 28.10.2009, online: www.tv.admin.ch/de/archiv?video_id=189.

⁵ Eine Überprüfung der Transparenz und Koordination der Prävention und Gesundheitsförderung forderten u.a. die Interpellation Gysin (04.3705 vom 16. Dezember 2004), das Postulat Humbel Näf (05.3161 vom 17. März 2005), das Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SR (05.3230 vom 3. Mai 2005).

⁶ Der Autor war 2005 als Leiter Kranken- und Unfallversicherung beim Schweizerischen Versicherungsverband direkt involviert.

gunsten der Gesundheitsförderung und der Krankheitsprävention, Agentur B für Mittel zugunsten der Nichtberufsunfallprävention und der Verkehrssicherheit zuständig. Die Durchführung der Massnahmen würde auf Ebene III angesiedelt, wo den Versicherern und den Kantonen eine massgebende Rolle zukäme.

Auffallend ist die Ähnlichkeit der von den Versicherern skizzierten Aufgabenverteilung auf drei Ebenen mit der im späteren Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Lösung. Hingegen findet der vorgeschlagene Miteinbezug des Unfallbereichs bei den weiteren Vorbereitungsarbeiten für ein nationales Präventionsgesetz keine Resonanz. Die Akteure im Bereich der Unfallprävention und der Verkehrssicherheit können glaubhaft machen, dass in ihrem Bereich offenbar kein Reformbedarf besteht.

Noch im selben Jahr setzt Bundesrat Couchepin die Fachkommission «Prävention + Gesundheitsförderung» (Fachkommission PGF 2010) ein. Sie erhält den Auftrag, die politische Machbarkeit einer rechtlichen Neuregelung von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz zu prüfen. Die Kommission setzt sich aus Vertretern der Bundesverwaltung, der Kantone, der Kranken- und Unfallversicherer, der Leistungserbringer sowie weiteren Experten zusammen. Vorsitzender ist Thomas Zeltner, damals Direktor des Bundesamtes für Gesundheit. In wenigen Monaten erarbeitet die Fachkommission den Bericht «Zukunft von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz». Darin wird eine umfassende Vision für die Gesundheitspolitik der Schweiz skizziert. Sieben Thesen zur Neuregelung von Prävention und Gesundheitsförderung beschreiben die dazu notwendigen Massnahmen (siehe Kasten).

Abschliessend formuliert die Fachkommission die Ziele, welche «sich bei entsprechendem politischen Willen»⁷ in den kommenden Jahren umsetzen lassen. Primäres Ziel ist die «Neuorientierung der schweizerischen Gesundheitspolitik» zur Stärkung der beiden Bereiche Prävention und Gesundheitsförderung. Weiter werden eine regelmässige Evaluation von nationalen Gesundheitszielen sowie die

Die sieben Thesen zur Neuregelung von Prävention und Gesundheitsförderung der Fachkommission PGF 2010

1. Rechtliche Verankerung von Prävention und Gesundheitsförderung im schweizerischen Gesundheitssystem
2. Umfassende Stärkung des Stellenwertes von Prävention und Gesundheitsförderung im Alltag
3. Anpassung der bestehenden rechtlichen Grundlagen und Schaffung neuer rechtlicher Grundlagen mit einheitlichen und umfassend geltenden Grundsätzen
4. Koordination der Zusammenarbeit und Klärung von Auftrag, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure
5. Formulierung nationaler Ziele
6. Absicherung der Finanzierung durch adäquate, gegebenenfalls gesetzlich geregelte Finanzflüsse
7. Berücksichtigung von Best Practices, systematische Evaluation von Gesundheitsförderungsmassnahmen und Einsatz von geeigneten Qualitätsmanagementinstrumenten

Kooperation von Bund, Kantonen, Gemeinden, Krankenversicherern und weiteren Gesundheitsakteuren bei der Umsetzung der erforderlichen Massnahmen vorgeschlagen. Zu guter Letzt empfiehlt die Kommission die rechtliche Verankerung dieser Neuorientierung.⁸

Es folgt eine Vernehmlassung zu diesen Vorschlägen, welche zu rund 170 vorwiegend positiven Rückmeldungen von Akteuren aus dem Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich führt. Die vorgeschlagene Stärkung der Prävention und Gesundheitsförderung wird mehrheitlich begrüsst und die erstmalige um-

⁷ vgl. Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.) (2006): *Zukunft von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz*. Bericht der Fachkommission «Prävention + Gesundheitsförderung» zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern, S. 28.

⁸ ebd.

fassende rechtliche Regelung als dringlich erachtet. Erste kritische Einwände hingegen kommen von Seiten der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände. Diese warnen vor einer Beschränkung der Eigenverantwortung und Wahlfreiheit der Bürger aufgrund von übermässigen staatlichen Interventionen. Auch neue Aufgaben und Belastungen für die Unternehmen und die Wirtschaft werden befürchtet.⁹

Wenige Monate nach der Veröffentlichung des Berichts der Fachkommission erhalten deren Empfehlungen Bestärkung aus internationaler Perspektive: Der Länderbericht des OECD-Sekretariats und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Qualität und Effizienz des schweizerischen Gesundheitswesens¹⁰ zeigt die Stärken und Schwächen des schweizerischen Gesundheitssystems auf: Die Schweiz besitze zwar eine qualitativ starke Gesundheitsversorgung, habe aber auch überdurchschnittlich hohe Ausgaben in diesem Bereich, so die Autoren. Als eine der wichtigsten Kostensenkungsmassnahmen wird eine Verbesserung der staatlichen Steuerung des Gesundheitswesens vorgeschlagen – und zwar insbesondere im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung. Die WHO und die OECD schlagen der Schweiz die Erarbeitung eines Rahmengesetzes zur Stärkung der Prävention und Gesundheitsförderung vor.

Im Anschluss an die erwähnten Vorarbeiten beauftragt der Bundesrat das EDI, bis zum Herbst 2008 einen Vorentwurf der rechtlichen Grundlagen sowie einen erläuternden Bericht abzufassen.

2. Etappe: Die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs

Auch bei den verwaltungsinternen Vorarbeiten zum Vorentwurf des Präventionsgesetzes ist man darum bemüht, die wichtigsten Akteure schon früh mit einzubeziehen. Es finden informelle Hearings mit Kantonen, ausgewählten Organisationen und Institutionen statt und punktuell werden verschiedene Expertinnen und Experten angehört. Der Schweizerische Gewerbeverband lehnte «nach Sichtung der detaillierten Unterlagen und der umfangreichen Teilnehmerliste» eine Teilnahme am Hearing ab.¹¹ Bereits zuvor formierte sich Widerstand von bürgerlicher und gewerblicher Seite. Noch bevor der erste Gesetzesentwurf ausgearbeitet ist, gründet der Schweizerische Gewerbeverband (sgv) im November 2007 ein «Ad-hoc-Komitee der Wirtschaft für eine sinnvolle Alkoholpolitik» als Reaktion auf die zur Umsetzung des Nationalen Programms Alkohol vorgeschlagenen Massnahmen. Dieser Schritt soll zweifellos einem politischen Schiffbruch vorbeugen, wie ihn die Tabakindustrie seit 2005 erlitten hat.¹² Im März 2008 reicht der Präsident des Schweizer Brauerei-Verbands, Markus Zemp (CVP), eine Interpellation ein, in der er vor Eingriffen in die Grundrechte sowie «einer riesigen Präventionsmaschinerie mit ungeahnten Kostenfolgen» warnt.¹³ Ende Mai 2008 geht aus dem Komitee die «Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik» (AWMP) hervor. Die Allianz wird von über 20 Organisationen getragen. Die gewichtigsten Gegner des Präventionsgesetzes rekrutieren sich aus gewerblichen Kreisen, insbesondere aus der Gastronomie, der Hotellerie sowie dem Tabak- und Alkoholwaren-

⁹ vgl. Gerhard Enggist (2008): Keine Präventionsmaschinerie, in: info 3/2008, Schweizerischer Gewerbeverband sgv, S. 37.

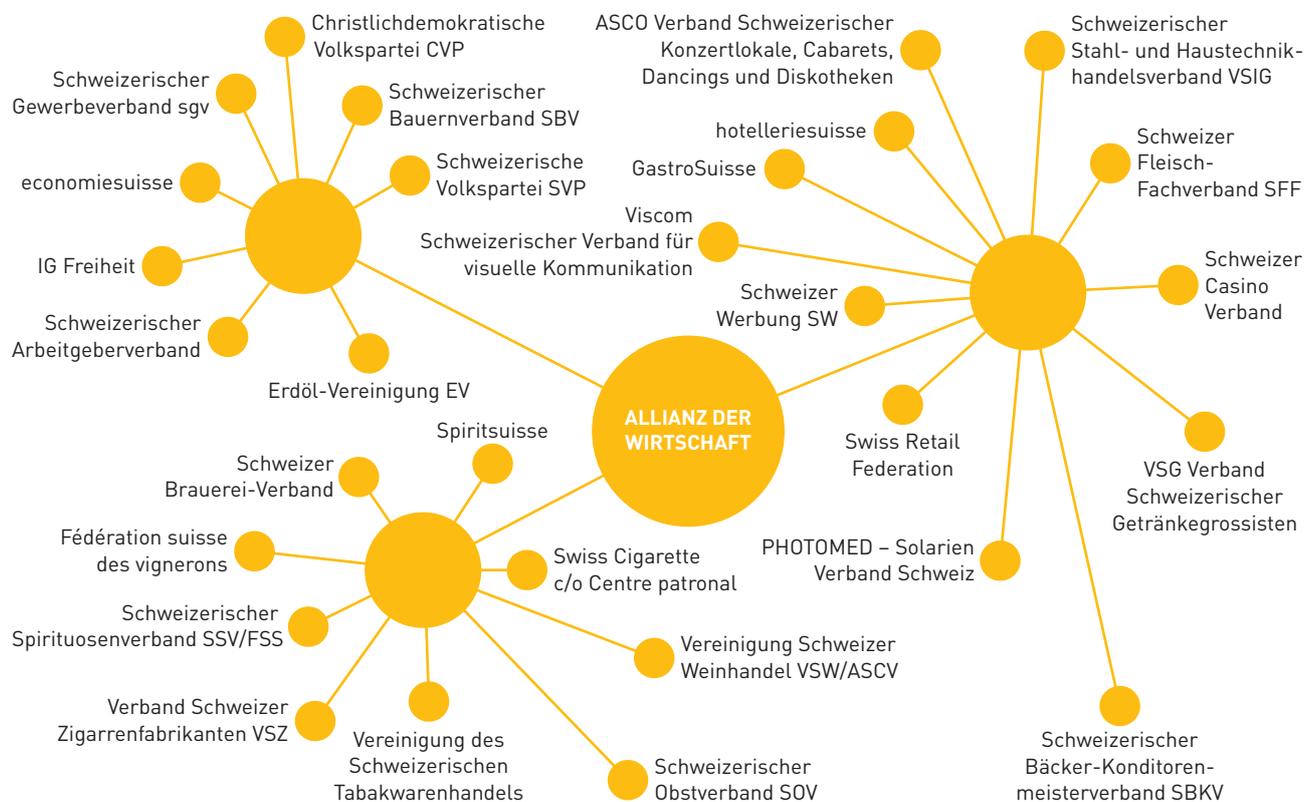
¹⁰ OECD, WHO (2006): OECD reviews of Health Systems: Switzerland 2006, online: www.oecd-ilibrary.org.

¹¹ vgl. Gerhard Enggist (2008): Keine Präventionsmaschinerie, in: info 3/2008, Schweizerischer Gewerbeverband sgv, S. 37.

¹² Zwischen Dezember 2005 (SBB-Züge werden rauchfrei) und März 2008 (Ständerat beschliesst Rauchverbot) sind Rauchverbote in der Schweiz flächendeckend zum Thema geworden; vgl. Raucher – Die neuen Schmuddelkinder, Radio SRF / Sendung «Input» vom 23.03.2008, online: www.srf.ch/player/radio/input/audio/raucher-die-neuen-schmuddelkinder?id=a1f8e4b3-dfef-408c-b96a-820f717c54a8.

¹³ Zemp, Markus (2009): Präventionsmaschinerie des Bundesamtes für Gesundheit, Interpellation 08.3153 vom 19. März 2008, online: www.parlament.ch.

ALLIANZ DER WIRTSCHAFT FÜR EINE MASSVOLLE PRÄVENTIONSPOLITIK



handel. Während anfangs SVP, CVP und FDP als unterstützende Organisationen auftreten, zieht sich die FDP später aus der Allianz zurück.¹⁴

Die Gründung der AWMP wird von den Initianten als «Reaktion auf den ausufernden Aktivismus des Bundesamtes für Gesundheit BAG in den Bereichen Alkohol, Tabak sowie Ernährung und Bewegung»¹⁵ bezeichnet. Zentrales Anliegen der Allianz ist der Kampf gegen das neue Präventionsgesetz. Die Allianz erkennt in den Bestrebungen für ein Präventionsgesetz einen Versuch zur Institutionalisierung staatlicher Eingriffe durch das BAG und befürchtet neue Regulierungsmassnahmen.¹⁶

Die Rhetorik der Gegner verschärft sich zusehends. SVP-Vertreter Toni Bortoluzzi erkennt in der Vorlage «totalitäre Züge» und die Gegner werfen dem BAG vor, es verfolge einen «Präventionsfundamentalismus». In der Folge tritt eine zweite Lobbygruppe auf den Plan: Nur einen Monat nach Gründung der AWMP wird auf Initiative von Public Health Schweiz und der Gesundheitsligenkonferenz (GELIKO) die «Allianz Gesunde Schweiz» lanciert. Die Allianz vereint anfangs 36, später über 50 Organisationen aus dem Gesundheitsbereich mit dem Ziel, Prävention und Gesundheitsförderung zu stärken.¹⁷ Damit stehen sich zwei bedeutende Allianzen gegenüber, welche

¹⁴ Jean-Martin Büttner (2010): Didier Burkhalter will schon präventiv keinen Streit bekommen, in: Tages-Anzeiger vom 10. April 2010.

¹⁵ vgl. Schweizerischer Gewerbeverband sgV (12.8.2009): Präventionsgesetz: Überflüssig! Medienmitteilung, online: www.awmp.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/Medienkonferenzen/00_Medienmitteilung_sgv-AWMP.pdf.

¹⁶ vgl. online: www.awmp.ch.

¹⁷ vgl. online: www.allianzgesundeschweiz.ch.

Verschärfte Rhetorik der Gegner des Präventionsgesetzes

- «Seit die Präventionsfanatiker vom Bundesamt für Gesundheit kurz vor dem Endsieg über den Zigarettenrauch stehen und jetzt ihre Geschütze zur Kontrolle der Essgewohnheit der Schweizer in Stellung bringen (...)» – Kolumnist Max Frenkel in: «Markenzeichen», NZZ am Sonntag vom 11.12.2005
- «Die Präventionsmaschine des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) läuft auf Volltours. Dabei scheuen Thomas Zeltner & Co. in ihrem Aktivismus auch vor Manipulationen nicht zurück. Die Offensive der «Gesundheits-Taliban» begann letztes Jahr (...)» – Patrick Lucca, Kommunikationschef SGV, in: News Schweizerischer Gewerbeverband vom 11.04.2008
- «Wir werden künftig als geschlossene Kampffront auftreten.» – Rudolf Horber, Mitglied Geschäftsleitung SGV und Geschäftsführer der AWMP, zum Präventionsgesetz, in: Blick vom 10.05.2008
- «In den letzten Jahren ist eine gewaltige Präventionsbewegung entstanden, die mit immer grösseren staatlichen Mitteln und immer mehr gesetzlichen Instrumenten die Bürger bis ins Private hinein verfolgt.» in: «Flächen-deckende Umerziehung», Weltwoche vom 29.05.2008
- «Versteckt hinter Prävention und Gesundheitsförderung entsteht eine neue autoritäre Regierungsform, die wir mit der Annahme des Präventionsgesetzes gutheissen werden.» – Kurt Weber in: Bürger für Bürger, Nr. 11, September 2011
- «Die Schaffung einer Zentralbehörde im Sinne eines «Gesundheitskommissariats» oder eines «Wohlfahrtsausschusses» mit allumfassender Direktivgewalt wäre ein Rückfall in einen zentralistischen Zwangsstaat à la Jakobinerherrschaft unter Robespierre in Frankreich, à la DDR, UdSSR oder Nazi-Deutschland, wo der Staat die intimsten Bereiche seiner Bürger regulierte und bestimmte.» in: Zeit-Fragen Nr. 37 vom 12.09.2011
- «Wir haben zwar eine Schlacht, aber noch nicht den Krieg gewonnen.» – Ständerat Ivo Bischofberger nach Ablehnung des Präventionsgesetzes in: Schweizerische Gewerbezeitung vom 12.10.2012

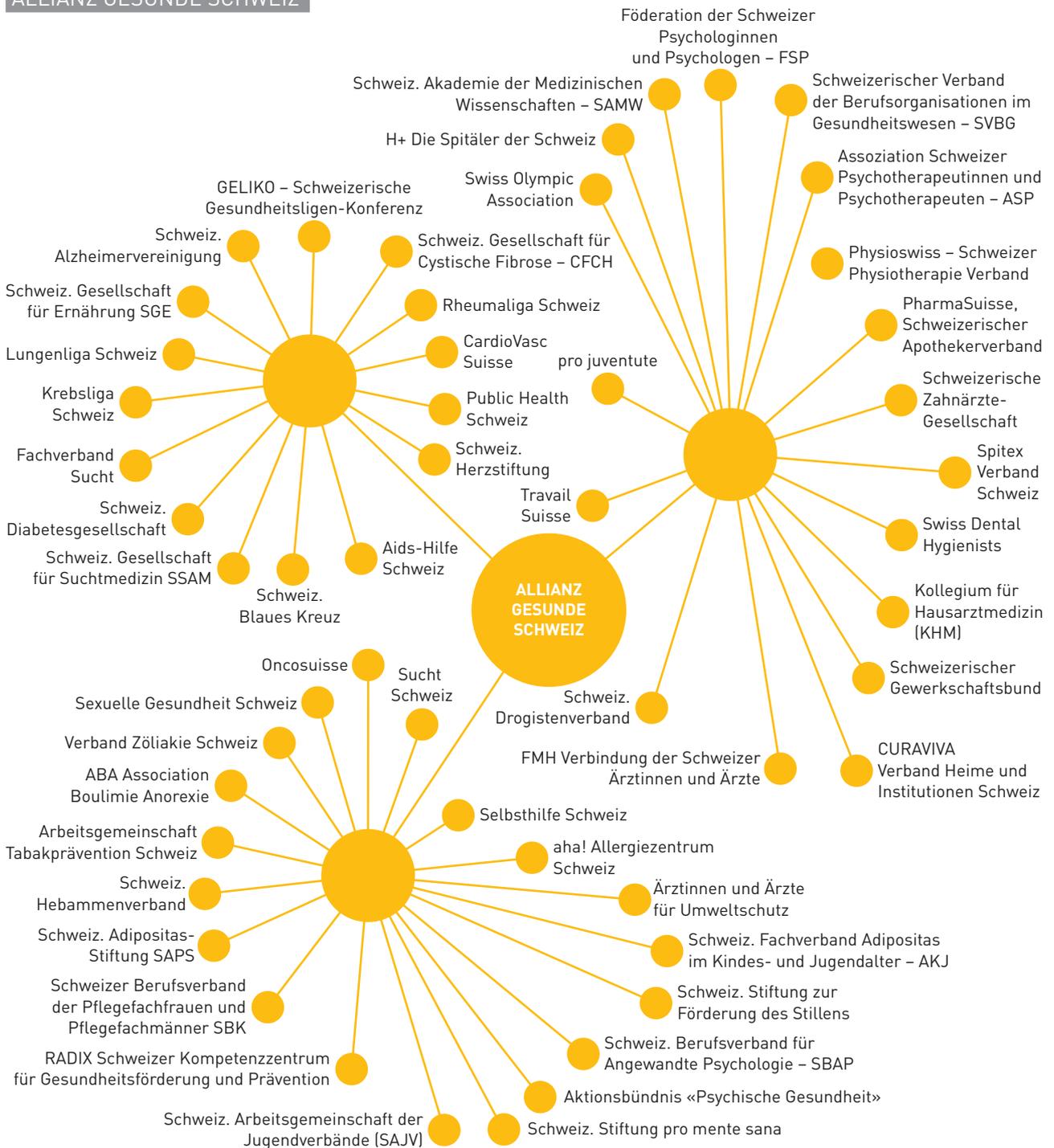
eine eher bescheidene mediale Debatte prägen. Diese wird in der Folge polarisiert und emotionalisiert. Die Neue Zürcher Zeitung beispielsweise bezeichnet später die politische Auseinandersetzung als «Glaubenskrieg um die Prävention».¹⁸

Im Juni 2008 eröffnet der Bundesrat die Vernehmlassung zu den Vorentwürfen für das Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, PräVG) und für das Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung. Vorgeschlagen werden eine

Stärkung der Prävention und Gesundheitsförderung sowie eine damit einhergehende Verbesserung von Steuerung, Koordination und Effizienz der bereits bestehenden Massnahmen. Neu geschaffen werden soll ein national koordinierendes Institut, das die Qualitätssicherung der kantonalen Massnahmen sicherstellt und zwischen Bund und Kantonen koordiniert. Die Aufgaben der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz sollen dabei an das neue Präventionsinstitut übergehen.

¹⁸ Neue Zürcher Zeitung vom 13. April 2011.

ALLIANZ GESUNDE SCHWEIZ



Statistische Auswertung der Stellungnahmen zum Präventionsgesetz

Kategorie	Zustimmung	Vorbehalte/ grundsätzliche Überarbeitung	Ablehnung	Total
Kantone	19	5	2	26
Interkantonale Organisationen	5	1	–	6
Städte und Gemeinden	4	1	–	5
Eidgenössische Kommissionen	12	–	–	12
Parteien	5	1	2	8
Gewerkschaften	3	–	–	3
Wirtschafts- und Branchenverbände	5	7	23	35
Präventions- und Gesundheitsorganisationen	48	2	1	51
Versicherer und Institutionen des Gesundheitswesens	13	1	–	14
Berufs- und Standesorganisationen	28	2	–	30
Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstitutionen	12	–	–	12
Weitere Organisationen	16	–	–	16
Private	3	–	–	3
Total	173	20	28	221

Sämtliche Kantone, acht politische Parteien und über hundert Organisationen nehmen am Vernehmlassungsverfahren teil (vgl. Tabelle¹⁹). Die Reaktionen sind statistisch gesehen erneut überwiegend positiv: Annähernd drei Viertel der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen den Vorschlag des Bundesrates, Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz rechtlich zu verankern. Darunter auch die Mehrheit der Kantone (19 von 26) sowie der Parteien (CSP, EVP, FDP, GPS, SP). Auch das geplante Institut für Prävention und Gesundheitsförderung stösst bei einer Mehrheit auf Zustimmung: Die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für Prävention und Gesundheitsförderung in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wird in 133 von 197 Stellungnahmen befürwortet.

Diese positive statistische Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens wird jedoch durch eine politische Gewichtung der Antworten relativiert. Sie

zeigt, dass der Mehrheit der Befürworter von Anfang an eine Gruppe einflussreicher Gegner gegenübersteht: zwei Parteien (SVP, EDU) und 23 Wirtschaftsverbände (u.a. der Schweizerische Arbeitgeberverband und der Schweizerische Gewerbeverband) lehnen die Vorlage für ein Präventionsgesetz ab. Die Argumentation folgt jener der AWMP: Das Vorhaben wird als unnötig, überflüssig und als zu teuer erachtet.

Neu rückt auch die Schaffung eines «Schweizerischen Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung» in den Fokus der Kritiker: Dessen Finanzierung wird als problematisch erachtet. Auch ist der Kompetenzbereich des Instituts für viele Gegner noch zu unscharf umrissen. Kritisiert wird insbesondere, dass dem Institut nebst seiner Funktion als Kompetenzzentrum auch Zuständigkeiten bei der Verteilung der Einnahmen aus den Präventionsabgaben (Tabakpräventionsabgabe und Zuschlag auf der

¹⁹ vgl. Bundesamt für Gesundheit (2009): Vorentwurf Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung und Vorentwurf Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung, Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (25. Juni bis 31. Oktober 2008), Februar 2009, S. 11, online: www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07492/07494/index.html?lang=de.

KVG-Prämie) eingeräumt werden sollen und dass die Zusammensetzung des Institutsrates noch offen gelassen wird. Die Gegner befürchten eine zu grosse Beeinflussung des Instituts durch das Bundesamt für Gesundheit.

Die Schaffung eines Bundesinstitutes bezweckte die Vereinfachung der Präventionsstrukturen auf Bundesebene, also eine Zusammenführung der heute auf BAG, Gesundheitsförderung Schweiz und den Tabakpräventionsfonds aufgeteilten Aufgaben in einer Institution. Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz sollte ihres gesetzlichen Auftrags und der entsprechenden Einnahmen entbunden werden. Der Bundesrat stützte diesen Entscheid auf seine geltenden Corporate-Governance-Richtlinien, welche für die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Institution sprachen. Daneben war die damalige Unzufriedenheit der Politik mit der Stiftung womöglich ein zusätzliches Argument für die vorgeschlagene Lösung.²⁰

3. Etappe: Die Gesetzesvorlage auf der Kippe

Ende September 2009 verabschiedet der Bundesrat die Botschaft und den Gesetzesentwurf zuhanden der eidgenössischen Räte. An den meisten Bestimmungen des Vorentwurfs wird trotz Kritik in der Vernehmlassung festgehalten: Der Bundesrat strebt die gesetzliche Verankerung der Gesundheitsförderung und Prävention, entsprechende nationale Ziele und eine bundesrätliche Strategie sowie die Schaffung eines national koordinierenden Kompetenzzentrums (das Präventionsinstitut) an.

Die Umsetzung der Vorlage soll haushaltneutral erfolgen. Bei einem Anstieg des Mittelbedarfs für die Präventionsanstrengungen ist innerhalb eines bestimmten Rahmens eine durch den Bundesrat festzulegende Erhöhung des aktuell bei CHF 2.40 pro Person und Jahr liegenden KVG-Prämienzuschlags vorgesehen. Befürworter und Gegner melden sich kurz nach der Publikation der Botschaft zu Wort. Insbesondere die Finanzierungsfrage ist stark umstritten – die Kritiker warnen vor einem unregelmässigen Anstieg der Prämienzuschläge. Dabei wird übersehen, dass die geltende Regelung, wonach der Vorsteher des Eidg. Departements des Innern auf Antrag der Stiftung die Höhe des Prämienzuschlags festlegen kann, bedeutend weiter geht. Bereits vor der Verabschiedung der Gesetzesvorlage durch den Bundesrat kündeten der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und die Allianz AWMP an einer Medienkonferenz an, dass sie bei einer Annahme der Gesetzesvorlage ein Referendum prüfen werden.²¹

Zunehmend wird auch Kritik am Vernehmlassungsverfahren laut. Nationalrat Edi Engelberger (FDP) fordert den Bundesrat mit einer Interpellation zu einem «Übungsabbruch» auf und hält fest, dass «die wohl begründeten Bedenken der Wirtschaft gegen dieses neue, überflüssige Gesetz praktisch vollstän-

²⁰ vgl. Motion Rossini (04.3559) unter dem Titel «Gesundheitsförderung Schweiz. Änderung der Praxis»; Postulat (05.3474) Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR unter dem Titel «Gesamtstrategie für die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz»; Interpellation (06.3776) Menétrey-Savary/Teuscher unter dem Titel «Probleme bei der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz».

²¹ Schweizerischer Gewerbeverband sgV (12.08.2009): Nein zu mehr Staat: Warum allen verordnen, was nur Einzelne betrifft, online: www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2009/Medienkonferenzen/09-08-12_Präventionsgesetz/02_Referat_Bigler.pdf.

CHRONOLOGIE PARLAMENTARISCHE BERATUNGEN



dig in den Wind geschlagen» wurden.²² Auch in einer Medienmitteilung der AWMP heisst es: «Das Eidg. Departement des Innern gibt zu, dass das neue Präventionsgesetz von einer Mehrheit der Wirtschaftsverbände kritisch beurteilt wurde. Diese Einwände wurden von den Behörden zwar zur Kenntnis genommen, aber kaum oder gar nicht berücksichtigt.»²³ Im Laufe der parlamentarischen Beratungen im Nationalrat wird der Gesetzesentwurf immer weiter abgeschwächt. Am 12. April 2011 entscheidet sich der Nationalrat mit einer knappen Mehrheit zur Annahme einer revidierten Version der Gesetzesvorlage: Auf die Schaffung eines Schweizerischen

Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung wird verzichtet, stattdessen soll die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz neu positioniert werden und zusätzliche Kompetenzen erhalten. Sie soll künftig mit der Unterstützung des BAG die nationalen Präventionsprogramme der stark verbreiteten nicht übertragbaren Krankheiten koordinieren und gemeinsam mit den Kantonen Massnahmen erarbeiten und umsetzen. Bundesrat Didier Burkhalter, welcher in der Zwischenzeit das Dossier von seinem Vorgänger und Parteikollegen Pascal Couchepin übernommen hat, favorisiert diese Variante, welche auch vom Gesamtbundesrat unterstützt wird. In den Be-

²² Engelberger, Edi (8.12.2009): Neues Präventionsgesetz. Übungsabbruch. Interpellation. online: www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20094083.

²³ Schweizerischer Gewerbeverband sgV (30.9.2009): Präventionsgesetz: sgV erwägt Referendum. online: www.sgv-usam.ch/content/detailansicht/archive/2009/09/30/article/praeventionsgesetz-sgv-erwaegt-referendum-310.html.

ratungen des Nationalrates wird zudem festgelegt, dass die Stiftung dem Parlament alle vier Jahre mit einem nationalen Gesundheitsbericht über die Wirksamkeit der Präventionsprogramme Rechenschaft ablegt. Die vom Nationalrat beschlossenen Änderungen dürfen wohl als Vertrauensbeweis zugunsten von Gesundheitsförderung Schweiz gewertet werden. Offensichtlich konnte sich die Stiftung in den wenigen Jahren seit Beginn der Arbeit am Präventionsgesetz rehabilitieren. Sicherlich spielten auch andere Überlegungen eine Rolle, zum Beispiel dass sich neben der Stiftung keine geeignete Alternative anbot.

Die Kommission des Ständerates folgt weitgehend dem Nationalrat, erteilt der Verwaltung aber unter anderem den Auftrag, einen Bericht zum Zusammenspiel von Präventionsgesetz und Alkoholgesetz bezüglich Alkoholprävention zu erarbeiten und Massnahmen zur künftigen Handhabung des Tabakpräventionsfonds aufzuzeigen.²⁴ Abweichend vom Nationalrat beschliesst die Kommission eine Anpassung zur Stärkung der Koordinationsfunktion der bundesrätlichen Strategie. Es sollen auch Finanzhilfen für Präventionsaktivitäten, die aufgrund anderer Gesetze gesprochen werden, besser gesteuert werden können. Über die Verwendung des Alkoholzehntels entscheiden allerdings weiterhin die Kantone, da deren Zuständigkeit auf Verfassungsstufe festgelegt ist. Mit einer grossen Mehrheit beantragt die Kommission, den vorher bereits vom Nationalrat gesenkten Maximalbetrag für den KVG-Prämienzuschlag noch einmal zu reduzieren und bei 0,075 Prozent festzulegen. Dies entspricht zu diesem Zeitpunkt dem Betrag von CHF 3.36.

Am 8. Dezember 2011 beschliesst der Ständerat mit 20 zu 19 Stimmen, nicht auf das Präventionsgesetz einzutreten. Damit geht die Vorlage zurück an den

Nationalrat und gelangt nun in sozialdemokratische Hände: Knapp eine Woche nach dem Entscheid des Ständerates wird Alain Berset zum Bundesrat gewählt. Er übernimmt das Departement des Innern. Der Nationalrat hält nach einer Bekräftigung durch die SGK-N an seinem Ja zum Präventionsgesetz (106 zu 79 Stimmen) fest, der Ständerat hingegen entscheidet nur knapp – mit einem Stichentscheid des Ratspräsidenten – überhaupt auf die Vorlage einzutreten. Die Nationalratskommission zeigt sich in der Folge kompromissbereit und kommt dem Ständerat in allen Punkten entgegen: So verzichtet der Nationalrat auf die Gesundheitsfolgenabschätzungen, welche dem Bundesrat erlauben sollten, die Auswirkungen von ausgewählten öffentlichen Projekten auf die Gesundheit der Bevölkerung zu ermitteln.

Am 26. September 2012 entscheidet die Einigungskonferenz mit 16 zu 10 Stimmen, am Entscheid des Nationalrats (Lösen der Ausgabenbremse²⁵) festzuhalten. Obschon der Ständerat mit 22 zu 19 Stimmen den Antrag der Einigungskonferenz annimmt, bleibt das nötige Quorum für die Lösung der Ausgabenbremse aus, womit die Vorlage definitiv versenkt wird. Weil das Geschäft die Schaffung eines neuen Subventionstatbestands beinhaltet, müsste die Mehrheit der 46 Ratsmitglieder zustimmen – zwei fehlende Stimmen geben den Ausschlag. Das kontinuierliche Lobbying der KMU-Verbände konnte somit erfolgreich eine deutliche Mehrheit in den bürgerlichen Parteien halten und genügend Gegner rekrutieren.²⁶ Ständerat Urs Schwaller (CVP) gibt nach der Abstimmung zu Protokoll, dass man die Lösung der Ausgabenbremse nicht aus Kostengründen verweigert habe, sondern aufgrund prinzipieller Vorbehalte gegenüber einer ausufernden Regulierung und Bevormundung des Bürgers.

²⁴ Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (2011): SGK unterstützt Prämienbefreiung für Kinder im KVG, Medienmitteilung vom 7. September 2011, online: www.parlament.ch/d/mm/2011/Seiten/mm-sgk-s-2011-09-07.aspx.

²⁵ Die Ausgabenbremse kommt immer dann zum Zug, wenn eine Bestimmung zu neuen einmaligen Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder zu neuen wiederkehrenden Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken führt. Sie kann nur mit Zustimmung der Mehrheit der 46 Ratsmitglieder gelöst werden.

²⁶ vgl. Ständerat verhindert Präventionsgesetz, in: Geliko News 5/2012, Oktober 2012, online: www.geliko.ch. Für eine Übersicht der Lobbygruppen in den Gesundheitskommissionen von National- und Ständerat siehe: «Der Befangenenchor. Lobbyisten in Bundesbern», in: Beobachter 21/2012 vom 12. Oktober 2012, online: www.beobachter.ch/justiz-behoerde/buerger-verwaltung/artikel/lobbyisten-in-bundesbern_der-befangenenchor/.

Lehren aus der Geschichte des Präventionsgesetzes

Dass ein Gesetz, welches den effizienteren Einsatz der verfügbaren Mittel in der Gesundheitsförderung und Prävention ermöglichen sollte und keine zusätzlichen Ausgaben vorsah, an der Ausgabenbremse scheitert, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Der Entscheid erscheint umso paradoxer angesichts der Tatsache, dass schon vergleichsweise geringe Investitionen in die Prävention und Gesundheitsförderung zu den wirksamsten Mitteln gegen den Kostenanstieg im Gesundheitswesen gehören. Mit der Ablehnung des Präventionsgesetzes wurde die Chance verpasst, die Prävention nicht übertragbarer Krankheiten wie Krebs, Diabetes oder psychischer Leiden rechtlich abzusichern und Prävention und Gesundheitsförderung als vierte Säule im schweizerischen Gesundheitssystem zu verankern.

Aus den drei geschilderten Etappen lässt sich herauslesen, dass weniger die Idee für ein nationales Präventionsgesetz problematisch war, als vielmehr die politische Diskussion dieser Vorlage. Denn ob schon sowohl National- als auch Ständerat das Vorhaben mehrheitlich begrüsst, dominierte schliesslich die Gegnerschaft die Diskussion: Durch ein gezieltes Lobbying gelang es der «Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik», die Diskussion über konkrete Massnahmen auf eine ideologische Ebene zu ziehen. Es wurde nicht mehr über die Koordination der Präventionsbemühungen und einen effizienteren Mitteleinsatz gesprochen, sondern über den überbordenden Staatsinterventionismus und die Beschneidung der individuellen Freiheit. Die Befürworter haben es verpasst, den unzulässigen Vereinfachungen mit fachlich fundierten Stellungnahmen den Wind aus den Segeln zu nehmen.

FDP-Ständerat Felix Gutzwiller bemerkte in einem Interview im Anschluss an die Schlussabstimmung im Parlament: «Es hat keine faktenbasierte Argumentation mehr stattgefunden (...) Das Gesetz ist so

schliesslich über die Ausgabenbremse gestolpert, obwohl der Gesetzestext selber eine Mehrheit gefunden hat».²⁷

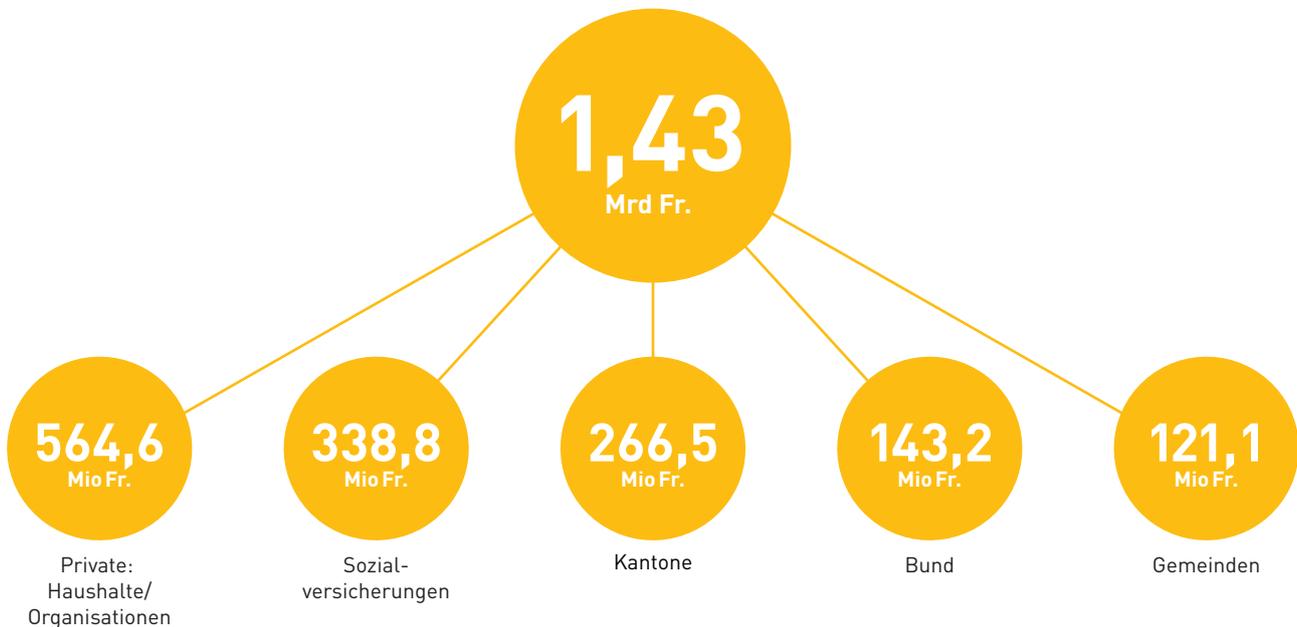
Selbst nachdem dem Gesetz sämtliche Zähne gezogen worden waren, ebte der Widerstand aus gewerblichen Kreisen nicht ab. Ein Teil der Kritik richtete sich auch gegen das BAG: Aus den Voten der Gewerbevertreter geht hervor, dass sie die Ablehnung des Präventionsgesetzes als Etappensieg im Kampf gegen die «Regulierungswut» der Behörden verstehen. Dieser Aspekt ist womöglich höher zu gewichten als die Vorbehalte gegen die Präventionsarbeit. Jedenfalls konnten mit dem Argument der Überregulierung offenbar auch Teile der Wirtschaft gegen das Gesetz mobilisiert werden, die keine unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen bedroht sahen.

Das Medienecho zum Präventionsgesetz ist insgesamt bescheiden ausgefallen. Dies hängt wahrscheinlich mit dem blassen Inhalt eines reinen Koordinationsgesetzes zusammen. Die Polemik der Gegnerschaft wurde von den Medien bereitwillig aufgenommen, denn sie brachte Leben in die Diskussion. Doch wurde dadurch die Berichterstattung auch recht einseitig. Die mächtige AWMP wurde kaum je auf ihre Intentionen hin geprüft. Allein schon deren Zusammensetzung hätte eine kritische Würdigung verdient. Geschickt gelang es der Allianz zu verschleiern, dass ihre Mitglieder – Akteure aus der Tabak-, Spirituosen- und Gastroindustrie – nicht interessiert waren an einer effizienten Präventionspolitik, sondern klar eigennützige Ziele verfolgten. Eine Mehrheit des Parlaments, der Kantone und der Organisationen im Gesundheitsbereich hatte das Gesetz befürwortet. Daneben unterstützte auch economiesuisse nach anfänglichem Widerstand die Vorlage und sprach sich gegen Ende der parlamentarischen Verhandlungen klar für eine starke Präventionspolitik aus.²⁸ Diese Haltung entsprach auch der öffentlichen Meinung: In einer repräsentativen Umfrage von Gesundheitsförderung Schweiz sind 77 Prozent der Befragten der Meinung, dass Bund

²⁷ Fünf Fragen an Felix Gutzwiller, in: Bundesamt für Gesundheit (2012): Spectra. Newsletter Gesundheitsförderung und Prävention, Nr. 95, S. 2.

²⁸ http://www.economiesuisse.ch/de/themen/wb/gesundheit/seiten/_detail.aspx?artID=WN_praeventionsgesetz_20120928.

KOSTEN UND AUSGABEN PRÄVENTION UND GESUNDHEITSFÖRDERUNG 2011



und Kantone die Gesundheit mit Aufklärungskampagnen, Programmen, Aktionen und Geld fördern sollen. Die Schweizer Bevölkerung würde im Schnitt 51 von 100 Franken für Gesundheitsförderung und Prävention und lediglich 49 Franken für Behandlungen ausgeben²⁹. Diese breite Unterstützung der Gesundheitsförderung und Prävention konnte zu wenig zum Ausdruck gebracht werden. Es entstand der Eindruck, dass einzig das Bundesamt für Gesundheit und Vertreter aus dem rot-grünen Lager die Einführung eines nationalen Präventionsgesetzes befürworteten.

Die Mängel in der Berichterstattung mögen mit den hohen Marketingbudgets der Alkohol- und Tabakindustrie und deren Einfluss auf die Medienwelt zusammenhängen, wie vermutet wurde.³⁰ Dieser Aspekt darf jedoch aufgrund der weitgehenden Unabhängigkeit der Redaktionen nicht überbewertet

werden. Vielmehr müssen sich die Akteure im Präventionsbereich die Frage stellen, ob ihre Medien- und Politikarbeit den heutigen Ansprüchen genügt. Mit der kurz vor der Schlussabstimmung zum Präventionsgesetz angesetzten Volksabstimmung über die Initiative zum Schutz vor Passivrauchen wurde zudem dem übergeordneten Anliegen ein Bärendienst erwiesen.

Eine Rolle gespielt haben mag auch die Zurückhaltung der unterstützenden Kräfte aus den Reihen der Krankenversicherer und der Leistungserbringer im Gesundheitswesen. Sie haben nicht ihr volles politisches Gewicht in die Diskussion gelegt. Die Krankenversicherer beispielsweise unterstützten das Präventionsgesetz nur unter dem Vorbehalt, dass die Ausgaben für Prävention nicht steigen oder auf die Krankenkassen übertragen werden.³¹ Über die Gründe für diese Zurückhaltung kann nur speku-

²⁹ Gesundheitsförderung Schweiz (2013): Breite Akzeptanz der öffentlichen Gesundheitsförderung, Medienmitteilung vom 30.04.2013, online: www.gesundheitsfoerderung.ch/pages/news/medienmitteilungen/2013/2013_04_30_Polyquest.php.

³⁰ Sucht Schweiz (2008): Kühl kalkulierte Beleidigung, Medienmitteilung vom 25. April 2008, online: www.suchtschweiz.ch/aktuell/medienmitteilungen/archiv/article/kuehl-kalkulierte-beleidigung/.

³¹ santésuisse (2012): Sommersession 2012. Empfehlungen von santésuisse, online: www.santesuisse.ch/datasheets/files/201205111454590.pdf.

liert werden. Der zögerliche Einsatz im Rahmen der parlamentarischen Verhandlungen hängt möglicherweise auch damit zusammen, dass gewisse Leistungserbringer und Versicherer noch nicht restlos überzeugt sind von der Wirksamkeit präventiver Massnahmen oder dass sie darin zumindest keinen unmittelbaren Nutzen erkennen.

Umso engagierter war der Einsatz der Gegnerschaft unter Führung des Gewerbeverbandes. Günstig für ihr Lobbying war der Zeitpunkt der parlamentarischen Beratungen. Da diese zwar vor den Wahlen 2011 begannen, aber erst nach den Parlamentswahlen endeten, konnte die Einflussnahme auf die Ratsmitglieder verstärkt werden. Während des Wahlkampfes wurden die Gegenkampagnen intensiviert und ein Referendum angedroht. Mit einem Ranking der KMU-Affinität der Parlamentarier zu Beginn des Wahljahres beeinflusste der Verband auch den Wahlkampf. Es gab Ständeräte, die im Wahlkampf pointiert Stellung bezogen und später nicht mehr von ihrer einmal geäusserten Meinung abweichen wollten. Ähnliche Massnahmen haben die Befürworter versäumt. Das ist eine mögliche Ursache, weshalb die vor den Wahlen vom Nationalrat geschaffene gute Ausgangslage im frisch gewählten Ständerat nicht verwertet werden konnte.

Für künftige Vorhaben zur Stärkung der Prävention und Gesundheitsförderung lassen sich folgende Lehren ziehen:

– **Mehrwert der Prävention und Gesundheitsförderung besser aufzeigen und Vorurteile abbauen**

Wesentlicher Faktor des Scheiterns der Gesetzesvorlage war die ideologisch verhaftete Diskussion der gegnerischen Lager. Wäre es gelungen, die gesamtgesellschaftliche Bedeutung und den Mehrwert einer effizienten Prävention und Gesundheitsförderung bereits vor Beginn des Gesetzesprojektes aufzuzeigen, hätte man diese Ideologisierung möglicherweise verhindern können. Eine frühzeitige und sachliche Information kann helfen, ungerechtfertigte Befürchtungen zu entkräften.

– **Unterstützung verbreitern**

Die Allianz «Gesunde Schweiz» war – zumindest auf dem Papier – breit aufgestellt und bildete ansatzweise ein Gegengewicht zu den Präventionsgegnern. Dennoch konnte die breite Unterstützung des Anliegens zu wenig zum Ausdruck gebracht werden. Bei einem künftigen Gesetzesprojekt müsste es gelingen, weitere konstruktive Kräfte einzubinden, welche sich aktiv an der politischen Diskussion beteiligen. Besonders wichtig ist dabei das Engagement der Akteure aus dem Versorgungsbereich (FMH, Krankenversicherer, Pharmaindustrie etc.). Ferner können weite Teile der Wirtschaft ebenfalls für das Anliegen gewonnen werden.

– **Alle Akteure berücksichtigen und Anreize schaffen**

Die ideologisch gefärbte Diskussion der letzten Jahre zeigt, wie gross und vielfältig das Feld der beteiligten Akteure ist. Präventionspolitik ruft nicht nur Gesundheitsakteure auf den Plan, sondern tangiert auch die Interessen zahlreicher Akteure aus dem Industrie-, Gastronomie- und Versicherungsbereich. Diese Interessen müssen wahrgenommen und in den Dialog eingebunden werden.

– **Bedürfnisse der Bevölkerung ins Zentrum rücken**

Im Gesundheitsbereich sind Reformvorhaben, von denen man sich Einsparungen erhoffte, in den letzten Jahren im Parlament oder an der Urne gescheitert. Will man die Akzeptanz von Reformvorhaben steigern, sollten auch die Bedürfnisse der Bevölkerung mehr als bisher ins Zentrum gerückt werden.³² Im Rahmen einer professionalisierten Medien- und Politikarbeit gilt es daher, die Aufmerksamkeit vermehrt auf den Nutzen von Präventionsmassnahmen für die Bevölkerung und auf deren breite Akzeptanz zu lenken.

– **Dran bleiben**

Die schmerzliche Niederlage und die aufgelisteten Mängel dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass vieles auch richtig gemacht wurde. Das ge-

³² Gerritzen B, Kirchgässner G (2013): Das Gesundheitssystem der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik 5-2013, S. 39–42.

scheiterte Gesetz teilt das Schicksal vieler intelligenter Vorlagen, welche im politischen Seilziehen auf der Strecke bleiben. Ebenso ist es üblich, dass ein Anliegen mehrere Anläufe braucht, bis es den Durchbruch schafft. Die Mehrheit des Parlaments war für das Präventionsgesetz, welches lediglich an einer abstimmungstechnischen Hürde scheiterte. Zudem hat auch die Gegnerschaft die Notwendigkeit von Gesundheitsförderung und Prävention stets anerkannt. Auf dieser Grundlage lässt sich aufbauen.

Ein Blick in die Zukunft

Ständerat Hans Altherr (FDP) sorgte seinerzeit mit seinem präsidentialen Stichtentscheid dafür, dass der Ständerat überhaupt auf das Präventionsgesetz eintrat: «Es gibt für mich drei Gründe, weshalb ich für Eintreten auf die Vorlage bin: Der erste Grund ist der, dass ich mich der Mehrheit der Kommission anschliesse. Den zweiten Grund würde ich als Schwarz-Peter-Spiel bezeichnen. 2009 war ich gegen Eintreten, weil ich der Meinung war, dass die zuständigen Instanzen ihren Job nicht machen, dass sie nicht koordinieren würden. Das hätte man auch ohne Gesetz machen können. Mittlerweile haben wir aber so lange darüber diskutiert, dass ich sagen muss: Wenn wir nicht eintreten, geben wir diesen Instanzen einen guten Grund zu sagen, sie hätten keinen Koordinationsauftrag, das Gesetz sei ja abgelehnt worden. Der dritte Grund ist der folgende: Sie können in der Gesamtabstimmung immer noch Nein sagen (...).»³³ Der damalige Ratspräsident wollte also den Präventionsakteuren keinen Freipass geben, um weiterhin unkoordiniert vorgehen zu können. Es ist erfreulich, dass dieses Szenario offensichtlich nicht eintritt. Denn auch ohne Gesetz entwickeln sich die Dinge positiv: Unter dem Dach des nationalen Dialogs Gesundheitspolitik haben sich das Bundesamt für Gesundheit, die Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren sowie die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz zusammengeschlossen, um eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordination im Bereich von Prävention und Gesundheitsförderung zu ermöglichen.

In einer ersten Phase werden die bestehenden Aktivitäten und die Zusammenarbeit unter den Akteuren konsolidiert und optimiert. In einem zweiten Schritt wird eine zukünftige Strategie «Nicht übertragbare Krankheiten 2020» erarbeitet. Im Rahmen dieser Arbeiten ist eine Vernetzung mit den verschiedenen Akteuren vorgesehen und es werden Formen der aktiven Mitarbeit an der Strategieentwicklung angeboten. In diesem Prozess wird sich weisen, wie weit man die bestehenden Defizite ohne gesetzliche

³³ Amtliches Bulletin – Wortprotokoll: Ständerat – Sommersession 2012 – Fünfte Sitzung – 01.06.1212: 09.076 Präventionsgesetz, online: www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4904/381496/d_s_4904_381496_381497.htm.

Grundlage beheben kann. Parallel dazu muss das Vertrauen der Politik in die Gesundheitsförderung und Prävention durch professionelle Arbeit weiter gestärkt werden. So werden die Voraussetzungen für einen erneuten und diesmal erfolgreichen Anlauf zu einem Präventionsgesetz geschaffen. Damit Gesundheitsförderung und Prävention in unserem Gesundheitssystem den Stellenwert bekommen, den sie verdienen.

Dufourstrasse 30, Postfach 311, CH-3000 Bern 6
Tel. +41 31 350 04 04, Fax +41 31 368 17 00
office.bern@promotionsante.ch

Avenue de la Gare 52, CH-1003 Lausanne
Tél. +41 21 345 15 15, fax +41 21 345 15 45
office.lausanne@promotionsante.ch

www.gesundheitsfoerderung.ch
www.promotionsante.ch
www.promozionesalute.ch