



Aargauische Industrie- und
Handelskammer

Entfelderstrasse 11, Postfach
CH-5001 Aarau

Schweizerischer Arbeitgeberverband
Frau Ruth Derrer Balladore
Hegibachstrasse 47
8032 Zürich

per E-Mail an: derrer@arbeitgeber.ch

Ort, Datum
Aarau, 22. Oktober 2008

Ansprechperson
Philip Schneider

Telefon direkt
062 837 18 04

E-Mail
philip.schneider@aihk.ch

F:\DATA_IHK\10_Politik\Vernehmlassungen\2008\Vernehmlassung SAV_Prävention.doc

Präventionsgesetz und Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung

Anhörung

Sehr geehrte Frau Derrer Balladore

Wir danken Ihnen für die uns mit Schreiben vom 14. Juli 2008 eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zu den oben genannten Bundesgesetzen.

Mit dem Präventionsgesetz (PrävG) sollen die gesetzlichen Grundlagen für eine verstärkte Koordinierung der Präventionspolitik auf übergeordneter Ebene geschaffen werden. Gleichzeitig sollen «wesentliche» Gesetzeslücken, die eine umfassende Präventionspolitik verhindern, geschlossen werden. Dadurch soll die Prävention als tragende Säule des Gesundheitssystems etabliert werden. Die Präventionsmassnahmen sollen auch Fragen des «Lebensstils» thematisieren.

Das Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung ist ein reiner Organisationserlass. Die Aufgaben des Instituts ergeben sich grundsätzlich aus dem Präventionsgesetz (Art. 1 Abs. 2 Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung).

Wir halten das Präventionsprinzip für sinnvoll und begrüssen zielgerichtete präventive Gesundheitsförderung. Prävention kann u.a. einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Produktivität der Unternehmen leisten (vgl. denn auch Art. 2 Abs. 1 PrävG). Das PrävG ist jedoch nicht nur in der konkreten Ausgestaltung, sondern bereits von der Anlage her missglückt. Wir verzichten deshalb auf die Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen und beschränken uns auf folgende allgemeine Anmerkungen:

Zum Charakter des Präventionsgesetzes

Das PrävG steht ganz im Zeichen der zielorientierten Verwaltung: Der Bund legt nationale Ziele der Präventionspolitik fest; der Bundesrat legt in einer Strategie die Schwerpunkte der Präventionspolitik fest; die zuständigen Bundesstellen erarbeiten nationale Programme zur Prävention; die Kantone führen die Präventionsmassnahmen durch. Dieses Mehr-Ebenen-

System führt notwendig zu unbestimmten Vorgaben der Präventionspolitik, die sich auf ihre Zielerreichung kaum überprüfen lassen.

Zum Stil des Präventionsgesetzes

Das PräVG enthält zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. Art. 11 Abs. 2 PräVG: «adäquate Rahmenbedingungen») und bloss beispielhafte Aufzählungen (z.B. Art. 14 Abs. 2 PräVG: «insbesondere»). Das Gesetz macht sodann zu unpräzise Vorgaben für die Formulierung von nationalen Zielen durch den Bund: So soll der «aktuelle Stand der Wissenschaft» Berücksichtigung finden. Abgesehen davon, dass unklar bleibt, ob auf Grund des Adjektivs «aktuelle» die Möglichkeit zur Berücksichtigung auch (noch) nicht anerkannter Regeln der Wissenschaft bestehen soll, bleibt offen, welche Wissenschaftszweige berücksichtigt werden müssen; es mutet insbesondere merkwürdig an, dass darauf verzichtet wurde, die Einbeziehung des *ärztlichen* Sachverständs ausdrücklich vorzuschreiben.

Zur Verfassungsmässigkeit des Präventionsgesetzes

Das PräVG stützt sich insbesondere auf Art. 118 Abs. 2 lit. b BV (Erläuternder Bericht des BAG zum PräVG, S. 71 f.). In mindestens zweierlei Hinsicht sind jedoch Zweifel an seiner Verfassungsmässigkeit angebracht:

- Nach dem erläuternden Bericht des BAG zum PräVG soll sich Art. 118 Abs. 2 lit. b BV auch auf die Vermeidung von «Störungen» beziehen (S. 72). Das BAG stützt sich dabei u.a. auf eine neue Definition von Gesundheit durch die WHO, die auf die Bezugnahme auf den Krankheitsbegriff verzichtet (S. 9). Wir bezweifeln, dass Art. 118 Abs. 2 lit. b BV diese neue Definition von Gesundheit zugrunde liegt.
- Art. 118 Abs. 2 BV enthält keine umfassende Kompetenz des Bundes im Bereich der Gesundheit, sondern zählt bloss punktuelle Kompetenzen auf.

Koordination der Präventionspolitik

Trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken begrüssen grundsätzlich wir die Bemühungen, in Art. 3 PräVG Begriffe wie Prävention einer einheitlichen Definition zuzuführen. Irritierend ist allerdings, dass der Definition des Krankheitsbegriffs in Art. 3 lit. c PräVG ein anderes (weiteres) Verständnis von Krankheit als in Art. 3 Abs. 1 ATSG zugrunde liegt und dass Art. 3 PräVG keine Definition des zentralen Gesundheitsbegriffs enthält.

Wir begrüssen auch die Bemühungen um eine Koordinierung der Präventionspolitik. Die institutionelle Absicherung der Koordinierung durch das PräVG erweist sich jedoch als ungenügend. Die vom PräVG vorgesehene Koordination führte voraussichtlich bloss zu einer Verstärkung der Aktivitäten der betreffenden Institutionen, weil sie allein dazu geeignet ist, (vermeintliche) Lücken der Präventionspolitik aufzudecken. Das Ziel der Koordinierung könnte das PräVG hingegen kaum erreichen: In Art. 4 und Art. 6 PräVG ist schlicht von der «Mitwirkung der Kantone» bzw. vom «Einbezug der Kantone» die Rede. Nach Art. 5 PräVG soll der Bundesrat bei der Ausarbeitung einer Präventionsstrategie die Präventionsmassnahmen nach anderen Bundesgesetzen, etwa nach dem UVG und dem ArG, «berücksichtigen». Nach dem erläuternden Bericht des BAG zum PräVG soll mit den

Kantonen idealerweise eine «politische» Vereinbarung geschlossen werden. Deren rechtlicher Charakter bleibt jedoch völlig im Dunkeln. Doppelspurigkeiten, vor allem aber «eigenmächtiges» Handeln durch die verschiedenen Institutionen lassen sich auf diese Weise nicht verhindern.

Die ungenügende institutionelle Absicherung der Koordinierung der Präventionspolitik durch das PräVG erweist sich gerade aus Arbeitgebersicht als problematisch: Eine Präventionskampagne, die auf ein bestimmtes Risiko aufmerksam macht, wird nur dann wahrgenommen, wenn nicht gleichzeitig zahlreiche andere Präventionskampagnen, die auf andere Risiken aufmerksam machen, am Laufen sind (man kann nicht gleichzeitig abnehmen und mit dem Rauchen aufhören usw.). In diesem Zusammenhang ist nicht nur an die Präventionsmassnahmen nach dem UVG und dem ArG, die gezielt auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgerichtet sind, zu erinnern, sondern auch daran, dass zahlreiche Unternehmen freiwillig gerade auf die Bedürfnisse ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgestimmte Präventionsmassnahmen getroffen haben.

Umfassende Präventionspolitik

Gesundheit ist ein Wert an sich; Gesundheitsprävention sollte jedoch nicht um ihrer selbst willen betrieben werden. Sie sollte immer einen konkreten aufklärerischen Ansatz verfolgen. Das PräVG läuft jedoch darauf hinaus, den Bürgern einen «Lebensstil» vorzuschreiben (Erläuternder Bericht des BAG zum PräVG, S. 2, 10 und 40), um ihr «Wohlbefinden» zu steigern (Erläuternder Bericht des BAG zum PräVG, S. 9). Um die Grundlage für derartige Staatsaktivitäten zu schaffen, wird im erläuternden Bericht des BAG zum PräVG der Begriff der Gesundheit kurzerhand zum «unbestimmten Rechtsbegriff» erklärt (S. 39); seine deskriptiven Bezüge werden demgegenüber ausgeblendet.

Das PräVG greift erheblich in das Persönlichkeitsrecht der Bürger ein. Die Eingriffe sind kaum zu rechtfertigen, denn aus Fragen des «Lebensstils» sollte sich der Staat heraushalten.

Prävention sollte in erster Linie Sache des mündigen Bürgers sein. Die Massnahmen nach dem PräVG sollen denn auch «unter Achtung der individuellen Selbstbestimmung» erfolgen (Art. 2 Abs. 3 PräVG). Das PräVG weist jedoch stark paternalistische Züge auf. Es will nicht die Gesundheit als öffentliches Interesse, sondern ausdrücklich «den Einzelnen» schützen (Art. 2 Abs. 1 PräVG) und namentlich «die Gesundheitskompetenz des Einzelnen» fördern (Art. 2 Abs. 2 lit. a PräVG). Nach Art. 4 Abs. 3 lit. e PräVG soll der Bund bei seinen Präventionsmassnahmen den «Bedarf unterschiedlicher Personengruppen» berücksichtigen. Die Ermittlung des Bedarfs *bei* den betreffenden Personengruppen ist jedoch nicht vorgeschrieben. Nach dem erläuternden Bericht des BAG zum PräVG «kann» der Bedarf im Rahmen von Forschungsprojekten und Bevölkerungsbefragungen erhoben werden (S. 42). Offenbar will der Bund auch selber über den Bedarf der Bevölkerung entscheiden.

Das PräVG enthält keine Begrenzung der Inhalte von Präventionsmassnahmen. Die Disziplinierung der Verwaltung soll durch die nachträgliche Überprüfung bzw. Evaluation der Präventionsmassnahmen sichergestellt werden (Art. 4 Abs. 4 PräVG). Diese Instrumente sind im PräVG jedoch ungenügend ausgestaltet worden. Sie sollen «regelmässig» bzw. «periodisch» eingesetzt werden. Derartige Vorgaben erlauben die Instrumentalisierung für politische Zwecke durch Wahl eines «günstigen» Zeitpunkts. Im Übrigen ist das Wissen über die Wirkung von Prävention noch viel zu unbestimmt, als dass die Wirksamkeit von Präventionsmassnahmen zuverlässig beurteilt werden könnte. Darüber hinaus ist

festzuhalten, dass Präventionspolitik, die den «Lebensstil» der Bürger beeinflussen will, gegenüber Kritik weitgehend immun ist – über Stilfragen lässt sich bekanntlich nicht streiten.

Zur Finanzierung der Präventionsmassnahmen

Wir begrüssen, dass die finanziellen Mittel für die Präventionsmassnahmen von der Allgemeinheit aufgebracht werden sollen. Prävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Ihre Notwendigkeit wird im erläuternden Bericht des BAG zum PräVg auf den demographischen Wandel zurückgeführt (z.B. S. 2). Zu dessen Bewältigung sollten primär Steuermittel verwendet werden. Die vorgesehene Inanspruchnahme der Krankenversicherung könnte daher falsche Signale setzen und namentlich den Beginn der Inanspruchnahme anderer Sozialversicherungszweige (beispielsweise der Arbeitslosenversicherung) für die Bewältigung des demographischen Wandels markieren.

Zu den Auswirkungen des Präventionsgesetzes

Prävention zielt immer auf die Gesinnung der Adressaten, was früher oder später zur Diskriminierung derjenigen führt, die sich – gegebenenfalls sogar in eigenverantwortlicher Weise – «präventionsresistent» zeigen. Es ist daher unschwer vorauszusehen, dass der Ruf nach Diskriminierungsverboten auch in der Schweiz laut werden würde. Davon wären die Arbeitgeber in besonderer Weise betroffen.

Zum Institut für Prävention und Gesundheitsförderung

Mit der Schaffung eines Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung würden faktisch Kompetenzen von den Kantonen zum Bund verlagert. Dem Institut sollen keine Befugnisse gegenüber den Kantonen eingeräumt werden. Es müsste seine Anliegen daher durch Überzeugungsarbeit einbringen, was eine unnötige Aufblähung der Organisation mit sich brächte.

Fazit

Aus all diesen Gründen lehnen wir das Präventionsgesetz und dementsprechend auch das Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung ab.

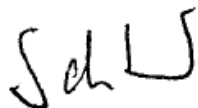
Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen im Voraus.

Freundliche Grüsse

AARGAUISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER
Geschäftsstelle



Peter Lüscher
Geschäftsleiter



Philip Schneiter
lic. iur., Rechtsanwalt