

gesundheitspolitik@bag.admin.ch

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

10. Juni 2016

Verordnungsänderungen über die Festsetzung des Beitrags für die allgemeine Krankheitsverhütung

Sehr geehrter Herr Strupler,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. April 2016 hat uns Herr Bundesrat Alain Berset eingeladen, an der Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung des EDI über die Festsetzung des Beitrags für die allgemeine Krankheitsverhütung teilzunehmen. Wir danken für diese Möglichkeit und nehmen dazu gerne Stellung.

economiesuisse lehnt die Verdoppelung des Prämienzuschlages für die Prävention ab. Die Wirtschaft könnte jedoch einer deutlich geringeren Beitragserhöhung zustimmen, wenn die einzelnen Schritte einer Beitragserhöhung mit Evaluationen begleitet werden. Wo möglich müssen auch Wirkungsnachweise vorliegen. Zudem müssen zwei weitere Bedingungen erfüllt sein: Erstens muss die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz zu ihrer ursprünglichen Strategie zurückkehren und die Projekte extern vergeben statt selber durchführen. Denn selber kann sich die Stiftung nicht evaluieren. Dafür muss sie die heutigen Personalkosten von 40 Prozent mindestens halbieren. So ist sie flexibler aufgestellt und kann besser auf neue Herausforderungen reagieren. Zweitens sollen keine Aktivitäten im Bereich der Sozialpartnerschaft mit dem KVG-Beitrag finanziert werden.

Ausgangslage: Inkonsistenz zwischen NCD-Strategie und Prämienaufschlag

Bundesrat und Kantone haben eine nationale Strategie zur Vorbeugung und Bekämpfung von nichtübertragbaren Krankheiten (NCD) verabschiedet. Am 6. April 2016 wurde in einer Medienmitteilung darüber informiert. Kurz darauf, am 15. April, lancierte das Departement des Innern die Vernehmlassung zur Verdoppelung des KVG-Prämienbeitrags. Die Beitragserhöhung wird unter anderem mit einem Ausbau der Prävention in der Gesundheitsversorgung, sowie mit der Prävention im Alter, begründet. Beide Themen gehören zur NCD-Strategie. Trotzdem wurden deren finanzielle Konsequenzen neun Tage vorher nicht erwähnt. Aus Sicht der Wirtschaft wäre es sachlogisch und damit zwingend gewesen, auf die jetzt beantragte Beitragserhöhung bereits bei der Präsentation der Strategie hinzuweisen. Ebenfalls ist zu betonen, dass die Bedeutung der Prävention im Alter unklar bleibt. In der NCD-Strategie ist sie von untergeordneter Bedeutung- sie wurde in der Medienmitteilung nicht erwähnt-, während sie im Antrag zur Beitragserhöhung als eine von drei Themen sehr prominent erscheint.

Die NCD-Strategie macht auch keine Aussagen zu den psychischen Beschwerden. Die beabsichtigte Beitragserhöhung für die psychische Gesundheit wird jedoch durch den Bericht „Psychische Gesundheit in der Schweiz“, gestützt. Darin wird in Massnahmenbereich 8 vorgeschlagen: *„... den Finanzierungsbedarf zu beziffern, Finanzierungsmöglichkeiten zu evaluieren und die bestehende Finanzierung seitens der öffentlichen Hand, der Wirtschaft, sowie durch Stiftungen und Weiteren zu überprüfen.“* Leider wird weder in den Erläuterungen, noch im Antrag der Stiftung erwähnt, ob weitere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft wurden.

Der vorliegende Antrag auf Beitragserhöhung fusst somit nicht konsistent auf einer sauberen strategischen Ausrichtung. Widersprüche und eine intransparente Kommunikation lassen den Eindruck eines überhasteten Vorgehens entstehen. Dieses Bild wird noch dadurch verstärkt, dass alternative Finanzierungsmöglichkeiten gar nicht geprüft worden sind.

Antrag zur Beitragsverdoppelung wird von economiesuisse abgelehnt

Seit 1996 ist der Prämienbeitrag identisch: er beträgt Fr. 2.40 pro versicherte Person. Das generierte damals Einnahmen von Fr. 17.2 Mio. Heute sind die Einnahmen aus dem Prämienbeitrag sechs Prozent höher, nämlich Fr. 18.3 Mio. Mit der geforderten Beitragserhöhung möchte die Stiftung die Einnahmen aus dem Prämienbeitrag verdoppeln. Damit soll der allgemeinen Teuerung im Krankenversicherungsbereich Rechnung getragen werden. Die Löhne sind seit 1996 nämlich um 25 Prozent gestiegen.

Die Gesundheitsförderung Schweiz (nachfolgend Stiftung) möchte mit den zusätzlichen Mitteln ab 2017 Aktivitäten in den Bereichen psychische Gesundheit und Alter und ab 2018 Aktivitäten im Bereich Prävention in der Gesundheitsversorgung finanzieren. Gewünscht wird demnach eine Erhöhung des KVG-Prämienzuschlags in zwei Schritten von jährlich 2.40 Franken pro Person auf 3.60 Franken im Jahr 2017, auf 4.80 Franken im Jahr 2018. Im Jahr 2018 soll der Beitrag für die allgemeine Krankheitsverhütung doppelt so hoch sein wie heute.

Die Stiftung begründet die Verdoppelung des Beitrags mit diesen neuen Aktivitäten, sowie dem gleichbleibenden Beitrag von Fr. 2.40 pro versicherte Person seit 1996. „Eine moderate Erhöhung, wie beantragt, ist nach 20 Jahren angezeigt“, schreibt sie im Antrag. Aus unserer Sicht handelt es sich bei einer Verdoppelung des Beitrags um keine moderate Erhöhung. Trotzdem: Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung sind wichtige Pfeiler eines nachhaltigen Gesundheitswesens. Deshalb würde economiesuisse Hand bieten für eine wirklich

moderate Erhöhung des seit 1996 unveränderten KVG-Zuschlages. Allerdings knüpft die Wirtschaft eine Erhöhung an konkrete Bedingungen. Diese Bedingungen möchten wir nachfolgend erläutern.

Bedingungen für eine moderate Beitragserhöhung:

1. Änderung der Strategie der Gesundheitsförderung Schweiz (Stiftung)

In KVG Art. 19 Abs. 2 wird die Aufgabe der Stiftung umrissen:

Sie (d.h. die Versicherer) betreiben gemeinsam mit den Kantonen eine Institution, welche Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und zur Verhütung von Krankheiten anregt, koordiniert und evaluiert.

Die Stiftung wurde also als Koordinations- und Evaluationsorgan geschaffen. Ihre Hauptaufgabe liegt in der externen Vergabe von Präventionsprojekten. Diese soll die Stiftung evaluieren und wenn nötig anpassen, denn sie ist für Qualität und die Wirkung der Projekte zuständig. Projekte selber durchführen soll sie hingegen nicht. Dieses wettbewerbliche System garantiert eine flexible Struktur, die nach den Bedürfnissen schnell angepasst werden kann. Bewährt sich ein externer Projektnehmer nicht, so kann dieser nämlich problemlos ersetzt werden. Das ist viel einfacher, als eigene Angestellte zu entlassen. Der Verwaltungsaufwand der Stiftung wird darüber hinaus tief gehalten.

Leider hat sich die Stiftung in den letzten zehn Jahren nicht an dieses Modell gehalten, denn der Personalaufwand wurde mehr als verdoppelt auf heute Fr. 7.84 Mio. (vgl. Grafik). Im Jahr 2005 waren 29 Personen auf der Lohnliste der Stiftung. Im Jahr 2015 waren es bereits 57 Personen. Aus diesem Grund musste die Stiftung in den letzten zehn Jahren einen kumulierten Verlust von Fr. 4.87 Mio. und in den letzten acht Jahren sogar einen kumulierten Verlust von Fr. 7.35 Mio. hinnehmen. Finanziert wurde dieser strukturelle Verlust mit einem Abbau der Reserven.

Die Stiftung hat in den letzten Jahren also über ihren Verhältnissen gelebt und beabsichtigt durch die Prämienerrhöhung, die Einnahmen diesen Verhältnissen anzupassen. Ohne Beitragserhöhung müsste die Stiftung verkleinert werden, damit Einnahmen und Ausgaben wieder im Einklang stünden. Die Stiftung hat somit die Beitragserhöhung vorweggenommen. Damit erhält der Antrag einen faden Beigeschmack.

Durch die Expansion hat die Stiftung zudem viele Arbeiten selber übernommen. Sie bindet immer mehr Ressourcen an sich selber und fungiert nicht mehr nur als Drehscheibe für die Vergabe und das Monitoring von Präventionsleistungsaufträgen. Die Stiftung hat ihre starke Position genutzt, indem sie die Gelder für sich selber beansprucht hat. Dies schafft jedoch ein Governance-Problem, denn die Stiftung kann sich nicht selber überwachen. Wenn die Stiftung die öffentlichen Gelder selber beansprucht und aktiv Leistungen erbringen will, muss sie extern kontrolliert werden. Dafür ist die heutige Governance-Struktur nicht ausreichend. Will man das heutige System so belassen, so muss sich die Stiftung redimensionieren und zur alten Arbeitsweise übergehen. Diese wird von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS beispielhaft praktiziert. Bei einem Volumen von über 100 Mio. Fr. beschäftigt die EKAS lediglich neun Personen. Auch wenn die Aufgaben der beiden Organisationen nicht identisch sind: Der heutige Personalaufwand von über 40 Prozent entspricht in keiner Art und Weise der ursprünglich beabsichtigten Rolle der Stiftung. Der Personalaufwand muss im Minimum auf 20 Prozent reduziert werden.

2. Keine Finanzierung der Aktivitäten im Bereich Sozialpartnerschaft

Gesunder Arbeitsplatz und Arbeitssicherheit werden in der Schweiz im Rahmen der Sozialpartnerschaft behandelt. Die Behörden besprechen mit Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Probleme und beschliessen allfällige Massnahmen. Auf Bundesebene ist dafür das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig. Für Betriebsunfälle gemäss Unfallversicherungsgesetz gibt es die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS. Seit einiger Zeit engagiert sich auch die Stiftung im Bereich Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM). Mit dem Job-Stress-Index und dem Label „Friendly Workspace“ tritt die Stiftung als neue Akteurin im Bereich Arbeitsmarkt auf. Die Wirtschaft lehnt diese Aufgabenerweiterung der Stiftung ab. Es macht keinen Sinn, mehrere Akteure für die gleichen Ziele zu haben. Die Gefahr von Doppelspurigkeiten oder sogar Inkonsistenzen ist damit zu gross. Zudem sind die Sozialpartner nicht eingebunden. Die Unternehmen bevorzugen überdies pro Themengebiet einen einheitlichen Ansprechpartner.

Beim Label „Friendly Workspace“ ortet die Wirtschaft darüber hinaus eine Mehrfachrolle der Stiftung als Vergabestelle, Dateninhaberin des Job-Stress-Index, Ausbilderin von Assessoren, Beratungsstelle für Unternehmen und Anbieterin von Dienstleistungen im Bereich BGM. Diese Mehrfachrolle verstösst gegen eine moderne Governance für öffentliche Organisationen. Als Anbieterin von BGM-Dienstleistungen konkurriert die Stiftung insbesondere mit Aktivitäten der Privatwirtschaft. Aus Sicht der Wirtschaft soll deshalb der Bereich BGM nicht mehr mit dem Prämienbeitrag finanziert werden. Dies ermöglicht die Finanzierung neuer Programme, bspw. zur Förderung der psychischen Gesundheit.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom, Stv. Vorsitzender der
Geschäftsleitung

Dr. Fridolin Marty
Leiter Gesundheitspolitik