

Für ein Bundesgesetz über die Gesundheit

Stellungnahme der SAMW

Ausgangslage

Das Schweizer Gesundheitssystem steckt seit Jahren in einer Krise. Verschiedene Reformversuche im Parlament bzw. an der Urne sind gescheitert. Eine von Partikularinteressen geprägte Koalition oder die Angst vor übermässigen Eingriffen des Bundes brachten die Vorlagen zu Fall. Die Notwendigkeit einer nationalen Koordination wurde jedoch während der Covid-19-Pandemie deutlich. Das Epidemien-gesetz, das dem Bundesrat ausserordentliche Kompetenzen verleiht, bietet diese Möglichkeit und hat verhindert, dass unser Land in ein totales Chaos stürzte.

Umfragen zeigen, dass die Bevölkerung mit der Gesundheitsversorgung sehr zufrieden ist. Allerdings fehlen Qualitätsindikatoren, um die «Patient Experience» und «Patient Reported Outcomes» zu erfassen. Und trotz beträchtlicher Beiträge der öffentlichen Hand wird die Belastung durch die Krankenversicherungsprämien und die Selbstkosten für die Bevölkerung allmählich untragbar. Dies zeigt sich auch im «Sorgenbarometer» der Credit Suisse, das 2023 die Gesundheitskosten und den Anstieg der Krankenversicherungsprämien an erster Stelle führte.¹ Eine weitere Sorge der Bevölkerung ist der Fachkräftemangel im Gesundheitsbereich.

Je mehr finanzielle Mittel der Staat für das Gesundheitswesen aufwenden muss, desto weniger stehen ihm für andere Aufgabenbereiche zur Verfügung. Falls dies z. B. zu Einschränkungen im Bildungs-, Sozial- oder Umweltbereich führt, kann die Gesundheit der Bevölkerung langfristig darunter leiden.²

Im Juni 2024 werden zwei Vorlagen zu den Gesundheitskosten zur Abstimmung gebracht (Prämien-Entlastungs-Initiative und Kostenbremse-Initiative). Die Kostenentwicklung ist allerdings nur ein Element: Erst wenn wir die Effizienz und Qualität des gesamten Systems verbessern, können die Kosten kontrolliert, die unzumutbare finanzielle Belastung der Bevölkerung verhindert und die Versorgung langfristig sichergestellt werden. Für eine grundlegende Veränderung brauchen wir ein neues Verständnis von Gesundheit und eine Klärung der Organisation und Steuerung des Systems. Als Grundlage dafür schlägt die SAMW einen Paradigmenwechsel vor, der zu einem Verfassungsartikel und der Erarbeitung eines Bundesgesetzes über die Gesundheit führen soll.

Hintergrund

Eine Schwäche des heutigen Gesundheitssystems ist, dass dessen Steuerung durch Bundesrat und Parlament im Wesentlichen auf dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) basiert, und dass das KVG zu viele kantonale Kompetenzen festlegt, z. B. die Spitalplanung. Die Ziele einer nationalen Gesundheitspolitik gehen jedoch weit über die von einer Sozialversicherung wie dem KVG verfolgten Zwecke hinaus. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind sich der

¹ Credit Suisse: Sorgenbarometer 2023

www.credit-suisse.com/sustainability/de/thought-leadership/worry-barometer.html

² Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) (2019). Nachhaltige Entwicklung des Gesundheitssystems. Swiss Academies Communications 14 (2), S. 5.

Grenzen des Systems bewusst und haben den Bundesrat mehrfach aufgefordert, ein Bundesgesetz über die Gesundheit zu erarbeiten. Der bis dato letzte Versuch ist das Postulat von Maya Graf.³ All diese Forderungen wurden abgewiesen.

In ihrer Funktion als «Think-Tank» verfolgt die SAMW diese Entwicklungen seit Anfang der 2000er-Jahre⁴ aufmerksam und hat das erklärte Ziel, die Reflexion über herausfordernde Themen in der Medizin anzustossen und sinnvolle Entwicklungen mitzugestalten. Eine grundlegende Kritik ist, dass sich unser Gesundheitssystem fast ausschliesslich auf die Versorgung mit medizinischen Leistungen konzentriert, obwohl es mindestens gleich viele Mittel für die Gesundheitsförderung, die Prävention und das Management chronischer Erkrankungen aufwenden sollte. Entsprechend hat sich die SAMW in zwei kürzlich veröffentlichten Arbeiten für einen Paradigmenwechsel eingesetzt. In ihrem Positionspapier «Nachhaltige Entwicklung des Gesundheitssystems» (2019)⁵ betont die SAMW, dass die Schweiz Reformen braucht, die auf gemeinsame Ziele ausgerichtet sind. Das dazu herangezogene «Triple-Aim»-Konzept fokussiert auf eine bessere «Patient Experience», eine bessere Volksgesundheit und tiefere Pro-Kopf-Kosten. Zu den in diesem Zusammenhang notwendigen Massnahmen zählt die Erarbeitung eines Bundesgesetzes über die Gesundheit. Diesen Vorschlag wiederholt die SAMW im Positionspapier «Umweltbewusste Gesundheitsversorgung in der Schweiz» (2022)⁶.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die SAMW 2022 Prof. Stéfanie Monod (Unisanté Lausanne), eine wissenschaftliche Arbeit zur Relevanz eines Bundesgesetzes über die Gesundheit, dessen möglichen Inhalt und den Umsetzungsoptionen durchzuführen. Dieser Bericht, ergänzt durch eine rechtliche Analyse von Prof. Mélanie Levy (Institut de droit de la santé, Universität Neuenburg), wurde im Februar 2024 veröffentlicht.⁷

Ganzheitliches Konzept

Die SAMW ist überzeugt, dass die Begriffe Gesundheit und Wohlbefinden als ganzheitliches Konzept an der Schnittstelle von Mensch, Tier und Umwelt verstanden werden müssen.⁸ Ein solches «**One Health**»-Konzept berücksichtigt neben den sozialen Determinanten von Gesundheit auch die Risiken aufgrund von Klimawandel, Antibiotika-Resistenzen, Ernährungssicherheit und Biodiversitätsverlust.⁹ Gemäss der WHO handelt es sich um «einen integrierten Ansatz, der zum Ziel hat, die Gesundheit von Menschen, Tieren, Pflanzen und Ökosystemen durch die Anerkennung ihrer gegenseitigen Abhängigkeit ins Gleichgewicht zu bringen und nachhaltig zu optimieren. Dieser Ansatz ist nicht auf Notlagen beschränkt und trägt daher zur Erreichung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung und einer universellen Gesundheitsversorgung bei.» Bemerkenswert: Der Begriff «One Health» wird im erläuternden Bericht zu der im November 2023 in die Vernehmlassung geschickten Revision des Epidemiengesetzes 20 Mal verwendet.

³ Postulat Reto Wehrli 09.4020: Bericht über ein Gesundheitsgesetz des Bundes. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20094020
Postulat der Grünen Fraktion 15.3176: Neues Rahmengesetz zur Gesundheit. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153176
Postulat Maya Graf 19.4193: Ein neues nationales Gesundheitsgesetz als Rahmengesetz. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194193
⁴ www.samw.ch/de/Projekte/Uebersicht-der-Projekte/Zukunft-Medizin-Schweiz.html

⁵ SAMW (2019).

⁶ Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) (2022). Umweltbewusste Gesundheitsversorgung in der Schweiz. Swiss Academies Communications 17 (4).

⁷ Monod S, Pin S, Levy M, Grandchamp C, Mariétan X, Courvoisier N. Analyse de la gouvernance du système de santé suisse et proposition d'une loi fédérale sur la santé. Lausanne, Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique, 2024 (Raisons de santé 354). doi.org/10.16908/issn.1660-7104/354 (Bericht Unisanté).

⁸ Weltgesundheitsorganisation (WHO). Editorial: One Health: A holistic approach to health and well-being. Weekly Epidemiological Record. 2023;98(48/49):622-3.

⁹ Bericht Unisanté, S. 14.

«One Health» muss im Rahmen von «**Gesundheit in allen Politikbereichen**» («Health in all Policies») umgesetzt werden. Dieser Ansatz baut auf der Vernetzung vieler Bereiche auf, die mit dem Thema Gesundheit im weiteren Sinn zu tun haben, z. B. Verkehr, Wohnen, Städteplanung, Umwelt, Bildung, Ernährung, Landwirtschaft, Steuer- und Sozialpolitik oder Wirtschaftsentwicklung.¹⁰ In den heutigen Gesetzestexten und in der Praxis kommt dieser ehrgeizige Ansatz bisher nur zum Teil und uneinheitlich zum Tragen.

Die Verankerung und Umsetzung der beiden Konzepte bietet den Vorteil, dass die Themen sektorübergreifend statt in Silos getrennt voneinander behandelt werden. Sie erfordert einen integrativen und koordinierten Ansatz auf politischer Ebene. Ein Bewusstsein für die Verflechtung von Gesundheit, Umwelt und Tiergesundheit sollte in politischen Entscheidungsgremien gefördert werden und muss sich vor allem in den politischen Strukturen umsetzen lassen. Die SAMW hat das Konzept «Gesundheit in allen Politikbereichen» in ihrem Positionspapier von 2022 übrigens auf die Umwelt erweitert: «Health and Sustainability in all Policies».¹¹

Wirksame Steuerung als Bedingung

Die präsentierten Konzepte können nur über eine neu gestaltete, wirksame Steuerung umgesetzt werden, die sich zwar auf alle Akteure stützt, jedoch die Bundeskompetenzen stärkt. Dies bedingt eine neue Umsetzung von **Föderalismus**. Der Föderalismus ist Teil der DNA der Schweiz. Er ermöglicht Einheit in der Vielfalt. Im Gesundheitsbereich bringt er jedoch diverse Nachteile mit sich: ein stark fragmentiertes System, kleinteilige Kompetenzen, unklare Verantwortungsbereiche, Rollenkumulierungen, eine Vervielfachung der interkantonalen Konkordate sowie Unterschiede bei der Finanzierung. Wenn die gleichen Probleme von 26 Kantonsverwaltungen behandelt und auf 26 verschiedene Weisen gelöst werden, schadet dies einer wirksamen Kontrolle, erschwert den Kostenvergleich und verhindert Einsparungen dank Grösse.¹²

Aufgrund dieser Schwächen ist die Organisation des Systems besonders komplex und für eine Steuerung und Weiterentwicklung wenig förderlich.¹³ Die im Anschluss an die Covid-19-Krise angestellten Überlegungen, deren Ergebnisse im Februar 2024 veröffentlicht wurden¹⁴, müssen auf die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zur Steuerung des Gesundheitssystems ausserhalb von Krisenzeiten ausgedehnt werden.

Inhalt und Mehrwert eines Bundesgesetzes über die Gesundheit

Die SAMW befürwortet eine Teilrevision der Bundesverfassung mit Einführung einer neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes und anschliessender Erarbeitung und Verabschiedung eines Bundesgesetzes über die Gesundheit, wie im Bericht von Unisanté erläutert.¹⁵ Die explizite Verankerung der Gesundheit in der Verfassung unterstreicht die Bedeutung, die der Staat der Förderung und dem Schutz der Gesundheit seiner Bevölkerung beimisst. Ein Bundesgesetz über die Gesundheit müsste wirksame Steuerungselemente beinhalten, wie sie das Leistungsmodell des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik definiert.¹⁶

¹⁰ World Health Organization (WHO): Promoting Health in All Policies and intersectoral action capacities. www.who.int/activities/promoting-health-in-all-policies-and-intersectoral-action-capacities

¹¹ SAMW (2022), S. 29.

¹² Crivelli L, Salari P. The impact of federalism on the healthcare system in terms of efficiency, equity, and cost containment: the case of Switzerland. *Dev Health Econ Public Policy*. 2014;12:155-78. doi: 10.1007/978-88-470-5480-6_7

¹³ Bericht Unisanté, S. 23.

¹⁴ Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. Oktober 2023. Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 2024. www.news.admin.ch/news/message/attachments/86163.pdf

¹⁵ Bericht Unisanté, S. 47-50.

¹⁶ Bericht Unisanté, S. 45-49.

- **Allgemeine Ziele:** Um den notwendigen Paradigmenwechsel auf eine solide konzeptuelle Grundlage zu stellen, definiert das Bundesgesetz über die Gesundheit allgemeine Ziele für das Gesundheitssystem, die auf dem «Triple-Aim»-Konzept aufbauen («Patient Experience», bessere Volksgesundheit, tiefere Pro-Kopf-Kosten). Die Ziele umfassen die Gesundheitsförderung, die Prävention, die Aufrechterhaltung der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben von der Geburt bis zum Tod¹⁷ sowie die eigentliche Gesundheitsversorgung. Für letztere gelten die Grundsätze Gleichheit, finanzielle Absicherung, Zugangsgerechtigkeit, Qualität und Effizienz.
- **Vision/Strategie:** Bund und Kantone verzichten auf deklaratorische oder unkoordinierte Strategien als Ausdruck eines überholten Verständnisses von Föderalismus. Sie erarbeiten periodisch eine gemeinsame, sektorübergreifende Gesundheitsstrategie im Sinne von «Health in all Policies», an die sie sich halten und zu deren Umsetzung und regelmässigen Evaluation sie sich formell verpflichten.
- **Gesetzgebung/Regulierung:** Die Behörden schaffen die notwendigen rechtlichen Instrumente. Im Bundesgesetz über die Gesundheit werden die Steuerung, Zuständigkeiten, Verantwortungsbereiche und die zur Erreichung der allgemeinen Ziele bereitgestellten Mittel geregelt. Dabei geht es insbesondere darum, die mit der Regulierung des Gesundheitssystems zusammenhängenden Elemente aus einzelnen Gesetzen, vor allem dem KVG herauszulösen, und beim Thema Gesundheit langfristig einen transversalen, systematischen und in sich schlüssigen Ansatz in der Gesetzgebung zu entwickeln.
- **Beteiligung der Stakeholder:** Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz weit zurück im Einbezug der Patientinnen und Patienten und der Versicherten in Fragen der Steuerung des Gesundheitssystems. Diese Gruppen sollten über geeignete Instrumente einbezogen werden.
- **Informations- und Analysesystem:** Die datengestützte Steuerung des Gesundheitssystems ist zurzeit lückenhaft: eine Gesamtstrategie für den Umgang mit Gesundheitsdaten fehlt, die Daten sind verteilt in Silos und schwer zugänglich etc. Um die Dynamik der Gesundheit von Bevölkerungsgruppen besser zu erfassen, die Leistung eines Gesundheitssystems zu bewerten und seine Qualität zu messen, evidenzbasierte politische Massnahmen zu treffen und die Gesundheitsdienste zu erforschen, müssen leistungsfähige Instrumente mit standardisierten Daten geschaffen werden.

Diese fünf Grundpfeiler sind notwendig, damit sich langfristig in allen Politikbereichen ein staatliches Handeln etablieren kann, das sich am «One Health»-Ansatz orientiert. Dies ist angesichts der Herausforderungen, mit denen sich unsere Gesellschaft konfrontiert sieht, entscheidend: alternde Bevölkerung, Klimawandel, Fachkräftemangel, aber auch technologische Innovationen und datengestützte Möglichkeiten oder veränderte Akzentsetzungen im Rollenverständnis von Patientinnen und Patienten und Gesundheitsfachpersonen (z. B. Autonomieprinzip und «shared decision making»). All das verlangt nach umfassenden Betrachtungsweisen, nach einer wirksamen Umsetzung von Föderalismus, landesweiten Strategien und verstärkter nationaler Koordination.

Rechtliche Verankerung

Wenn bei allem staatlichen Handeln das Wohlbefinden und damit auch die Gesundheit der Bevölkerung – als übergeordnetes Ziel – angesehen wird, stellt sich vor der Frage eines Bundesgesetzes über die Gesundheit zwangsläufig die Frage der verfassungsmässigen Verankerung. Die rechtliche Analyse von Prof. Mélanie Levy zeigt auf, wie fragmentarisch Gesundheit heute in verschiedenen Verfassungsartikeln behandelt wird und dass ein eigentlicher

¹⁷ Salvador-Carulla L, Garcia-Gutierrez C. The WHO construct of health-related functioning (HrF) and its implications for health policy. BMC Public Health 2011, 11(Suppl 4):S9. www.biomedcentral.com/1471-2458/11/S4/S9

Artikel zur Gesundheit oder eine programmatische Norm wie «One Health» in der Verfassung fehlen. Sie zeigt exemplarisch, wie der Gesundheitsbegriff in den gesetzlichen Grundlagen verstanden wird, und enthält eine wissenschaftliche Einschätzung der rechtlichen Machbarkeit eines Bundesgesetzes über die Gesundheit sowie der aus rechtlicher Sicht denkbaren Optionen.¹⁸

Textvorschlag für einen Verfassungsartikel

Damit ein Bundesgesetz über die Gesundheit einen angemessenen Stellenwert erhält, könnte die explizite Verankerung der Gesundheit in der Verfassung die Bedeutung unterstreichen, die der Staat der Förderung und dem Schutz der Gesundheit seiner Bevölkerung beimisst. Eine solche Verankerung in der Bundesverfassung könnte sich am folgenden Wortlaut orientieren.¹⁹

Art. 116a Gesundheitspolitik

- ¹ Bund und Kantone anerkennen die wechselseitige Abhängigkeit der Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt und verpflichten sich, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen die Gesundheit auf Basis eines integrierten Ansatzes zu fördern.
- ² Der Bund legt die Grundsätze der Gesundheitspolitik fest und koordiniert die Bemühungen der Kantone. Ziel ist es, die Gesundheit der Bevölkerung zu fördern, um einen hohen Gesundheitsschutz für alle zu gewährleisten.
- ³ Der Bund fördert ein gerechtes, nachhaltiges und effizientes Gesundheitssystem. Er regelt das Sammeln und die Nutzung von Daten zur Steuerung des Gesundheitssystems.

Fazit

In ihren bisherigen Arbeiten zur nachhaltigen Entwicklung des Gesundheitssystems hat sich die SAMW mehrfach für die Schaffung eines Bundesgesetzes über die Gesundheit ausgesprochen. Sie kommt heute zum Schluss, dass vorgelagert und prioritär ein Verfassungsartikel zur Gesundheit nötig ist. Damit könnte die Grundlage für ein neues Verständnis von Gesundheit im Sinne von «One Health» geschaffen werden.

Die SAMW ist sich bewusst, dass eine Verankerung in der Bundesverfassung Zeit braucht und nicht von der Verantwortung entbindet, parallel dazu sektorspezifische Probleme zu lösen: Organisation der Grundversorgung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Gesundheitsfachleute, Stellenwert der neuen Gesundheitsberufe, Tarifgestaltung, Stärkung der Gesundheitskompetenz der Bevölkerung. Diese sektorspezifischen Massnahmen sollten jedoch in den angestrebten übergeordneten Rahmen eingebettet werden.

Mit dem wissenschaftlichen Bericht von Unisanté und der vorliegenden Stellungnahme will die SAMW die Diskussion anstossen und ist bereit, sich mit Blick auf die genannten Ziele zu engagieren.

Diese Stellungnahme wurde vom Vorstand der SAMW an seiner Sitzung vom 18. März 2024 genehmigt.

¹⁸ Bericht Unisanté, S. 55-82.

¹⁹ Vorschlag von Prof. Olivier Guillod, SAMW-Senatsmitglied und Prof. Mélanie Levy, Co-Leiterin des Institut de droit de la santé, Université de Neuchâtel, erarbeitet.

Mitglieder der Arbeitsgruppe, die die Stellungnahme erarbeitet hat

Prof. Henri Bounameaux, Präsident der SAMW

Valérie Clerc, Generalsekretärin der SAMW

Prof. Luca Crivelli, Mitglied des Vorstands der SAMW

Franziska Egli, Kommunikationsverantwortliche der SAMW

Prof. Manuela Eicher, Mitglied des Vorstands der SAMW

Dr. Stefan Essig, Arzt und Forscher mit Fachgebiet Gesundheitsversorgung, Universität Luzern

Prof. Olivier Guillod, Mitglied des Senats der SAMW

Dr. Thomas Heiniger, ehemaliger Vorsteher der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich

Prof. Paul Hoff, Mitglied des Vorstands der SAMW

Prof. Stéphanie Monod, Unisanté (Gast)

Daniel Scheidegger, Mitglied des Senats der SAMW