



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

25. Juni 2008

Erläuternder Bericht
zum Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für
Prävention und Gesundheitsförderung

Übersicht

Ausgangslage

In diesem Bericht wird das neue Gesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung (Institut) erläutert. Es regelt die Organisation des Instituts sowie die Steuerung und Aufsicht durch den Bund. Das Gesetz ist als reiner Organisationserlass ausgestaltet. Die Aufgaben des Instituts, die Vorgaben für die Gewährung von Beiträgen und die Kompetenzabgrenzungen zu den übrigen Verwaltungseinheiten des Bundes werden im neuen Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz) geregelt.¹

Organisation des Instituts

Der vorliegende Vorentwurf hat zum Ziel, eine dezentrale Verwaltungseinheit des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen, die den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundesrates entspricht. Zum Organisationsrecht gehören die Steuerung und Aufsicht durch den Bund.

Möglichkeit des Übergangs der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz in das Institut

Die nach geltendem Recht gestützt auf Artikel 19 Krankenversicherungsgesetz von Kantonen und Versicherern gegründete Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz soll in das neue Institut überführt werden. Der Stiftungsrat von Gesundheitsförderung Schweiz hat sich am 14. März 2008 im Grundsatz für eine Überführung ausgesprochen. Die genauen Modalitäten der Vermögensübertragung werden in einem Übergangsvertrag gemäss den Rahmenbedingungen des Fusionsgesetzes festzulegen sein.

¹ Es ist vorgesehen, die beiden Erlasse nach der Vernehmlassung in einem Gesetz zusammenzuführen.

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Organisationen der Prävention und Gesundheitsförderung

Im Bereich der *Verhütung und Früherkennung von Krankheiten und der Gesundheitsförderung* ist die Koordination und Zusammenarbeit aufgrund der geteilten Zuständigkeit von Bund und Kantonen komplex (siehe dazu auch Ziffer 1.1.2 des Erläuternden Berichts über ein neues Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung).

Auf Bundesebene sind zwei Akteure in der Prävention und Früherkennung von nichtübertragbaren Krankheiten und in der Gesundheitsförderung besonders aktiv: das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und die privatrechtliche Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz. Neben diesen beiden Akteuren gibt es drei weitere Bundesstellen, die sich jeweils einem spezifischen Thema innerhalb der Prävention von nichtübertragbaren Krankheiten widmen: das Bundesamt für Sport BASPO (Bewegungsförderung), die Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV (Alkoholprävention) sowie der Tabakpräventionsfonds.

Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Das BAG hat 1983 zum ersten Mal eine Stelle für die Koordination der Alkohol-, Drogen- und Tabakprävention geschaffen. Es hat die Aufgabe, die Gesundheit im Sinne eines umfassenden körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens zu schützen und zu fördern sowie die Bevölkerung und die im Gesundheitsbereich tätigen Kreise mit den nötigen Informationen über Fragen der Gesundheit und der gesundheitlichen Entwicklung zu versorgen.² Es ist federführend bei der Gesetzgebung und Aufsicht im Hinblick auf die Überwachung und Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten, namentlich auch hinsichtlich der Prävention von Suchtkrankheiten.

Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz

Im Jahr 1989 wurde auf Initiative des Kantons Waadt die «Schweizerische Stiftung für Gesundheitsförderung» von Bund und Kantonen gemeinsam gegründet. Sie wirkte bis 1997 als kleine interkantonale Agentur mit einem Jahresbudget von ca. 1,2 Millionen Franken. Diese Mittel erlaubten es, eine Geschäftsstelle zur Sammlung und Koordination von Informationen über Gesundheitsförderungsmassnahmen einzurichten. Auf den 1. Januar 1996, nach Inkrafttreten der Artikel 19 und 20 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994³ über die Krankenversicherung (KVG) übernahmen die im KVG mit der Schaffung der vorgesehenen Institution beauftragten Versicherer und Kantone die formellen Strukturen der bestehenden Stiftung für Gesundheitsförderung und passten sie den neuen gesetzlichen Anforderungen an.

² Vgl. Artikel 9 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern (SR 172.212.1)

³ SR 832.10

Die wichtigste Neuerung war, dass die Stiftung nun als weiterhin privatrechtliche Organisation über einen bundesgesetzlichen Auftrag unter der Aufsicht des Bundes verfügte, mit einem vom Eidgenössischen Departement des Inneren (EDI) gewählten Führungsorgan (Stiftungsrat).

Die in Anlehnung an Artikel 19 KVG neu «Stiftung 19» genannte Institution nahm ihre Tätigkeit am 1. Januar 1998 auf. Der Hauptauftrag besteht darin, Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und zur Verhütung von Krankheiten anzuregen, zu koordinieren und zu evaluieren (Art. 19 Abs. 2 KVG). Finanziert wird sie durch die nach Artikel 20 KVG vorgesehene Abgabe in Höhe von 2,40 Franken pro obligatorisch versicherte Person (Zuschlag auf der KVG-Prämie). Nach einer Reorganisation im Jahr 2002 nennt sich die Stiftung seit 2003 «Gesundheitsförderung Schweiz».

Zur Überprüfung ihres Vorgehens, insbesondere bei der Vergabe von Mitteln, der Unterstützung von Projekten und der Wirkung und des Nutzens ihrer Aktivitäten wurde die Stiftung durch die Beraterfirma PricewaterhouseCoopers im Herbst 2004 im Auftrag des EDI umfassend evaluiert. Gestützt auf den Evaluationsbericht vom 22. April 2005 und den darin enthaltenen Empfehlungen leitete die Stiftung in folgenden Punkten Änderungsmassnahmen ein:

- *Strategieentwicklung:* Die langfristige Strategie der Stiftung mit Horizont 2018 wurde am 19. Januar 2006 vom Stiftungsrat verabschiedet. Die Strategie fokussiert einerseits auf das übergeordnete Ziel «Gesundheitsförderung und Prävention stärken» und andererseits auf die beiden inhaltlichen Schwerpunkte «Gesundes Körpergewicht» und «Psychische Gesundheit – Stress».
- *Verbesserung des Wirkungsmanagements:* Eine Analyse der internen Situation in der Geschäftsstelle ergab verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten, die umgesetzt wurden.
- *Zusammenarbeit mit den Bundesstellen:* Mit der im Februar 2005 beschlossenen formalisierten und strukturierten Zusammenarbeit zwischen der Stiftung und dem BAG konnte eine kontinuierliche und kohärente Zusammenarbeit der beiden Institutionen und damit eine effektivere Mittelverwendung sichergestellt werden. Zudem fanden regelmässig Treffen mit anderen betroffenen Bundesämtern wie dem BASPO oder dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sowie einmal jährlich ein Treffen zwischen einer Vertretung des Stiftungsrates und dem Vorsteher des EDI statt.

Weitere Bundesstellen

Das *Bundesamt für Sport (BASPO)*⁴ hat im Bereich der Gesundheitsförderung vor allem Projekte zum Thema Bewegungsförderung entwickelt. Damit wird ein zweifaches Ziel angestrebt: Zum einen sollen sportlich Aktiven ebenso wie weniger Aktiven günstige Bedingungen für die Ausübung ihrer Aktivitäten geboten werden. Zum andern sollen inaktive Menschen ermuntert werden, sich zu bewegen.

Die *Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)*⁵ unterstützt gemäss Artikel 43a des Alkoholgesetzes⁶ Organisationen, die Prävention betreiben, den Alkoholmissbrauch

bekämpfen und in der Forschung tätig sind (Art. 43a des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932, AlkG), unter anderem die «Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme» (SFA) und Radix.

Im Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung vom 21. März 1969⁷ ist in Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c festgelegt, dass der *Tabakpräventionsfonds* von einer Präventionsorganisation unter Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit und in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport verwaltet werden soll. Im Rahmen der Erarbeitung der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds vom 5. März 2004 (TPFV)⁸ wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung des Tabakpräventionsfonds begutachtet. Die Abklärungen ergaben, dass es im Rahmen der geltenden Gesetzesgrundlage zwei rechtlich zulässige und betriebswirtschaftlich sinnvolle Organisationsformen gibt:

- a. eine privatwirtschaftliche Stiftung;
- b. eine administrativ dem BAG angegliederte Fachstelle.

Beide Varianten wurden einer vertieften rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung unterzogen. Aufgrund dieser Analysen gab der Bundesrat einer verwaltungsinternen Lösung in der Form einer Fachstelle im BAG unter Aufsicht des EDI den Vorzug. Die Finanzaufsicht wird von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) nach dem Finanzkontrollgesetz wahrgenommen. Die Aktiven des Fonds werden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung separat verwaltet.⁹ Diese rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen wurden getroffen, um die Autonomie des Fonds zu gewährleisten, trotz seiner Ansiedlung im BAG.

Als Vorteile wurden insbesondere die rasche Umsetzbarkeit, der kleine Verwaltungsaufwand und die einfache Koordination mit dem nationalen Programm zur Tabakprävention gewertet. Bei der Variantenwahl wurde zudem in Betracht gezogen, dass die gewählte Ausgestaltung der Präventionsorganisation keinen definitiven Charakter hat.

1.1.2 Anlass für Neuregelung

Am 28. September 2007 hat der Bundesrat das EDI beauftragt, im Rahmen der Erarbeitung neuer gesetzlicher Grundlagen zur Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung eine Vereinfachung und Neugestaltung der Präventionsstrukturen vorzuschlagen (siehe Ziffer 1.1.7 des erläuternden Berichts über ein neues Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung). Zur Optimierung des Einsatzes der finanziellen Mittel sollen die Verwaltung der Tabakpräventionsabgabe (erhoben gemäss Art. 28 Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung) wie auch die Verwaltung und der Verwendungszweck des gemäss Art. 20 KVG erhobenen Zuschlags auf der KVG-Prämie neu ausgestaltet werden. Zudem sollte die Steuerung

⁴ Vgl. auch Art. 15 der Organisationsverordnung für das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS, SR 172.214.1).

⁵ Vgl. zu den Zielen der EAV Art. 25 der Organisationsverordnung für das Eidg. Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1).

⁶ SR 680

⁷ SR 641.31

⁸ SR 641.316

⁹ Art. 60 - 62 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0).

der entsprechenden Organisationen unter Berücksichtigung der Corporate-Governance-Grundsätze des Bundesrates einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

Der Vorentwurf (VE) zum neuen Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, PräVG) verlangt in Artikel 10 unter anderen, dass der Bund Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Kantone oder Dritter erbringt. Zudem sieht es in den Schlussbestimmungen vor, dass die Verwaltung des Prämienzuschlages nach Artikel 20 KVG nicht mehr durch die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz vorgenommen werden soll, sondern durch eine Verwaltungseinheit des Bundes, um die Vorgaben der Corporate-Governance-Grundsätze zu erfüllen. Diese Verwaltungseinheit soll zusätzlich auch die Verwaltung der Einnahmen aus der Tabakpräventionsabgabe übernehmen.

Unter diesen Rahmenbedingungen wurden während der Erarbeitung der neuen Präventionsgesetzgebung verschiedene Varianten geprüft, wie diese neuen Bundesaufgaben wahrgenommen und durch welche Verwaltungseinheit künftig die Einnahmen aus den Präventionsabgaben (Tabakpräventionsabgabe und Zuschlag auf der KVG-Prämie) verwalten werden sollten.

1.1.3 Defizite in der Steuerung

Die heutigen Modalitäten der Steuerung und Verwendung der Präventionsabgaben – insbesondere der Tabakpräventionsabgabe und des Zuschlags auf der KVG-Prämie – müssen in Bezug auf die Optimierung des Mitteleinsatzes als ungenügend bezeichnet werden. Auch die Abgrenzungen zwischen Aufsicht (politisch-rechtliche Kontrolle), Mittelvergabe und Umsetzung sind oft nicht durchschaubar.

Die Aufsicht über die Tätigkeit der *Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz* übt das EDI aus. Budget, Rechnung und Rechenschaftsbericht sind dem BAG zur Genehmigung vorzulegen (Art. 20 Abs. 3 KVG). Im Rahmen der Aufsicht gegenüber einer Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung kann der Bund aber ohne eine besondere gesetzliche Grundlage nicht an der Stelle dieser Organisation deren Gesamtstrategie festlegen.¹⁰ Es liegt vielmehr an den Stiftungsorganen selbst, die strategische Ausrichtung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu definieren. Damit besteht auf Seite des Bundes ein massives Defizit an Steuerungsmöglichkeiten.

Organisation und Rechtsform des *Tabakpräventionsfonds* mussten drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Tabakpräventionsfondsverordnung evaluiert und gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation allenfalls angepasst werden (Art. 14 Abs. 2 TPFV). Diese Evaluation wurde am 27. November 2007 mit dem Schlussbericht «Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds»¹¹ abgeschlossen. Zentrales Fazit des Evaluationsberichts war, dass der Tabakpräventionsfonds eine strategische Grundlage und strategische Führung benötige und eine definitive Implementierung anzustreben sei. Neben den beiden Optionen «Status Quo» und «StraTabak» wurde in der Handlungsoption «Neue Trägerschaft» erwogen, eine neue Trägerschaft zu gründen, die den Fonds sowohl strategisch führt wie auch operativ verwaltet. Schliesslich wurde mit der Handlungsoption «Warten auf das Präventionsgesetz» geprüft, ob erst nach

¹⁰ Vgl. Antworten des Bundesrates auf die Interpellation 06.3376 und Postulat 05.3474

¹¹ Veröffentlicht in (erfolgt noch).

Inkrafttreten des neuen Präventionsgesetzes eine strukturelle Reorganisation des Tabakpräventionsfonds initiiert werden solle.

Der Entscheid des Bundesrates ist für Mai 2008 vorgesehen und somit zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Berichtes noch nicht bekannt.

1.1.4 Anpassung der Organisation an die Corporate-Governance-Leitsätze des Bundesrates

Für die Steuerung verselbständigter Einheiten wurden vom Bundesrat insgesamt 28 Leitsätze verabschiedet.¹² Die für die weiteren Überlegungen zentralen Leitsätze werden nachfolgend kurz dargestellt – weitere Details sind dem entsprechenden Bericht des Bundesrates sowie dem erläuternden Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu entnehmen.¹³

- Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. [...] (1. Leitsatz)
- Verselbständigte Einheiten verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen. (2. Leitsatz)
- Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung. (13. Leitsatz)
- Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken. (15. Leitsatz)
- Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. [...] (16. Leitsatz)
- Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates. [...] Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat bei Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen. (17. Leitsatz)

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die verselbständigten Einheiten überwacht das Parlament den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Bundes. Für die Gestaltung der Oberaufsicht ist das Parlament zuständig, so dass hierzu keine Leitsätze formuliert wurden.

¹² Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 (BBl 2006 8233).

¹³ Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 – einsehbar unter: www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/eignerpolitik/Bericht_EFV_d.pdf

1.1.5 Internationales Umfeld

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Deutschland)

Die 1967 gegründete Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) verfolgt als Fachbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit auf Bundesebene das Ziel, Gesundheitsrisiken vorzubeugen und gesundheitsfördernde Lebensweisen zu unterstützen.¹⁴ Die BZgA ist Trägerin vieler Gesundheitsförderungs- und Präventionsprojekte und unterstützt darüber hinaus zahlreiche Institutionen in der Durchführung eigener Projekte. Sie nimmt dabei folgende Aufgaben wahr:

- Erarbeitung von Grundsätzen und Richtlinien für Inhalte und Methoden der praktischen Gesundheitserziehung;
- Aus- und Fortbildung der auf dem Gebiet der Gesundheitserziehung und -aufklärung tätigen Personen;
- Koordination und Förderung der gesundheitlichen Aufklärung und der Gesundheitserziehung im Bundesgebiet;
- Zusammenarbeit mit dem Ausland.

Fonds Gesundes Österreich

1998 wurde der Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) als bundesweite Kontakt- und Förderstelle für Gesundheitsförderung und Prävention auf der Basis des Gesundheitsförderungsgesetzes gegründet.¹⁵ Er unterstützt in der Gesundheitsförderung praxisorientierte und wissenschaftliche Projekte, den Aufbau von Strukturen, sowie die Fortbildung und Vernetzung. Dazu kommen andere wichtige Aufgaben: Durch Information, Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit soll das Bewusstsein möglichst vieler Menschen zu Gesundheitsförderung und Prävention gestärkt werden. Als zentrale Institution in Sachen Gesundheitsförderung unterstützt der FGÖ auch die Aktivitäten der vielfältigen österreichischen Selbsthilfe-Szene.

Seit dem 1. August 2006 ist der Fonds neben dem Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen und dem Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen einer von drei Geschäftsbereichen der Gesundheit Österreich GmbH. Als Gremien wurden ein Kuratorium, ein Fachbeirat und eine Geschäftsstelle eingerichtet.

Europäische Kommission: Exekutivagentur zur Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms im Bereich der öffentlichen Gesundheit

Am 1. Januar 2005 wurde basierend auf dem Entscheid der Europäischen Kommission vom 15. Dezember 2004 (2004/858/EG) die «Exekutivagentur für das Aktionsprogramm im Bereich der öffentlichen Gesundheit» (Exekutivagentur für das Gesundheitsprogramm oder Public Health Executive Agency, PHEA) für einen Zeitraum von 6 Jahren mit dem Auftrag eingerichtet, das mehrjährige «Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit 2003-2008 (Public-Health-Programm, PHP)» zu verwalten (siehe dazu auch Ziffer 1.5.2 des Erläuternden Berichts über ein neues Bundesgesetz über Prävention und

¹⁴ Vgl. dazu S. Weinbrenner et al. (Hrsg.), 2006, Länderbericht Deutschland, in: Gesundheitsförderung im europäischen Vergleich, 54.

¹⁵ Vgl. dazu S. Weinbrenner et al. (Hrsg.), 2006, Länderbericht Österreich, in: Gesundheitsförderung im europäischen Vergleich, 99 ff..

Gesundheitsförderung). Ziel dieses Programms ist es, die Gesundheit der Menschen in der Europäischen Union zu erhalten oder zu verbessern. Die PHEA hat ihren Sitz in Luxemburg und beschäftigt ungefähr 30 Personen. Sie soll durch mehr Flexibilität eine Effizienzsteigerung bei der Durchführung der Gemeinschaftsprogramme im Bereich der öffentlichen Gesundheit ermöglichen und ist insgesamt verantwortlich für die Durchführung des PHP. Zu den Aufgaben der Agentur gehören:

- das Management der Projekte, die im Rahmen des Programms finanziert werden;
- die Verbreitung von Wissen und empfehlenswerten Arbeitsmethoden, die sich aus den Projekten ergeben;
- die logistische, wissenschaftliche und technische Unterstützung bei Tagungen und Konferenzen;
- die Förderung von Austausch und Koordination zwischen allen Beteiligten und mit anderen Behörden der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.

1.1.6 Geprüfte Varianten

Im Rahmen der Arbeiten am VE PräVG wurden am 27. und 28. Februar 2008 Hearings mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone bzw. der vom Präventionsgesetz betroffenen interessierten Kreise und Organisationen durchgeführt. Anlässlich dieser Hearings wurden bezüglich der Regelung der organisatorischen Zuständigkeit für die Erbringung der Unterstützungsmassnahmen nach Artikel 10 VE PräVG die folgenden Varianten zur Diskussion gestellt:

- *Variante 1: Schaffung eines «Schweizerischen Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung»:* Um die Kantone sowie die privaten Präventions- und Gesundheitsorganisationen bei der Konzeption und Durchführung von Präventions- und Gesundheitsförderungsmassnahmen zu unterstützen, wird eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit der Bezeichnung «Schweizerisches Institut für Prävention und Gesundheitsförderung» (Institut) im Besitz des Bundes geschaffen.

Optional: Die gemäss Art. 19 KVG von den Versicherern und den Kantonen getragene Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz» soll gemäss Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003¹⁶ in das neue Institut überführt werden, sofern die Stiftungsorgane damit einverstanden sind.

- *Variante 2: Übertragung der Aufgaben an Private (basierend auf der Subventionsgesetzgebung):* Basierend auf der bundesrätlichen Strategie nach Artikel 5 VE PräVG wird die Erbringung der Dienst- und Unterstützungsleistungen auf der Grundlage mehrjähriger Leistungsaufträge an eine oder mehrere private Präventions- und Gesundheitsförderungsorganisationen übertragen.

Sowohl eine Mehrheit der Kantonsvertreterinnen und -vertreter als auch eine Mehrheit der Vertreterinnen und Vertreter der übrigen betroffenen Organisationen und Institutionen sprach sich im Rahmen der Hearings für die Variante 1, d.h. für die Schaffung eines Instituts auf Bundesebene, aus.

Der Stiftungsrat von Gesundheitsförderung Schweiz hat sich am 14. März 2008 im Grundsatz dazu bereit erklärt, *«die gleichen Aufgaben auch als öffentlich-rechtliche Stiftung zu übernehmen»*. Im Einzelnen hat sich der Stiftungsrat indessen noch nicht zum VE des Institutsgesetzes und zu den Modalitäten einer allfälligen Überführung der privatrechtlichen Stiftung in das neue Institut geäußert.

Geprüft wurde schliesslich auch, ob es sich beim Institut um eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder um eine öffentlich-rechtliche Stiftung handeln soll. Im öffentlichen Recht ist die Anstalt die am meisten gewählte Organisationsform und sie ist auch diejenige, die nach den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundesrates in einem solchen Fall vorzuziehen ist. Selbständige öffentlich-rechtliche Stiftungen weisen allerdings eine sehr grosse Ähnlichkeit zu den selbständigen Anstalten auf. Sie haben ebenfalls eine eigene Rechtspersönlichkeit und dienen der Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Charakteristisch ist bei der Stiftung das rechtlich verselbständigte Zweck- oder Sondervermögen, das im Sinne des Stiftungszweckes zu Gunsten der Leistungsempfänger eingesetzt wird. Gemäss VE PräVG entspricht bei der neu zu regelnden dezentralen Verwaltungseinheit die Verwaltung der Präventionsabgaben (Tabakpräventionsabgabe und Zuschlag auf der KVG-Prämie) nur einem Teil ihrer Aufgaben, so dass dieses essentielle Element für die Wahl der Rechtsform einer Stiftung nicht umfassend erfüllt ist.

1.2 Hauptpunkte der neuen Regelung

Organisationserlass: Im vorliegenden reinen Organisationserlass legt der Bund die Organisationsstruktur einer verselbständigten Einheit fest. Die Aufgaben des Instituts, die Vorgaben für die Gewährung von Beiträgen und die Kompetenzabgrenzungen zu den übrigen Verwaltungseinheiten des Bundes werden im neuen Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung geregelt.

Dezentrale Verwaltungseinheit: Bei den Unterstützungsmassnahmen nach Artikel 10 VE PräVG handelt es sich um Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Der freie Wettbewerb ist durch Marktversagen oder gesetzliche Bestimmung eingeschränkt. Dennoch werden hier Leistungen erbracht, die in einer gewissen Konkurrenz zu Leistungen anderer Anbieter stehen. Die mit der Erfüllung dieser Aufgaben betrauten Einheiten müssen deshalb als selbständige Einheit mit einem eigenen Renommee auftreten können, um von ihren Kunden auch als solche wahrgenommen zu werden (Sichtbarkeit). Unter den Aufgaben mit Auslagerungseignung bedarf dieser Aufgabentyp der engsten politischen Steuerung, da einerseits die Gesetzgebung in der Regel bewusst Ermessensspielräume offen lässt und sich andererseits die Mehrheit dieser Aufgaben nur mit öffentlichen Geldern erfüllen lässt. Hinzu kommt, dass diese Leistungen teilweise hoheitlichen Charakter haben und nur beschränkt durch den Markt gesteuert werden.

Die Qualifikation einer Einheit als solche, die «Dienstleistungen mit Monopolcharakter» erbringt, ist nur dann gerechtfertigt, wenn aufgrund ihrer spezifischen Bedürfnisse (z.B. Ressourcen oder Sichtbarkeit) mit einer Auslagerung eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung zu erwarten ist.¹⁷ Dies trifft für das neu zu schaffende Institut zu. Der Aufgabentypologie entsprechend kann das Institut sog.

¹⁷ Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 (BBl 2006 8361).

Ministerialaufgaben, beispielsweise Aufgaben im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Gesetzgebung, hingegen nicht bzw. nur beschränkt übernehmen. Solche Tätigkeiten sind den Verwaltungseinheiten der Zentralverwaltung vorbehalten.

Rechtsform: Bei der Rechtsform der verselbständigten Einheit wurde eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gewählt. Die Ausgestaltung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes wird auf Gesetzesebene unter Berücksichtigung der Corporate-Governance-Leitsätze im Einzelnen festgelegt. Der Bund kann damit seinen spezifischen Einfluss- und Informationsbedürfnissen Rechnung tragen, die sich insbesondere aus seiner Rolle als Garant für die Aufgabenerfüllung ergeben. Eine selbständige Anstalt untersteht nicht dem Finanzhaushaltgesetz¹⁸, da sie eine eigene Rechnung führt. Sie ist in der Regel steuerbefreit und nicht konkursfähig. Als staatliche Unternehmung geniesst die selbständige Anstalt politisch in der Regel eine breitere Akzeptanz als ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen, da sie organisatorisch leichter dem Bund als Träger zuzuordnen ist. Auch bleibt die Möglichkeit der demokratisch-politischen Einflussnahme gewahrt.

Bund als Eigner: Mit den im Gesetz verankerten strategischen Zielen übt der Bundesrat in seiner Rolle als Eigner ergänzend zur (Fach-)Gesetzgebung Einfluss auf die verselbständigte Einheit aus. Die strategischen Ziele ermöglichen dem Bundesrat, gezielt auf unternehmensbezogene und/oder aufgabenbezogene Aspekte (z.B. Entwicklung neuer Aufgabenschwerpunkte) der verselbständigten Einheit Einfluss zu nehmen. Gleichzeitig verfolgt der Bund auch mit der Fachaufsicht das Ziel einer fachlich korrekten Aufgabenerfüllung. Zwischen diesen beiden Rollen besteht ein potentiell Spannungsverhältnis.

Steuerung mittels strategischer Ziele: Neben der Steuerung mittels Vorgaben durch das Präventionsgesetz und allenfalls andere gesetzliche Grundlagen soll die verselbständigte Verwaltungseinheit des Bundes über das Instrument der strategischen Ziele mittelfristig gesteuert werden. Der Bundesrat wird über die strategischen Ziele die Marschrichtung der Institutstätigkeiten festlegen. Er wird durch eine jährliche Berichterstattung und durch Wirkungsindikatoren die Einhaltung der Vorgaben überprüfen. Das Institut soll der Aufsicht des Bundesrates und der Oberaufsicht der eidgenössischen Räte unterstehen.

Anstellung des Personals: Die Anstellungsverhältnisse sind öffentlich-rechtlich und unterliegen umfassend der Bundespersonalgesetzgebung.

1.3 Finanzielle Situation des Instituts

Die finanzielle Situation des Instituts ist im erläuternden Bericht zum VE PräVG¹⁹ dargestellt, so dass an dieser Stelle auf weitergehende Ausführungen verzichtet werden kann.

¹⁸ vgl. Art. 2 Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR **611.0**) mit der Ausnahme des Art. 55 Abs. 1 Bst. c FHG.
¹⁹ Vgl. Ziffer 3.1 des erläuternden Berichts zum Vorentwurf Präventionsgesetz.

1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Im April 2005 erliess der Rat der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Richtlinien für die Corporate Governance von Staatsbetrieben.²⁰ Die Richtlinien sind nicht bindend. Da jedoch zu erwarten ist, dass die Richtlinien weltweit Beachtung finden werden, empfiehlt es sich, sie auch in der Schweiz umzusetzen. Der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates von September 2006 soll die Umsetzung der OECD-Richtlinien für die Bundesverwaltung sicherstellen. Die unterbreitete Vorlage entspricht den Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates und damit den OECD-Richtlinien für Staatsbetriebe.

Die Vorlage hat dagegen keine Berührungspunkte mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften (EG). Für die Zusammenarbeit mit der *Europäischen Exekutivagentur zur Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms im Bereich der öffentlichen Gesundheit* ist es keine Voraussetzung, dass auf nationaler Ebene eine rechtlich selbstständige Verwaltungseinheit auftritt.

1.5 Umsetzung

Das Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung ist als reiner Organisationserlass ausgestaltet. Die Geschäftsordnung des Instituts, welche gemäss Vorlage vom Institutsrat zu erlassen ist, wird die organisationsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes präzisieren. Im Weiteren wird der Bundesrat prüfen, ob er einzelne Aufsichtsaufgaben, die ihm die Vorlage zuweist, durch Verordnung an das EDI delegieren soll.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Das Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (05.3474) verlangt, dass der Bundesrat eine konsistente Gesamtstrategie für die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz vorlegt. Mit der unterbreiteten Vorlage wird dem Anliegen des Postulates Rechnung getragen, so dass der Vorstoss abgeschrieben werden kann.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Der Vorentwurf hat einzig die Festlegung der Organisation, der Aufgaben und der Finanzierung des Instituts zum Gegenstand. Es handelt sich in diesem Sinn um einen reinen Organisationserlass.

²⁰ Originaltitel englisch: OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

Art. 2 Rechtsform

In Artikel 2 wird festgehalten, dass das Institut eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist. Für die vorgesehenen Tätigkeiten des Instituts ist diese Rechtsform geeignet. Sie entspricht den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundesrates, die für verselbständigte Einheiten, welche Bundesaufgaben erfüllen, grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorsehen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes und eine öffentlich-rechtliche Stiftung des Bundes sich in ihrer Rechtsform in den wesentlichsten Merkmalen nicht unterscheiden. Entscheidend ist deshalb nicht die Bezeichnung der verselbstständigten Verwaltungseinheit, sondern ihre konkrete Ausgestaltung im jeweiligen Organisationserlass.

Der Sitz des Instituts ist gesetzlich nicht vorgegeben und kann im Organisationsreglement durch den Institutsrat bestimmt werden. Damit bleibt das Institut auch betriebswirtschaftlich flexibel.

Es ist vorgesehen, dass der Institutsrat das Institut im Handelsregister einträgt. In den Artikeln 106ff. Handelsregisterverordnung²¹ sind die Voraussetzungen und der Inhalt des Handelsregistereintrages bereits definiert. Auf eine Schaffung einer Spezialbestimmung wird deshalb verzichtet.

In Absatz 2 wird dem Institut Selbständigkeit in seiner Organisation und Betriebsführung im Rahmen des vorliegenden Gesetzes zugestanden. Es untersteht dabei nicht dem Finanzhaushaltsgesetz mit der Ausnahme, dass seine Rechnung in die konsolidierte Rechnung des Bundes einbezogen werden soll.²² Auf diese Weise kann der Bund seine Vermögens-, Finanz- und Ertragslage umfassend darstellen.

Art. 3 Ziele und Aufgaben

Die Zielbestimmung ist auf den Aufgabenkatalog des Instituts gemäss Präventionsgesetz abgestimmt. Die Kunden für die vom Institut erbrachten Leistungen sind primär die Kantone und die privaten Präventions- und Gesundheitsorganisationen. Weder Bundesrat und Parlament noch die Bevölkerung oder bestimmte Personengruppen gehören zum direkten Adressatenkreis des Instituts (Abs. 1).

Das Institut kann zudem auch die in den Bereichen Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung tätigen Bundesstellen fachlich unterstützen.

Um eine Gesamtsicht über alle Bundesaufgaben in den Bereichen Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung zu erhalten, wird vorgeschlagen, die Aufgaben des Institut und die Kompetenzabgrenzung zu den Aufgaben der zentralen Bundesverwaltung nicht im Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung, sondern im Präventionsgesetz zu verankern (Absatz 2). Weitere Aufgaben können Bund und Kantone dem Institut gegen Abgeltung übertragen (Absatz 3). Zu denken ist beispielsweise an die Umsetzung von nationalen Programmen und Teilen von nationalen Programmen nach Artikel 6 VE PräVG oder an Informations- und Dokumentationsaufgaben, die in anderen Bundesgesetzen (z.B. LMG, BetmG) vorgesehen sind. Die Entschädigung muss mindestens die Kosten des Instituts für die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgabe decken.

²¹ SR 221.411

²² Art. 55 Abs. 1 Bst. c FHG (SR 611.0).

Art. 4 Zusammenarbeit

Auf nationaler und kantonaler Ebene bestehen Organisationen, die heute bereits in Teilbereichen, in denen das Institut tätig werden soll, aktiv sind. Das Institut soll deshalb gesetzlich verpflichtet werden, die Zusammenarbeit mit diesen Institutionen und Organisationen zu pflegen. Besonders wichtig ist dabei eine gute Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium Obsan, den universitären Instituten für Sozial- und Präventivmedizin, der Swiss School of Public Health, den Fachhochschulen sowie den in den Bereichen Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung tätigen medizinischen und nichtmedizinischen Berufs- und Fachorganisationen.

Das Institut ist neben der Pflicht zur Zusammenarbeit auch berechtigt, zur Erfüllung einzelner Aufgaben Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts beizuziehen. Die Abgeltung solcher Leistungen durch Dritte richtet sich nach dem Subventionsgesetz²³.

2.2 2. Abschnitt: Organisation und Personal

Art. 5 Organe

In Artikel 5 werden die drei Organe des Instituts, nämlich der Institutsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle festgelegt. Diese Aufteilung entspricht weitgehend der üblichen Organbestellung bei verselbständigten Verwaltungseinheiten des Bundes. Die eigene Revisionsstelle ist eine Folge der rechnerischen Verselbständigung.

Art. 6 Zusammensetzung und Wahl des Institutsrates

Die Mitgliederzahl des Institutsrates ist auf neun fachkundige Mitglieder beschränkt (*Abs. 1*). Dies ist mit den Corporate-Governance-Leitsätzen konform, die eine Sitzzahl von 7 bis 9 Mitgliedern vorsehen. Das Anforderungsprofil der Mitglieder des Institutsrates hat der strategischen Ausrichtung zu entsprechen. Deshalb ist der Institutsrat mit Persönlichkeiten zu besetzen, die sowohl über Erfahrungen und Fachkunde im Gesundheitswesen wie auch im Management öffentlicher Verwaltungsorganisationen verfügen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Mitglieder ein fachlich breites Spektrum abdecken.

Absatz 2 bestimmt den Bundesrat als Wahlorgan und legt fest, dass dieser auch die Präsidentin oder den Präsidenten des Institutsrates bestimmt. Es obliegt ihm darauf zu achten, dass nur fachkundige Personen in den Institutsrat gewählt werden. Zusätzlich hat er auf eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter, der Amtssprachen, Regionen und Altersgruppen zu achten.

Die Amtsdauer wird auf vier Jahre festgelegt und die Möglichkeit einer ein- oder mehrmaligen Wiederwahl ist ausdrücklich vorgesehen.

In *Absatz 3* ist die Möglichkeit verankert, Mitglieder des Institutsrates auch während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abzurufen. Eine solche Abberufung kommt

²³ SR 616.1

namentlich in Frage, wenn ein Mitglied die Voraussetzungen für die Ausübung des Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwerere Pflichtverletzung begangen hat. Ebenfalls könnte eine solche Abberufung dann erfolgen, wenn es zu einem dauernden Interessenkonflikt des Mitgliedes kommt.

Gestützt auf die Corporate-Governance-Leitsätze (6. Leitsatz) darf von einem Mitglied eines Institutsrates erwarten werden, dass es die Interessen des Instituts wahrnimmt (*Abs. 4*). Der Institutsrat soll kein politisches Gremium sein und deshalb sollen seine Mitglieder nicht als instruierte Vertreter von Behörden oder Organisationen handeln. Kommt es im Einzelfall zu einem konkreten Interessenkonflikt, muss das Mitglied für das betreffende Geschäft in den Ausstand treten. Bei dauerhaften Interessenkonflikten sollte das Mitglied des Institutsrates von sich aus den Rücktritt erklären. Ansonsten verbleibt als ultima ratio die Möglichkeit, dass der Bundesrat das Mitglied des Institutsrats aus wichtigen Gründen abberuft (*vgl. Abs. 3*).

Art. 7 Aufgaben des Institutsrates

Nach *Absatz 1 Buchstabe a* obliegt dem Institutsrat die Verantwortung für die Umsetzung der vom Bundesrat nach Artikel 16 dieses Gesetzes festgelegten strategischen Ziele. Nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe e muss der Institutsrat dem Bundesrat jedes Jahr einen Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele vorlegen.

Absatz 1 Buchstabe b sieht vor, dass der Institutsrat ein Organisationsreglement und Bestimmungen über die Geschäftsführung erlässt. Darin legt er auch den Namen des Instituts fest, der von der im Gesetz verwendeten Bezeichnung abweichen kann. Diese Kompetenz zur Rechtsetzung über gewisse Institutsbelange konkretisiert die in Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes verankerte Selbständigkeit des Instituts. Die Rechtssetzungskompetenz des Institutsrates ist begrenzt durch den im Gesetz festgelegten Rahmen. Sie umfasst namentlich Fragen der Geschäftsführung sowie die Abgrenzung und Konkretisierung der Kompetenzen des Institutsrates und der Geschäftsleitung.

Der Institutsrat verabschiedet das Arbeitsprogramm, die Mittelfristplanung und das Budget. Er erstellt den Geschäftsbericht und unterbreitet ihn vor der Veröffentlichung dem Bundesrat zur Genehmigung. Der Bundesrat kann die Genehmigung verweigern, wenn er mit grundlegenden Punkten der Berichterstattung nicht einverstanden ist. Der Inhalt des Geschäftsberichtes richtet sich sinngemäss nach dem Obligationenrecht (Art. 662 OR²⁴). Der Geschäftsbericht enthält Angaben zur Praxis des abgelaufenen Geschäftsjahres. Damit kommt ihm der Charakter eines Rechenschaftsberichts zu. Zusätzlich bilden statistische Angaben sowie die Jahresrechnung Bestandteile des Geschäftsberichts.

Im Weiteren wählt der Institutsrat die Direktorin oder den Direktor sowie die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung. Die Wahl der Direktorin oder des Direktors sowie eine allfällige Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch den Institutsrat erfolgt unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat. Das Genehmigungsrecht des Bundesrates für die Wahl der Direktorin oder des Direktors entspricht den Corporate-Governance-Leitsätzen.

Der Institutsrat übt als oberstes Organ des Instituts auch Kontrollfunktionen aus. Als Gegengewicht zur Geschäftsleitung überwacht er deren Geschäftsführung. Der

²⁴ SR 220

Institutsrat hat die Einhaltung des Organisationsreglements zu überprüfen, Missstände aufzuspüren und ihre Beseitigung anzuordnen. Erkennt der Institutsrat gravierende Probleme in der Organisation oder Führung des Instituts und ist die Geschäftsleitung ausserstande, sie zu beheben, muss er entsprechend einschreiten.

Nach Absatz 2 regelt der Bundesrat die Entschädigung für die Mitglieder des Institutsrates. Dabei kommen Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000²⁵ (BPG) sowie die Verordnung vom 19. Dezember 2003²⁶ über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung) zur Anwendung.

Art. 8 Zusammensetzung und Wahl der Geschäftsleitung

Die Zusammensetzung der Geschäftsleitung wird abgesehen von der Funktion der Direktorin oder des Direktors, die oder der mit der Leitung der Geschäftsleitung betraut ist, künftig weder im Gesetz noch in einer Bundesratsverordnung festgelegt, sondern durch das Institut selber bestimmt werden. Dies ermöglicht dem Institut, die interne Organisation an Anforderungen, die sich im Laufe der Zeit möglicherweise ändernd, anpassen zu können.

Während die Wahl der Direktorin oder des Direktors durch den Institutsrat unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat erfolgt, ist der Institutsrat für die Wahl der übrigen Geschäftsleitungsmitglieder abschliessend zuständig.

Art. 9 Aufgaben der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ und steht unter der Leitung der Direktorin oder des Direktors (*Abs. 1*).

Sie ist namentlich mit der Leitung der wissenschaftlichen, administrativen und betriebswirtschaftlichen Tätigkeiten des Instituts betraut und erlässt die notwendigen Verfügungen. Sie hat die Grundlagen für die Beschlüsse des Institutsrates vorzubereiten und ihn zu informieren. Die Geschäftsleitung ist zudem für die Pflege der Beziehungen nach aussen zuständig, namentlich zu den Bundesstellen, den Kantonen und zu weiteren interessierten Kreisen sowie anderen Institutionen mit ähnlichen Aufgaben im In- und Ausland. Als Auffangtatbestand bei negativen Zuständigkeitskonflikten ist vorgesehen, dass die Geschäftsleitung alle Aufgaben übernimmt, die weder dem Institutsrat noch der Revisionsstelle vorbehalten sind (*Bst. e*).

Im Organisationsreglement, das nach Artikel 7 vom Institutsrat in Kraft gesetzt werden muss, sind die Einzelheiten zu regeln (*Abs. 3*). Es ist dabei festzulegen, wie die Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem Institutsrat und der Geschäftsleitung einerseits und zwischen der Geschäftsleitung und der Direktorin oder dem Direktor andererseits abzugrenzen sind.

Absatz 4 bestimmt, dass die Direktorin oder der Direktor an den Sitzungen des Institutsrates mit beratender Stimme teilnimmt und ein Antragsrecht hat. Daraus lässt sich auch entnehmen, dass diese Person nicht gleichzeitig dem Institutsrat angehören kann. Andere Mitglieder der Geschäftsleitung oder weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können bei Bedarf für die Sitzungen des Institutsrats beigezogen werden.

²⁵ SR 172.220.1

²⁶ SR 172.220.12

Art. 10 Revisionsstelle

Mit der rechnerischen Verselbständigung ergibt sich die Notwendigkeit, eine Revisionsstelle vorzusehen.

Die Revisionsstelle wird vom Bundesrat gewählt und kann von diesem aus wichtigen Gründen abberufen werden. Wie in den Corporate-Governance-Leitsätzen vorgesehen, richtet sich der Prüfauftrag der Revisionsstelle, ihre Stellung, Befähigung, Unabhängigkeit, Amtsdauer und Berichtserstattung sinngemäss nach den Bestimmungen des Aktienrechts (Art. 727-731 OR²⁷). Sie führt eine ordentliche Revision nach Artikel 727 OR durch, auch wenn das Institut allenfalls die Voraussetzungen nach Artikel 727 Absatz 1 nicht erfüllen sollte. Die Berichterstattung erfolgt an den Institutsrat und den Bundesrat.

Art. 11 Personalrecht und Pensionskasse

Das Arbeitsverhältnis des Institutspersonals inklusive Geschäftsleitungsmitglieder wird durch die Bundespersonalgesetzgebung geregelt. Insbesondere die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verwaltung der Präventionsabgaben (Tabakpräventionsabgabe und Zuschlag auf der KVG-Prämie) sind Aufgaben, bei denen der hoheitliche Charakter überwiegt. Dazu kommt, dass dem Institut allenfalls weitere hoheitliche Aufgaben, wie z.B. die Umsetzung von nationalen Programmen nach Artikel 7 VE PräVG oder die Umsetzung der Informationstätigkeit des Bundes nach Artikel 9 VE PräVG übertragen werden können.

Privatrechtliche Aufgaben werden auf absehbare Zeit durch das Institut nur zu einem sehr geringen Anteil wahrgenommen, so dass auf eine Anstellung nach Obligationenrecht für das Personal verzichtet werden kann. Umso mehr gilt dies, weil das Institut von der in Artikel 6 BPG²⁸ für Arbeitgeber vorgesehenen Möglichkeit der Anstellung nach dem Obligationenrecht Gebrauch machen kann. Dies käme namentlich in Frage, um beispielsweise wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitlich beschränkt anstellen zu können.

In Absatz 2 wird festgelegt, dass das Personal des Instituts bei der Pensionskasse des Bundes versichert wird.

Die Verantwortlichkeit der Organe und des Personals des Instituts wird nicht gesondert geregelt, da keine Sonderregelung für die Haftung vorgesehen werden soll. Es gilt deshalb das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958.²⁹

2.3 3. Abschnitt: Finanzierung und Finanzhaushalt

Art. 12 Finanzierung

Das Institut wird grösstenteils auf finanzielle Beiträge des Bundes angewiesen sein. Nur ein Teil der Tätigkeiten kann voraussichtlich mit Einnahmen aus Dienstleistungen des Instituts finanziert werden. In einem solchen Fall ist vorgesehen, dass das

²⁷ SR 220

²⁸ SR 172.220.1

²⁹ SR 170.32

Institut seine kommerziellen Dienstleistungen zu marktüblichen Konditionen anbietet. Marktübliche Konditionen bedeuten einerseits, dass Marktpreise nicht systematisch unterboten werden, d.h. keine Querfinanzierung durch subventionierte Dienstleistungen erfahren. Andererseits folgt aus der Marktüblichkeit, dass die Preise im Minimum kostendeckend sein müssen. Es soll somit verhindert werden, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen mit privaten Marktanbietern kommt, die in einer Konkurrenzsituation zum Institut stehen. Diesem Ziel dient auch die Regelung in Artikel 14 Absatz 4, die für das betriebliche Rechnungswesen eine klare Trennung der einzelnen Dienstleistungen verlangt.

Art. 13 *Tresorerie*

Das Institut schliesst sich für die Verwaltung seiner liquiden Mittel der zentralen Tresorerie des Bundes an. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) führt für das Institut ein Depotkonto, das dem Institut zur Gewährleistung seiner Liquidität dient. Das Institut kann dort Einzahlungen tätigen und Auszahlungen veranlassen. Die allenfalls zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft gewährten verzinslichen Darlehen werden in Form von Kontoüberschreitungen auf dem Depotkonto geleistet. Im Gegenzug legt das Institut seine überschüssigen Mittel beim Bund an. Auf diesen Geldern bezahlt ihm der Bund marktkonforme Zinsen. Die Einzelheiten sollen zwischen der EFV und dem Institut in einer Vereinbarung geregelt werden.

Art. 14 *Rechnungslegung*

Die Rechnungslegung von Instituten des öffentlichen Rechts des Bundes hat sich an den Grundsätzen des Finanzhaushaltsrechts des Bundes zu orientieren, um eine allfällige Konsolidierung ermöglichen zu können. Artikel 14 entspricht den Anforderungen des (neuen) Finanzhaushaltsrechts und schafft die Grundlage für die Berichterstattung an den Bundesrat.

Im Hinblick auf die Botschaft zuhanden der Eidg. Räte ist zu prüfen, ob das Institut zur Führung einer eigentlichen Spartenrechnung (vgl. Art. 29 SERV³⁰) verpflichtet werden soll. Ein Verbot der Quersubventionierung von gewerblichen Tätigkeiten mit Erträgen aus der öffentlich-rechtlichen Tätigkeit ist implizit bereits in Artikel 12 Absatz 2 enthalten. Verlangt wird in diesem Zusammenhang in der Rechnungslegung, dass Aufwände und Kosten der einzelnen Dienstleistungen ausgewiesen werden können.

Art. 15 *Steuern*

Gemäss Art. 62d Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³¹ (RVOG) sind die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbständigen Stiftungen von jeder Besteuerung durch die Kantone befreit.

Sofern das Institut eine Dienstleistungstätigkeit im Wettbewerb mit privaten Anbieterinnen und Anbietern erbringt, unterliegt diese Tätigkeit der Mehrwertsteuerpflicht. Der Gesetzgeber hat überdies bei der Verrechnungssteuergesetzgebung darauf verzichtet, den Bund und seine verselbständigten Betriebe von der subjektivi-

³⁰ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG; SR **946.10**)

³¹ SR **172.010**

ven Steuerpflicht der Verrechnungssteuer zu befreien, weshalb das Institut nicht davon befreit werden kann. Aus systematischen Gründen sowie in analoger Weise zum Verrechnungssteuergesetz soll im Bereich der Stempelabgaben das Institut vom Grundsatz der Steuerfreiheit ebenfalls ausgenommen werden.

2.4 4. Abschnitt: Wahrung der Bundesinteressen

Art. 16 Strategische Ziele

Der Bundesrat führt das Institut inhaltlich über strategische Ziele, die für vier Jahre festgelegt werden. Diese bundesrätlichen Führungsvorgaben werden zusammen mit der bundesrätlichen Strategie für Prävention und Gesundheitsförderung nach Artikel 5 des VE PräVG festgelegt. Über die strategischen Ziele kann der Bundesrat dem Institut gewisse unternehmens- und aufgabenbezogene Vorgaben machen. Die aufgabenbezogenen Vorgaben konkretisieren die im Präventionsgesetz festgelegten Aufgaben.

Das Institut muss in die Erarbeitung der strategischen Ziele des Bundesrates einbezogen werden.

Art. 17 Aufsicht

Nach Artikel 8 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³² (RVOG) beaufsichtigt grundsätzlich der Bundesrat die dezentralisierten Verwaltungseinheiten. Entsprechend dieser Bestimmung soll die Aufsicht über das Institut beim Bundesrat liegen. Der Bundesrat kann im Rahmen seiner Organisationskompetenz regeln, wie er diese Aufsichtsfunktion wahrnehmen will (Art. 24 RVOG). Er kann seine Aufsichtsaufgabe namentlich ganz oder teilweise an das EDI delegieren.

In *Absatz 2* werden in nicht abschliessender Weise die wichtigsten Instrumente aufgeführt, die dem Bundesrat zur Ausübung der Aufsicht über das Institut zur Verfügung stehen: Wahl der Mitglieder des Institutsrates und dessen Präsidentin oder Präsidenten, Genehmigung der Wahl der Direktorin oder des Direktors, Wahl der Revisionsstelle, Genehmigung des Geschäftsberichts, jährliche Überprüfung der Erreichung der strategischen Ziele aufgrund des Berichts des Institutsrates (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a) sowie Entlastung des Institutsrates.

Absatz 3 verpflichtet das Institut, dem Bundesrat oder dem Departement, soweit diesem die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion delegiert ist, Einsicht in die Geschäftsunterlagen zu gewähren und ihn über seine Geschäftstätigkeit zu informieren. Der Bundesrat kann Prüfberichte der EFK veranlassen und selbstverständlich auch Einsicht in bestehende Prüfberichte der EFK nehmen.

Die Oberaufsicht des Parlaments und der EFK bleiben vorbehalten (*Absatz 4*).

2.5 5. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 18 Übergangsbestimmungen

Die gemäss Artikel 19 KVG von den Versicherern und den Kantonen getragene Stiftung «Gesundheitsförderung Schweiz» soll unter den Rahmenbedingungen des Fusionsgesetzes (FusG) vom 3. Oktober 2003³³ in das neue Institut überführt werden. Für den Übergang des Vermögens ist ein Übergangsvertrag zwischen dem Stiftungsrat und der Eidgenossenschaft gemäss Artikel 86 Absatz 2 FusG in Verbindung mit Artikel 70 FusG vorzusehen. Die Vermögensübertragung ist nach Artikel 87 FusG von der eidgenössischen Stiftungsaufsicht zu genehmigen.

Art. 19 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat kann den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen. Er wird ihn in geeigneter Weise auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Präventionsgesetzes abstimmen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen auf den Bund sind umfassend im erläuternden Bericht zum Vorentwurf Präventionsgesetz³⁴ dargestellt, so dass an dieser Stelle auf weitergehende Ausführungen verzichtet werden kann.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Als primäre Kunden des Instituts profitieren die Kantone vom Ausbau des Angebots an Dienst- und Unterstützungsleistungen. Im Übrigen verweisen wir auf die Darstellungen im erläuternden Bericht zum Vorentwurf Präventionsgesetz.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Die Errichtung des Instituts als rechtlich selbständige Anstalt erleichtert jedoch die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor und kann somit indirekt positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft entfalten. Im Übrigen verweisen wir auf die Darstellungen im erläuternden Bericht zum Vorentwurf Präventionsgesetz.

³³ SR 221.301

³⁴ Vgl. Ziffer 3.1 des erläuternden Berichts zum Vorentwurf Präventionsgesetz.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Der Vorentwurf stützt sich auf Artikel 117 Absatz 1 und 118 Absatz 2 der Bundesverfassung.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Die Vorlage berührt keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

4.3 Erlassform

Das Bundesgesetz schafft eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es enthält somit wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung, die in Form eines Bundesgesetzes zu kleiden sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Erlass des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 163 Abs. 1 der Bundesverfassung.

4.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Der beantragte Gesetzesentwurf sieht keine Abgeltungen oder Finanzhilfen vor, die durch das Institut gewährt werden. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind im neuen Präventionsgesetz vorgesehen.

4.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 16 Absatz 5 des Gesetzes kann der Bundesrat Vorschriften zur Rechnungslegung des Instituts erlassen. Der Institutsrat erlässt nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b das Organisationsreglement.

Ansonsten enthält die Vorlage keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.