



## Vorlage an den Landrat

Vom 22. Oktober 2002

### Schriftliche Beantwortung der Interpellation von Max Ribi: "Mehr Prävention statt krank" (2002/148)

Am 6. Juni 2002 hat Landrat Max Ribi unter dem Titel "Mehr Prävention statt krank" die nachfolgende Interpellation eingereicht:

*"Die Gesundheitskosten und damit auch die Krankenkassenprämien steigen unaufhaltsam an, und zwar nicht in 2- oder 3-Prozentschritten, nein, inflationär in 10-Prozent-Riesenschritten. Noch ist kein Ende abzusehen. Wirksame Rezepte, um der Entwicklung Einhalt zu gebieten, sind rar gesät. Ratlosigkeit macht sich breit.*

*Am 1. Juni wurden Landrat und Grossrat in Muttenz über den Stand der Spitalplanung informiert. Hochspezialisierte Medizin forscht, bringt neue Erkenntnisse und öffnet das Tor zu weiteren Heilmethoden, die, wenn sie eine gewisse Reife erlangt haben, zur Standardanwendung werden, so die Aussage von Professor D. Scheidegger. Was gestern unmöglich war, ist heute Routine geworden. So geht es weiter in die Zukunft.*

*Beim Gedanken an die Kosten für die Realisierung, die Umsetzung all der Pläne für die zukünftige, regionale Gesundheitsversorgung, wird einem schwindlig. Wer soll das bezahlen, wer hat soviel Geld...*

*Die Planung ist auf die Krankheiten fokussiert. Welchen Stellenwert hat eigentlich das Vorbeugen und das Verhindern einer Krankheit? Könnte nicht durch vermehrte Prävention noch sehr viel gespart werden?*

*Ich bitte den Regierungsrat um schriftliche Beantwortung nachfolgender Fragen:*

- 1. Welche Präventionsmassnahmen werden im Kanton Basel-Landschaft betrieben?*
- 2. Welche finanziellen Mittel setzt der Kanton für die Prävention ein?*
- 3. In welcher Relation stehen die finanziellen Mittel in Franken für die Prävention zu den gesamten Gesundheitskosten im Kanton?*
- 4. Gibt es Studien, die das Sparpotential im Gesundheitswesen durch Prävention aufzeigen?*

5. *Wird an den Spitälern Präventionsforschung betrieben? Welche? Wo?*
6. *Was sagt der Regierungsrat zur Idee, vermehrt in die Prävention zu investieren, um dadurch Arzt-, Therapie- und Spitalkosten zu sparen im Sinne von "Baselland blieb gesund"?*

## 1 Grundsätzliches

Am 1. Juni 2002 wurden die Kantonsparlamente Basel-Stadt und Basel-Landschaft über den Stand der Arbeiten am Projekt regionale Spitalplanung informiert. Die Interpellation entstand unter dem Eindruck dieser Informationstagung und stellt fest, dass die Planung auf die Behandlung von Krankheiten fokussiert ist und fragt danach, welchen Stellenwert das Vorbeugen und das Verhindern einer Krankheit hat.

Der Interpellant stellt richtig fest, dass das Projekt regionale Spitalplanung auf die Versorgung, d.h. in erster Linie auf die Behandlung von kranken Menschen ausgerichtet ist. Ein wesentliches Ziel dieses Projektes ist es, die spitzenmedizinische Dienstleistung in unserer Region auf hohem Niveau sicherzustellen und hierzu mit dem Kanton Basel-Stadt gemeinsame Strukturen zu schaffen. Dieses Ziel hat zwangsläufig zur Folge, dass die spitzenmedizinische Dienstleistung im Rahmen dieses Projektes im Zentrum des Interesses steht. Die unbestritten wichtige Frage des Verhältnisses zwischen kurativer Medizin und Gesundheitsförderung bzw. Prävention ist jedoch nicht Thema des Projektes.

Diese Situation bedeutet hingegen nicht, dass die Fragestellung in unserem Kanton und in der Schweiz unbedeutend ist. Sie wird vielmehr intensiv durch das Projekt Nationale Gesundheitspolitik<sup>1</sup> bearbeitet. Das Projekt Nationale Gesundheitspolitik ist ein gemeinsames Projekt der Kantone und des Bundes. Ziel dieses Projektes ist es, Fragen der Gesundheit, die sich nicht um Spitalplanung oder Krankenkassenprämien drehen, ins Zentrum zu stellen. An der diesjährigen Jahrestagung des Projektes am 12./13. September in Muttenz standen die Themen psychische Gesundheit und die Schaffung einer nationalen Plattform für Gesundheitspolitik im Mittelpunkt. Der Regierungsrat ist überzeugt von der Wichtigkeit dieses Projektes für eine „gesunde Gesundheitspolitik“ beim Bund und in den Kantonen und unterstützt den Aufbau der entsprechenden Arbeitsstrukturen voll und ganz.

Zur Frage des Stellenwertes der Prävention sei einleitend festgehalten, dass der Regierungsrat der Gesundheitsförderung und Prävention, gestützt auf die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, eine grosse Bedeutung beimisst. So wurde im Kanton Basel-Landschaft bereits vor mehr als zehn Jahren eine Fachstelle für Gesundheitsförderung eingerichtet und der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion das Forum für Gesundheitsförderung zur Seite gestellt. Bei der inhaltlichen Ausrichtung der Fachstelle wurde darauf Wert gelegt, dass diese nicht nur die Prävention von Krankheiten sondern, gemäss dem Konzept der Salutogenese, die Gesundheitsförderung der Bevölkerung zum Ziel hat. Gesundheitsförderung setzt bei den Bedingungen

---

<sup>1</sup> [www.nationalegesundheits.ch](http://www.nationalegesundheits.ch)

an, die für die Gesundheit notwendig sind. Sie bezieht damit sowohl die Verhaltensweisen der Menschen als auch die Verhältnisse mit ein, in denen Menschen leben. Gesundheitsfördernde Massnahmen beschränken sich denn auch nicht auf das Gesundheitswesen. Die Basis ist breiter, alle Politikbereiche sind involviert. Ein weiteres wichtiges Grundkonzept der Gesundheitsförderung ist die Befähigung der Einwohnerinnen und Einwohner, zu ihrer Gesundheit Sorge zu tragen und sie zu stärken; Empowerment ist der entsprechende englische Begriff, für den es bislang keine anerkannte deutsche Übersetzung gibt. Nur so kann eine nachhaltig-positive Wirkung auf Lebensqualität, Selbstbewusstsein, Handlungsfähigkeit und Krankheitsbewältigung erzielt werden.

Die klassische Präventivmedizin orientiert sich an der Pathogenese; sie beschäftigt sich mit Risikofaktoren und Umweltbedingungen, die sie zu modifizieren versucht.

Der Interpellant hält fest, dass die Planung auf Krankheiten ausgerichtet sei. Dabei ist zu vermerken, dass auch der Begriff Prävention auf Krankheiten fokussiert ist, nämlich auf die Vermeidung von Krankheiten. Die Prävention von Krankheiten hat ihren unbestrittenen Platz innerhalb der Dienstleistungen des Kantons. Mit der gezielten Unterstützung der Gesundheitsförderung geht der Regierungsrat jedoch seit Jahren einen Schritt weiter. Er fördert damit den Paradigmawechsel von der alleinigen Beachtung von Risikofaktoren, die zu einer Krankheit führen können, hin zur Frage: Was erhält uns gesund?

Zur finanziellen Ausstattung der Angebote der Gesundheitsförderung und der Prävention ist grundsätzlich festzuhalten, dass in der westlichen Welt seit dem Aufkommen der medizinischen Wissenschaft die Behandlung von Krankheiten im Zentrum stand. Die Prävention von Krankheiten hat mit der Entdeckung der Impfungen insbesondere gegen Kinderkrankheiten in der Mitte des letzten Jahrhunderts enorm an Bedeutung gewonnen. Die Gesundheitsförderung als ganzheitliche Betrachtung der Stärkung der Gesundheit der Bevölkerung wurde erst Ende der 1980er Jahre durch die Welt-Gesundheitsorganisation initiiert, breit diskutiert und in staatliche Programme integriert. Aus dieser Geschichte resultiert denn auch die enorme Dysbalance zwischen den Aufwendungen des Staates für die kurative Medizin im Verhältnis zu den Ausgaben für Prävention und Gesundheitsförderung. Der Kanton Basel-Landschaft macht hier keine Ausnahme, auch wenn sein Engagement für Gesundheitsförderung und Prävention in der Schweiz als vorbildhaft betrachtet werden darf.

Gemessen am gesamten Aufwand des Gesundheitswesens, hält die Prävention und Gesundheitsförderung einen marginalen Anteil inne: Das Bundesamt für Statistik hat für die gesamte Schweiz summarisch errechnet, dass von insgesamt 43 Mia. Franken im Jahr 2000, 46,8% in die stationäre Versorgung gehen, 45,8% in die ambulante Versorgung, 5,1% in die Verwaltung und 2,3% in die Prävention und Gesundheitsförderung (Juni 2002). Auch wenn diese Statistik für eine gesamte Betrachtung der Aufwendungen des Staates für Gesundheitsförderung im breiten Sinn zu kurz greift (z.B. sind die Ausgaben der Sozialversicherungen zur Bekämpfung der Armut hier nicht enthalten), ist der enorme Unterschied zwischen kurativer Medizin und Gesundheitsförderung offensichtlich. Die Verhütung einer Krankheit muss für die Gesellschaft aber auch nicht notwendigerweise billiger kommen als die Behandlung derselben.

## 2 Beantwortung der einzelnen Fragen

### 1. Welche Präventionsmassnahmen werden im Kanton Basel-Landschaft betrieben?

Wie einleitend ausgeführt, sind Massnahmen der Prävention und Gesundheitsförderung nicht auf den Gesundheitsbereich beschränkt, sondern schliessen alle Bemühungen mit ein, die Menschen für ein gesundes Verhalten zu befähigen und ihnen ein selbstbestimmtes und gesundes Leben zu ermöglichen. Demzufolge könnten alle Dienstleistungen des Staates, die dieses Ziel verfolgen, an dieser Stelle erwähnt werden.

Zur Beantwortung dieser Frage wird jedoch diese umfassende Sichtweise verlassen und es werden hier nur Dienstleistungen erwähnt, die Prävention und Gesundheitsförderung im engeren Sinn zum Inhalt haben. Zur besseren Gliederung werden die Präventionsmassnahmen in Massnahmen der medizinischen Prävention im Rahmen der ambulanten Versorgung und in Massnahmen der Prävention und Gesundheitsförderung aufgeteilt.

Zu den Massnahmen der *medizinischen Prävention* gehören sämtliche Leistungen, die im Krankenversicherungsgesetz (KVG) festgehalten sind und damit der ganzen Bevölkerung offen stehen. Die bedeutsamsten Leistungen für die Verhinderung von Krankheiten in diesem Katalog sind sicherlich die Impfungen gegen Kinderkrankheiten. Jedes in der Schweiz versicherte Kind hat Anrecht auf die Vergütung von Impfungen nach einem von Fachleuten festgelegten Impfplan. Weitere Leistungen der Prävention nach KVG sind beispielsweise die gynäkologische Untersuchung der Frau zur frühzeitigen Entdeckung des Uteruskarzioms. In diesen Bereich gehören aber auch umstrittene Angebote der Prävention wie beispielsweise das Mammographie-screening.

Zu den Massnahmen der *Prävention und Gesundheitsförderung* können alle Aktivitäten der Fachstelle Gesundheitsförderung der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion (VSD) gezählt werden. Diese unterhält mit einem jährlichen Budget von rund einer Mio. Franken zahlreiche Angebote und Projekte, die sich an Personen aller Altersgruppen und Lebensbereiche richten. Als Beispiele seien das Projekt „Gesundheitsförderung im Frühbereich“ (Kinder von 0 bis ca. 4 Jahren), die Suchtprävention als Dienstleistung für Schulen und Gemeinden, die Öffentlichkeitsarbeit insbesondere mit dem Bulletin „Mehr vom Leben“, die Arbeit der verschiedenen Arbeitsgruppen sowie zahlreiche Leistungsaufträge an private Organisationen, wie z.B. an die Aids-Hilfe beider Basel oder die Beratungsstellen für Schwangerschaft und Lebensfragen oder an den Verein Gsünder Basel, erwähnt.

Des weiteren betreibt der Kanton Basel-Landschaft seit mehr als zwanzig Jahren eine etablierte Dienstleistung zur Vorbeugung der Zahnkaries bei Kindern. Jedes Kind im Kanton Basel-Landschaft wird im Lauf seiner Kindergarten- und Schulzeit insgesamt fünfmal von einer Zahnpflegeinstructorin über die korrekte Zahnpflege unterrichtet. Dieses Angebot wurde kürzlich wissenschaftlich evaluiert. Der Erfolg dieser Kariesprävention ist aussergewöhnlich gross. Heute haben 90% der Kinder bei Schuleintritt ein kariesfreies Gebiss.

Im Bereich der Schulgesundheit bietet der Kanton allen schulpflichtigen Kindern ein umfassendes Angebot an altersgerechten Untersuchungen und Informationen durch Schulärztinnen und

Schulärzte an. Die Impfung der Schulabgängerinnen und Schulabgänger gegen Hepatitis B sowie das Hörscreening zur Entdeckung von allfälligen Hörschäden übernimmt eine von der VSD angestellte Gesundheitsschwester.

Der Beauftragte für Drogenfragen bietet Dienstleistungen der sekundären Prävention und der Rehabilitation für Drogenabhängige an.

Im Schulbereich setzt sich der Beauftragte für Jugend- und Gesellschaftsfragen der Erziehungs- und Kulturdirektion für die Stärkung der Gesundheitsförderung an den Schulen ein. Den Schulen steht für die Durchführung von Projekten ein Pool in der Höhe von jährlich rund Fr. 300'000.- zur Verfügung.

Im Bereich der Verhinderung von gesundheitlichen Schäden durch Nahrungsmittel, Trinkwasser und Gebrauchsgegenständen unterhält der Kanton das Kantonale Laboratorium mit einem jährlichen Budget von rund 3 Mio. Franken.

Je breiter der Begriff Gesundheitsförderung und Prävention verstanden wird, desto umfassender wird diese Liste. So ist z.B. jede Verkehrskontrolle durch die Polizei Prävention (Reduktion der Unfälle durch Geschwindigkeitskontrolle und Test auf Alkohol am Steuer).

Auch der Bund setzt eigene Mittel für die Prävention ein und die SUVA ist im Kanton mit ihren unfallverhütenden Aktivitäten präsent.

Ein grosser Schritt in Richtung Stärkung der Gesundheitsförderung wurde im Jahr 1997 mit Artikel 19 des KVG getan. Dieser Artikel fordert die Schaffung einer Stiftung aus Mitteln der Krankenkassenprämien. Diese Stiftung<sup>2</sup> hat zur Aufgabe, Projekte der Gesundheitsförderung zu unterhalten oder zu unterstützen. Im Jahr 2001 stand dieser Stiftung für Projekte in der ganzen Schweiz ein Betrag von 17 Mio. Franken zur Verfügung.

*2. Welche finanziellen Mittel setzt der Kanton für die Prävention ein.*

*3. In welcher Relation stehen die finanziellen Mittel in Franken für die Prävention zu den gesamten Gesundheitskosten im Kanton?*

Wie oben bereits erwähnt, können diese Fragen mit den heute zur Verfügung stehenden Angaben nur summarisch und für die ganze Schweiz beantwortet werden. Demzufolge wird in der Schweiz rund 2,3% der Aufwendungen in die Prävention und Gesundheitsförderung investiert, 46,8% gehen in die stationäre und 45,8% in die ambulante Versorgung.

---

<sup>2</sup> [www.gesundheitsfoerderung.ch](http://www.gesundheitsfoerderung.ch)

#### 4. Gibt es Studien, die das Sparpotential im Gesundheitswesen durch Prävention aufzeigen?

Hier gibt es einzelne wenige Untersuchungen. Meistens betreffen sie jedoch nicht die Prävention in einem breiteren Umfeld betrachtet, sondern lediglich eine einzelne präventive Massnahme oder eine einzelne Krankheit. So ersparte ein vermiedener Verkehrsunfall der SUVA im Jahr 1998 durchschnittlich 15'000 Franken an Behandlungskosten. Die Fallkosten für die Behandlung einer HIV-Infektion werden auf über 500'000 Franken geschätzt.

Als Beispiele aus dem Bereich Gesundheitsförderung werden nachfolgend Kalkulationen zu den Gebieten Bewegungsmangel der Bevölkerung und Tabakkonsum zitiert.

Aus den Schweizerischen Gesundheitsbefragungen 1992 und 1997 geht hervor, dass sich rund ein Drittel der Bevölkerung zu wenig bewegt. Dieser Bewegungsmangel ist schuld an jährlich 1,4 Millionen Erkrankungen und 2'000 Todesfällen und verursacht Kosten in der Höhe von 1,6 Milliarden direkter und 0,8 Milliarden indirekter Kosten pro Jahr<sup>3</sup>. Die bereits heute durch regelmässige Bewegung eingesparten Behandlungskosten werden auf 2,7 Milliarden Franken geschätzt. Die Zahlen zeigen - auch wenn es sich um Schätzungen handelt - eindrücklich, welche grosse Sparmöglichkeit in der Bewegungsförderung liegt.

Der Tabakkonsum verursacht in der Schweiz Kosten von 10 Milliarden Fr. pro Jahr (2,7% des Bruttoinlandproduktes)<sup>4</sup>. In diese Zahl eingeschlossen sind die direkten Kosten für die medizinische Behandlung, die indirekten Kosten durch den Produktivitätsverlust und immaterielle Kosten (Einbusse der Lebensqualität). In Anbetracht der Tatsache, dass jede zweite Person, die Tabak konsumiert, an den Folgen des Rauchens stirbt, weist dieser Bereich ein enormes Potential zur Reduktion der gesellschaftlichen Kosten auf.

#### 5. Wird an den Spitälern Präventionsforschung betrieben? Welche? Wo?

Präventionsforschung gehört nicht zum Leistungsauftrag der kantonalen Spitäler. Es sind ihnen auch keine speziellen Mittel dafür zuerkannt worden. Die Region Basel verfügt aber mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel (Vorsteherin Frau Prof. Ursula Akkermann) über ein international anerkanntes Forschungsinstitut im Bereich der Prävention. Zu einem grossen Teil werden Forschungsprojekte gemeinsam mit Spitälern getragen. Die Spitäler sind auf diese Weise in die Präventionsforschung eingebunden. Eine Übersicht über die laufenden Forschungsarbeiten im Bereich Prävention ist nicht verfügbar.

---

<sup>3</sup> Volkswirtschaftlicher Nutzen der Gesundheitseffekte der körperlichen Aktivität: erste Schätzungen für die Schweiz, BAG-Bulletin Nr. 33, 13. August 2001

<sup>4</sup> Nationales Programm, 2001-2005 zur Tabakprävention, Bundesamt für Gesundheit, Juni 2001

6. Was sagt der Regierungsrat zur Idee, vermehrt in die Prävention zu investieren, um dadurch Arzt-, Therapie- und Spitalkosten zu sparen im Sinne von „Baselland blieb gesund“?

Der Regierungsrat stellt hierzu einerseits fest, dass durch Verhütung von Krankheiten nicht per se Kosten gespart werden. Wird z.B. bei einem Raucher, der seine Sucht überwindet, ein Lungenkrebs vermieden, so wird er möglicherweise später an einer anderen Krankheit leiden, die bis zum Tod höhere Behandlungskosten verursacht. Wird hingegen eine Herzgefäss-Erkrankung, ein überlebter Hirnschlag oder eine Beinarterienerkrankung verhütet, welche alle mit hohen Behandlungskosten verbunden sind, so ist ein ökonomischer Nutzen der Prävention wahrscheinlicher.

Der Regierungsrat ist andererseits der Ansicht, dass im Kanton sehr viele Angebote und Projekte im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention existieren. Er anerkennt jedoch, dass das Potential der Gesundheitsförderung und Prävention noch nicht ausgeschöpft ist.

Bei der Unterstützung von Angeboten im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung ist das Ziel des Regierungsrates nicht primär, die Kosten der kurativen Medizin zu senken, sondern mit diesen Dienstleistungen zu einer Verbesserung der Lebensqualität und zu einer Verringerung der vorzeitigen Sterblichkeit beizutragen. Wenn durch diese Aktivitäten auch Kosten gespart werden können, umso besser. Ferner ist festzuhalten, dass ein Ausbau der Gesundheitsförderung und Prävention eine Investition in die Zukunft darstellt, denn allfällige Einsparungen treffen nicht sofort ein, sondern meist mit einer Latenz von mehreren Jahren bis Jahrzehnten. In Anbetracht der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft und den Zielen des Regierungsrates, eine ausgeglichene Staatsrechnung zu erreichen, müsste zur vermehrten Investition in die Gesundheitsförderung und Prävention der Aufwand in einem anderen Bereich reduziert werden. Hierzu würde es jedoch den breit abgestützten Willen der Politik in der Region Basel benötigen.

Liestal, 22. Oktober 2002

Im Namen des Regierungsrates

die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin