

# Präventivmedizinische Aufgaben im Rahmen des Bundes

A. Sauter

## Zusammenfassung

*Es wird eine Übersicht über Gebiete gegeben, in denen auf Grund von Bundesrecht präventivmedizinische Maßnahmen getroffen werden.*

## Umfang der Zuständigkeit des Bundes

«Das Gesundheitswesen ist Sache der Kantone» ist eine Feststellung, die man immer wieder in verschiedenen Zusammenhängen hört. Als verfassungsrechtlicher Grundsatz stimmt sie insofern, als Art. 3 der Bundesverfassung festlegt, daß die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und als solche alle Rechte ausüben, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Tatsächlich findet sich denn auch keine Bestimmung in der Bundesverfassung, die das Gesundheitswesen zur Bundessache erklären würde, im Gegensatz beispielsweise zum Heeres-, Zoll-, Post- und Telegraphenwesen oder der Luftfahrt. Indessen enthält die Verfassung eine ganze Reihe von Artikeln, die den Bund ermächtigen oder beauftragen, auf bestimmten Gebieten des Gesundheitswesens Gesetze zu erlassen. Dabei handelt es sich durchaus nicht um nebensächliche Gebiete. In Wirklichkeit stimmt die Feststellung, das Gesundheitswesen sei Sache der Kantone, nur sehr bedingt und immer weniger, je mehr der Bund von seinen verfassungsmäßigen Kompetenzen Gebrauch macht.

Nicht nur gehören die Gebiete, auf denen der Bund im Gesundheitswesen gesetzgeberisch tätig sein kann, zu den bedeutungsvollen, sondern es geht auch die Kompetenz, die dem Bund dabei erteilt wird, recht weit. Bei der Betrachtung der präventivmedizinischen Aufgaben des Bundes ist vor allem Art. 69 der Bundesverfassung zu nennen, der dem Bund die Befugnis erteilt, «zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren gesetzliche Bestimmungen zu

treffen». Daß dabei unter «Bekämpfung» auch die Verhütung zu verstehen ist, ist unbestritten, und alle auf Grund von Art. 69 BV erlassenen Bundesgesetze räumen denn auch den Verhütungsmaßnahmen einen erheblichen Platz ein. Da der Artikel von übertragbaren oder stark verbreiteten oder bösartigen Krankheiten spricht, genügt es, daß eine Krankheit nur eines dieser drei Merkmale aufweist, um dem Bund die Zuständigkeit zu verschaffen, zu ihrer Bekämpfung zu legiferieren. Daraus ergibt sich, daß der Bund in der Krankheitsbekämpfung und damit auch der Krankheitsverhütung auf einem sehr weiten Gebiet zuständig ist, denn es läßt sich kaum eine Krankheit denken, die für das öffentliche Gesundheitswesen von einiger Bedeutung und dabei weder übertragbar noch stark verbreitet noch bösartig ist. Tatsächlich hat aber der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht, indem vor allen Dingen nie ein Gesetz erlassen wurde, das die in Art. 69 enthaltene Zuständigkeit in vollem Umfang ausgeschöpft hätte, also ein «Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten des Menschen». Der Bund hat bis jetzt lediglich, und dies in großen zeitlichen Abständen, einige wenige Spezialgesetze erlassen.

## Epidemien

Das älteste dieser Spezialgesetze ist das aus dem Jahre 1886 stammende «Bundesgesetz betreffend Maßnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien», dessen Tage heute gezählt sind, nachdem das Departement des Innern den Kantonen und interessierten Kreisen Ende 1967 den Entwurf zu einem «Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen» mit dem Ersuchen, dazu Stellung zu nehmen, vorgelegt und sich in der Folge eine allgemeine grund-

sätzliche Zustimmung zu diesem Entwurf ergehen hat.

Es soll daher im folgenden mehr von diesem Entwurf als vom bisherigen Epidemien-gesetz die Rede sein.

Der Entwurf des neuen Gesetzes übernimmt die bisherige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Aufgabe des Bundes soll es sein, die Einschleppung übertragbarer Krankheiten aus dem Ausland zu verhüten, während die Verhütungs- und die Bekämpfungsmaßnahmen im engern Sinne im Innern des Landes wie bisher Aufgabe der Kantone bleiben. Nur wenn außerordentliche Umstände es erfordern, soll der Bund auch im Landesinnern für das ganze Land oder einzelne Landesteile die notwendigen Maßnahmen anordnen können. Der Bund hat im übrigen die Kantone in ihrer Aufgabe zu unterstützen, indem er beispielsweise zuhanden der Behörden und Ärzte Richtlinien für die Verhütungs- und Bekämpfungsmaßnahmen herausgibt und laufend den wissenschaftlichen Erkenntnissen anpaßt, ferner dafür sorgt, daß das Personal der Kantone die Möglichkeit der fachlichen Aus- und Weiterbildung erhält, für die Impfung gegen die wichtigsten Krankheiten Impfstoffvorräte bereitstellt, das Meldewesen organisiert usw. Umgekehrt sollen auch die Kantone dem Bund in seinen Aufgaben helfen. So soll der Bund bestimmte Maßnahmen im Grenzsanitätsdienst den Kantonen übertragen können. Würde der Grenzsanitätsdienst bei einem Einreisenden eine auf Pocken verdächtige Erkrankung feststellen, so wäre es Aufgabe des Kantons, auf dessen Gebiet die Einreise geschieht, die Absonderung des Verdächtigen zu übernehmen, und Aufgabe der Kantone, dafür zu sorgen, daß Kontaktpersonen sich der angeordneten Überwachung oder Impfung unterziehen. Auch bei den Maßnahmen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten soll somit nicht nur eine zweckmäßige Teilung der Aufgaben zwischen Bund und

Kantonen, sondern ebenso eine sinnvolle gegenseitige Unterstützung bei der Durchführung der zugeteilten Aufgaben gesichert sein. In einem erheblichen Umfang war dies schon bisher der Fall. Es sei an die Prüfung der Seren und Impfstoffe erinnert, welche die Kantone dem Bund übertragen haben, obwohl es sich um Heilmittel handelt und es grundsätzlich Aufgabe der Kantone ist, den Heilmittelverkehr zu ordnen. Die Serum- und Impfstoffkontrolle soll im neuen Gesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eine einwandfreie Rechtsgrundlage als Aufgabe des Bundes erhalten. Auch unter dem neuen Gesetz sollen die wichtigsten Aufgaben der Kantone in der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und damit auch in der Prävention wie mikrobiologische und serologische Untersuchungen und Impfungen vom Bund finanziell unterstützt werden.

#### *Tuberkulose*

Die im Lande vorhandenen Kräfte zweckmäßig einzusetzen ist auch Aufgabe des 1928 erlassenen Tuberkulosegesetzes, das die Maßnahmen zur Bekämpfung der Tuberkulose ausdrücklich als eine Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden unter Mitwirkung der privaten Fürsorgetätigkeit erklärt. Auch hier hat die Aufgabe, die Einschleppung der Krankheit aus dem Ausland zu verhüten, der Bund übernommen, und es ist heute die Hauptaufgabe des eidgenössischen Grenzsanitätsdienstes, Tuberkulosekranke oder Tuberkuloseverdächtige unter den einreisenden ausländischen Arbeitskräften herauszufinden. Aber auch diese Bundesaufgabe läßt sich nur mit Hilfe kantonalen Stellen, insbesondere der Kantonsärzte und der Tuberkulosefürsorgestellen, befriedigend lösen. Ihrerseits haben die Kantone und die gemeinnützigen Organisationen zur Bekämpfung der Tuberkulose nicht nur für die Fürsorgemaßnahmen zugunsten der

Tuberkulosekranken, sondern auch für die wichtigsten Präventivmaßnahmen wie die BCG-Impfungen und die Reihenuntersuchungen Anspruch auf Bundesbeiträge. Dabei spielt es nach Gesetz keine Rolle, ob eine Maßnahme vom Kanton, von der Gemeinde oder einer gemeinnützigen Organisation durchgeführt wird; es steht den Kantonen oder Gemeinden frei, einzelne amtliche Aufgaben und Befugnisse, die sich auf die Durchführung des Gesetzes beziehen, privaten Fürsorgeorganisationen zu übertragen. Das Gesetz gibt auch die Möglichkeit, die Tuberkuloseforschung mit Bundesbeiträgen zu fördern.

#### *Betäubungsmittel*

Auf Art. 69 BV stützt sich – neben andern Artikeln – auch das Eidgenössische Betäubungsmittelgesetz, das im Verein mit den internationalen Betäubungsmittelkonventionen der ausgesprochen präventiven Aufgabe dient, den Mißbrauch der Betäubungsmittel zu verhindern, und zu diesem Zweck den Betäubungsmittelverkehr einer strengen, von Bund und Kantonen ausgeübten Kontrolle unterstellt. Die soeben von den eidgenössischen Räten gutgeheißene Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes wird in Zukunft erlauben, auch jeden Verkehr mit andern Stoffen, die eine den Betäubungsmitteln ähnliche Wirkung hervorrufen oder mit denen eine den Betäubungsmitteln ähnliche Wirkung beabsichtigt ist, von einer Bewilligung abhängig zu machen. Dies ist zurzeit unter anderem von Bedeutung für die Kontrolle der Halluzinogene wie des LSD. Hingegen werden wohl auch in Zukunft Sedativa, Hypnotika, Analgetika, Tranquillantien und Exzitantien nicht unter das Betäubungsmittelgesetz (und auch nicht unter das Internationale Einheitsübereinkommen über die Betäubungsmittel) fallen, so daß die Verhütung ihres Mißbrauchs nach wie vor Sache

der kantonalen Heilmittelgesetzgebung sein wird.

#### *Rheumatische Krankheiten*

Das gleichfalls auf Grund von Art. 69 BV erlassene Bundesgesetz über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten ist, wie sein Name sagt, ein reines Subventionsgesetz. Es sieht außer der Leistung von Bundesbeiträgen keine Maßnahmen des Bundes vor. Die präventivmedizinischen Maßnahmen, insbesondere die Aufklärung der Bevölkerung über Wesen, Gefahren und Verhütung der rheumatischen Krankheiten, sind Sache der privaten Rheumaligen. Erwähnt werden muß indessen auf der Ebene des Bundes die Eidgenössische Rheumakommission, die sich als beratende Kommission des Eidgenössischen Departements des Innern auch mit Fragen der Rheumaverhütung befaßt und in ihrer begutachtenden Tätigkeit auch der Unterstützung von Forschungsarbeiten über die Epidemiologie rheumatischer Krankheiten große Beachtung schenkt.

#### *Lebensmittel, Gebrauchs- und Verbrauchsgegenstände*

Neben Art. 69 BV steht Art. 69<sup>bis</sup> BV in besonders enger Beziehung zur Präventivmedizin. Er gibt dem Bund die Befugnis, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen über den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln und über den Verkehr mit andern Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können.

Die auf Grund des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Lebensmitteln und Verbrauchsgegenständen von 1905 in der Schweiz eingeführte Lebensmittelkontrolle ist eine der lückenlosesten und umfassendsten Institutionen zur Verhütung von Gesundheitsschä-

digungen des Menschen, die unser Land kennt. Jeder Kanton ist verpflichtet, ein kantonales Laboratorium für die chemische, physikalische und bakteriologische Untersuchung von Lebensmitteln und Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen einzurichten und zu unterhalten. Ferner haben die Kantone dafür zu sorgen, daß für jede Gemeinde oder für mehrere zu diesem Zwecke vereinigte Gemeinden örtliche Gesundheitsbehörden eingesetzt werden. Von besonderer Aktualität ist heute auf dem Gebiet der Lebensmittelkontrolle die Frage der Fremdstoffe in Lebensmitteln. Fremde Beimischungen zu den Lebensmitteln sind nur mit ausdrücklicher Bewilligung gestattet. Bei der Zulassung neuer Zusätze wird große Zurückhaltung geübt, und es wird danach getrachtet, möglichst nur solche zu bewilligen, die bereits als natürliche Stoffe in Lebensmitteln vorkommen. Als Grundsatz legt die Lebensmittelverordnung weiter fest, daß Lebensmittel gesundheitsschädliche Stoffe und Organismen, welche die menschliche Gesundheit gefährden können, nicht enthalten dürfen. Dieser Grundsatz läßt sich allerdings in seiner absoluten Fassung nicht mehr aufrechterhalten, denn mit den heutigen Untersuchungsmethoden lassen sich Stoffe wie Vorratsschutzmittel noch in minimalsten Spuren, denen eine gesundheitsschädliche Wirkung nicht mehr zukommt, nachweisen. Wie dies auch in andern Ländern der Fall ist, werden daher auch unsere Vorschriften über die Lebensmittel künftig Toleranzgrenzen von Fremdstoffen in Lebensmitteln festsetzen müssen, die auf Grund der Toxizität eines Stoffes und des Anteils des betreffenden Lebensmittels an der Ernährung festzulegen sind. In Anbetracht des Umfangs, den die Verwendung von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen wie künstlichen Düngemitteln, Pestiziden und von Vorratsschutzmitteln angenommen hat, kommt der Frage der Rückstände solcher Substanzen auf Lebensmit-

teln heute und für die Zukunft große Bedeutung zu. Sie beschäftigt daher auch stark die auf dem Gebiete der Ernährung und der Gesundheit tätigen internationalen Organisationen wie die WHO, die FAO und den Europarat.

### *Gifte*

Gifte sind heute zu Gegenständen des täglichen Gebrauchs auf den verschiedensten Lebensgebieten geworden; sie sind daher zu den Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen im Sinne von Art. 69<sup>bis</sup> BV zu zählen, die das Leben oder die Gesundheit gefährden können. Das «Bundesgesetz über den Verkehr mit Giften» (Giftgesetz), das gegenwärtig vor den eidgenössischen Räten liegt, stützt sich daher in erster Linie auf diesen Verfassungsartikel. Weil es aber in Ergänzung zum «Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel» (Arbeitsgesetz) und zum «Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung» (KUVG) auch zur Bekämpfung von Vergiftungen in Industrie und Gewerbe beitragen soll, dienen ihm Art. 31<sup>bis</sup>, 34<sup>bis</sup> und 34<sup>ter</sup> BV als weitere Grundlagen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist damit sehr weit. Die wichtigsten Grundsätze, die es verankert, sind: Der allgemeine Giftverkehr, der insbesondere auch die Abgabe von Giften umfaßt, soll auf die Fachkreise beschränkt sein und wird daher einer Bewilligungspflicht unterstellt. Wer, ohne besonderer Fachmann zu sein, einzelne Gifte zur eigenen Verwendung braucht, kann sie je nach Gefährlichkeit gegen Vorweisung eines Giftbuches oder Giftscheines oder gegen Empfangsbestätigung erhalten. Die am wenigsten gefährlichen Gifte können ohne besondere Formalitäten bezogen werden, doch gelten auch für sie je nach ihrem Gefährlichkeitsgrad die vom Gesetz vorgesehenen Schutzmaßnahmen. Damit ein Gift in eine der für die Verkaufsart maßgebenden

Giftklassen eingeteilt werden kann und die im Verkehr notwendigen Schutzmaßnahmen festgelegt werden können, ist es vom Hersteller oder Importeur, der es zum erstenmal in der Schweiz in den Verkehr zu bringen beabsichtigt, anzumelden. Zum Verkehr zugelassen wird es durch die Aufnahme in die Giftliste, die vom Eidgenössischen Gesundheitsamt geführt wird. Das Gesundheitsamt nimmt die Einteilung in die fünf Gefährlichkeitsklassen und die Festsetzung der Schutzmaßnahmen gestützt auf das Gutachten eines Fachausschusses vor. Können Leben und Gesundheit nicht auf andere Weise geschützt werden, so kann der Bundesrat die Verwendung eines Giftes zu bestimmten Zwecken verbieten. Wer ein Gift nicht mehr aufbewahren will oder nicht mehr sachgerecht aufbewahren kann, ist dafür verantwortlich, daß es unschädlich gemacht wird; dabei darf keine Gefährdung von Wasser, Boden oder Luft entstehen. Im Kleinhandel bezogene Gifte können zu diesem Zweck kostenlos dem Abgeber zurückgegeben werden.

Das Giftgesetz will selbstverständlich nicht nur die Gefahr der akuten akzidentellen Vergiftung bekämpfen, sondern ebenso jene der chronischen Vergiftung durch langdauernde Aufnahme kleiner und kleinster Giftmengen, wie sie Giftrückstände auf Lebensmitteln, von denen bereits die Rede war, oder Stoffe, die in die Luft übergehen, mit sich bringen könnten. In dieser Aufgabe trifft sich die Giftgesetzgebung nicht nur mit der bereits genannten Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz und die Kranken- und Unfallversicherung, sondern auch mit den Aufgaben der Lebensmittelgesetzgebung, dem Gewässerschutz und der Lufthygiene. Der Bund hat die Lehre und die Forschung auf dem Gebiete der Toxikologie als Grundlage für die Verhütung und die Therapie der Vergiftungen auf Grund des Giftgesetzes zu fördern. Auf allen eben ge-

nannten Gebieten stehen große Aufgaben für die toxikologische Forschung offen, und eine zweckmäßige Förderung durch den Bund ist angesichts ihres Umfangs und ihrer Kostspieligkeit angezeigt.

#### *Luftverunreinigung*

Ohne daß bis heute ein Spezialgesetz über die Luftverschmutzung vorliegen würde, befassen sich die Bundesbehörden doch eingehend mit dieser Frage. Auf bestimmten Gebieten enthält die bestehende Gesetzgebung bereits Vorschriften, die auch die Lufthygiene berühren. So verpflichtet das Arbeitsgesetz den Arbeitgeber, zum Schutze von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer sowie zum Schutze der Umgebung des Betriebes vor schädlichen und lästigen Einwirkungen alle Maßnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stande der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Das Straßenverkehrsgesetz enthält sowohl unter den Bestimmungen über die Motorfahrzeuge als auch unter den Verkehrsregeln Vorschriften, die sich gegen die Luftverunreinigung richten.

Die Eidgenössische Lufthygienekommission hat Ende 1967 ihren zweiten Bericht an den Bundesrat gerichtet, der über das Ausmaß der Luftverschmutzung in der Schweiz Auskunft gibt und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung vorschlägt. Schon früher hat die Kommission eine Ergänzung der Bundesverfassung als Grundlage für den Erlass eidgenössischer Vorschriften über die Verhütung von Luftverunreinigungen vorgeschlagen. Noch umfassender ist die von den eidgenössischen Räten angenommene Motion Binder, die den Bundesrat einlädt, die notwendigen Verfassungs- und gesetzgeberischen Maßnahmen vorzuschlagen, um ganz allgemein einen wirksamen öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz zu gewährleisten, und die

dabei nicht nur die Luftverschmutzung, sondern auch andere Immissionen wie Lärm und Erschütterungen nennt.

Eine vom Departement des Innern 1966/1967 bei den Kantonen und interessierten Kreisen durchgeführte Umfrage hat ergeben, daß die Notwendigkeit eines generellen Verfassungsartikels, der im Sinne der Motion Binder erlaubt, den verschiedenartigen Bedrohungen von Gesundheit und Wohlbefinden mit Hilfe der Bundesgesetzgebung zu begegnen, von der großen Mehrheit der Angefragten bejaht wird.

#### *Ionisierende Strahlen*

Nachdem der Verfassungsartikel, der die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Atomenergie zur Bundessache erklärt (Artikel 24<sup>quinquies</sup>), den Bund gleichzeitig beauftragt, Vorschriften über den Schutz vor ionisierenden Strahlen zu erlassen, darf festgestellt werden, daß dank dieser Bestimmung der Schutz vor der Strahlengefährdung in unserem Lande mit der technischen Entwicklung der friedlichen Verwendung der Atomener-

gie Schritt gehalten hat. Luft, Niederschläge, Gewässer und Boden werden allgemein und im besondern in den Atomanlagen und ihrer Umgebung dauernd auf ihre Radioaktivität kontrolliert, ebenso unterstehen die Lebensmittel der Überwachung. Eingehende Vorschriften regeln den Verkehr und Umgang mit Stoffen, Apparaten und Gegenständen, die ionisierende Strahlen aussenden, und legen die zulässigen Bestrahlungen für die verschiedenen Personenkategorien, die beruflich Strahlenexponierten und andere eventuell gefährdete Bevölkerungsgruppen, fest. In Anbetracht der raschen Entwicklung der friedlichen Nutzung der Atomenergie ist es aber verständlich, daß der Strahlenschutz nur dann weiterhin gesichert ist, wenn die grundlegende eidgenössische Vorschrift, die 1963 erlassene «Verordnung über den Strahlenschutz», dieser Entwicklung immer wieder angepaßt wird. Eine erste Revision ist daher bereits in Vorbereitung.

Adresse des Autors:

Dr. med. A. Sauter, Direktor des Eidgenössischen Gesundheitsamtes, Bollwerk 27, 3011 Bern