

**Zusammenfassung**

Der Rechtsstaat ist in bezug auf das Gesundheitswesen zur Zurückhaltung verpflichtet. Seine Ziele haben in einer optimalen Gesundheitssicherung zu bestehen. Hierzu muss er versuchen, die Umweltfaktoren wirksam zu beeinflussen. Die drei Teilbereiche Gesundheitsschutz, Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsversorgung sind nach rechtsstaatlichen Prinzipien zu ordnen.

Für die Belange der Prävention heisst dies, dass der Staat die Gestaltung von Umwelt und Gesellschaft unter Berücksichtigung der Bedürfnisse eines zeitgemässen Gesundheitsschutzes vorzunehmen hat; dessen Ziele bestehen in der Abwendung oder Verminderung von Gesundheitsrisiken. Sinnvolle staatliche Gesundheitsvorsorge muss ausserdem zum Ziel haben, ein gesundheitsbewussteres Verhalten der Bevölkerung zu erreichen, und diese zu rechtzeitiger Inanspruchnahme der Gesundheitsversorgung zu animieren.

**Résumé**

**La prévention, un droit et un devoir**

L'Etat constitutionnel est tenu d'agir avec circonspection quant aux services de santé. Il faut que ses objectifs consistent à garantir le maintien optimal de l'hygiène publique. A cet effet, il doit s'efforcer d'exercer une influence efficace sur les facteurs de l'environnement. Les trois principaux champs d'activité incombant aux services de la santé, soit la *protection* de la santé, la *promotion* de la santé et les *soins* médicaux doivent être régis par les principes propres à un Etat constitutionnel.

Pour ce qui est des mesures préventives, cela implique que l'Etat modèle l'environnement et la société de façon à respecter les

besoins d'un système moderne de protection de la santé publique, avec pour but d'éliminer ou de diminuer les risques qu'elle comporte. Un programme gouvernemental rationnel de promotion de la santé doit en outre viser à inciter la population à adopter un comportement de santé plus conscient et à encourager les personnes requérant des soins à s'adresser sans délai aux services médicaux.

**Summary**

**Prevention as a right and a duty—legal aspects**

With respect to the health services, a State founded upon the rule of law is in duty bound to act with restraint. Its aim should be to guarantee that public health is maintained in optimal fashion. For this purpose it must endeavour to exert an effective influence on environmental factors. The three main categories of activity with which the health services are concerned, i.e. *protection* of health, *promotion* of health, and *health care* should be governed by the principles inherent in a State based upon the rule of law.

As regards preventive measures, this means that the State has to shape the environment and society in such a way as to meet the requirements of a modern system for the protection of public health, its objective in this context being to eliminate or minimise health risks. A rational governmental programme for the promotion of public health must also be designed to promote a more health-conscious pattern of behaviour in the population at large and to encourage those citizens requiring treatment to invoke the aid of the health care services without delay.

**Politische Aspekte**

*Politiker haben die von verschiedener Seite erhobenen Forderungen nach präventiven Massnahmen des Staates gegen andere Interessen unserer Bevölkerung abzuwägen und in Gesetze zu fassen. Die Gedanken eines Mitgliedes des eidgenössischen Parlamentes sollen deshalb die Reihe der Beiträge zur Prävention aus nichtmedizinischer Sicht beschliessen.*

**Aspects politiques**

*Il appartient aux politiciens d'évaluer les demandes formulées de divers côtés pour des mesures préventives régies par l'Etat vis-à-vis d'autres intérêts de notre population, et de les faire entrer dans les lois. C'est pourquoi il est judicieux de conclure la série des contributions sur la prévention dans ses aspects non médicaux par l'opinion d'un membre du Parlement fédéral.*

**Prävention und politische Realitäten<sup>1</sup>**

Martha Ribic<sup>2</sup>

Von der Ethik über die Ökonomie zum Recht und schliesslich zur Politik – so präsentiert sich die Reihenfolge der Referate zu den generellen Aspekten der Prävention. Sie hat sich zwangsläufig ergeben. Was ethisch gefordert, was volkswirtschaftlich erwünscht, gesellschaftlich akzeptabel und rechtlich fundiert muss schliesslich politisch durchgesetzt werden. So will es unsere Demokratie mit der wir, nicht zuletzt auf dem Gebiet des Gesundheitswesens bisher gut gefahren sind. Politische Durchsetzbarkeit heisst in den meisten Fällen sich von Idealvorstellungen entfernen, heisst wissenschaftliche Theorien verlassen und sich dem Pragmatismus zuwenden. Das lehrt uns der politische Alltag. Der Pragmatismus erfreut sich keiner grossen

Beliebtheit, so wenig wie der in der Politik unvermeidliche Kompromiss. Wenn wir aber bedenken, dass Pragmatismus bedeutet – ich zitiere aus dem Grossen Duden – die philosophische Lehre, die im Handeln das Wesen der Menschen erblickt und Wert und Unwert des Denkens darnach bemisst, so scheint mir darin eine recht vernünftige Umschreibung politischer Realität vorzuliegen. Schliesslich hat die Politik zu handeln und sie hat sich auf dem Boden der Wirklichkeit zu bewegen. Höhenflüge in utopische Gefilde nützen ihr wenig. So werden meine Ausführungen lediglich nüchterne Feststellungen enthalten und Zukünftiges vorsichtig prognostizieren.

**Bisherige staatliche Aktivität im Bereich der Prävention**

Die Antwort auf die Frage der politischen Realisierung präventiver Forderungen bedingt vorerst eine

<sup>1</sup> Grundsatzreferat der Tagung des Forum Davos 78: Grenzen der Medizin III: Prävention und ihre Möglichkeiten.

<sup>2</sup> Lic. oec. publ., Nationalrätin, Kilchbergstrasse 45, 8038 Zürich.

Standortbestimmung und eine Auslegeordnung des bereits Vorhandenen. Beginnen wir mit Letzterem. Wie der Bildungsbereich so liegt auch das Gesundheitswesen beinahe vollumfänglich in der Kompetenz der Kantone. Der Bund hat aufgrund seiner Verfassung bisher folgende Gesetze erlassen: Tuberkulosegesetz, Epidemien-gesetz, Lebensmittelgesetz, Giftgesetz, Betäubungsmittelgesetz, Strahlenschutzgesetz, Rheumagesetz. Damit versucht er einerseits gesundheitspolizeiliche Massnahmen zu verwirklichen, indem er übertragbare Krankheiten bekämpft und Massnahmen gegen deren Einschleppung oder Ausbreitung trifft. Als typische gesundheitspolizeiliche Aufgabe gelten ferner die Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die Trinkwasserkontrolle, Abfall- und Abwasserbeseitigung usw. Zusätzlich zu den vorwiegend gesundheitspolizeilichen Anordnungen kommen andererseits solche, die bereits einen präventiven Charakter haben: Man lässt es gar nicht zur Erkrankung und damit zur Bekämpfung der Krankheit kommen, indem man Impfungen freiwillig oder obligatorisch erklärt, Reihenuntersuchungen gefährdeter Bevölkerungsgruppen durchführt oder wie beim Rheuma Massnahmen unterstützt, die nicht nur der Bekämpfung des Rheumas sondern auch der Aufklärung und dem Wissen über diese Krankheit und damit der Prophylaxe dienen. Erstmals wurde so der Gedanke der Prävention in einem Gesetz über eine nicht ansteckende Krankheit aufgenommen, die jedoch volkswirtschaftlich von grösster Bedeutung ist. Der Staat interveniert also, und das tut er seit altersher, dort, wo der einzelne einer Infektionsgefahr ausgesetzt ist, der Staat kann aber auch wirksam werden, wenn die Gesundheit ganz allgemein und damit volkswirtschaftliche Werte in Gefahr sind. Einen ähnlichen Weg geht er bei den Unfallverhütungsmassnahmen und schliesslich bei den Berufskrankheiten. Auch hier wurde legiferiert, um den einzelnen vor Gefährdungen zu schützen und zugleich um die Kosten für allfällige Schäden möglichst tief zu halten. Wie sehr auch staatliche Eingriffe, die jedem Laien als vernünftig erscheinen, einem extremen Freiheitsbegriff zuwiderlaufen können und das Legiferieren erschweren, zeigte sich in jüngster Zeit bei der Opposition gegen das Gurtentragobligatorium. Damit sind wir mitten im Bereich dessen, was politische Realität bedeutet. Was zur Standortbestimmung im Bereich der Krankheits- und Schadensverhütung aufgezählt wurde, ist nicht abschliessend. Es handelt sich lediglich um Beispiele staatlicher Aktivität.

#### **Wo soll der Staat in Zukunft eingreifen?**

Die Frage, die uns beschäftigt, zielt vor allem darauf, was in Zukunft politisch realisierbar sein dürfte und wo der Staat überhaupt eingreifen soll. Dabei gehen wir von der Devise aus, soviel Staat als nötig, so wenig als möglich. Sicher soll die Eigenverantwortung des Bürgers das tragende Element sein und bleiben und die Mithilfe des Staates in der Prävention vorwiegend subsidiären Charakter haben. Sehen wir nämlich von allgemeinen Schädigungen ab, wie den Gefahren einer

übernutzten Umwelt, einer von Technik und Verkehr herrührenden Gefährdung, den ansteckenden Krankheiten, so bleibt ein grosser Bereich übrig, in dem der einzelne von sich aus das meiste zur wirkungsvollen Prävention beitragen kann. Es ist sehr verdienstvoll, wenn der Staat in Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Kariesprophylaxe Trinkwasser und Salz fluoridiert. Weit wichtiger sind aber persönliche Zahnhygiene und entsprechende Ernährungsgewohnheiten, ohne die keine staatliche Fluorabgabe etwas nützt. Ein gänzlich Werbeverbot für Tabak erreicht ohne die Einsicht und den Willen des Rauchers, schädliches übermässiges Rauchen aufzugeben, den Zweck auch nicht. Die Rolle des Staates kann also nicht darin liegen, den Bürger ans Gängelband zu nehmen und ihm vorzuschreiben, wie er sich seiner Gesundheit und möglichen Schädigungen gegenüber verhalten soll. Hingegen ist es staatliche Pflicht, die Voraussetzungen für Vorbeugung und Verhütung dort zu schaffen, wo der einzelne dies nicht tun kann oder wo sinnvollerweise die Anstrengungen des einzelnen unterstützt werden können.

#### **Quantität und Qualität in der Information**

Wo immer wir den Menschen zu etwas veranlassen wollen, müssen wir ihn dafür interessieren, ihn, wie wir heute zu sagen pflegen, motivieren. Hier bieten sich zwei Bereiche an, die die Basis des politisch Praktikablen bilden. Es sind dies die Information und die Gesundheitserziehung. Unser heutiges Dasein ist geprägt von einer früher kaum je gebotenen Informationsfülle, wobei die Qualität mit der Quantität kaum Schritt hält. Die Überschwemmung mit Informationen jeder Art und jeder Güte bewirkt, dass diese nur oberflächlich und unkritisch registriert und vielfach auch abgelehnt werden. Will man deshalb auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und der Prävention Information betreiben, die den zu Informierenden auch wirklich erreicht, so muss man sich des Masses, der Grenzen und des Zumutbaren bewusst bleiben, um keinen gegenteiligen Effekt heraufzubeschwören. Das heisst praktisch, dass die vom Staat zu bietende Information attraktiv, zielgerichtet und allgemeinverständlich sein soll. Gerade letzteres ist auf dem Gebiet der Medizin äusserst schwierig. Das zeigen gelegentlich medizinische Fernsehsendungen, die über die Köpfe der Zuschauer hinausgehen und mehr Unsicherheit und Angst als wirkliche Informiertheit zur Folge haben. Sie können auch, gerade auf präventivem Gebiet, zu einer Begehrlichkeit und damit zu einem Überkonsum ärztlicher Leistungen führen. Die Schwierigkeit angemessener Information liegt in der richtigen Auswahl des Informationsstoffes. Hier bedarf es der guten Zusammenarbeit zwischen der Medizinischen Wissenschaft, vor allem der präventivmedizinischen Fachrichtung, dem politischen Auftraggeber und den Vertretern der Massenmedien. Eine in diesem Sinn koordinierende Stelle wäre meines Erachtens eine wichtige zu realisierende staatliche Aufgabe.

### Gesundheitserziehung, auch für angehende Ärzte

Eine Information hat um so mehr Chancen, ihren Zweck zu erfüllen, wenn der Empfänger entsprechend vorbereitet ist. Diese Vorbereitung hat Teil der allgemeinen anzustrebenden Gesundheitserziehung zu sein. Die Gesundheitserziehung sollte ohne Zweifel zuhause beginnen und dem Heranwachsenden zunächst ein entsprechendes Verhalten in der persönlichen Hygiene angewöhnen. Darüber hinaus aber hat sie den Sinn zu wecken für ein gesundheitsförderndes und Krankheiten vorbeugendes Verhalten. Erziehungsarbeit kann nur über Generationen hinweg Früchte tragen. Zuerst müssen deshalb die Erziehenden selbst vom Wert des zu schützenden Gutes Gesundheit überzeugt sein. Solange Eltern, Lehrer, Vorgesetzte nicht das als Selbstverständlichkeit der Jugend vorleben, was sie ihr mit Worten predigen, ist es auch mit unserer Gesundheitserziehung noch nicht weit her. Man denke hieran fehlendes Körpertraining, an Überernährung, Rauchen, Alkohol, aber auch an das Übermass an Aktivitäten jeglicher Art, die uns in Stresssituationen hineinbringen. Erziehung wird auf allen Gebieten immer eine Domäne sein, derer sich – ob man gerne immer mehr Staat will oder aber lieber weniger Staat hätte – die Öffentlichkeit anzunehmen hat. Hieher gehört nicht zuletzt auch die auf die präventivmedizinische Tätigkeit auszurichtende Schulung der angehenden Ärzte und übrigen Medizinalpersonen. Ohne systematische Arbeit im Bildungswesen, angefangen im Kindergartenalter bis zur Hochschule geht es in einer wirkungsvollen Gesundheitserziehung nicht. Damit können zum mindesten die Grundlagen geschaffen werden, auf denen der einzelne in Selbstverantwortung aufbauen kann. Gesundheitserziehung heisst auch hier, Schaffen von Voraussetzungen. Sie ist ohne Zweifel realisierbar, wenn der Gesetzgeber das Präventivgesetz, das in Vorbereitung ist, entsprechend gestaltet und in Kraft setzt. Dieses Gesetz wird auch dafür sorgen müssen, dass die Tätigkeit der Kantone, in deren Aufgabenbereich das Gesundheitswesen liegt und aller Voraussicht nach auch bei einer neuen Aufgabenteilung Bund/Kantone in Zukunft liegen wird, koordiniert und unterstützt wird.

### Erfassbare Risiken, Prävention und Verursacherprinzip

Von der Prävention verspricht man sich nicht nur einen besseren Gesundheitszustand unserer Bevölkerung sondern auch eine dringend notwendige Entlastung auf dem Kostensektor. So wie wir den Präventivgedanken in der Gesetzgebung über den Unfall verwirklicht haben, indem die Unfallverhütung einen Pflichtteil darstellt, so wäre es endlich auch an der Zeit, diese Überlegungen auf die Sparte Erkrankung und Krankheit anzuwenden. Zugegebenermassen sind hier Präventivmassnahmen schwieriger zu definieren und zu realisieren. Bei den Berufskrankheiten haben wir aber bereits diesbezügliche Ansätze. Man könnte sie im Sinne des Verursacherprinzipes möglicherweise auch in das Tarifwesen der Krankenversicherung ein-

bauen bei jenen Risiken, wie Beispiel Übergewicht, die erfassbar und kontrollierbar sind, ohne einen zu grossen administrativen oder ärztlichen Aufwand damit zu verursachen.

### Staatliche Absicherung contra Eigenverantwortung

Soll sich der Staat vermehrt den prophylaktischen Einzelmassnahmen annehmen? Sollen obligatorische Vorsorgeuntersuchungen allenfalls vom Staat durchgeführt oder zum mindesten finanziert werden? Aus grundsätzlichen Überlegungen und im Sinne einer liberalen Politik ist davon abzuraten. Allein schon die praktische Durchführung würde uns vor kaum überwindliche Schwierigkeiten stellen und schliesslich eine finanzielle Belastung der öffentlichen Hand bringen, die nie und nimmer zu verkraften wäre. Die Aufwendungen stünden zudem in keinem Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen, da es sich zwangsläufig um eine schematische, alle, auch die nicht vorhandenen Risiken erfassende Aktion mit entsprechendem administrativem Grossaufwand handeln müsste. Nichts untergräbt aber die Eigenverantwortung mehr, als staatliche Absicherung und Übernahme von Risiko und Initiative, die dem einzelnen zugemutet werden könnten.

Prävention und politische Realitäten, ein Thema, das mitten in einen Umdenkungsprozess hineingreift und vorerst wenig Konkretes aussagen lässt. Nur mühsam werden sich hier Wünschbares und Mögliches einander nähern können. Fertige Rezepte gibt es noch kaum.

Sie müssen in ständiger und gründlicher Diskussion zwischen Fachleuten, Öffentlichkeit und Politikern erarbeitet werden und bedürfen auch dann einer laufenden und ehrlichen Überprüfung ihrer Auswirkungen.

### Zusammenfassung

Die bisherige Gesundheitsgesetzgebung in der Schweiz betraf hauptsächlich den Schutz des Bürgers vor biologischen, chemischen und physikalischen Gefahren aus der Umwelt. Immer mehr bezieht sie sich aber auch auf volkswirtschaftliche Aspekte und das Verhalten des einzelnen. Der Staat hat die Aufgabe, auch dabei Voraussetzungen nicht nur für die Deckung sondern auch für die Vorbeugung gesundheitlicher Schädigungen zu schaffen. Verantwortungsbewusste Bürger einer freiheitlichen Demokratie verdienen es, dass dies womöglich nicht durch bürokratische Zwangsmassnahmen sondern mittels Aufklärung und Gesundheitserziehung erfolgt, welche sich auf wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse stützt und an Bedürfnissen und Werten der Menschen orientiert.

### Résumé

#### La prévention et les réalités politiques

Jusqu'à ce jour, la législation en Suisse touchait avant tout à la protection du citoyen contre les dangers biologiques, chimiques et physiques de l'environnement. De plus en plus, elle a également trait aux aspects économiques et au comportement de l'individu. L'Etat a le devoir dans ce domaine de créer les conditions nécessaires pour la prévention de dangers pour la santé et pas seulement pour la prise en charge de leurs conséquences. Un bureau coordonnant les activités d'hommes de science et de praticiens de la médecine préventive, de l'éducation et de la communication pourrait constituer la base d'une action politique rationnelle. Dans une démocratie libérale, des citoyens conscients de leurs responsabilités

méritent que ce but soit atteint, dans toute la mesure du possible, non par des mesures bureaucratiques contraignantes mais au moyen de l'information et de l'éducation à la santé, basées sur les découvertes scientifiques et adaptées aux besoins et aux valeurs de la collectivité.

**Summary**

**Prevention and political realities**

Present health legislation in Switzerland is largely concerned with the protection of our inhabitants from biological, chemical and

physical risk of the environment. More and more it extends to economic aspects and to the behavior of the individual. Also in this respect a legal basis not only for the coverage of the consequences but also for the prevention of ill health is needed. Responsible citizens of our nation devoted to freedom and democracy merit that such a basis does rely as little as possible on bureaucratic enforcement but mainly on information and health education, controlled by science and experience and orientated towards the human needs and values of our society.

