

# Verankerung der Prävention in der Bundesgesetzgebung<sup>1</sup>

U. Frey<sup>2</sup>

Die meisten das Gesundheitswesen betreffenden Bundesgesetze haben den *Gesundheitsschutz* zum Gegenstand. Der Bund hat gestützt auf die Artikel 69, 69<sup>bis</sup> und 24<sup>quinquies</sup> der Bundesverfassung Gesetze erlassen, um den Bürger vor Fremdrisiken, denen er ohne sein Zutun ausgesetzt ist und vor denen er sich alleine nicht zu schützen vermag, nach Möglichkeit zu bewahren. Es handelt sich um die Lebensmittelkontrolle, den Schutz vor übertragbaren Krankheiten, den Strahlenschutz, den Verkehr mit Giften sowie – gestützt auf Art. 33 BV – die Organisation und Überwachung der Medizinalprüfungen. Ein eigentliches «Gesundheitsgesetz» gibt es nicht. Auch das Heilmittelwesen ist, mit Ausnahme der Serum- und Impfstoffkontrolle sowie der Kontrolle der Betäubungsmittel, Sache der Kantone. Die Kantone sind zuständig für das gesamte Gesundheitswesen mit Ausnahme derjenigen Bereiche, die durch die Bundesverfassung ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind.

Verschiedene Bundesgesetze wurden in letzter Zeit total revidiert oder gar neu geschaffen, so das Epidemien- und das Betäubungsmittelgesetz sowie vor allem das Bundesgesetz über den Verkehr mit Giften (Giftgesetz) vom 21. März 1969. Auch die sehr wichtige Strahlenschutzverordnung wurde erst in jüngster Zeit, nämlich am 30. Juni 1976, total revidiert.

Eine Totalrevision des Lebensmittelgesetzes ist vor kurzem angelaufen, und die vollständige Neubearbeitung des Reglements für die Medizinalprüfungen ist in vollem Gang und soll Ende 1978 abgeschlossen sein. Ebenfalls einer tiefgreifenden Revision unterzogen wird zurzeit die Vollziehungsverordnung zum Giftgesetz. Wieweit allenfalls auch einzelne Verordnungen des Epidemiengesetzes in nächster Zeit revidiert werden müssen, ist zurzeit in Prüfung.

Man hört immer wieder den Vorwurf einer unverantwortlichen «Gesetzes-Inflation». Der Bund erlasse ständig neue Gesetze, ohne sich ernsthaft um deren Vollzug zu kümmern. Die Kantone hätten dann die schwere Aufgabe, diese neuen Bundesgesetze zu vollziehen. Im Gesundheitswesen besteht zudem eine unverkennbare Tendenz, die Befugnisse der Kantone zu stärken und diejenigen des Bundes eher abzubauen. Ungeachtet dieser Strömungen wird zurzeit im Eidgenössischen Gesundheitsamt ein Bundesgesetz über Vorbeugemassnahmen zur Bekämpfung stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten (Präventivgesetz) vorbereitet.

Im Zusammenhang mit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes und dem Übereinkommen über psychotrope Substanzen erteilte Herr Bundesrat Tschudi im Jahre 1972 dem Gesundheitsamt den Auftrag, ein *Suchtkrankheitsgesetz* vorzubereiten. Mit dem Wechsel in der Leitung des Departementes des Innern und des Gesundheitsamtes verzögerte sich die Inangriffnahme dieses Geschäftes. Im Jahre 1975 wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Bedürfnisfrage, der Verfassungsmässigkeit und den allgemeinen Zielsetzungen eines solchen Gesetzes befasste. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die Verfassungsmässigkeit aufgrund von Art. 69 BV gegeben sei, und setzte sich damit bewusst in Gegensatz zum Verfassungskommentar von Prof. Burckhardt aus dem Jahre 1914. Massnahmen zur Vorbeugung und Verhinderung von Krankheiten können nach Ansicht der Kommission und deren Rechtsberater ohne weiteres der «Bekämpfung» gleichgesetzt werden. Sie sind der Meinung, dass Art. 69, der den Bund ermächtigt, «zur Bekämpfung übertragbarer oder starkverbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren» zu legislieren, eine genügende Verfassungsgrundlage für ein *Präventivgesetz* darstelle. Diese Frage wird zurzeit noch durch die Justizabteilung überprüft.

Im Verlaufe der Verhandlungen der Arbeitsgruppe zeigte sich, dass eine Beschränkung auf die Suchtkrankheiten ungenügend wäre. Man kam daher zum Schluss, dass ein Rahmengesetz geschaffen werden sollte, das ganz allgemein der *Prävention* dienen sollte. Man dachte dabei vor allem an den Schutz vor gesundheitlichen Risiken, Krankheiten, Gebrechen und Unfällen, die sowohl für den einzelnen wie für die Gesellschaft besonders bedeutungsvoll und schwerwiegend sind und durch präventive Massnahmen verhütet oder günstig beeinflusst werden können. Ausser an die klassischen Suchtkrankheiten wie Alkoholismus, Tabakmissbrauch, Missbrauch von Medikamenten und Betäubungsmitteln, dachte man vor allem auch an andere Gesundheitsrisiken wie Fehlernährung, Bewegungsmangel usw. und deren Folgen.

Die Überlegungen der Arbeitsgruppe wurden in einer *Umfrage* den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen unterbreitet. Diese Umfrage ergab, dass die Kantone zwar nicht einhellig für ein Präventivgesetz eintreten, dass aber die meisten ein Rahmengesetz akzeptieren könnten, das dem Bund koordinierende Funktionen im Bereich der primären Prävention (Gesundheitserziehung), der Information und Dokumentation übertragen würde.

Am 10. April 1976 wurde von der Guttemplerjugend eine Volksinitiative für ein Verbot der Suchtmittelwerbung eingereicht. Im Zusammenhang mit der Be-

<sup>1</sup> Referat für die Arbeitsgruppe «Gesetzgebung» der Tagung Forum Davos 78: Grenzen der Medizin III: Prävention und ihre Möglichkeiten.

<sup>2</sup> Dr. med., Direktor des Eidgenössischen Gesundheitsamtes, Bollwerk 27, 3011 Bern.

handlung dieser Volksinitiative im Nationalrat hat der Vorsteher des Departementes des Innern das Gesundheitsamt beauftragt, die Arbeiten für das Präventivgesetz zu beschleunigen. Es ist vorgesehen, diese Gesetzesnovelle im Verlaufe der nächsten Legislaturperiode (1979/1983) den Räten zu unterbreiten.

Es soll sich um ein einfaches *Rahmengesetz* handeln, das den Schutz und die Förderung der Gesundheit durch primär-präventive, also vor allem erzieherische Massnahmen zum Ziele hat. Der Geltungsbereich soll sich nur auf Krankheiten, Gebrechen und Unfälle beschränken, die durch präventive Massnahmen verhütet oder günstig beeinflusst werden können. Es wird also an einen restriktiven Geltungsbereich gedacht. Aufgabe der Kantone wäre es, die Gesundheitserziehung durchzuführen, gefährdete Bevölkerungsgruppen aufzuklären, die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal zu fördern. Die Kantone sollen möglichst regional und interkantonal zusammenarbeiten. Dem Bund käme die Aufgabe zu, die Kantone und geeignete private Organisationen durch Dienstleistungen wie Statistiken, Dokumentation, Information usw. zu unterstützen. Er soll die Tätigkeit der Kantone und der privaten Organisationen fördern und koordinieren. Gegebenenfalls kann er ein konsultatives Koordinationsorgan einsetzen und gesamtschweizerische Vorbeugungsmassnahmen in Zusammenarbeit mit den

Kantonen und privaten Organisationen durchführen. Schliesslich soll der Bund die wissenschaftliche Forschung über gesundheitserzieherische und andere präventive Massnahmen fördern. Wichtig ist vor allem die Möglichkeit, dass bestimmte Aufgaben und Befugnisse privaten Organisationen übertragen werden können.

Unklarheit herrscht noch über das Ausmass allfälliger finanzieller Mehraufwendungen des Bundes und deren mögliche Deckung. Vielleicht müssen neue Finanzierungsquellen erschlossen werden. Wichtig scheint uns, dass das Verursacherprinzip angemessen berücksichtigt wird.

Das Gesundheitsamt würde es begrüessen, wenn sich die hier in Davos versammelte Gruppe von Spezialisten und Politikern mit diesem Projekt etwas näher befassen könnte. Die Bearbeitung der vorgelegten Projekt-Skizze durch die Arbeitsgruppe «Gesetzgebung» wäre den Bundesbehörden für die Erledigung des ihnen übertragenen Auftrags eine grosse Hilfe.

#### Summary

##### Prevention in Swiss legislation

History and present situation of legislation on the cantonal and federal levels are briefly discussed. Special attention is given to the planned federal law on prevention which should provide a frame for various measures aiming at primary prevention of illnesses and accidents.

## Prévention dans la législation fédérale

Dr U. Frey

L'auteur rappelle que la plupart des lois fédérales dans le domaine sanitaire concernent la *protection de la santé* (LF sur les denrées alimentaires, sur la lutte contre les maladies transmissibles, sur la protection contre les radiations, sur le commerce des toxiques, ainsi que sur l'organisation et la surveillance des examens des professions médicales). Il n'y a pas à proprement parler de loi fédérale sur la santé publique, qui est pour l'essentiel de la compétence des cantons. Plusieurs des lois fédérales ci-dessus mentionnées ont récemment été (ou sont actuellement) l'objet de révisions importantes. Alors même que certains parlent d'une «inflation législative» de la part de la Confédération, il est considéré comme raisonnable de penser à une loi sur la prévention au niveau fédéral, et le Service fédéral de l'hygiène publique (SFHP) a entrepris des travaux préparatoires en vue d'élaborer un projet traitant des mesures de prévention vis-à-vis de maladies largement répandues ou malignes.

En 1972 déjà, le Conseiller fédéral Tschudi avait chargé le SFHP de préparer une loi sur les toxicomanies. Un groupe de travail ad hoc était arrivé à la conclusion que l'art. 69 de la Constitution fédérale donnait la base légale nécessaire. Cette base, de l'avis des juristes consultés, permet aussi d'envisager la pro-

mulgation d'une *Loi sur la prévention*. Les travaux du groupe ad hoc montrèrent qu'une loi sur les toxicomanies serait probablement trop limitée et qu'il fallait plutôt penser à une loi-cadre qui embrasse tout le champ de la prévention (notion des multiples types de facteurs de risque, en plus des toxicomanies et abus «classiques»).

Les réflexions du groupe furent soumises aux cantons et aux autres cercles intéressés dans le cadre d'une *consultation*. Bien que les opinions ne soient pas unanimes, la plupart des cantons acceptèrent l'idée d'une loi-cadre qui donnerait à la Confédération des fonctions de coordination dans le domaine de la prévention primaire (y compris éducation pour la santé), de l'information et de la documentation. Suite à l'initiative récente dite «des Bons Templiers», le Chef du Département de l'Intérieur a demandé au SFHP d'accélérer les travaux préparatoires d'une telle loi, qui pourrait être soumise aux Chambres dans le courant de la législature 1979–1983. Il convient d'insister sur le fait qu'il s'agirait d'une *loi-cadre*, dont le domaine d'application serait bien délimité. Elle devrait laisser la plupart des responsabilités pratiques d'actions préventives aux cantons ou à des organisations privées, tout en encourageant la collaboration régionale et intercantonale.