

Ist Präventivmedizin eine Aufgabe des Staates?

U. Frey¹

Eidgenössisches Gesundheitsamt, Bern

Bevor auf die Frage eingegangen wird, ob und allenfalls wie weit die Präventivmedizin eine Aufgabe des Staates sei, sollen einleitend folgende zwei Randbedingungen festgelegt werden:

- Der Begriff «Staat» wird im Sinne von «öffentliche Hand» verwendet, umfasst somit je nachdem Bund, Kantone oder Gemeinden. Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung unter diesen drei öffentlichen Händen soll hingegen nicht – oder nur beiläufig – berührt werden.
- Es wird vom Gegenwärtigen schweizerischen Gesundheitssystem ausgegangen, das heisst einem föderativen und liberalen System mit weitgehender Zuständigkeit der Kantone. Die Aussage ist somit nur in beschränktem Masse auf andere Gesundheitssysteme anwendbar.

Es gehört zu den Aufgaben des Staates, seine Bürger vor Gefahren zu schützen, denen er ohne eigenes Zutun und Verschulden ausgesetzt ist oder gegen die sich der einzelne nicht in ausreichendem Masse selbst schützen kann. Hieraus leiten sich die üblichen gesundheitspolizeilichen Massnahmen des Staates ab. Der moderne Wohlfahrtsstaat sorgt auch für die Sicherung seiner Bürger vor den Folgen unverschuldeter Not und Krankheit. Es liegt demzufolge auch im Interesse des Staates, nach Möglichkeit zu verhindern, dass sich die Bürger vermeidbaren Gesundheitsrisiken aussetzen oder durch unzweckmässiges Verhalten ihre Gesundheit schädigen. Der Staat hat schliesslich auch ein Interesse daran, alles vorzukehren, um Erb- und Geburtsschäden zu verhindern und Invalide sozial und beruflich einzugliedern.

Es dürfte unbestritten sein, dass die Verhütung von Krankheiten und Unfällen nicht nur für das betroffene Individuum und seine Familie, sondern auch für die Allgemeinheit erhebliche finanzielle Vorteile mit sich bringt. Der für Präventivmassnahmen erforderliche Aufwand muss diesen Vorteilen gegenübergestellt werden.

Vom einzelnen Bürger darf aber auch erwartet werden, dass er sich selbst um seine Gesundheit kümmert und sich gesundheitsbewusst verhält. Er soll selbst ein zumutbares Mass von Eigenverantwortung tragen. Zwischen den Verpflichtungen des Staates und der Eigenverantwortung des Bürgers liegt eine fliessende Grenze, deren Festsetzung weitgehend eine Ermessensfrage ist. Sicher kommt dem Staat jedoch die Aufgabe zu, die Voraussetzungen dafür zu schaffen oder

In einem Land, in dem in der Durchführung präventivmedizinischer Massnahmen der privaten Initiative und der Selbstverantwortung des einzelnen ein wichtiger Platz eingeräumt wird, stellt sich die Frage nach den Aufgaben, die trotzdem dem Staate zu übertragen sind. In diesem Beitrag analysiert der Direktor des Eidgenössischen Gesundheitsamtes diese Frage und begründet seine Schlüsse.

schaffen zu helfen, die dem Bürger die Übernahme dieser Eigenverantwortlichkeit ermöglichen. Dazu gehört unter anderem auch die Ausbildung von Fachkräften und die Förderung der entsprechenden Forschung.

Die präventiven Aufgaben des Staates liegen mit unterschiedlicher Gewichtung in folgenden drei Bereichen:

1. Gesundheitsschutz

Hierunter fallen die klassischen gesundheitspolizeilichen Schutzmassnahmen, die von jeher als Staatsaufgabe anerkannt sind. Dazu gehört die Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die Trinkwasserkontrolle, der Schutz vor übertragbaren epidemischen Krankheiten, die öffentliche Hygiene, die Abfall- und Abwasserbeseitigung, der Schutz des Konsumenten vor unerkennbaren Gefahren durch Giftstoffe oder ionisierende Strahlen, der Umweltschutz im eigentlichen Sinne des Wortes. So wenig wie der einzelne dazu beitragen kann, dass aus seinem Wasserhahn trinkbares sauberes Wasser fliesst oder dass das Fleisch, das er in der Metzgerei kauft, geniessbar ist, so wenig kann er durch sein eigenes Zutun vermeiden, dass er durch toxische Farbstoffe, Pestizidrückstände in Lebensmitteln, Bleianreicherung auf Gemüse und Früchten oder kanzerogene Substanzen in seiner Umwelt – um nur diese Beispiele zu nennen – akut oder chronisch geschädigt wird. Es kommt daher der Ordnungsfunktion des Staates zu, den Bürger vor diesen Gefahren zu schützen.

2. Primäre Prävention

Auch auf dem Gebiete der primären Prävention gibt es eine Reihe bedeutungsvoller Massnahmen, die der Staat als öffentliche Aufgabe zu übernehmen hat. Diese können obligatorisch erklärt werden oder dem Bürger zur freiwilligen Befolgung angeboten werden. Es ist eine Ermessensfrage, wie weit in diesem Bereich mit obligatorischen, staatlich verfügten Zwangsmass-

¹ Dr. Ulrich Frey, Direktor des Eidgenössischen Gesundheitsamtes, Postfach 2644, CH-3001 Bern.

nahmen gegangen werden soll – und kann! Jede Zwangsmassnahme erfordert für ihre Durchsetzung einen entsprechenden Kontroll- und Administrativapparat, eine mehr oder weniger aufwendige Bürokratie und verursacht dementsprechende Kosten. Entscheidet der einzelne Bürger aus freien Stücken, ob er von einer Präventivmassnahme Gebrauch machen will oder nicht (z. B. Impfungen), so hat der Staat zum mindesten die Voraussetzungen für diese Entscheidung zu schaffen und darüber zu wachen, dass die als nötig erkannten Massnahmen auch wirklich angeboten werden.

Hiefür einige Beispiele:

- Die Impfungen zum Schutze vor übertragbaren Krankheiten werden in der Schweiz in der Regel freiwillig vorgenommen. Nur die welschen Kantone kennen Impfbulatorien. Die Durchsetzung dieser Obligatorien ist nicht einfach. Über die allgemein übliche ärztliche Kontrolle aller Säuglinge und Kleinkinder und die sich anschliessende schulärztliche Überwachung ist die Durchimpfung der schweizerischen Bevölkerung auf freiwilliger Basis erstaunlich hoch. Das Epidemiengesetz (Art. 23) verpflichtet die Kantone, «für die Möglichkeit der kostenlosen Impfung, die für die Bevölkerung eine erhebliche Gefahr bedeuten, zu sorgen». Der Bundesrat bezeichnet diese Krankheiten. Zurzeit sind dies die Kinderlähmung und die Tuberkulose (VO über die kostenlosen Impfungen vom 22. Dezember 1976). Die Kantone bestimmen, ob diese Impfungen freiwillig oder obligatorisch sind. Der Bund leistet Beiträge.
- Auch bei der Kariesprophylaxe schafft der Staat wichtige Voraussetzungen, ohne einen Zwang auszuüben. So organisieren die Gemeinden den schulärztlichen Dienst, und die Kantone unterstützen die Abgabe von fluorhaltigem Salz. Einzelne Gemeinden haben ihr Trinkwasser fluoridiert.
- Bei der Unfallprophylaxe ist der Staat weiter gegangen: durch Strassenbau und Geschwindigkeitslimitierung bekämpft er aktiv die Verkehrsunfälle. Das gleiche Ziel verfolgt das Gurtentragobligatorium, das nun auch gesetzlich verankert werden soll. Es ist völlig abwegig, angesichts der erdrückenden Beweise der Wirksamkeit von Sicherheitsgurten deren obligatorisches Tragen mit dem Recht auf «persönliche Freiheit» bekämpfen zu wollen. Auch die Verpflichtung für Motorradfahrer, einen Schutzhelm zu tragen, ist als staatliche Zwangsmassnahme präventivmedizinisch gerechtfertigt und verhältnismässig. Das gleiche gilt für die Herabsetzung der Alkohol-Promillegrenze von 0,8 auf 0,5 ‰, wenn man bedenkt, dass rund 20 % aller Verkehrsunfälle mit tödlichem Ausgang in der Schweiz unter Alkoholeinfluss zustande kommen.
- Durch den Ausbau der Perinatologie in öffentlichen Spitälern schafft der Staat die Voraussetzungen für eine wirksame Prophylaxe perinatal entstandener Geburtsgebrechen.

Der Staat muss überall dort eingeschaltet werden, wo erhebliche Gesamtinteressen tangiert sind und durch primär-präventive Massnahmen gesamtwirtschaftliche Vorteile zu erwarten sind. Dies trifft grundsätzlich für jede als wirksam erkannte Form der Gesundheitserziehung zu. Wirksam kann eine persuasive Massnahme oder eine aktive Gegenpropaganda gegen unzweckmässiges Verhalten (Antiwerbung) aber nur dann sein, wenn sie alle Bürger betrifft und im ganzen Land gleichzeitig und gleichartig erfolgt. Verzettelte Aktionen haben weniger Erfolgsaussichten als konzertierte! Dies ist der Grund, weshalb der Bundesrat vorsieht, den eidgenössischen Räten ein Präventivgesetz zu unterbreiten, das als Rahmengesetz allgemeine Grundsätze über die Vorbeugung gegen Suchtkrankheiten (Alkohol, Tabak, Drogen, Medikamente) und eventuelle weitere weitverbreitete und bösartige Krankheiten im Sinne von Artikel 69 BV enthalten soll. Die Durchführung der Massnahmen im einzelnen wird Sache der Kantone, Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen sein. Der Bund hätte vor allem für deren Koordination zu sorgen. Es wird auch zu prüfen sein, ob und allenfalls wie der Bund derartige Aktionen finanziell unterstützen kann. Der kürzlich von L. Fierz vorgeschlagene Gesundheitsrapen auf Zigaretten stellt eine interessante Lösung dar, die ernsthafter Prüfung wert ist (SÄZ 12/1978, 523).

3. Sekundäre Prävention

Wer trägt die Verantwortung für die Durchführung von Vorsorgeuntersuchungen zur Früherfassung krankhafter Zustände: Der Staat? Der Einzelne? Die Krankenversicherung? Wer hat die Kosten hiefür zu übernehmen? Hierüber scheiden sich die Geister. Persönlich bin ich der Meinung, dass dem Individuum die bescheidenen Kosten derartiger Untersuchungen zugemutet werden können. Die Krankenversicherung könnte allenfalls mit einem Gutscheinsystem – wie die Lebensversicherung – die Vornahme dieser Vorsorgeuntersuchungen stimulieren. Auch müsste von Staates wegen der Tarifrahmen festgelegt werden.

Wer führt diese Untersuchungen durch? Sollen öffentliche Vorsorgestellen geschaffen werden oder soll die Vorsorge weiterhin in der Hand der frei praktizierenden Ärzte sein? Da sich das bisherige System bewährt hat, soll es grundsätzlich beibehalten werden. Die Vornahme von Vorsorgeuntersuchungen durch den Staat soll die Ausnahme sein und auf besondere Fälle (z. B. Schulzahnkliniken, Schirmbildzentrale usw.) beschränkt bleiben.

Schlussfolgerung

Der Schwerpunkt der staatlichen Verantwortlichkeit liegt auf dem Gebiete der gesundheitspolizeilichen Schutzmassnahmen. Dies ist eine von keiner Seite ernsthaft bestrittene Aufgabe der öffentlichen Hand. Im Bereich der eigentlichen primären und sekundären Prävention hat der Staat vor allem die technischen und materiellen Voraussetzungen zu schaffen, damit wirksame Prävention betrieben werden kann. Die Durch-

führung der Massnahmen kann sowohl öffentlichen, das heisst «staatlichen» oder privaten (Privatärzte) und gemeinnützigen Stellen übertragen werden. Es ist jedoch sicher die Aufgabe des Staates, dort aktiv und mit öffentlichen Mitteln einzugreifen, wo erhebliche vor allem wirtschaftliche Allgemeininteressen berührt werden (z. B. Prophylaxe der Verkehrsunfälle) oder wo punktuelle Massnahmen sinn- und wirkungslos sind (z. B. Gesundheitserziehung, Antiwerbung usw.). Zu den Voraussetzungen, die der Staat sicherzustellen hat, gehört vor allem auch die auf diese präventiven Aufgaben ausgerichtete Ausbildung und Schulung des Medizinalpersonals. Es ist zweifellos eine heute zwar noch nicht optimal wahrgenommene Aufgabe des Staates, angehende Ärzte, Zahnärzte und Apotheker sowie Pflegepersonal und andere Gesundheitsberufe präventivmedizinisch aus- und weiterzubilden. Entsprechende Akzentverschiebungen bei der Festsetzung der Ausbildungsziele und Anpassung der Curricula sind erforderlich. Schliesslich ist es auch eine Aufgabe des Staates, die Wirksamkeit prophylaktischer Massnahmen laufend zu evaluieren und statistisch zu verarbeiten, zu informieren und die präventivmedizinische Forschung zu fördern.

Zusammenfassung

Zu den klassischen Aufgaben der öffentlichen Hand (= Staat) gehört der Gesundheitsschutz seiner Bürger (Gesundheitspolizei). Primäre Prävention ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Individuum, sie ist aber nur dann voll wirksam, wenn der Staat ordnend und koordinierend mitwirkt. Besonders eindruckliche Beispiele hierfür sind das Impfwesen und die Prophylaxe der Verkehrsunfälle. Vorsorgeuntersuchungen (sekundäre Prävention) können der Verantwortung des Einzelnen zugeordnet werden. Ihre Durchführung und Bezahlung ist keine primäre Aufgabe des Staates. Durch Aus- und Weiterbildung des Medizinalpersonals, laufende Evaluation prophylaktischer Massnahmen, Bereitstellung des statistischen Instrumentariums, Koordination gesamtschweizerischer Aktionen, aktive Mitwirkung bei präventivmedizinischen Werbeak-

tionen (Massenmedien) und Förderung der Forschung schafft der Staat die erforderlichen Voraussetzungen für wirksame Prävention. Daneben ist die Eigenverantwortung des einzelnen Bürgers durch persuasive Massnahmen zu fördern. Von obligatorischen Zwangsmassnahmen soll so wenig wie möglich Gebrauch gemacht werden.

Summary

Is Preventive Medicine a Government Task?

Health care of the citizens (sanitary police) belongs to the classical tasks of the public authorities (= state). Primary prevention is a joint task of the state and the individual, but it only can be fully effective if the state participates in the organization and coordination. The most significant examples are immunization and prophylaxis of road accidents while preventive medical examinations can be left to the individual's own responsibility. It is no primary task of the state to carry them out and pay for them.

The state creates the necessary basis for effective prevention by means of training and further education of the health personnel, continued evaluation of preventive measures, setting up statistical instruments, coordination of nationwide activities, active cooperation in publicity campaigns for preventive measures (mass media) and promoting research. Simultaneously, the citizen's own responsibility should be activated by persuasive measures. As little use as possible should be made of compulsory measures.

Résumé

La médecine préventive, est-elle une tâche de l'Etat?

La protection de la santé des citoyens (police sanitaire) est l'une des tâches classiques des pouvoirs publics (= Etat). La prévention primaire est une tâche commune de l'Etat et de l'individu. Elle ne saurait toutefois être efficace que si l'Etat la régleme et la coordonne. Les vaccinations et la prévention des accidents de la route sont les exemples les plus marquants de cette intervention de l'Etat. Les examens préventifs (prévention secondaire) peuvent être laissés à la responsabilité de chacun. Leur exécution et leur paiement ne sont pas des tâches primaires de l'Etat.

L'Etat crée les bases nécessaires à une prévention efficace, par la formation et le perfectionnement du personnel médical, l'évaluation continue des mesures préventives, la mise à disposition de l'instrument statistique, la coordination de campagnes nationales, la collaboration active lors de campagnes de propagande en matière de médecine préventive (mass media) et par l'encouragement de la recherche. A côté de cela il y a lieu de développer le sens de la responsabilité chez chaque citoyen. On devrait recourir le moins possible aux mesures coercitives.