

Prävention in Gesundheits- und Umweltpolitik

R. Pedrolì

Direktor, Bundesamt für Umweltschutz, CH - 3003 Bern

1. Einleitung

Der Gedanke der Prävention spielt sowohl in der Gesundheits- als auch in der Umweltpolitik eine wichtige Rolle. Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich hauptsächlich mit der Vorsorge, wie sie in der Umweltpolitik betrieben wird, versucht aber, den Bogen zur Gesundheitspolitik zu schlagen und darzustellen, welche Zusammenhänge zwischen der Prävention in der Umweltpolitik und derjenigen in der Gesundheitspolitik bestehen.

Kapitel 2 ist der Prävention in der Gesundheitspolitik, Kapitel 3 dem Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik gewidmet. In Kapitel 4 wird die Umweltpolitik als Instrument der Gesundheitsprävention vorgestellt. Kapitel 5 zeigt die Grenzen, die sich dem Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik stellen. Der Aufsatz wird durch Schlussfolgerungen abgerundet.

2. Die Prävention in der Gesundheitspolitik

Trotz medizinischer Fortschritte lässt der allgemeine Gesundheitszustand weiter Teile der Bevölkerung zu wünschen übrig. Gründe dafür sind der Konsum von Alkohol, Tabak, Medikamenten und anderen Drogen, falsche Ernährung, Bewegungsmangel und Risikoverhalten. Neben dem Leid, das dem einzelnen durch die Einbusse an Wohlbefinden und Lebensqualität dadurch erwächst, entstehen auch der Volkswirtschaft erhebliche Kosten (1).

Im System der Gesundheitsversorgung kommt deshalb der Krankheitsvorbeugung ein grosser Stellenwert zu. Bei der Prävention wird in primäre (Verhütung von Krankheiten), sekundäre (Früherkennung von Krankheiten oder krankheitsfördernden Risikofaktoren) und tertiäre (Massnahmen der Rehabilitation und Wiedereingliederung) unterschieden.

In der Schweiz ist die Souveränität der Kantone auf dem Gebiet des Gesundheitswesens nur wenig eingeschränkt. Die Organisation des Gesundheitswesens trägt ausgesprochen föderalistischen Charakter. Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsfürsorge sind denn auch Aufgaben der Kantone.

Die Einführung eines Bundesgesetzes über Krankheitsvorbeugung scheiterte 1984 am Widerstand der Kantone, die auf die kantonale Hoheit im Gesundheitswesen hinwiesen, und am Widerstand der Wirtschaftsverbände, die der Einsicht waren, Prävention sei Sache des selbstverantwortlichen Bürgers. Die ablehnende Haltung veranlasste den Bundesrat, auf die Erarbeitung eines Präventivgesetzes zu verzichten und an dessen Stelle Ersatzmassnahmen (verbesserte Koordination im Präventivbereich) vorzusehen.

3. Das Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz, das am 1. Januar

1985 in Kraft getreten ist, verfolgt gemäss Verfassungsauftrag das Ziel, Menschen, Tiere und Pflanzen samt ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen und die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten. Es regelt die Teilbereiche Luftverschmutzung, Lärm, Erschütterungen, Abfälle, umweltgefährdende chemische Stoffe und Belastungen des Bodens. Grundsätze des Gesetzes, die als eigentliche Prinzipien der schweizerischen Umweltpolitik bezeichnet werden können, sind das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, das Kooperationsprinzip und das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise.

Als herausragendes Prinzip ermöglicht das Vorsorgeprinzip, Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig, das heisst noch vor Eintreten von Schäden und somit unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung, zu begrenzen. Die Verwirklichung dieses Prinzips trägt nicht nur der Tatsache Rechnung, dass Umweltschäden häufig erst langfristig sichtbar werden und sich dann als nur schwer oder gar nicht reversibel erweisen können, sondern lässt sich auch mit ökonomischen Überlegungen begründen. Rechtzeitig ergriffene Massnahmen sind vielfach mit geringeren Kosten verbunden als nachträglich notwendig werdende Korrekturen (2).

Bei der Verfolgung des Ziels geht die Umweltpolitik in zwei Stufen vor. In einer ersten Stufe sind im Sinne der Vorsorge Umweltbelastungen ungeachtet ihrer Schädlichkeit oder Lästigkeit zu reduzieren. Dabei wird auf die wirtschaftliche Tragbarkeit Rücksicht genommen; eine Massnahme ist nur dann zu ergreifen, wenn sie technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Falls es sich erweist, dass die verbleibenden Einwirkungen eine bestimmte Belastungsgrenze überschreiten, kommt die zweite Stufe zum Zuge. In diesem Fall müssen weitergehende Massnahmen ergriffen werden, wobei dann auf die wirtschaftliche Tragbarkeit keine Rücksicht mehr genommen wird; die Verhinderung der Schäden hat in diesen Fällen Priorität. Als Ausdruck dessen, was schädlich oder lästig ist, werden Immissionsgrenzwerte aufgestellt.

Als Instrument der Vorsorge kommt der Umweltverträglichkeitsprüfung ein besonderer Stellenwert zu. Sie ist bei der Planung, Errichtung oder Aenderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, durchzuführen. Dazu gehören Verkehrsanlagen, Industrieanlagen, Anlagen zur Energiegewinnung und zum Energietransport, Waffen- und Schiessplätze, grössere Wasserbauten, Deponien und andere Anlagen, welche die Landschaft erheblich verändern. Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung soll erreicht werden, dass Umweltauswirkungen einer Anlage möglichst frühzeitig abgeklärt und die allenfalls notwendigen Projektänderungen vorgenommen werden.

4. Umweltpolitik als Instrument der Gesundheitsprävention

Angesichts des Waldsterbens ist die Luftverschmutzung heute das wohl schwerwiegendste Umweltproblem. Der Wald hat einen unermesslichen Eigenwert, ist aber auch ein

wichtiger Indikator für das Ausmass der Luftverschmutzung. Mit dem Wald steht nur das erste, am meisten empfindliche Oekosystem vor dem Zusammenbruch. Was dem Wald schadet, kann auch der Gesundheit des Menschen nicht zuträglich sein. Immissionsmessungen zeigen, dass in den Städten Konzentrationen der Schadstoffe Schwefeldioxid und Stickoxid vorhanden sind, welche die Grenzwerte, die für die Gesundheit des Menschen zulässig sind, zum Teil um ein Vielfaches übersteigen. Die Folgeprodukte der Schadstoffe, zum Beispiel photochemische Oxidantien (Ozon) und saure Niederschläge, führen ebenfalls zu kritischen Belastungen, die grossräumig und auch in vermeintlich schwach belasteten Gebieten auftreten (3).

Allein durch den Strassenverkehr werden heute in der Schweiz tagsüber 25 bis 30 Prozent aller Einwohner Lärmimmissionen von über 60 dB(A) ausgesetzt (4). Diese Lärmbelastungen müssen bereits als kritisch bezeichnet werden. Bei solchen Belastungen fühlen sich rund 20 bis 30 Prozent der Betroffenen als stark gestört. Die Zahl der Einwohner, die in der Schweiz unter ernstzunehmenden Lärmstörungen leben und gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind oder bereits Gesundheitsschäden aufweisen, liegt bei mehreren hunderttausend. Viele Einwohner versuchen, sich selbst zu helfen. An verkehrsreichen Strassen beispielsweise halten mehr als ein Drittel der Anwohner nachts ihre Fenster geschlossen. 10 bis 15 Prozent schützen sich durch Ohrpfropfen, die gleiche Anzahl nimmt fast täglich Schlaftabletten.

Das Beispiel der Typhusepidemie von Zermatt zeigt, was geschehen kann, wenn im Bereich des Trinkwassers dem Umweltschutz zuwenig Rechnung getragen wird. Viel diskutiert wird heute vor allem die Belastung des Trinkwassers durch Nitrat. Die Nitratanreicherung im Trinkwasser tritt meist dann auf, wenn Böden überdüngt oder auf andere Weise unsachgemäss bewirtschaftet werden (5). Betroffen sind vor allem Gebiete mit intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung und hoher Viehdichte, aber auch solche, in denen nach Meliorationen oder Gewässerkorrekturen organische Bestandteile ausgewaschen werden und durch Versickern ins Grundwasser gelangen. Von zu hohen Nitratgehalten können für die menschliche Gesundheit Gefahren ausgehen. Im Vordergrund stehen dabei Umwandlungsprodukte wie toxische Nitrosamine, die aus Nitriten entstehen und von denen einige krebserregend sind. Die weitere Zunahme der Nitratkonzentration im Grundwasser muss deshalb vermindert werden.

Diese Beispiele zeigen: Massnahmen, die dem Schutz der Umwelt dienen, dienen auch der menschlichen Gesundheit. Umweltschutzmassnahmen sind Massnahmen, die dem Bereich der primären Prävention zuzuordnen sind. Je mehr in der Umweltpolitik das Vorsorgeprinzip spielt, desto geringer sind auch die schädlichen Auswirkungen, die von der Umweltbelastung auf den Menschen ausgehen.

5. Grenzen des Vorsorgeprinzips in der Umweltpolitik

So einleuchtend die Argumente für das Vorsorgeprinzip auch sind, so schwierig ist es, dem Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik Nachachtung zu verschaffen. Im demokratischen Rechtsstaat ist es nicht einfach, Vorschriften zu erlassen, wenn deren Notwendigkeit wissenschaftlich noch nicht erwiesen ist oder wenn unter Wissenschaftlern gar Uneinigkeit über die Einschätzung eines bestimmten Problems besteht. Vielfach wird deshalb auch von den Verursachern von Umweltbelastungen nicht eingesehen, weshalb Massnahmen, die bloss präventiv wirken sollen, bereits heute zu ergreifen sind. Auch Politiker sind für vorsorgliche Massnahmen, deren Kosten heute, deren Nutzen aber erst viel später anfallen, nicht immer zu gewinnen. Dazu kommt schliesslich, dass präventiver Umweltschutz weniger Massnahmen technischer Natur,

sondern vielmehr eine umweltkonforme Ausgestaltung anderer Politikbereiche - von der Verkehrs- und Energiepolitik über die Landwirtschafts- und Strukturpolitik bis hin zur Aussenhandels- und Sicherheitspolitik - erfordert; damit werden aber Ziel- und Kompetenzkonflikte geschaffen, zu deren Lösung die heutigen institutionellen Vorkehren teilweise noch nicht ausreichen.

Die Grenzen des Vorsorgeprinzips zeigen sich gegenwärtig ganz klar im Kampf gegen das Waldsterben. Im Bereich der Luftverschmutzung sind die vorsorglichen Massnahmen der vergangenen Jahre völlig ungenügend gewesen. Die Schäden, die auf die Luftverschmutzung zurückzuführen sind, sind heute evident. Im Kampf gegen das Waldsterben spielt das Vorsorgeprinzip nicht mehr, die Umweltpolitik befindet sich hier eindeutig im Bereich der zweiten Stufe, der Schadenabwehr.

Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung wird der Umweltpolitik ein wichtiges Instrument zur Verfügung stehen, das die Möglichkeiten des vorsorglichen Umweltschutzes verbessern wird. Allerdings ist ihre Wirkung begrenzt, da beispielsweise Konsum- und Produktionsgüter, Gesetze und Planwerke keiner derartigen Prüfung bedürfen. Dieser Mangel wird von den Umweltbehörden mit einer ständigen intensiven Informations- und Aufklärungstätigkeit auszugleichen sein. Mittelfristig wird schliesslich auch eine Erweiterung des umweltpolitischen Instrumentariums mit Instrumenten anzustreben sein, die besonders geeignet sind, dem vorsorglichen Umweltschutz Nachachtung zu verschaffen. Dabei stehen die Umwelterziehung und wirtschaftliche Anreizsysteme wie Lenkungsabgaben im Vordergrund.

6. Schlussfolgerungen

Zur Lösung der Gesundheits- und der Umweltprobleme ist die Prävention unabdingbar. Prävention ist auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll, hilft sie doch mit, Gesundheits- und Umweltkosten zu verringern. Dennoch hat sie sowohl im Umwelt- als auch im Gesundheitsbereich mit Schwierigkeiten zu kämpfen.

Neben den politischen Problemen, die oben genannt worden sind, stellt sich auch ein menschliches Problem. Dieses liegt darin, dass der Mensch auf eine akute Krise wohl unmittelbar reagiert, gegenüber einer weit in der Zukunft liegenden Eventualkrise sich aber neutral oder abwartend verhält. Dies gilt sowohl für den Gesundheits- als auch für den Umweltbereich.

Abhilfe besteht darin, möglichst alle Faktoren aufzudecken, die zu einer Erkrankung, Invalidisierung oder einem Todesfall bzw. zu einer Schädigung der Umwelt führen. Der Information und Aufklärung über die jeweiligen Kausalfaktoren kommt in beiden Politikbereichen grosse Bedeutung zu.

Zusätzlich geht es darum, die Motivation des einzelnen für gesundheitsförderndes bzw. umweltschonendes Verhalten zu stärken. Gesundheit sollte ein Statussymbol, umweltbewusstes Verhalten mit gesellschaftlichem Prestige verbunden sein. Derartige Bemühungen können durch wirtschaftliche Anreize (z.B. Erheben von Abgaben auf dem Konsum gesundheitsschädigender bzw. auf der Produktion umweltschädigender Güter) verstärkt werden.

Die Art und Weise, wie der Mensch mit seinem Körper umgeht, entspricht derjenigen, wie er seine Umwelt behandelt. Auf beide wird keine Rücksicht genommen; seine Lebensgewohnheiten haben den Menschen von der Natur entfremdet. Die Einübung gesundheitsfördernden bzw. umweltschonenden Verhaltens ist nichts anderes als die Schaffung neuer Gewohnheiten. Je jünger der Mensch neue Gewohnheiten annimmt, desto selbstverständlicher sind sie,

desto stärker prägen sie sich ein und desto weniger werden sie wieder aufgegeben. Gesundheits- und Umwelt-erziehung sind deshalb zentrale Anliegen der Gesundheits- und der Umweltpolitik.

Umweltpolitik ist ein wichtiges Instrument der Gesundheitsprävention. Gesundheitspolitiker und Aerzte sind deshalb aufgerufen, die Anliegen des Umweltschutzes konsequent zu unterstützen, und die medizinische Forschung muss noch vermehrt auf die Zusammenhänge zwischen Umweltbelastung und Gesundheitszustand aufmerksam machen. Von den Bestrebungen, die Zusammenarbeit zu verstärken, können sowohl Umwelt- als auch Gesundheitspolitik nur profitieren.

Zusammenfassung

Der Beitrag zeigt auf, dass die Prävention sowohl in der Gesundheits- als auch in der Umweltpolitik eine entscheidende Rolle spielt. Anhand von Beispielen aus verschiedenen Bereichen wird deutlich, dass Massnahmen zum Schutze der Umwelt auch der menschlichen Gesundheit dienen.

Ein Schwerpunkt liegt in der Darstellung des Vorsorgeprinzips, das einen herausragenden Grundsatz des am 1. Januar 1985 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über den Umweltschutz darstellt. Als Instrument der Vorsorge kommt der Umweltverträglichkeitsprüfung ein besonderer Stellenwert zu.

In einem weiteren Schwerpunkt werden die Schwierigkeiten und Grenzen aufgezeigt, dem Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik die nötige Nachachtung zu verschaffen. Bei der Ueberwindung dieser Hindernisse sind Information und Aufklärung sowie Motivation jedes einzelnen von grosser Bedeutung.

Résumé: La prévention dans la politique de la santé et de l'environnement

La raison de cet article est de mettre en évidence le rôle primordial que jouent aussi bien la politique de la santé publique que celle de la protection de l'environnement. A l'aide d'exemples pris dans divers domaines, on comprend aisément qu'une mesure en faveur de l'environnement sert en même temps la santé humaine.

Un de ses éléments centraux réside dans l'interprétation du principe de prévoyance qui représente une des dominantes de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, entrée en vigueur le 1er janvier 1985. L'étude de l'impact sur l'environnement, un des instruments de la prévoyance, y revêt une importance toute particulière.

Dans un autre élément central, sont décrites les difficultés que rencontre la politique de l'environnement dès qu'il s'agit de faire respecter le principe de prévoyance. Afin de surmonter de tels obstacles, il importe d'informer et de motiver chaque citoyen.

Riepilogo: La prevenzione nella politica sanitaria e ambientale

L'articolo sta a dimostrare che la prevenzione ha un ruolo determinante tanto nella politica sanitaria quanto in quella ambientale. Gli esempi che ci provengono da vari settori ci insegnano chiaramente che le misure prese in vista della salvaguardia dell'ambiente finiscono per giovare anche alla salute dell'uomo.

Uno dei punti essenziali sta nella rappresentazione del

principio di prevenzione, che è una base sostanziale della legge sulla protezione dell'ambiente, entrata in vigore il 1° gennaio 1985. Uno strumento di particolare rilevanza per il principio di prevenzione è l'esame d'impatto sull'ambiente.

In un altro settore d'importanza capitale si indicano le difficoltà e i limiti che contrastano l'applicazione del principio di prevenzione nella politica dell'ambiente. L'informazione, la sensibilizzazione e la motivazione di ciascuno di noi sono elementi di grande importanza, grazie ai quali sarà possibile sormontare gli ostacoli.

Summary: Prevention in health and environmental policy

The article intends to show how important prevention is; not only in the politics of public health, but also in those of environmental protection. A few examples picked out of different fields make it evident that measures provided for environmental protection are at the same time useful to human health.

One of the main points is the interpretation of the principle of prevention being one of the most eminent principles mentioned in the federal law on environmental protection, which was put into force on 1st January 1985. Particular importance is to be attributed to the environmental impact assessment as an instrument of prevention.

A further main point shows the difficulties and limits that exist when due consideration to the principle of prevention is to be procured. In order to surmount these obstacles, information and enlightenment as well as motivation of each individual citizen are highly important.

Literaturverzeichnis

- (1) Vgl. zum Beispiel Robert Leu, Peter Lutz, Oekonomische Aspekte des Alkoholkonsums in der Schweiz, Basler sozialökonomische Studien 7, Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich 1977
- (2) Vgl. Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz, S. 26 f.
- (3) Vgl. Luftbelastung 1983. Messresultate des Nationalen Beobachtungsnetzes für Luftfremdstoffe (NABEL), Schriftenreihe Umweltschutz Nr. 30, hrsg. vom Bundesamt für Umweltschutz, Bern, September 1984, S. 22
- (4) Vgl. Eidg. Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten, 1. Teilbericht, Belastungsgrenzwerte für den Strassenverkehrslärm, Juni 1979, S. 6 f.
- (5) Vgl. Eidg. Departement des Innern, Nitrat im Trinkwasser, Lagebericht, November 1979, S. 27 ff.