

Force des normes – introduction

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mesdames et Messieurs,

Ich freue mich, Sie an der heutigen Tagung der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften über die Kraft der Normen mit einigen einleitenden Worten begrüßen zu dürfen – im Rahmen der Vortragsreihe zum Thema Macht und Medizin.

Wer sich in der Politik, die sich mit Fragen demokratisch einigermaßen legitimer Macht befasst, - das «einigermaßen» rührt her von Systemfehlern wie der mangelnden Transparenz, demokratisch diskutablen Beeinflussungen und weiteren Auswirkungen der Tatsache, dass formelle Demokratie mehr oder minder die realen Kraftverhältnisse im jeweiligen Politikbereich reflektiert – wer sich also mit Machtfragen und damit letztlich auch der Durchsetzung und Durchsetzbarkeit von Idealen, Werten und letztlich auch Wahlversprechen befasst, merkt rasch, dass es Bereiche gibt, in welchen sich das Diskutieren und Festlegen rechtlicher Normen relativ unbefangenen bewerkstelligen lässt, weil es aus der realen Welt mangels starker, meist materieller Interessen auch kaum nennenswerte entsprechende Interessenvertretungen gibt, die sich bemerkbar machen – und das es in anderen Bereichen gerade umgekehrt läuft. Die Gesundheitspolitik gehört definitiv zur zweiten Kategorie. Hier geht es natürlich auch um Werte – zu den theoretischen Grundsätzen hoher Qualität und eines breiten Zugangs zu entsprechenden Leistungen gibt es kaum Widerspruch, auch wenn die jeweiligen Definitionen je nach Interessenlage stark variieren können – doch, teilweise im Gegensatz zu diesen Werten auch um handfeste materielle und immaterielle Interessen, wenn die Normensetzung mit einer weit überdurchschnittlichen Hebelwirkung einen faktischen Markt mitprägt, der bald zwölf Prozent unseres Bruttoinlandsproduktes oder fast 70 Milliarden Franken betrifft. Es ist deshalb wohl kein Zufall, dass sich das möglicherweise teuerste Komma der Schweizerischen Gesetzgebung im Heilmittelgesetz befindet, wo im Rahmen der Kommissionsarbeiten festgestellt wurde, dass das Verschieben eines Kommas in einer Rechtsnorm auf Gesetzesebene Finanzflüsse von mehreren Hundert Millionen Franken jährlich beeinträchtigen konnte. Spätestens in solchen Momenten sollten Fragen aufkommen, wie Sie sie sich an der heutigen Tagung stellen werden: welches ist der Nutzen welcher Art von Normen und welcher entsprechenden Inhalte für welche Kategorien von Beteiligten des Gesundheitssystems? Was haben die PatientInnen als im Prinzip Hauptzielgruppe der Gesundheitspolitik davon, falls es im jeweils betroffenen Bereich überhaupt gemeinsame PatientInneninteressen gibt? Aus dieser Warte und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der kurative Teil des Gesundheitswesens die gesunde Lebenserwartung um kaum mehr als zehn bis fünfzehn Prozent bestimmt, sollten sich jeweils auch Fragen des Überschwappens der hier diskutierten Normenansätze auf die anderen Determinanten und insbesondere den ungleich bedeutenderen der individuellen Lebenshaltung stellen, die stark

von sozialen Faktoren geprägt wird, die aber mit praktischen, ethischen und finanziellen Fragen des kurativen Alltags korrelieren und interagieren.

Ces questions de principe doivent sous-tendre toutes les réflexions que nous pouvons entreprendre au quotidien sur les dimensions éthiques, pratiques, sociales ou encore financières de normes que nous créons ou appliquons. S'il y a un aspect des questions normatives du monde de la santé que je retrouve dans mon métier actuel de directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, c'est celui de la nécessité de se questionner en permanence sur la finalité de la norme, tant au moment de la rédiger qu'à celui de l'application, dans un processus dialectique entre l'indispensable cohérence du système, qui ne doit pourtant jamais occulter la dimension pratique et les valeurs que le système normatif est censé servir. Dans cette perspective, il sied de ne pas oublier que dans toute société, et cela valait déjà dans les sociétés protohistoriques, les normes, de type social et non écrit à l'époque, ont eu comme fonction première d'opposer à la force individuelle, parfois brutale des faits, qui se résumait à l'époque à des caractéristiques relevant de la force physique et est complétée aujourd'hui par des dimensions souvent financières, d'opposer donc à cette force individuelle des normes d'intérêt collectif, dont le but premier est de préserver la cohésion de la société concernée en protégeant ses éléments les plus faibles.

Dans ce contexte, j'aimerais vous donner quelques questions qui me semblent devoir être posées dans le cadre de toute discussions sur la force et la qualité des normes dans notre système de santé :

- Wie in den meisten gesellschaftlichen Bereichen kann man auch in der Gesundheitspolitik eine wachsende Kritik an der zunehmenden normativen Dichte feststellen, wobei hier meist die Dichte der öffentlich-rechtlichen und damit der demokratisch abgestützten Normen im Vordergrund steht. Gleichzeitig nimmt die Anzahl privatrechtlicher, vertraglicher Normen zwischen Stakeholdergruppen im Gesundheitswesen rapide zu, mit gesundheitspolitisch und insbesondere aus Patientensicht so relevanten Fragen wie Einschränkungen der Leistungserbringerwahl über Versicherungsverträge oder über Exklusivverträge zwischen Leistungserbringern, der Verwendung von Margen im Heilmittelbereich oder in gewissen Fällen auch der Verfügbarkeit gewisser Pflegeleistungen. Die Verschiebung der normativen Dichte vom öffentlich-rechtlichen in den privatrechtlichen Bereich ist der Glaubwürdigkeit des Systems nicht zuträglich und sollte grundsätzlich überdacht werden, auch wenn sie nicht zu den ideologischen Megatrends passt. Bestrebungen für im Übrigen insbesondere auf diesen Transparenzverlust zurückzuführen.
- Angesichts der raschen gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen muss sich die Frage stellen, wie in unserer Rechtssystematik für formal untergeordnete Normen, wie sie heute zur Diskussion stehen (insbesondere in den Bereichen der

Ethik, der Fachevidenz, der heute nur am Rand behandelten Digitalisierungsfrage und teilweise auch der sozialen Normen), im übergeordneten Rechtsbereich normative Spielräume geschaffen werden können, ohne an Legitimität zu verlieren.

Grundsätzlich ist dies möglich, wenn repräsentative Gremien prozessorientiert daran arbeiten können. Das setzt insbesondere eine Stärkung der PatientInnen- und teilweise der Versichertensicht voraus, wohl nicht über bestehende, oft nicht sehr repräsentative Verbände, sondern über in Dokumenten des BAG thematisierten generischen Patientenvertretungen.

- In diesem Zusammenhang sollte auch die Wissensfrage thematisiert werden. Es gibt ein Systeminteresse an besserem Wissen nicht nur des einzelnen Patienten, wie dies in den Patient-Empowerment-Thesen postuliert wird, sondern auch in einer kollektiven Perspektive, wenn Patienteninteressen vermehrt qualifiziert in Normenerarbeitungsprozesse einfließen sollen – und nicht direkt oder indirekt als Handlanger nicht immer transparenter Drittinteressen.

Das gilt für den ersten, insbesondere aber für den zweiten Teil der heutigen Tagung, wo es um Evidenzen geht, die immer auch subjektiv geprägten Faktoren unterliegt. Was den 3. Slot betrifft, wo der Gesetzgeber vor kurzem im Rahmen seiner Beratungen zum Medizinalberufegesetz unter dem Druck gut etablierter Interessengruppen darauf verzichtet hat, wird wohl das gesellschaftliche Bedürfnis nach quantitativ und qualitativ adäquater Pflege die Zukunft bestimmen, aber an dieser normativen Kraft des Faktischen kann oder muss im stationären und ambulanten Alltag unter Einbezug qualifizierten Patientenwissens vorangegangen werden. Der nationale Gesetzgeber wollte keine PflegerInnen auf Masterstufe? Die ersten Kantone bilden sie an ihren Hochschulen aus!

Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz verpflichtet und verdammt uns dazu, die sozialen und gesundheitlichen Ziele unserer Gesundheitspolitik auch über regional variierende, normative Ansätze zu verfolgen. In einem föderalistischen Staat können wir über Gestaltung und Kraft der Normen nicht diskutieren und bestimmen, ohne der gestaltenden Kraft des föderalistischen Wettbewerbs der Ideen Rechnung zu tragen. Dieser Wettbewerb kann durchaus Sinn geben, wenn darüber transparent kommuniziert wird, was auch die Publikation vergleichender Resultate beinhaltet. Unter dieser Voraussetzung kann eine föderalistische Normenkultur innovativ und effizient sein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen eine anregende Tagung.