

sind, sollte man sie der Gesamtheit zuliebe durchführen, wenn es sich als nötig erweist. Aber wir werden ja im Laufe des nächsten Jahres den Bericht studieren können.

90.659

Interpellation Huber

Preisüberwachung im Gesundheitswesen

Surveillance des prix dans le domaine de la santé

Wortlaut der Interpellation vom 22. Juni 1990

1. In jüngster Vergangenheit ist der Preisüberwacher auch auf dem immer mehr Ressourcen beanspruchenden Gebiet des Gesundheitswesens tätig geworden.

Es steht ausser Zweifel, dass gerade im Gesundheitswesen Transparenz und Kontrolle notwendig sind. Fraglich ist aber, ob der Preisüberwacher

- rechtlich und fachlich zuständig ist;
- durch seine Tätigkeit nicht in die Tarifautonomie der Partner im Gesundheitswesen eingreift;
- die Ueberprüfungspflicht der Kantonsregierungen bei Tarifverträgen obsolet macht.

2. Gemäss Artikel 15 des Preisüberwachungsgesetzes entfällt u. a. die Tätigkeit des Preisüberwachers dort, wo Preise aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften überwacht und beurteilt werden. Verträge zwischen den Sozialpartnern im Gesundheitswesen werden von den Kantonsregierungen auch unter dem Gesichtspunkt der Billigkeit, d. h. der wirtschaftlichen Angemessenheit, überprüft. Im vertragslosen Zustand können Entscheide der Kantonsregierungen an den Bundesrat weitergezogen werden. Das Bundesamt für Sozialversicherung prüft Preise von Arzneimitteln, die in die Spezialitätenliste aufgenommen werden (VO VIII KVG, Art. 4, 5).

3. Ich ersuche daher den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

- Entspricht das Handeln des Preisüberwachers im Gesundheitswesen den geltenden Bestimmungen?
- Betrachtet der Bundesrat die unter Umständen stattfindende «Mehrfachüberprüfung» als sinnvoll und verwaltungsmässig effizient?
- Ist mit dem Vorgehen des Preisüberwachers nicht damit zu rechnen, dass kantonale Kompetenzen ausgehöhlt und der Zentralisierung im Gesundheitswesen Vorschub geleistet wird?

Texte de l'interpellation du 22 juin 1990

1. Depuis quelque temps, le surveillant des prix se penche aussi sur le domaine de la santé, lequel exige des ressources toujours plus importantes. Il ne fait aucun doute que, dans ce domaine, la transparence et le contrôle sont indispensables. Toutefois, on est en droit de se demander si le surveillant des prix:

- est juridiquement compétent, et s'il dispose des connaissances techniques nécessaires;
- ne viole pas, par cette ingérence, l'autonomie tarifaire des partenaires de la santé publique;
- ne rend pas inutile l'obligation de surveillance des gouvernements cantonaux en ce qui concerne les conventions tarifaires.

2. D'après l'article 15 LSPr, l'activité du surveillant des prix n'a pas lieu d'être quand les prix sont déjà soumis à une surveillance et à une appréciation en vertu d'autres dispositions du droit fédéral. Or, dans le cas présent, le contrôle exercé par les gouvernements cantonaux sur les contrats passés entre partenaires sociaux du domaine de la santé assure déjà des prix modérés, donc équitables. En l'absence de tout contrat, les décisions des cantons peuvent être portées devant le Conseil

fédéral. En outre, l'Office fédéral des assurances sociales contrôle le prix des médicaments inscrits à la liste des spécialités (O VIII sur l'assurance-maladie concernant le choix des médicaments et des analyses, articles 4 et 5).

3. Je demande donc au Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

- l'action du surveillant des prix dans le domaine de la santé est-elle compatible avec les dispositions en vigueur?
- le Conseil fédéral est-il d'avis que ce «contrôle multiple», exercé dans certains cas, est vraiment judicieux et efficace du point de vue administratif?
- le surveillant des prix, par ce procédé, ne va-t-il pas finir par vider de leur substance les compétences cantonales, et par accentuer la centralisation dans le domaine de la santé?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Präsident: Der Interpellant hat mir mitgeteilt, dass er auf weitere Ausführungen verzichten möchte. Er verweist auf den Interpellationstext, insbesondere auf die Fragestellung. Ich danke ihm für diesen Beitrag zur Sitzungsökonomie.

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Je m'en tiendrai, moi aussi, strictement aux considérations qui ont été émises par M. Huber, conseiller aux États.

La première question qui se pose est de savoir si l'action du surveillant des prix, dans le domaine de la santé, est compatible ou non avec les dispositions actuellement en vigueur. L'absence d'une concurrence de prix efficace est un phénomène caractéristique de l'ensemble du secteur de la santé ou, pour utiliser un terme économique, du marché de la santé. En ce qui concerne le champ d'application de la loi sur la surveillance des prix et la notion de concurrence efficace, relative aux tarifs médicaux, le surveillant des prix a consulté la Commission des cartels. Cette dernière a confirmé l'exactitude de l'interprétation qui était faite par le surveillant des prix selon qui, d'une part, les conventions tarifaires doivent être reconnues comme des cartels; ce qu'on le veuille ou non, elles correspondent – du moins la plupart d'entre elles – à une définition pure et simple du cartel et, d'autre part, la concurrence efficace des prix est exclue de ce marché.

En ce qui concerne le marché des médicaments, autre volet du marché santé, la Commission des cartels a confirmé également l'existence d'un cartel, et le fait qu'une grande partie des prix, fixés sur ce marché ne sont pas le résultat d'une concurrence ouverte et efficace. C'est pourquoi la loi fédérale sur la surveillance des prix est applicable aux tarifs médicaux ainsi qu'à une grande partie du marché des médicaments. Je ne voudrais pas mériter des généralisations coupables en disant que l'ensemble du secteur santé est recouvert et cartellisé totalement; il est fortement cartellisé et c'est dans ces derniers secteurs naturellement que peut s'exercer l'art du surveillant des prix.

Le 7 novembre dernier, le Conseil fédéral a pris une décision dans le cas litigieux des tarifs médicaux zurichois. Dans cette décision, le Conseil fédéral a exprimé sa pensée profonde en matière d'application de la loi sur la surveillance des prix et en matière de compétence du surveillant des prix de la manière suivante: premièrement, les tarifs médicaux représentent des cartels verticaux; deuxièmement, l'article 14 de la loi sur la surveillance des prix, concernant le droit de recommandation de M. Prix, est applicable, le surveillant des prix a le droit, dans le cadre du procédé d'approvisionnement cantonale, de s'exprimer et les autorités cantonales sont tenues de prendre en compte son avis; troisième élément de la réponse du Conseil fédéral: selon l'article 14 de cette même loi sur la surveillance des prix, M. Prix doit, en examinant si une augmentation de prix est abusive, tenir compte des intérêts publics supérieurs qui pourraient exister. Les besoins de la politique de la santé peuvent, dans le cas présent, être considérés comme des intérêts publics supérieurs. C'est pourquoi les conventions tarifaires doivent être examinées du point de vue de la loi sur la surveillance des prix et, selon les critères de loi et d'équité, de la loi sur l'assurance-maladie. Je résume ce premier point: les activités du

surveillant des prix sont donc compatibles avec les dispositions en vigueur.

En ce qui concerne votre seconde question, à savoir si le Conseil fédéral est d'avis que ce contrôle multiple, exercé dans certains cas, est vraiment judicieux et efficace du point de vue administratif, ce dernier estime qu'il est judicieux que les conventions tarifaires, qui sont déjà examinées dans le cadre des critères de la loi sur l'assurance-maladie (loi et équité), soient également examinées selon le critère de politique de concurrence de la loi concernant la surveillance des prix. Il ne s'agit toutefois pas d'instaurer une double surveillance, mais d'introduire un critère d'analyse supplémentaire. Le surveillant des prix a informé cette année la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires sur les critères d'appréciation de la loi sur la surveillance des prix et il a engagé ladite conférence à mettre à disposition des cantons les données réelles dont ils auront besoin pour émettre un jugement. Le Conseil fédéral et le surveillant des prix sont d'avis que les recommandations aux cantons ne sont plus nécessaires, dans la mesure où les cantons vérifient eux-mêmes les futures conventions tarifaires, conformément aux principes et aux prescriptions des deux lois.

En ce qui concerne le marché des médicaments, l'Office fédéral des assurances sociales fixe, après avoir entendu la Commission fédérale des médicaments, les prix des médicaments admis sur la liste des spécialités, dont la prise en charge est recommandée aux caisses-maladie. L'Office fédéral des assurances sociales est donc un autre régime de surveillance des prix de droit fédéral, au sens de l'article 15 de la loi sur la protection des prix.

Ainsi, pour autant que l'on ait établi les conditions du droit cartellaire, présence d'un cartel ou d'une organisation analogue, absence dans tel ou tel cas de concurrence efficace, l'OFAS doit agir non seulement selon la loi sur l'assurance-maladie, qui est son livre de chevet, sa bible de référence, mais également en fonction de la loi sur la surveillance des prix.

Par contre, s'agissant des prix qui ne figurent pas sur la LS – ce n'est pas le Lausanne-Sports mais la liste des spécialités – et qui ne sont soumis à aucun régime de surveillance des prix de droit fédéral, ils relèvent de la compétence de M. Prix. Le Conseil fédéral estime qu'il serait judicieux et logique que deux offices fédéraux, qui ont recours à la même loi, utilisent les mêmes critères et harmonisent parfaitement leurs activités l'un par rapport à l'autre. En effet, il se pourrait qu'une seule et même préparation relève, soit de la compétence de l'OFAS, soit de celle du surveillant des prix, suivant la nature de l'emballage sous lequel elle est présentée. L'utilisation de deux critères, selon l'office qui aurait à en juger, contribuerait à l'incohérence des décisions et à une très grande incertitude. Un droit de recommandation du surveillant des prix envers d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral, comme le propose le Conseil fédéral dans son contre-projet indirect à la deuxième initiative sur la surveillance des prix, permettrait certainement de faciliter encore cette nécessaire coordination entre deux offices fédéraux.

Enfin, la troisième question que vous formulez est de savoir si finalement, par les interventions plus profondes et plus ramifiées du surveillant des prix, on ne finit pas par vider de leur substance les compétences cantonales et, par conséquent, par contribuer à centraliser davantage encore en ce qui concerne la santé. L'application de la loi sur la surveillance des prix, dans ce domaine, n'a pas pour but de porter atteinte au fédéralisme traditionnel de la santé publique. Il n'existe aucun projet tendant à imposer aux cantons une solution centralisatrice. Par exemple, les conventions tarifaires cantonales pourront, à l'avenir, présenter des structures tarifaires ainsi que des valeurs du point très différentes les unes des autres. Par contre, les hausses de tarifs seront examinées selon les critères de droit fédéral contenus dans la loi sur l'assurance-maladie et dans celle sur la surveillance des prix.

Le Conseil fédéral et M. Prix sont d'avis que l'application de la loi sur la surveillance des prix, par la politique de concurrence qu'elle suscite, apportera de nouveaux éléments d'appréciation et contribuera ainsi à maîtriser l'explosion des coûts de la santé publique. Je ne dis pas: avoir totalement sous contrôle

cette explosion, mais contribuer à la maîtriser dans une certaine mesure grâce à des moyens pouvant être engagés à l'avenir pour le bien final – nous en sommes bien conscients – de nous tous qui sommes tributaires de la santé publique. Tel est l'état de la question que je puis porter à l'appréciation de l'interpellation.

Huber: Nur um nach Anhören der Antwort kurz zu den Ausführungen des Bundesrates Stellung nehmen zu können, habe ich auf eine zusätzliche Begründung verzichtet. Ich danke ihm für die Beantwortung der Interpellation.

Eine frühere Beantwortung war seinerzeit vorgesehen. Sie ist hier, wie die Pferde von Herrn Zimmerli, seinerzeit der Hypozinsrunde unterlegen. Unterdessen hat der Bundesrat den Text und die mir erst heute zugänglich gemachte Antwort in der Begründung seines Entscheides in Sachen Konsumentinnenforum Zürich gegen Regierungsrat des Kantons Zürich benützt.

Der Bundesrat hat sich dort mit der Kernfrage, nämlich der mehrfachen Ueberprüfung eines Regierungsentscheides, nicht auseinandergesetzt. Er hat auf das Diktum der Kartellkommission verwiesen, dass Artikel 14 des Preisüberwachungsgesetzes Tarife als vertikale Kartelle bezeichnet, also sei der Preisüberwacher zuständig, und es wäre ein zusätzliches Kriterium für die Ueberprüfung erstellt.

Man muss sich im klaren sein, dass die Tarife nicht auf einem einseitigen Diktat beruhen, sondern das Ergebnis von harten Auseinandersetzungen zwischen Kassen und Ärzten sind. Die Verträge werden jeweils von den Delegiertenversammlungen beider Organisationen diskutiert und entschieden. So will es das Krankenversicherungsgesetz. Die Vertragslösung ist gesetzlich vorgesehen. Wir stünden also im Falle einer Qualifizierung als Kartell vor dem Faktum eines gesetzlich vorgeschriebenen Kartells. Das kann wohl kaum die Absicht des Gesetzgebers und der Kartellkommission sein.

Persönlich bleibe ich dabei, dass der Sachverhalt von Artikel 15 Preisüberwachungsgesetz vorliegt, dass die Kompetenz zur Ueberwachung respektive Genehmigung des Vertragswerkes den Regierungen von Bund und Kantonen vorbehalten ist. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die kantonale Genehmigungsbehörde, der Regierungsrat, kennt die kantonale Gesundheitsszene so gut wie die Vertragspartner, sicher besser als der Preisüberwacher. Das KVG setzt der Regierung zudem die Jalons im Sinne der Vorgabe von Kriterien, und neue Kriterien tangieren eben doch den Föderalismus und die Vertragsfreiheit der Parteien.

Verträge – das ist vor allem das gesundheitspolitisch entscheidende Argument – sind nicht nur Vereinbarungen über Preise, sondern es sind Gesamtpakete. In Zürich zum Beispiel fällt das Schwergewicht auf den Tarifumbau zugunsten der zentralen medizinischen Funktion und zuungunsten der apparativen und labormässigen Medizin. Eine derartig ganzheitliche Sicht braucht nicht noch die Beurteilung eines Preisüberwachers, sondern die ganzheitliche Ueberprüfung durch die Regierungen, denen das Bewusstsein, für Patienten zu handeln, durchaus gegeben ist.

Es gibt nicht nur Gründe der Kompetenz, es gibt auch gesundheitspolitische Gründe für diese Betrachtungsweise. Jedermann weiss – hier sind wir uns einig, Herr Bundesrat –: Im Gesundheitswesen sind Kontrolle, Transparenz, Wettbewerb nötig. Genau deswegen ist die Genehmigung durch Regierungsrat und Bundesrat vorgesehen. Sie ist grosso modo in guten Händen.

Wir stehen im Prozess der Gesetzgebung zu einem neuen Krankenversicherungsgesetz. Auf die Einsicht und auf die Solidarität aller Gruppen sind wir dringend angewiesen, nicht aber auf eine zusätzliche kartellistische Betrachtungsweise. Dazu ist mir die Volksgesundheit ein zu hohes Rechtsgut. Der Entscheid «Zürich» ist ein Zeichen in die richtige Richtung. Die von den Konsumenten, den Patienten, verlangte optimale medizinische Versorgung hat ihren Preis. Darüber wird nicht gestritten; gestritten wird über die Verteilung, wer diesen Preis letztlich zu tragen hat.

Und schliesslich ein doch noch zu erwähnendes atmosphärisch-politisches Argument: Die gelegentlich etwas schrillen

Töne des Preisüberwachers in der letzten Zeit sind nicht geeignet, in einem überaus schwierigen Gebiet der Innenpolitik zu ertönen, wo wie dargelegt auch ohne ihn Kontrolle und Korrektur sichergestellt sind.

Aus all diesen Ueberlegungen heraus halte ich dafür, dass die Rechtsauffassung, die in der Interpellation geäußert wurde, zutreffend ist. Ich bedaure daher, mich von der Antwort des Bundesrates nicht in vollem Umfange befriedigt erklären zu können.

Schluss der Sitzung um 11.30 Uhr
La séance est levée à 11 h 30

Interpellation Huber Preisüberwachung im Gesundheitswesen

Interpellation Huber Surveillance des prix dans le domaine de la santé

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.659
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.11.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	890-892
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 486

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.