

# Gesundheitspolitik, wohin?

Das geltende Krankenversicherungsgesetz taugt als Basis, doch es braucht echten Wettbewerb, um die Ursachen der für den Ausgabenanstieg mitverantwortlichen Fehlentwicklungen auszumerzen. **BERND SCHIPS**

Das 1996 eingeführte neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) hat für die Versicherten in der Schweiz viele Verbesserungen gebracht. Sorgen bereiten jedoch die ständig wachsenden Ausgaben für die Leistungen des Gesundheitssystems. Das Ausgabenwachstum geht zu einem grossen Teil auf die demografische Entwicklung und den medizinischen Fortschritt zurück. Aber auch Regulierungen und systemimmanente Fehlanreize, die es Leistungserbringern, Krankenversicherern und Versicherten ermöglichen, Partialinteressen durchzusetzen, tragen dazu bei.

Gegenwärtig wird mehr reguliert, als es – aufgrund medizinischer, sozialer oder ökonomischer Erfordernisse – notwendig ist. Die Regulierung sollte sich deshalb künftig auf die Versicherungspflicht, die Freizügigkeit der Versicherten, den Katalog der in der obligatorischen Kranken- und Pflegeversicherung (OKP) versicherten Leistungen, die Zulassung der Leistungserbringer, die Regelung der Beihilfen für Versicherte mit niedrigem Einkommen und die Überprüfung der Solvenz von Krankenversicherern beschränken.

Die finanziellen Belastungen der privaten und der öffentlichen Haushalte durch die Ausgaben für das Gesundheitssystem zwingen die Politik zum Handeln. Um der Bestrafung an der Urne zu entgehen, bevorzugen Politiker Massnahmen zur Regulierung der Angebotsseite. Vorschläge wie ein Zulassungsstopp für bestimmte Leistungserbringer, Kürzungen des Katalogs der versicherten Leistungen, Eingriffe in die Tarifstrukturen, Kostenbremsen bzw. Globalbudgets oder Listen für Operationen, die nur noch ambulant durchgeführt werden sollen, usw. werden jedoch nicht zu einer Trendwende in der Ausgabenentwicklung führen.

## Gesetzgeber wollte Konkurrenz

Wenn versucht wird, das Ausgabenwachstum mit niedrigeren Tarifen zu begrenzen, ist mit Mengenausweitungen und Qualitätseinbussen zu rechnen. Eine Liste mit nur noch ambulant durchzuführenden Operationen dürfte auch zur Mengenausweitung beitragen, da ambulante Behandlungen aktuell nach Tarif und nicht pauschal vergütet werden. Wartelisten für Operationen werden die Folgen von Kostenbremsen oder Globalbudgets sein. Und wer soll behandeln, wenn die einem Hausarzt oder einem Ambulatorium zugestanden Kontingente aufgebraucht sind?

Mit dem KVG wollte der Gesetzgeber den Wettbewerb zwischen Leistungserbringern und zwischen Krankenkassen fördern. Auch die Stimmbürger haben sich mit der Ablehnung von Initiativen zur Einführung einer Einheitskrankenkasse für Wettbewerb im Gesundheitssystem entschieden. Politik, Leistungserbringer, Krankenkassen und Versicherte sollten sich deshalb wieder auf die Funktion des Wettbewerbs im Umgang mit knappen Ressourcen besinnen.

Grundsätzlich müssen die Krankenkassen mit allen zugelassenen Leistungserbringern Verträge abschliessen. Ohne Aufhebung des Vertragszwangs wird es keinen Wettbewerb geben. Krankenkassen sollten selbst entscheiden dürfen, mit welchen Leistungserbringern und zu welchen Bedingungen sie Verträge abschliessen.

Die Versicherten haben nach einer Aufhebung des Vertragszwangs keine wesentlichen Einschränkungen bei der Wahl der Leistungserbringer zu befürchten. Der Wettbewerb wird die Versicherer zwingen, mit möglichst vielen Leistungserbringern Verträge abzuschliessen. Entscheidend ist jedoch, dass sie dann nur noch mit qualitativ und wirtschaftlich überzeugenden Leistungs-



«Ohne Aufhebung des Vertragszwangs wird es keinen Wettbewerb geben.»

erbringern ein Vertragsverhältnis eingehen werden. Die Versicherten sind durchaus bereit, mit Einschränkungen bei der Wahl der Leistungserbringer einen Beitrag zur Dämpfung des Ausgabenwachstums zu leisten. 2016 haben sich z. B. bereits 67% der Versicherten für ein Versicherungsmodell mit einer eingeschränkten Wahl der Leistungserbringer entschieden.

Viele Leistungserbringer sind gegen die Aufhebung des Vertragszwangs. Einige Vertreter der Ärzteschaft plädieren jedoch für eine Differenzierung zwischen Leistungserbringern mit und solchen ohne Verträge mit Krankenkassen. Ein Versicherter würde dann nur bei der Wahl eines Leistungserbringers mit einem Vertrag seine Ausgaben (nach Abzug der Selbstbeteiligung) voll erstattet bekommen. Ein solches Modell könnte für die Krankenkassen attraktiv sein, würde an der Entwicklung der Ausgaben aber nahezu nichts ändern.

Unverzichtbar ist eine Neuregelung der Mehrfachrolle der Kantone. Die Kantone beteiligen sich an der Finanzierung stationärer Leistungen, besitzen Spitäler, planen die Versorgung, erteilen Leistungsaufträge, genehmigen Tarife und sind als Arbeitgeber an der Auslastung der eigenen Kapazitäten interessiert.

Eine Zielsetzung der neuen Spitalfinanzierung war die Stärkung des Wettbewerbs im Spitalbereich. Fallpauschalen sollten den Ausgabenanstieg bremsen, Qualitätsverbesserungen ermöglichen, die Freizügigkeit für Patienten erleichtern und durch einheitliche Tarife für mehr Transparenz sorgen. Kantonale Spitalisten, Referenztarife und überhöhte Basispreise einzelner Spitäler

schränkten jedoch den Wettbewerb immer noch ein. Mit dem System der Fallpauschalen stieg auch der administrative Aufwand. Diagnosen wurden umfangreicher, und Zweitbehandlungen statt eines einzigen Spitalaufenthalts nahmen zu (um eine neue Abrechnung zu ermöglichen). Nach wie vor werden lokale Spitäler offen oder verdeckt subventioniert. Spitäler, die im System mit Fallpauschalen effizienter werden oder verschwinden sollten, sind weiter in Betrieb.

Die Kantone beteiligen sich nicht an der Finanzierung der in Spitälern ambulant erbrachten Leistungen. Die Verlagerung stationärer Behandlungen in den meist kostengünstigeren ambulanten Bereich ermöglicht den Kantonen eine finanzielle Entlastung, Krankenkassen und Prämienzahler werden aber dadurch stärker belastet. Ambulante und stationäre Leistungen sollten daher unbedingt einheitlich finanziert werden. Eine fixe Aufteilung der Ausgaben für stationäre und ambulante Leistungen zwischen Versicherern und Kantonen könnte ein praktikabler Zwischenschritt auf dem Weg zu einer monistischen Finanzierung sein.

## Rückbesinnung auf Prinzipien des KVG

Der – unabhängig von seiner Ausgestaltung – tendenziell als Kostenausgleich wirkende Risikostrukturausgleich (RSA) behindert den Wettbewerb und sollte schrittweise abgebaut werden. Solange Krankenkassen Mittel aus einem RSA erhalten, werden sie nur ein geringes finanzielles Interesse haben, sich wirklich für die langfristige Erhaltung der Gesundheit der Versicherten einzusetzen. Der praktizierte RSA berücksichtigt zudem die Entwicklung der Ausgaben von Versicherten, die ein alternatives Versicherungsmodell gewählt haben, nicht explizit. Die von diesen Modellen erwartete Dämpfung des Ausgabenanstiegs konnte sich deshalb auch nicht spürbar auf die Prämienentwicklung auswirken.

Krankenkassen müssen mehr Freiheiten in der Ausgestaltung der Verträge mit den Versicherten erhalten. Vertragsdauer, Versicherungsmodell, Ausmass der Risikoübernahme sollten sich stärker in Prämienhöhe und -rabatten niederschlagen können. Für Wettbewerb im Gesundheitssystem braucht es mehr Versicherte, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen.

Das KVG ist eine Basis für ein zukunftsweisendes Gesundheitssystem. Es geht davon aus, dass alle benötigten Leistungen wirksam, zweckmässig, wirtschaftlich und effizient erbracht werden. Mit Wettbewerb, anstelle des bisherigen Pseudowettbewerbs von Krankenkassen und Leistungserbringern, müssen deshalb zunächst die Ursachen der für den Ausgabenanstieg mitverantwortlichen Fehlentwicklungen eliminiert werden. Erst dann wird sich auch der Anstieg der Ausgaben abschwächen.

Bernd Schips war Professor für Nationalökonomie an der ETH Zürich und leitete die Kof ETH.



JAN SCHWALBE  
Chefredaktor  
zum Thema  
Uhrenbranche

## Sie tickt und tickt

Die Uhrenbranche ist wie die Schweiz im Kleinformat. Immer wieder steht sie mit dem Rücken zur Wand, und nur kurze Zeit später schwimmt sie erneut obenauf. Auch im Vorfeld der Baselworld, der weltgrössten Uhren- und Schmuckmesse, die am Donnerstag ihre Tore öffnet, werden Unkenrufe laut, die wegen der deutlich geringeren Ausstellerzahl Ungemach für die Branche heraufbeschwören.

Doch das Schrumpfen von Baselworld ist weniger als Sinnbild für Probleme in der Branche denn als Zeichen für den Wandel des Geschäftsmodells der Uhrenhersteller und besonders der Absatzkanäle zu sehen. Digitalisierung heisst das Stichwort. Vor allem in Asien eröffnet sie grosse Chancen (vgl. Seite 5).

Die Uhrenbranche kann nichts so leicht aus der Ruhe bringen. Auch die Schweizer Dominanz war aus einer ausweglos erscheinenden Lage entstanden. Die immer billigeren Quarzuhren aus Fernost hatten in den Siebzigerjahren dazu geführt, dass die Hälfte der Schweizer Uhrenmanufakturen die Tore schliessen musste. Erst als Nicolas G. Hayek, vereinfacht gesagt, mit der Swatch in den Achtzigern die Uhr wieder zum Ticken brachte, gelang die Rettung in der Not. Mitte der Neunziger war die Schweiz weltweit wieder der wichtigste Uhrenproduzent.

Eine ähnliche Herausforderung wartete auf Richemont, Swatch Group & Co mit dem Aufstieg der Smartwatch. Mehr halbherzig als mit Vollgas reagierte die Branche auf diese Entwicklung. Mittlerweile verkauft sich die Apple Watch, gemessen an der Stückzahl, besser als alle Schweizer Uhren zusammen.

Heisst das, die Uhrenbranche steckt wieder in einer Krise? Mitnichten. Die Uhrenexporte sind mit 20 Mrd. Fr. doppelt so hoch wie vor fünfzehn Jahren, das Geschäft in Asien stottert nicht mehr, und sogar die gute alte Swatch gewinnt Marktanteile.

Aktuell auf [www.fuw.ch](http://www.fuw.ch)

## Roche erreicht Meilenstein

Der Pharmakonzern hat bei einem seiner Hoffnungsträger einen Teilerfolg erzielt. Lungenkrebspatienten, die das Medikament Tecentriq in Kombination mit einer Chemotherapie erhalten, zeigen über längere Zeit keine Fortschritte in der Krankheitsentwicklung. Die genauen Daten sind noch nicht bekannt.

[www.fuw.ch/210318-1](http://www.fuw.ch/210318-1)

## Glencore erwirbt von Rio Tinto Kohleaktiva

Der Rohstoffkonzern Glencore verstärkt seine Kohleaktivitäten in Australien. Für einen Preis von 1,7 Mrd. \$ kauft er von Rio Tinto Anteile von 82% an der Kohlemine Hail Creek und den angrenzenden Vorkommen sowie 71,2% an der Kohlelagerstätte Valeria.

[www.fuw.ch/210318-2](http://www.fuw.ch/210318-2)

## Fondsmanager spielen defensiv

Im März haben Fondsmanager ihre Portfolios weniger konjunktursensitiv ausgerichtet, indem sie Basiskonsumgüter und Immobilienfonds hinzugekauft haben. Dagegen wurden Zykliker abgestossen. Dahinter steckt ein nachlassender Optimismus für das weltweite Wirtschaftswachstum.

[www.fuw.ch/210318-3](http://www.fuw.ch/210318-3)

## Der Preis des Fortschritts

Roboter steuert Auto, doch nicht unfallfrei. **MANFRED RÖSCH**

Über nichts weiss der Mensch weniger als über die Zukunft – das aber weiss er immer noch besser als alle anderen. Dieser Eindruck entsteht unweigerlich bei der Lektüre der vielen Lesercommentare zur Meldung, dass ein Mensch von einem selbstfahrenden Auto tödlich angefahren wurde, dieser Tage, in Arizona, von einem Uber-Fahrzeug.

Simpel gesagt stehen sich Technologiegläubige und -ungläubige gegenüber. Da erstaunt es nicht, dass solche Debatten, geprägt von der für «Dialoge» im Internet typischen Robustheit, die Züge eines Glaubenskriegs annehmen und nicht wirklich dem Erkenntnisgewinn dienen. Umso weniger, als über die Unfallursache einstweilen bloss spekuliert werden kann. Wir wissen nicht mit Sicherheit, ob das kluge Auto «schuld» ist oder ob sich die verunfallte Fussgängerin unklug verhalten hat.

Wir wissen ebenso wenig, ob dereinst robotergestützte Automobile die Strassen für alle Verkehrsteilnehmer sicherer machen werden oder gefährlicher. Heute ist es so, dass eher nicht die Maschine versagt, sondern der Mensch, ob besäuselt am Lenkrad oder mit dem Telefönchen am Ohr fernab des Zebrastreifens.

Der Streit zwischen Technologieoptimisten und -pessimisten, zwischen Utopie und Dystopie ist ural. Als 1835 die erste deutsche Dampfbahnlinie den Betrieb aufnahm, von Nürnberg nach Fürth, wurde gewarnt, dass unerhörte Tempo von bis zu 60 km/h werde der Gesundheit der Passagiere schaden. Das hat sich nicht bestätigt; gewiss ist jedoch,

dass der technische Fortschritt immer seinen Preis hat und oft menschliche Opfer fordert. Züge können entgleisen, Autos kollidieren, Flugzeuge abstürzen – wir leben damit und nehmen es in Kauf. Deshalb ist die Debatte über menschgemachte Strassenunfälle, sofern sie denn stattfindet, einiges abgeklärter, oft nur eine Randnotiz.

Das zwiespältige Empfinden der fortwährenden technischen Umwälzung zeigt sich nicht nur zwischen Menschen, sondern im Individuum. Jules Verne, der Vater der treffend Science Fiction genannten Literaturgattung, verblüfft einerseits mit prophetischen Vorhersagen. So wählte er als Raketenstartplatz eine Stelle just nahe von Cape Canaveral, in der «Reise um den Mond» beschrieb er exakt die Effekte der Schwerelosigkeit. Zugleich irrte er gewaltig, etwa indem er eine Kanone als Startvorrichtung für das Raumschiff darstellte.

Auf der anderen Seite aber sah Jules Verne nicht nur Wunderwerke der Technik mehr oder weniger exakt voraus, sondern zugleich die durch sie getriebene Veränderung der menschlichen Gesellschaft, auch zu ihrem Ungunsten. In seinem Roman «Paris au XXe siècle» irrt ein junger Mann, der die überholte Kunst der lateinischen Poesie pflegt, im Jahr 1960 durch Paris; die Technik hat total gesiegt, Musisches wird belächelt. Verne beschreibt Geräte, die uns an Computer oder Fotokopierer gemahnen, Vorstädte, U-Bahnen, kafkaeske Bürolandschaften – unsere Welt. Bloss dass es Musik, Bilder und Bücher immer noch gibt.

## Risiko Selbstzufriedenheit

Schweizer Wirtschaft blüht, Export entscheidend. **PETER MORF**

Die Schweizer Wirtschaft befindet sich auf einem stabilen Wachstumspfad – das ist erfreulich. Gemäss den neuesten Zahlen des Staatssekretariats für Wirtschaft Seco wuchs sie 2017 real 1%. Im laufenden Jahr sollte sich das Wachstum gar auf 2,4% beschleunigen. Die Schweiz profitiert vom guten internationalen Umfeld. Dieses ist umso wichtiger, als über 50% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus dem Export stammen; 2017 waren es gar 54,6%. Gemäss den zeitgleich zum BIP publizierten Zahlen zum Aussenhandel im Februar 2018 gingen 52,7% der Exporte in die EU.

Auch wenn das nicht überall gerne wahrgenommen wird: Die Schweizer Wirtschaft ist und bleibt existenziell auf den Handelspartner EU angewiesen. Daran wird sich so rasch nichts ändern, Handelsströme lassen sich nicht über Nacht umleiten. Umso wichtiger sind ein gegenseitiger, möglichst freier Marktzugang und ein einvernehmliches Verhältnis mit dem grossen Nachbarn. Das vom Bundesrat zu Monatsbeginn präzisierete Verhandlungsmandat gegenüber der EU weist in die richtige Richtung.

Über den Bemühungen, das Verhältnis zur EU zu stabilisieren und zu sichern, schwebt, einem Damoklesschwert gleich, die Volksinitiative der SVP zur Abschaffung der Personenfreizügigkeit. Damit würden die Brücken zur EU gleichsam abgebrochen, alle Verträge des ersten Pakets der bilateralen Abkommen würden damit hinfällig. Wenn die Schweiz diese Brücken abbricht, bricht sie auch die Handelsströme in die EU ab.

Ein zweiter Blick in die Aussenhandelszahlen muss den USA gelten. Sie sind mit einem Exportanteil von knapp 16% der zweitgrösste Handelspartner der Schweiz. Die Strafzölle Washingtons auf Stahl und Aluminium beeinträchtigen die Schweiz direkt nicht wesentlich. Sollte daraus aber ein globaler Handelskrieg entstehen, wäre auch die Schweiz spürbar betroffen.

Die Zahlen dürfen also nicht zu falscher Zufriedenheit verleiten. Die Prosperität ist kein Selbstläufer, zumal sich der internationale Konkurrenzkampf verschärft. Neben international offenen Märkten sind möglichst niedrige wettbewerbliche und administrative Hürden im Inland zentral.

Von eminenter Bedeutung ist die Steuervorlage 17: Sollte auch sie scheitern, würde dies dem Standort Schweiz erheblich schaden. Aufgrund verschiedener Positionsbezüge der politischen Linken sowie seitens des Gewerbeverbandes ist das nicht auszuschliessen. Standortpolitisch relevant ist auch die Sanierung der AHV. Die von Bundesrat Alain Berset angestrebte, fast ausschliesslich einnahmenseitige Reform mit einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um bis zu zwei Prozentpunkte ist zum Scheitern verurteilt. Je länger die Sanierung jedoch dauert, desto teurer wird sie.

Die Schweiz hat es weitgehend selbst in der Hand, ob sie ihre internationale Position schwächen oder stärken will. An einer Schwächung kann niemand Interesse haben – auch Vertreter von Partikularinteressen und Ideologen nicht.