

# Gesundheitspolitischer Reformstau

Handlungsbedarf und Vorschläge für Reformen gibt es im Gesundheitswesen schon lange. Doch die Gesundheitspolitik kommt kaum vorwärts. Politökonomische Diagnosen und Therapien könnten den Prozess beschleunigen. **MARKUS SAURER**

Die Gesundheitskommission des Nationalrats hat im April dieses Jahres einem seit langem verfolgten grösseren Reformvorhaben zugestimmt: der einheitlichen Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen. Heute werden die Kosten ambulanter Behandlungen voll von den Krankenversicherern bezahlt, die Kosten stationärer Behandlungen dagegen zu 55 bzw. 45% zwischen Kanton und Krankenversicherung aufgeteilt.

Diese uneinheitliche Finanzierung führt dazu, dass nicht alle versicherten Leistungen volkswirtschaftlich kosteneffizient und für die Patientinnen und Patienten medizinisch optimal erbracht werden. Für die Versicherungen ergeben sich Anreize, Behandlungen ihrer Kranken im Spital zu bevorzugen, weil sie dann nur 45% der Kosten übernehmen müssen. Die gesamte Gesundheitsversorgung wird so jedoch teurer, weil die Behandlung im Spital in der Regel mehr kostet als die ambulante Alternative.

Im Zuge des medizinischen Fortschritts werden immer mehr Therapien auch ambulant machbar. Dabei wirkt sich die uneinheitliche Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen zunehmend hemmend auf die Suche von Versicherern und Leistungserbringern nach besseren und günstigeren Versorgungsmodellen aus.

## Wenig Optimismus am Platz

Diese Fehlanreize tragen sicher eher zur «explosiven» Zunahme der Gesundheitskosten als zu ihrer Eindämmung bei. Darum wurde der Kommissionsentscheid zum Systemwechsel zu Recht positiv aufgenommen. Gewisse Medien kommentierten ihn schon als Durchbruch oder ermutigendes Zeichen, dass es das Parlament nun endlich schaffen könnte, eine grosse Reform anzupacken. Die Zeichen dafür stehen wohl besser als auch schon, denn Umfragen zufolge sehen heute die Schweizerinnen und Schweizer die Gesundheitskosten nach der Altersvorsorge als zweitgrösstes Gegenwartsproblem.

Ein Blick zurück auf die lange Geschichte dieses Vorhabens spricht freilich eher gegen Optimismus. Auf Initiative des Parlaments wurde die Vereinheitlichung der Finanzierung schon im Rahmen der zweiten Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) diskutiert. Das Parlament wollte den Bundesrat beauftragen, fünf Jahre nach Inkraftsetzung dieser Revision eine entsprechende Gesetzesvorlage vorzulegen. Diese Revision scheiterte aber im Dezember 2003

hauptsächlich am Widerstand gegen die Aufhebung des Kontrahierungszwangs, womit auch dieser Auftrag an den Bundesrat hinfällig wurde.

Bei der dritten KVG-Revision (2009) sollte die einheitliche Finanzierung erneut aufgegriffen werden, worauf aber der Bundesrat aufgrund kritischer kantonalen Rückmeldungen verzichtete. Dies veranlasste die Gesundheitskommission des Ständerats, einen eigenen Vorschlag auszuarbeiten, den aber auch sie fallen liess, nachdem sich 24 Kantone in einer gemeinsamen Stellungnahme dagegen ausgesprochen hatten. Damit war das Thema für die dritte KVG-Revision gestorben.

Es folgten Reanimationsversuche in Form von Vorstössen im Parlament, bis wieder eine Gesundheitskommission, nunmehr diejenige des Nationalrats, im Frühjahr 2018 ihren Vorschlag für die einheitliche Finanzierung vorlegte. Ärzte, Spitäler, Versicherer, Apotheker und Pharmabranche äusserten sich zustimmend, doch formierte sich – wie nicht anders zu erwarten war – wiederum koordinierter kantonaler Widerstand. Man sollte vielleicht sogar von einem Kartell kantonaler Gesundheitsfunktionäre sprechen, denn ein Kanton ist für sich kein Akteur, sondern umfasst seinerseits verschiedenste Player.

Die Gegner haben immerhin signalisiert, dass sie ihren Widerstand bei Erfüllung gewisser Bedingungen (v.a. Einbezug der Langzeitpflege, neue Möglichkeiten der Kantone zur Leistungssteuerung und -kontrolle) aufgeben könnten. Wie auch immer, die Kommission hat im April ihrem eigenen Vorschlag zugestimmt – was eher einfacher politischer Logik denn einem Durchbruch in der Finanzierungsfrage entspricht. Ob diese Reform angepackt werden kann, scheint immer noch entscheidend von den kantonalen Gesundheitsfunktionären abzuhängen.

Vor kurzem haben das Beratungsunternehmen Polynomics und der Autor die Frage, aus welchen Gründen es das Parlament nicht schafft, gesundheitspolitische Reformen umzusetzen, für die es schon lange einen klaren Bedarf sowie durchaus valable und akzeptable Lösungen gibt, in einer Studie analysiert («Ökonomie der schweizerischen Gesundheitspolitik»). In dieser politökonomischen Studie werden neben der einheitlichen Finanzierung auch die Aufhebung des Vertragszwangs bei ambulanten Leistungen sowie Verbesserungen beim Risikoausgleich analysiert. Nur Letztere wurden bisher – auch hier nach mehreren gescheiterten Versuchen – umgesetzt.



«Es existiert fast ein Kartell kantonaler Gesundheitsfunktionäre.»

## Wirres Fed

Jerome Powell hat es nicht leicht. Am Mittwoch senkt der Chef des Federal Reserve den Leitzins erstmals seit 2008.

Ein Grund ist die Unsicherheit, die durch den Handelsdisput zwischen China und den USA ausgelöst worden ist. Doch schon am Donnerstag ist die Zinssenkung Makulatur. US-Präsident Donald Trump, der mehr geldpolitische Unterstützung fordert, kündigt gegenüber China neue Strafzölle an und sorgt für noch mehr Unsicherheit.

Druck spürt das Fed auch von den Zentralbanken jenseits des Atlantiks und des Pazifiks. Mit ihren Negativzinsen ziehen die EZB und die Bank of Japan das Fed nach unten. Eine zu grosse Zinsdifferenz können sich die USA nicht leisten. Denn das stärkt den Dollar und bremst die Wirtschaft.

Doch auch das Fed selbst sorgt für Verwirrung. Während der Medienkonferenz nach dem Zinsentscheid rauschten die Aktienmärkte nach unten, weil Powell keine weiteren Senkungen in Aussicht stellte. Die Börse fand erst Boden, als der Fed-Chef sagte, dass es keinen Grund für einen «langen Senkungszyklus» gebe. Das nachzuvollziehen, ist nicht einfach, denn es ist unklar, wie die amerikanische Zentralbank nun die Geldpolitik herleiten wird. Predigte Powell in der ersten Jahreshälfte, dass der Zinspfad von wirtschaftlichen Daten abhängt, sind es nun die Risiken, die bestimmen.

Die fehlende Konsistenz zeigt sich auch in der Inflationsbeurteilung: Im Mai noch als vorübergehend taxiert, ist sie jetzt ein Grund für die Zinssenkung. Investoren müssen sich darum auf mehr Volatilität einstellen. Nicht nur sitzt im Weissen Haus ein Mann am Steuer, der keinen Plan hat. Auch die US-Notenbank weiss nicht mehr, wohin sie steuern soll – und nicht einmal, wie sie sich künftig orientiert.



MARTIN LÜSCHER  
US-Korrespondent  
zum Thema  
Geldpolitik

Mit solchen Analysen könnten mit den Gründen der Reformparalyse auch flankierende Massnahmen gefunden werden, um wieder vorwärtszukommen. Effizienzsteigernde Reformen generieren in der Regel Gewinner und Verlierer, wobei Erstere definitionsgemäss mehr gewinnen als Letztere verlieren, denn andernfalls wäre der ursprüngliche Zustand effizienter. Haben die potenziellen Verlierer die Möglichkeit, die Reform zu verhindern, lässt sich ihr Widerstand eventuell mit einer Kompensation durch die potenziellen Gewinner brechen.

Es wird angenommen, dass jede Akteursgruppe rational handelt und versucht, ihre spezifischen Interessen durchzusetzen. Nach einer Identifikation der massgebenden Akteursgruppen wird evaluiert, welche ihre wichtigsten Interessen sind, wie diese durch ein fragliches Reformvorhaben tangiert würden (Gewinn, Verlust) und welche Haltungen daraus gegenüber der Reform zu erwarten sind. Aus dieser Analyse lassen sich bei Bedarf auch Kompensationen oder andere flankierende Massnahmen ableiten, um der Reform zum Durchbruch zu verhelfen.

## Kantonales Veto

Für die Vereinheitlichung der Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen verdeutlicht die Studie, dass das Reformvorhaben im politischen Prozess bisher immer schon im Keim erstickt wurde, weil die Mehrheit der Kantone oder – genauer – der kantonalen Gesundheitsbehörden ihre Interessen negativ tangiert sah. Diese Behörden hatten einen Einfluss, der an ein Veto erinnert, und wussten zu verhindern, dass das Vorhaben überhaupt je bis in parlamentarische Beratungen gelangte.

Sie haben sich damit, nebenbei erwähnt, eine grosse Verantwortung für die Entwicklung der Gesundheitskosten aufgeladen. Viele Krankenkassenprämienzahler und Steuerzahler, die alle zugleich potenzielle Patienten sind, dürften es sehr kritisch sehen, wenn sich ihr kantonaler Gesundheitsdirektor gegen die Reform einsetzt. Die Kantone müssen politökonomisch noch differenzierter analysiert werden, als dies mit unserer Studie möglich war.

Im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung der Finanzierung ergeben sich auch kritische Fragen zu den Rollen von Bundesrat und Bundesverwaltung. Von ihrer gemeinhin postulierten Dominanz (z.B. dank Wissensvorsprung gegenüber dem Parlament) in komplexen Politikfeldern ist hier nichts zu sehen. Erfreulicherweise versuchen die Gesundheitskommissionen beider Räte, eine Führungsrolle zu spielen, lassen sich dabei aber noch allzu leicht von kantonalen Behörden ausbremsen.

Markus Saurer ist selbständiger Ökonom und Vorstandsmitglied des Carnot-Cournot-Netzwerkes für Politikberatung in Technik und Wirtschaft.

## Investieren leicht gemacht

FINANZ und WIRTSCHAFT  
— Die Analyse —

«Die Analyse» umfasst Aktienanalysen und Anlageempfehlungen zu den wichtigsten an der Schweizer Börse kotierten Unternehmen. Das Research der «Finanz und Wirtschaft» bietet eine klare Einschätzung mit den Einstufungen «Kaufen», «Halten» und «Verkaufen» zu einem Bruchteil der marktüblichen Kosten. Alle Analysen sind in einer Online-Datenbank zugänglich und können als druckoptimierte PDF-Dokumente heruntergeladen werden. E-Mail-Benachrichtigungen informieren sofort bei Empfehlungsänderungen für ein Unternehmen. Mehr Informationen auf [analyse.fuw.ch](http://analyse.fuw.ch)

FINANZ und WIRTSCHAFT  
invest

Das FuW-Risk-Portfolio aus Schweizer Aktien wird von der Redaktion seit 1995 geführt, in der «Finanz und Wirtschaft» publiziert und hat einen langen Erfolgsausweis. Jetzt können Anleger direkt ins Risk-Portfolio investieren, mit dem Anlagezertifikat, das seit Anfang Jahr an der Börse SIX Swiss Exchange gehandelt wird. Mehr Informationen auf [fuw.ch/invest](http://fuw.ch/invest)

## Verkehrte Machtspiele

In der Europafrage führen Kompromisse zum Ziel. **PETER MORF**

Die alljährlichen Bundesfeiern sind für die Mitglieder der Landesregierung stets auch Gelegenheit zu grossen öffentlichen Auftritten. In den vergangenen Tagen trat jedes der sieben Mitglieder mindestens einmal als Festredner auf. Neben historischen Reminiszenzen kam das Thema Europa oft zur Sprache. Zu Recht, denn die Situation der Debatte um das Rahmenabkommen ist verfahren, im Moment bewegt sich kaum etwas. Die bundesrätlichen Aussagen markierten Unterstützung, aber auch eine gewisse Distanz.

Eher unerwartet hat sich im vergangenen Monat in einem gewissen Sinn eine Klärung der Situation ergeben. Die EU liess die Börsenäquivalenz gegenüber der Schweizer Börse per 1. Juli auslaufen. Das war gedacht als Sanktion gegenüber der Schweiz, weil sie sich im Sachen Rahmenabkommen querstellte.

Nur: Die Strafmassnahme läuft ins Leere. Verantwortlich dafür ist die Gegenmassnahme des Bundesrats. Sie sieht vor, dass Schweizer Aktien nur noch in der Schweiz gehandelt werden dürfen. Die Massnahme hat sich bewährt und der SIX im Juli zu steigenden Handelsvolumen verholfen.

Für die EU könnte das Ganze zum Rohrkrepierer werden, ihre Börsen haben den Handel mit Schweizer Aktien verloren. Das müsste auch der EU klar machen, dass derartige Machtspiele deplatziert sind, sie erschweren sachliche Lösungen, statt sie zu erleichtern. Damit ist der Zeitdruck vom Rahmenabkommen gewichen, es gibt kein «definitiv» letztes Datum mehr, bis wann eine Einigung her

muss. Es dürfte kaum reichen, das Abkommen, wie einst geplant, bis Ende Oktober unter Dach und Fach zu bringen. Das bedeutet für den abtretenden Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker eine Niederlage, er wollte das Geschäft in seiner Amtszeit abschliessen.

Nun ist also der Raum gegeben, sich wieder pragmatisch dem Thema anzunähern. Das heisst, beide Seiten müssen sich bewegen, damit in den offenen Fragen (vorab flankierende Massnahmen und Unionsbürgerrichtlinie) einvernehmliche Lösungen gefunden werden können. Das ist möglich ohne Neuverhandlungen, die die EU ablehnt. Wie weit die neue Kommissionspräsidentin, Ursula von der Leyen, bereit ist, auf die Schweiz zuzugehen, muss sich noch weisen.

Auch die Schweiz muss sich bewegen. Gefordert sind vor allem die Linke und die Gewerkschaften. Von der SVP kann diesbezüglich nichts erwartet werden. Der undifferenzierte Abwehrreflex gegen alles, das auch nur entfernt mit der EU zu tun hat, ist gleichsam in ihren Genen verankert – davon wird sie nicht abweichen.

Beharren Die Linke und die Gewerkschaften auf ihrer sturen Haltung in Sachen flankierende Massnahmen – sie sind nicht einmal zur Diskussion bereit –, betreiben auch sie Machtspiele und gefährden so die bilateralen Verträge mit der EU. Gleichzeitig missachten sie eine wichtige Schweizer Tugend, die in den Reden zum Nationalfeiertag gebührend gewürdigt worden ist: die Kompromissfähigkeit. Ohne sie sind in der Schweiz keine tragfähigen Lösungen möglich.

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

## FuW Apple überrascht mit Wachstum

Apple-Anleger können sich freuen: Der US-Technologiegigant profitierte im zweiten Quartal vom guten Geschäft mit Dienstleistungen und wuchs stärker als prognostiziert. Das tröstete darüber hinweg, dass er weniger iPhones verkaufte.

[www.fuw.ch/030819-1](http://www.fuw.ch/030819-1)

## Aston Martin stürzen an der Börse ab

Aston Martin kann die eigenen Prognosen nicht erfüllen. Der durch die James-Bond-Filme bekannt gewordene britische Luxuswagenbauer setzt die Kursverluste seit dem IPO im Herbst 2018 fort.

[www.fuw.ch/030819-2](http://www.fuw.ch/030819-2)

## Die US-Notenbank enttäuscht die Anleger

Das Fed hat den Leitzins gesenkt, erstmals seit dem Krisenjahr 2008. Der Schritt sei aber nicht der Anfang eines langen Zinssenkungszyklus, stellte Fed-Chef Jerome Powell klar. Die Marktteilnehmer haben ihre Erwartung revidiert.

[www.fuw.ch/030819-3](http://www.fuw.ch/030819-3)

## Auf Innovation setzen bringt Rendite

Es lohnt sich, auf Aktien von innovativen Unternehmen zu setzen. Das zeigt ein Vergleich der Börsenperformance von Unternehmen mit und ohne Patentanmeldungen.

[www.fuw.ch/030819-4](http://www.fuw.ch/030819-4)

## FuW-Apps



Behalten Sie täglich von morgens bis abends den Überblick über Wirtschafts- und Finanzthemen mit dieser neuen News-App von «Finanz und Wirtschaft». Lesen Sie aktuelle Artikel, Hintergründe und Beiträge, die es nur in der App gibt.



Die neue e-Paper-App von «Finanz und Wirtschaft» bringt die Zeitung im gewohnten Layout auf Ihr Smartphone oder Tablet. Die App bietet einen Lesemodus, einfache Navigation dank Zeitungsübersicht und ein ausführliches Ausgabenarchiv.

Beide Apps sind für FuW-Abonnenten gratis. Jetzt downloaden.