Stellungnahme der FMH zu den gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrats

«Gesundheit2020»: ein tauglicher Wegweiser für das Gesundheitssystem?

Nora Wille[a], *Anne-Geneviève Bütikofer*[b], *Jürg Schlup*[c]

a Persönliche wissenschaftliche Mitarbeiterin des Präsidenten

b Generalsekretärin der FMH

c Präsident der FMH

Zusammenfassung

In der Agenda «Gesundheit2020» des Bundesrates werden die Prioritäten der Schweizer Gesundheitspolitik für die nächsten acht Jahre festgelegt: Vier Handlungsfeldern werden jeweils drei Ziele mit wiederum jeweils drei Massnahmen zugeordnet. Bei der Umsetzung dieser vorab gesetzten Agenda sollen die Partner im Gesundheitswesen einbezogen werden.

Um die Positionen der Ärzteschaft zu «Gesundheit2020» einzubringen, hat die FMH eine Vernehmlassung unter den angeschlossenen Ärzteorganisationen durchgeführt. Auf Grundlage der Rückmeldungen wurde eine Stellungnahme formuliert und an Bundesrat Alain Berset gesandt. Sechs der zwölf in «Gesundheit2020» aufgeführten Ziele finden in der Ärzteschaft überwiegend Zustimmung. Vier Ziele weisen Modifikations- oder Ergänzungsbedarf auf. Zwei Ziele stossen auf deutliche Ablehnung, darunter das Ziel «Gesundheit durch Effizienzsteigerung bezahlbar halten», das ein – aus Sicht der FMH fragwürdiges – Einsparpotential von 20% der kassenpflichtigen Leistungen anstrebt. Auch das Ziel «Gesundheitspolitische Steuerung verbessern» mit seinen Bestrebungen nach mehr Regulierung und Kompetenzbündelung wird abgelehnt. Zudem wird bedauert, dass erfolgversprechende Wege zur Reduktion von Fehlanreizen und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen unerwähnt bleiben.

Die FMH beteiligt sich gerne an der Erarbeitung langfristig tragfähiger Lösungen und setzt auf die Zusage des Bundesrats und der GDK im weiteren Prozess alle Beteiligten umfassend einzubeziehen.

Was ist «Gesundheit2020»?

Am 23. Januar 2013 wurde vom Bundesrat die gesundheitspolitische Agenda «Gesundheit2020» verabschiedet, mit der die Prioritäten der Schweizer Gesundheitspolitik für die nächsten acht Jahre festgelegt werden. Das Strategiepapier definiert die vier Handlungsfelder *«Lebensqualität sichern»*, *«Chancengleichheit und Selbstverantwortung stärken»*, *«Versorgungsqualität sichern und erhöhen»* und *«Transparenz schaffen, besser steuern und koordinieren»* [1], für die jeweils drei Ziele formuliert werden. Diesen Zielen sind wiederum jeweils drei Massnahmen zugeordnet, so dass ein Katalog von insgesamt 36 Massnahmen resultiert. Eine Übersicht der Inhalte von «Gesundheit2020» findet sich in Tabelle 1.

Die Erstellung von «Gesundheit2020» lag ausschliesslich in der Hand des Bundesrates. Erst nach ihrer Finalisierung wurde die Agenda im September 2013 im Rahmen einer «Nationalen Konferenz Gesundheit» etwa 350 Teilnehmern aus Verwaltung, Gesundheitswesen und -politik vorgestellt [2]. Dort wurden die Anwesenden gebeten, die bereits vorgegebenen Massnahmen zu priorisieren und wichtige Partner zu benennen [2]. Unter den Konferenzteilnehmern zeichnete sich der klare Konsens ab, dass eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Schweizer Gesundheitssystems nur bei einem umfassenden Einbezug der Partner möglich ist. Dem versuchten Bundesrat Alain Berset und GDK-Präsident Carlo Conti mit ihrer Verpflichtung, *«die aktive Partizipation bei allen wichtigen Schritten zu gewährleisten»*, Rechnung zu tragen [2].

In der Öffentlichkeit waren eher wenige Reaktionen auf «Gesundheit2020» wahrnehmbar. Im überschaubaren Medienecho überwog eine deskriptive Wiedergabe der Inhalte. Interessensgruppen äusserten sich teilweise zurückhaltend bis wohlwollend [3, 4], teilweise ging die grundsätzliche Bestätigung der Analyse aber auch mit einer Kritik an den vorgesehenen Massnahmen und der Tendenz zur *«Staatsmedizin»* einher [5]. Deutliche und umfassende Kritik übten die Krankenversicherer, die u.a. Beschränkungen der Wahlfreiheit, die Schwächung des Wettbewerbs und preistreibende Wirkungen [6] kritisieren und «Gesundheit2020» *«als widersprüchlich, nicht kohärent und in der Tendenz deutlich als zu staatslastig»* [7] beurteilen.

Vernehmlassung zu «Gesundheit2020» unter den Ärzteorganisationen

Um trotz des «top-down»-Vorgehens des Bundesrats bei der Erstellung von «Gesundheit2020» und dem damit verbundenen Mangel an Mitbestimmungsmöglichkeiten auch die Positionen der Ärzteschaft zu diesem Strategiepapier einzubringen, hat die FMH als Dachverband eine interne Vernehmlassung

Korrespondenz:
Dr. med. Jürg Schlup
Präsident der FMH
Elfenstrasse 18
Postfach 300
CH-3000 Bern 15

EMH Media
SCHWEIZERISCHER ÄRZTEVERLAG
EDITIONS MEDICALES SUISSES

unter den angeschlossenen Ärzteorganisationen durchgeführt. Der Aufforderung zur Stellungnahme kamen 24 Organisationen nach: fünf Dachorganisationen, acht kantonale Ärztegesellschaften und elf ärztliche Fachgesellschaften.

Auf Grundlage der eingegangenen Rückmeldungen wurden die Ziele und Massnahmen aus «Gesundheit2020» drei verschiedenen Gruppen zugeordnet: solchen, denen überwiegend zugestimmt wird, solchen, die als unbefriedigend erachtet werden und solchen, die eindeutig abgelehnt werden.

Basierend auf diesen Positionierungen und ihren jeweiligen Begründungen formulierte die FMH eine Stellungnahme zur «Gesundheit2020» und schickte sie am 20. Dezember 2013 an Bundesrat Alain Berset. Darin drückt die FMH ihr Bedauern darüber aus, dass im Entstehungsprozess der «Gesundheit2020» keine Mitgestaltungsmöglichkeiten gegeben waren, begrüsst aber auch die Initiative, mit verschiedenen Partnern den Austausch über das Papier zu suchen. Daran anknüpfend wurden dem Bundesrat die Ergebnisse der internen Vernehmlassung vorgelegt, wie sie auch im Folgenden – leicht abgekürzt – zusammengefasst sind.

Ergebnisse der Vernehmlassung

Wie die Übersicht in Tabelle 1 zeigt, finden die Hälfte der zwölf in «Gesundheit2020» aufgeführten Ziele **überwiegend Zustimmung.** Darunter finden sich alle drei dem Handlungsfeld *«Versorgungsqualität sichern und erhöhen»* zugeordneten Ziele, die sich auf Entwicklungen in den Bereichen Qualität, Gesundheitspersonal und eHealth beziehen. Weiterhin werden die Ziele *«Finanzierungsgerechtigkeit und Zugang»* sowie *«Versicherte und Patienten/-innen»* zu stärken, unterstützt und auch das Ziel *«Zeitgemässe Versorgungsangebote fördern»* begrüsst.

In Bezug auf vier der zwölf Ziele und den zugeordneten Massnahmen wurde in der Vernehmlassung **Modifikations- oder Ergänzungsbedarf** deutlich. So wird das Ziel *«Gesundheitsschutz komplettieren»* mit seinen Bestrebungen, das hohe Niveau des Gesundheitsschutzes in der Schweiz zu halten, klar begrüsst. Bezüglich der Massnahmen sollten jedoch die Themenauswahl und Priorisierung überdacht und transparent begründet werden: Während die Bekämpfung von nosokomialen Infektionen und von Antibiotikaresistenzen auch nach Auffassung der FMH zentrale Herausforderungen mit hoher Priorität darstellen, wirft ein Fokus auf Strahlenbelastung Fragen auf, die mit den Fachgesellschaften zu klären sind.

Für das Ziel *«Gesundheitsförderung und Krankheitsvorbeugung intensivieren»* wird lediglich dahingehend Modifikationsbedarf gesehen, dass die Agenda «Gesundheit2020» dem Thema sogar noch höhere Priorität hätte beimessen können.

Auch das Ziel *«Das System vereinfachen und Transparenz schaffen»* wird klar begrüsst, jedoch nach Auffassung der FMH nicht notwendig durch stärkere Steuerung erreicht: grundsätzlich sollte Regulierung sehr sparsam und nur dort eingesetzt werden, wo sich Wettbewerb nachteilig auswirkt. Ein Beispiel hierfür sind Bestrebungen der Entsolidarisierung mittels Risikoselektion durch die Krankenkassen, so dass die FMH die Massnahme *«Verbesserung der Aufsicht über die Krankenversicherer»* unterstützt. Zudem müssen die bürokratischen Abläufe der Krankenversicherer verbessert werden, um den enormen und weiter zunehmenden administrativen Aufwand für die Leistungserbringer zu reduzieren. Auch die Massnahme *«Ausbau und Verbesserung der Datenlage und Analyse»* wird unterstützt, um Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennbar zu machen – sofern der Datenschutz gewährleistet ist und Umfang wie Aufwand der Datenlieferungen für die Ärzteschaft akzeptabel bleiben.

Die zielführendsten Massnahmen für mehr Vereinfachung und Transparenz bleiben in «Gesundheit2020» leider ungenannt: Geboten wäre hier insbesondere die Auflösung der Mehrfachrolle der Kantone und die Vermeidung intransparenter Subventionen.

Die Ausführungen in «Gesundheit2020» zum Ziel *«Internationale Einbettung stärken»* sind ohne Präzisierungen der *«Gesundheitsaussenpolitik»* nicht abschliessend beurteilbar: In vielen Gesundheitsbelangen ist die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit unbestritten, in anderen gilt es, allfällige Nachteile internationaler Einbindungen mit den einhergehenden Vorteilen abzuwägen.

Auf **deutliche Ablehnung** stossen die unter dem Ziel *«Gesundheit durch Effizienzsteigerung bezahlbar halten»* ausgeführten Massnahmen. Die unbelegte Behauptung eines Einsparpotentials von 20% der kassenpflichtigen Leistungen mittels Effizienzsteigerung erscheint fragwürdig, eine potentielle Gefährdung der aktuell hohen Versorgungsqualität durch einen zu starken Spardruck wird ausgeblendet. Auch das Hervorheben von Fehlanreizen *«in den Vergütungssystemen der ambulanten Versorgung»* ist in diesem Zusammenhang nicht sachgerecht, wenn man Kostenvolumen und -steigerungen im stationären Bereich gegenüberstellt.

Die Zielsetzung der Massnahme *«Stabilisierung des Kostenwachstums im Medikamentenbereich»* erscheint angesichts des langfristig weitgehend konstanten Anteils der Ausgaben für Medikamente an den Gesamtkosten im Gesundheitswesen weniger prioritär. Fragwürdig erscheint die vage Planung einer *«Beseitigung der Fehlanreize bei der Medikamentenabgabe»*, die Angriffe auf die bewährte Selbstdispensation vermuten lässt. Sinnvolle Ansatzpunkte wie bspw. der Verzicht auf überflüssige Regulierungen in der Medikamentenzulassung bleiben hingegen unerwähnt.

Die Massnahme einer *«Stärkung der Pauschalabgeltungen gegenüber den Einzelleistungstarifen sowie Revision bestehender Tarife»* ändert nichts an der Her-

ausforderung eine sachgerechte und korrekte Bewertung medizinischer Leistungen vorzunehmen – sei es für die Bestimmung angemessener Pauschalen oder für die zugrundeliegenden Einzelleistungen. Zu bedenken gilt es auch potentielle negative Wirkungen von Pauschalen, wie z.B. eine Ressourcenallokation zugunsten gutbezahlter Eingriffe und zum Nachteil der Versorgung multimorbider Patienten. Auch das Ausüben stärkeren Drucks auf Gesundheitsfachkräfte durch einen einseitigen Kostenfokus zählt dazu und ist klar abzulehnen.

Für die Massnahme der *«Konzentration der hochspezialisierten Medizin»* erfolgen in «Gesundheit 2020» leider keine Präzisierungen. Diese Konzentration ist jedoch kein pauschales Erfolgsrezept, sondern immer bezogen auf eindeutig definierte Bereiche zu betrachten.

Leider werden auch in den Massnahmen zum Ziel *«Gesundheit durch Effizienzsteigerungen bezahlbar halten»* die erfolgversprechendsten Ansatzpunkte nicht berücksichtigt. Neben den bereits erwähnten ungleichen Spiessen der Leistungsanbieter aufgrund der Mehrfachrolle der Kantone wären hier auch die erheblichen Effizienzreserven anzusprechen, die in der Förderung des Grundsatzes «ambulant vor stationär» liegen. Diese Beispiele zeigen, wie der Staat die Rahmenbedingungen des Qualitäts- und Preiswettbewerbs verbessern, Fehlanreize vermeiden und einen besseren Ressourceneinsatz unterstützen könnte – und die Ausgestaltung neuer Versorgungsmodelle den Gesundheitsfachpersonen überlassen könnte.

Das zweite Ziel, das auf **klare Ablehnung** stösst, findet sich unter der Überschrift *«Gesundheitspolitische Steuerung verbessern»*. Die Absicht der Agenda «Gesundheit2020» über die Schaffung neuer Verfassungsgrundlagen stärkere gesundheitspolitische Steuerung zu ermöglichen, würde nach Auffassung der FMH keine Verbesserung darstellen und zudem im Widerspruch zur Verfassung selbst stehen, die die Wirtschaftsfreiheit garantiert.

Die Massnahme einer *«Stärkung der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Bund und Kantonen»* ist grundsätzlich sinnvoll, die Verankerung der jeweiligen Aufgaben in der Verfassung hingegen verzichtbar. Auch die in der Massnahme *«Einführung neuer Steuerungsmöglichkeiten»* skizzierte weitere Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen an staatliche Stellen sind weder notwendig noch wünschenswert. Insbesondere besteht keinerlei Bedarf an zusätzlichen staatlichen Kompetenzen wie sie die Massnahme *«Deblockieren von Tarifverhandlungen»* vorsieht. Die freiheitliche Tarifpartnerschaft und die Handlungsautonomie der Tarifpartner müssen klar an erster Stelle stehen. Wie kontraproduktiv sich staatliche Regulierungen auswirken können, zeigt z. B. KVV Art. 59 c Abs. 1 Lit. A, nach dem der Tarif nur die transparent ausgewiesenen Kosten der Leistungen decken darf. Dadurch besteht für Spitäler kein Anreiz, sparsam mit den Ressourcen umzugehen. Die FMH lehnt unnötige und sogar kontraproduktive staatliche Steuerungsmöglichkeiten ab und bevorzugt die Reduktion von Fehlanreizen durch eine Ausgestaltung wettbewerbsförderlicher Rahmenbedingungen.

Fazit: Wie wird «Gesundheit2020» insgesamt beurteilt?

Wie die hier zusammengefasste Stellungnahme der FMH zeigt, verdienen viele in der Agenda «Gesundheit2020» angesprochenen Ziele aus Sicht der Ärzteschaft Unterstützung, darunter die Verfeinerung des Risikoausgleichs oder der Aufbau einer Versorgungsforschung.

Die Bestrebungen nach mehr Regulierung und Kompetenzbündelung werden hingegen sehr kritisch betrachtet. Die Rolle des Staates als Steuerungsinstanz ist in «Gesundheit2020» überbewertet, so dass einer zunehmenden Regulierung der Medizin Vorschub geleistet wird. Die Gestaltung guter Rahmenbedingungen für die Akteure wird demgegenüber vernachlässigt; grundlegende Probleme wie die bestehenden falschen Anreize werden nicht wirksam angegangen. Dieses Versäumnis erscheint der FMH zentral, weil die Bezahlbarkeit neben der allgemeinen Zugänglichkeit und qualitativen Hochwertigkeit eine wesentliche Anforderung an ein gutes Gesundheitssystem bildet und – nicht zuletzt in Anbetracht der demographischen Entwicklung – eine wichtige Herausforderung der Zukunft sein wird.

Allgemein hat die FMH in Hinblick auf die Entwicklung der Agenda «Gesundheit2020» den Eindruck gewonnen, dass die Bedeutung des Commitments der Akteure für eine gelingende Weiterentwicklung des Gesundheitswesens unterschätzt wurde. Wir setzen für die Zukunft darauf, dass die Zusage im weiteren Prozess alle Beteiligten frühzeitig und umfassend einzubeziehen, eingelöst wird. Die FMH steht gerne zur Verfügung, konstruktiv langfristig tragfähige Lösungen mit allen Partnern im Gesundheitswesen zum Wohle der Patienten auszuarbeiten.

Referenzen

1 Gesundheit2020: Die politischen Prioritäten des Bundesrats. URL: www.bag.admin.ch/gesundheit2020/index.html?lang=de (19.1.2014).

2 Erste Nationale Konferenz Gesundheit2020: 350 Akteure des Gesundheitswesens konkretisierten die Umsetzung der Strategie (URL: www.bag.admin.ch/aktuell/00718/01220/index.html?lang=de&msgid=50191, 14.1.2014).

3 Enz Kuhn, M. Gesundheit 2020 – Geduld ist die Kunst zu hoffen. PrimaryCare. 2013;(13):4.

4 Schweizerische Universitätskonferenz. Stand der Diskussion zur Humanmedizin. SUK INFO, März 2013, Nummer 1/13, S.1.

5 Tackenberg, M. Bundesrätliche Strategie Gesundheit2020. Politik und Patient. 4(13):1.

6 Stellungnahme santésuisse zu «Gesundheit2020», URL: www.santesuisse.ch/de/dyn_output.html?content.vcid=6&content.cdid=38064&detail=yes&navid= (19.1.2014).

7 Stellungnahme Visana zu «Gesundheit2020», URL: www.visana.ch/de/visana/politisches/gesundheit2020.html (19.1.2014).

Tabelle 1

Überblick über die Inhalte von «Gesundheit2020» und die Positionen der FMH.

	Ziele und Massnahmen	Position der FMH
Handlungsfeld (1) Lebensqualität sichern	Ziel 1.1: Zeitgemässe Versorgungsangebote fördern – Verbesserung der integrierten Versorgung – Versorgungsanpassung im Bereich Langzeitpflege – Verbesserte Versorgungsforschung und klinische Forschung, Einführung von Registern	●
	Ziel 1.2: Gesundheitsschutz komplettieren – Vermeidung unnötiger medizinischer Strahlendosen, Einführung ergänzender Beobachtungen – Kontrolle und Bekämpfung von Antibiotikaresistenzen – Reduktion von vermeidbaren Infektionen in Pflegeinstitutionen	●
	Ziel 1.3: Gesundheitsförderung und Krankheitsvorbeugung intensivieren – Verbesserung der Prävention und Früherkennung nichtübertragbarer Krankheiten – Förderung der psychischen Gesundheit und Verbesserung der Vorbeugung und Früherkennung psychischer Krankheiten – Verbesserung der Vorbeugung, Früherkennung und Bekämpfung von Suchterkrankungen	●
Handlungsfeld (2) Chancengleichheit und Selbstverantwortung stärken	Ziel 2.1: Finanzierungsgerechtigkeit und Zugang stärken – Reduktion der Risikoselektionsanreize der Versicherer – Intensivierung der Programme für vulnerable Gruppen – Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei den selbst getragenen Gesundheitskosten	●
	Ziel 2.2: Gesundheit durch Effizienzsteigerungen bezahlbar halten – Stabilisierung des Kostenwachstums im Medikamentenbereich – Stärkung der Pauschalabgeltung gegenüber den Einzelleistungstarifen – Konzentration der hoch spezialisierten Medizin	●
	Ziel 2.3: Versicherte und Patienten/-innen stärken – Stärkere Berücksichtigung in gesundheitspolitischen Prozessen – Stärkung der Gesundheitskompetenz und der Selbstverantwortung – Stärkere Berücksichtigung der Rechte von Patienten/-innen	●
Handlungsfeld (3) Versorgungsqualität sichern und erhöhen	Ziel 3.1: Die Qualität der Leistungen und der Versorgung fördern – Umsetzung der Qualitätsstrategie – Reduktion nicht wirksamer und ineffizienter Leistungen, Verfahren und Medikamente – Sensibilisierung der Bevölkerung beim Thema Organspenden	●
	Ziel 3.2: eHealth stärker einsetzen – Einführung und Förderung der eMedikation – Einführung und Förderung des ePatientendossiers – Digitale Unterstützung von Behandlungs- und Versorgungsprozessen	●
	Ziel 3.3: Mehr und gut qualifiziertes Gesundheitspersonal – Ausbilden einer ausreichenden Zahl von Ärzten/-innen und Pflegenden – Förderung der Hausarztmedizin und der Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsberufen – Einführung eines Gesundheitsberufegesetzes	●
Handlungsfeld (4) Transparenz schaffen, besser steuern und koordinieren	Ziel 4.1: Das System vereinfachen und Transparenz schaffen – Verbesserung der Aufsicht über die Krankenversicherer – Ausbau und Verbesserung der Datengrundlage und ihrer Analyse – Vereinfachung der Krankenversicherungen	●
	Ziel 4.2: Gesundheitspolitische Steuerung verbessern – Stärkung der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Bund und Kantonen – Einführung neuer Steuerungsmöglichkeiten – Deblockieren der Tarifverhandlungen	●
	Ziel 4.3: Internationale Einbettung stärken – Abschluss und Umsetzung eines Gesundheitsabkommens mit der EU – Umsetzung der Gesundheitsaussenpolitik – Gezielte Vergleiche und enge Zusammenarbeit mit ähnlichen Ländern	●

Grün = überwiegende Zustimmung; gelb = Modifikations- bzw. Ergänzungsbedarf; rot = Ablehnung