

Ärzte sind auch nur Menschen

Im Schweizer Gesundheitssystem sollte dringend der Vertragszwang aufgehoben werden: Die Versicherer sollen selektiv mit einzelnen oder Gruppen von Ärzten kontrahieren dürfen. **STEFAN FELDER**

Die Schweiz steht vor einer grossen Reform der ärztlichen Vergütung. Der Tarif Médical, Tarmed genannt, soll durch den Tardoc abgelöst werden. Die beiden Krankenkassenverbände Santésuisse und Curafutura streiten sich in dieser Angelegenheit, und der Bundesrat, der entscheiden muss, verhält sich zögerlich. Alle sind sich aber darin einig, dass sich etwas ändern muss. Die ärztliche Vergütung ist veraltet, vor allem setzt sie den Ärzten Anreize, zu viele Leistungen zu erbringen, manchmal auch solche, die nicht «zu Nutz und Frommen des Kranken» sind, wie es im hippokratischen Eid heisst.

Im Kanton Zürich dürfen seit 2012 alle Ärzte Medikamente direkt an die Patienten abgeben (sog. Selbstdispensation). Früher war dies den Ärzten in den Städten Zürich und Winterthur nicht erlaubt, weil städtische Gebiete gut mit Apotheken versorgt sind. Der Vorteil eines Verbots der Selbstdispensation, wie es in den meisten Kantonen und fast überall auf der Welt gilt, liegt darin, dass bei der ärztlichen Medikamentenverschreibung finanzielle Anreize keine direkte Rolle spielen. Bei der Selbstdispensation ist das anders. Ein Arzt verdient mehr, wenn er teurere Medikamente verschreibt, grössere Packungen abgibt oder die Dosierung erhöht. In allen drei Fällen steigt die Differenz zwischen Verkaufs- und Fabrikabgabepreis eines Medikaments zugunsten des Arztes.

Schweizer Gesundheitsökonomien haben die Umstellung auf die generelle Selbstdispensation im Kanton Zürich genutzt, um das Verschreibungsverhalten der Ärzteschaft zu untersuchen. Es zeigte sich, dass die Ärzte alle drei Kanäle nutzen, um ihre Einnahmen zu erhöhen. Die Ausgaben pro Patienten für Medikamente sind mit Einführung der Selbstdispensation in Winterthur und Zürich bis zu 15% oder 170 Fr. pro Patienten und Jahr gestiegen. Die Ausgaben für Medikamente liegen in den Städten des Kantons Zürich aktuell bei 800 Fr. pro Kopf und Jahr. Bei einer Einwohnerzahl von insgesamt 550'000 in Zürich und Winterthur ergeben sich jährlich 66 Mio. Fr. zusätzliche Ausgaben für Medikamente aufgrund der ärztlichen Selbstdispensation. Würde man diese im gesamten Kanton aufheben, betrüge das jährliche Kosteneinsparpotenzial 165 Mio. Fr.

Aus einer Konsultation mache zwei

Eine andere Forschungsarbeit beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Einführung von Fallpauschalen in der stationären Versorgung auf den Einsatz bildgebender Verfahren in Spitälern und im ambulanten Bereich.

Computertomographien (CT) und Magnetresonanztomographien (MRT) durften von den Spitälern nicht länger speziell abgerechnet werden und wurden deshalb zunehmend in den ambulanten Bereich ausgelagert. Schlimmer noch, Mehrfachuntersuchungen, zwei MRT oder zwei CT beim selben Patienten am selben Tag, nahmen zu. Im Allgemeinen bringt eine Mehrfachuntersuchung keinen Zusatznutzen – im Gegenteil steigt bei CT die Strahlenbelastung für den Patienten. Der Anteil an Mehrfachuntersuchungen beträgt bei MRT ein Fünftel, bei CT gar ein Viertel.

Das ist aus Sicht der ärztlichen Sorgfaltspflicht eigentlich nicht hinnehmbar, und trotzdem geschieht es, sozusagen am helllichten Tag. Der Tardoc wird hier eine Verbesserung bringen, weil er die Vergütung von Mehrfachuntersuchungen am selben Tag grundsätzlich ausschliesst.

In einem eigenen Forschungsprojekt habe ich eine Reform der hausärztlichen Vergütung untersucht. Seit Oktober 2014 dürfen Haus- und Kinderärzte pro Patientenkonsultation zusätzlich zehn Taxpunkte (etwa 9 Fr.) abrechnen. Diese Position wurde in den nachfolgenden zwölf Monaten 18 Mio.

Mal abgerechnet und führte bei den Ärzten zu zusätzlichen Einnahmen von 161 Mio. Fr. Die Bonuszahlung für Konsultationen an die Ärzte hatte darüber hinaus den Effekt, dass die Anzahl Arztbesuche pro Patienten 2,5% stieg und die durchschnittliche Dauer einer Konsultation zwei Minuten abnahm. Die Hausärzte verfahren seither, überspitzt formuliert, nach dem Motto: Aus einer Konsultation mache zwei und kassiere. Der Bundesrat feierte die Reform als Triumph für die Hausarztmedizin. Bei den Versicherten kam sie in Form höherer Prämien und häufigerer Arztbesuche an.

Diese Beispiele zeigen, dass Ärzte bei ihrer Leistungserbringung sensitiv darauf reagieren, wie sie vergütet werden. Dabei kommt es nicht nur aufs Grobe an, wie Selbstdispensation oder keine Selbstdispensation, sondern auch auf die Feinheiten der Vergütung. Der Tarmed mit über 4000 Positionen bietet viele Möglichkeiten zur Maximierung der ärztlichen Einkünfte. Dazu gehören vergütete Wechselzeiten in der Nutzung von Praxisräumen und Geräten von einem Patienten zum nächsten und vieles andere mehr. Der neue Tarif bündelt gewisse Leistungen, die dann nur noch als eine Position abgerechnet werden können.

Santésuisse möchte weiter gehen und neu ganze Behandlungen pauschal vergüten lassen. Im chirurgischen Bereich, zum Beispiel bei der Operation von Krampf-

adern oder von grauem Star, ist dies zielführend. Dort ist die Behandlung hinreichend einheitlich, sodass Spritzen, Tupfer, ärztliche Zeit und Nutzung von Apparaten und Räumen nicht einzeln abgerechnet werden sollten. Aber man könnte die Reform vertiefen und etwa im hausärztlichen Bereich mit einer fixen Vergütung pro eingetragenen Versicherten arbeiten. Damit würden die finanziellen Anreize von den Füssen auf den Kopf gestellt. Die Ärzte verdienen viel, wenn sie wenig machen; gerade umgekehrt, als es heute der Fall ist.

In der Reform der ärztlichen Vergütung bleiben zwei entscheidende Punkte aussen vor. Der Tardoc ist, wie sein Vorgänger, ein Tarif, der landesweit gelten wird. Unterschiede in der Vergütung gibt es nur über die kantonal differenzierten Taxpunktswerte (z. Bsp. 89 Rp. in Zürich, 97 Rp. in der Waadt).

Hinzu kommt, dass ein sogenannter Kontrahierungszwang herrscht. Somit ist jeder zugelassene Arzt berechtigt, zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung Leistungen abzurechnen. Versicherer können die Vergütung von ärztlichen Leistungen nur verweigern, wenn die Erbringung nicht indiziert war, wobei die Beweislast auf ihrer Seite liegt. Damit ist der Spielraum für die Ärzte gross und die Zurückhaltung bei der Leistungserbringung klein, zumal die Selbstbeteiligung der Patienten niedrig ist.

Es fehlt an Willen und Kraft zur Reform

Moral Hazard auf beiden Seiten des Marktes trägt wesentlich zu den hohen Kosten der medizinischen Versorgung bei. Von daher wäre es dringlich, den Vertragszwang aufzuheben und den Versicherern zu erlauben, dass sie selektiv mit einzelnen oder Gruppen von Ärzten kontrahieren. Dass sie dabei eigene Vergütungsformen umsetzen, sollte ihnen erlaubt sein. Auch Pay-for-Performance-Verträge, von denen zwar alle sprechen, die aber meistens nur top-down angedacht werden, sollten sich bottom-up entwickeln dürfen.

Der Gesundheitspolitik fehlt es an Willen und Kraft zur Reform. Die Ärzteschaft ist in kantonalen Verbänden organisiert, die mit den Einkaufsgenossenschaften der Versicherer die Taxpunktswerte vereinbaren. Den ambulanten Tarif verhandelt die FMH mit Curafutura und Santésuisse unter Einbezug des Spitalverbands H+, der wegen des spitalambulanten Bereichs mit am Tisch sitzt. Versicherer und Leistungserbringer sind kartelliert und nehmen Einfluss auf die kantonalen und die nationalen Parlamente. Vielleicht ist die Politik in Gesundheitsfragen aber auch deshalb so zahm, weil sie glaubt, bei den Ärzten seien alle in besten Händen, ganz im Sinne des Slogans, den die deutsche Ärzteschaft über Jahre verbreitete: «Wir arbeiten für Sie ums Leben gern.»

Stefan Felder ist Professor für Gesundheitsökonomie an der Universität Basel.

Rosa Prognose

Überall lesen wir von rasant steigender Teuerung und schwächerem Wachstum. Überall? Nicht ganz.

In der Schweiz scheint die Welt noch in Ordnung zu sein. Das zumindest suggeriert die jüngste Prognose des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco). Zwar revidiert auch die Expertengruppe ihre Werte leicht. Doch ein Wirtschaftswachstum von 2,8% für das laufende Jahr und eine Inflationsrate von 1,9% lassen uns gut schlafen.

Kann das wirklich sein? Energie- und Nahrungsmittelpreise steigen. Eine Kehrtwende ist nicht in Sicht. Wenn die Energie- und die Rohstofflieferungen aus Russland noch weiter zurückgehen, dürften die Preise gar nochmals deutlich anziehen. Der Euroraum könnte in der Folge in eine Rezession abgleiten. Die Konsequenzen wären also beträchtlich. Und die Schweiz würde das kaum spüren?

Das Seco hat sich genau über diese Entwicklung Gedanken gemacht und ein Negativszenario erarbeitet. Das sind die Folgen: Die Wirtschaft in der Schweiz würde dieses Jahr nur 1,1% wachsen, die Teuerung 2,5% betragen. 2023 soll die Schweizer Wirtschaft 2,3% wachsen und die Teuerung sich auf bloss 0,3% belaufen.

Das ist zwar durchaus beruhigend. Das Seco stellt solche Prognosen sicher nicht leichtfertig an. Doch etwas gar rosarot scheint mir die Sichtweise dennoch zu sein, trotz der geringeren Rolle von Energiepreisen in der Schweizer Teuerung im Vergleich zu internationalen Statistiken.

Die Schweiz ist keine Insel und wird sich dem Umfeld nicht entziehen können. Wenn sich der Krieg in der Ukraine und damit der Wirtschaftskonflikt mit Russland in die Länge ziehen, wäre ich nicht überrascht, wenn das Seco bald ein neues Negativszenario vorstellt.



JAN SCHWALBE
Chefredaktor
zum Thema
Konjunktur

Russlandsanktionen wirken auch ohne China

Es macht kaum einen Unterschied aus, ob China sich an der Bestrafung Russlands beteiligt oder nicht. Die Effekte auf Entwicklungsländer sind real. **SHANG-JIN WEI**

Nun, da westliche Mächte nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine weitreichende Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen Russland verhängt haben, fragt man sich vielerorts, ob diese Sanktionen weniger wirksam sein werden, weil sich China nicht daran beteiligt. Darüber hinaus sollte man sich auch fragen, ob die reichen Länder nicht mehr für die armen Menschen in vielen Entwicklungsländern tun könnten, die die Kollateralschäden dieses Krieges und der Sanktionen abbekommen werden.

Wie die Daten aus dem Jahr 2019 (dem letzten vollen Jahr vor der Pandemie) zeigen, ist China Russlands grösster Handelspartner, auf den etwa 14% der russischen Exporte und 19% der Importe entfallen. Diese Zahlen erwecken den Anschein, dass es einen grossen Unterschied ausmachen könnte, ob sich China an den Sanktionen beteiligt oder nicht. Zwei weitere Überlegungen relativieren diese Schlussfolgerung jedoch erheblich.

Wachstumsziel in Gefahr

Erstens handelt es sich bei mehr als 60% der russischen Ausfuhren nach China um Rohöl und raffiniertes Erdöl, die – zumindest vorläufig – von den Sanktionen der EU ausgenommen sind. Die Entscheidung Chinas, sich den Sanktionen anzuschliessen, würde somit weniger als 40% der russischen Exporte nach China blockieren, also insgesamt weniger als 6% der gesamten russischen Exporte.

Zweitens ist Russlands Handel mit Europa insgesamt um ein Vielfaches höher als das Handelsvolumen mit China. Auch dies legt nahe, dass man den potenziellen Beitrag Chinas zur Gesamtwirtschaft des Sanktionsregimes nicht überschätzen sollte. Russland kann seine für Europa bestimmten Exporte nicht einfach nach China umleiten. Die Ausfuhr seiner wichtigsten Exportgüter Öl und Gas wäre durch Pipeline- und Raffineriekapazitäten begrenzt. Die drastische Abwertung des Rubels könnte zwar dazu beitragen, russische Exporte ausserhalb des Energiebereichs nach China anzukurbeln, doch Chinas stärkere Produktionsbasis begrenzt seinen Bedarf an derartigen Importen.

Befürworter noch strengerer Sanktionen müssen auch mögliche sekundäre wirtschaftliche Folgen bedenken. Sollte der Westen beschliessen, Russlands Energiesektor ins Visier zu nehmen, und sollte China seine Energieimporte aus Russland durch Einfuhren aus dem Nahen Osten ersetzen, würden die Gas- und die Strompreise in den USA, Europa und anderswo wahrscheinlich weiter steigen.

China mag der Beteiligung an den Sanktionen gegen Russland zwar aus geopolitischen Gründen eine Absage erteilen, doch könnten auch wirtschaftliche Überlegungen eine wichtige Rolle spielen. Vor der Pandemie wies der Handel zwischen China und Russland ein dreimal höheres Volumen auf als derjenige zwischen den USA und Russland, und er lag fast siebenmal höher als der Handel zwischen dem

Vereinigten Königreich und Russland. Deshalb wären die wirtschaftlichen Kosten umfassender Sanktionen, auch im Energiebereich, für China (und Deutschland) höher als für die USA oder Grossbritannien. Diese zusätzlichen Kosten könnten Pekings BIP-Wachstumsziel (2022 rund 5,5%) zu einem Zeitpunkt in Gefahr bringen, da in China demografische Kräfte, strengere Regulierungen und geopolitische Spannungen mit dem Westen das Wachstum bereits bremsen.

«Russland kann seine für Europa bestimmten Exporte nicht einfach nach China umleiten.»



Eine Möglichkeit, China zur Beteiligung an den Sanktionen zu bewegen (und bspw. Deutschland davon zu überzeugen, keine russische Energie mehr zu importieren), besteht darin, dass die USA den Ländern, die einen unverhältnismässig hohen Anteil der daraus resultierenden wirtschaftlichen Belastung tragen müssten, einen teilweisen finanziellen Ausgleich anbieten. Das scheint in Amerika allerdings politisch nicht machbar zu sein.

Ein weiterer möglicher kleiner Anstoss für China wäre eine Resolution der Uno-Vollversammlung, in der umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Russland gefordert werden. Die Vollversammlung hat in der Vergangenheit bereits derartige Resolutionen verabschiedet, und die ständigen Mitglieder des Uno-Sicherheitsrats (darunter Russland und China) können dagegen kein Veto einlegen. In dieser Hinsicht wurde in der kürzlich von den USA konzipierten Resolution, in der die russische Invasion verurteilt wird, eine Chance vertan, weil darin keine Empfehlung zur Verhängung von Sanktionen gegenüber Russland enthalten war. Damit wären die aktuellen Sanktionen des Westens unter das Banner der Uno gestellt worden.

Freilich können grosse Länder Uno-Resolutionen immer noch ignorieren. So stimmt die Vollversammlung bspw. jedes Jahr für die Forderung, dass die USA ihr Wirtschaftsembargo gegen Kuba beenden. Die USA ignorieren dieses Votum.

Womöglich haben Uno-Resolutionen dieser Art die USA veranlasst, in ihrer jüngsten Resolution gegen den russischen Einmarsch in die Ukraine keinen Bezug auf Wirtschaftssanktionen zu nehmen. Doch andere Länder wie Kanada oder Australien könnten das tun. In Anbetracht der Tatsache, dass China darauf beharrt, eine Weltordnung zu unterstützen, die sich an den Vereinten Nationen und nicht an den USA orientiert, könnte dies zumindest die gewöhnlichen Menschen in China beeinflussen.

Auch die verteilungspolitischen Folgen umfassender Sanktionen könnten gravierend sein. Eine Wirtschaftsblockade, die zu einem Regimewechsel im Kreml führt oder den Krieg anderswie beendet, ist eine Sache; etwas anderes sind Sanktionen, die diese Ziele verfehlen und trotzdem die Lebensgrundlagen der gewöhnlichen Menschen in Russland zerstören.

Verteilungspolitische Folgen

Ärmere Russen sind schlechter in der Lage, die Belastung durch die Sanktionen zu bewältigen, als die Oligarchen. Da die Sanktionen die Preise für Gas und andere Rohstoffe sowie Versorgungskosten in die Höhe treiben, könnten sie auch die Menschen in vielen anderen Entwicklungsländern in Bedrängnis bringen.

Angesichts der Szenen in der Ukraine sind die Forderungen nach einer Verschärfung der Wirtschaftsblockade gegen Russland verständlich. Dass sich China daran nicht beteiligt, wird am Ende keinen grossartigen Unterschied machen. Die nachteiligen verteilungspolitischen Folgen des Krieges und der Sanktionen für die armen Menschen in den Entwicklungsländern sind jedoch real. Die reichen Länder sollten in Erwägung ziehen, die Menschen in den Entwicklungsländern finanziell zu unterstützen.

Shang-Jin Wei ist Professor für Ökonomie an der Columbia Business School. Copyright: Project Syndicate.