

Bundesamt für Gesundheit  
Thomas Christen  
Leiter Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung  
Schwarzenburgstrasse 157  
3003 Bern

Bern, 9. März 2018

Unsere Stellungnahme zu Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

Sehr geehrter Herr Christen,

Mit grossem Interesse hat der Verein smarter medicine – Choosing Wisely Switzerland von den im letzten Herbst veröffentlichten Empfehlungen der Expertengruppe betreffs Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung Kenntnis genommen. Die vorgeschlagenen Massnahmen wurden im Vorstand intensiv diskutiert. Der Verein äusserst sich aber ausdrücklich nur zu denjenigen Empfehlungen und Massnahmen, welche seine Tätigkeit direkt betreffen. Fehlende Äusserungen zu anderen Empfehlungen dürfen weder als Zustimmung noch Ablehnung gewertet werden.

Neben der erhofften Kostendämpfung begrüsst der Verein primär die durch die Empfehlungen zu erwartende qualitätssteigernde Wirkung:

**M06      Stärkung der Gesundheitskompetenz und Informiertheit der Patientinnen und Patienten**

Der Verein smarter medicine – Choosing Wisely Switzerland ist davon überzeugt, dass nur informierte Patient/innen Selbstverantwortung übernehmen können und begrüsst aus diesem Grund die Empfehlung, die Gesundheitskompetenz der Schweizer Bevölkerung auch im Hinblick auf unnötige Leistungen durch eine Informationskampagne zu erhöhen. Konsument/innen und Patient/innen müssen einerseits allgemein für das Thema der Fehl- und Überversorgung sensibilisiert werden, und andererseits sollen sie bei Fragestellungen, die ihren individuellen Behandlungsplan betreffen, ganz konkret unterstützt und in ihrer selbständigen Entscheidungskompetenz gestärkt werden. Dazu benötigen Bürger/innen evidenzbasierte Informationen, welche für die Kommunikation zwischen Ärzt/innen und Patient/innen im Rahmen einer gemeinsam verantworteten Entscheidungsfindung (shared decision making) zentral sind. Grundlegendes Wissen über Gesundheit und Krankheit ist zudem eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am Gesundheitssystem. Der Verein smarter medicine – Choosing Wisely Switzerland hat sich ebendies zu einem Hauptziel seiner Aktivitäten gesetzt und für die Jahre 2018 bis 2020 eine entsprechende Patientenkampagne beschlossen. Es erscheint uns allerdings wichtig zu erwähnen, dass das hauptsächliche Ziel einer solchen Kampagne die Verbesserung der

Behandlungsqualität und nicht primär die Kostensenkung sein muss. Nur wenn den Konsument/innen und Patient/innen glaubhaft vermittelt werden kann, dass unnötige Behandlungen keinerlei Nutzen bringen und ihnen im Gegenteil schaden, werden sie ernsthaft bereit sein, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen. Wenn Sie dagegen das Gefühl haben, man wolle ihnen aus Kostengründen medizinische Leistungen vorenthalten (Rationierung) werden sie auf solche Bemühungen abwehrend reagieren.

Mit konkreten Massnahmen soll die Bevölkerung nicht nur sensibilisiert und informiert, sondern die/der Einzelne auch darin unterstützt werden, zusammen mit dem Arzt oder einer anderen behandelnden Person die für sie beste Behandlung zu finden und gleichzeitig unnütze Behandlungen und Untersuchungen zu verhindern. Bei den zu schaffenden Hilfs- und Kommunikationsmitteln ist insbesondere darauf zu achten, dass die Fachinhalte adressatengerecht vermittelt werden können. Hier ist ein besonderes Augenmerk auf Menschen mit einem niedrigen Bildungsgrad oder mangelnden Kenntnissen der Schweizerischen Landessprachen sowie Menschen mit einem anderen kulturellen und sozialen Hintergrund zu richten, welche das Funktionieren des schweizerischen Gesundheitswesens nicht so gut kennen.

#### M 08 Stärkung von HTA

Der Verein begrüsst die Bestrebungen des Bundes zur Stärkung von HTA. Einerseits braucht es die fundierten und evidenzbasierten Grundlagen, andererseits braucht es auch die simplifizierende Vereinfachung über die Veröffentlichung von weiteren Empfehlungen gegen unnötige und unwirksame Leistungen durch die medizinischen Fachgesellschaften. Diese Empfehlungen müssen immer von der zuständigen Fachgesellschaft ausgearbeitet werden, damit in jedem Fall garantiert ist, dass sie von den Leistungserbringern akzeptiert sind und damit im Praxisalltag auch umgesetzt werden.

Der Verein smarter medicine – Choosing Wisely Switzerland sieht seine Bemühungen ergänzend zu den Aktivitäten des Bundes im Bereich HTA. Er will mit der Veröffentlichung von Empfehlungen zu unnötigen und unnützen Behandlungen unter seinem Label garantieren, dass alle Listen einheitliche und qualifizierende Kriterien erfüllen und andererseits die Patient/innen und Konsumenten sich an einer Stelle informieren können. Aktuell ist der Verein daran, die bisher säumigen medizinischen Fachgesellschaften dazu zu motivieren, Top-5-Listen für ihr Fachgebiet zu veröffentlichen. Der Verein übernimmt die Ausarbeitung der dazugehörigen Patienteninformationen. Zudem soll zusammen mit dem Schweizerischen Verband der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen (svbg) und dem Schweizer Physiotherapie Verband (physioswiss) erreicht werden, dass im Frühling 2019 eine erste Liste einer nichtärztlichen Berufsgruppe veröffentlicht werden kann. Mit dieser Erweiterung versucht der Verein, die Sensibilität für das Thema der Fehl- und Überversorgung auch bei nichtärztlichen Leistungserbringern zu erhöhen und das Bewusstsein im eigenen Handeln zu stärken.

Da die selbständige Erarbeitung eigener Listen sehr hohen personellen und finanziellen Aufwand in den Fachgesellschaften bedingt, versucht der Verein kleinere Fachgesellschaften insbesondere beratend und in logistischen und kommunikativen Belangen zu unterstützen. Die finanziellen und personellen Ressourcen des Vereins sind jedoch beschränkt, so dass es sehr wünschenswert wäre, wenn sowohl die einzelnen Fachgesellschaften wie auch der Verein selber in ihren Bemühungen vom Bund finanziell unterstützt würden.

Bevor überhaupt eine Sanktionierung ins Auge gefasst werden kann, muss in jedem Fall die Empfehlung M06 umgesetzt worden sein, da nur von einem gut informierten Patienten verlangt werden kann, dass er Selbstverantwortung übernimmt. Ansonsten besteht die grosse Gefahr, dass die Initiative smarter medicine aus Angst vor Rationierung im Keim erstickt wird. Der Verein setzt sich zwar für die Verbindlichkeit der meisten seiner Empfehlungen ein, widersetzt sich aber einer rationierten Medizin nach generellen Checklisten, die in jedem Fall unbesehen angewendet werden müssen. smarter medicine soll in erster Linie als Frage der Behandlungsqualität und als Strategie gegen Verschwendung, nicht aber als Kostensenkungsmittel verstanden werden. Gegenüber der Einschränkung der Leistungspflicht der OKP äussert sich der Verein deshalb vorsichtig. Im Einzelfall müssen der Patient und der Leistungserbringer immer gemeinsam entscheiden, ob eine Behandlung oder Abklärung konkret zum Behandlungserfolg beitragen oder nicht. Wenn die auf den Empfehlungen aufgeführten Abklärungen und Behandlungen im Einzelfall tatsächlich überflüssig und/oder schädlich sind, sind sie von der Leistungspflicht der OKP auszunehmen. Es muss aber berücksichtigt werden, dass der Ermessungsspielraum der Behandelnden unbedingt erhalten bleiben muss, und in Ausnahmefällen eine auf der Liste aufgeführte medizinische Massnahme indiziert sein kann. In diesem Fall müssen die Kosten weiterhin durch die OKP übernommen werden.

#### M09 Rechnungskontrolle stärken

Die unter der Massnahme M08 geäusserten Bedenken sind auch unter diesem Punkt aufzuführen. Auf eine Wiederholung derselben wird verzichtet.

Wir begrüssen ausdrücklich, dass diesbezüglich die Krankenversicherer stärker in die Pflicht genommen werden sollen und in erster Linie entsprechende moderne Informatiklösungen angestrebt werden. Zudem unterstützen wir die in den Empfehlungen aufgeführte Feststellung, dass die falschen (finanziellen) Anreize zur Mengenausweitung minimiert werden müssen. Es gilt unbedingt zu verhindern, dass die Versicherer den administrativen Aufwand für die verstärkte Rechnungskontrolle an die Leistungserbringer und/oder an die Versicherten weitergeben. Bereits heute ist der administrative Aufwand z.B. bei Assistenzärzt/innen enorm, was sich mittelfristig nicht nur auf die Qualität der medizinischen Versorgung, sondern auch auf die Gesundheitskosten auswirken dürfte. Auch in diesem Bereich wäre eine Kosten-/Nutzenabwägung angezeigt. Für den Fall, dass Leistungserbringer systematisch inkorrekt abrechnen, müssen jedoch Sanktionen vorgesehen werden.

Wenn von Versicherten bei der Abklärung sowie bei der Einleitung von gerichtlichen Verfahren gegen Leistungserbringer Mitwirkung erwartet wird, ist es zwingend notwendig, sie einerseits entsprechend umfassend aufzuklären (s. wiederum M06) und sie andererseits im Rechtsschutzverfahren zu unterstützen. Zudem gilt ein Augenmerk darauf zu richten, damit die entsprechenden Massnahmen das Vertrauensverhältnis zwischen dem Leistungserbringer und den Patient/innen nicht beeinträchtigen.

#### M11 Medizinische Boards / Indikationsboards

Diese Empfehlung wird vom Verein sehr begrüsst, insbesondere da damit auch der interprofessionelle Ansatz gestärkt und die Indikationsqualität erhöht werden soll. Diese Empfehlung hat einen klaren Fokus auf die Behandlungsqualität, was auch für den Verein an

erster Stelle steht. Ebenso begrüßen wir, dass in einer ersten Phase Pilotprojekte durchgeführt werden sollen und erst danach weitere Massnahmen beschlossen werden. Wir regen an, dass nicht nur im chirurgisch-onkologischen Bereich Pilotprojekte unterstützt werden, sondern zumindest bei einem Projekt auch multimorbid erkrankte Patienten ins Zentrum gestellt werden. Indikationsboards halten wir für ein wichtiges Mittel, die Kultur hin zu einem erhöhten Qualitätsbewusstsein zu verändern. Dies kann nur mit einem Bottom-up-Ansatz erreicht werden.

#### M12 Förderung von Behandlungsleitlinien

Mit diesen Empfehlungen kann sich der Verein smarter medicine – Choosing Wisely Switzerland vollumfänglich einverstanden erklären, entspricht sie doch einer Zielsetzung des Vereins. Wir verweisen diesbezüglich auf unsere Ausführungen zu den Empfehlungen unter M08. Es wird sehr begrüsst, dass anerkannt wird, dass solche Leitlinien in erster Linie einen empfehlenden Charakter haben und der behandelnde Arzt unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten und Ressourcen des einzelnen Patienten seine Entscheidungen treffen soll.

Wichtig erscheint uns jedoch aus ebenfalls bereits erwähnten Gründen, dass die Leitlinien von den entsprechend zuständigen Fachgesellschaften erarbeitet und herausgegeben werden. Der Verein begrüsst aber eine übergeordnete und vor allem koordinierende Institution, welche sich auch um eine adressatengerechte Kommunikation gegenüber den Patient/innen kümmern sollte.

Besonders zu berücksichtigen ist, dass die Behandlung von multimorbid erkrankten Patienten an die Ausarbeitung von Behandlungsleitlinien besondere Ansprüche stellt und nicht einfach linear verlaufende Behandlungspfade abgebildet werden können.

#### M13 Förderung Zweitmeinung

Auch diese Empfehlung wird vom Verein sehr begrüsst. Im Rahmen unserer Patientenkampagne soll der Informationsstand der Patient/innen zu Fehl- und Überversorgung allgemein erhöht, mittelfristig jedoch auch eine individuelle und unabhängige Beratungsmöglichkeit geschaffen werden, wenn von einem Arzt eine Behandlung oder Abklärung empfohlen wird, die auf den Top-5-Listen erscheint. Um die Autonomie der Patient/innen in der Entscheidungsfindung zu verbessern, sollten unbedingt auch weitere Anstrengungen zur Optimierung von Informationen unternommen werden. Wir sind deshalb der Meinung, dass nicht nur die Tarifpartner, sondern auch die Patient/innen Adressaten dieser Empfehlung sein sollten, damit sie insbesondere auch darin bestärkt werden, dass das Einholen einer Zweitmeinung nicht ein Misstrauensvotum gegenüber dem behandelnden Arzt darstellt, sondern ihr gutes Recht auf eine umfassende und offene Meinungsbildung ist.

#### M19 Qualität stärken

Das primäre Ziel des Vereins smarter medicine – Choosing Wisely Switzerland ist, die Behandlungsqualität zu verbessern. Aus diesem Grund wird die Implementierung von Qualitätsprogrammen selbstverständlich unterstützt. Dabei ist entscheidend, dass entsprechende Qualitätsdaten erhoben und ausgewertet werden. Wenn zudem nach dem Prinzip der value-based healthcare besonders gute Behandlungsqualität tariflich gefördert werden soll, erscheint uns das als adäquates und wirkungsvolles Mittel gegen unnütze und/oder schädliche Behandlungen und Mengenausweitungen.

Es ist zu überlegen, ob der in den Empfehlungen hauptsächlich propagierte Top-Down Ansatz das effizienteste Mittel zur Durchsetzung von Qualitätsvorgaben ist. Dieser kann in gewissen Bereichen sinnvoll aber nicht überall angebracht sein. Qualitätsstrategien sollen in erster Linie zur Änderung der Fehlerkultur beitragen, welche eine offene Auseinandersetzung und Transparenz erlaubt, ohne dass sofort Sanktionen ausgelöst werden.

Wir empfehlen zusätzlich die Förderung von dezentralen Bottom-up Qualitätsprojekten, welche von den einzelnen Leistungserbringern selber und auf ihre konkreten Bedürfnisse angepasst entwickelt werden. Zu denken ist hier beispielsweise an interprofessionelle Qualitätszirkel von ambulant tätigen Grundversorgern und an Fortbildungsveranstaltungen, welche unabhängig von der Pharmaindustrie organisiert werden. Auch die Initiative smarter medicine ist in diesem Kontext zu sehen.

Qualitätsaspekte und als Teil davon auch die Initiative smarter medicine müssen einen festen und zentralen Bestandteil der Aus-, Weiter- und Fortbildung aller Leistungserbringer sein. Es wird nicht genügen, von zentraler Stelle aus Qualitätsstandards zu definieren. Diese müssen glaubwürdig und an der Basis vermittelt werden können. Dies geschieht nicht hauptsächlich über behördliche Verordnungen oder Sanktionsmassnahmen der Krankenkassen, sondern vor allem durch Anstrengungen der zuständigen Fachgesellschaften und durch einen Mentalitätswandel hin zu einer qualitätszentrierten Fehlerkultur sowie durch einen aktiven und interprofessionellen Austausch unter Leistungserbringern.

Eine haftpflichtrechtliche Verfolgung von Fehlern, wie sie die USA kennt, wäre für eine smartere Medizin verheerend und wird vom Verein deshalb abgelehnt. Eine solche Kultur führt zu einer defensiven Medizin, welche lieber eine Massnahme zu viel als zu wenig empfiehlt.

Gerade bei multimorbid erkrankten Menschen gilt im Übrigen zu beachten, dass sich die Qualitätsmessung einer medizinischen Behandlung nicht an eindimensionalen Leitlinien und vordefinierten Qualitätsindikatoren orientieren kann, sondern sich auf ein mit dem Patienten abgesehenes Behandlungsziel ausrichten muss, welches die Lebensqualität des Betroffenen auch real verbessert.

Es würde uns freuen, wenn unsere Überlegungen in die weiteren Arbeiten zu den Massnahmen einfließen würde. Gerne sind wir auch zu einer aktiven Mitarbeit bei der Weiterentwicklung und Konkretisierung bereit.

Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

smarter medicine – Choosing Wisely Switzerland



Jean-Michel Gaspoz  
Prof. Dr. med., Präsident



Bernadette Häfliger Berger  
Rechtsanwältin/Geschäftsführerin