

Umwelt, Ökonomie, Gesundheit: Resilienz statt Reparatur

Gesundheitssysteme und ihre Vernetzung mit globalen Krisen: Neue Perspektiven für Reformen

DR. FLORIAN STAECK

Reformen im Gesundheitswesen werden für gewöhnlich in fachspezifischen Diskursen vor dem Hintergrund systemimmanenter Herausforderungen diskutiert – beispielsweise im Hinblick auf die Sicherstellung der Versorgung, Probleme der Fachkräftegewinnung oder der starken „Versäulung“ der Versorgungssektoren. Verwiesen wird dazu auf die funktionale Differenzierung der Gesellschaft: Die einzelnen Handlungsbereiche hätten ihre jeweiligen Eigenlogiken – entsprechend sektorspezifisch – müsse der Verordnungs- und Gesetzgeber auch versuchen, anstehende Regulierungsprobleme zu beantworten.

Bei diesen auf ein einzelnes Politikfeld bezogenen Diskursen kommt die Vernetzung des Gesundheitssystems mit viel weiter ausgreifenden Problemen wie der Umwelt-, Klima- oder auch der Finanzpolitik in der Regel nicht in den Blick. Entsprechend selten wird auch die Rolle des Gesundheitswesens als Reparaturinstanz von Problemen gesehen, die an ganz anderer Stelle entstanden sind. Hohe „Reparaturkosten“ mit Hilfe des Gesundheitssystems – seien sie etwa durch sozioökonomische Ungleichheiten oder Disparitäten im Hinblick auf Bildung oder Ernährung bedingt – werden stillschweigend gesellschaftlich akzeptiert und finanziert. Die Aufwendungen für Prävention und Vermeidung durch bessere Edukation fallen demgegenüber finanziell kaum ins Gewicht.

Angesichts dieser Ausgangslage hat das 24. Frankfurter Forum, das pandemiebedingt am 23./24. April 2021 ausschließlich online stattgefunden hat, einen viel größeren Problemhorizont im Vergleich zu früheren Tagungen in den Blick genommen. Unter dem Titel „Globale Krisen – Gemeinsames und Trennendes – Gesellschaftspolitische Herausforderungen“ wurde versucht, Aspekte der Vernetzung globa-

ler Herausforderungen zu beleuchten. Die Reformbedarfe im Gesundheitssystem figurierten hier als nur ein Exempel für Herausforderungen. Antworten, so eine Erkenntnis der Tagung, müssen oftmals über sektorspezifische und sogar nationalstaatliche Beschränkungen hinausgehen.

Als ein Aspekt, bei dem die Verknüpfung der Problemlagen augenfällig wird, diskutierten die Teilnehmer die als Kommerzialisierung beschriebene Entwicklung im deutschen Gesundheitswesen. Hierbei – wie in anderen Teilen der Gesellschaft – sei das Denken in wirtschaftlichen Kategorien omnipräsent, wurde ausgeführt. Die über Geld vermittelte Koordination von Handlungen erfasse auch die Versorgung von Kranken mit Waren und Dienstleistungen. Wie alle anderen Wirtschaftsbereiche sei auch das Gesundheitssystem von einer Wachstumsconditionierung getrieben. Bei einem Wettbewerb, der über Kapital und Umsatzrendite ausgetragen wird, obsiege in der Regel die Ausrichtung an der Effizienz gegenüber dem Resilienzgedanken. Das habe sich bereits vor der Corona-Pandemie beispielsweise angesichts zunehmender Fälle von Lieferproblemen bei generischen Standardarzneien gezeigt – nationalstaatliche Antworten auf Friktionen bei globalen Wertschöpfungsketten greifen aber notwendigerweise zu kurz.

Trennendes und Gemeinsames dieser Herausforderungen debattierte das Forum anhand von vier Beispielen:

Krisen in der Finanzwirtschaft: Gewinne, so eine klassische Annahme, sollten dort entstehen, wo Güter oder Dienstleistungen bereitgestellt werden, die für andere Menschen nützlich sind. Als Beispiel für eine Branche, die hohe Gewinne bei fragwürdiger Wertschöpfung generiere, wurde die Finanzindustrie beschrieben. Dort erschöpfe sich das Wirt-

schaftsmodell oft darin, bestehende Vermögenswerte lediglich neu zu arrangieren. In den vergangenen 40 Jahren habe sich die Finanzwirtschaft als ein Sektor herausgebildet, der immer wieder Krisen produziert – zuletzt 2008 mit der sich anschließenden Staatsschulden- und Eurokrise. Ungeachtet dieser jüngsten Krise sei das Volumen der Kreditvergabe stetig schneller gestiegen als die reale Wirtschaftsleistung.

Parallel dazu ist seit mehreren Jahren durch die Niedrigzinspolitik der Zentralbanken eine der Grundfunktionen von Finanzmärkten dauerhaft gestört. Banken sollen eigentlich Ersparnisse für realwirtschaftliche Aktionen zur Verfügung stellen, wobei der Zinssatz die Allokation der Mittel steuert. Dies geschehe jedoch nur noch eingeschränkt, weil die Märkte sich darauf eingestellt haben, dass die Zentralbanken als Stabilisatoren jedweder Krise zur Stelle sind. Um hier wieder einen stärkeren Gleichlauf von Real- und Finanzwirtschaft zu erzwingen, warben Teilnehmer dafür, die Eigenkapitalquote von Banken zu erhöhen. Diese liege bisher bei rund vier Prozent – erstrebenswert seien aber zehn Prozent. In der Realwirtschaft liege der Anteil des Eigenkapitals sogar noch um den Faktor 2 bis 3 höher, wurde berichtet. Eine solche Politik der Resilienz könne dazu beitragen, an den Märkten die Jagd auf kurzfristige Gewinne zu bremsen.

In der gegenwärtigen Situation dagegen seien die Finanzmärkte „Umverteilungsmaschinen“ von unten nach oben: Denn mit jeder Finanzkrise habe sich die soziale Ungleichheit stetig verschärft. So sei ungeachtet der Pandemie 2020 für Hedge Fonds ein Rekordjahr gewesen, wurde berichtet. Zudem habe die Instabilität des Finanzsektors Rückwirkungen auch auf andere Teile der Gesellschaft – das lasse sich am Beispiel der Gesetzlichen Krankenversicherung nachzeichnen: Auf der einen Seite sind über mehrere Jahr-

zehnte hinweg Kapitaleinkommen stärker gestiegen als Lohnneinkommen. Das hat Folgen für das „Bismarck“-System der GKV. Ihre Einnahmen sind rein lohnbasiert, Kapitaleinkommen tragen nicht direkt zur Finanzierung der Sozialkassen bei, da es keine Finanztransaktionssteuer gibt.

Auf der anderen Seite, wurde betont, garantiert das Umlagesystem in der GKV die Anbindung der Finanzierung an die Realwirtschaft – es ist also weniger krisenanfällig als etwa der Finanzsektor. Allerdings gerate die Finanzierung der Sozialkassen immer stärker unter Druck, da der Anteil der Löhne am Volkseinkommen beständig sinkt. Wer diesen Trend korrigieren wolle, müsste die Primärverteilung ändern. Doch Umverteilungspolitik sei umstritten, was auch mit dem Narrativ zu tun habe, bei Markteinkommen handele es sich um „wahre“ am Markt erzielte Einkommen. Tatsächlich seien diese Einkommen aber oft bereits Ergebnis interessegeleiteter Interventionen – meist zu Gunsten der Bezieher hoher, nicht lohnbasierter Einkommen, wurde argumentiert.

Das Beharrungsvermögen der Akteure, die an dieser Ungleichverteilung festhalten möchten, dürfe nicht unterschätzt werden, wurde gewarnt. Als ein Beispiel dafür wurde die Riester-Rente genannt. Es handele sich, so die Kritik, um eine Altersvorsorge, bei der im Wesentlichen der Vertrieb der Versicherungsunternehmer gewinne – 220.000 Menschen in Deutschland verkauften Versicherungen, wurde berichtet. Alternativen lägen seit langem auf dem Tisch – erwähnt wurde als Beispiel das System privater Vorsorge in Schweden, das staatsnah aufgestellt sei und sich durch vergleichsweise geringe Kosten auszeichne, hieß es.

Ungleichheit als Verstärker von Krisen: Unterdessen nehmen im fachwissenschaftlichen Diskurs der Ökonomie

Konzeptualisierungen von Krisen immer breiteren Raum ein. Im Verständnis der neoklassischen Theorie seien Krisen bisher rein exogen verstanden worden. Märkte wurden dagegen per se als selbststabilisierend beschrieben. Dagegen wird von postkeynesianischen Vertretern der Disziplin die endogene Krisenhaftigkeit von Märkten hervorgehoben. Krisen gründen diesem Ansatz zu Folge in einem strukturellen Nachfragemangel, der Instabilität fördert. Diesen Theorieansätzen sei ein starker Fokus auf Phänomene der Ungleichheit immanent, wurde erläutert.

Mit Blick auf Deutschland führe allein der Fokus auf die Einkommensungleichheit zu einer verzerrten Wahrnehmung. Denn tatsächlich sei die Vermögensungleichheit hierzulande so hoch wie beispielsweise in lateinamerikanischen Staaten, wurde ausgeführt. Ein Gini-Koeffizient – ein statistisches Maß zur Darstellung von Ungleichverteilungen – von 0,7 bedeute im konkreten Fall, dass das reichste ein Prozent der Gesellschaft über ein Drittel des Gesamtvermögens in Deutschland verfüge. Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung besitzen demnach sogar zwei Drittel des Gesamtvermögens. Dagegen addiere sich das Vermögen der „unteren“ 50 Prozent der Gesellschaft auf lediglich fünf Prozent. Trotz dieser bereits bestehenden extremen Vermögensungleichheit sei davon auszugehen, dass die Schere noch weiter aufgehen wird. Denn die sogenannten differenziellen Renditen seien bei wohlhabenden Menschen allein schon durch den Zinseszineffekt höher im Vergleich zu nicht vermögenden Bevölkerungsgruppen. Und angesichts von ausreichend auf den Finanzmärkten zur Verfügung stehendem „Spielkapital“ müsse von einer Spirale immer weiter zunehmender Vermögensumverteilung ausgegangen werden.

Diskussionen unter den Teilnehmern des Frankfurter Forums entspannten sich über die Frage, was normativ aus dem Befund der Ungleichheit abzuleiten sei. Erinnerung wurde dafür an die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls. Dieser lasse in seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ durchaus Ungleichheit zu, solange Individuen auch Chancen eröffnet werden, ihre soziale Position zu verbessern. Solange sich trotz Ungleichheit ein wachsender Wohlstand aller Bevölkerungsgruppen einstelle, sei es problematisch, daraus eine Pflicht zur Intervention des Staates abzuleiten, wurde argumentiert.

Dem wurde entgegengehalten, von einer Pareto-optimalen Verteilung, bei der es keinem Individuum wirtschaftlich schlechter gehen darf, sei die Entwicklung in den meisten Ländern weit entfernt. Es gehe lediglich darum, den

Anstieg der Ungleichheit zu dämpfen. Der Fokus der Armutsforschung allein reiche nicht aus, da auch die Folgen der Konzentration von Reichtum beachtet werden müssten. Die Akkumulation von Einkommen und Vermögen in den Händen weniger sei immer auch mit Machtpositionen in einer Gesellschaft verknüpft – diese gelte es im Blick zu behalten. Die Bedeutung der Ungleichheit im Hinblick auf die Destabilisierung von Demokratie durch die Bürger sei bisher unterschätzt worden, hieß es zur Begründung.

Bis zum Jahr 1990 hat sich in den kapitalistischen Staaten des Westens Ungleichheit weniger dynamisch entwickelt als in den darauffolgenden 30 Jahren, wurde erinnert. Der Grund dafür liege in der damaligen Systemkonkurrenz von Kapitalismus und Kommunismus. Insbesondere die Soziale Marktwirtschaft in (West-)Deutschland sei in ihrer Ausprägung als Antwort auf die Herausforderungen durch die kommunistischen Systeme zu verstehen gewesen: Demonstriert werden sollte, dass es auch armen Menschen im Kapitalismus besser gehe als jenseits des Eisernen Vorhangs. Gerechtigkeitsfragen, so die Schlussfolgerung, seien immer politisch und nicht nur ökonomisch konnotiert.

Unterdessen haben Ungleichheiten im Zuge der COVID-19-Pandemie – anders als bei früheren Gesundheitskrisen wie etwa der Pest – nicht abgenommen. Vielmehr träten bestehende Ungleichheiten wie unter einem Brennglas zu Tage. Aktuelle Auswertungen legten nahe, dass die Einkommenseinbußen von Menschen um so höher ausfallen, je schlechter ihre Einkommenssituation bereits vor der Pandemie gewesen ist. Hinzu komme, dass die Pandemie mit einem Rollback „traditioneller“ Rollenmuster einhergehe: Frauen hätten seit März 2020 stärker als Männer ihre Arbeitszeit reduziert, um die Kinderbetreuung gewährleisten zu können. Durch weniger Erwerbs- und mehr Care-Arbeit bei Frauen nehme das bestehende Delta bei den Altersrenten zwischen den Geschlechtern noch weiter zu, wurde argumentiert.

Herausforderungen der ökologischen Transformation: Die Suche nach Anreizen für eine Krisenprävention in der globalen Ökonomie wird überlagert von einer noch größeren Herausforderung – der globalen Klimakrise. Denn im vom Menschen geschaffenen Zeitalter – dem Anthropozän – ziehe die Natur in allen Belangen den Kürzeren. Die Folgen für Mensch und Natur seien umfassend – aktuell lebten allein eine Milliarde Menschen direkt am Meer, die insoweit von steigenden Meeresspiegeln unmittelbar betroffen wären. Am Beginn des Umsternens müsse aber

zunächst das Ausmaß der Probleme gesehen werden, anstatt diese zu verdrängen.

Die Menschheitsaufgabe dieser Generation bestehe darin, Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz profitabel zu gestalten. Dabei dürfe die Rolle der Kreislaufwirtschaft für die Klimastabilisierung nicht unterschätzt werden – sie sei ebenso bedeutsam wie die Energiewirtschaft. Kreislaufwirtschaft sei unverzichtbar, um weniger Energie bei der Primärenergie-Erzeugung zu benötigen, wurde erläutert. Doch Kreislaufwirtschaft habe in vielen Teilen der Wirtschaft noch gar nicht begonnen. Verwiesen wurde dazu auf Recyclingraten vieler – insbesondere seltener – Metalle, die oft nur ein Prozent beträgt. Erforderlich sei, das Design von Produkten so zu ändern, dass die Wiedergewinnung von Anfang an mitgedacht wird. Doch dafür müssten Preise „die ökologische Wahrheit sagen“. Preispolitik sei der vergessene Teil der Politik, weil sie unpopulär ist, wurde argumentiert. Stattdessen setze der Staat immer noch überwiegend auf – kleinteilige und oft mangelhaft implementierte – ordnungsrechtliche Interventionen.

Einen potenziell mächtigen Mechanismus, um die Präferenz-Entscheidungen von Unternehmen und privaten Akteuren insbesondere in den Industrieländern zu ändern, sei der sogenannte Budget-Ansatz. Dieser sei im Jahr 2009 vom Wissenschaftlichen Beirat für globale Umweltänderungen präsentiert worden. Er geht davon aus, dass weltweit alle Länder der Erde ein gleiches Anrecht auf Nutzung der Atmosphäre haben. Länder, die ihr Budget verbraucht haben, wären gehalten, entsprechende Lizenzen von anderen – insbesondere – Schwellenländern zu erwerben, die noch freie „Verschmutzungsrechte“ abgeben könnten. Ziel müsse es sein, aus jeder Kilowattstunde mehr Energieproduktivität herauszuholen. Ein Erhöhung um den Faktor 5 halten Wissenschaftler für möglich, wurde berichtet. Hohe Energiepreise seien dabei für sich genommen kein Bedrohungsszenario für eine Volkswirtschaft. Verwiesen wurde dazu auf das Beispiel Japan: Dort wurden in den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts die höchsten Energiepreise gemessen – und doch verzeichnete das Land in dieser Periode die weltweit stärkste Wirtschaftsentfaltung.

Ein weiterer Vorschlag zur ökologischen Bepreisung orientiere sich daran, Energie- und Rohstoffpreise jährlich in dem Maße zu erhöhen, wie die Energieeffizienz zugenommen hat. Dieses Ping-Pong-Verfahren der Verquickung von Preisen mit der Energieeffizienz sei der industriellen Revolution abgeschaut – nur sei es damals um die Steigerung der

Arbeitsproduktivität gegangen, hieß es zur Erläuterung. Diese ökonomischen Instrumente, so zeigten sich Teilnehmer überzeugt, könnten mächtige Hebel sein, um die Mindererschätzung der Bedürfnisse künftiger Generationen im Hinblick auf ökologische Nachhaltigkeit zu reduzieren.

Probleme eines Strategiewechsels im Gesundheitswesen:

Die Schwierigkeiten, komplexe Systeme wie das Gesundheitswesen in Deutschland „umzuprogrammieren“ im Hinblick auf von der Politik gesetzte Ziele, diskutierten die Teilnehmer des Frankfurter Forums an einem konkreten Reformvorschlag. Dieser nimmt seinen Ausgangspunkt bei der Beobachtung, dass Patienten, für deren Versorgung Gesundheitssysteme etabliert werden, nicht im Zentrum stehen, sondern nur ein Akteur unter vielen sind. Zwar sei die Patientenbeteiligung im SGB V verbrieft, diese werde aber nicht „gelebt“, wurde kritisiert.

Alle Versuche, das System durch Gesetze patientenfreundlicher zu machen, hätten bisher nur sehr begrenzte Wirkung gehabt. Nachdrücklich mache die Initiative „Was hab ich“ die Probleme deutlich: Bei diesem preisgekrönten Projekt übersetzen Medizinstudenten für Patienten Befunde aus der Arztsprache in allgemeinverständliche Sprache – eine Aufgabe, die das Gesundheitssystem eigentlich zwingend selbst leisten sollte. Hinzu komme, dass das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich bei den Ausgaben Platz 3 belegt, bei etlichen versorgungsrelevanten Outcomes dagegen nur Plätze im Mittelfeld erreicht.

Grund für dieses Missverhältnis, so die These, sei das Fehlen klarer Versorgungsziele. Weil Gesundheitsziele nie konsequent operationalisiert wurden, sei das System zu stark am Angebot der medizinischen Leistungserbringer ausgerichtet, nicht aber am Bedarf der Patienten. Als entscheidenden Reformschritt wird daher die Etablierung eines Bundesinstituts für Gesundheit angesehen. Dessen Aufgabe solle es sein, im Auftrag des Gesetzgebers Gesundheitsziele zu operationalisieren. Erst danach, so die Ansicht, sollten die Akteure der Selbstverwaltung ihre Expertise einbringen dürfen. Anstatt immer wieder zu versuchen, Dysfunktionalitäten des Versorgungssystems durch Gesetze zu korrigieren, sollten Regeln und Anreize von der „Spitze“ her definiert werden.

Diese Vorschläge wurden aus verschiedenen Perspektiven überwiegend skeptisch kommentiert. Die Daseinsvorsorge sei bei den Ländern verortet, so dass Vorstellungen, der Bund könne im Gesundheitswesen gleichsam „durchre-

gieren“, schwer mit der Verfassungsrealität vereinbar seien. Andere Teilnehmer monierten, dem Konzept fehle ein stimmiger ordnungsökonomischer Rahmen. Es sei nicht erkennbar, warum sich Stakeholder angesichts der Zielvorgaben durch ein neues Institut anders verhalten sollten, als sie es bisher getan haben. Instrumente der – ökonomischen – Steuerung seien in dem Konzept gar nicht angelegt. Stattdessen drohe mit dem Bundesamt für Gesundheit ein durch und durch staatliches, regulatives System, das private Kapitalgeber tendenziell vertreiben würde. Insoweit wurden am konkreten Beispiel die Probleme deutlich, die entstehen müssen, wenn in ein komplexes System interveniert wird, die ökonomischen Handlungsanreize aber nicht neu justiert werden.

Die Debatten des Frankfurter Forums zur Finanz-, Klima- und Gesundheitspolitik zeigten insofern beispielhaft das Ausmaß der Generationen-Aufgabe einer ökologischen

Transformation. Diese werde nur gelingen können, wenn sie zugleich sozial ausgerichtet ist, zeigten sich Teilnehmer abschließend überzeugt. Dabei gehört es zu einer der großen Herausforderungen, wie Nachhaltigkeit so politisch kommuniziert werden kann, dass sie Akzeptanz in Demokratien findet. Das Präventionsdilemma, wonach (wirtschaftliche) Belastungen heute entstehen, um (ökologische) Entlastungseffekte in der Zukunft zu ermöglichen, lasse sich alleine durch Einsicht und Aufklärung nicht auflösen.

Die noch nicht abschließend formulierte „Erzählung von einer besseren Welt“ müsse insbesondere auf ökonomische Instrumente setzen, um ihre Ziele zu erreichen. Das Frankfurter Forum wird bei seiner Herbsttagung 2021 daher erneut gesundheitspolitische Fragestellungen in Verknüpfung mit gesellschaftspolitischen Herausforderungen diskutieren.

Organisations- und Programmkuratorium des Frankfurter Forums e. V.

Philosophie / Theologie:	Prof. Dr. theol. Josef Schuster SJ, Fachbereich Moraltheologie und Ethik, Theologisch-Philosophische Hochschule St. Georgen, Frankfurt
Kassenärztliche Vereinigungen:	Dr. med. Jürgen Bausch, Ehrenvorsitzender KV Hessen, Ehrenvorsitzender Frankfurter Forum e. V., Frankfurt Dr. med. Margita Bert, Ehrenvorsitzende KV Hessen, Frankfurt
GKV-Spitzenverband:	Michael Weller, Leiter Stabsbereich Politik, Berlin
Krankenkassen:	Eva Walzik, DAK-Gesundheit – Unternehmen Leben, Leiterin Berliner Büro, Berlin
Krankenhaus:	Prof. Dr. med. Ulrich Finke, ehem. Direktor und Chefarzt St. Katharinen-Krankenhaus, Frankfurt Leiter des Arbeitskreises Medizin und Ethik Rhein-Main des Bistums Limburg
Medizin:	Dr. med. Regina Klakow-Franck, stellv. Vorsitzende Frankfurter Forum e. V., stellvertretende Leiterin des Instituts für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen, Berlin
Klinische Pharmazie:	Prof. Dr. rer. nat. Eva Susanne Dietrich, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn
Patientenverband:	Dr. med. Thomas Sitte, Vorstandsvorsitzender Deutsche Palliativstiftung, Fulda
Politik:	Gudrun Schaich-Walch, Parlamentarische Staatssekretärin a. D., Ehrenvorsitzende Frankfurter Forum e. V., Frankfurt
Ökonomie / Gesundheitsökonomie:	Prof. Dr. rer. pol. Volker Ulrich, stellv. Vorsitzender Frankfurter Forum e. V., Lehrstuhl VWL III, insbesondere Finanzwissenschaft, Universität Bayreuth, Prof. Dr. h. c. Herbert Rebscher, Vorsitzender Frankfurter Forum e. V., IGV Research, Institut für Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung, Gyhum-Hesedorf
Gesundheitsmanagement:	Prof. Dr. rer. nat. Catharina Maulbecker-Armstrong, Technische Hochschule Mittelhessen, Fachbereich Gesundheit, Medizinisches Management, Versorgungsforschung Dr. med. Nick Schulze-Solce, Arzt und Apotheker, Bad Homburg
Kommunikation:	Wolfgang van den Bergh, Springer Medizin, Herausgeber ÄRZTE ZEITUNG, Neu-Isenburg
Projektmanagement:	Dietmar Preding, Geschäftsführer Frankfurter Forum e. V., Hanau
Forschende Pharmaindustrie:	Oliver Stahl, Director Corporate Affairs, Lilly Deutschland GmbH, Bad Homburg v. d. H

