

Bundesamt für Gesundheit
Abteilung Leistungen
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

Basel, 21. November 2018

Vernehmlassung: Anpassung des Vertriebsanteils nach Art. 38 der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Juni 2018 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Inneren die Vernehmlassung in obengenanntem Geschäft mit Frist bis 14. Dezember 2018 eröffnet. Demgemäss lassen wir Ihnen nachstehend fristgerecht unsere Stellungnahme zukommen.

Obwohl die Vereinigung der Gruppierungen unabhängiger Apotheken (VGUA) in rubrizierter Vernehmlassung nicht zu den Adressaten gehört, lassen wir Ihnen Namens unserer Organisation gestützt auf Artikel 4 des Vernehmlassungsgesetzes eine Stellungnahme zukommen. Im Lichte der Tatsache, dass der VGUA die Hälfte der selbstständigen, unabhängigen Apotheken vertritt (über 540 Apotheken), ist es gerechtfertigt, dass unsere Überlegungen Eingang in den Vernehmlassungsbericht finden.

1. Vorbemerkung 1: Widersprüchliches Verhalten von Bundesrat und Verwaltung

Im Auftrag des Bundesrates legte eine Expertengruppe am 24. August 2017 einen Bericht mit dem Titel «Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung» mit 38 Massnahmen vor.

Am 28. März 2018 beschloss der Bundesrat ein erstes Paket von Massnahmen, die im Herbst 2018 in die Vernehmlassung gehen sollten. Für den Arzneimittelbereich war darin nur die Massnahme 22 «Einführung eines Festbetragssystems / Referenzpreissystems» enthalten. Gleichzeitig wurde kommuniziert, dass im Jahr 2019 ein zweites Paket in die Vernehmlassung gehen wird. Am 14. September 2018 wurde dann die Vernehmlassung für das erste Massnahmenpaket gestartet.

GESCHÄFTSSTELLE: ST. JAKOBS-STRASSE 25, POSTFACH 135, CH-4010 BASEL / SCHWEIZ

PHONE 0041 61 421 35 55 – MOBILE 0041 79 415 33 37

MAIL: VGUA@BLUEWIN.CH – WEB: WWW.VGUA.CH WWW.AGPI.CH

Der Bericht der Expertengruppe vom 24. August 2017 enthält eine Massnahme 23 mit dem Titel «Anpassung der Vertriebsmargen». Begründet wird die Massnahme wie folgt: «Mit der Anpassung der Vertriebsmarge werden unerwünschte Anreize bei der Abgabe und dem Verkauf von Arzneimitteln vermindert. Damit soll der Anteil preisgünstiger Arzneien, insbesondere von Generika, erhöht werden. Mit der Überprüfung und Aktualisierung von gewissen Parametern, welche für die Berechnung des Vertriebsanteils zu berücksichtigen sind, soll zudem eine Kosteneinsparung im Umfang von mehreren Millionen Franken erzielt werden.»

Bereits im Frühjahr hat das Bundesamt für Gesundheit in Gesprächen mit den betroffenen Verbänden die Absicht bekundet, noch im Jahr 2018 eine Vorlage zur Veränderung des Vertriebsanteils in die Vernehmlassung zu schicken, was dann zur Einleitung des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens am 14. September 2018 geführt hat.

Hierzu ist zweierlei festzuhalten: Zum einen verstösst dieses Vorgehen gegen den Beschluss des Bundesrates da es sich bei der vorliegenden Revision um die Massnahme 23 des Expertenberichtes handeln soll, die explizit nicht für eine Vernehmlassung im Jahr 2018 vorgesehen war. Zum anderen – und das ist noch gravierender – führt der vorliegende Entwurf in beiden Varianten nicht zur Erreichung der Ziele, welche die Expertengruppe in ihrem Bericht formuliert hat.

2. Vorbemerkung 2: Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) fehlt

Dem Handbuch für Regulierungsfolgenabschätzung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Stand März 2013 ist zu entnehmen: «Bei der Durchführung einer Vernehmlassung sind die Resultate der RFA zu dieser Phase im erläuternden Bericht darzulegen.» Es existiert auch eine fünfseitige Checkliste des SECO betreffend Inhalt einer Regulierungsfolgenabschätzung.

Auf der Webseite des SECO ist zum Thema Regulierungsfolgenabschätzung folgender Satz zu finden: «Bei der Durchführung der Vernehmlassung sind die ersten Resultate der RFA im erläuternden Bericht darzulegen.»

<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>

Dem erläuternden Bericht zur Vorlage ist auf Seite 6 nur eine kurze Aussage von vier-einhalb Zeilen zu möglichen Einsparungen zu entnehmen. Es ist aber in keiner Art und Weise ersichtlich, wer diese Zahlen ermittelt hat und wie diese berechnet worden sind. Somit ist davon auszugehen, dass die vorliegende Revisionsvorlage ohne erste Resultate einer Regulierungsfolgenabschätzung in die Vernehmlassung geschickt worden ist. Es liegt sogar die Vermutung nahe, dass gar keine Regulierungsfolgenabschätzung in Auftrag gegeben worden ist. Dieses Vorgehen verstösst eindeutig gegen bestehende Regelungen und Weisungen. Dementsprechend ist eine adäquate Beurteilung der Vorlage im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gar nicht möglich.

Hinzu kommt, dass eine Regulierungsfolgenabschätzung klar ergeben hätte, dass diese Vorlage das von der Expertengruppe formulierte Ziel weder anstrebt noch erreicht.

GESCHÄFTSSTELLE: ST. JAKOBS-STRASSE 25, POSTFACH 135, CH-4010 BASEL / SCHWEIZ

PHONE 0041 61 421 35 55 – MOBILE 0041 79 415 33 37

MAIL: VGUA@BLUEWIN.CH – WEB: WWW.VGUA.CH WWW.AGPI.CH

Aufgrund der Nichterreicherung des gesetzten Ziels und des formellen Mangels einer fehlenden Regulierungsfolgenabschätzung hätte diese Vorlage gar nicht in die Vernehmlassung gehen dürfen und muss vom zuständigen Departement von Amtes wegen zur Überarbeitung zurückgenommen werden.

Allein schon aufgrund der Nichterreicherung des im Expertenbericht gesetzten Ziels und des formellen Mangels einer nicht durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung lehnen wir deshalb die Vorlage ab.

3. Der Vertriebskanal hat bereits zwei Mal in erheblichem Umfang zu Einsparungen beigetragen

Im Rahmen der ersten Überprüfung der Aufnahmebedingungen alle drei Jahre von 2012 bis 2014 hat die Apothekerschaft gemäss präzisen Berechnungen des Schweizerischen Apothekerverbandes pharmaSuisse aufgrund von Veränderungen beim packungsbezogenen Fixzuschlag CHF 24 Mio. und aufgrund der Ertragsminderung beim prozentualen Zuschlag auf den Exfactorypreis CHF 26 Mio. an Erträgen verloren, seit 2015 total also permanent CHF 50 Mio., die fortgeschrieben werden müssen.

In der nun laufenden zweiten Überprüfung der Aufnahmebedingungen alle drei Jahre für die Jahre 2018 bis 2020 und den Medikamentenpreissenkungen unter Einbezug von Auslandpreisvergleich und therapeutischem Quervergleich zeichnen sich schon im ersten Jahr (2018) Einbussen im Vertriebsbereich von über CHF 40 Millionen ab.

Anstelle der vom Bundesamt für Gesundheit ursprünglich angekündigten Gesamteinsparungen durch das erste Drittel der Überprüfung von CHF 60 Mio. ergeben sich gemäss vorliegenden Zahlen (Mitteilung BAG vom 2. November 2018) CHF 225 Mio.

Dies führt nochmals zu einer erheblichen Kürzung der Einkünfte im Apothekenkanal von über CHF 20 Mio., was CHF 1'000.- Minderertrag pro Apotheke und Monat bedeutet. Diese Tendenz wird sich im zweiten und dritten Jahr der Überprüfung fortsetzen und die drei kumulierten Jahre werden fortgeschrieben. Alleine schon die Effekte in den Jahren 2018 bis 2020 werden mehr als das Doppelte an Einsparungen ergeben als nach Schätzungen des BAG mittels vorliegendem Entwurf zum Vertriebsanteil.

Im Lichte dieser Zahlen steht fest, dass die Apothekerschaft und die anderen Grundversorger in den vergangenen Jahren mit erheblichen Umsatzeinbussen zu Einsparungen im schweizerischen Gesundheitswesen beigetragen haben und durch die laufenden Preissenkungen in Zukunft noch deutlich mehr beitragen werden. Weitere Einsparungen sind unter diesem Aspekt nicht mehr zu rechtfertigen, zumal sie zur existentiellen Gefährdung einer beträchtlichen Anzahl an selbständigen Apotheken führen würden.

Dem Bericht RoKA (rollende Kostenstudie in der Apotheke) 2017 ist folgende Aussage zu entnehmen: „**Die Apotheken befinden sich weiterhin in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld. Rund 19% der Apotheken sind in ihrer Existenz bedroht und erwirtschafteten einen EBITDA unter 50 TCHF.**“

4. Verstoss gegen die Strategie des Bundesrates

In seinem Bericht „Positionierung der Apotheken in der Grundversorgung“ vom 12. Oktober 2016 hat sich der Bundesrat in Erfüllung des Postulats Humbel (12.3864) vom 27. September 2012 klar für eine Stärkung der Apothekerschaft in der Grundversorgung ausgesprochen.

GESCHÄFTSSTELLE: ST. JAKOBS-STRASSE 25, POSTFACH 135, CH-4010 BASEL / SCHWEIZ

PHONE 0041 61 421 35 55 – MOBILE 0041 79 415 33 37

MAIL: VGUA@BLUEWIN.CH – WEB: WWW.VGUA.CH WWW.AGPLI.CH

Auf der Webseite des Bundesamtes für Gesundheit lassen sich zahlreiche weitere Dokumente und Studien finden, welche diese Zielsetzung bestätigen:

<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitspolitik/koordinierte-versorgung/verstaerkung-bestehender-aktivitaeten-koordinierte-versorgung/rolle-der-apotheken-in-der-grundversorgung-postulat-humbel-koordinierte-versorgung.html>

Durch die permanente Senkung der Einkünfte der Apotheken gefährdet der Bund einen erheblichen Anteil der Apotheken in der Schweiz existentiell, wie der RoKA-Studie zu entnehmen ist (hierzu vorstehend sub Ziffer 3.). Diesen Sparmassnahmen werden nicht die zahlreichen, mit hoher Dichte vorhandenen Apotheken in Stadtzentren und Ballungsräumen zum Opfer fallen, sondern vor allem die für eine flächendeckende Grundversorgung wichtigen Apotheken in Aussenquartieren und auf dem Land, welche beinahe ausnahmslos von selbständigen Apothekerinnen und Apothekern geführt werden.

Somit tragen die zuständigen Stellen beim Bund durch die laufenden Eingriffe in die Einkünfte der Apothekerschaft zum Verschwinden zahlreicher Apotheken bei und verstossen damit gegen die erklärte Strategie des Bundesrates.

5. Kürzungen sind KVG-widrig

Gemäss Artikel 43 Absatz 4 KVG ist bei der Festlegung von Tarifen und Preisen auf eine betriebswirtschaftliche Bemessung und eine sachgerechte Struktur der Tarife zu achten. Die mittels der vorliegenden Reform beabsichtigten Einsparungen sind in keiner Art und Weise daraufhin überprüft worden, ob sie vor diesem Grundsatz standhalten. Dies ist als klarer Gesetzesverstoss zu qualifizieren.

Ferner hält Art. 43 Abs. 6 KVG fest, dass Behörden auf eine qualitativ hochstehende und zweckmässige gesundheitliche Versorgung zu möglichst günstigen Kosten achten müssen. Damit ist klar, dass der Aspekt der Einsparung von Kosten nicht alleinige Triebfeder von Revisionen sein kann. Im Bericht zum vorliegenden Entwurf wird aber mit keinem Wort dargelegt, welchen Einfluss dieser auf die Qualität und Zweckmässigkeit der Leistungserbringung in Apotheken hat. Auch dieses Versäumnis verstösst gegen zwingendes Gesetzesrecht.

6. Versorgungssicherheit gefährdet

Wie vorstehend sub Ziffer 3. dargelegt, wird die laufende Absenkung der Einkünfte der Apothekerschaft durch Einsparungen das heute flächendeckende Netz an Apotheken in unserem Land zum Kollabieren bringen. Und wie bereits ausgeführt werden nicht die zahlreichen, umsatzstarken Apotheken in Stadtzentren und Ballungsräumen verschwinden, sondern die kleinen, unternehmergeführten Apotheken in Quartieren und auf dem Land.

Und wie unter Ziffer 5. ausgeführt, sind die Auswirkungen der hier geplanten, zusätzlichen Massnahmen auf Qualität und Zweckmässigkeit der Grundversorgung in keinsten Art und Weise überprüft worden.

Die Vernachlässigung dieser beiden Aspekte wird zu einer erheblichen Verschlechterung der medizinischen Grundversorgung in unserem Land führen. Die Zahlen der jährlichen RoKA-Studien belegen dies.

GESCHÄFTSSTELLE: ST. JAKOBS-STRASSE 25, POSTFACH 135, CH-4010 BASEL / SCHWEIZ

PHONE 0041 61 421 35 55 – MOBILE 0041 79 415 33 37

MAIL: VGUA@BLUEWIN.CH – WEB: WWW.VGUA.CH WWW.AGPLI.CH

7. Es gäbe gute Lösungsansätze für sinnvolle Einsparungen

Bedauerlich ist die sich abzeichnende, weiterführende Fehlentwicklung umso mehr, als Vorschläge für Systemverbesserungen und Sparmassnahmen im Medikamentenbereich auf dem Tisch liegen. Die Umsetzung dieser Vorschläge würde keinen der Negativeffekte des vorliegenden Revisionsentwurfes mit sich bringen:

- In der Schweiz werden pro Jahr Medikamente im Wert von ca. CHF 800 Mio. weggeworfen. Ein Grossteil dieses Betrages ist auf mangelnde Therapietreue respektive Therapieabbrüche zurückzuführen. Die dadurch entstehenden, zusätzlichen Therapiekosten kommen dazu. Diesem Problem muss durch Verbesserung der Compliance (Therapieüberwachung und –begleitung) in enger Zusammenarbeit zwischen Ärzteschaft, Apothekerschaft, Industrie und Versicherern entgegengewirkt werden. Zurückhaltend gerechnet könnten Massnahmen zur Verbesserung der Therapietreue mindestens CHF 100 Mio. ausserhalb des Arzneimittelbereiches einsparen und gleichzeitig die durch Medikamentenverschwendung entstehenden Kosten um CHF 100 Mio. reduzieren. Die VGUA signalisiert Namens ihrer Mitglieder explizit die Bereitschaft, im Rahmen eines Programms zur Verbesserung der Compliance eine aktive Rolle zu übernehmen.
- Es müssen Anreize zur Erhöhung des Generikaanteils geschaffen werden. Der Schweizer Arzneimittelmarkt weist eine der tiefsten Generikadurchdringungen in Europa auf, womit ein erhebliches Sparpotential nicht genutzt wird. Eine Anhebung des Generikaanteils auf das europäische Niveau - auch aufgrund richtig gesetzter Anreize bei %- und Fixmarge im Vertriebsanteil - würde zu jährlich wiederkehrenden Einsparungen von rund CHF 100 bis 200 Mio. führen.
- Heute ist der Marktzugang für Biosimilars durch Fehlanreize im Zulassungsverfahren OKP (Spezialitätenliste) massiv erschwert. Eine Anpassung der Zulassungsregelung würde zu raschen Markteintritten mehrerer Biosimilars führen. Vorsichtige Schätzungen gehen von einem jährlich wiederkehrenden Sparpotential von CHF 50 – 100 Mio. aus.

8. Revision der Vertriebsabteilung JA – existentielle Gefährdung von Apotheken NEIN

Die VGUA befürwortet eine verbesserte Ausgestaltung des Vertriebsanteils und damit verbunden die Eliminierung von Fehlanreizen im Abgeltungssystem der Apothekerschaft.

Diesem Erfordernis wird der vorliegende Entwurf aber nicht im Geringsten gerecht, vielmehr würden die bereits bestehenden Probleme aggraviert.

Deshalb lehnt die VGUA den vorliegenden Entwurf in beiden Varianten entschieden ab.

Die Revisionsvorlage ist durch das zuständige Departement zurückzunehmen und im Sinne der vorstehenden Ausführungen zu überarbeiten. Ziel muss dabei die sinnvolle Neugestaltung des Vertriebsanteils und die Eliminierung von Fehlanreizen respektive die Schaffung der richtigen Anreize sein. Dabei sind die Zielsetzungen gemäss Expertenbericht in Bezug auf die Erhöhung des Generikaanteils zu berücksichtigen. Es kann bei Reformen nicht bloss darum gehen, Geld für Einsparungen zusammenzusuchen ohne die Effekte im System zu berücksichtigen und Fehlanreize zu korrigieren.

GESCHÄFTSSTELLE: ST. JAKOBS-STRASSE 25, POSTFACH 135, CH-4010 BASEL / SCHWEIZ

PHONE 0041 61 421 35 55 – MOBILE 0041 79 415 33 37

MAIL: VGUA@BLUEWIN.CH – WEB: WWW.VGUA.CH WWW.AGPI.CH

Derart kurzfristige Massnahmen würden äusserst nachteilige Folgen für die Gesundheitsversorgung haben. Diese sind allerdings zum jetzigen Zeitpunkt kaum definierbar, da eine Regulierungsfolgenabschätzung fehlt.

Für die wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Mit freundlichen Grüssen

Vereinigung der Gruppierungen unabhängiger Apotheken (VGUA)



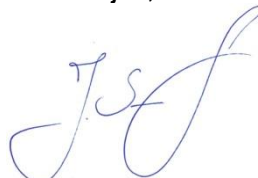
Directcare AG
Laurent Vianin, Direktor



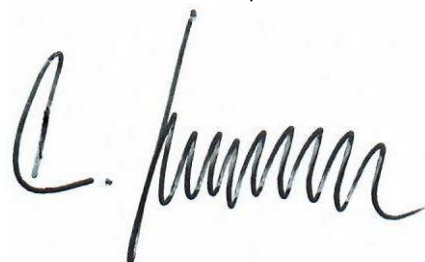
Fortis Concept AG
Thomas Fejer, Verwaltungsratspräsident



PharmaRomandie
Frédéric Schaller, Präsident



Pharmapower
Jürg Sempf



Rotpunkt-Pharma AG
Michael Spycher, Verwaltungsrat



TopPharm Genossenschaft
Stefan Wild

Im September 2015 ist die Vereinigung der Gruppierungen unabhängiger Apotheken (VGUA) gegründet worden, der inzwischen rund 540 Apotheken angehören. Mitglieder sind die Direct Care AG, die Fortis Concept AG, PharmaRomandie, Pharmapower, Rotpunkt Apotheken sowie die TopPharm Genossenschaft. Weitere Mitglieder sind IFAK und die PharmaFocus AG.

Die VGUA setzt sich für die unternehmerischen Aspekte der unabhängigen Apothekerschaft und deren wirtschaftliche Zukunft, Ausrichtung und Förderung als wichtiger Partner und Akteur in der Gesundheitsversorgung ein.

Seit 17. November 2015 ist die VGUA Kollektivmitglied beim Schweizerischen Apothekerverband pharmaSuisse und seit April 2016 Kooperationspartner der Swiss Young Pharmacists Group.

GESCHÄFTSSTELLE: ST. JAKOBS-STRASSE 25, POSTFACH 135, CH-4010 BASEL / SCHWEIZ

PHONE 0041 61 421 35 55 – MOBILE 0041 79 415 33 37

MAIL: VGUA@BLUEWIN.CH – WEB: WWW.VGUA.CH WWW.AGPI.CH