

Bundesamt für Gesundheit
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

gever@bag.admin.ch
CCVS@bag.admin.ch

Basel, 26. September 2025

Vernehmlassung: Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) die Vernehmlassung in obengenanntem Geschäft mit Frist bis 10. Oktober 2025 eröffnet. Demgemäss lassen wir Ihnen nachstehend fristgerecht unsere Stellungnahme zukommen.

Direkter Gegenvorschlag begrüssenswert, aber mit Verbesserungspotential

Es ist zu begrüssen, dass der Bundesrat einen direkten Gegenvorschlag auf Verfassungsebene vorlegen will und damit der Wichtigkeit des Themas und dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten Rechnung trägt.

Es fehlen darin aber einige wichtige Punkte und es bedarf bereits jetzt einer Konkretisierung betreffend Umsetzung. Dies muss in der Botschaft ans Parlament klar, eindeutig und in der notwendigen Ausführlichkeit zum Ausdruck gebracht werden. Nur so entstehen verlässliche Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit, was die Grundlage für eine intakte Heilmittelversorgung darstellt.

Hohe Bedeutung der Botschaft ans Parlament

Der Bundesrat strebt offenbar mit der Formulierung des direkten Gegenvorschlages möglichst weitgehenden Handlungsspielraum in der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels statt Konkretisierung und Verfassungsbindung an. Auch deshalb weicht der Verfassungstext wohl stark vom Initiativtext ab.

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

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

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

Der erläuternde Bericht nimmt aber nur einige Anliegen der Initiative auf, ist unvollständig und erläutert den direkten Gegenvorschlag nur rudimentär, unbestimmte Rechtsbegriffe werden nicht oder ungenügend konkretisiert, zur Umsetzung wird praktisch nichts gesagt.

Es darf keinesfalls zu einer zu offenen Formulierung der Verfassungsbestimmung und Rechtsunsicherheit kommen, weil damit kaum Guidelines für den Gesetzgebungsprozess, also die Umsetzung bestehen. Bei einem so kurzen und unvollständig formulierten Verfassungstext muss ein Teil der Inhalte zwingend, detailliert und klar in der Botschaft platziert werden, der hier sehr hohe Bedeutung zukommen wird.

Die Botschaft muss deshalb signifikant aussagekräftiger und konkreter als der erläuternde Bericht werden, da sie als Bestandteil der Materialien eine äusserst wichtige Auslegungshilfe für die Umsetzung des Verfassungstextes sein wird und Unklarheiten / Missverständnisse im parlamentarischen Prozess und bei der späteren Auslegung des Verfassungstextes verhindern muss. So müssen dort beispielsweise alle offenen Formulierungen respektive unbestimmte Rechtsbegriffe klar und im Detail definiert werden.

Anpassungen am Verfassungstext des direkten Gegenvorschlages sind zwingend notwendig

Folgende Punkte sind im Text des direkten Gegenvorschlages nicht genügend oder falsch erfasst und müssen im Verfassungstext korrigiert und zusätzlich in der Botschaft konkretisiert werden:

- (1) Die Schaffung einer eindeutigen Bundeskompetenz wird durch die Formulierung nicht genügend zum Ausdruck gebracht, dies muss klarer formuliert werden.
- (2) Die Stärkung von Innovation, Forschung und Entwicklung in der Schweiz sind als wichtiges Element der Versorgungssicherheit nicht genügend erfasst und die Produktion von kritischen Heilmitteln in der Schweiz und in zuverlässigen Lieferstaaten fehlt. Diese Elemente sind aber von grosser Bedeutung, um einerseits die Eigenversorgung der Schweiz zu stärken und andererseits eine möglichst bedeutende Rolle im internationalen Kontext zu haben.
- (3) Eine direkte Bundeskompetenz zur Produktion wird zurückgewiesen und muss gestrichen werden. In Frage kommt nur eine subsidiäre Kompetenz in Notlagen, wie im Initiativtext formuliert. Unter „Notlagen“ sind dabei Situationen zu verstehen, in denen die private Industrie nicht in der Lage ist, zu produzieren und / oder zu liefern oder es zu Lieferstopps aus anderen Ländern kommt. Dies muss anhand transparenter Abklärungen und gestützt auf klare Kriterien ermittelt werden.

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

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

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

Wir beantragen deshalb folgende Anpassungen am Verfassungstext des direkten Gegenvorschlages:

Art. 117c Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern

¹ Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherstellung der Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern **für Mensch und Tier** ein.

² Der Bund überwacht die Versorgung mit solchen Gütern.

³ **Er schafft günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Herstellung sowie den Zugang zu solchen Gütern.** ~~Er kann, soweit erforderlich, Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit solchen Gütern treffen.~~ Er kann insbesondere die Versorgung mit solchen Gütern mit wirtschaftlichen Anreizen fördern und **diese** ~~solche Güter~~ beschaffen, ~~herstellen~~ oder herstellen lassen **oder in Notlagen selbst herstellen, wenn die Wirtschaft die Versorgung nicht erbringen kann.**

⁴ Er setzt sich im Rahmen der aussenpolitischen Beziehungen für die Sicherstellung der Versorgung mit solchen Gütern ein.

Grundsätzliche Ausführungen im Rahmen der Botschaft

Folgende Punkte sind grundsätzlich zu beachten und in der Botschaft an das Parlament in genügender Ausführlichkeit zu behandeln:

- (1) Die Artikel 64 (Forschung), 94 (Grundsätze der Wirtschaftsordnung) und 102 (Landesversorgung) der Bundesverfassung müssen beachtet, erwähnt und in Bezug zum neuen Verfassungsartikel erläutert werden. Sie haben wichtigen Einfluss auf die Auslegung des künftigen Verfassungstextes.
- (2) Es bedarf klarer Ausführungen zur Tatsache, dass die Erhöhung der Versorgungssicherheit eine kostendämpfende Wirkung hat. Hierzu existiert bereits Evidenz.
- (3) Es braucht in der Umsetzung des Initiativtextes substanzielle, weitgehende Reformen und konkrete Massnahmen, nicht bloss eine Inventarisierung laufender Revisionen.

Zwingender Inhalt der Botschaft an das Parlament

Folgende Punkte sind nicht genügend oder falsch erfasst und müssen prominent in der Botschaft behandelt werden:

- (1) Medizinische Innovation, Forschung und Entwicklung müssen gezielter gefördert werden, vor allem durch Public Private Partnerships zwischen Universitäten, Hochschulen und Unternehmen.
- (2) Die Distribution der wichtigen medizinischen Güter muss vollständig erfasst werden, also vom Vertrieb bis zur Abgabe an Patientinnen / Patienten.

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

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

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

- (3) Es braucht eine klare Definition, was versorgungsnotwendig ist. Dabei gilt es zu beachten, dass diese nicht zu eng gefasst ist. Insbesondere sollten Heilmittel der Grundversorgung explizit berücksichtigt werden, da sie eine zentrale Rolle für die Versorgungssicherheit spielen.
- (4) Begriffe wie «wichtige medizinische Güter», «beschaffen» und «herstellen» und „Notlagen“ sind zu definieren. Dabei ist auch klarzustellen, dass es nicht nur um Arzneimittel geht, sondern um Heilmittel, beispielsweise auch um Diagnostika und Medizinprodukte.
- (5) Es braucht liefersichere Produktionsstätten in der Schweiz und in zuverlässigen Lieferstaaten, insbesondere im europäischen Ausland sowie eine Liste kritischer Heilmittel, die in der Schweiz produziert oder im Ausland mit bindenden Verträgen beschafft werden können.
- (6) Möglichst viele Arzneimittel müssen eine Zulassung in der Schweiz haben. Anbietervielfalt schafft Rechts- und Versorgungssicherheit für deren Anwender, verhindert Ineffizienz und erhöht die Transparenz. Ohne eine Zulassung fällt auch das Monitoring für diese Arzneimittel weg, weil es keinerlei Meldeverpflichtung gibt. Auch Pflichtlager sind so nicht möglich. Deshalb sollten die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass die Zulassung und Vergütung von Arzneimitteln in der Schweiz attraktiver werden.
- (7) Die Schweiz muss sich im internationalen Kontext viel stärker positionieren und vernetzen, um Aktivitäten mit anderen Staaten zu initiieren oder zu koordinieren und Synergien zu schaffen. Dazu gehört der krisensichere Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt und zu den weltweit wichtigsten Exportmärkten.
- (8) Ein Monitoring der kritischen Heilmittel muss so gestaltet sein, dass Informationen für die zuständigen Akteure und die Wissenschaft (Versorgungsforschung) verfügbar sind.
- (9) Monitoring und Kosten für Pflichtlager bei privaten Akteuren müssen über einen Zuschlag auf den ex-factory-Preis solidarisch finanziert werden. Dieser Zuschlag sollte auf allen Arzneimitteln erhoben werden, sonst werden genau jene Arzneimittel zusätzlich belastet, deren Versorgungssituation ohnehin schon kritisch ist.
- (10) Die Herstellung in Apotheken und Drogerien muss als Kompetenz und alternative Produktionsmethode anerkannt werden. Dies beinhaltet die korrekte Tarifierung und die grundlegende Revision des ALT-Tarifes.
- (11) Das Problem der „Minimum Order Quantity“ (MOQ – Mindestbestellmengen) muss bei der Preisfestsetzung für versorgungsrelevante Arzneimittel berücksichtigt werden.

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

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

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

Regulierungsfolgenabschätzung zum direkten Gegenvorschlag verspätet

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) liegt bis heute nicht vor, obwohl sie von grosser Relevanz für die Beurteilung des direkten Gegenvorschlages ist.

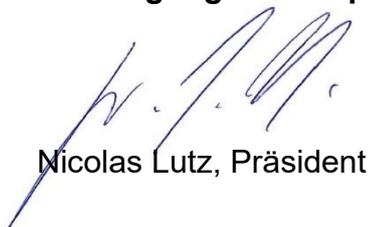
Es wird deshalb beantragt, die RFA rasch fertigzustellen und den Vernehmlassungsempfängern zur Stellungnahme zuzustellen.

Vom Inhalt her muss die Regulierungsfolgenabschätzung die Auswirkungen von Versorgungsengpässen vollumfänglich erfassen: Gefährdung der Patientensicherheit, allgemeine Mehrkosten durch Substitution (z.B. Anpassungen Therapien) und Mehrkosten durch Substitution mit teureren Medikamenten, Mehraufwand in den Apotheken und Arztpraxen mit Mehrkosten (zusätzliche Konsultationen in Arztpraxen, Herstellungen von Ersatzpräparaten in Apotheken etc.). Eine korrekte und umfassende Beurteilung würde die zwingende Notwendigkeit der Massnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit aufzeigen und eindeutig ergeben, dass die Erhöhung der Versorgungssicherheit Kosten einspart.

Zusammenfassend danken wir im Voraus bestens für die wohlwollende Prüfung unserer Anträge und bitten Sie um deren Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüssen

Vereinigung der Gruppierungen unabhängiger Apotheken (VGUA)



Nicolas Lutz, Präsident



Andreas Faller, Geschäftsführer

Der Vereinigung der Gruppierungen unabhängiger Apotheken (VGUA) sind 6 Gruppierungen mit rund 450 Apotheken angeschlossen.

Die VGUA setzt sich ein für die unternehmerischen Aspekte der selbständig geführten Apotheken und die wirtschaftliche Zukunft, Ausrichtung und Förderung der unabhängigen Apothekerschaft, als wichtiger Partner und Akteur in einem wettbewerblichen System mit Wahlfreiheit für Versicherte / Patienten, integrierter Versorgung und anerkannten Dienstleistungen.

Sie stellt die Vernetzung der bestehenden Gruppierungen der unabhängigen Apothekerschaft sicher und engagiert sich für eine innovative und marktorientierte Ausgestaltung der selbständig geführten Apotheken. Ferner unterstützt die VGUA den Erhalt und die Sicherstellung eines flächendeckenden Netzes an Apotheken in der Schweiz – auch ausserhalb von Ballungszentren und in Randregionen.

Mehr Informationen zur VGUA unter www.vgua.ch

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

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

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