

Sitzung vom 3. April 2002

572. Anfrage (Kostenfolgen des neuen Heilmittelgesetzes für die Kantonsapotheke und die Apotheke des Kantonsspitals Winterthur)

Kantonsrat Dr. Oskar Denzler, Winterthur, hat am 21. Januar 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Am 1. Januar 2002 ist das revidierte Heilmittelgesetz in Kraft getreten, welches die übertriebene Rabattierung beim Verkauf von Medikamenten gemäss Artikel 33 verbietet und strafrechtliche Verfolgung unter dem Titel «Korruption» ermöglicht. Grundsätzlich sind Rabatte, welche auf Medikamenten gewährt werden, den Patienten beziehungsweise in den Spitälern dem Steuerzahler weiterzugeben. Ziel des Gesetzes ist es, unangebrachte Vergütungen beim Verkauf von Medikamenten zu verhindern und vermehrte Transparenz zu schaffen. Wie kürzlich einem Artikel der «Sonntagszeitung» zu entnehmen war, haben die Pharmafirmen rasch reagiert und umgehend ihre den Krankenhäusern gewährten Rabatte gestrichen, was zu ansehnlichen Preiserhöhungen um bis zu 20 Prozent führen könnte. Sie interpretieren den entsprechenden Artikel des Heilmittelgesetzes als generelles Rabattverbot. Für die Pharmafirmen resultiert – als angenehme Nebenerscheinung – eine ansehnliche Margenerhöhung. Die absehbaren zusätzlichen Kosten, welche sowohl im stationären wie auch im ambulanten Bereich anfallen werden, dürften wohl kaum im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein. In der Schweiz sollen medikamentenbedingte Mehrkosten im Gesundheitswesen von 100 bis 150 Millionen Franken im Spitalbereich und von 60 bis 100 Millionen Franken bei den selbstdispensierenden Ärzten anfallen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Sind dem Regierungsrat entsprechende Kürzungen, welche das Sortiment der Kantonsapotheke sowie der Apotheke des KSW betreffen, bekannt, und werden diese von allen Firmen analog gehandhabt?
2. Ist die Regierung auch der Ansicht, dass Rabattierungen beim Medikamenteneinkauf künftig nicht mehr zulässig seien beziehungsweise dass diese strikte Auslegung des Heilmittelgesetzes durch die Pharmafirmen der Idee des Gesetzgebers wohl nicht entspricht?
3. Teilt die Regierung die Meinung, dass der entsprechende Artikel im neuen Heilmittelgesetz unklar und bezüglich der möglichen Auswirkungen zu wenig durchdacht ist?
4. Mit welchen negativen jährlichen Kostenfolgen ist auf Grund der aktuellen Situation für die Kantonsapotheke und die Apotheke des KSW zu rechnen?
5. Welche Massnahmen gedenkt die Regierung zu ergreifen, um den «Schaden» in Grenzen zu halten und künftige Mehrbelastungen des Spitalbudgets möglichst zu vermeiden?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Oskar Denzler, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Im Handel mit Medikamenten werden sehr grosse Umsätze erzielt. Entsprechend gross können die Gewinne der Hersteller, Vertriebsorganisationen und Abgeber sein. Unter dem bis Ende 2001 geltenden Heilmittelrecht haben sich vor dem Hintergrund der verlockenden Gewinnmöglichkeiten teilweise missbräuchliche Praktiken herausgebildet. Das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene neue Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über die Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz; SR 821.12) hat unter anderem die Zielsetzung, Transparenz in der Preisgestaltung herzustellen und Missbräuche zu Lasten der Patientinnen und Patienten bzw. der Krankenversicherer und Prämienzahler zu verhindern. Um dieser Zielsetzung gerecht werden, schreibt Art. 33 des Heilmittelgesetzes vor, dass Personen, die Arzneimittel verschreiben oder abgeben, und Organisationen, die solche Personen be-

schäftigen, für die Verschreibung oder die Abgabe eines Arzneimittels geldwerte Vorteile weder gewährt noch angeboten noch versprochen werden dürfen; ebenso wenig dürfen diese Personen ihrerseits für die Verschreibung oder die Abgabe von Arzneimitteln geldwerte Vorteile fordern oder annehmen. Zulässig sind lediglich geldwerte Vorteile von bescheidenem Wert, die für die medizinische oder pharmazeutische Praxis von Belang sind, sowie handelsübliche und betriebswirtschaftlich gerechtfertigte Rabatte, die sich direkt auf den Preis auswirken. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschrift werden von Amtes wegen mit Haft oder mit Busse bis zu 50000 Franken bestraft, bei Gewerbsmässigkeit erhöht sich der Strafraum auf maximal 6 Monate Gefängnis und Busse bis zu 100000 Franken.

Bereits im Vorfeld der Inkraftsetzung des neuen Heilmittelgesetzes entstand eine Kontroverse zwischen den verschiedenen Akteuren des Gesundheitswesens um die Tragweite von Art. 33 Heilmittelgesetz. Insbesondere war umstritten, was unter handelsüblichen und betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Rabatten mit direkter Auswirkung auf den Preis zu verstehen ist. Ausgangsbasis zum Verständnis der Kontroverse bildet Art. 67 der Verordnung über die Krankenversicherung (SR 832.102), der für die Preisbildung bei Medikamenten einen maximalen oberen Endverkaufspreis festsetzt, der sich seinerseits aus einem Fabrikabgabepreis (Herstellerpreis) und einem Vertriebsanteil zusammensetzt. Der Höchst-Endverkaufspreis wie auch der höchste Fabrikabgabepreis und damit indirekt auch der höchstmögliche Vertriebsanteil wird vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) festgesetzt. Während sich die Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie zumindest anfänglich auf den Standpunkt stellte, betriebswirtschaftlich gerechtfertigte Rabatte dürften lediglich auf dem Vertriebsanteil gewährt werden bzw. der Herstellerpreis dürfe nicht unterschritten werden, stellten sich die Kantone auf den Standpunkt, dass Rabattierungen in beiden Preissegmenten zulässig sind, solange nur die vom Heilmittelgesetz geforderten Bedingungen eingehalten werden, denen zufolge sich die Rabattierung direkt auf den Endpreis (d.h. zu Gunsten des Patienten bzw. der Prämienzahler) auszuwirken hat, und die Rabattierung weder direkt noch indirekt die medizinische Indikation und somit die Abgabe des Medikamentes beeinflussen darf. Die Kontroverse verlief deshalb besonders spannungsgeladen, weil mit dem Art. 33 Heilmittelgesetz auch strafrechtliche Konsequenzen verbunden sein können. Bei dieser Ausgangslage ersuchte die Gesundheitsdirektion mit Schreiben vom 17. September 2001 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), die strittigen Punkte noch vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu klären. Mit Schreiben vom 31. Oktober 2001 richtete die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz ein inhaltlich gleich lautendes Gesuch an das EDI. Dieses setzte darauf hin unter der Leitung des BSV eine Arbeitsgruppe «Rabatte und Boni» ein mit dem Auftrag, Transparenz im Zusammenhang mit Vergünstigungen in der Medikamentenabgabe zu schaffen sowie einen Verhaltenscodex für die den Medikamentenhandel betreibenden Kreise zu erlassen. Die Arbeitsgruppe hat in der Folge ihre Empfehlungen bzw. Richtlinien (bezeichnet als «Codes of conduct») auf spätestens Ende März 2002 in Aussicht gestellt. Für die Zwischenzeit hat das BSV erste Empfehlungen bzw. Klärungen abgegeben. Danach steht insbesondere bereits heute fest, dass für rechtlich zulässige geldwerte Vorteile von bescheidenem Wert in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts ein Richtwert von höchstens Fr. 300 für Sachleistungen pro Firma, Empfänger und Jahr massgebend ist. In der Zwischenzeit ist von kantonaler Seite weiter auch der eidgenössische Preisüberwacher um eine Stellungnahme ersucht worden. Mit Schreiben vom 17. Januar 2002 stellte die Preisüberwachung klar, dass die Aussage der chemischen Industrie, Preise unterhalb des Hersteller-Abgabepreises seien nicht mehr vertretbar, nicht hingenommen werden könne bzw. der Zielsetzung der Heilmittelgesetzgebung widerspreche. Die jahrelange Praxis im schweizerischen Medikamentenmarkt zeige fraglos auf, dass Preise, welche die vom BSV festgesetzten Höchst-Herstellerpreise unterschreiten, als handelsüblich zu betrachten seien, auch die entsprechende Verordnungsbestimmung bringe mit ihrer Definition von «Höchstpreisen» bereits klar zum Ausdruck, dass tiefere Preise möglich seien. Die Nichtweiterführung der eingespielten Rabattierung würde im Ergebnis auf eine ungerechtfertigte Erhöhung der bisherigen Nettopreise hinauslaufen. Nur jene Rabatte, die auf eine unzulässige Verschreibungs- und Abgabepaxis der Spitäler abzielten, seien mit der neuen Gesetzgebung nicht mehr

vereinbar. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Argumentation des Preisüberwachers an; die Rabattierungsvorschriften der Heilmittelgesetzgebung haben von der ratio legis her nicht die Aufgabe, ungerechtfertigte Preiserhöhungen durchzusetzen, sondern sollen vielmehr Rabattierungen ermöglichen, die den Patientinnen und Patienten bzw. Prämienzahlerinnen und -zahlern direkt zugute kommen.

Gegenüber der Kantonsapotheke, die über Standorte je am Universitätsspital und am Kantonsspital Winterthur verfügt, haben die traditionellen Lieferfirmen, von zwei Ausnahmen abgesehen, per 1. Januar 2002 zunächst sämtliche Rabatte entweder vollständig gestrichen oder aber auf Werte von unter 10% gekürzt. In zeitintensiven Verhandlungen hat es die Kantonsapotheke indessen erreicht, die Konditionen wieder zu verbessern. Diese lassen sich vereinfacht in fünf Kategorien einteilen (Stand Ende Februar 2002):

- Firmen, welche die bisherigen Rabatte beibehalten (vier Firmen)
- Firmen, die zum Teil Rabatte zwischen 10% und 20% gewähren (sieben Firmen)
- Firmen, welche die Ex-factory-Preise für Spitalprodukte gesenkt haben (vier Firmen)
- Firmen, die Rabatte bis zu 10% gewähren, dies in Relation zu den Gegenleistungen der Kantonsapotheke wie Lagerhaltung usw. (neun Firmen)
- Firmen, die keine Rabatte gewähren (rund zwölf Firmen)

Durch die Ankündigung der vollständigen oder teilweisen Streichung der Rabatte musste zunächst mit Mehrkosten von mindestens 3 Mio. Franken pro Jahr gerechnet werden. Die Vereinbarung von Sonderkonditionen hat es indessen bereits ermöglicht, dass derzeit lediglich noch mit Mehrkosten von rund 2 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen ist. Die meisten betroffenen Firmen haben inzwischen bereits auch zu erkennen gegeben, dass sie die vereinbarten Sonderkonditionen als provisorisch betrachten und bei einer Klärung der Rechtslage bereit sind, die Lieferkonditionen, allenfalls auch rückwirkend auf den 1. Januar 2002, analog der früheren Usancen je nach Entwicklung des Marktes wieder anzupassen. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass spätestens bei Bekanntwerden der Empfehlungen und Richtlinien des BSV diese zusätzlichen Rabattierungen wieder möglich werden und der Mehrpreis gegenüber früher um eine weitere Million Franken sinken wird. Eine vollumfängliche Rückkehr auf die früheren Verhältnisse wird indessen nicht möglich sein, weil die neue Gesetzgebung wie dargelegt auch grössere Mustersendungen bzw. grössere Bestellrabatte in Warenform nicht mehr zulässt. Die Grössenordnung der auf dieser Ebene eintretenden Mehrkosten lässt sich indessen schwer abschätzen, dürfte aber jedenfalls 1 Mio. Franken übersteigen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi