



Per Email an:

CCVS@bag.admin.ch
GEVER@bag.admin.ch

Bern, 08.10.2025

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Die Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» wurde im Oktober 2024 eingereicht. Inhaltlich fordert sie, dass seitens Bund Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Engpässe bei wichtigen Heilmitteln und medizinischen Gütern verhindert werden können. Die föderalen Strukturen der Schweiz stiessen bei der medizinischen Versorgung an ihre Grenzen, weshalb der Bund mehr Kompetenzen erhalten solle, um eine bestmögliche Versorgung zu garantieren. Dazu soll der Bund verschiedene Massnahmen treffen können, wie etwa die Förderung der Erforschung, Entwicklung und Herstellung von wichtigen Heilmitteln im Inland. Dies steigere die Attraktivität des Standorts Schweiz und fördere generell die Produktion im Inland. Weiter soll der Bund zuverlässige Lieferketten für wichtige Heilmittel (gemeinsam mit dem Ausland) sowie eine dezentrale Abgabe von Heilmitteln einschliesslich fachgerechter Beratung und Betreuung sicherstellen. Zudem fordert die Initiative eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung, Industrie und Leistungserbringern im Gesundheitswesen.

Der Bundesrat erachtet die Volksinitiative als zu wenig spezifisch auf die dringlichsten Versorgungsprobleme zugeschnitten. Auch würden die Kernanliegen des Initiativbegehrens nicht dort ansetzen, wo staatliches Handeln durch den Bund am notwendigsten und effektivsten sei. Der Bundesrat anerkennt jedoch die Notwendigkeit einer Ausweitung der Bundeskompetenzen im medizinischen Versorgungsbereich. Die Sicherstellung der Versorgungssicherheit obliegt Stand heute primär den Kantonen und der Privatwirtschaft. Die aktuelle Versorgungslage zeige, dass die Kantone und die Privatwirtschaft keine lückenlose Versorgung sicherstellen können. Deshalb



stellt der Bundesrat der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüber. Dieser nimmt das Anliegen der Gewährleistung der Versorgungssicherheit auf, fokussiert jedoch auf andere Teilbereiche. Namentlich sind das primär die medizinische Grundversorgung und Arzneimittel, die dafür vonnöten sind. Massnahmen wie etwa die Forschung und Entwicklung im Bereich innovativer und hochpreisiger Arzneimittel stehen nicht im Fokus, da diese Arzneimittel entweder gar nicht oder im Vergleich nur geringfügig von Versorgungsengpässen betroffen sind. In diesem Bereich würde der Bund gemäss Gegenvorschlag nur unterstützen, sofern auch tatsächlich notwendig. Der Bund soll jedoch wichtige medizinische Güter selbst beschaffen und selbst herstellen (oder direkt herstellen lassen) können.

SP Schweiz lehnt die Volksinitiative ab. Wir begrünnen jedoch den direkten Gegenvorschlag des Bundesrates: Dieser geht gezielt eine Lücke im heutigen Gesetzestext an und weist dem Bundesrat wichtige zusätzliche Kompetenzen zu. Die Volksinitiative hingegen fokussiert nicht auf zielführende Massnahmen, um die Versorgungslage im Gesundheitswesen sicherzustellen. So betrifft der Grossteil der bestehenden Versorgungsprobleme Arzneimittel und medizinische Güter im niedrigpreisigen, nicht patentgeschützten Segment, etwa auch Generika. Hier spielen Erforschung und Entwicklung eine untergeordnete Rolle, auch da dies oft aus finanzieller Sicht nicht attraktiv ist. Eine Förderung der hiesigen Forschung und Entwicklung, ohne vorgegebene Zielrichtung, würde nur die bestehenden Fehlläufe verstärken, nicht jedoch eine tatsächliche Verbesserung der Versorgungslage bewirken und dürfte dazu führen, dass eben nicht beispielsweise mehr Generika in der Schweiz erforscht und produziert werden, sondern solche Arzneimittel, die sich dann im hochpreisigen Segment verkaufen lassen.

Der Fokus auf die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern, die insbesondere der Grundversorgung dienen, ist das zentrale Element des direkten Gegenentwurfs des Bundesrats. Wir begrünnen, dass der Bund hierbei als oberste Aufsichtsbehörde über die Versorgungslage mit medizinischen Gütern gestärkt wird. **Allerdings verhoffen wir uns auch mit dem direkten Gegenentwurf des Bundesrats keine elementare Verbesserung der Versorgungslage im Arzneimittelbereich. Dies, weil zentrale Schaltstellen im sehr vage gehaltenen Text ausgeblendet werden.** Wir erlauben uns deshalb, nachfolgend wirkungsvolle Massnahmen zur Steigerung der Sicherheit im Bereich der Arzneimittelversorgung darzulegen und fordern den Bundesrat auf, diese Massnahmen in den direkten Gegenentwurf aufzunehmen. Konkret betreffen die zentralen Probleme bei der Arzneimittelversorgung die mangelnde Transparenz über den gesamten Prozess hinweg, die internationalen Lieferketten, sowie die starke Clusterung bei Herstellung und Produktion von Arzneimitteln auf einzelne Akteure.

Mangelnde Transparenz: Im hoch komplexen und internationalen Arzneimittelmarkt mangelt es vor allem an einem: an Transparenz. Es ist bekannt, dass sich die Arzneimittelproduktion sowie die komplette Lieferkette über den gesamten Planeten erstreckt. Es ist bekannt, dass gewisse Länder hie und da Versorgungsengpässe zu vermelden haben; ebenso ist bekannt, dass das System träge ist und die Produktion (wie auch Zulassung) von Arzneimitteln Zeit in Anspruch nimmt. Was jedoch nicht bekannt ist, und hier sehen wir die grösste Gefahr: Wer genau zu welchem Preis welches Arzneimittel liefert und in welchen Mengen lagert. Es ist in keinem zentralen Register erfasst, welche Leistungserbringenden wie viele Flaschen Hustensirup für Kinder lagern, respektive noch an Lager haben – auch ist unklar, welche Apotheke, welche Praxis oder welches Spital noch über wie viele Packungen Pantoprazol verfügt. Darüber können wir einzig mutmassen, indem die Bestände der Grossisten analysiert werden. Wenn in der Schweiz von einem Lieferengpass geredet wird, so ist damit in Realität gemeint, dass ein gewisses



Arzneimittel zu diesem Zeitpunkt beim Grossisten nicht – oder bald nicht mehr – lieferbar ist. Wir haben aber keine Übersicht dazu, wie viele Packungen vom entsprechenden Arzneimittel aktuell noch auf dem Markt im Umlauf sind. Genau dieser Mangel an Informationen führt jedoch auch dazu, dass unklar bleibt, in welchen Regionen ein Versorgungsmangel besteht; ebenso wird dadurch verhindert, dass vorausschauend geplant werden kann, wenn sich ein Versorgungsmangel abzeichnet. Eine zentrale Übersicht würde hier markante Verbesserungen bringen – und ohne eine solche zentrale Übersicht ist auch der Bund machtlos, wenn er neu gemäss direktem Gegenvorschlag einschreiten soll, wenn es zu einem Versorgungsengpass kommt. Wir schlagen deshalb vor, dass der direkte Gegenentwurf des Bundesrats um Transparenzbestimmungen ergänzt wird. Dazu soll die neue Heilmittelplattform, die vom Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung aktuell gerade im Aufbau ist, erweitert werden. Wir fordern, dass auf der Heilmittelplattform nicht nur Daten von Helvecura eingespeist werden, sondern, dass der gesamte Markt in der Schweiz über die Heilmittelplattform verfolgt wird. Zudem sollte auch geprüft werden, ob ein Anschluss an internationale Plattformen wie beispielsweise der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) möglich ist. Dies würde die Effizienz markant steigern. Denn nur eine vollständige Transparenz ermöglicht es schlussendlich auch, überhaupt erst zu wissen, welches Arzneimittel wo fehlt. Als zweckdienliche Massnahme schlagen wir zudem vor, dass nur Arzneimittel von jenen Produzenten über die Kassen abgerechnet werden können, welche die entsprechenden Daten der jeweiligen Lieferung (Umfang, Destinatäre, Preis) transparent machen. Verzichten die Produzenten darauf, diese Informationen preis zu geben, so muss geprüft werden, ob ihnen die entsprechende Zulassung entzogen wird. Ein allfälliges Kostendelta darf dann aber nicht zu Lasten der Versicherten gehen. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die Arzneimittelbeziehenden bei mangelnder Transparenz des Produzenten keine zusätzlichen Kosten übernehmen müssen, sondern, dass sie ein alternatives, wirkstoffgleiches Arzneimittel beziehen können, welches über die Kasse vergütet wird.

Internationale Interdependenzen: Eine weitere, grosse Problematik wird im direkten Gegenentwurf ebenfalls ausgeblendet. Die Lieferketten sind global – da hat die Schweiz als einzelnes (und kleines) Land nur limitiert Einfluss. Es wäre sinnvoll, strategisch wichtige Arzneimittel und insbesondere Wirkstoffe für die Grundversorgung in Europa zu produzieren. Die Abhängigkeit von Indien und China ist heute viel zu gross – zu viele Wirkstoffe werden nur in diesen beiden Ländern produziert. Bei Generika sind es gar rund 80-90 Prozent der Wirkstoffe, was eine enorme Abhängigkeit vom asiatischen Markt schafft. Aus medizinischer Versorgungssicherheits-Perspektive ist es erstrebenswert, dass wir diese starke internationale Abhängigkeit reduzieren. Auch wenn damit die Versorgungsproblematik nicht gelöst, sondern lediglich entschärft wird. Es ist unrealistisch, sämtliche Arzneimittel in Europa herstellen zu wollen – dafür gibt es schlicht zu viele. Mit einer zunehmenden Anzahl Herstellern wird zwar eine gewisse Diversifizierung im Produktionsprozess erzielt, eine weitere Hürde kommt aber hinzu: jeder Wirkstoff eines jeden Herstellers wird in der Schweiz zuerst von swissmedic geprüft, bevor es zu einer Zulassung kommen kann. Ist also beispielsweise ein Wirkstoff von einem Produzenten nicht mehr lieferbar, so kann nicht kurzfristig auf einen anderen Produzenten gewechselt werden (auch wenn es einen solchen geben würde), da dieser dann zuerst erneut von Swissmedic geprüft werden muss. Dies ist aus Sicherheitsgründen für die Patient:innen, insbesondere bei neuen Präparaten, ein absolut erstrebenswertes Vorgehen. Es zeigt aber auch auf, wie wichtig eine vorausschauende Planung im Arzneimittelbereich ist. Es gibt in Europa bereits verschiedene politische Initiativen und Strategien zur Stärkung der Resilienz und Unabhängigkeit der europäischen Pharmaindustrie. Wir schlagen deshalb vor, dass sich die Schweiz einerseits bei europäischen Initiativen engagiert, um



die Produktion von strategisch wichtigen Arzneimitteln nach Europa zu verlagern. Zusätzlich soll der Bundesrat eine engere Zusammenarbeit mit der EMA prüfen. Hier könnten Prozesse zweifelsohne verschlankt sowie beschleunigt werden, indem etwa im Generika- und Biosimilar-Bereich – betreffend die Arzneimittel also, die bereits seit Jahren auf dem Markt sind und sowohl verschrieben wie auch bezogen werden – eine Zulassung über die EMA auch direkt für die Schweiz gilt.

Eine Handvoll Akteure beherrscht den Markt: Ein weiteres, grosses Risiko der medizinischen Versorgungssicherheit dreht sich um die Anzahl aktiver Akteur:innen in diesem Bereich. Denn sowohl die Produktionsstandorte wie auch damit einhergehend die Auswahl an Wirkstofflieferanten ist stark begrenzt. Für viele Wirkstoffe gibt es heute weltweit nur noch zwei bis fünf Hersteller – zahlreiche Pharmafirmen produzieren ihre Arzneimittel weltweit in einer einzigen Produktionsstätte. Selbstredend befinden sich diese Fabriken nicht in der Schweiz, sondern sind, wie weiter oben ausgeführt, oft in China oder Indien stationiert. Dies verdeutlicht umso mehr, wie wichtig eine internationale Zusammenarbeit beim global dicht verwobenen Netz der Gesundheitsversorgung ist. Nebst einer guten internationalen Koordination müssen wir aber unbedingt auch die Lieferketten diversifizieren: Die Monopolstellungen von einzelnen Akteuren bergen nicht nur ein grosses Klumpenrisiko, sondern wären auch in zig anderen Branchen schlicht nicht zulässig. Dies reicht von der stark begrenzten Anzahl Wirkstoffherstellern über die monopolisierten Lieferketten – das Risiko der Kartellbildung ist imminent. Ein diversifizierter Prozess würde hier den Einfluss von einzelnen Akteuren schwächen und würde die Auswirkungen eines einzelnen lokalen Ereignis auf die gesamte, weltweite Lieferkette, drastisch reduzieren. Die Schweiz soll sich deshalb daran beteiligen, dass der Markt diversifiziert wird und dass es klarere Regeln für eben diesen Markt gibt, die dann auch eingehalten werden müssen. Der intransparente Arzneimittelmarkt führt zudem zu undurchsichtigen Preismodellen – hier ist eine Regulierung zwingend notwendig. Schon rein von der kleinen Marktgrösse der Schweiz her ist es matchentscheidend, dass die Schweiz an international koordinierten Lösungsansätzen aktiv mitwirken kann sowie auch miteinbezogen wird. Eine Diversifizierung des Marktes sowie eine engere, internationale Zusammenarbeit, könnten einen grossen Beitrag zur medizinischen Versorgungssicherheit leisten.

Zusätzlich zu den in den obigen Abschnitten vorgeschlagenen Massnahmen soll ein Bonus-Malus-System jene Lieferanten begünstigen, die in der Schweiz vorausschauend und auf die Versorgungssicherheit fokussiert planen. Denn die Anreize, ein Arzneimittel auf Vorrat zu produzieren und zu lagern, sind heute zu klein; hier könnte bereits ein geringer finanzieller Anreiz ausreichend sein, damit ein Hersteller seine minimale Lagermenge erhöht. Die Verfügbarkeit von Arzneimitteln soll belohnt werden, dies in Relation zu deren medizinischer Nachfrage nicht ökonomischen Kalküls. Auch fordern wir, dass die Pflichtlagerhaltung von Helvecura erweitert wird. Es wäre sinnvoll, konkrete Angaben zu den geplanten Lagerbeständen (z. B. welche Wirkstoffe oder Medikamentengruppen priorisiert werden) und deren Finanzierung zu spezifizieren. Zudem könnte geprüft werden, ob die Lagerhaltung dynamisch an aktuelle Versorgungsengpässe angepasst werden kann, um eine maximale Effizienz zu gewährleisten.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die Planung und Organisation des Gesundheitswesens auf nationaler Ebene zentral für eine bessere Versorgungslage ist – und es ist wichtig und richtig, dass der Bund hier die oberste Kompetenz erhält sowie sich auch eine genaue Übersicht zu den Arzneimittelbeständen verschaffen kann. Ebenso ist es elementar, dass die Förderung der Herstellung von wichtigen medizinischen Gütern insbesondere auf den niedrigpreisigen, nicht



patentgeschützten Bereich fokussiert. In dem Sinne können wir den direkten Gegenentwurf des Bundesrates stützen. Wir regen jedoch an, dass dieser Gegenentwurf um griffige Massnahmen ergänzt wird, die auch tatsächlich dazu beitragen werden, dass die Versorgung mit Arzneimitteln in der Schweiz sicherer und transparenter wird.

Abschliessend erlauben wir uns, unser Bedauern darüber auszudrücken, dass die Vernehmlassung durchgeführt wird, ohne die Resultate der laufenden Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu kennen. Darin werden offenbar der Regulierungsbedarf, alternative Handlungsoptionen, die erwarteten Auswirkungen und die Vollzugstauglichkeit von sowohl der Volksinitiative wie auch des direkten Gegenentwurfs untersucht. Wir bedauern, dass wir zum direkten Gegenvorschlag wie auch zur Volksinitiative Stellung nehmen müssen, ohne die RFA zu kennen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen.

SP Schweiz

Mattea Meyer
Co-Präsidentin

Cédric Wermuth
Co-Präsident

Anna Storz
Politische Fachreferentin