

POLITICA SANITARIA

Geiz ist nicht immer geil - Kommentar

 Neue Zürcher Zeitung NZZ | 19/06/2023

Der Bund ist gefordert, den Medikamentenmangel in der Schweiz zu bekämpfen. Dabei sollte er aber nicht in Protektionismus verfallen oder in die Subventionsfalle tappen.

Jan Hudec

Es war eine der eigenartigsten Geschichten, welche die Corona-Pandemie geschrieben hat. Mitten im ersten Lockdown fehlte es plötzlich an WC-Papier. Wer konnte, deckte sich hektisch mit Monsterpackungen der kleinen Papierrollen ein, so als liesse sich die Krise auf der Toilette aussitzen.

So absurd diese Episode war – sie machte auch schlagartig etwas deutlich, was die Nachkriegsgeneration kaum kannte: Waren können plötzlich knapp werden. Auch solche, die existenziell sind: Beatmungsgeräte, Desinfektionsmittel, Masken. Und die Mangellage dauert auch nach der Pandemie an. Die Website drugshortage.ch verzeichnete zeitweise bei über tausend rezeptpflichtigen Medikamenten Lieferengpässe für die Schweiz. Seit einem Jahr beruhigt sich die Lage kaum mehr. Es fehlt an: Antibiotika, Schmerzmitteln, Antidiabetika – um nur einige zu nennen.

Gewarnt wird schon lange

Überraschend kam die Mangellage nicht. Experten warnen seit zwanzig Jahren davor. Eine der auffälligsten Figuren in der Schweiz ist Enea Martinelli. Der Vizepräsident des Apothekerverbands baute vor acht Jahren die Website drugshortage.ch auf und hat nun zusammen mit sechzehn Verbänden eine Volksinitiative gegen den Medikamentenmangel lanciert.

Der Bund ist beim Thema Medikamentenmangel in der Vergangenheit eher mit dosierter Aktivität aufgefallen. Für die medizinische Versorgung seien die Kantone zuständig, lautete jeweils die Erklärung. Der Bund greife erst bei «schweren Mangellagen» ein. Mittlerweile hat aber auch er «die Lage bei der Versorgung mit lebenswichtigen Arzneimitteln als problematisch» anerkannt und getan, was in ersten Lagen so getan wird: eine Task-Force eingesetzt und Massnahmen angekündigt.

Die schnellen Massnahmen wurden bereits ergriffen. Sie bestehen unter anderem darin, dass Apotheken und Ärzte nicht mehr ganze Medikamentenpackungen verkaufen müssen, sondern diese auch aufteilen und mehreren Patienten abgeben können. Diese unbürokratische Massnahme mag die Lage etwas beruhigen, sie löst aber das Grundproblem nicht.

Wie kann es überhaupt so weit kommen, dass einem Pharmaland wie der Schweiz die Arzneimittel fehlen? Und wie liesse sich das Problem lösen? Eines der grössten Probleme besteht darin, dass sich die Produktion insbesondere auch der Wirkstoffe in den letzten Jahren auf immer weniger Firmen konzentriert hat und fast ausschliesslich nach Asien verlagert wurde. Die hiesigen Pharmaunternehmen konzentrieren sich eher auf lukrative Medikamente, die Produktion von einfachen Wirkstoffen oder von Medikamenten, bei denen das Patent abgelaufen ist, gehört in der Regel nicht dazu. Auf diese wurde der Preisdruck auch in der Schweiz in den letzten Jahren sukzessive erhöht.

Rund 70 Prozent der Medikamente, die in Europa produziert werden, enthalten Wirkstoffe aus China.

Heute dominieren zwei Länder diesen Markt: Indien und China. Sie sind die grössten Generikahersteller der Welt. Vor allem aber ist China auch ein enorm wichtiger Produzent von Wirkstoffen. Rund 70 Prozent der Medikamente, die in Europa produziert werden, enthalten Wirkstoffe aus China. Und auch Indien ist in diesem Bereich von China abhängig. Dadurch konnten zwar Kosten gesenkt werden, aber die Verletzlichkeit des Systems ist gestiegen und hat inzwischen ein ungesundes Mass erreicht. Derartige Abhängigkeit ist auch aus sicherheitspolitischen Gründen heikel, wie Europa beim russischen Öl und Gas nun schmerzhaft vorgeführt bekommen hat. Zudem ist der Medikamentenmarkt auf maximale Effizienz getrimmt, Vorräte gibt es kaum. Auch hier erkaufte sich Europa die günstigen Produkte zum Preis hoher Fragilität.

Gerade die Schweiz ist als kleiner Gesundheitsmarkt für die Produzenten günstiger Medikamente nicht besonders attraktiv. Bürokratische Hürden verschärfen die Lage zusätzlich. So müssen Beipackzettel in allen Landessprachen gedruckt und für jedes Medikament eine breite Palette an Packungsgrössen angeboten werden. Das klingt nach Kleinigkeiten, die aber bei Produkten mit kleinen Margen entscheidend dafür sein können, ob es sich lohnt, den hiesigen Markt zu beliefern oder nicht. Auch der Zulassungsprozess ist schwerfällig und damit ein Hindernis.

Und schliesslich fehlt es an Wissen über die Lieferketten. Wenn im chinesischen Jiangsu eine Fabrik abgebrannt ist, dann kann das Auswirkungen auf die Verfügbarkeit diverser Medikamente haben. Bis sich das Problem bei uns manifestiert, verstreichen aber ein paar Monate. Es gäbe also eine gewisse Zeit zum Reagieren. Leider verstreicht die Zeit oft ungenutzt, weil der Mangel meist erst registriert wird, wenn er schon Tatsache ist.

So vielfältig das Problem ist, so viele Ansatzpunkte gäbe es auch, um die Situation zu verbessern. Die einfacheren betreffen das Abbauen der administrativen Hürden und die Nutzung der Digitalisierung. Statt gedruckter Beipackzettel in allen Landessprachen könnte auf elektronische Versionen umgestiegen werden, bei den Packungsgrössen wäre mehr Flexibilität möglich so wie in anderen europäischen Ländern. Und Medikamente, die in der EU schon zugelassen sind, könnten gut einen einfacheren Zulassungsprozess durchlaufen. Mit den heutigen digitalen Möglichkeiten liesse sich auch viel mehr Transparenz bei den Lieferketten schaffen. Dazu brauchte es freilich internationale Anstrengungen.

Die Schweiz sollte aber zumindest hierzulande die Verfügbarkeit von Medikamenten besser überwachen. Private haben vorgemacht, wie es geht. Heute registriert der Bund nur Lieferunterbrüche bei «lebenswichtigen Medikamenten». Immerhin wurde nun aber eine Erweiterung der Meldepflicht angekündigt.

Die schwierigere Frage ist, wie die Schweiz und Europa zu mehr Diversifikation bei der Medikamentenproduktion kommen könnten. Autarkie mit einer staatlichen Herstellung kann sicher nicht die Lösung sein. Das Vorhaben scheiterte nur schon an der Komplexität, weil ja nicht nur die Medikamente, sondern auch die Ausgangsstoffe hier produziert werden müssten. Dass der Staat in der Produktion zudem nicht agil genug ist, hat auch die Pandemie gezeigt. So wollte Zürich selbst Masken produzieren lassen. Bis die gekaufte Maschine endlich lief, war der Engpass längst überwunden.

Es braucht vielmehr ein kluges Zusammenspiel zwischen Staat und Wirtschaft. Die zentralen Fragen: Wie kann der Staat die richtigen Anreize schaffen, damit die Lieferketten wieder robuster werden? Und kann mehr Diversifikation erreicht werden ohne staatlichen Dirigismus?

Billiger als Kaugummis

In den letzten Jahren hat auch die Schweiz stark an der Preisschraube gedreht. Im Dreijahresrhythmus setzt das Bundesamt für Gesundheit die Preise für Medikamente herunter. In den Jahren 2020 bis 2022

habe dies zu Einsparungen von mindestens 250 Millionen Franken geführt, jubilierte das BAG.

Das ist zwar hübsch, fällt aber bei jährlichen Gesundheitskosten von über 80 Milliarden Franken nicht sonderlich ins Gewicht. Der Spardruck just bei jenen Medikamenten, die sehr breit angewandt werden, aber nur einen Bruchteil der gesamten Medikamentenkosten verursachen, führt zu Problemen bei der Versorgung.

Gerade bei den Generika wurden die Preise zu stark gedrückt. In Spanien kostet eine Schachtel des Schmerzmittels Paracetamol weniger als eine Packung Kaugummi. Hier scheint tatsächlich etwas aus dem Lot geraten zu sein. Die Schweiz zahlt zwar verhältnismässig viel für Generika, aber der Markt ist aufgrund seiner Grösse nicht allzu attraktiv.

Das hat man inzwischen auch beim BAG realisiert. Um Marktrückzüge bei wichtigen Arzneimitteln zu vermeiden, habe man schon in der Vergangenheit ausnahmsweise auf Preissenkungen verzichtet. Nun will das BAG einen Schritt weitergehen: «Anstelle der Gewährung von Ausnahmen ist der generelle Verzicht auf eine Überprüfung oder Preissenkung bei günstigen oder wichtigen Arzneimitteln zu bevorzugen», hat das BAG kürzlich auf eine Anfrage im Parlament geantwortet.

Auch sonst liesse sich das Angebot über den Preis noch besser steuern. So könnten Produzenten, die für die nötigen Wirkstoffe mehrere Zulieferer haben und also krisenfester sind, besser entschädigt werden. Oder man könnte die Anbieter vertraglich auf die Einhaltung von bestimmten Liefermengen verpflichten und dies zusätzlich abgelden. Damit würde es vielleicht auch für Wirkstoffhersteller interessant, in anderen Weltregionen zu produzieren, weil sie eher wieder Abnehmer finden. All das kostet zwar Geld, aber Sicherheit ist nie gratis zu haben. Und wer erst in der Krise reagiert, zahlt es meist viel teurer.

Eine Steuerung über den Preis sorgt zumindest dafür, dass der Markt spielen kann und selbst die passenden Lösungen entwickelt. Subventioniert man Produzenten hingegen direkt, so wie es derzeit Frankreich tut, dann steigt die Gefahr, dass zu hohen Kosten am Ende doch der falsche Bereich gefördert wird. Die EU unternimmt derzeit diverse Anstrengungen, um ihren Binnenmarkt im Pharmabereich zu stärken. Umso wichtiger wäre es deshalb für die Schweiz, dass der Bund nach dem Scheitern des Rahmenabkommens endlich die Beziehungen zur EU klärt. Im Alleingang kann ein Kleinstaat keine globalen Probleme lösen.

Für die Bekämpfung des Medikamentenmangels hat die Pandemie auch eine positive Lektion geliefert: Die Pharmaindustrie hat bewiesen, wie schnell und anpassungsfähig sie ist, wenn es die Umstände erfordern.

