

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
3003 Bern

Per Mail an:

ccvs@bag.admin.ch

gever@bag.admin.ch

Bern, 22. September 2025

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Einleitende Bemerkungen

Die Versorgung mit Arzneimitteln ist in den letzten Jahren zunehmend unter Druck geraten. Dies gilt schon lange nicht mehr nur für arme Länder des globalen Südens. In der Schweiz waren im Sommer 2024 von insgesamt 9722 kassenpflichtigen Medikamenten über 700 von Lieferengpässen betroffen. Hinter diesen Engpässen stehen nicht zuletzt die hohen Profiterwartungen der Pharmaunternehmen. Im Interesse nicht nur der Patient:innen, sondern auch der Prämien- und Steuerzahlenden ist es daher dringend nötig, Gegensteuer zu geben. Der Staat bzw. der Bund muss deshalb künftig als aktiver Regulator auftreten: Zuallererst braucht es Transparenz und klare Regeln, insbesondere bei der Preisbildung. Das reicht aber nicht aus, weder um die Lieferengpässe dauerhaft zu beheben noch um die Medikamentenpreise auf ein vernünftiges Niveau zu bringen. In jüngerer Vergangenheit sowohl von der Zivilgesellschaft als auch in der Politik vorgebrachte weitergehende Forderungen, wonach eine veritable Bundesapotheke errichtet werden sollte und der Bund die Generika-Firma Sandoz kaufen könnte, sind daher sehr prüfenswert. Denn auch wenn abschliessend eine Kombination vieler Faktoren die heute beobachteten Lieferengpässe hervorbrachte und -bringt, sind gewisse systeminhärente Fehlanreize augenscheinlich: Für die Pharmafirmen ist es lukrativ, in patentierbare Behandlungen zu investieren, die teuer verkauft werden können und lange eingenommen werden müssen. Deutlich weniger lohnt es sich hingegen, in Prävention zu investieren und Generika zu produzieren (dies ist auch mit ein Grund, weshalb Novartis seine Generika-Sparte Sandoz verkaufen will). Aus Kostengründen haben die Pharmaunternehmen zudem die Herstellung von Wirkstoffen und grundlegenden Arzneimitteln ausgelagert und in einer Handvoll Billigproduktionsländer konzentriert, was für die Lieferketten zunehmend ein gefährliches Klumpenrisiko darstellt.

Beurteilung des direkten Gegenentwurfs

Im erläuternden Bericht dieser Vernehmlassung werden die Lücken der verfassungsmässigen Ordnung im Bereich der medizinischen Versorgungssicherheit gut aufgezeigt: «Die Sicherstellung der Versorgungssicherheit obliegt bei einem überwiegenden Teil der Heilmittel und medizinischen Güter gemäss geltender Kompetenzteilung in erster Linie den Kantonen und der Privatwirtschaft. Die sich seit Jahren akzentuierenden Versorgungsprobleme zeigen jedoch, dass unter den derzeitigen institutionellen Rahmenbedingungen die Kantone und die Privatwirtschaft allein keine lückenlose Versorgung sicherstellen können». Diese Feststellung ist von grundlegender Bedeutung und zeigt den grossen bundespolitischen Handlungsbedarf auf. Deshalb begrüssen wir, dass der Bundesrat – im Rahmen eines direkten Gegenentwurfs zur Initiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» – auch einen grundlegenden Vorschlag auf Verfassungsebene macht. Die Bundesverfassung soll dabei um einen neuen Artikel 117c ergänzt werden, welcher es dem Bund erlaubt, «Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern» zu treffen. Der Bund soll dabei «insbesondere die Versorgung mit solchen Gütern mit wirtschaftlichen Anreizen fördern und solche Güter beschaffen, herstellen oder herstellen lassen» können.

Der SGB kann den direkten Gegenentwurf inhaltlich unterstützen. Er ist jedoch der Ansicht, dass dieser sowohl in seiner Formulierung als auch bezüglich seiner – bis anhin nur im erläuternden Bericht sehr oberflächlich beschriebenen – vorgesehenen Umsetzung unzureichend ausfällt, um der geschilderten grossen Probleme der Versorgungssicherheit mit wichtigen medizinischen Gütern langfristig Einhalt zu gebieten. Die gewählte Formulierung würde dem Bund zwar einen erheblich erweiterten Handlungsspielraum verschaffen, dieser wird vom Bundesrat jedoch im erläuternden Bericht leider umgehend relativiert. So soll die Sicherstellung der Versorgungssicherheit weiterhin in erster Linie der Privatwirtschaft obliegen und der Staat soll nur subsidiär «in die Rolle des Versorgers schlüpfen». Weitergehende, obenstehend einleitend aufgelistete Massnahmen in Richtung einer aktiven öffentlichen Pharma-Strategie wären zudem unbedingt eingehend zu prüfen. Dies etwa im Rahmen einer Regulierungsfolgeabschätzung (RFA). Eine solche wurde zwar in Auftrag gegeben, dies aber erstens mit einem scheinbar sehr eng gesetzten Rahmen und zweitens zu einem falschen, zu späten Zeitpunkt: Für ein zweckdienliches Vernehmlassungsverfahren wäre es nicht nur wünschenswert, sondern zwingend nötig gewesen, die Ergebnisse einer – wie erwähnt viel breiter zu definierenden – RFA bereits zu kennen.

Was wir darüber hinaus ablehnen, sind sämtliche Interpretationen bzw. Auslegungen der neu beabsichtigten Verfassungsbestimmung, welche existierende Fehlentwicklungen auf dem Pharmamarkt sogar noch weiter befördern könnten. So schreibt der Bundesrat im erläuternden Bericht etwa, dass die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern «insbesondere mit wirtschaftlichen Anreizen» gefördert werden soll, wobei etwa «der Problematik rentabilitätsbezogener Marktrückzüge Rechnung getragen werden» soll, zum Beispiel mit «Marktprämien» oder «Versorgungssicherheitsboni». Im Klartext hiesse dies, dass man die Markt- und Versorgungsmacht der Pharmabranche weiter zementieren und mit noch höheren, letztlich durch die Prämien- und/oder Steuerzahlenden zu finanzierenden Preisen belohnen möchte – dies, ohne an den im erläuternden Bericht eigentlich gut analysierten Fehlentwicklungen grundlegend etwas zu ändern. Solche Interpretationen und Absichten lehnen die Gewerkschaften entschieden ab.

Beurteilung der Initiative

Die Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» lehnt der SGB – im Gegensatz zum ihr gegenübergestellten direkten Gegenentwurf – hingegen ab. Der vorgeschlagene Verfassungstext der Initiative würde es dem «Bund und seinen Organisationen» neu sogar explizit verbieten «als Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen» [im erwähnten Bereich] tätig zu werden (vorbehaltlich Notlagen). Diese Bestimmung würde nicht nur das von uns befürwortete stärkere direkte Engagement des Bundes im Bereich des Angebots von medizinischen Gütern verunmöglichen, sondern sie würde auch zu deutlichen Rückschritten führen. So könnten bereits heute vorgesehene Massnahmen wie z. B. der Erwerb von Impfstoffen durch den Bund oder der Abschluss von Reservationsverträgen künftig verunmöglicht werden. Angesichts der starken Vertretung der Pharmabranche im Initiativkomitee ist die erwähnte Bestimmung zwar nicht überraschend, sie steht aber dennoch auch stark im Widerspruch zur übergeordneten Forderung der Initiative nach grundsätzlich weitreichenderen Kompetenzen des Bundes.

Was die konkreten Massnahmen betrifft, fällt der Initiativtext vor allem durch seine Forderung nach einer Förderung der «Erforschung, Entwicklung und Herstellung von wichtigen Heilmitteln in der Schweiz» auf. Im Klartext: Die Schweizer Pharmaindustrie soll zusätzlich finanziert werden, um dadurch «die Attraktivität des Standorts Schweiz» zu stärken. Diesbezüglich argumentiert der Bundesrat im erläuternden Bericht zu Recht, dass eine verstärkte Förderung der inländischen Forschung und Entwicklung nicht als geeignetes Instrument zur Bekämpfung der vorrangig auftretenden Versorgungsprobleme dienen würde, da Letztere vor allem patentabgelaufene Arzneimittel bzw. Generika betreffen, bei denen Forschung und Entwicklung eine untergeordnete Rolle spielen. Zudem existiert im Bereich der Forschungsförderung bereits heute eine ausreichende Rechtsgrundlage.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen herzlich für die Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Reto Wyss
Zentralsekretär