



Auslandpreisvergleich Mittel- und Gegenstände- deliste (MiGeL) – Preismodell Kauf

Dokumentation, Alternativen und Bewertung

Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG



Auslandpreisvergleich medizinische Mittel und Gegenständeliste – Preismodell Kauf

Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG

Autoren:

Marc Bill

Dr. Florian Kuhlmei

Dr. Harry Telser

13. November 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	5
2	Die Mittel- und Gegenständeliste.....	7
3	Überprüfung der Wirtschaftlichkeit einer MiGeL-Position: aktuelles Vorgehen des BAG.....	10
3.1	Auslandpreisvergleich	10
3.1.1	Auswahl der relevanten Positionen	10
3.1.2	Auswahl der Vergleichsländer.....	11
3.1.3	Produktauswahl und Preiserhebung.....	11
3.1.4	Berechnung des Auslandvergleichspreises	12
3.2	Berechnung des Höchstvergütungsbetrags (HVB).....	12
3.2.1	Auslandvergleichspreis.....	12
3.2.2	Inlandvergleichspreis.....	12
3.2.3	Festlegung des HVB	15
4	Bewertung des APV	16
4.1	Methodenbeschreibung.....	16
4.2	Positionsauswahl: Umgang mit immateriellen Gütern	17
4.2.1	Gleichbehandlung aller Positionen unabhängig derer Dienstleistungsanteilen	18
4.2.2	Nur Positionen mit ausschliesslich Sachgütern im APV berücksichtigen...18	
4.2.3	Aktuelles Vorgehen BAG.....	19
4.3	Auswahl der Produkte	19
4.3.1	Geschichtete Stichprobe mit gleichen oder verfeinerten Kriterien.....	19
4.3.2	Fokus auf umsatzstärkste Produkte	21
4.3.3	Zufällige Auswahl von Produkten	22
4.4	Ermittlung der Preise	22
4.4.1	Fabrikabgabepreis.....	23
4.4.2	Unverbindliche Preisempfehlung	24
4.4.3	Auswahl der Abgabestellen	24
4.5	Berechnung Auslandvergleichspreis	25
4.5.1	Verwendung von Kaufkraftparitäten zur Umrechnung der Auslandpreise in Schweizer Franken	25
4.5.2	Median über alle ermittelten Produktpreise in den vier Ländern	26
4.5.3	Gewichtung der Produkte mit ihrem Verkaufsvolumen bei der Berechnung des Medianpreises.....	27
4.5.4	Wahl des 25. Perzentils für länderspezifischen Positionspreis.....	28

4.5.5	Differenzierter Vertriebszuschlag nach Beratungs- und Logistikkomplexität.....	29
4.6	Berechnung Inlandvergleichspreis	29
4.7	Berechnung des neuen HVB.....	30
4.7.1	HVB als Inlandvergleichspreis	30
4.7.2	Aufschlag einer prozentualen Toleranzmarge	31
4.7.3	Maximale Preisanpassung: 2/3 der Preisdifferenz.....	31
4.8	Zusammenfassung Alternativen	32
5	Empfehlung Ausgestaltung APV	34
5.1	Positionsauswahl: Status quo.....	34
5.2	Auswahl der Produkte: Geschichtete Stichprobe	34
5.3	Ermittlung der Preise: Repräsentativität der Abgabestellen	36
5.4	Berechnung Auslandvergleichspreis	37
5.5	Exkurs: Vertriebszuschlag	38
5.6	Berechnung Inlandvergleichspreis	42
5.7	Berechnung des neuen HVB.....	42
5.8	Zusammenfassende Empfehlung	43

1 Das Wichtigste in Kürze

Der vorliegende Bericht dokumentiert und bewertet das aktuelle Vorgehen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit von Positionen der Mittel- und Gegenständeliste (MiGeL) im Preismodell Kauf. Das BAG führt derzeit einen Auslandpreisvergleich (APV) durch, aufgrund dessen die Höchstvergütungsbeträge (HVB) der einzelnen MiGeL-Positionen angepasst werden. Das Prüfverfahren ist folgendermassen aufgebaut:

- Auswahl der zu überprüfenden Positionen der MiGeL
- Auswahl der zu überprüfenden Produkte innerhalb einer Position
- Preisermittlung im In- und Ausland
- Berechnung des neuen HVB aufgrund der ermittelten in- und ausländischen Preise

Den einzelnen Schritten des aktuellen Vorgehens wurden Alternativen, welche anhand eines Kriterienrasters bewertet wurden, gegenübergestellt. Die Alternativen basieren sowohl auf Expertengesprächen¹ als auch auf unserer eigenen ökonomischen Analyse. Die Bewertungskriterien waren Power, Balance, Fit, Umsetzbarkeit und Anpassungsfähigkeit.² In Zusammenarbeit mit dem BAG wurden Alternativen mit Verbesserungspotenzial selektiert und deren Ausgestaltung in einer Empfehlung, welche nachfolgend erläutert wird, formuliert.

Empfehlung zum Vorgehen bei der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit

Auswahl der zu überprüfenden Positionen der MiGeL

Wir empfehlen nur Sachgüter einer Preisüberprüfung mittels APV zu unterziehen. Immaterielle Güter, sprich Dienstleistungen, sind nur sehr eingeschränkt (international) handelbar und daher stark abhängig von den regionalen Lohn- und Preisniveaus. Da die grosse Mehrheit der MiGeL-Positionen Dienstleistungen enthält empfehlen wir bei Positionen mit nicht vernachlässigbarem Dienstleistungsanteil, den Sachgutanteil abzugrenzen und nur diesen der Preisüberprüfung zu unterziehen. Diese Abgrenzung der Anteile erfolgt für das Preismodell Miete bereits heute in den bestehenden Arbeitsgruppen.³ Wir empfehlen eine solche Abgrenzung in Zukunft auch für das Preismodell Kauf vorzunehmen.

Auswahl der zu überprüfenden Produkte innerhalb einer Position

Eine MiGeL-Position enthält eine allgemeine Beschreibung der Produkte, die unter dieser Position vergütet werden. Auf die Nennung spezifischer Produkte wird verzichtet. Dies führt dazu, dass innerhalb einer Position mehrere Hundert Produkte auf dem Schweizer Markt verfügbar sein können. Alle Produkte bei der Preisüberprüfung zu berücksichtigen ist aus statistischer und aus Kostensicht nicht effizient.

¹ Im Januar und Februar 2020 wurden sieben Expertengespräche mit Vertretern des Vertriebs, Hersteller und Leistungserbringer im Bereich der MiGeL geführt.

² Vgl. Geruso, M., & McGuire, T. G., 2016. Tradeoffs in the Design of Health Plan Payment Systems: Fit, Power and Balance. *Journal of Health Economics* 47: 1–19. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jhealeco.2016.01.007>

³ Es handelt sich um die Arbeitsgruppen der laufenden MiGeL-Revision. Bei Bedarf werden weitere Experten (insbesondere der Hersteller) befragt.

Zur Definition der im APV berücksichtigten Produkte empfehlen wir die Einführung einer geschichteten Stichprobe. Die geschichtete Stichprobe ist ein objektives, nachvollziehbares und statistisch etabliertes Vorgehen. Es stellt die repräsentative Auswahl der Produkte in Bezug auf vordefinierte Kriterien sicher, was schlussendlich zu einem repräsentativen HVB für alle Produkte einer MiGeL-Position führt.

Preisermittlung im Ausland

Für die ausgewählten Produkte muss ein Preis im Ausland ermittelt werden. Wir empfehlen die bisherige Länderauswahl, sprich Deutschland, Frankreich, Österreich und die Niederlande, beizubehalten.

Nachdem die Produkte für den APV repräsentativ ausgewählt wurden, sollten auch die Auslandpreise repräsentativ erhoben werden. Wir empfehlen dazu eine geschichtete Zufallsstichprobe oder eine Quotenstichprobe um die Repräsentativität der Abgabestellen in den Vergleichsländern sicherzustellen.

Wie oben erwähnt sollen nur Sachgüter einem APV unterzogen werden. Im Inland sollten dazu die nicht vernachlässigbaren Dienstleistungsanteile zukünftig ausgesondert werden. Wir empfehlen das gleiche Vorgehen für das Ausland. Diese Aufgabe könnte an das zu beauftragende Erhebungsinstitut übertragen werden.

Weiter empfehlen wir die aktuelle Methode zur Berechnung des Auslandvergleichspreises beizubehalten. D. h. pro Vergleichsland wird der Mehrwertsteuerbereinigte Medianverkaufspreis der ausgewählten Produkte berechnet. Danach wird der Medianpreis über alle vier Länder berechnet. Dieser wird in Schweizer Franken umgerechnet und die inländische Mehrwertsteuer addiert. Zusätzlich werden 20% Vertriebszuschlag für die höheren Lohn- und Infrastrukturkosten in der Schweiz hinzugefügt.

Um die Auslandpreise zu den Inlandpreisen vergleichbar zu machen erachten wir aufgrund unserer Plausibilitätsrechnung den pauschalen Vertriebszuschlag von 20% gerechtfertigt. Sowohl die höheren Lohn-, als auch die höheren Infrastrukturkosten verteuern den Vertrieb (Einkauf, Transport, Lagerhaltung, Verkauf) in der Schweiz massgebend.

Preisermittlung im Inland

Wir empfehlen die Preisermittlung im Inland analog zum Ausland zu gestalten, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, d. h. es sollen die selben Produkte und Berechnungsmethoden wie im Ausland verwendet werden.

Berechnung des neuen HVB

Bei einer Preisüberprüfung soll der niedrigste der drei Preise – bestehender HVB, Auslandvergleichspreis und Inlandvergleichspreis – als neuer HVB festgelegt werden. Bei einer Neuaufnahme einer Position auf die MiGeL, soll der niedrigere der beiden Preise – Auslandvergleichspreis und Inlandvergleichspreis – als neuer HVB festgelegt werden.

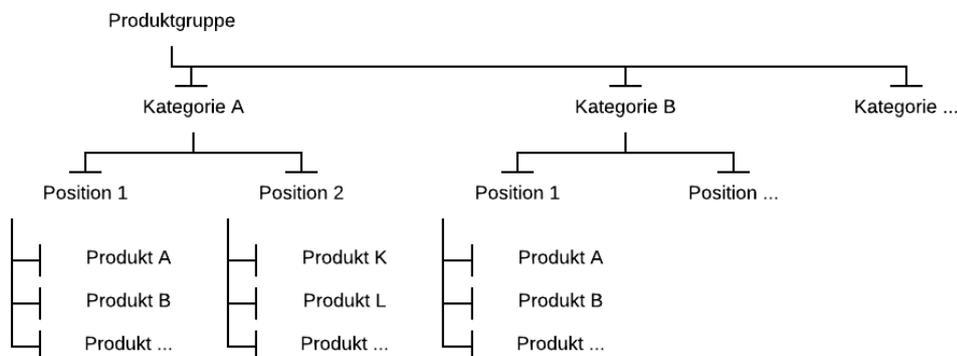
Caveat

Einige der Empfehlungen sind mit einem grösseren Aufwand verbunden. Vor derer Umsetzung sollten Aufwand und Ertrag genau abgewogen werden um ungewünschte Effekte zu vermeiden.

2 Die Mittel- und Gegenständeliste

In diesem Kapitel wird die Mittel- und Gegenständeliste vorgestellt und die Rolle des Auslandpreisvergleichs für die Festlegung des Höchstvergütungsbetrags beschrieben. Das nächste Kapitel 3 stellt das derzeitige Vorgehen des Bundesamts für Gesundheit BAG beim Auslandpreisvergleich und der Festlegung des HVB dar. In Kapitel 4 werden Alternativen gesucht und mit dem derzeitigen Vorgehen verglichen. Alternativen mit Verbesserungspotenzial wurden in Absprache mit dem Auftraggeber ausgesucht und in Kapitel 5 detailliert beschrieben. Ziel der vorliegenden Studie ist, den Auslandpreisvergleich in seiner aktuellen Form zu dokumentieren und zu bewerten und wo möglich konkrete und umsetzbare Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

Die Mittel- und Gegenständeliste (MiGeL) umfasst die durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) vergüteten medizinischen Mittel- und Gegenstände, die von den Versicherten direkt oder mit Hilfe einer nichtberuflich an der Untersuchung oder Behandlung mitwirkenden Person angewendet werden (Art. 20 Krankenpflege-Leistungsverordnung [KLV]). Die MiGeL umfasst 20 Produktgruppen, welche die Produkte nach Funktion gruppieren (z. B. Bandagen). Jede Produktgruppe enthält mehrere Positionen. Eine Position wiederum enthält eine allgemeine Beschreibung der Produkte, die unter dieser Position vergütet werden (z. B. Handgelenkbandage ohne Schiene). Auf die Nennung spezifischer Produkte wird verzichtet. Aufgrund dieser Struktur fallen meist mehrere Markenprodukte unter eine MiGeL-Position (vgl. Abbildung 1). Damit die Produkte über die OKP abgerechnet werden können, müssen sie der Produktbeschreibung einer MiGeL-Position entsprechen (Art. 23 und 24 KLV), gemäss Heilmittelgesetz sowie Medizinprodukteverordnung auf dem Schweizer Markt zugelassen sein und wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein (d. h. sie müssen die WZW-Kriterien nach Art. 32 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) erfüllen). Die Auswahl des passenden Produktes wird dem Leistungserbringer und dem Versicherten überlassen. Jede Position führt einen maximalen Betrag auf, welcher von der OKP vergütet wird, den Höchstvergütungsbetrag (HVB). Es gibt drei Preismodelle: Miete (z. B. CHF pro Tag), Kauf (z. B. CHF pro Stück) oder Pauschale (z. B. CHF pro Jahr pro rata). Der vorliegende Bericht behandelt ausschliesslich Positionen mit dem Preismodell «Kauf». Liegt der Preis des gewählten Produkts über dem HVB sind die Mehrkosten durch den Versicherten selbst zu tragen.

Abbildung 1 Darstellung der Struktur der MiGeL

Die Abbildung zeigt den Aufbau der MiGeL. Eine Produktgruppe enthält mehrere Kategorien, die wiederum mehrere Positionen enthalten. Die Position enthält einen allgemeinen Beschrieb der darunterfallenden medizinischen Mittel und Gegenstände. Die Leistungserbringer sind frei in der Wahl, welches Produkt sie dem Versicherten verordnen, solange das Produkt der allgemeinen Beschreibung der Position entspricht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Höchstvergütungsbetrag

Die Produkte auf der MiGeL unterscheiden sich je nach Produkt deutlich in ihren Kostenstrukturen mit Kostenkomponenten, die teilweise von unterschiedlichen Akteuren getragen werden. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen Herstellungs- und Vertriebskosten. Während erstere naturgemäss von den Herstellern getragen werden, können Vertriebskosten bei den Herstellern, im Grosshandel oder bei den Abgabestellen⁴ anfallen. Die tatsächliche Höhe der Vertriebskosten hängt von der Komplexität des Produktes ab. Einfach zu handhabende Produkte verursachen im Vertrieb hauptsächlich Lager- und Transportkosten. Bei komplexen Produkten kommen zusätzlich (Personal-)kosten für die individuelle Anpassung des Produkts, die Instruktion und Betreuung der Versicherten, Unterhaltskosten oder Notfall- und Vorhalteleistungen hinzu.

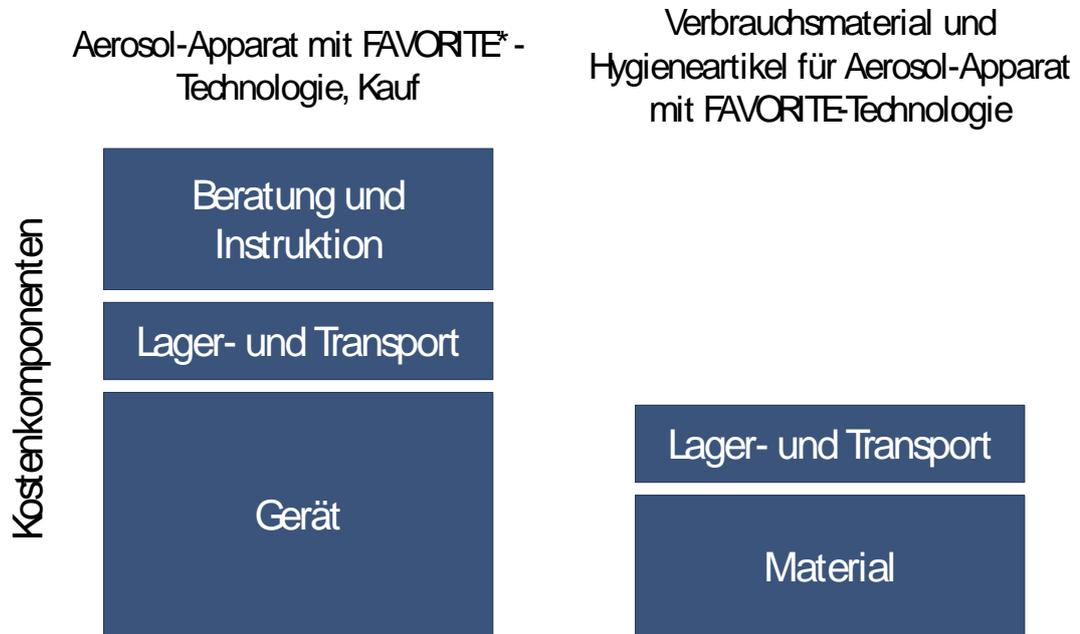
Der HVB deckt alle diese Kostenkomponenten ab. Wird beispielsweise ein Inhalationsgerät gekauft und über die MiGeL vergütet, deckt der HVB neben dem Gerätepreis die anfallenden Vertriebskosten und die Kosten der Geräteinstruktion. Das Verbrauchsmaterial wird in einer eigenen MiGeL-Position mit entsprechendem HVB vergütet (vgl. Abbildung 2).

Auslandpreisvergleich und Festsetzung des Höchstvergütungsbetrags

Wie bei allen durch die OKP vergüteten Leistungen müssen auch die medizinischen Mittel und Gegenstände die WZW-Kriterien (vgl. Art. 32 KVG) erfüllen. Zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit führt das BAG einen Auslandpreisvergleich durch. Kapitel 2 beschreibt das aktuelle Vorgehen des BAG im Detail.

⁴ Abgabestellen für Produkte auf der MiGeL sind Apotheken, Abgabestellen MiGeL, Arztpraxen, Spitäler u.a.

Abbildung 2 Schematische Darstellung unterschiedlicher Kostenkomponenten zweier MiGeL-Positionen



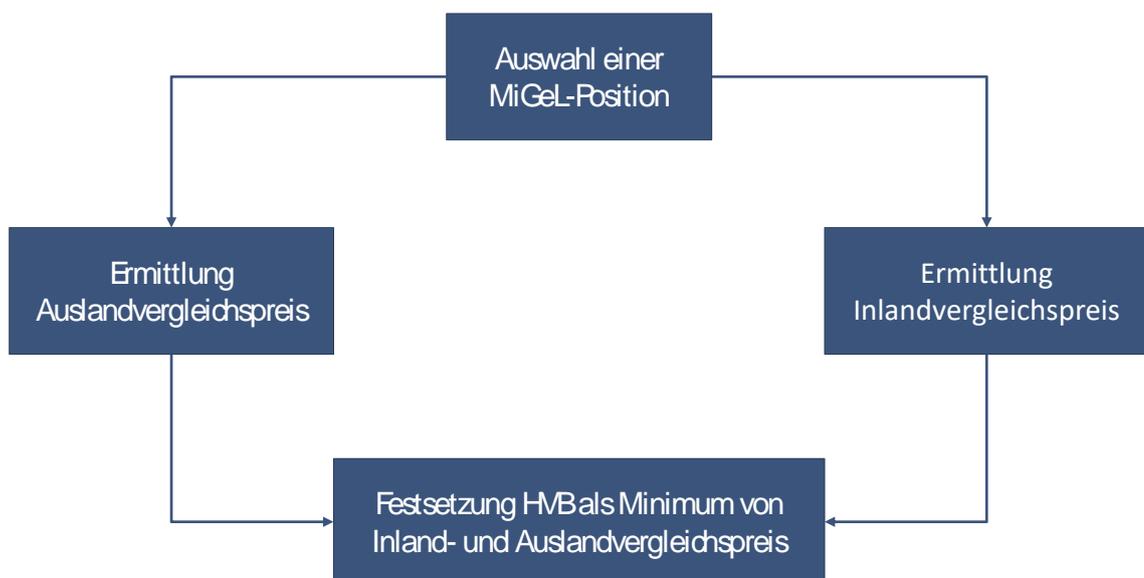
Die Abbildung zeigt beispielhaft, wie sich die Kostenkomponenten der durch den HVB vergüteten Sachgüter und immateriellen Güter zwischen zwei MiGeL-Positionen unterscheiden können (die Grösse der Boxen ist sinnbildlich und entspricht nicht den effektiven Grössen der Kostenkomponente). Beim Gerätekauf (linke Seite der Grafik) werden zusätzlich zu Produkt-, Lager- und Transportkosten auch Personalkosten, die bei der Beratung und Instruktion der Versicherten anfallen vergütet. Im Vergleich vergütet die MiGeL-Position, die das entsprechende Verbrauchsmaterial zu dem gekauften Gerät enthält, ausschliesslich die Material-, Lager- und Transportkosten.

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Überprüfung der Wirtschaftlichkeit einer MiGeL-Position: aktuelles Vorgehen des BAG

Zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit einzelner MiGeL-Positionen führt das BAG aktuell einen Auslandpreisvergleich durch, in welchem pro Position ein Auslandvergleichspreis ermittelt wird. In einem zweiten Schritt wird dieser Preis mit dem Inlandvergleichspreis der Position verglichen und der niedrigere der beiden Preise als (neuer) HVB festgesetzt (vgl. Abbildung 3). Dieses Kapitel beschreibt das aktuelle Vorgehen des BAG beim Auslandpreisvergleich und der Festsetzung des HVB. Zuerst wird auf die Auswahl der MiGeL-Positionen (Abschnitt 3.1.1) und der Vergleichsländer (Abschnitt 3.1.2) eingegangen. Danach auf das Vorgehen zur Ermittlung des Auslandvergleichspreises (Abschnitt 3.1.4). Abschliessend wird die Berechnung des HVB erläutert (Abschnitt 3.2).

Abbildung 3 Vorgehen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des HVB einer MiGeL-Position



Die Abbildung zeigt das grundsätzliche Vorgehen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des HVB einer MiGeL-Position. Die Wirtschaftlichkeit wird anhand eines Auslandpreisvergleichs überprüft. Der so ermittelte ausländische Vergleichspreis (Auslandvergleichspreis) wird dem inländischen Vergleichspreis (Inlandvergleichspreis) gegenübergestellt und der niedrigere der beiden als HVB festgesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Auslandpreisvergleich

3.1.1 Auswahl der relevanten Positionen

Das BAG führt den Auslandpreisvergleich (APV) nur bei international handelbaren Gütern durch. Im Bereich der MiGeL sind dies fast ausschliesslich Sachgüter. Immaterielle Güter, insbesondere Dienstleistungen sind nicht Teil des APVs, weil hier die Kostenunterschiede nicht auf Wirtschaftlichkeit zurückzuführen sind, sondern auf unterschiedliche Kostenniveaus. Das BAG beschränkt den APV allerdings nicht ausschliesslich auf MiGeL-Positionen, die nur Sachgüter beinhalten.

Auch Positionen mit einem nicht-vernachlässigbaren Anteil an immateriellen Gütern werden in den APV einbezogen. Dabei handelt es sich insbesondere um Positionen mit Preismodell Miete. Bei diesen Positionen werden die Kosten der immateriellen Güter von den Kosten der Sachgüter abgegrenzt. Zur Definition des Sachgüterpreises, respektive der Kosten der abzugrenzenden immateriellen Güter stützt sich das BAG auf Expertenmeinungen.⁵

3.1.2 Auswahl der Vergleichsländer

Für den APV werden die Preise in Deutschland, Frankreich, Österreich und den Niederlanden berücksichtigt. Das BAG hat die Vergleichsländer aufgrund von Expertenmeinungen der Begleitgruppe⁶ der im Jahr 2016 begonnenen MiGeL-Revision ausgewählt. Die Abgabebedingungen und die Gesundheitssysteme dieser Länder sind laut den Experten mit der Situation in der Schweiz am ehesten vergleichbar.

3.1.3 Produktauswahl und Preiserhebung

Produktauswahl und Preiserhebung im Ausland

Da viele MiGeL-Positionen mehrere Hundert Produkte enthalten und die Preisermittlung im Ausland aufwendig und damit teuer ist, trifft das BAG eine Auswahl an Produkten, für welche die Auslandpreise erhoben werden. Es werden nur Produkte berücksichtigt, die zuvor von den Experten der Arbeitsgruppen als wirksam und zweckmässig eingestuft wurden. Bei der Auswahl achtet das BAG darauf, weder gewisse Hersteller noch Preisniveaus zu bevorzugen respektive zu benachteiligen. In der Regel werden circa zehn Prozent der Produkte einer MiGeL-Position ausgewählt. Bei Positionen mit nur wenigen Produkten werden sämtliche Produkte gewählt. Das BAG hat nach einem eingangs durchgeführten Evaluationsverfahren in der Vergangenheit die GÖK Consulting AG mit Sitz in Berlin zur Erhebung der Auslandpreise der ausgewählten Produkte beauftragt. Der Auftrag bestand darin, die Verkaufspreise der Produkte in den vorgegebenen Ländern im Hauptabgabekanal zu ermitteln.

In einem ersten Schritt ermittelte GÖK Consulting⁷ dabei aufgrund von Expertenmeinungen und Internetrecherchen für die betrachtete MiGeL-Position den Hauptabgabekanal in den jeweiligen Ländern. In einigen Fällen wurde der Hauptabgabekanal datengetrieben ermittelt, indem z. B. die Anzahl Vertragspartner in den Abgabekanälen (ohne Berücksichtigung des Verkaufsvolumens) analysiert wurde.

In einem zweiten Schritt wurden die Preise für die vorgegebenen Produkte im Hauptabgabekanal mittels einer nicht-repräsentativen Stichprobe ermittelt. Sofern ein Produkt im Ausland nicht verfügbar war, wurde auf ein ähnliches Produkt der MiGeL abgestellt. Die Preise wurden auf Produktebene mit Preisen aus Online-Shops von Abgabestellen und Online-Versandhändlern plausibilisiert.

⁵ Bei den Experten handelt es sich in erster Linie um Mitglieder der Arbeitsgruppen der laufenden MiGeL-Revision. Bei Bedarf werden weitere Experten (insbesondere der Hersteller) befragt.

⁶ Die Begleitgruppe ist zusammengesetzt aus Vertretern von Swiss Medtech, FMH, H+, SBK, pharmaSuisse, Spintex, ASPS, curaviva, senesuisse, curafutura, santésuisse, Zentralstelle für Medizinaltarife, Patientenstellen und dem Preisüberwacher.

⁷ Vgl. GÖK Consulting AG (2014). Bericht über den Auslandpreisvergleich ausgewählter Positionen der Mittel- und Gegenständeliste für das Bundesamt für Gesundheit BAG. Sowie weitere interne Dokumente welche durch das GÖK im Auftrag des BAG erstellt wurden.

Danach wurden die Verkaufspreise um die länderspezifische Mehrwertsteuer bereinigt. Falls die Packungsgrösse des Produktes von derjenigen in der Schweiz abwichen, wurde der Preis auf eine Einheit standardisiert. Schlussendlich wurde für jedes Land und jedes Produkt der Medianpreis ermittelt und an das BAG übergeben. Zudem wurden Informationen über die im Preis inbegriffenen Dienstleistungen (z. B. Beratung, Instruktion) und das Preismodell (z. B. Kauf, Miete) erfasst.

3.1.4 Berechnung des Auslandvergleichspreises

Datengrundlage zur Berechnung des Auslandvergleichspreises sind die um die Mehrwertsteuer (und teilweise die Packungsgrösse) bereinigten Medianverkaufspreise ausgewählter Produkte in den vier Vergleichsländern Deutschland, Frankreich, Österreich und den Niederlanden. Das genaue Vorgehen ist wie folgt. Für eine schematische Darstellung vgl. Abbildung 4.

Ermittlung des ausländischen Vergleichspreises: Die 3 Mediane

- 1) **Produktvergleich:** GÖK Consulting meldet für jedes überprüfte Produkt den länderspezifischen Medianpreis. (Produktmedian: Medianpreis für spezifisches Produkt in spezifischem Land)
- 2) **Positionsvergleich:** Das BAG bildet für eine MiGeL-Position den Median aller Produktmediane, die zu dieser Position gehören. (Positionsmedian: länderspezifischer Medianpreis einer MiGeL-Position)
- 3) Bereinigung um Mehrwertsteuer und Wechselkurs⁸.
- 4) **Ländervergleich:** Der Vergleich der Positionsmediane aller Vergleichsländer für eine bestimmte MiGeL-Position bestimmt den Medianpreis für das Ausland (Auslandpreis).
- 5) Aufschlag von 20% für den schweizspezifischen Vertrieb. Dieser Preis wird verwendet um den HVB zu ermitteln. Im Folgenden wird er als **Auslandvergleichspreis** bezeichnet.

3.2 Berechnung des Höchstvergütungsbetrags (HVB)

Das BAG überprüft mit Hilfe des APV die Wirtschaftlichkeit der MiGeL-Positionen. Dazu vergleicht es den im Rahmen des APV ermittelten Auslandvergleichspreis mit dem Inlandvergleichspreis pro MiGeL-Position und setzt den niedrigeren der beiden Preise als (neuen) HVB fest.

3.2.1 Auslandvergleichspreis

Der Auslandvergleichspreis resultiert aus dem Auslandpreisvergleich (vgl. Abschnitt 3.1).

3.2.2 Inlandvergleichspreis

Der Inlandvergleichspreis wird in Anlehnung an die Methode im Auslandpreisvergleich als gemittelter Preis aus mehreren Produkten einer MiGeL-Position berechnet. Dazu werden der Hauptabgabekanal und die Produktpreise der MiGeL-Position ermittelt.

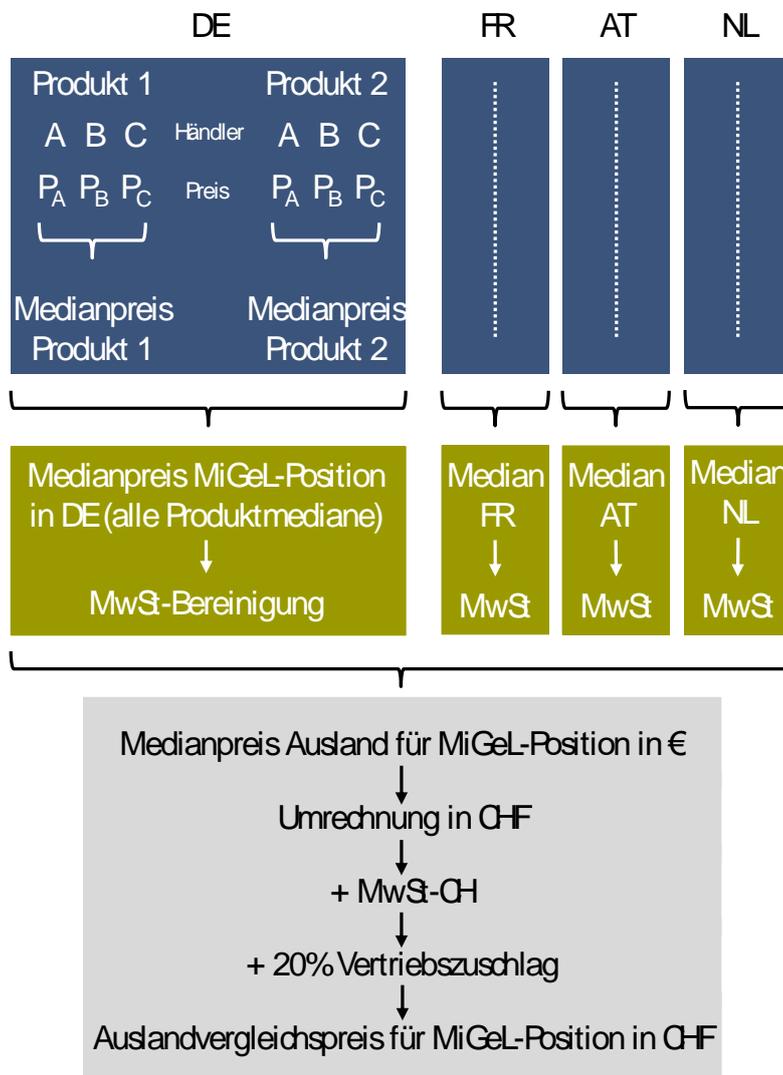
⁸ Die Umrechnung erfolgt aufgrund des zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Arzneimitteln vom BAG zweimal jährlich publizierten Wechselkurses.

In einem ersten Schritt definieren die Experten der Arbeitsgruppen⁹ für die betrachtete MiGeL-Position den Hauptabgabekanal.¹⁰ Die zu berücksichtigenden Produkte und deren Preise werden je nach Abgabekanal unterschiedlich ermittelt. Während im Auslandpreisvergleich nur eine Auswahl an Produkten berücksichtigt wird, werden bei der inländischen Preisberechnung alle Produkte, die in einer MiGeL-Position abgegeben wurden, einbezogen.

⁹ Die Arbeitsgruppen bestehen aus medizinischen Fachpersonen, Herstellervertretern und Vertretern der Verbände santésuisse, curafutura, pharmaSuisse und H+.

¹⁰ Abgabekanäle für Mittel und Gegenstände sind Apotheken, Arztpraxen, Spitäler und Abgabestellen MiGeL u.a.

Abbildung 4 Ermittlung des Auslandvergleichspreises für eine MiGeL-Position



Der Auslandvergleichspreis einer MiGeL-Position wird in drei grundsätzlichen Rechenschritten ermittelt. Zuerst wird pro Vergleichsland für jedes für den Vergleich ausgewählte Produkt der Position der Median über die Publikumspreise gebildet. Anschliessend wird von all diesen Produktmedianen wiederum der Median ermittelt, was den Medianpreis für die gesamte Position pro Land ergibt. Nach der Mehrwertsteuerbereinigung findet im letzten Schritt der Vergleich über die Länder statt. Dazu wird wiederum der Median von den vier Positionspreisen verwendet. Für den Vergleich mit dem Inlandvergleichspreis werden am Schluss noch die Schweizer Mehrwertsteuer und ein Vertriebszuschlag addiert.

Quelle: Eigene Darstellung

Produkt- und Preisermittlung im Abgabekanal Apotheke

- Ermittlung aller Produkte einer MiGeL-Position anhand der Datenbank der Berufsgenossenschaft der Schweizer Apotheker (ofac) und der pharmavista-Datenbank¹¹.
- Berechnung der Medianverkaufspreise (VP) pro Produkt aus der ofac-Datenbank

¹¹ Die pharmavista-Datenbank ist ein Produkt der HCI Solutions AG

- Für Produkte, für welche keine VP erfasst sind, wird die unverbindliche Preisempfehlung (UVP) pro Produkt der pharmavista-Datenbank berücksichtigt

Produkt- und Preisermittlung in anderem Abgabekanal (z. B. Homecare-Provider, Ärzte)

- Erhebung der abgegebenen Produkte und deren Verkaufspreise durch Befragung der Leistungserbringer
- Berechnung der Medianverkaufspreise pro Produkt

Berechnung des Inlandvergleichspreises

- Median der VP (oder UVP) aller Produkte einer MiGeL-Position. Die Produkte werden unabhängig ihres Verkaufsvolumens berücksichtigt

3.2.3 Festlegung des HVB

Nach Vorliegen des Ausland- und Inlandvergleichspreises für alle Positionen, können die HVB pro Position festgelegt werden. Dabei wird folgendermassen vorgegangen:

- Der Auslandvergleichspreis wird mit dem Inlandvergleichspreis verglichen
- Der niedrigere der beiden Preise wird als HVB festgelegt.
- Ist einer der beiden Preise nicht berechenbar, wird der andere als HVB festgelegt

4 Bewertung des APV

Der derzeitige Prozess zur Festsetzung des Höchstvergütungsbetrags (HVB) je MiGeL-Position wurde im vorangegangenen Abschnitt vorgestellt. Eine zentrale Rolle spielt dabei der Auslandspreisvergleich (APV). Im Folgenden sollen Alternativen innerhalb des APV entwickelt werden, mit denen das aktuelle Vorgehen verglichen wird. Das erlaubt eine Bewertung des Status quo und die Identifikation von Verbesserungspotential für die Durchführung des APV.

4.1 Methodenbeschreibung

Bevor wir auf die einzelnen Elemente des APV eingehen, für die wir Alternativen entwickelt und bewertet haben, beschreiben wir kurz das angewandte Bewertungsschema. Zum Vergleich der betrachteten Alternativen mit dem derzeitigen Vorgehen beim APV verwenden wir grundsätzlich das in Tabelle 1 dargestellte Kriterienraster, welches sich an Dimensionen orientiert, die in der gesundheitsökonomischen Fachliteratur als essentiell für ein erfolgreiches Vergütungsmodell beschrieben werden.¹²

Tabelle 1 Kriterienraster

Kriterium	Beschreibung
Power	Power zeigt an, wie hoch die Anreize sind, kosteneffizient zu werden. Systeme mit hoher Power setzen hohe Anreize die Kosten einzudämmen.
Balance	Balance vergleicht die Power bei der Vergütung unterschiedlicher Leistungen respektive Produkte (z. B. Bezug via Spitex und Apotheke). Die Balance ist dann am höchsten, wenn alle Leistungen nach dem gleichen Prinzip vergütet werden. Ist dies nicht der Fall, bestehen Anreize für strategisches Verhalten, z. B. spezifische Abgabekanäle vorzuziehen.
Fit	Der Fit zeigt an, in welchem Mass das System patientengerecht ist und somit zum Beispiel eine patientengerechte Versorgung fördert oder sicherstellt, dass der Patient das für ihn beste Produkt erhält.
Umsetzbarkeit	Dieses Kriterium bewertet die Umsetzbarkeit aufgrund der gesetzlichen, politischen und marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.
Anpassungsfähigkeit	Dieses Kriterium bewertet die Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten und beurteilt somit die langfristige Zweckmässigkeit des Systems.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wir bewerten also Anreize für Effizienz (Power), Ausgewogenheit (Balance) und Qualität (Fit). Ausserdem betrachten wir, wieviel Aufwand betrieben werden muss, um das Vorhaben umzusetzen (Umsetzbarkeit) und wie robust die jeweilige Alternative gegenüber einer Veränderung der Rahmenbedingungen und «natürlichen» Veränderungen etwa im Lauf der Zeit ist (Anpassungsfähigkeit). Dabei ist zu erwähnen, dass ein Zielkonflikt zwischen Fit auf der einen Seite und Power und Balance auf der anderen Seite besteht. Ein höherer Fit ist nur zu Lasten einer geringeren Power und/oder Balance zu haben. Hier gilt es, den richtigen Mix zu finden. Die Balance spielt in der vorliegenden Analyse eine untergeordnete Rolle, da diese erst dann relevant ist, wenn gleiche Leistungen unterschiedlich vergütet werden (wie dies beispielsweise bei ambulant und stationär erbrachten medizinischen Leistungen der Fall ist). Da der HVB für alle Abgabekanäle

¹² Geruso, M., & McGuire, T. G., 2016. Tradeoffs in the Design of Health Plan Payment Systems: Fit, Power and Balance. *Journal of Health Economics* 47: 1–19. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jhealeco.2016.01.007>

gilt und eine Substitution zwischen den Positionen nur sehr bedingt möglich ist, erwarten wir keine wesentlichen Auswirkungen auf die Balance.

Die Bewertung erfolgt jeweils relativ zum derzeitigen Vorgehen und nicht absolut. Dies ermöglicht einen direkten Vergleich mit dem Status quo. Einerseits kann so Verbesserungspotential erkannt, andererseits das derzeitige Vorgehen gerechtfertigt werden.

Wir gehen im Folgenden auf die Auswahl der Positionen und Produkte, die Ermittlung der Preise und das eigentliche Vorgehen zur Bestimmung des Benchmarkpreises fürs Ausland ein. Dabei folgen wir dem Ablauf des Auslandpreisvergleiches. Tabelle 2 enthält eine Übersicht unseres Vorgehens. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 auf Seite 32 am Ende des Kapitels in Abschnitt 4.8 zusammengefasst.

Tabelle 2 Bewertete Alternativen

Abschnitt	Thema	Alternativen
4.2	Positionsauswahl	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gleichbehandlung aller Positionen unabhängig derer Dienstleistungsanteile ▪ Nur Positionen mit ausschliesslich Sachgütern im APV berücksichtigen
4.3	Auswahl der Produkte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geschichtete Stichprobe mit gleichen oder verfeinerten Kriterien ▪ Fokus auf umsatzstärkste Produkte ▪ Zufällige Auswahl von Produkten
4.4	Ermittlung der Preise	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fabrikabgabepreis ▪ Unverbindliche Preisempfehlung ▪ Auswahl der Abgabestellen
4.5	Berechnung Auslandvergleichspreis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwendung von Kaufkraftparitäten zur Umrechnung der Auslandpreise in Schweizer Franken ▪ Median über alle ermittelten Produktpreise in den vier Ländern ▪ Gewichtung der Produkte nach Verkaufsvolumen bei der Berechnung des Medianpreises ▪ Wahl des 25. Perzentils für länderspezifischen Positionspreis ▪ Differenzierter Vertriebszuschlag nach Beratungs- und Logistikkomplexität
4.6	Berechnung Inlandvergleichspreis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gleiche Produkte wie APV
4.7	Berechnung HVB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ HVB als Inlandvergleichspreis ▪ Aufschlag einer prozentualen Toleranzmarge ▪ Maximale Preisanpassung: 2/3 der Preisdifferenz

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Positionsauswahl: Umgang mit immateriellen Gütern

Die MiGeL besteht aus verschiedenen Produktgruppen, die jeweils wieder in verschiedene Positionen unterteilt sind. Jede Position ist gekennzeichnet durch eine Beschreibung von Funktionen, der eine Gruppe von Produkten entspricht. Der Höchstvergütungsbetrag wird je Position festgesetzt. Entsprechend setzt der Auslandpreisvergleich auch auf dieser Ebene an.

Eine erste grundsätzliche Entscheidung gilt es bei der Auswahl der Positionen, die zu benchmarken sind, zu treffen. Dabei geht es um den Anteil immaterieller Güter je MiGeL-Position, also den Anteil der Dienstleistungen an den Gesamtkosten. Dieser Anteil ist entscheidend, da nur der Sachgutanteil für den Auslandpreisvergleich geeignet ist. Immaterielle Güter sind nur sehr eingeschränkt (international) handelbar und daher stark abhängig von den regionalen Lohn- und anderen Preisniveaus. In der Schweiz verrichtete Arbeit, aber auch Lagerkosten liegen meist deutlich

über den entsprechenden Kosten im Ausland, weil in der Schweiz höhere Löhne bezahlt werden und die Mieten höher sind.

Bevor wir das aktuelle Vorgehen des BAG diskutieren, möchten wir hier zwei Varianten besprechen, wie mit den unterschiedlichen Dienstleistungsanteilen der einzelnen MiGeL-Positionen umgegangen werden kann.

- Gleichbehandlung aller Positionen unabhängig derer Dienstleistungsanteilen
- Nur Positionen mit ausschliesslich Sachgütern im APV berücksichtigen

4.2.1 Gleichbehandlung aller Positionen unabhängig derer Dienstleistungsanteilen

Diese Alternative behandelt alle Positionen gleich und ignoriert damit kurzerhand den Unterschied bei den Anteilen immaterieller Güter.

Power, Balance, Fit

Dadurch würde zwar sichergestellt, dass alle Positionen vom Auslandpreisvergleich gleichermaßen erfasst würden; aber es würde auch bedeuten, dass Positionen mit hohem Dienstleistungsanteil im Ausland systematisch günstiger angeboten werden können als in der Schweiz. Das heisst, dass auch bei gleicher Vergütung für den Sachgutanteil, die höheren (und tatsächlich anfallenden) Kosten für die in der Schweiz erbrachten Dienstleistungen zu höheren Gesamtkosten führen. Zudem ist nicht klar, ob die höheren Kosten beispielsweise aufgrund einer besseren Qualität der Dienstleistung gerechtfertigt wären und ob effektiv der gleiche Umfang an Dienstleistungen im In- und Auslandpreis enthalten sind. Eine Angleichung an den tieferen, ausländischen Preis würde zwar die Power erhöhen, könnte jedoch auch dazu führen, dass die Position nicht mehr kostendeckend vergütet wird, was ein Qualitätsabbau oder Versorgungsengpässe zur Folge hätte. Und sich entsprechend negativ auf den Fit auswirken würde.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Der Umsetzungsaufwand wäre wesentlich geringer als aktuell und auch die Anpassungsfähigkeit verbessert sich, da die Dienstleistungsanteile nicht mehr erhoben werden müssten. Allerdings ist mit einer geringen Akzeptanz und auch Widerstand von Seiten Vertrieb und Abgabestellen zu rechnen, was den Umsetzungsaufwand wiederum erhöht.

4.2.2 Nur Positionen mit ausschliesslich Sachgütern im APV berücksichtigen

Am anderen Ende des Spektrums steht die Möglichkeit, konsequent alle Positionen, die einen Dienstleistungsanteil haben, vom APV auszunehmen.

Power, Balance, Fit

Für diese Alternative spräche, dass keine problematischen Vergleiche mehr durchgeführt werden müssten und sich der Preisvergleich voll auf handelbare Güter beschränkt, deren Vergleichbarkeit sichergestellt werden kann. Allerdings würde bei dieser Option ein Grossteil der Positionen aufgrund ihrer Dienstleistungsanteile nicht gebenchmarkt werden, was die Power gegenüber dem Status quo verschlechtert. Für diese Positionen bestünden keine Anreize mehr kosteneffizient zu werden. Gleichzeitig steigt der Fit, da die Preise über die Zeit nicht gesenkt würden wodurch den Patienten ein breiteres Sortiment zur Auswahl stünde.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Die Umsetzbarkeit und Anpassungsfähigkeit verbessert sich, da die Dienstleistungsanteile nicht mehr erhoben werden müssten. Allerdings müsste für die nicht-gebenmarkten Positionen früher oder später ein anderes Verfahren zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit entwickelt und umgesetzt werden. Müssten zwei Systeme parallel betrieben werden, wäre dies erfahrungsgemäss aufwändiger.

4.2.3 Aktuelles Vorgehen BAG

Aktuell ermittelt das BAG bei Positionen mit Preismodell Miete und einem nicht-vernachlässigbaren Dienstleistungsanteil diesen mit Hilfe von Expertenbefragungen und trennt ihn vom Sachgutanteil, auf welchem der APV durchgeführt wird. Bei Positionen mit Preismodell Kauf oder mit vernachlässigbarem Dienstleistungsanteil wird der gesamte Preis in den APV miteinbezogen. Dies hat den Vorteil, dass alle Positionen der MiGeL gebenmarkt werden. Die oben genannten Probleme bei einem internationalen Preisvergleich von Dienstleistungen werden insofern minimiert, als insbesondere Positionen mit nicht-vernachlässigbarem Dienstleistungsanteil das Preismodell Miete aufweisen, bei dem diese Abgrenzung bereits heute erfolgt.

Der vom BAG gewählte Kompromiss erscheint sinnvoll und pragmatisch. Wir betrachten diesen im weiteren Vorgehen als gegeben, empfehlen jedoch in Zukunft die Abgrenzung der Dienstleistungsanteile auf das Preismodell Kauf auszuweiten (vgl. Abschnitt 5.1) Bevor wir in Kapitel 5 unsere Empfehlung aussprechen diskutieren wir in den folgenden Abschnitten verschiedene alternative Vorgehensweisen auf und bewerten diese. Dabei folgen wir dem Prozess des APV.

4.3 Auswahl der Produkte

Derzeit trifft das BAG für jede MiGeL-Position eine Auswahl an Produkten für den APV. Bei Positionen mit vielen Produkten achtet das BAG auf eine repräsentative Abbildung bestimmter Kriterien (v. a. Preisniveau und Hersteller), bei Positionen mit wenigen Produkten werden alle Produkte in den Preisvergleich einbezogen. Es werden durchschnittlich 10% der Produkte einer Position ausgewählt.

Wir betrachten im Folgenden drei Alternativen zu diesem Vorgehen.

- Geschichtete Stichprobe mit gleichen oder verfeinerten Kriterien.
- Dedizierter Fokus auf umsatzstarke Produkte
- Vollständig zufällige Auswahl der Produkte

4.3.1 Geschichtete Stichprobe mit gleichen oder verfeinerten Kriterien

Diese Alternative betrifft MiGeL-Positionen mit vielen Produkten. Positionen mit wenig Produkten würden wie bisher mit allen darin enthaltenen Produkten gebenmarkt. Die Produkte einer Position werden in Unterkategorien (Schichten) eingeteilt, die nicht überlappen, d. h. jedes Produkt kann nur in eine Unterkategorie fallen. Mögliche Kriterien sind das (relative) Preisniveau, die (relativen) Verkaufsvolumina im Inland, Qualität und Herstellergrösse. Neben diesen für alle anwendbaren Kriterien, können bei Bedarf auch weitere Kriterien innerhalb einzelner Positionen oder auch innerhalb einer Produktgruppe hinzugefügt werden. Das nennen wir «Verfeinerung der Kriterien». Statt sich manuell um eine balancierte Auswahl der Produkte zu bemühen, könnte mit diesem Vorgehen nun eine echte Zufallsstichprobe innerhalb jeder Unterkategorie stattfinden.

Der Auslandpreisvergleich wird weiterhin je Position durchgeführt, nur die Auswahl der dafür berücksichtigten Produkte verändert sich.

Aus diesem Grund – dass Aussagen zur Position und nicht zu den Unterkategorien nötig sind – wäre im vorliegenden Fall voraussichtlich eine proportionale Schichtung der Stichprobe anzustreben, bei der die Grösse der Zufallsstichprobe pro Unterkategorie dem Anteil an der Grundgesamtheit entspricht. Dies ermöglicht eine direkte Berechnung von statistischen Grössen für die Position und nicht nur für die einzelnen Unterkategorien. Sollte der Anteil eines Kriteriums an der Gesamtpopulation so klein sein, dass eine zu kleine Zufallsstichprobe für die Unterkategorie resultiert, wäre eine disproportionale Schichtung angesagt. In diesem Fall müssten die ermittelten Auslandpreise zuerst gewichtet werden, bevor ein gemittelter Preis für die Position bestimmt wird.

Power, Balance, Fit

Der Hauptvorteil einer geschichteten Stichprobe liegt darin, dass genauere Schätzungen von Populationsparametern resultieren als bei einfachen Zufallsstichproben. Zusätzlich gewährleistet die Schichtung, dass auch kleinere Teilgesamtheiten der Grundgesamtheit in einer für die Datenanalyse ausreichenden Zahl in der Stichprobe vertreten sind. Der zweite Vorteil wird mit dem heutigen Vorgehen des BAG schon erreicht, da bereits auf eine repräsentative Abbildung gewisser Kriterien geachtet wird. Es stellt sich somit vor allem die Frage, ob die manuelle Auswahl der Produkte zu Verzerrungen in der Stichprobe führen, welche das Ergebnis des APV beeinflussen. Das ist nicht auszuschliessen, insbesondere wenn kleine Teilgesamtheiten in der Stichprobe eventuell übervertreten sind.

Die Balance ist nicht betroffen, da dieses Verfahren nicht direkt zu einer unterschiedlichen Vergütung von Produkten führt. Der Einfluss auf die Power ist unklar. Sie kann sich verbessern oder verschlechtern, je nachdem ob im heutigen Verfahren unbewusste Verzerrungen enthalten sind, welche das Resultat in die eine oder die andere Richtung beeinflussen.

Durch eine weitere Verfeinerung der Kriterien auf Positionen- oder Produktgruppenebene kann insbesondere der Fit verbessert werden. Konkret hängt das von einer adäquaten Auswahl der Kriterien ab. Dabei muss der Mehraufwand für den Ausbau der geschichteten Stichprobe mit den Erträgen im Sinne einer präziseren Abbildung des «durchschnittlichen Produkts» einer MiGeL-Position im Auslandpreisvergleich abgewogen werden. Hier muss darauf geachtet werden, dass sich die Balance möglichst nicht verschlechtert. Die zusätzlichen Kriterien müssen daher gut begründet, über Positionen hinweg einheitlich und nachvollziehbar sein.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Mehr Kriterien für die Schichtung der Stichprobe bei der Produktauswahl für den APV bedeuten einen Mehraufwand. Falls jedoch eine einheitliche Untergliederung für alle Positionen verwendet wird und solange man sich auf Kriterien beschränkt, die ohnehin bereits erfasst sind, hält sich der Mehraufwand in Grenzen: Vor der Ziehung der Produkte müsste einfach eine zusätzliche Unterteilung gemacht werden. Für eine proportionale Schichtung müssten zusätzlich die Auswahlwahrscheinlichkeiten anhand der Populationsanteile der einzelnen Unterkategorien an allen Produkten berechnet werden. Im Falle einer disproportionalen Schichtung müssten Gewichte für die Bestimmung des Preismittels berechnet werden. Auf alle Fälle müsste im Vorfeld abgeklärt werden, ob eine Zufallsziehung grundsätzlich in Frage kommt. Sollten sich z. B. die Produkte stark darin unterscheiden, ob im Ausland überhaupt Preise ermittelt werden können,

wären die Vorteile des Verfahrens unter Umständen nicht bzw. nur unter grossem Aufwand nutzbar.

Falls positionsspezifische Filter entwickelt werden, kann der Prozess beliebig verkompliziert werden; das Abwägen von Kosten und Nutzen ist aber vor jedem Ausbauschnitt recht gut abschätzbar. Gesetzliche und politische Schranken werden nicht überschritten, auch weil es sich um ein kontinuierlich ausbaubares und anpassbares Vorgehen handelt.

Die Anpassungsfähigkeit ist jedoch problematisch: Ein gewisser «Wildwuchs» an positionsspezifischen Kriterien ist möglich. Dieser könnte zur Folge haben, dass eine weitere Segmentierung für eine Position vorgenommen wird, aber für eine andere, bei der sie ähnlich angebracht scheint, nicht.

4.3.2 Fokus auf umsatzstärkste Produkte

Eine weitere Möglichkeit für die Umsetzung einer Stichprobe ist, den Fokus lediglich auf die jeweils umsatzstärksten Produkte einer Position zu legen. Entschieden werden müsste, ob dies für alle Positionen so gehandhabt würde oder wie bisher nur für Positionen mit einer Vielzahl verschiedener Produkte. Zusätzlich muss man sich für ein Mass entscheiden, was unter umsatzstark gemeint ist. Dieses Mass kann absolut (z. B. mehr als 100'000 CHF Umsatz pro Jahr) oder relativ definiert werden (z. B. «Top-10» oder «Top-20 Prozent»). Zu entscheiden wäre ausserdem, ob diese Fokussierung für alle Positionen durchgeführt werden soll oder nur für Positionen, bei denen eine gewisse Marktkonzentration beobachtet wird.

Power, Balance, Fit

Es lässt sich nicht abschliessend beurteilen, wie sich Power und Fit verhalten. Dies ist vom relativen Preisniveau der umsatzstarken und umsatzschwachen Produkte abhängig. Tendenziell gehören umsatzstarke Produkte nicht zu den teuren Produkten. Es ist jedoch im vorliegenden Fall auch gut möglich, dass dies in gewissen Positionen aufgrund bestehender Marktmacht (z. B. Lock-in-Effekt bei Blutzuckermessstreifen) dennoch der Fall ist.

Geht man davon aus, dass die Umsatzstärke aufgrund der verkauften Menge und nicht der hohen Preise zustande kommt, führt die Alternative zu einer Verbesserung der Power. Dies, weil Grössenvorteile, die zu niedrigeren Herstellungskosten und entsprechend niedrigen Preisen führen im Vergleich zur Gesamtpopulation in der Stichprobe übervertreten wären. Produkte mit eher ineffizienten und teuren Herstellungsprozessen würden eher vom Vergleich ausgeschlossen. Gleichzeitig sinkt der Fit, da umsatzstarke Produkte nicht generell auch repräsentativ für die unter einer Position zusammengefassten Produkte sind.

Die Balance ist generell nicht betroffen, da dieses Verfahren nicht direkt zu einer unterschiedlichen Vergütung von Produkten führt.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Die Umsetzbarkeit ist nur teilweise gegeben, da nur für die in den ofac-Daten enthaltenen Produkte die Umsatzzahlen erhoben werden. Bei allen anderen Produkten und bei Abgabekanälen abweichend von Apotheken, müssen die Zahlen erhoben werden. Falls sich die umsatzstarken Produkte über die Jahre stark verändern, ist zudem mit einem Mehraufwand bei der ausländischen Datenerhebung zu rechnen, da z. B. erneut vergleichbare Produkte identifiziert werden müssten. Die Anpassungsfähigkeit könnte sich bei diesem Vorgehen verbessern. Indem ausser dem Umsatz

keine weiteren Kriterien bei der Stichprobenziehung angewendet werden, ist es auch bei grösseren Änderungen der MiGeL leicht anwendbar.

4.3.3 Zufällige Auswahl von Produkten

Als dritte Variante der Produktauswahl ist eine vollständig zufällige Auswahl von Produkten innerhalb einer Position denkbar (einfache Zufallsstichprobe). Einziger noch verbleibender Filter ist hier die Beschränkung auf die im Ausland verfügbaren Produkte. Zu definieren wäre jeweils die Grösse der Stichprobe und ob diese absolut oder relativ zur Anzahl Produkte gewählt werden soll.

Power, Balance, Fit

Kritisch ist bei diesem Vorgehen, eine ausreichend grosse Stichprobe zu wählen, um die Repräsentativität zu gewährleisten. Statistische Grössen der Gesamtpopulation (hier der gemittelte Preis) werden bei einfachen Zufallsstichproben im Normalfall deutlich ungenauer geschätzt als bei geschichteten Stichproben. Je kleiner die Stichprobe ist, desto ausgeprägter ist dieser Sachverhalt. Power und Fit hängen stark von dieser Ungenauigkeit bzw. von der Grösse der Stichprobe ab. In Positionen, wo alle Produkte für den APV verwendet werden, treten keine Änderungen auf und die ermittelten repräsentieren die Werte der Gesamtpopulation. Bei kleinen Stichproben können die ermittelten Preise zufälligerweise zu hoch (niedrige Power, hoher Fit) oder zu niedrig (hohe Power, niedriger Fit) ausfallen. Der tatsächliche Effekt ist nicht abschätzbar, da nicht bekannt ist, ob in der heutigen Auswahl unbewusste Verzerrungen enthalten sind. Die Balance ist wiederum nicht betroffen, da dieses Verfahren nicht direkt zu einer unterschiedlichen Vergütung von Produkten führt.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Grösstes Problem bei einer rein zufälligen Auswahl der (auch im Ausland verfügbaren) Produkte ist, dass es sich immer um andere Produkte handelt, anhand derer der APV durchgeführt wird. Dies erhöht die Kosten für Recherche und Validierung der Ergebnisse. Auch die Repräsentativität muss jedes Mal wieder neu festgestellt werden. Dies ist nur dann kein Problem, wenn die Produkte innerhalb einer Position ohnehin wenig stabil sind und häufig wechseln. Die Anpassungsfähigkeit ist unverändert. Es besteht aber die Gefahr, dass es bei (zu) kleinen Stichproben zu Resultaten kommt, die stark vom Zufall beeinflusst sind. Dies kann im Zeitablauf zu stärker variierenden HVBs führen, was zu verschiedenen Problemen der Versorgung führen kann.

4.4 Ermittlung der Preise

Derzeit werden die ausländischen Verkaufspreise für eine beliebige Auswahl von Abgabestellen im jeweiligen Hauptabgabekanal des Vergleichslands erhoben; soll heissen, dass für die ausgewählten Produkte einer Position, die in der Schweiz hauptsächlich über beispielsweise Apotheken vertrieben werden, die Preise in einigen österreichischen und deutschen Apotheken und in niederländischen und französischen Arztpraxen erfragt werden.

Zu diesem Vorgehen schlagen wir drei Alternativen vor. Zwei beziehen sich auf die Erhebung anderer Preise als die Verkaufspreise (Fabrikabgabepreis, UVP), eine bezieht sich auf die Auswahl der Abgabestellen.

4.4.1 Fabrikabgabepreis

Eine Erhebung von Fabrikabgabepreisen (FAP) anstelle der Verkaufspreise erlaubt die Übertragung der bei den Arzneimitteln angewandten Konzepte der Preisregulierung. Es wäre etwa möglich, anstelle der pauschalen 20% eine degressive Preismarge für Vertrieb und Lagerung in der Schweiz aufzuschlagen. Komplexe Produkte mit einem hohen Einzelstückpreis erhielten in diesem System absolut eine hohe Marge, jedoch relativ eine niedrigere Marge als günstige Produkte. Die degressive Marge setzt Anreize, auch Produkte mit niedrigen Preisen abzugeben. Der FAP wäre ausschliesslich ein Preis für den jeweiligen Sachgutanteil eines Produkts für eine Position. Der jeweilige Dienstleistungsanteil müsste entsprechend über einheitliche Regeln wie die oben erwähnte degressive Marge oder weiterhin positionsspezifisch geschätzt werden.

Power, Balance, Fit

Auf die Power wirken verschiedene Aspekte. Einerseits sollte sie beim FAP höher sein als beim Vergleich der Verkaufspreise, weil zumindest der handelbare Teil (und damit der Teil, den man mittels APV bewerten möchte) klar bestimmbar wäre. Dadurch lässt sich die Marge besser regulieren, womit auch die Anreize für Effizienz besser kontrolliert werden können. Andererseits kann die Bedeutung bzw. die Relevanz eines ausgewiesenen FAPs nicht überprüft werden. So sind etwa üblicherweise gewährte Rabatte und sonstige Preisminderungen, die seitens der Hersteller gewährt werden, nicht sichtbar. Da gleichzeitig bekannt ist, dass der FAP zur Preisbindung verwendet wird, haben die Hersteller starke Anreize, diesen tendenziell zu hoch anzusetzen.¹³ Schliesslich sind sich die Unternehmen zunehmend darüber bewusst, welche Bedeutung der jeweilige FAP auch über die Landesgrenzen hinaus hat, weswegen sie weitere Anreize erhalten, sich strategisch zu verhalten. Beide Punkte senken die Power. Insgesamt schätzen wir die Power bei der Verwendung des FAPs geringer ein als bei der Verwendung der Verkaufspreise.

Aufgrund der vermutlich niedrigeren Power erhöht sich automatisch der Fit, indem durch die tendenziell höheren HVBs auch teurere Produkte ihre Kosten decken können, die eventuell auf sehr spezifische Patienten zugeschnitten sind. Zudem könnten mit dem Verfahren heute bestehende Probleme verbessert werden, indem z. B. die Risiken der Lagerhaltung von teuren Produkten über eine hohe Kapitalbindung durch diese Differenzierung in den Margen abgegolten werden können, d. h. heutige Probleme im Fit könnten sich dadurch verbessern.

Die Balance ist nur dann negativ betroffen, wenn dieses Verfahren z. B. durch differenzierte Vertriebszuschläge innerhalb einer Position zu einer unterschiedlichen Vergütung von Produkten führt. Dies könnte dazu führen, dass einzelne Produkte oder Abgabekanäle rein vergütungsbedingt anderen vorgezogen würden.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Auch wenn bei diesem Verfahren nicht mehr diverse Verkaufspreise im Ausland erhoben werden müssen, sondern ein FAP pro Produkt und Land ausreichend ist, ist die Umsetzbarkeit dennoch äusserst herausfordernd. Derzeit fehlt dem BAG die Grundlage, mit der es die Hersteller zur Herausgabe des FAPs verpflichten kann. Zudem ist der FAP im Vergleich zu den Arzneimitteln bei Mitteln- und Gegenständen nicht etabliert, d. h. die Hersteller verfügen über keinen fixen FAP. Während bereits für die inländischen FAPs eine Gesetzesänderung nötig wäre, fehlen die Rechtsmittel, um die ausländischen Preise zu erheben, vollständig. Die Anpassungsfähigkeit dürfte sich

¹³ Im Vergleich zu Arzneimitteln wird der FAP für MiGeL-Produkte nicht regulatorisch festgesetzt.

ebenfalls verschlechtern, da bei grösseren Änderungen der MiGeL unter Umständen völlig andere Hersteller als heute FAPs liefern müssten.

4.4.2 Unverbindliche Preisempfehlung

Die zweite Alternative zur Ermittlung der Preise ist die Verwendung der unverbindlichen Preisempfehlung (UVP) der Produkte. Diese ist für viele Produkte leicht auffindbar. Anders als der FAP stellt die UVP den Preis für den Endverbraucher dar.

Power, Balance, Fit

Genau wie beim FAP böte sich hier der Vorteil, dass nur ein Preis je Produkt und Land erhoben werden müsste, was eine Vergrösserung der Stichproben ermöglichen würde. Ob Power und Fit von diesem Effekt betroffen sind, hängt wiederum davon ab, ob die heutige Stichprobenwahl ungewollte Verzerrungen enthält. Auf der anderen Seite sollte die Power auf alle Fälle sinken, weil eine UVP – wie der Name bereits sagt – recht beliebig ist, und von den Unternehmen aus verschiedenen Gründen erhöht oder gesenkt werden kann. Insgesamt gibt es keinen Anreiz, die UVP gleich den Produktions- und Vertriebskosten zu setzen. Im Normalfall ist eher davon auszugehen, dass die UVPs überhöht festgesetzt sind, weil dies den Herstellern grössere Möglichkeiten bei der Rabattgestaltung gibt. Gleich wie bei der ersten Alternative mit dem FAP bestehen durch einen Einbezug der UVP in den APV Anreize, diese strategisch zu erhöhen.

Der Fit könnte sich analog zur FAP-Alternative mit den zu erwartenden höheren HVBs verbessern. Im Gegensatz zur ersten Alternative besteht aber wenig Spielraum, die heute bestehenden Probleme im Fit gezielt zu lösen, weil die UVPs die Vertriebsmarge meist schon beinhalten. Aus diesem Grund ist mit keinen Auswirkungen auf die Balance zu rechnen, da es innerhalb der Positionen kaum zu unterschiedlichen Vergütungen kommt.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Die Verwendung der UVP anstelle der Verkaufspreise ist leicht umsetzbar und wäre auch anpassungsfähig. Die detaillierte Verfügbarkeit von UVP-Angaben im Ausland müsste allerdings geprüft werden.

4.4.3 Auswahl der Abgabestellen

Die dritte Alternative zur Preisermittlung besteht darin, eine repräsentative Stichprobe der Abgabestellen im Hauptabgabekanal für jedes Land zu verwenden anstelle der jetzigen beliebigen Auswahl. Damit würden nicht nur die Produkte, sondern auch die Abgabestellen (im Hauptabgabekanal) so gewählt werden, dass sie repräsentativ für die Gesamtheit sind. So erhält man einen repräsentativen Preis im Ausland.

Power, Balance, Fit

Ein solches Vorgehen lieferte genauere Resultate im Sinne von Preisen, die eher dem tatsächlich durchschnittlich bezahlten Preis entsprechen. Der Einfluss auf Power und Fit hängt davon ab, ob die heutige Abgabestellenauswahl im Ausland zu Verzerrungen führt, weil beispielsweise nur grosse Apothekenketten und keine kleinen, privat geführten Apotheken befragt wurden. Dies lässt sich im Rahmen dieser Studie nicht abschliessend beantworten. Falls aber ein Wettbewerb auch zwischen den verschiedenen Abgabestellen stattfindet, ist damit zu rechnen, dass die Power eher

steigt, da der ermittelte Preis eher den tatsächlichen Kosten entspricht.¹⁴ Die Balance ist wiederum nicht betroffen, da dieses Verfahren nicht direkt zu einer unterschiedlichen Vergütung von Produkten führt.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Dieses Vorgehen ist gegenüber heute aufwändiger, da die randomisierte Auswahl der berücksichtigten Abgabestellen eine systematische Erfassung aller (oder zumindest der wichtigsten) Anbieter für jedes Produkt und für jedes Land voraussetzt. Die Stichprobengrösse müsste bedeutend umfangreicher sein, um genügend Antworten zu erhalten bei erfahrungsgemäss niedrigen Rücklaufquoten. Dies erschwert die Umsetzbarkeit deutlich. Die Anpassungsfähigkeit dürfte sich auch leicht verschlechtern.

4.5 Berechnung Auslandsvergleichspreis

Derzeit berechnet das BAG den Auslandsvergleichspreis basierend auf den Medianpreisen pro Position aus den vier Vergleichsländern Deutschland, Frankreich, Österreich und den Niederlanden. GÖK Consulting hat bisher die länderspezifischen Medianpreise pro Position aufgrund einer Erhebung der Publikumspreise bei Abgabestellen im Hauptabgabekanal ermittelt. GÖK Consulting berechnet den Medianpreis pro Produkt (über alle Abgabestellen) und danach berechnet das BAG den Medianpreis pro Position (über alle Produktmediane).

Das BAG bereinigt die Positionsmediane um deren Mehrwertsteuer und rechnet sie mit den entsprechenden Wechselkursen in Schweizer Franken um. Der Auslandsvergleichspreis entspricht dem Median dieser vier bereinigten Positionsmediane der Vergleichsländer zuzüglich eines Vertriebszuschlags von pauschal 20%.

Wir betrachten fünf Alternativen auf verschiedenen Stufen dieses Vorgehens.

Umrechnung in Schweizer Franken

1. Verwendung von Kaufkraftparitäten zur Umrechnung der Auslandspreise in Schweizer Franken

Berechnungsmethode

2. Median über alle ermittelten Produktpreise in den vier Ländern
3. Gewichtung der Produkte mit ihrem Verkaufsvolumen bei der Berechnung des Medianpreises
4. Wahl des 25. Perzentils für länderspezifischen Positionspreis

Vertriebszuschlag

5. Differenzierter Vertriebszuschlag nach Beratungs- und Logistikkomplexität

4.5.1 Verwendung von Kaufkraftparitäten zur Umrechnung der Auslandspreise in Schweizer Franken

Diese Alternative betrifft MiGeL-Positionen mit einem nicht-vernachlässigbaren Anteil an immateriellen, also nicht-handelbaren Gütern. Im Gegensatz zu reinen Wechselkursen korrigieren Kaufkraftparitäten für Preisunterschiede von nicht-handelbaren Gütern. Darunter fallen vor allem

¹⁴ Dies bedingt zusätzlich, dass der Dienstleistungsanteil bestimmt werden kann.

Dienstleistungen wie Lager-, Vertriebs- und Servicekosten. Bei dieser Alternative würde bei allen Positionen der gesamte Preis in den APV einbezogen und nicht wie derzeit nur der Sachgutanteil. Die Positionen würden entsprechend ihrem Dienstleistungsanteil in Kategorien eingeteilt (z. B. Dienstleistungsanteil <10%, 10-30%, 31-60%, 61-90%, >90%). Danach würden die ermittelten Preise mit entsprechenden Mischsätzen aus Kaufkraftparität¹⁵ und Wechselkurs in Schweizer Franken umgerechnet.

Power, Balance, Fit

Insbesondere die Power kann durch den Einbezug des gesamten HVB in den APV und die Umrechnung mit Kaufkraftparitäten verbessert werden. Wird nicht nur das Sachgut, sondern auch die Dienstleistung gegenüber dem Ausland gebenchmarkt, steigt der Anreiz der Leistungserbringer kosteneffizient zu sein. Ansonsten liefen sie Gefahr, dass in Zukunft ihre Kosten nicht mehr durch den HVB gedeckt sind. Gleichzeitig verschlechtert sich der Fit. Einerseits dadurch, dass Kategorien nach Dienstleistungsanteil gebildet werden, andererseits da für alle Abgabekanäle derselbe Benchmark zur Anwendung kommt. Es besteht die Gefahr, dass Positionen mit einem Dienstleistungsanteil an der oberen Grenze einer Kategorie einen zu niedrigen HVB erhalten. Ausserdem kann sich die Qualität in einem einzelnen Abgabekanal verschlechtern, falls die Dienstleistung in einem anderen Abgabekanal zusätzlich über ein anderes Tarifwerk abgerechnet oder aufgrund deren Struktur kostengünstiger erbracht und somit das MiGeL-Produkt günstiger angeboten werden kann. Zudem ist unklar, ob effektiv der gleiche Umfang an Dienstleistungen im In- und Auslandpreis enthalten sind und deren Qualität verglichen werden kann (vgl. Abschnitt 4.2). All dies kann einen Qualitätsabbau und Versorgungsengpässe zur Folge haben. Aus den genannten Gründen kann es auch zu Balanceproblemen kommen, wenn diese unterschiedlichen Vergütungen z. B. Anreize setzen, einen bestimmten Abgabekanal oder innerhalb einer Position gewisse Produkte systematisch zu bevorzugen.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Der Aufwand würde sich gegenüber dem Status quo vermutlich nicht gross verändern. Einerseits ist keine detaillierte Erhebung der in einer MiGeL-Position enthaltenen Dienstleistungen, sondern nur eine Abschätzung des Dienstleistungsanteils notwendig, was den Aufwand verringert. Andererseits erhöht sich der Aufwand zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Dienstleistungen im In- und Ausland.

Die Anpassungsfähigkeit verbessert sich, indem die Produkte nur bei grösseren Anpassungen des Dienstleistungsanteils in eine andere Kategorie umgeteilt werden müssen und somit der Dienstleistungsanteil weniger detailliert erfasst werden muss.

4.5.2 Median über alle ermittelten Produktpreise in den vier Ländern

Diese Alternative betrifft die Berechnungsmethode des Auslandpreises. Zur Berechnung des Auslandpreises würden keine Medianpreise pro Position für jedes einzelne Vergleichsland gebildet, sondern der Auslandpreis direkt als Median aller Produktpreise aller Vergleichsländer berechnet.

¹⁵ Es wäre auch denkbar, die Umrechnung anhand von anderen Indices, wie z. B. Lohn- oder Mietpreisindices vorzunehmen, die die unterschiedlichen Kostenniveaus der Länder abbilden. Die Verfügbarkeit solcher länderübergreifenden Daten ist jedoch sehr beschränkt. Im Vergleich sind Kaufkraftparitäten international gut erhältlich.

Power, Balance, Fit

Die Auswirkungen auf Power und Fit sind unklar. Bei dieser Alternative kommen den Besonderheiten der einzelnen Gesundheitssystemen weniger Gewicht zu. Nehmen wir an, Land A limitiert die Anzahl Produkte einer Position auf zwei und Land B erlässt keine Beschränkung, was in einer sehr breiten Produktauswahl mit 200 Produkten resultiert. Im Status quo hat das eine Produkt aus Land A denselben Einfluss auf den Auslandvergleichspreis wie 100 Produkte aus Land B. Berechnet man den Auslandvergleichspreis jedoch über alle Produkte aller Länder, hat ein Produkt aus Land A denselben Einfluss wie ein Produkt aus Land B. Die Power verbessert sich, wenn Länder mit vielen Preisen eher niedrige und Länder mit wenigen Preisen eher hohe Preise aufweisen. Bei umgekehrten Verhältnissen verschlechtert sich die Power. Der Fit ist ebenso betroffen, allerdings in genau der entgegengesetzten Richtung. Die Balance sollte nicht beeinflusst sein, weil keine unterschiedlichen Vergütungen pro Position stattfinden.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Die Umsetzbarkeit ist gegeben. Die Daten liegen dem BAG vor und es besteht keine gesetzliche Grundlage, die die Berechnungsmethodik im APV vorschreibt. Weiter wäre diese Berechnungsmethode wesentlich einfacher zu kommunizieren und nachzuvollziehen als der Status quo.

4.5.3 Gewichtung der Produkte mit ihrem Verkaufsvolumen bei der Berechnung des Medianpreises

Diese Alternative beabsichtigt, oft verkaufte Produkte stärker bei der Preisberechnung zu berücksichtigen als selten verkaufte. Der Median würde neu mit den Verkaufsvolumen gewichtet. Oft verkaufte Produkte hätten einen stärkeren Einfluss auf den Medianpreis als selten verkaufte. Die Gewichtung würde bei der Berechnung der Produkt- und Positionsmediane berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3.1.4). D. h. bei der Berechnung des Produktmedians würden die Verkaufsvolumen pro Abgabestelle, beim Positionsmedian die Verkaufsvolumen pro Produkt berücksichtigt.¹⁶ Die Länder sollten ungewichtet in den Auslandvergleichspreis einfließen, da die relative Bedeutung der Produkte und nicht die Grösse der Gesundheitssysteme den Preis bestimmen sollen.

Power, Balance, Fit

Ob sich der Power und Fit verbessern oder verschlechtern, kann nicht abschliessend beantwortet werden. Der Fit hängt vom relativen Preisniveau der umsatzstärksten Produkte ab, die Power vor allem von der Marktmacht der Marktführer.

Der Fit verbessert sich, falls die umsatzstarken Produkte teuer sind. Durch die Gewichtung ist sichergestellt, dass die Kosten dieser Produkte, die von vielen Versicherten erworben werden, vollumfänglich durch den HVB gedeckt sind. Der Fit verschlechtert sich (und die Power verbessert sich) entsprechend, falls die umsatzstarken Produkte eher günstig sind. Zwar werden die Kosten dieser umsatzstarken Produkte dann vollumfänglich durch den HVB gedeckt; allerdings müssen Versicherte, die selten verkaufte Produkte beziehen, tendenziell öfters eine Zuzahlung leisten, da der HVB deren Kosten nicht vollständig deckt.

¹⁶ Es ist durchaus auch möglich nur den Positionsmedian mit den Verkaufsvolumen zu gewichten und den Produktmedian ungewichtet zu berechnen.

Die Power verändert sich genau umgekehrt zum Fit. Zusätzlich kann sie sich verschlechtern, falls die Marktführer aufgrund ihres höheren Einflusses auf den HVB und der damit verbundenen höheren Preissetzungsmacht versuchen, den Preis in die Höhe zu treiben. Die Power kann sich aber zumindest kurzfristig auch verbessern. Einerseits, da die Hersteller mit hochpreisigen, selten verkauften Produkten Anreize zur Effizienzsteigerung erhalten. Andererseits ist es auch möglich, dass die Marktführer ihre Marktmacht nutzen, um mit weiteren Preissenkungen die Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen. Scheiden Konkurrenten aus dem Markt aus, kommt es jedoch zu einer Verschlechterung des Fit.

Die Balance sollte nicht beeinflusst sein, weil keine unterschiedlichen Vergütungen pro Position stattfinden.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Zusätzlich zu den Preisen müssten die Umsatzzahlen der Produkte bei den Leistungserbringern erhoben werden. Es ist davon auszugehen, dass die Leistungserbringer bei der Abfrage von Umsatzzahlen verhaltener reagieren als bei der Abfrage von Preisen und diese teilweise verweigern werden. Die Alternative hat keinen Effekt auf die Anpassungsfähigkeit.

4.5.4 Wahl des 25. Perzentils für länderspezifischen Positionspreis

Auch diese Alternative betrifft die Berechnungsmethode des Auslandpreises. Anstelle des Medians, der dem 50. Perzentil der Verteilung der Preise entspricht, würde das 25. Perzentil oder ein anderes niedriges Perzentil gewählt. Die Preise der Produkte würden weiterhin als Medianpreise berechnet. Erst bei der Berechnung des Positionspreises pro Vergleichsland wird das 25. Perzentil gewählt. D. h., dass in den Vergleichsländern jeweils 25 Prozent der Produkte einer MiGeL-Position günstiger und 75 Prozent teurer zu erstehen wären. Der Auslandvergleichspreis entspräche dem Medianpreis aus den vier Vergleichsländern.

Power, Balance, Fit

Der Fit verschlechtert sich, da die Kosten eines grösseren Anteils der Produkte nicht mehr vollumfänglich durch den HVB gedeckt sind. Folglich müssen die Versicherten häufiger und höhere Zuzahlungen leisten, was auch zu erzwungenen Produktwechseln führen kann. Bei gewissen Produkten könnte sich dies negativ auf die Patientensicherheit und allgemein auf die Patientenzufriedenheit auswirken.

Ein niedrigeres Perzentil erhöht die Anreize zur Kosteneffizienz und erhöht somit die Power des Systems. Die Balance sollte nicht beeinflusst sein, weil keine unterschiedlichen Vergütungen pro Position stattfinden.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Die Umsetzbarkeit ist unverändert. Die Datenlieferungen müssten nicht angepasst werden, da die Produktpreise weiterhin mit dem Median berechnet werden. Während die Akzeptanz bei den Herstellern gering wäre, würde die Politik das System begrüßen. Auch in der Spitalfinanzierung wird aktuell das 25. Perzentil als Benchmark bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung diskutiert. Ein niedrigeres Perzentil birgt gegenüber dem Status quo ein grösseres Kostensparpotenzial, was der aktuellen politischen Agenda entsprechen würde. Allerdings birgt ein niedriges Perzentil auch Gefahren. Hersteller können vom Markt gedrängt werden, wenn ihre höheren Kosten z. B. aufgrund ihrer Qualität gerechtfertigt sind, und sie entsprechend bereits kosteneffizient arbeiten. Hersteller

könnten ausserdem entscheiden, sich vom Schweizer Markt zurückziehen, da dieser aufgrund seiner Kleinheit per se nicht besonders interessant ist und ihn zusätzliche Kostensenkungen noch unattraktiver machen. Weniger Auswahl senkt sicher die Qualität und gefährdet im Extremfall die Versorgungssicherheit. Die Alternative hat keinen Effekt auf die Anpassungsfähigkeit.

4.5.5 Differenzierter Vertriebszuschlag nach Beratungs- und Logistikkomplexität

Aktuell beträgt der schweiz-spezifische Vertriebszuschlag pauschal 20% für alle MiGeL-Positionen. Der Vertriebszuschlag wird aufgrund von folgenden Besonderheiten gewährt: Erstens hat die Schweiz ein höheres Preisniveau als das Ausland. Relevant für den Vertrieb sind insbesondere hohe Lohn- und Infrastrukturkosten. Zweitens werden die MiGeL-Produkte im Schweizer Gesundheitswesen dezentral abgegeben (über Ärzte, Apotheken, Abgabestellen etc.). Dies bedingt einen feingliedrigen und aufwändigen Vertrieb. Beispielsweise können teilweise keine Grosspackungen verwendet werden, was dazu führt, dass der Grossist ein zusätzliches (finanzielles) Risiko trägt, indem er die Grosspackung einkauft und selbst in Kleinmengen umverpackt. Drittens besteht in der Schweiz eine hohe Präferenz für eine patientengerechte Versorgung, was im Bereich der MiGeL zu einem breiteren Sortiment als im Ausland führt.

Die Alternative schlägt einen Vertriebszuschlag vor, dessen Höhe abhängig von der Beratungs- und Logistikkomplexität der Positionen ist. Die Positionen würden kategorisiert nach ihrer Beratungsintensität (niedrig, mittel, hoch) und ihrer Logistikkomplexität (niedrig, mittel, hoch) und ein adäquater Vertriebszuschlag gewährt.

Power, Balance, Fit

Wie sich Power und Fit verändern hängt davon ab, wie gut die 20% Vertriebszuschlag die effektiven Vertriebskosten abbilden. Ist der Zuschlag generell zu hoch angesetzt, würde sich die Power verbessern und der Fit verschlechtern. Falls der Zuschlag aktuell nur für einen Teil der Positionen zu hoch und für andere zu tief angesetzt ist, würde die Power in den erstgenannten steigen und in den zweitgenannten sinken. Entgegengesetzt verhält es sich mit dem Fit. Wie sich Power und Fit in dieser Situation insgesamt verändern, hängt vom Anteil der aktuell unter-/übervergüteten Positionen ab.

Die Balance sollte nicht beeinflusst sein, weil keine unterschiedlichen Vergütungen pro Position stattfinden.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Der Umsetzungsaufwand wäre hoch, da sämtliche Positionen in die Kategorien eingeteilt werden müssten. Eine solche Kategorisierung ist zudem immer angreifbar und führt zu Diskussionen betreffend die gesetzten Grenzwerte. Weiter müsste die Höhe der differenzierten Vertriebszuschläge definiert werden. Die Unterschiede realitätsgetreu zu erfassen und abzubilden scheint kostenintensiv.

Die Anpassungsfähigkeit eines solch grossen Systems ist gering, da der Anpassungsaufwand unwesentlich geringer als der Initialaufwand ausfällt.

4.6 Berechnung Inlandvergleichspreis

Der Auslandpreisvergleich ist nur für Produkte durchführbar, die auch im Ausland verfügbar sind. Wenn ein ausgewähltes Produkt im Ausland nicht vertrieben wird, wählt das BAG ein neues Produkt aus der gleichen Position aus und verwendet dieses dann für den APV. Für die Bestimmung

des Inlandvergleichspreises berechnet das BAG den Median der VP respektive UVP aller Produkte einer MiGeL-Position.

Eine Alternative für dieses Vorgehen wäre, für den Inland- und Auslandpreisvergleich dieselben Produkte zu verwenden.¹⁷ Auch die Stichprobenmethode (vgl. Abschnitt 4.2) und die Berechnungsmethode des Vergleichspreises (vgl. Abschnitt 4.5) sollten analog zum Auslandvergleichspreis gewählt werden.

So wäre sichergestellt, dass Gleiches mit Gleichem verglichen wird. Für den APV selbst hat das keine Auswirkungen; die Bestimmung des HVB jedoch wird so sauberer.

4.7 Berechnung des neuen HVB

Derzeit wählt das BAG den niedrigeren des Ausland- und Inlandvergleichspreises als HVB. Falls einer der beiden Preise nicht berechenbar ist, wird der andere gewählt.

Wir betrachten drei Alternativen zu diesem Vorgehen.

1. HVB als Inlandvergleichspreis.
2. Aufschlag einer prozentualen Toleranzmarge
3. Maximale Preissenkung: $2/3$ der Preisdifferenz.

4.7.1 HVB als Inlandvergleichspreis

Anstelle einer empirischen Berechnung des Inlandvergleichspreises würde in dieser Alternative der bereits bestehende HVB als Vergleichsgrösse zum Auslandvergleichspreis verwendet. Der HVB würde im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung also nur angepasst, falls der Auslandpreisvergleich in einem niedrigeren Auslandvergleichspreis als der bisherige HVB resultiert.

Power, Balance, Fit

Wiederum ist nicht klar, wie sich Power und Fit verändern, da dies davon abhängt ob die VP höher oder niedriger als die HVB sind. Geht man davon aus, dass fast alle Anbieter den bestehenden HVB verlangen, verändert sich nichts im Vergleich zum derzeitigen Vorgehen, da der Preis im Inland faktisch dem HVB entspricht. Wenn aktuell ausreichend viele Anbieter einen Preis über dem HVB verlangen, steigt die Power. Andererseits kann die Power sinken, da etwaige Preissenkungen bei einem Teil der inländischen Anbieter sich nicht auf eine Absenkung des HVB übertragen. Dies ermöglicht nicht-effizienten Anbietern länger im Markt zu bleiben. Der Fit verändert sich jeweils entgegengesetzt zur Power.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Der Verzicht auf den Inlandspreisvergleich spart Arbeitsschritte und ist daher sehr leicht umsetzbar. Die Anpassungsfähigkeit verschlechtert sich leicht, weil für neue oder veränderte Produktgruppen bei einer Anpassung der MiGeL noch kein HVB existiert und somit ein Verfahren definiert werden muss, wie in einem solchen Fall vorgegangen wird.

¹⁷ Allenfalls könnte ausserdem geprüft werden, ob Produkte mit unterschiedlichen Markennamen im In- und Ausland vertrieben werden.

4.7.2 Aufschlag einer prozentualen Toleranzmarge

Der HVB würde weiterhin anhand des Minimums von Inland- und Auslandvergleichspreis berechnet. Neu käme ein prozentualer Aufschlag von beispielsweise 5 oder 10% hinzu. Selbstverständlich darf der Aufschlag nicht dazu führen, dass ein höherer HVB als der bisherige resultiert. Der Aufschlag kann genutzt werden, um den Fit eher ins Zentrum zu stellen und weniger auf die Power zu achten.

Power, Balance, Fit

Der Effekt auf die Power ist negativ. Die Erhöhung des HVB setzt weniger Anreize für Kosteneffizienz. Gleichzeitig erhöht sich der Fit, weil Patienten mit speziellen Bedürfnissen eventuell weniger Zuzahlungen leisten müssen, wenn sie spezielle Produkte brauchen, die eventuell teurer sind. Zu beachten ist, dass eine Toleranzmarge für alle Positionen verwendet wird, auch wenn sie nur für einen Teil wirklich gerechtfertigt scheint. Die Balance bleibt unverändert, solange die Marge einheitlich für alle Positionen berechnet wird.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Dieses Instrument ist leicht umsetzbar und kann einfach angepasst werden.

4.7.3 Maximale Preisanpassung: 2/3 der Preisdifferenz.

In dieser Alternative wird nicht das Minimum des Ausland- und Inlandvergleichspreises als HVB definiert. Der HVB wird vielmehr im Intervall zwischen den beiden Preisen festgelegt, z. B. bei 2/3 der Differenz unterhalb des oberen Preises, unabhängig davon ob der Inland- oder Auslandvergleichspreis der höhere ist:

$$HVB = \max(p_A, p_I) - \frac{2}{3} * [\max(p_A, p_I) - \min(p_A, p_I)]$$

Die zwei Drittel entsprechen dem Anteil, auf den die maximale Preissenkung im Bereich der Produkte beschränkt ist. Die Folgen sind ähnlich zur oben diskutierten Toleranzmarge. Selbstverständlich sind auch andere Anteile als zwei Drittel möglich.

Power, Balance, Fit

Die Effekte auf Power und Fit sind dieselben wie bei der ersten Variante mit der Toleranzmarge. Da nicht das Minimum, sondern ein höherer Wert als HVB gewählt wird, sinkt die Power, und der Fit steigt. Die Balance ist unverändert, da das Limit alle Produkte gleich trifft.

Umsetzbarkeit, Anpassungsfähigkeit

Das Instrument kann sehr leicht umgesetzt werden und ist sehr anpassungsfähig.

4.8 Zusammenfassung Alternativen

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Bewertung der oben diskutierten Alternativen. Wir verwenden zur Bewertung eine fünfstufige Likert-Skala, wie sie in Tabelle 3 dargestellt ist.

Tabelle 3 Likert-Skala

Bewertung	Interpretation
++	Deutliche Verbesserung des Kriteriums im Vergleich zum Status quo.
+	Verbesserung des Kriteriums im Vergleich zum Status quo.
o	Keine nennenswerte Veränderung des Kriteriums im Vergleich zum Status quo.
-	Verschlechterung des Kriteriums im Vergleich zum Status quo.
--	Deutliche Verschlechterung des Kriteriums im Vergleich zum Status quo.

Quelle: Eigene Darstellung.

Unser Vergleich zeigt die verschiedenen Zusammenhänge und trade-offs zwischen den Kriterien und Alternativen auf. Ist eine Alternative in allen Bereichen positiv (+ oder ++) oder neutral (o), sollte die Alternative in Betracht gezogen werden. Eine deutliche Verschlechterung auch nur eines Kriteriums im Vergleich zum Status quo (--) kann so interpretiert werden, dass die betrachtete Alternative eher verworfen werden sollte. Bringt eine Alternative Verbesserungen für manche Kriterien, aber auch Verschlechterungen für andere Kriterien, müssen die Vor- und Nachteile der Alternative gegenüber dem derzeitigen Vorgehen gegeneinander abgewogen werden.

Ein Teil der Alternativen kann und sollte klar verworfen werden, etwa, weil sie schlicht nicht umsetzbar sind. Für die meisten Alternativen ist ein klares ja oder nein nicht abzulesen. Oft auch daher, weil weitere Informationen und Analysen für eindeutige Aussagen zur Verbesserung oder Verschlechterung notwendig wären. Insbesondere ist der bestehende trade-off zwischen Power und Fit zu beachten. Diese Abwägung haben wir nicht durchgeführt. Sie muss vom BAG in Abstimmung mit der Politik vorgenommen werden. Es kann allerdings festgehalten werden, dass das BAG den APV zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit durchführt, weshalb grundsätzlich die Power im Vordergrund stehen dürfte.

Wir weisen darauf hin, dass wir Interaktionen zwischen verschiedenen Alternativen weitgehend nicht betrachtet haben. Soll heissen, dass eine bestimmte Kombination von Alternativen die jeweiligen Schwächen kompensieren könnte und damit im Aggregat empfehlenswert wäre.

Tabelle 4 Zusammenfassung Bewertung Alternativen

Prozessschritt	Alternative	Power	Balance	Fit	Umsetzbarkeit	Anpassungsfähigkeit
Positionsauswahl	Alle Positionen	+	0	-	+/-	+
	Nur Sachgutpositionen	--	0	+	+/-	-
Produktauswahl	geschichtete Stichprobe	+/-	0	+	-	-
	Umsatzstärke	+/-	0	+/-	0	+
	Zufallsauswahl	+/0/-	0	+/0/-	--	0
Preisermittlung	Fabrikabgabepreis	-	0/-	+	--	--
	Unverbindliche Preisempfehlung	-	0	+	+	+
	Auswahl der Abgabestellen	+/-	0	+/-	--	-
Berechnung Aus- landvergleichspreis	Verwendung von Kaufkraftparitäten	+	0/-	-	0	+
	Median aller Produktpreise	+/-	0	+/-	+	0
	Gewichtung mit Verkaufsvolumen	+/-	0	+/-	-	0
	25. Perzentil als Benchmark	+	0	-	0	0
	Differenzierter Vertriebszuschlag	+/-	0	+/-	--	--
Berechnung Inland- vergleichspreis	Gleiche Produkte, gleiche Methode wie Ausland	+/0/-	0	+/0/-	0	0
Berechnung HVB	HVB als Inlandspreis	+/0/-	0	+/0/-	+	0/-
	Aufschlag prozentuale Toleranzmarge	-	0	+	0	0
	Maximale Preissenkung 2/3 der Preisdifferenz	-	0	+	0	0

Die Tabelle fasst die obige Bewertung der Alternativen zusammen. Die Bedeutung der Bewertungssymbole ist in Tabelle 3 aufgeführt. Bei vielen Alternativen war keine abschliessende Bewertung möglich, da die Effekte vom Status Quo abhängen und dieser teilweise unbekannt ist.

Beispielsweise ist es unklar, ob die Berücksichtigung der Umsatzstärke bei der Produktauswahl die Power verbessert (+) oder verschlechtert (-). Dies hängt davon ab, ob die umsatzstarken Produkte im Vergleich zu den umsatzschwachen Produkten teurer oder günstiger sind. Einerseits kann dies zwischen den MiGeL-Positionen unterschiedlich sein, andererseits liegen keine systematischen Auswertungen dazu vor.

Gleiches gilt bei der Alternative den bestehenden HVB als Inlandspreis bei der Neuberechnung des HVB zu verwenden. Wie und ob sich Power und Fit verändern hängt von der aktuellen Situation ab. Verlangen aktuell beinahe alle Anbieter den HVB, verändert sich durch die Alternative nichts (0). Wenn aktuell ausreichend viele Anbieter einen Preis über dem HVB verlangen, steigt die Power (+). Andererseits kann die Power sinken, da etwaige Preissenkungen bei einem Teil der inländischen Anbieter sich nicht auf eine Absenkung des HVB übertragen (-).

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Empfehlung Ausgestaltung APV

Die in Kapitel 4 vorgeschlagenen Alternativen wurden mit dem Auftraggeber diskutiert und Alternativen mit möglichem Verbesserungspotenzial identifiziert. Die ausgewählten Alternativen beschreiben wir detailliert in diesem Kapitel. Bei der Auswahl der Kriterien wurde stufenweise vorgegangen. Als erstes wurden Alternativen, deren Umsetzbarkeit schlecht bewertet wurde, ausgeschlossen. Danach wurde sowohl die Power als auch die Verbesserung der Objektivität und Transparenz der HVB-Festlegung ins Zentrum gestellt. Mit Ausnahme der Positionsauswahl, wurde für alle Prozessschritte eine Alternative identifiziert. Dies sind jedoch keine grundlegenden Veränderungen. Vielmehr handelt es sich um Verfeinerungen oder Ergänzungen, die in ihrer Summe die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des HVB objektiver, transparenter und entsprechend weniger angreifbar machen. Wie viel die Power oder der Fit steigt respektive sinkt ist unklar, da nicht bekannt ist, inwiefern im aktuellen System Verzerrungen bestehen und wie stark diese konkret ausfallen.

Dieses Kapitel beschreibt für jeden Prozessschritt, welche Alternative weshalb ausgewählt wurde und gibt eine Empfehlung für deren Umsetzung. Weiter sind zwei Exkurse, einer zum Thema geschichtete Stichprobe und einer zur Höhe des Vertriebszuschlags enthalten.

5.1 Positionsauswahl: Status quo

Auswahl Alternative und Empfehlung

Wie bereits in Abschnitt 4.2.3 ausgeführt, empfehlen wir, das aktuelle Vorgehen des BAG weiterzuverfolgen. Einzig die Abgrenzung der Dienstleistungs- und Sachgutanteile bei Positionen mit nicht vernachlässigbarem Dienstleistungsanteil sollte angepasst werden. Wir empfehlen das heutige Vorgehen beim Preismodell Miete in den bereits bestehenden Arbeitsgruppen auf das Preismodell Kauf auszuweiten. Der Mehraufwand gegenüber der Option ohne Dienstleistungsabgrenzung ist durch die Nutzung der bestehenden Strukturen überschaubar und wird bei Inkrafttreten der revidierten MiGeL weiter abnehmen. Die revidierte MiGeL versucht wo möglich Sachgüter und Dienstleistungen in separate Positionen aufzutrennen. Auch in diesem Licht ist das aktuelle Vorgehen vorteilhaft.

5.2 Auswahl der Produkte: Geschichtete Stichprobe

Auswahl Alternative

Aus den vorgeschlagenen Alternativen empfehlen wir, die geschichtete Stichprobe zur Auswahl der zu vergleichenden Produkte weiterzuverfolgen. Die zwei anderen vorgeschlagenen Alternativen wurden verworfen. Bei einer zufälligen Stichprobe wäre eine zu hohe Anzahl Produkte notwendig, um die Repräsentativität sicherzustellen, was zusätzlich den Umsetzungsaufwand erhöhte. Bei der Fokussierung auf die umsatzstärksten Produkte ist aufgrund fehlender Daten die Umsetzbarkeit äusserst schlecht. Zudem soll der HVB dem Patienten weiterhin den Bezug verschiedener Produkte(-qualitäten) ermöglichen, was bei einer Preisführerschaft der Marktführer nicht ohne weiteres gegeben ist.

Empfehlung

Gegenüber dem aktuellen Vorgehen hat die geschichtete Stichprobe den Vorteil, dass es sich um ein objektives, nachvollziehbares und statistisch etabliertes Vorgehen handelt. Es stellt die repräsentative Auswahl der Produkte in Bezug auf vordefinierte Kriterien sicher, was schlussendlich zu einem repräsentativen HVB für alle Produkte einer MiGeL-Position führt. Weiter kann die Schichtung gewährleisten, dass auch kleinere Teilgesamtheiten der Grundgesamtheit in einer für die Datenanalyse ausreichenden Zahl in der Stichprobe vertreten sind. Dies kommt dem Interesse des BAG entgegen, einen HVB festzusetzen, der eine gewisse Bandbreite von Produkten kostendeckend vergütet. Wir bewerten den zusätzlichen Nutzen aus der geschichteten Stichprobe höher als die zusätzlichen Umsetzungskosten.

Im folgenden Exkurs skizzieren wir die konkrete Umsetzung einer geschichteten Stichprobe. Innerhalb dieses Berichts ist es jedoch weder sinnvoll noch möglich einen detaillierten Vorschlag dazu zu erarbeiten. Entscheidet sich das BAG zur Umsetzung der Alternative empfehlen wir, ein externes Institut für die Umsetzung zu beauftragen.

Vorgehen geschichtete Stichprobe

- *Stichprobenziehung ja oder nein:* Als erstes empfehlen wir pro Position zu entscheiden, ob eine Stichprobenziehung sinnvoll ist. Eine Stichprobenziehung ist nur dann sinnvoll, wenn in einer Position eine genügend grosse Anzahl Produkte verkauft wird und eine genügend grosse Anzahl dieser Produkte auch im Ausland verfügbar ist. Falls letzteres nicht erfüllt ist, kann im Ausland auch auf Produkte abgestellt werden, die bezüglich der Schichtungskriterien sehr ähnlich, im besten Fall identisch, zu den verwendeten Produkten in der Schweiz sind.
- *Schichtungskriterien festlegen:* Als zweites müssen die Schichtungskriterien festgelegt werden. Hier gilt es die Balance zu finden, um einerseits die wichtigsten Charakteristiken der Produkte einer Position abzubilden und andererseits die Anzahl Kriterien und somit die Komplexität der Stichprobenziehung möglichst gering zu halten. Wir empfehlen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung aller MiGeL-Positionen Standardkriterien zu definieren, welche bei allen Positionen zur Anwendung kommen. Idealerweise werden nur wenige Kriterien definiert, damit die Schichtung nicht zu kompliziert wird. Mögliche Kriterien sind das (relative) Preisniveau, die Herstellergrösse und/oder falls vorhanden die Verkaufsvolumina im Inland. Welche Kriterien berücksichtigt werden ist ein inhaltlicher Entscheid. Bilden die Standardkriterien die Eigenheiten einer Position ungenügend ab, können weitere positionsspezifische Kriterien festgelegt werden.
- *Stichprobenplan definieren:* Danach muss der Stichprobenplan festgelegt werden. Dieser ist abhängig von der Schichtungsmethode (proportional oder disproportional). Zuerst werden aufgrund der Schichtungskriterien die Schichten definiert. Betrachten wir z. B. eine Position mit 100 Produkten, die in drei Schichten A, B und C mit einem Umsatzanteil von 15% (A), 35% (B) und 50% (C) eingeteilt sind. In einer proportionalen Schichtung müssten drei (A), sieben (B) und 10 Produkte (C) pro Schicht zufällig gezogen werden. Sind für die proportionale Schichtung zu wenig Produkte in einer Schicht vorhanden oder möchte man die Anzahl Produkte in einer Schicht gezielt erhöhen, um auch in dieser Schicht belastbare Ergebnisse zu erhalten, muss eine disproportionale Schichtung gewählt werden. Beispielsweise könnte man in Schicht A die doppelte Anzahl Produkte, also sechs anstatt drei ziehen. Die Produkte dieser Schicht müsste man dann jedoch in die Berechnung des

Positionspreises mit einem Gewicht von 0.5 einfließen lassen. Die Intuition dahinter ist, dass man doppelt so viele Preise der Schicht A erhebt, wie diese in der Grundgesamtheit relativ vertritt. Soll nun ein repräsentativer Preis berechnet werden, dürfen die sechs Produkte nur als drei Produkte in den Preis einfließen, sonst haben sie einen zu grossen Einfluss auf den Positionspreis. Entsprechend gewichtet man die Preise mit dem Faktor 0.5. Der Stichprobenplan enthält schlussendlich die Anzahl Produkte pro Schicht und allenfalls deren Gewichte.

- *Stichprobenziehung*: Ist der Stichprobenplan definiert, wird aus allen pro Schicht verfügbaren Produkte die festgelegte Anzahl zufällig gezogen. Konkret könnte man jedem Produkt eine Zufallszahl zuweisen und alle Produkte aufgrund dieser in eine Rangfolge bringen. Die benötigte Anzahl Produkte pro Schicht kann aus der Rangfolge selektiert werden.
- *Preiserhebung und -berechnung*: Für die gezogenen Produkte muss nun der Preis im Ausland ermittelt werden (vgl. dazu Abschnitt 5.3). Sind die Preise pro Produkt verfügbar, muss der repräsentative Preis pro Position berechnet werden. Das Vorgehen ist einerseits von der gewählten Stichprobenmethode und andererseits von der Rücklaufquote abhängig. Falls die Preise nicht für alle Produkte ermittelt werden können, müssen die Schichten entsprechend ihren Rücklaufquoten hochgewichtet werden. Bei einer proportionalen Schichtung kann danach der Positionspreis direkt als Median berechnet werden. Bei einer disproportionalen Schichtung müssen zur Medianberechnung die im Stichprobenplan definierten Gewichte pro Schicht hinzugezogen werden.

5.3 Ermittlung der Preise: Repräsentativität der Abgabestellen

Auswahl Alternative

In diesem Punkt empfehlen wir einzig die Alternative zur Auswahl der Abgabestellen weiter zu verfolgen. Das aktuelle Vorgehen ist den zwei genannten Alternativen zur Verwendung von Fabrikabgabepreis und UVP vorzuziehen. Die Alternative Fabrikabgabepreis scheitert an der Umsetzbarkeit (vgl. Abschnitt 4.4.1). Die Verwendung von UVP anstelle von Verkaufspreisen hätte einen stark negativen Effekt auf die Power und würde die Anreize weiter erhöhen, die UVP tendenziell über dem Marktwert festzusetzen.

Die dritte Alternative schliesst an die im vorherigen Abschnitt definierte Thematik der Repräsentativität an. Einerseits sollte sichergestellt werden, dass der Auslandvergleichspreis repräsentativ für die Produkte einer Position ist (vgl. Abschnitt 5.2). Andererseits sollte auch bei der Preiserhebung im Ausland darauf geachtet werden, dass die Abgabestellen entsprechend ihrer effektiven Bedeutung, also repräsentativ berücksichtigt werden. Besitzt z. B. eine Apothekenkette in einem Vergleichsland 50% Marktanteil und die andere Hälfte des Marktes teilen sich kleine Apotheken, dann muss der Preis sowohl bei der grossen Apothekenkette als auch bei den kleinen Apotheken erhoben werden. Gerade unterschiedliche Unternehmensstrukturen können aufgrund von z. B. Mengenrabatten oder Skaleneffekten zu Preisunterschieden führen. Das gleiche gilt für die Abgabekanäle (z. B. Apotheken, Ärzte etc.).

Empfehlung

Grundsätzlich bietet sich auch hier eine geschichtete Zufallsstichprobe an. Um die Erhebungskosten zu senken und die Rücklaufquote zu erhöhen, könnte auch eine Quotenstichprobe in Betracht gezogen werden. Eine Quotenstichprobe basiert ebenfalls auf einer geschichteten Stichprobe, die Abgabestellen werden jedoch nicht zufällig gezogen. Es werden pro Schicht so viele

Abgabestellen kontaktiert, bis die Anzahl Antworten dem Stichprobenplan entsprechen. Da die Abgabestellen nicht zufällig, sondern aufgrund ihrer Teilnahmebereitschaft ausgewählt werden, kann es zu Verzerrungen im Ergebnis kommen. Quotenstichproben sind jedoch günstig und schnell und werden vor allem in der Marktforschung breit eingesetzt.

Wir empfehlen, in den geplanten Ausschreibungen zur Erhebung der Auslandpreise die Repräsentativität betreffend Abgabestellen in das Pflichtenheft aufzunehmen. Ob sowohl die Abgabekanäle als auch innerhalb der Abgabekanäle die Abgabestellen repräsentativ in Bezug auf vordefinierte Kriterien erhoben werden sollen, ist pro Position zu prüfen. Als Kriterium für die Schichtung respektive Quotendefinition im ersteren Fall, wären die Abgabekanäle mit ihren Marktanteilen zu berücksichtigen. Mögliche Kriterien, um die Repräsentativität der Abgabestellen innerhalb eines Abgabekanals sicherzustellen, könnten sein: Unternehmensgrösse, geografische Lage, Urbanität, Marktanteil. Auch hier muss ein inhaltlicher Entscheid getroffen werden, welche Kriterien schlussendlich einfließen sollen.

5.4 Berechnung Auslandvergleichspreis

Auswahl Alternativen

Zur Berechnung des Auslandvergleichspreises haben wir Alternativen zur Umrechnung in Schweizer Franken, zur Berechnungsmethode und zum Vertriebszuschlag vorgeschlagen. Wir empfehlen keine dieser Alternativen aus folgenden Gründen weiter zu verfolgen:

- Differenzierter Vertriebszuschlag nach Beratungs- und Logistikkomplexität: Aufgrund der schlechten Umsetzbarkeit und Anpassungsfähigkeit empfehlen wir die Alternative zu verwerfen (vgl. Abschnitt 4.5.5). Die Höhe des Vertriebszuschlags selbst wird unten in der Box «Vertriebszuschlag» detailliert diskutiert.
- Wahl des 25. Perzentils zur Berechnung für länderspezifischen Positionspreis: Diese könnte schwerwiegende Probleme beim Fit verursachen. Zudem ist mit grossem Widerstand in der Branche zu rechnen, was die Umsetzbarkeit erschwert. Weiter ermöglicht der HVB den Patienten und Leistungserbringern bereits heute auf niedrigpreisige Produkte umzusteigen, insofern diese ihren Ansprüchen genügen.
- Gewichtung mit Umsatzvolumina: Bei der Preisberechnung die Umsatzvolumina der Produkte zu berücksichtigen, hat negative Effekt auf die Power, falls Marktmacht der Marktführer besteht. Zudem bestehen Umsetzungsprobleme aufgrund der mangelhaften Datengrundlage.
- Median über alle ermittelten Produktpreise aller Vergleichsländer: Da es plausibel ist, dass in gewissen Ländern mehr Produktpreise ermittelt werden können als in anderen Ländern, hätte dies zur Folge, dass diese Länder einen grösseren Einfluss auf den APV hätten als die anderen. Das aktuelle Vorgehen hingegen gewichtet die Gesundheitssysteme der Vergleichsländer gleich.
- Verwendung von Kaufkraftparitäten zur Umrechnung der Auslandpreise in Schweizer Franken: In Anbetracht, dass die laufende MiGeL-Revision verspricht, dass alle nicht-vernachlässigbaren Dienstleistungen in eigenen Positionen ausgewiesen werden, wird die Verwendung von Kaufkraftparitäten (respektive Mischsätzen) hinfällig.

Empfehlung

Wenn in Zukunft also Positionen mit ausschliesslich Sachgütern gebenchmarkt werden, muss sichergestellt werden, dass auch im Ausland allfällige Dienstleistungen aus den Preisen herausgerechnet werden. Wir empfehlen auch hier, dies in das Pflichtenheft der Ausschreibung zur Erhebung der Auslandpreise aufzunehmen.

5.5 Exkurs: Vertriebszuschlag

Der Vertriebszuschlag beträgt derzeit pauschal 20% auf den Auslandpreis. Die Höhe des Zuschlags ist eine grobe Schätzung vom BAG und wurde bisher keiner eingehenden Prüfung unterzogen. Dieses Kapitel diskutiert, welche Umstände einen Vertriebszuschlag grundsätzlich rechtfertigen und zeigt zwei alternative Berechnungsmethoden zur Höhe des Zuschlags. Diese sollen die Höhe des Vertriebszuschlags jedoch nicht rechtfertigen, sondern die Diskussion zur Sachgerechtigkeit der aktuellen Praxis ermöglichen.

Der derzeitige Zuschlag wird aufgrund höherer Faktorkosten für den Vertrieb der Produkte gewährt. Es gibt noch weitere Aspekte, die einen Zuschlag rechtfertigen würden, vergleiche dafür die Box «Weitere Argumente» weiter unten im Text. Das allgemeine Preisniveau in der Schweiz ist höher als im Ausland. Insbesondere die Kosten von Dienstleistungen wie Beratung, Einweisung und Verkauf, jedoch auch Infrastrukturkosten wie Lagermieten, Transport- und Logistikkosten liegen deutlich über dem ausländischen Niveau. Für einen fairen Auslandpreisvergleich müssen diese Mehrkosten für die Schweiz berücksichtigt werden. Relevant für den Vertrieb sind insbesondere hohe Lohn- und Infrastrukturkosten.

Um die Höhe des aktuellen Vertriebszuschlags in einen Kontext zu stellen, schlagen wir zwei Berechnungsmethoden vor:

- Einerseits **schätzen wir die gerechtfertigte Höhe des Vertriebszuschlags** anhand der durchschnittlichen vertriebsbezogenen Marge in Apotheken.
- Andererseits zeigen wir anhand des **derzeitigen Vertriebszuschlags von 20%**, welche Vertriebsmarge im Ausland diese Annahme – gegeben die Unterschiede bei den Faktorkosten – impliziert.

Für die **erste Alternative** benötigen wir den Anteil der Lohn- und Infrastrukturkosten an den Publikumspreisen. Wir nehmen an, dass diese Anteile bei MiGeL-Produkten dem Durchschnitt aller in einer Apotheke verkauften Produkte entsprechen. Zur Vereinfachung nehmen wir weiter an, dass diese Anteile im In- und Ausland identisch sind. Ausserdem muss bestimmt werden, um wie viel höher die Faktorkosten in der Schweiz im Vergleich zum Ausland sind.

Nicht für alle Kennzahlen lassen sich Daten finden, weshalb wir für einen Teil der Zahlen auf Annahmen zurückgreifen. Eine Übersicht bietet Tabelle 5.

Tabelle 5 Daten und Annahmen für die Abschätzung des Vertriebszuschlags

Daten	Annahmen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zusammensetzung der Vertriebsmarge für Apotheken¹⁸ ▪ Preisindizes von Lohn- und Infrastrukturkosten im In- und Ausland¹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostenstruktur in allen Vertriebskanälen vergleichbar ▪ Margen für MiGeL-Produkte gleich der durchschnittlichen Marge aller in Apotheken verkaufter Produkte ▪ Diese Struktur unterscheidet sich nicht zwischen den Ländern

Quelle: Eigene Darstellung.

Dies sind sehr starke Annahmen. Insbesondere bestehen massgebende Unterschiede bei der Abgeltung des Vertriebs zwischen MiGeL und Medikamenten, den meistverkauften Produkten einer Apotheke. Die Dienstleistungen der Apotheker bei der Medikamentenabgabe werden zusätzlich zur Marge über die leistungsorientierte Abgeltung (LOA) vergütet. Die Produkte einer MiGeL-Position sind keine perfekten Substitute wie bei den Arzneimitteln mit gleichem Wirkstoff. Entsprechend erhöht sich der Beratungsaufwand. Medikamentenpackungen werden extra für die Schweiz hergestellt, was den Vertrieb vereinfacht (kein Umpacken, Neubeschriften etc.). Da der Hauptumsatz der Apotheken im Arzneimittelgeschäft erzielt wird, ist der hier berechnete Vertriebszuschlag für MiGeL demzufolge tendenziell unterschätzt.

Gemäss Angaben von pharmaSuisse erzielen Apotheken eine Bruttomarge von rund einem Drittel des Verkaufspreises.²⁰ Die Bruttomarge setzt sich zusammen aus dem Gewinn (rund 5% vor Zinsen und Steuern), den Personalkosten (20.5%) und den Infrastruktur- und Logistikkosten (7.8%). Der Vertriebszuschlag wird nur aufgrund höherer Personal- und Infrastruktur-/Logistikkosten gewährt. Die für unsere Berechnung relevante Vertriebsmarge beläuft sich demzufolge auf 20.5% + 7.8% = 28.3% des Publikumspreises. Wir nehmen an, dass die Kostenanteile und die Vertriebsmarge im Ausland identisch sind.

Die Arbeitskosten in der Schweiz sind im Vergleich zu den vier Vergleichsländern um rund 65% höher, die Infrastrukturkosten rund 78%.²¹ Zusammen mit den Anteilen der Lohn- und Infrastrukturkosten berechnen wir die Höhe des Vertriebszuschlags.

¹⁸ Vgl. pharmaSuisse (2020). Fakten und Zahlen. Schweizer Apotheken. Verfügbar unter <https://www.pharmasuisse.org/data/docs/de/19076/Fakten-und-Zahlen-2020.pdf?v=1.1>, zuletzt aufgerufen am 12.8.2020.

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Statistik (2020). Arbeitskosten je geleistete Stunde nach Wirtschaftsabschnitten – Vergleich Schweiz - Europäische Union (EU) - EFTA-Staaten; in Euro. Verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/arbeitskosten.assetdetail.13027091.html>, zuletzt aufgerufen am 12.8.2020. Und Bundesamt für Statistik (2020). Kaufkraftparitäten (38 europäische Länder. Verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/internationale-preisvergleiche/kaufkraftparitaeten.assetdetail.12687966.html>, zuletzt aufgerufen am 12.8.2020.

²⁰ PharmaSuisse gibt für 2018 eine durchschnittliche Bruttomarge von 33.5% für alle in Apotheken verkaufte Produkte an. Dabei fallen 20.5% des Betriebsertrags für Personalkosten an und weitere 7.8% für den sonstigen Betriebsaufwand. Zur Vereinfachung verstehen wir als Vertriebsmarge die Ausgaben für Personal- und sonstigen Betriebsaufwand, die somit 28.3% des Verkaufspreises entspricht (siehe <https://www.pharmasuisse.org/data/docs/de/19076/Fakten-und-Zahlen-2020.pdf?v=1.1>, S. 62, zuletzt aufgerufen am 12.8.2020).

²¹ Gemäss BfS war 2016 der durchschnittliche Stundenlohn in der Schweiz 55.62 €. In Deutschland waren es nur 32.76 €, in Frankreich 34.64 €, in den Niederlanden 34.74 € und in Österreich 32.53 €. Als Vergleichswert berechnen wir den Durchschnitt über die Vergleichsländer. (Für alle Daten, siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/arbeitskosten.assetdetail.13027091.html>, zuletzt aufgerufen am 12.8.2020.) Daraus folgt, dass die Schweizer Löhne 65.2% über denen der Vergleichsländer liegen. Für die übrigen Faktorkosten verwenden wir die Kaufkraftparität für Wohnungswesen, Wasser, Elektrizität etc.. Diese weist das BfS für 2018 mit 1.9887 CHF relativ zur EU-28 aus. Für die Vergleichsländer gelten 1.0863 € (DE), 1.1361 € (FR), 1.2296 € (NL) und 1.0079 € (AT). Wiederum verwenden wir

- | | |
|---|--|
| Anteil Personalkosten an Publikumspreis im Ausland: | 20.5% |
| Höheres Lohnniveau in der Schweiz: | <u>65.2%</u> |
| gerechtfertigter Vertriebszuschlag Personalkosten: | $20.5\% * 65.2\% = \underline{13.4\%}$ |
- | | |
|--|--------------------------------------|
| Anteil Infrastrukturkosten an Publikumspreis im Ausland: | 7.8% |
| Höheres Faktorpreisniveau in der Schweiz: | <u>78.4%</u> |
| gerechtfertigter Vertriebszuschlag Infrastrukturkosten: | $7.8\% * 78.4\% = \underline{6.1\%}$ |
- | | |
|--|---------------------------------------|
| Aufgrund höherer Faktorkosten können also höchstens:
Vertriebszuschlag gerechtfertigt werden. | $13.4\% + 6.1\% = \underline{19.5\%}$ |
|--|---------------------------------------|

Wie oben erwähnt unterschätzt diese Berechnungsalternative den Vertriebszuschlag für MiGeL-Produkte tendenziell.

Die **zweite Alternative** soll zeigen, von welcher Marge im Ausland ausgegangen wird, wenn ein Vertriebszuschlag von 20% im Inland für höhere Lohn- und Infrastrukturkosten gewährt wird. Wir nehmen die gleiche Aufteilung der Lohn- und Infrastrukturkosten wie im obigen Beispiel und berechnen folglich ein um 68.8%²² höheres Preisniveau in der Schweiz.

Der Vertriebszuschlag von 20% entspricht demzufolge 68.8% der ausländischen Marge (aufgrund Lohn- und Infrastrukturkosten). Daraus ergibt sich implizit eine Marge von $20\% / 68.8\% = 29.1\%$ im Ausland. Zur Erläuterung des Vorgehens betrachten wir exemplarisch ein Produkt mit einem Verkaufspreis von 100 € im Ausland. Vom Verkaufspreis entfallen 29.10 € auf Lohn- und Infrastrukturkosten im Vertrieb und 70.90 € auf Herstellungskosten, Gewinn u. a.. Unter Annahme eines Vertriebszuschlags von 20% beträgt der Verkaufspreis dieses Produktes in der Schweiz 120 €, wobei 20 € auf das höhere Preisniveau, 29.10 € auf Lohn- und Infrastrukturkosten im Vertrieb und 70.90 € auf Herstellungskosten, Gewinn u. a. entfallen. Die prozentuale Marge beträgt demzufolge im Inland 40.9% des Verkaufspreises. Bei einem Vertriebszuschlag von 10% sinkt die inländische Marge auf 22.3%, bei 5% Zuschlag auf 11.7% (vgl. Tabelle 6).

Der hier diskutierte Vertriebszuschlag und die Margen beinhalten keine Kosten für den aufwändigeren Vertrieb in der Schweiz aufgrund höherer Verfügbarkeit und besserer Auswahl. Würde beispielsweise ein Vertriebszuschlag von 10% aufgrund höherer Verfügbarkeit und besserer Auswahl und 10% aufgrund höherer Faktorkosten gewährt, resultierte in unserem Beispiel eine inländische Marge von $24.50 € + 10 € = 34.50 €$, was 28.8% (von 120€ VP) entspricht. Die ausländische Marge betrüge nach wie vor 14.5% (vgl. Szenario «Mittel» in Tabelle 6). Es ist festzuhalten, dass die ausgewiesenen Margen nur die Lohn- und Infrastrukturkosten beinhalten und keinen Gewinn (weder für den Vertrieb, noch für den Hersteller) enthalten. Der Gewinn ist zusammen mit den Herstellungskosten und übrigen Kostenarten in der zweiten Kostenkomponente enthalten, kann jedoch nicht beziffert werden.

den Durchschnitt über die vier Vergleichsländer als Vergleichswert. (Siehe für alles <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/internationale-preisvergleiche/kaufkraftparitaeten.assetdetail.12687966.html>, zuletzt aufgerufen am 12.8.20.). Daraus folgt, dass die Kosten für Infrastruktur in der Schweiz 98.9% und in den Vergleichsländern 11.5% höher sind als im EU-28-Durchschnitt. Entsprechend ist die Infrastruktur in der Schweiz 78.4% teurer ist als in Vergleichsländern ($1.9877/1.114975 = 1.7836$).

²² Der Anteil der Personalkosten an der Vertriebsmarge beträgt 72% ($20.5\%/28.3\%$), derjenige der Infrastrukturkosten 28%. Zusammen mit den höheren Lohn- (65.2%) und Infrastrukturkosten (78.4%) ergibt sich ein durchschnittlich um $72\% * 65.2\% + 28\% * 78.4\% = 68.8\%$ höheres Preisniveau in der Schweiz.

Tabelle 6 **Drei Szenarien zur Abhängigkeit der impliziten Margen im In- und Ausland von der Höhe des Vertriebszuschlags**

	Hoch	Mittel	Niedrig
Vertriebszuschlag	20%	10%	5%
Höheres Preisniveau CH	68.8%	68.8%	68.8%
VP Ausland € (Beispiel)	100	100	100
Absoluter Zuschlag Inland €	20	10	5
VP Inland €	120	110	105
Marge Ausland	29.1%	14.5%	7.3%
Marge absolut Ausland €	29.1	14.5	7.3
Marge Inland	40.9%	22.3%	11.7%
Marge absolut Inland €	49.1	24.5	12.3

Die Tabelle zeigt die implizit berechneten Margen für Lohn- und Infrastrukturkosten. Bei einem Vertriebszuschlag von 20% resultierte eine Marge im Inland von 40.9% und im Ausland von 29.1%. Es wird angenommen, dass 72% der Faktorkosten durch Löhne und 28% durch Infrastrukturkosten entstehen. Variiert man diesen Anteil (z. B. 50% Löhne, 50% Infrastruktur) passen sich die Margen nur marginal an.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anhand der Resultate unserer Analyse erachten wir das derzeitige Vorgehen des BAG einen für alle Positionen pauschalen Vertriebszuschlag von 20% zu gewähren als plausibel. Diese Marge wird für einige MiGeL-Positionen zu niedrig, für andere zu hoch, jedoch im Schnitt vermutlich adäquat sein.

Da Preisniveaus und Kostenkomposition über die Zeit variieren können, sollte der Vertriebszuschlag periodisch überprüft und angepasst werden. Nehmen die Preisunterschiede über die Jahre zu, ist der Vertriebszuschlag zu erhöhen. Nimmt er jedoch ab, muss der Zuschlag gesenkt werden.

Weitere Argumente für einen (pauschalen) Vertriebszuschlag

Neben den vom BAG verwendeten Kriterien gibt es weitere Argumente, die zur Rechtfertigung eines Vertriebszuschlags hinzugezogen werden könnten. Die relevantesten Kriterien sind:

- **Verfügbarkeit:** MiGeL-Produkte werden in der Schweiz im Vergleich zum Ausland **dezentral abgegeben**. Dies bedingt einerseits, dass häufig mehr Vertriebskanäle als in den Vergleichsländern gleichzeitig verfügbar sind, was zu höheren Fixkosten für die Bereitstellung der Mittel und Gegenstände führt. Andererseits bedingt die dezentrale Abgabe einen feingliedrigeren und aufwändigeren Vertrieb – etwa mit der Folge, dass teilweise keine Grosspackungen verwendet werden können und der Grossist ein zusätzliches (finanzielles) Risiko trägt, indem er die Grosspackung einkauft und selbst in Kleinmengen umverpackt.²³
- **Auswahl:** Schweizer haben eine starke Präferenz für eine **patientengerechte Versorgung**. Das führt im Bereich der MiGeL teilweise zu einem deutlich breiteren Sortiment als im Ausland, wo niedrigere Kosten mehrheitlich eine höhere Priorität haben.

²³ Quelle: Experteninterviews von Polynomics mit verschiedenen Akteuren (Grossist, Apotheker, Hersteller) geführt im Januar/Februar 2020.

Schlussendlich ist es eine politische Entscheidung, ob diese Kriterien zu einem höheren Vertriebszuschlag führen sollen. Die Grössenordnung eines durch diese Kriterien gerechtfertigten Vertriebszuschlags ist (fast) nicht quantifizierbar.

5.6 Berechnung Inlandvergleichspreis

Empfehlung

Wir empfehlen für den Inland- und Auslandpreisvergleich dieselben Produkte zu verwenden. Auch die Stichprobenmethode und die Berechnungsmethode des Vergleichspreises sollten analog zum Auslandpreisvergleich gewählt werden. Konkret heisst das, dass als erstes die Preise der in Abschnitt 5.2 ausgewählten Produkte entweder aus der ofac-Datenbank bezogen oder bei den Leistungserbringern erhoben werden.²⁴ Danach wird der Inlandsvergleichspreis als Median (proportionale Stichprobe) oder als gewichteter Median (disproportionale Stichprobe) berechnet.

5.7 Berechnung des neuen HVB

Auswahl Alternative

Aus den vorgeschlagenen Alternativen empfehlen wir den HVB als Inlandvergleichspreis weiter zu verfolgen. Die anderen zwei Alternativen, mit sehr ähnlicher Wirkung, können verworfen werden, da das aktuelle Vorgehen des BAG die gewünschten Effekte bereits zu einem grossen Teil abdeckt. Das BAG setzt nämlich grössere HVB-Senkungen stufenweise um. Soll heissen, dass die beschlossene Preissenkung über mehrere Perioden verteilt wird, um dem Schweizer Markt Zeit einzuräumen, sich an die niedrigeren Preise anzupassen.

Empfehlung

Den HVB als Inlandvergleichspreis zu berücksichtigen ist nur bei der Preisüberprüfung einer bestehenden MiGeL-Position möglich. Wir empfehlen, in Abweichung zu der in Abschnitt 4.7.1 vorgeschlagenen Alternative, bei den Preisüberprüfungen den HVB zusätzlich zum bisherigen Inlandvergleichspreis (vgl. Abschnitt 5.5) zu berücksichtigen. Als neuer HVB würde der niedrigste der drei Preise – Auslandvergleichspreis, Inlandvergleichspreis und HVB – festgesetzt. Dies hat den Vorteil, dass auch nur im Inland realisierte Preissenkungen im HVB umgesetzt werden. Die Empfehlung erhöht zudem die Power, weil keinerlei Erhöhungen des HVB zugelassen werden. Dies wiederum hat negative Effekte auf den Fit. Werden im Extremfall auf dem Markt Preise ausschliesslich oberhalb des aktuellen HVB beobachtet, dieser in der Preisüberprüfung dennoch nicht angepasst, können ernsthafte Probleme beim Fit auftreten.

²⁴ Auch hier ist positionsspezifisch zu beurteilen, ob die Produktpreise repräsentativ betreffend ihren Abgabekanälen erhoben werden sollen oder die Berücksichtigung des Hauptabgabekanals genügt.

5.8 Zusammenfassende Empfehlung

Aufgrund unserer Analyse möglicher Alternativen und in Absprache mit dem BAG empfehlen wir den Prozess zur zukünftigen Ermittlung der Wirtschaftlichkeit des HVB bei MiGeL-Positionen mit Preismodell Kauf wie in Tabelle 7 dargestellt zu gestalten. Abbildung 5 zeigt den Prozess in einem Ablaufdiagramm.

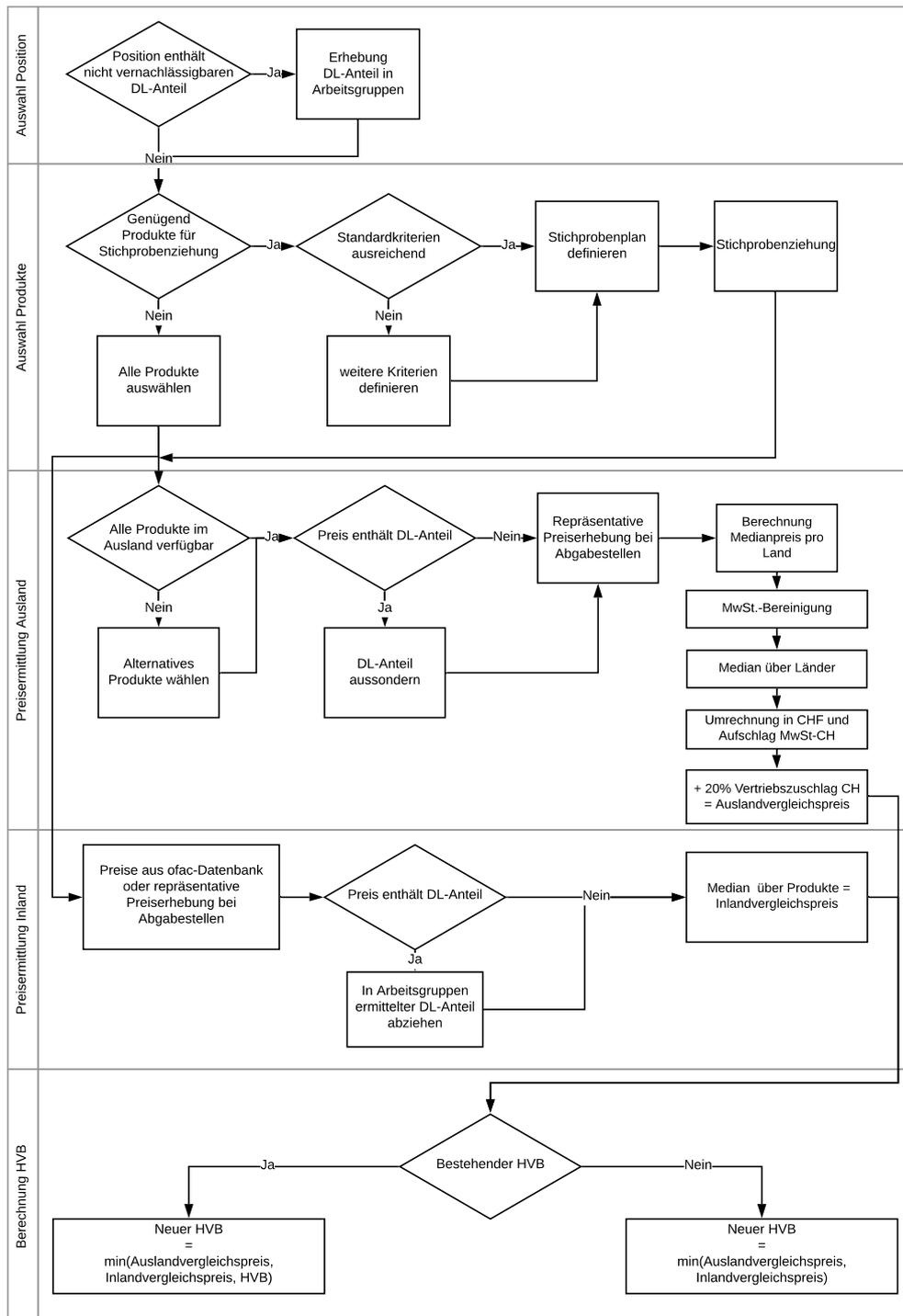
Tabelle 7 Festlegung HVB: Empfohlenes Vorgehen

Prozessstufe	Empfohlenes Vorgehen
Auswahl Positionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für den APV sind grundsätzlich nur Sachgüter geeignet. Immaterielle Güter, sprich Dienstleistungen, sind nur sehr eingeschränkt (international) handelbar und daher stark abhängig von den regionalen Lohn- und Preisniveaus. ▪ Bei Positionen mit nicht vernachlässigbarem Dienstleistungsanteil muss folglich der Dienstleistungs- und Sachgutanteil abgegrenzt werden. ▪ Diese Abgrenzung erfolgt für das Preismodell Miete bereits heute in den bestehenden Arbeitsgruppen. Wir empfehlen auch im Hinblick auf die revidierte MiGeL das aktuelle Vorgehen des BAG beizubehalten und auf das Preismodell Kauf auszuweiten..
Auswahl Produkte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktuell achtet das BAG bei der Auswahl der im APV zu berücksichtigenden Produkte auf eine repräsentative Abbildung bestimmter Kriterien (v. a. Preisniveau und Hersteller). ▪ Zur Definition der im APV berücksichtigten Produkte empfehlen wir die Einführung einer geschichteten Stichprobe. ▪ Gegenüber dem aktuellen Vorgehen hat die geschichtete Stichprobe den Vorteil, dass es sich um ein objektives, nachvollziehbares und statistisch etabliertes Vorgehen handelt. Es stellt die repräsentative Auswahl der Produkte in Bezug auf vordefinierte Kriterien sicher, was schlussendlich zu einem repräsentativen HVB für alle Produkte einer MiGeL-Position führt.
Preisermittlung Ausland	<p>Preiserhebung</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bisher ermittelte ein Beratungsinstitut die Auslandpreise der vom BAG vorgegebenen Produkte mit Hilfe einer nicht repräsentativen Erhebung. ▪ Wir empfehlen die Repräsentativität der Abgabestellen entweder durch eine geschichtete Zufallsstichprobe oder eine Quotenstichprobe sicherzustellen. Diese Vorgabe soll in das Pflichtenheft für die zukünftige Erhebungsstelle aufgenommen werden. ▪ Ebenfalls in das Pflichtenheft der zukünftigen Erhebungsstelle soll das Herausrechnen von Dienstleistungskosten bei einem APV von reinen Sachgüterpositionen aufgenommen werden. <p>Berechnung Auslandvergleichspreis</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Auslandvergleichspreis einer MiGeL-Position soll weiterhin als Median der um die Mehrwertsteuer bereinigten Auslandpreise (Median der erhobenen Produktpreise) der vier Vergleichsländer berechnet werden. Nach der Umrechnung in Schweizer Franken und dem Zuschlag der inländischen Mehrwertsteuer soll ein Vertriebszuschlag für die höheren Faktorkosten im Inland gewährt werden. ▪ Aktuell wendet das BAG einen pauschalen Vertriebszuschlag an. Dieses Vorgehen kann für die Schweiz gerechtfertigt werden und die derzeitige Höhe von 20% scheint aufgrund des hier höheren Preisniveaus angemessen, sollte jedoch regelmässig überprüft werden.
Preisermittlung Inland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktuell verwendet das BAG zur Inlandvergleichspreisberechnung alle Produkte einer MiGeL-Position. ▪ Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, empfehlen wir die Preisermittlung im Inland analog zum Ausland zu gestalten. D. h. es sollen die selben Produkte und Berechnungsmethoden wie im Ausland verwendet werden.
Berechnung HVB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktuell wählt das BAG den niedrigeren des Ausland- und Inlandvergleichspreises als HVB. ▪ Wir empfehlen zusätzlich zum derzeitigen Inland- und Auslandvergleichspreis bei Preisüberprüfungen den bestehenden HVB zu berücksichtigen und den jeweils niedrigsten der drei Preise als neuen HVB festzusetzen.

Quelle: Eigene Darstellung entsprechend der Analyse aus Kapitel 5.

Einige der Empfehlungen sind mit einem grösseren Aufwand verbunden. In diesen Fällen sollten weitere Studien zur Machbarkeit durchgeführt werden, die Aufwand und Ertrag genauer abwägen, als es im Rahmen dieses Projektes möglich war. Dies gilt vor allem für die geschichtete Stichprobe bei der Auswahl der Produkte sowie für die Sicherstellung der Repräsentativität der Abgabestellen bei der Preisermittlung im Ausland.

Abbildung 5 Ablaufdiagramm Empfehlung Festlegung HVB (Kauf)



Quelle: Eigene Darstellung.

Polynomics AG
Baslerstrasse 44
CH-4600 Olten

www.polynomics.ch
polynomics@polynomics.ch

Telefon +41 62 205 15 70
Fax +41 62 205 15 80