

Gesetzentwurf **der Bundesregierung**

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes von Apotheken (Apothekennotdienstsicherstellungsgesetz – ANSG)

A. Problem und Ziel

Zu den zentralen gesundheitspolitischen Anliegen gehört es, die flächendeckende bedarfsgerechte und wohnortnahe medizinische Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Den Apotheken obliegt die im öffentlichen Interesse gebotene Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Arzneimittelversorgung der Bevölkerung. Dies gilt auch in den Zeiten des Notdienstes.

Bisher können die Apotheken einen zusätzlichen Betrag von 2,50 Euro einschließlich Umsatzsteuer je Inanspruchnahme während der in § 6 der Arzneimittelpreisverordnung (AMPreisV) genannten Notdienstzeiten berechnen. Hinzu kommen die Erlöse aus den im Notdienst abgegebenen Arzneimitteln. Der darüber hinausgehende Aufwand wird aus dem Gesamtumsatz der Apotheken finanziert.

Insbesondere in dünn besiedelten Gebieten mit geringer Inanspruchnahme des Notdienstes und häufigeren Notdiensten der einzelnen Apotheken ergeben sich erhebliche Belastungen für die Erbringung und Aufrechterhaltung des Notdienstes. Die unterschiedlichen individuellen Belastungen der Apotheken durch den Notdienst wurden bei der letzten Anpassung des Festzuschlags für die Abgabe von verschreibungspflichtigen Fertigarzneimitteln nach § 3 AMPreisV nicht berücksichtigt.

Im Hinblick auf die unterschiedliche Versorgungssituation in Ballungsgebieten und ländlichen Regionen besteht insoweit gesetzgeberischer Handlungsbedarf, um das hohe Leistungsniveau der Apotheken bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu erhalten bzw. in strukturschwachen Gebieten gezielt zu verbessern.

B. Lösung

Apotheken erhalten unabhängig von der Inanspruchnahme für jeden zwischen 20 Uhr und 6 Uhr des Folgetages vollständig erbrachten Notdienst einen pauschalen Zuschuss aus einem Fonds, um dauerhaft eine flächendeckende Arzneimittelversorgung der Bevölkerung – auch außerhalb der gesetzlichen Öffnungszeiten und insbesondere in dünn besiedelten Regionen – sicherzustellen und strukturellen Problemen der Versorgung rechtzeitig zu begegnen. Der Fonds wird vom Deutschen Apothekerverband e. V. errichtet und verwaltet.

Die Finanzierung des Zuschusses erfolgt über eine zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes von Apotheken bestimmte Erhöhung des Festzuschlags, den die Apotheken bei der Abgabe verschreibungspflichtiger Fertigarzneimittel zur Anwendung bei Menschen nach § 3 AMPreisV erheben. Der Erhöhungsbetrag ist vollständig an den Fonds abzuführen.

Mit den Änderungen im Apothekengesetz werden die Grundlagen für die Einrichtung eines Fonds, die Einziehung der Mittel und die Verteilung des pauschalen Zuschusses auf die Apotheken geregelt. Die zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes von Apotheken bestimmte Erhöhung des Festzuschlags erfolgt durch eine Änderung der Arzneimittelpreisverordnung. Durch eine entsprechende Änderung der Ermächtigungsnorm in § 78 des Arzneimittelgesetzes wird dieser Anteil des Festzuschlags von der Anpassung durch zustimmungsfreie Rechtsverordnung ausgenommen.

C. Alternativen

Keine.

Insbesondere ist eine Finanzierung des Zuschusses über eine Erhöhung des zusätzlichen Betrags für die Inanspruchnahme des Notdienstes nach § 6 AMPreisV nicht möglich. Dieser müsste erheblich angehoben werden, damit sich ein für die Förderung der Sicherstellung des Notdienstes hinreichendes Finanzvolumen ergibt. Gegen eine ausschließliche oder überwiegende Finanzierung des Notdienstes von Apotheken durch die tatsächlichen Nutzer bestehen vor diesem Hintergrund jedoch durchgreifende Bedenken im Hinblick auf die Sozialverträglichkeit und die resultierenden Fehlanreize bezüglich der Inanspruchnahme des Notdienstes.

Der vorgesehene Erhöhungsbetrag zum Festzuschlag kann den Apotheken auch nicht einfach belassen werden. Damit ließe sich eine gezielte Förderung der Sicherstellung des Notdienstes nicht erreichen. Vielmehr würden hiervon insbesondere umsatzstarke Apotheken in Ballungszentren profitieren, die aber weniger Notdienste leisten.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

1. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden

Für die Beihilfestellen ergeben sich Mehrkosten in Höhe von ca. 6,5 Mio. Euro pro Jahr. Hiervon entfallen auf den Bund (einschließlich Bahn und Post) etwa 2,1 Mio. Euro, auf die Länder und Gemeinden etwa 4,4 Mio. Euro. Der genaue Umfang der Mehrbelastung hängt von der Entwicklung der Zahl der abgegebenen Packungen verschreibungspflichtiger Fertigarzneimittel zur Anwendung bei Menschen ab.

Die auf den Bundeshaushalt entfallenden Mehrausgaben sind innerhalb der betroffenen Einzelpläne auszugleichen.

2. Kosten für die gesetzliche und private Krankenversicherung

Die Anhebung des Festzuschlags belastet die gesetzliche Krankenversicherung mit jährlichen Mehrkosten von ca. 100 Mio. Euro und die private Krankenversicherung mit jährlichen Mehrkosten von ca. 12 Mio. Euro. Der genaue Umfang der Mehrbelastung hängt von der Entwicklung der Zahl der abgegebenen Arzneimittelpackungen ab.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger wird kein Erfüllungsaufwand begründet.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Apotheken ergeben sich durch die Abführung des Anteils des Festzuschlags, der zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes bestimmt ist, über die Rechenzentren ein Erfüllungsaufwand von jährlich 350 000 Euro sowie ein einmaliger Umstellungsaufwand von 196 000 Euro.

Die Anpassung der Arzneimittelabgabepreise aufgrund der Änderung des Festzuschlags wird im Rahmen der regelhaften Aktualisierung der Arzneimittel-Datenbanken umgesetzt und führt nicht zu zusätzlichen Kosten. Die Änderung des Festzuschlags der Apotheken hat keine Auswirkung auf die Abgabepreise der pharmazeutischen Unternehmer und des Großhandels, die somit nicht durch zusätzliche Meldepflichten oder sonstigen Erfüllungsaufwand belastet werden.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Deutschen Apothekerverband e. V. entstehen durch die Vereinnahmung der Mittel und die Abrechnung des pauschalen Zuschusses mit den Apotheken ein Erfüllungsaufwand von jährlich 700 000 Euro sowie ein einmaliger Umstellungsaufwand von 26 000 Euro.

Für die Länder (Landesapothekerkammern oder sonstige zuständige Behörden) entstehen durch die Verpflichtung, die Notdienste an den Deutschen Apothekerverband e. V. zu melden, ein Erfüllungsaufwand von jährlich 31 000 Euro sowie ein einmaliger Umstellungsaufwand von insgesamt 36 000 Euro.

Für den Bund entsteht aufgrund der Aufsichtspflichten ein Erfüllungsaufwand von jährlich 75 000 Euro. Der Mehrbedarf soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Die Erhöhung des Festzuschlags führt zu einem Anstieg der Apothekenabgabepreise für verschreibungspflichtige Fertigarzneimittel. Die Abgabepreise der pharmazeutischen Unternehmen und die Zuschläge des Großhandels ändern sich nicht. Das erwartete Volumen entspricht einem Anstieg des Arzneimittelpreisindex von weniger als 1 Prozent. Da der aktuelle Rückgang des Preisindex für Arzneimittel höher ist, ist mit einem Anstieg des Preisindex für Arzneimittel insgesamt nicht zu rechnen.

Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Für die Wirtschaft, insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, und die öffentlichen Haushalte ergeben sich über die in den Abschnitten D und E dargestellten Kosten und Erfüllungsaufwände hinaus keine weiteren Belastungen.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 8. Mai 2013

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes
von Apotheken (Apothekennotdienstsicherungsgesetz – ANSG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Gesundheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1
NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 909. Sitzung am 3. Mai 2013 gemäß Artikel 76
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus
Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist
in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes
von Apotheken
(Apothekennotdienstsicherstellungsgesetz – ANSG)**

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich
lautend mit der Bundestagsdrucksache 17/13081.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat den Entwurf des Gesetzes geprüft. Aufgrund der sehr kurzen Frist (2 Tage) für die Abgabe einer Stellungnahme ist eine abschließende Beurteilung, die sich insbesondere mit denkbaren Alternativen vertieft auseinandersetzt, nicht möglich. Der NKR kann eine derart späte Beteiligung nicht nachvollziehen.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Kein Erfüllungsaufwand
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand	Rund 350 Tsd. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand	Rund 196 Tsd. Euro
Verwaltung	
Jährlicher Erfüllungsaufwand	Rund 806 Tsd. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand	Rund 62 Tsd. Euro
Der NKR weist darauf hin, dass über die im Entwurf dargestellten Alternativen hinausgehende Möglichkeiten zur Verringerung des Erfüllungsaufwandes im weiteren Verfahren geprüft werden sollten. Darüber hinaus hat der NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.	

II. Im Einzelnen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll geregelt werden, dass Apotheken für jeden zwischen 20 Uhr und 6 Uhr des Folgetages vollständig erbrachten Notdienst ein pauschaler Zuschuss aus einem Fonds gezahlt wird, um dauerhaft eine flächendeckende Arzneimittelversorgung der Bevölkerung – auch außerhalb der gesetzlichen Öffnungszeiten und insbesondere in dünn besiedelten Regionen – sicherzustellen. Der Fonds soll vom Deutschen Apothekerverband e. V. errichtet und verwaltet werden. Die Finanzierung des Zuschusses soll über eine Erhöhung des Festzuschlags erfolgen, den die Apotheken bei der Abgabe verschreibungspflichtiger Fertigarzneimittel erheben.

Durch den Entwurf entsteht für die Wirtschaft (hier: Apotheken und deren Rechenzentren) laut Ressort Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 350 Tsd. Euro (jährlich) und 196 Tsd. Euro (einmalig). Die Ursache des Erfüllungsaufwandes liegt darin, dass die Rechenzentren der Apotheken quartalsweise die an den Fonds zu überweisenden Beiträge berechnen und weiterleiten müssen.

Für die Verwaltung (hier insbesondere: Deutscher Apothekerverband und Landesapothekenkammern) entsteht laut Ressort Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 806 Tsd. Euro (jährlich) und rund 62 Tsd. Euro (einmalig). Mit rund 700 Tsd. Euro jährlich liegt der Schwerpunkt des Erfüllungsaufwandes beim Deutschen Apothekerverband e. V. für die Vereinnahmung der Mittel und Abrechnung des pauschalen Zuschusses.

In Anbetracht des zu erwartenden Erfüllungsaufwandes, der durch die Errichtung eines neuen Fonds entsteht, stellt sich die Frage nach einer kostengünstigeren Alternative.

Das Ressort hat zwei denkbare Alternativen dargestellt:

- Eine Finanzierung des Zuschusses über eine Erhöhung des zusätzlichen Betrags für die Inanspruchnahme des Notdienstes nach § 6 Arzneimittelpreisverordnung wurde geprüft und ausgeschlossen. Der Beitrag müsste erheblich angehoben werden, damit sich ein für die Förderung der Sicherstellung des Notdienstes hinreichendes Finanzvolumen ergäbe. Gegen eine ausschließliche oder überwiegende Finanzierung des Notdienstes durch die tatsächlichen Nutzer beständen vor diesem Hintergrund durchgreifende Bedenken im Hinblick auf Sozialverträglichkeit und Fehlanreize.
- Die Möglichkeit, den vorgesehenen Erhöhungsbetrag zum Festzuschlag den Apotheken einfach zu belassen, schließt das Ressort ebenfalls aus. Damit ließe sich eine gezielte Förderung der Sicherstellung des Notdienstes nicht erreichen.

Fraglich ist, ob weitere kostengünstigere Alternativen bestehen, um das vorgesehene Ziel zu erreichen, den Aufwand der Apotheken für die Wahrnehmung des Notdienstes (zumindest teilweise) zu finanzieren. Denkbare Lösungen wären zum Beispiel ein steuerfinanziertes Zuschussmodell oder eine pauschale Erhebung von Beiträgen unabhängig von der Anzahl der verkauften Arzneimittel. Für und Wider derartiger Ansätze finden sich im Entwurf nicht.

Darüber hinaus hat der NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 909. Sitzung am 3. Mai 2013 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das Vorhaben, den Apothekennotdienst unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch einen pauschalen finanziellen Zuschuss zu erhalten und in strukturschwachen Gebieten gezielt zu verbessern, um die flächendeckende und wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln jederzeit sicherzustellen.

Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Regelungen zur Finanzierung und Verwaltung des Fonds und zur Verteilung der verbleibenden Fondsmittel an die Notdienstapotheken zu erheblichen unnötigen Bürokratiekosten führen.

Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren insbesondere zur Verwaltung des Fonds durch einen eingetragenen Verein und zur fehlenden Beteiligung ausländischer Versandapotheken an der Finanzierung Alternativen zu entwickeln.

Der Bundesrat schließt sich der Auffassung des Nationalen Normenkontrollrates an, dass kosteneffizientere Alternativen wie eine steuerbasierte Finanzierung oder eine pauschale Erhebung von packungsunabhängigen Beiträgen zu prüfen sind.

2. Zu einem Erfahrungsbericht

Es ist dem Bundesrat ein wichtiges Anliegen, dass die mit diesem Gesetzesvorhaben zur Verfügung gestellten zusätzlichen Mittel für den Apothekennotdienst auch zeitnah die Apotheken vor Ort erreichen.

Deshalb bittet der Bundesrat die Bundesregierung, zwölf Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes von Apotheken über die Erfahrungen mit der Umsetzung dieses Gesetzes zu berichten.

Begründung

Mit dem Gesetz zur Förderung der Sicherstellung des Notdienstes von Apotheken wird in Deutschland erstmalig ein System etabliert, zusätzliche Vergütungen für den Notdienst von Apotheken mit Hilfe eines Fonds zur Verfügung zu stellen. Ziel ist die sinnvolle Stärkung der diensthabenden Apotheken, insbesondere in ländlichen Regionen. Erfahrungen mit diesem System liegen naturgemäß derzeit noch nicht vor. Deshalb wird die Bundesregierung gebeten, nach zwölf Monaten die Wirksamkeit dieses Verfahrens zu prüfen und darüber dem Bundesrat zu berichten. Dadurch wird gewährleistet, dass im Sinne eines „lernenden Systems“ zeitnah mögliche Nachbesserungen vorgenommen werden können.

Anlage 4**Gegenäußerung der Bundesregierung****1. Zu Nummer 1**

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich das Anliegen des Bundesrates, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Im Gesetzgebungsverfahren sind Regelungsalternativen zur Mittelaufbringung mit geringerem Bürokratieaufwand geprüft worden, einschließlich einer steuerbasierten Finanzierung und einer pauschalen Erhebung von packungsunabhängigen Beiträgen bei den jeweiligen Kostenträgern. Gegen eine steuerbasierte Finanzierung sprechen fiskalische und rechtssystematische Gründe; insbesondere ist der Apothekennotdienst nicht als aus Steuermitteln zu finanzierende Aufgabe der Daseinsvorsorge einzuordnen. Eine pauschale Sonderabgabe der Kostenträger begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch sonstige sachgerechte und rechtlich vertretbare Alternativen sind nach dem Ergebnis der Prüfungen nicht ersichtlich.

Auch die Beauftragung des Deutschen Apothekerverbandes e. V. mit der Errichtung und Verwaltung des Fonds im Wege der Beleihung ist umfänglich geprüft worden. Dafür spricht insbesondere die – auch im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung berücksichtigte – Zuständigkeit des Verbandes für die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen der Apothekenleiterinnen und -leiter auf Bundesebene. Grundsätzliche rechtliche Bedenken bestehen insoweit nicht.

Ausländische Versandapotheken sind nach Auffassung der Bundesregierung vom Gesetzentwurf bereits erfasst und ebenfalls verpflichtet, die für die Bezuschussung des Notdienstes bestimmten Beträge an den Fonds abzuführen.

2. Nummer 2

Das Bundesministerium für Gesundheit wird im Rahmen seiner Fach- und Rechtsaufsicht über den Deutschen Apothekerverband e. V. die Umsetzung des Gesetzes eng begleiten.

