

Öffentliche Beschaffung von Arzneimitteln

Beschaffungspraktiken in Österreich und im europäischen Vergleich

Maximilian Salcher-Konrad, Timea Helter, Sabine Vogler
Dezember 2024

Hintergrund

Unter **öffentlicher Beschaffung von Arzneimitteln** werden sämtliche Aspekte rund um die Vergabe von Aufträgen bzw. den Einkauf von Arzneimitteln (z. B. für den stationären und niedergelassenen Einsatz) durch einen öffentlichen Auftraggeber an mittels Vergabeverfahren ausgewählte Wirtschaftsteilnehmer:innen verstanden. In öffentlich finanzierten Gesundheitssystemen spielt die Beschaffung von Arzneimitteln durch öffentliche Auftraggeber eine wichtige Rolle. So betragen etwa allein für das Jahr 2020 die Arzneimittelereinkaufsvolumen der Apotheken der Landeskrankenhäuser Salzburg und Innsbruck 60,06 Millionen Euro bzw. 91,31 Millionen Euro (Rechnungshof Österreich 2022). Österreichweit beliefen sich die Ausgaben für Arzneimittel in landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenanstalten für das Jahr 2022 auf 1,13 Milliarden Euro (BMSGPK 2024).

Öffentliche Beschaffung kann unterschiedliche Ziele verfolgen: Neben der Leistbarkeit erfährt die Gewährleistung der Versorgungssicherheit von Arzneimitteln zunehmend Beachtung, aber auch weitere Ziele wie die Förderung des Wettbewerbs oder ökologische Nachhaltigkeit können durch den strategischen Einsatz von öffentlicher Beschaffung gefördert werden. In der **strategischen Arzneimittelbeschaffung** wird die öffentliche Beschaffung entsprechend den gesetzten Zielen und angepasst an die Marktbedingungen des zu beschaffenden Produkts eingesetzt (z. B. durch Auswahl geeigneter Vergabeverfahren und Einsatz unterschiedlicher Vergabekriterien, siehe Box). In diesem Factsheet wird die öffentliche Beschaffung von Arzneimitteln in Österreich im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten beleuchtet.

Organisation der öffentlichen Arzneimittelbeschaffung in Österreich

Das österreichische Gesundheitssystem ist **stark fragmentiert**, mit unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Versorgung im niedergelassenen Bereich und im stationären Sektor.¹ Diese Fragmentierung spiegelt sich auch bei der öffentlichen Arzneimittelbeschaffung wider, wo die Hauptakteure der Arzneimittelbeschaffung auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Organisationen zu finden sind.

¹ Im stationären Sektor erfolgt die Akutversorgung im Wesentlichen durch die landesgesundheitsfondsfinanzierten (LGF) Krankenanstalten, d. h. durch Krankenanstalten der neun Landeskrankenhäuser-Trägergesellschaften sowie gemeinnützige Krankenanstalten ohne Öffentlichkeitsrecht.

Hauptakteure der Arzneimittelbeschaffung in Österreich

Neben der **lokalen Ebene** (d. h. Beschaffung wird entweder durch einzelne Akteure oder auf Ebene einzelner Krankenanstaltenträger durchgeführt) bestehen Beschaffungsstellen auf Bundes- und Landesebene. Wichtige **Beschaffungsstellen auf Bundesebene** sind unter anderem:

- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Beschaffung in Ausnahmefällen: COVID-19-Therapeutika und -Impfstoffe), Bundesministerium für Justiz (für Strafvollzugsanstalten) und Bundesministerium für Landesverteidigung (für die Heeresspitäler) sowie
- Bundesbeschaffung GmbH (BBG) als zentrale Beschaffungsstelle, welche im dezentral organisierten österreichischen Gesundheitssystem bei ausgewählten Arzneimittelbeschaffungen die Vergabeverfahren durchführt.

Auf **Landesebene** organisierte Beschaffung findet insbesondere durch die neun Beschaffungsstellen der Landeskrankenanstalten-Trägersgesellschaften, welche für ihre jeweiligen Krankenanstalten einkaufen, sowie durch weitere auf Landesebene organisierte Einrichtungen statt (z. B. landesgesundheitsfondsfinanzierte Ordensspitäler oder Privatspitäler sowie Reha-Einrichtungen und Sanatorien). Wenn Träger solche Einrichtungen in mehreren Bundesländern betreiben, werden sie allerdings der Bundesebene zugeordnet.

Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit der **grenzüberschreitenden gemeinsamen Auftragsvergabe**. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von Capacity Building, Bündelung und Austausch von Erfahrung und Wissen sowie Bündelung der Einkaufsvolumen gilt als wichtiges Mittel zur Stärkung der Beschaffungspraktiken (Vogler et al. 2022). Erfolgreich durchgeführte gemeinsame Beschaffungsvorgänge sind in Europa derzeit eher selten, nehmen aber an Bedeutung zu.² Österreich ist derzeit nicht an einer länderübergreifenden Zusammenarbeit zur Beschaffung von Arzneimitteln beteiligt, war jedoch an den gemeinsamen Beschaffungsabkommen (Joint Procurement Agreement / JPA) der EU für COVID-19-Medikamente und Mpox-Impfstoffe sowie an der EU-weiten gemeinsamen Beschaffung von COVID-19-Impfstoffen beteiligt. Österreich ist Mitglied der Beneluxa-Initiative, hat jedoch bis Ende 2024 nicht an den gemeinsamen Preisverhandlungen im Rahmen der Initiative teilgenommen.

Verfahren und Vergabekriterien bei der öffentlichen Arzneimittelbeschaffung

In Österreich setzt das **Bundesvergabegesetz 2018** (BVerG 2018) die aktuellen EU-Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe (**EU-Vergaberichtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU**) um. Diese regeln sämtliche Aspekte rund um die öffentliche Auftragsvergabe, darunter die möglichen Verfahrensarten und Vergabekriterien (siehe Box) sowie Schwellenwerte. Zentrale Beschaffungsstellen müssen ab einem Vergabevolumen von 143.000 Euro EU-weit ausschreiben und andere öffentliche Auftraggeber ab einem Vergabevolumen von 221.000 Euro (Schwellenwerte für 2024).

² Auf bilateraler Ebene beschaffen Dänemark, Island und Norwegen durch die sogenannten „Joint Nordic Tenders“ gemeinsam patentabgelaufene Arzneimittel für den Spitalsbereich, während Estland, Lettland und Litauen im Rahmen der Baltic Procurement Initiative gemeinsame Beschaffungen von Impfstoffen durchführen. Auf EU-Ebene wurden gemeinsame Beschaffungen von COVID-19-Therapeutika und -Impfstoffen durchgeführt.

Box: Verfahrensarten und Vergabekriterien

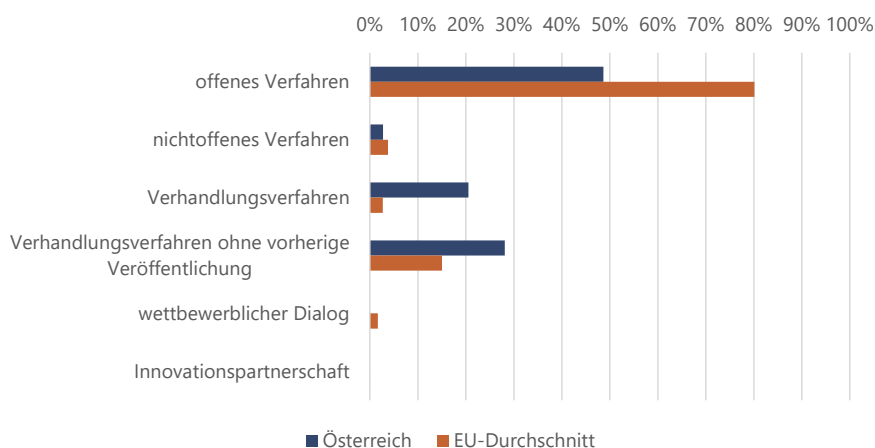
Von den sechs im EU-Recht definierten Vergabeverfahren sind für die Arzneimittelbeschaffung insbesondere die folgenden von Bedeutung: **offenes Verfahren** (alle interessierten Anbieter dürfen sich an der Ausschreibung beteiligen; insbesondere im patentabgelaufenen Segment bzw. in Bereichen mit therapeutischem Wettbewerb relevant), **nichtoffenes Verfahren** (ausgewählte Anbieter, welche Vorauswahlkriterien erfüllen, dürfen sich beteiligen) und **Verhandlungsverfahren** (nach einer Ausschreibung wird mit ausgewählten Anbietern verhandelt). Letzteres kann unter festgelegten Umständen auch als **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung** durchgeführt werden (z. B. bei neuen Arzneimitteln ohne Wettbewerb).

Das EU-Recht regelt auch die Zuschlags- oder **Vergabekriterien**, nach denen Aufträge vergeben werden. Neben dem Preis können bei Vergabe nach dem Preis-Leistungs-Prinzip (wirtschaftlich günstigstes Angebot; englisch: „Most Economically Advantageous Tender“, abgekürzt: MEAT) auch andere Vergabekriterien berücksichtigt werden, z. B. Kriterien zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen, regionalen Produzenten oder Dienstleistungen, Nachhaltigkeit und Innovation.

Quelle: Richtlinie 2014/24/EU; Darstellung: GÖG

Eine Analyse der öffentlich verfügbaren Daten des Amtsblatts der EU (Tenders Electronic Daily / TED) von 2018 bis 2024 zeigte, dass bei den dort veröffentlichten Vergaben für Arzneimittel das **offene Verfahren** in Österreich in 48,6 Prozent der Auftragsvergaben zur Anwendung kam. Im EU-Durchschnitt wurde es in 80,1 Prozent der Verfahren angewendet (Abbildung 1). **Verhandlungsverfahren** oder **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung** kamen nach Analyse der TED-Daten in Österreich häufiger zum Einsatz als im EU-Durchschnitt. Bei offenen Verfahren wies Österreich den drittniedrigsten Anteil hinter Spanien und Zypern auf, bei Verhandlungsverfahren den höchsten Anteil in der EU und bei Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung den dritthöchsten Anteil hinter Spanien und Zypern.

Abbildung 1: Anteil unterschiedlicher Vergabeverfahren für Arzneimittel, 2018–2024



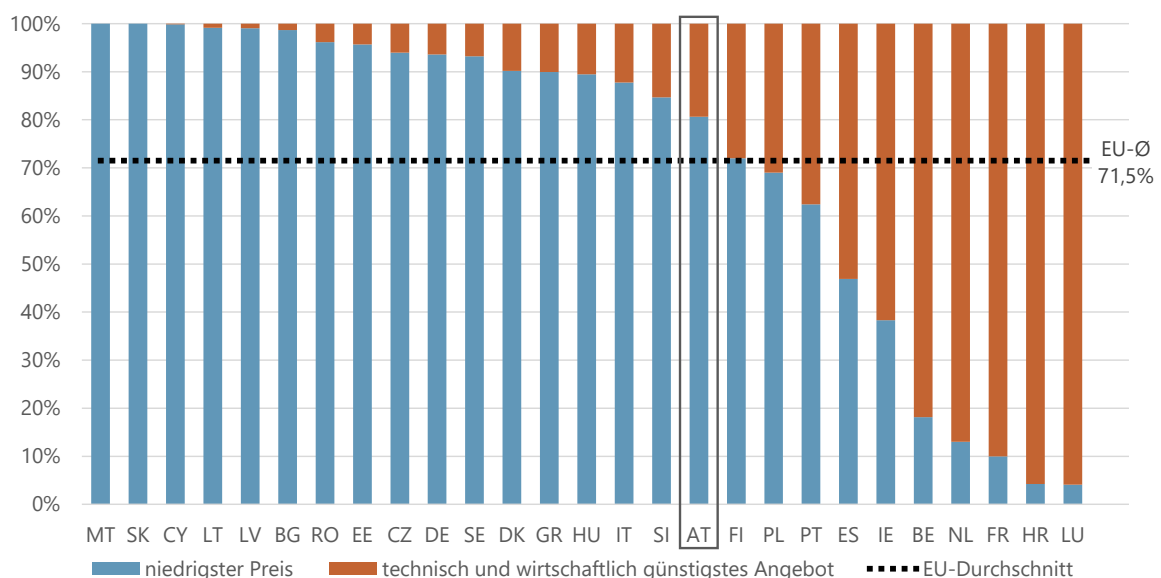
Abkürzung: EU = Europäische Union

Für wettbewerblichen Dialog und Innovationspartnerschaft gab es keine Einträge für Österreich.

Quelle: Tenders Electronic Daily (TED) via EU Contract Hub; Analyse und Darstellung: GÖG

In Österreich, wie auch in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten, **dominiert bei der Arzneimittelbeschaffung die Vergabe nach dem niedrigsten Preis**. In einer Analyse der in TED veröffentlichten Vergaben von 2018 bis 2023 zeigte sich, dass 80,6 Prozent der österreichischen Auftragsvergaben an den Bieter mit dem niedrigsten Preis gingen und 19,4 Prozent an den Bieter mit dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot (EU-Durchschnitt: 71,5 % niedrigster Preis und 28,5 % technisch und wirtschaftlich günstigstes Angebot) (Abbildung 2). Die Analyse zeigte allerdings auch, dass die Vergabe nach dem Preis-Leistungs-Prinzip (technisch und wirtschaftlich günstigstes Angebot) in manchen EU-Mitgliedstaaten zumindest bei Beschaffungen über den Schwellenwerten für EU-weite Ausschreibungen die Norm ist.

Abbildung 2: Anteil öffentlicher Arzneimittelbeschaffung nach Vergabekriterien, 2018–2023



Abkürzungen: AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, ES = Spanien, EU = Europäische Union, FI = Finnland, FR = Frankreich, GR = Griechenland, HR = Kroatien, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei

Da in Vergabeverfahren unterschiedliche Zuschlagskriterien je nach Los verwendet werden können, wurde die Analyse auf Basis von Losen als Beobachtungseinheit durchgeführt.

Quelle: Tenders Electronic Daily (TED); Analyse und Darstellung: GÖG

Schlussfolgerung

Öffentliche Beschaffung von Arzneimitteln stellt ein Instrument zur Förderung unterschiedlicher Politikziele dar, wie Leistbarkeit von Arzneimitteln, Versorgungssicherheit, aber auch weiterer nicht unmittelbar gesundheitsbezogener Ziele. Angepasst an die Marktbedingungen bei den zu beschaffenden Produkten können unterschiedliche Beschaffungspraktiken zur Erreichung dieser Ziele strategisch eingesetzt werden, darunter die gemeinsame (auch länderübergreifende) Auftragsvergabe, Vergabe an mehrere Bieter oder Vergabe an das wirtschaftlich und technisch günstigste Angebot. Erfahrungen mit strategischer Beschaffung von Arzneimitteln in anderen Ländern bieten Anhaltspunkte für zielgerichtete Maßnahmen bei Vergabepraktiken im dezentral organisierten österreichischen Gesundheitssystem.

Literatur

BMSGPK (2024): Kosten der landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenanstalten. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Wien [online].
<http://www.kaz.bmg.gv.at/kosten.html> (Zugriff: 18.12.2024)

BVergG 2018: Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabebezugsgesetz 2018 – BVergG 2018), BGBl. I Nr. 65/2018, in der geltenden Fassung

Rechnungshof Österreich (2022): Arzneimittelbeschaffung für ausgewählte Krankenanstalten in Salzburg und Tirol; Follow-up-Überprüfung. Rechnungshof Österreich, Wien [online].
https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/home_7/2022-17_Arzneimittelbeschaffung_FuP.pdf (Zugriff: 18.12.2024)

Vogler, Sabine; Salcher-Konrad, Maximilian; Habimana, Katharina (2022): Study on Best Practices in the Public Procurement of Medicines: Final Report. European Commission, European Health and Digital Executive Agency, Publications Office of the European Union, Brüssel [online].
<https://data.europa.eu/doi/10.2925/044781> (Zugriff: 11.12.2024)

Zitiervorschlag: Salcher-Konrad, Maximilian; Helter, Timea; Vogler, Sabine (2024): Öffentliche Beschaffung von Arzneimitteln: Beschaffungspraktiken in Österreich und im europäischen Vergleich. Factsheet. Gesundheit Österreich, Wien

ZI: P3/33/5123

Im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz