

Prüfung der Verfahrenseffizienz von Health Technology Assessments

Bundesamt für Gesundheit

Das Wesentliche in Kürze

Health Technology Assessments (HTA) stehen für die systematische Evaluierung und Bewertung medizinischer Verfahren und Technologien. HTA gelten als wichtiges Instrument der evidenzbasierten Politikberatung und transparenten Entscheidungsfindung. So können unwirksame, nicht zweckmässige sowie unwirtschaftliche Produkte und Behandlungen identifiziert und von der Vergütung durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) ausgeschlossen oder zumindest eingeschränkt werden.

In der 2013 publizierten Gesundheitsstrategie 2020 ging der Bundesrat davon aus, dass ein sogenannter Desinvestitionsfokus (Streichung bzw. Einschränkung obsoleter OKP-Leistungen) bei den HTA ein erfolgsversprechendes Instrument zur Kostendämpfung wäre. Jährlich wiederkehrende Einsparungen von bis zu 220 Millionen Franken schienen möglich. Sieben Jahre später ist davon nichts realisiert worden.

Für die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellt sich daher die zentrale Frage, ob bzw. wie das Programm zu einem wirkungsvollen Einsatz geführt werden kann. Bis 2023 muss das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) dem Bundesrat eine erneute Evaluation des HTA-Programms vorlegen. Die EFK anerkennt, dass der Initiative unter dem neuen Leiter der Abteilung «Leistungen Krankenversicherung» positive Impulse gegeben werden.

Drei verlorene Jahre durch ein verhindertes HTA-Zentrum und ein zaghaftes Pilotprogramm

Der Plan, im Jahr 2014 nach ausländischem Vorbild eine von der Bundesverwaltung unabhängige HTA-Agentur zu gründen, wurde in der Vernehmlassung von den meisten Stakeholdern bekämpft. Daraufhin hat sich der Bundesrat für eine Lösung innerhalb des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) entschieden. Er hat ein dreijähriges Pilotprogramm vorsichtig mit jährlich 600 000 Franken finanziert, aber ohne zusätzliche personelle Ressourcen.

Erst Mitte 2017 konnte eine eigene Sektion mit auf HTA spezialisierten Mitarbeitenden ihre Arbeit aufnehmen. Die HTA-Berichte werden von externen, unabhängigen Auftragnehmern verfasst, die vom BAG betreut werden.

Der Desinvestitionsfokus des BAG ist in einer Situation der Überversorgung sinnvoll gewählt

HTA werden international eher präventiv, also «ex-ante» im Rahmen der Bewilligung von Leistungen eingesetzt. Die Schweiz hat sich für einen «ex-post»-Ansatz entschieden, also für Re-Evaluationen von bereits durch die OKP bezahlten Gesundheitstechnologien.

Verschiedene Studien zeigen, dass im Schweizer Gesundheitswesen jährlich bis zu 20 Prozent der Kosten ohne Qualitätseinbussen eingespart werden könnten. Das HTA-Programm des BAG ist dabei eine von 38 Kostendämpfungsmassnahmen.

Der Output an HTA ist halb so hoch wie geplant

Die Anzahl HTA pro Jahr ist tief. Im jährlichen, öffentlichen Themeneingabeprozess werden zu wenig Vorschläge generiert. Das BAG sollte aber vor allem intern eine höhere Zahl an HTA-Ideen anstossen.

Die Dauer des Gesamtprozesses von der Themenwahl über die Phasen Scoping (Konkretisierung der HTA-Fragestellung und Erarbeitung der Methodik) und Assessment (HTA-Bericht), die anschliessende Empfehlung der ausserparlamentarischen Kommissionen bis zum gesundheitspolitischen Entscheid des EDI bzw. des BAG ist mit bis zu vier Jahren im Vergleich zu ausgewählten europäischen Ländern lange. Ein Hauptgrund liegt darin, dass die Sektion fast ausschliesslich sogenannte Full HTA durchführt. International werden schwererwichtig kürzere HTA-Formen gewählt. Effizienzpotenziale bieten sich auch in der internationalen Zusammenarbeit. Gesundheitsbehörden können den wissenschaftlichen Teil ausländischer HTA auf ihr Land übertragen und so Kosten, vor allem aber viel Zeit sparen. Entgegen der ursprünglichen Absicht hat das BAG noch keine Resultate aus anderen Ländern übernommen.

Weitere Zeiteinsparungen wären bei den Stakeholder-Vernehmlassungen und den Kommissionskonsultationen möglich. Die wichtigsten Vertreter des Gesundheitswesens werden sowohl zu den priorisierten HTA-Themen, dem Scoping- als auch dem Assessment-Bericht angehört. Dies erfolgt zusätzlich zu einem unabhängigen, wissenschaftlichen Experten-Review. Zudem sitzen einzelne Stakeholder als institutionelle Vertreter auch in den ausserparlamentarischen Kommissionen, welche die Jahresthemen dem EDI zur Annahme empfehlen und die Assessment-Berichte mit einer Handlungsempfehlung beurteilen. Hier könnte das BAG im Sinne der Effizienz, aber auch aufgrund von Überlegungen der Unabhängigkeit von Stakeholder-Interessen, auf einzelne Vernehmlassungen verzichten. Ebenso könnten HTA schneller starten, wenn die Themenpriorisierung nicht zuerst von den Kommissionen bzw. dem EDI bewilligt werden müsste.

Die Kapazität der HTA-Auftragnehmer des BAG ist noch zu tief. Ein grösseres Netzwerk ist wichtig, um in Zukunft parallel mehr HTA-Themen zu bearbeiten.

Der Auftrag ist erst erfüllt, wenn Einsparungen erzielt werden

Der Bundesrat rechnete auf Basis des Berichts der Expertengruppe zu den Kostendämpfungsmassnahmen mit jährlichen Einsparungen von bis zu 100 Millionen Franken mittels der ersten fünf HTA. Alle fünf Berichte sind verspätet. Diese HTA laufen bereits seit mehr als drei Jahren. Zwei davon wurden soeben erst in der Eidgenössischen Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen beurteilt und führten zu keinen Empfehlungen für Streichungen bzw. Limitierungen in der OKP.

Noch im Sommer 2019 schätzte das BAG das maximal mögliche, jährliche Einsparpotenzial der 15 laufenden HTA auf 602 Millionen Franken ein. Es ist entscheidend für die Glaubwürdigkeit des Schweizer HTA-Programms, dass bald erste Einsparungen erreicht werden.