



**Motion der Fraktion Alternative – die Grünen
betreffend Standesinitiative zur Sicherung der Versorgung mit Medikamenten und Wirkstoffen**

(Vorlage Nr. 3088.1 - 16298)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 11. Mai 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Alternative – die Grünen reichte am 4. Mai 2020 die Motion betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Sicherung der Versorgung mit Medikamenten und Wirkstoffen ein (Vorlage Nr. 3088.1 – 16298). Der Kantonsrat überwies die Motion am 28. Mai 2020 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	Ausgangslage	1
2.	Frage der Notwendigkeit eines Auftrags an den Bund	2
3.	Massnahmen des Bundes zur Versorgungssicherheit bei Medikamenten	3
4.	Zusammenfassung und Fazit	3
5.	Antrag	4

1. Ausgangslage

Die eingereichte Motion verlangt, dass der Kanton Zug eine Standesinitiative mit folgendem Inhalt einreicht:

*Art. 102 Abs. 1 der Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt und präzisiert (neue Teile in Fettschrift): «Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen **und Krisen**, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. **Er sichert insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten Medikamenten und Wirkstoffen.** Er trifft vorsorgliche Massnahmen.»*

Die Motionärin möchte Art. 102 Bundesverfassung (BV, SR 101) somit mit einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten Medikamenten und Wirkstoffen in Krisen ergänzen.

2. Frage der Notwendigkeit eines Auftrags an den Bund

Tatsächlich nehmen Versorgungsengpässe bei Medikamenten (Arzneimittel und Impfstoffe) weltweit zu, auch in der Schweiz. Betroffen sind vorwiegend Antibiotika, Schmerzmittel und Krebstherapeutika, wobei die Covid-19-Pandemie die Schwierigkeiten weiter akzentuiert.¹

Das Risiko für Versorgungsengpässe und -lücken besteht vor allem bei Produkten bzw. Produktgruppen, bei denen nur wenige Wirkstoffhersteller existieren, oder aber bei Arzneimitteln, deren Herstellung wegen der Toxizität der Wirkstoffe oder hoher technischer Komplexität des Herstellprozesses nur durch einzelne spezialisierte Firmen erfolgen kann. Kommt es bei einer dieser Firmen zu Qualitätsproblemen, verursacht dies rasch einen globalen Engpass. Die Versorgungssituation ist gemäss Swissmedic in den letzten Jahren aber auch deshalb instabiler geworden, weil die meisten pharmazeutischen Firmen aus Kostengründen davon abgekommen sind, grössere Lager an Arzneimitteln zu halten.²

Dass die Versorgungsengpässe ein Problem darstellen und Handlungsbedarf besteht, ist aus Sicht des Regierungsrats unbestritten. Er zweifelt jedoch daran, dass die vorgeschlagene Ergänzung der Bundesverfassung tatsächlich zur Behebung des Problems beitragen könnte. Einerseits zeigt sich angesichts der beschriebenen globalen Zusammenhänge, dass die Thematik auch – wenn nicht sogar vorwiegend – auf internationaler Ebene angegangen werden muss. Andererseits wäre wohl aber auch auf nationaler Ebene die vorgeschlagene Ergänzung nicht zielführend, da sie – wie im Folgenden zu sehen sein wird – dem Bund keine zusätzliche Handlungsmöglichkeiten einräumen würde.

Art. 102 BV begründet bereits eine umfassende, verpflichtende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Sachbereich der Landesversorgung; in schweren Mangellagen soll die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern – dazu gehören auch Heilmittel – und Dienstleistungen sichergestellt werden. Die Ursache der schweren Mangellage spielt dabei keine Rolle.³ Der Bund soll jedoch nur subsidiär tätig werden und staatliche Massnahmen sollen nur dann ergriffen werden, wenn Mangellagen bestehen, «denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag».⁴

Gestützt auf den Gesetzgebungsauftrag in Art. 102 BV erliess der Bund im Jahr 2016 das Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG, SR 531), welches ausdrücklich auch die genügende Versorgung mit Heilmitteln regelt (Art. 4 Abs. 2 Bst. b LVG).

Damit würde die von der Motionärin verlangte Änderung der Bundesverfassung keine neuen Handlungsmöglichkeiten des Bundes begründen, um das Problem der Versorgungsengpässe bei Medikamenten zu lösen. Es würde lediglich die bereits bestehende Kompetenz wiederholt.

¹ Stellungnahme des Bundesrates zur Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SR vom 29. April 2020 («Erhöhung der Versorgungssicherheit bei Medikamenten und Impfstoffen», 20.3166), Seite 1.

² Sicherheit in der Medikamentenversorgung (Bericht des Bundesrates in der Erfüllung des Postulats Heim [12.3426]), zuletzt abgerufen am 3.3.2021 (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/heilmittel/sicherheit-in-der-medikamentenversorgung.html>), Seite 13.

³ Biaggini Giovanni (in: BV Kommentar, 2. Auflage 2017), Art. 102 N 3.

⁴ Hettich Peter (in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage 2014), Art. 102 N 3.

3. Massnahmen des Bundes zur Versorgungssicherheit bei Medikamenten

Es ist – wie beschrieben – unbestritten, dass Versorgungsengpässe bei Medikamenten und Wirkstoffen zunehmen, was auch auf Bundesebene intensiv diskutiert wird und Gegenstand zahlreicher Vorstösse ist.⁵

Insbesondere wird darüber diskutiert, ob die *Armeeapotheke* im Sinne einer Volksapotheke die Versorgung der Bevölkerung mit Impfstoffen und Medikamenten sicherstellen könnte.⁶ Die Mehrheit des Nationalrats ist jedoch der Ansicht, eine Erweiterung des Auftrags der Armeeapotheke sei ein zu weitreichender Eingriff in den Arzneimittelmarkt. Es sollten zuerst weniger weitführende Massnahmen umgesetzt und deren Wirkung abgewartet werden.

Weiter erarbeitet das BAG zusammen mit Swissmedic, dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und der Armeeapotheke zur Zeit einen Bericht, der die Situation bei der Medikamentenversorgung vertieft analysiert und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen soll. Dazu gehören Vorschläge für Massnahmen bei der Marktüberwachung, der Lagerhaltung und des Marktzugangs für die pharmazeutische Industrie. Er wird auch die Frage einer Eigenbeschaffung/Eigenherstellung essentieller Arzneimittel durch den Bund sowie die Zusammenarbeit im Rahmen von internationalen Initiativen vertieft prüfen. Die ursprünglich für den Herbst 2020 geplante Veröffentlichung dieses Berichts musste aufgrund der Covid-19-Pandemie verschoben werden. Er wird jedoch voraussichtlich im Laufe des Jahres 2021 verabschiedet werden.⁷

Am 20. März 2021 hat sodann das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR 818.102) eine wichtige Änderung erfahren: Der Bundesrat kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen medizinischen Gütern diese selber beschaffen oder herstellen lassen (Art. 3 Abs. 2 Bst. e Covid-19-Gesetz). Das Eidgenössische Departement des Innern wurde in diesem Zusammenhang beauftragt, vertieft zu prüfen, in welcher Form der Bund die Herstellung und Entwicklung von Covid-19-relevanten Arzneimitteln (inkl. Impfstoffen) in der Schweiz stärken kann.⁸

4. Zusammenfassung und Fazit

Es ist unbestritten, dass Versorgungsengpässe bei Medikamenten zunehmen. Aufgrund der globalen Zusammenhänge und des teilweise hohen Spezialisierungsgrads bei der Herstellung handelt es sich dabei um ein ausserordentlich komplexes Thema, welches auf Bundesebene intensiv analysiert und diskutiert wird.

Der Bund verfügt bereits über umfassende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern in schweren Mangellagen – dazu gehören

⁵ Parlamentarische Initiative Nationalrätin Bea Heim/Nationalrat Angelo Barrile vom 21. Juni 2019 («Volksapotheke zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten und Impfstoffen», 19.465); Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SR vom 29. April 2020 («Erhöhung der Versorgungssicherheit bei Medikamenten und Impfstoffen», 20.3166); Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR vom 14. Mai 2020 («Vereinfachte Zulassung von Medikamenten und Impfstoffen», 20.3453); Interpellation von Ständerat Damian Müller vom 4. Mai 2020 («Medikamente, Impfstoffe und medizinische Güter. Wie steht es um die Schweizer Versorgungssicherheit?», 20.3212); Interpellation von Nationalrätin Daniela Schneeberger vom 4. Mai 2020 («Wie können die Rahmenbedingungen bei Medikamenten verbessert werden, um die Versorgungssicherheit mit Medikamenten zu gewährleisten?», 20.3194).

⁶ Parlamentarische Initiative Nationalrätin Bea Heim/Nationalrat Angelo Barrile vom 21. Juni 2019 («Volksapotheke zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten und Impfstoffen», 19.465).

⁷ Stellungnahme des Bundesrates zur Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SR vom 29. April 2020 («Erhöhung der Versorgungssicherheit bei Medikamenten und Impfstoffen», 20.3166), Seite 1ff.

⁸ Medienmitteilung des BAG vom 14. April 2021 (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-83106.html>); zuletzt abgerufen am 4. Mai 2021.

wie beschrieben auch Heilmittel. Eine Ergänzung des Verfassungsauftrages, wie es die Motionärin verlangt, ändert nichts an dieser Rechtslage. Der Regierungsrat steht deshalb der Einreichung der vorliegenden Standesinitiative ablehnend gegenüber.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion der Fraktion Alternative – die Grünen betreffend Standesinitiative zur Sicherung der Versorgung mit Medikamenten und Wirkstoffen (Vorlage Nr. 3088.1 - 16298) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 11. Mai 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser