

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 172/2020  
von Jeannette Büsser betreffend Standesinitiative  
zur Sicherung der Versorgung mit Medikamenten  
und Wirkstoffen**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
soziale Sicherheit und Gesundheit vom 27. September 2022,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 172/2020 von Jeannette  
Büsser wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Jeannette Büsser, Andreas Daurù,  
Hanspeter Göldi (in Vertretung von Esther Straub), Florian Heer,  
Claudia Hollenstein, Thomas Marthaler und Mark Wisskirchen:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 172/2020 von Jeannette  
Büsser wird geändert, und der Regierungsrat wird beauftragt, nachfol-  
gende Standesinitiative beim Bund einzureichen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. September 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Roman Schmid

Die Sekretärin:  
Perrine Ruckstuhl

---

\* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgen-  
den Mitgliedern: Roman Schmid, Opfikon (Präsident); Bettina Balmer, Zürich;  
Jeannette Büsser, Zürich; Linda Camenisch, Wallisellen; Andreas Daurù, Winter-  
thur; Lorenz Habicher, Zürich; Florian Heer, Winterthur; Claudia Hollenstein,  
Stäfa; Jörg Kündig, Gossau; Susanna Lisibach, Winterthur; Thomas Marthaler,  
Zürich; Claudio Schmid, Bülach; Esther Straub, Zürich; Josef Widler, Zürich;  
Mark Wisskirchen, Kloten; Sekretärin: Perrine Ruckstuhl.

Text der Standesinitiative:

Gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung lädt der Kanton Zürich mit einer Standesinitiative die Bundesversammlung ein, dafür zu sorgen, dass die Verantwortung und die Kompetenz zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit wichtigen Arzneimitteln vom Bund übernommen und entsprechende gesetzliche Grundlagen dafür geschaffen werden.

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Ausgangslage und Wortlaut der Initiative**

Am 25. Mai 2020 reichten Jeannette Büsser, Zürich, und Mitunterzeichnerin die parlamentarische Initiative «Standesinitiative zur Sicherung der Versorgung mit Medikamenten und Wirkstoffen» ein. Sie wurde am 19. April 2021 mit 91 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Der Kanton Zürich reicht eine Standesinitiative für folgende Gesetzesänderung ein:*

*Art. 102 Abs. 1 der Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt und präzisiert:*

*«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.»*

### **2. Beratung in der Kommission**

Die Erstinitiantin hat ihr Recht auf Anhörung wahrgenommen und sich in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) geäussert. Der Bund solle nicht nur in Kriegszeiten und Mangellagen die Führung übernehmen, sondern auch in Krisen. Als Beispiele für Krisen nennt sie gesundheitliche Krisen, Klimakrisen, umweltpolitische Krisen, Naturkatastrophen oder Stromknappheit. Die Initiantin sieht den Bund in existenziellen Krisen in der Führungsverantwortung. Die Frage der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Arzneimitteln solle auf Bundesebene geregelt werden und nicht in der Verantwortung der Kantone liegen.

Die KSSG hat die Geschäftsstelle Heilmittel vom Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, die Kantonsapotheke und Pharmasuisse angehört.

Laut Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG; SR 531) und Bundesverfassung ist der Bund zuständig für Versorgungsstörungen von Gütern, wenn es um wirtschaftliche Aspekte geht. Das Gesundheitswesen hingegen liegt in der kantonalen Verantwortung. Der Bund kann Firmen bis zu einem gewissen Grad zum Halten von Pflichtlagern verpflichten, solange das wirtschaft-

lich tragbar ist, nicht aber die Spitäler, weil er gegenüber den Spitälern nicht weisungsbefugt ist.

Die Mehrheit der Kommission erachtet eine Änderung der Bundesverfassung nicht als zielführend und bevorzugt eine Formulierung, die zwar zur Anpassung von vorhandenen oder Schaffung von neuen gesetzlichen Grundlagen auffordert, jedoch keine präzisen Vorgaben macht. Sie will ein Signal nach Bern schicken, wobei National- und Ständerat einen gewissen Handlungsspielraum erhalten sollen.

Sie schlägt folgende geänderte PI vor:

*Gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung lädt der Kanton Zürich mit einer Standesinitiative die Bundesversammlung ein, dafür zu sorgen, dass die Verantwortung und die Kompetenz zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit wichtigen Arzneimitteln vom Bund übernommen und entsprechende gesetzliche Grundlagen dafür geschaffen werden.*

#### Begründung

*Die Versorgung mit wichtigen Arzneimitteln muss gewährleistet sein. In der Schweiz decken grundsätzlich private Akteure die Nachfrage nach Arzneimitteln ab. Die Gesundheitsversorgung ist kantonal geregelt. Aufgrund der Risiken, die Lücken in der Arzneimittelversorgung für die Bevölkerung darstellen, ist diese Verantwortungsteilung zwischen Bund, Kanton und Privaten weder zeitgemäss noch zielführend.*

*Die Meldestelle des Bundes (Heilmittel) trägt zur kurzfristigen Versorgungssicherheit bei, indem sie Prozesse der Logistik und Lagerhaltung überwacht. Mittelfristig hat sie jedoch auf Mangellagen keinen Einfluss. Die Liste der nicht lieferbaren, aber wichtigen Medikamente wird seit Jahren länger, Produkte verschwinden vom Schweizer Markt. Eine Pflicht zur Sicherstellung von Forschung und Produktion ergibt sich für den Bund durch Art. 5 Abs. 4 LVG. Nur, wenn der Krisenfall oder die Mangellage eintritt, ist es zu spät, um mit Verhandeln, Forschen oder Produzieren zu beginnen. Arzneimittel der Grundversorgung kommen heute grösstenteils aus Asien, meist nur noch von einem einzigen Lieferanten. Aus Kostengründen haben immer mehr europäische Unternehmen deren Herstellung in den vergangenen Jahrzehnten ausgelagert. Dabei handelt es sich insbesondere auch um Arzneimittel für die alltägliche medizinische Grundversorgung, wie z. B. Medikamente zur Bekämpfung von Bluthochdruck und Diabetes. Diese Quasi-Monopolstellung ist für die Schweiz – aber auch für ganz Europa – sehr problematisch. Die Coronapandemie gab der Problematik die nötige Evidenz, sodass einer breiten Bevölkerung bewusst wurde, dass wir uns in starken Abhängigkeiten befinden und sogar die rudimentäre Gesundheitsversorgung gefährdet ist. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) kann nicht viel ausrichten, wenn sich hiesige Unternehmen aus der Produktion verabschieden. Mit dem*

*Bericht des BAG vom 1. Februar 2022 «Versorgungsengpässe mit Humanarzneimitteln in der Schweiz: Situationsanalyse und zu prüfende Massnahmen» ist die Basis gelegt, um sich endlich den dringenden Aufgaben anzunehmen und Strategien zu erarbeiten, welche die Versorgungssicherheit mit wichtigen Arzneimitteln stärken und die Abhängigkeiten reduzieren. Ob mehr staatliche Investitionen in Forschung und Entwicklung, Kooperationen mit schweizerischen und/oder europäischen Unternehmen und/oder die Einbindung der Spitalapotheken mit ihren Herstellungskapazitäten Teil einer gesamtschweizerischen Strategie sein könnten, soll, neben anderen Möglichkeiten, geprüft werden.*

*Da die Zuständigkeit für die Versorgung mit Arzneimitteln bei den Kantonen liegt und der Bund nur über beschränkte Kompetenzen in eng umschriebenen Teilbereichen (z.B. im Fall einer schweren Mangellage) verfügt, müssen dringend die notwendigen gesetzlichen Anpassungen erfolgen (vgl. Massnahme 4 aus dem erwähnten Bericht «Staatlichen Handlungsbedarf ableiten und Zuständigkeit für die sichere und geordnete Versorgung festlegen»). Um die Gesundheitsversorgung mittel- und langfristige sicherzustellen, müssen die vorgeschlagenen Massnahmen geprüft und umgesetzt werden. Zentral ist, dafür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.*

Die Minderheit der Kommission (FDP, Die Mitte) sieht keine Notwendigkeit für diese Standesinitiative und weist auf die bereits laufenden Aktivitäten auf nationaler Ebene hin. Das Thema sei beim Bund sowohl in der Gesetzgebung als auch bei effektiven Versorgungsüberlegungen aufgenommen worden.

### **3. Vorbehaltener Beschluss**

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat zu der vom Kantonsrat am 19. April 2021 mit 91 Stimmen vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 172/2020 von Jeannette Büsser am 5. April 2022 folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Büsser wird geändert und mit 11:4 Stimmen unterstützt.

#### **4. Stellungnahme des Regierungsrates vom 6. Juli 2022 zum Bericht der Kommission**

Lieferengpässe bei Arzneimitteln treten bereits seit Jahren immer wieder auf. Insbesondere die teilweise starke Abhängigkeit von einzelnen Ländern oder gar einzelnen Herstellern im Bereich der Medikamentenproduktion ergibt beträchtliche Risiken im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln. Die Coronapandemie hat diese Problematik in den vergangenen Jahren zusätzlich verschärft.

Die Gründe für die Lieferengpässe sind vielfältig. Eine wichtige Ursache ist die zunehmende Angebotskonzentration, ausgelöst durch steigende gesetzliche Qualitätsanforderungen, zunehmenden wirtschaftlichen Druck und die Globalisierung auch im Bereich der Arzneimittelproduktion.

Es ist unbestritten, dass den immer stärker zutage tretenden Lieferengpässen mit Massnahmen begegnet werden muss, und zwar nicht nur auf kantonaler, sondern auch auf nationaler Ebene. Auf Bundesebene wurde die Thematik bereits verschiedentlich aufgegriffen. Am 18. Juni 2020 nahm der Nationalrat als Zweitrat die Motion 20.3166 betreffend Erhöhung der Versorgungssicherheit bei Medikamenten und Wirkstoffen an. Der Bundesrat hat zwei Jahre Zeit, einen entsprechenden Erlassentwurf vorzulegen. Am 16. Februar 2022 nahm der Bundesrat einen Bericht des Bundesamtes für Gesundheit zum Thema Versorgungengpässe bei Humanarzneimitteln zur Kenntnis. Sodann prüft eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Erfahrungen aus der Coronapandemie, wie der Ausbau der Lagerhaltung bei allen Akteuren und der Pflichtlagerhaltung vorangetrieben werden kann und welche Erleichterungen bei der Zulassung und dem Import von Arzneimitteln infrage kommen. Daneben werden auch Lösungsansätze in anderen Ländern geprüft. Bis Ende 2022 soll ein Bericht mit konkreten Umsetzungsvorschlägen vorliegen.

Das Problembewusstsein ist auf allen Ebenen und auch beim Bund bereits sehr ausgeprägt. Das auf Art. 102 der Bundesverfassung (SR 101) gestützte Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG, SR 531) weist dem Bund zudem bereits die Aufgabe zu, die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern sicherzustellen. Heilmittel werden dabei ausdrücklich genannt (Art. 4 Abs. 2 Bst. b LVG). Einer analogen Standesinitiative des Kantons Aargau betreffend Sicherung der Landesversorgung mit essenziellen Wirkstoffen, Medikamenten und medizinischen Produkten (21.303) wurde vom Ständerat am 16. März 2022 keine Folge gegeben. Die vorberatende Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates beschloss am 24. Juni 2022 ebenfalls, der Aargauer Standesinitiative keine Folge zu geben, da deren

Anliegen nach Ansicht der Kommission bereits durch die laufenden Arbeiten des Bundes zur Verbesserung der Versorgungssicherheit aufgegriffen werden.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat es als nicht wahrscheinlich, dass die Bundesversammlung der vorliegenden parlamentarischen Initiative Folge geben wird. Er beantragt daher, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 172/2020 abzulehnen.

## **5. Änderung der Mehrheitsposition**

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen und am 27. September 2022 die Beratung abgeschlossen. Der Bericht des Regierungsrates hat zu einer Änderung der Mehrheitsposition geführt. Die Mehrheit der Kommission lehnt die PI aufgrund der laufenden Aktivitäten auf nationaler Ebene ab.

## **6. Antrag der Kommission**

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit lehnt die PI mit 8:7 Stimmen ab.