



## **Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung in der Covid-19-Pandemie**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. September 2022**

### **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 2. Dezember 2022

---

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. September 2022 betreffend Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung in der Covid-19-Pandemie nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. Dezember 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis  
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

---

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat die wirtschaftliche Landesversorgung in der Covid-19-Pandemie untersucht und den zugehörigen Bericht vom 9. September 2022<sup>1</sup> zu deren Zweckmässigkeit und Wirksamkeit dem Bundesrat überwiesen.

In ihrem Bericht analysiert die GPK-N in erster Linie die Rolle der wirtschaftlichen Landesversorgung vor und während der Krise, die massgeblichen Rechtsgrundlagen sowie die Aufgabenverteilung zwischen den involvierten Verwaltungseinheiten zu Beginn der Krise. Im Mittelpunkt steht der Aspekt der Versorgung mit medizinischen Gütern.

Die GPK-N ist der Ansicht, dass verschiedene Punkte in den Rechtsgrundlagen und bezüglich der Zuständigkeiten der Verwaltungseinheiten verbessert werden müssen. Nach Auffassung der Kommission ist es nicht zweckmässig, dass Artikel 44 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012<sup>2</sup> nur für die Versorgung mit Heilmitteln und nicht auch für Schutzmaterial gilt. Die Kommission ersucht darum den Bundesrat, eine Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser Bestimmung zu prüfen, sodass alle in einer Epidemie notwendigen medizinischen Güter erfasst sind. Auch scheint es der Kommission sinnvoll, gestützt auf die aktuelle Erfahrung zu überprüfen, welche Lebensmittel und Güter Privatpersonen für den Notvorrat empfohlen werden.

Die GPK-N hat in ihrem Bericht sieben Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet und diesen ersucht, bis zum 9. Dezember 2022 Stellung zu nehmen.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates

### 2.1 Einleitung

Der Bundesrat dankt der GPK-N für den Bericht, der sich kritisch mit der Rolle der wirtschaftlichen Landesversorgung vor und während der Covid-19-Krise auseinandersetzt.

Der Bundesrat misst den Lehren, die aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen sind, grosse Bedeutung bei und teilt die Auffassung der GPK-N, dass das Zusammenspiel des Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016<sup>3</sup>, des Epidemiengesetzes und des Influenza-Pandemieplans Schweiz<sup>4</sup> (Pandemieplan) überprüft werden muss.

<sup>1</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista > Suche.

<sup>2</sup> SR 818.101

<sup>3</sup> SR 531

<sup>4</sup> Abrufbar unter: [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Pandemie Vorbereitung > Pandemieplan Schweiz; aktuell 5. Auflage 2018.

Der Bundesrat nimmt sämtliche Empfehlungen der GPK-N entgegen und integriert sie in die bereits laufenden Arbeiten.

Die Empfehlungen werden insbesondere bei der Revision des Landesversorgungsgesetzes und des Epidemiengesetzes, bei der Überarbeitung und Neuausrichtung des nationalen Pandemieplans und im Rahmen des Berichts zur Vorratshaltung<sup>5</sup> berücksichtigt.

Sie werden zusammen mit den Erkenntnissen aus anderen Untersuchungen in einer integralen, koordinierten und inhaltlich abgestimmten Form umgesetzt. Dazu gehören unter anderem die umfassenden Auswertungen des Krisenmanagements durch die Bundeskanzlei und die externe Evaluation der Covid-19-Krisenorganisation des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

Der Bundesrat nimmt zu den Empfehlungen wie folgt Stellung:

## 2.2 Zu den Empfehlungen der GPK-N

*Empfehlung 1: Erweiterung des Anwendungsbereichs von Artikel 44 des Epidemiengesetzes*

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu prüfen, ob es nicht zweckmässig wäre, den Anwendungsbereich von Artikel 44 des Epidemiengesetzes (SR 818.101) so zu erweitern, dass alle in einer Epidemie notwendigen medizinischen Güter erfasst sind.

Im Rahmen der laufenden Revision des Epidemiengesetzes werden entsprechende Präzisierungen unter Berücksichtigung der Schnittstellen zum Landesversorgungsgesetz geprüft. Diese sollen die Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern in einer gesundheitlichen Gefahrenlage in Anlehnung an die bestehenden einschlägigen Artikel im Covid-19-Gesetz vom 25. September 2020<sup>6</sup> konkretisieren.

*Empfehlung 2: Verbindlichkeit der Bestimmungen des künftigen Pandemieplans*

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu prüfen, inwieweit die Bestimmungen des künftigen Pandemieplans für verbindlich erklärt werden sollten. Die gesundheitspolitischen Erwägungen sind in diesem Zusammenhang stärker zu gewichten als in der Vergangenheit.

*Empfehlung 3: Angemessene Umsetzung der Empfehlungen und Vorgaben des Pandemieplans und Kontrolle der Umsetzung*

<sup>5</sup> Abrufbar unter: [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Dokumente > Grundlagendokumente

<sup>6</sup> SR 818.102

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Empfehlungen und Vorgaben des Pandemieplans künftig angemessen umgesetzt werden und deren Umsetzung entsprechend kontrolliert wird. Bei Nichteinhaltung der Empfehlungen sind verbindlichere oder andere Arten von Massnahmen zu ergreifen.

Der Pandemieplan dient als Umsetzungshilfe bei der Vorbereitung und im Hinblick auf die Ereignisbewältigung. Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen definiert er Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Akteure. Darüber hinaus orientiert er über relevante Vereinbarungen zwischen Akteuren und liefert themen- oder akteurspezifische Planungsgrundlagen sowie handlungsleitende Anweisungen, Empfehlungen, Konzepte und Checklisten. Die Vorgaben und Empfehlungen des Pandemieplans können nicht generell als verbindlich erklärt werden. Die Notwendigkeit, die Verbindlichkeit der Bestimmungen des Pandemieplans zu steigern und eine angemessene Umsetzung zu gewährleisten, ist dagegen unbestritten. Dies soll auf drei Ebenen (Epidemiengesetz, Pandemieplan, Kontrollmassnahmen) konzertiert erreicht werden:

- Das Epidemiengesetz wird wie folgt ergänzt bzw. präzisiert:
  - Bund und Kantone erarbeiten insbesondere Einsatz- und Notfallpläne sowie Pläne zur Vorbereitung (z. B. Pandemiepläne) zum Schutz vor besonderen Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit. Dazu gehören insbesondere die minimalen inhaltlichen Anforderungen an die Pläne, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung, die Pflicht für regelmässige Übungen aufgrund von Szenarien sowie die Kompatibilität und Komplementarität der Einsatz- und Notfallpläne sowie der Pläne zur Vorbereitung über alle Stufen (Bund / Kantone / operatives Gesundheitswesen).
  - Wichtige Bestimmungen im Bereich der Versorgung, von denen einige bisher im Pandemieplan aufgeführt waren, z. B. die Empfehlungen zur Lagerhaltung von medizinischen Gütern, wird zur Pflicht erklärt. Zudem werden Bund und Kantone zur Kontrolle wichtiger Vorgaben (zum Beispiel im Sinne von Audits) verpflichtet.
- Der nationale Pandemieplan wird inhaltlich und methodisch grundlegend revidiert, erweitert und, wo sinnvoll, mit weiteren pandemielevanten Massnahmen ergänzt sowie harmonisiert, je in enger kontinuierlicher Zusammenarbeit mit den Anspruchsgruppen und Partnern. Zu diesen Massnahmen gehören etwa die Pflichtlagerhaltung der wirtschaftlichen Landesversorgung, hoheitliche Aufgaben des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport oder kantonale Pandemiepläne. Ziel ist eine Stärkung des Konsenscharakters und dadurch auch der Verbindlichkeit. Zudem wird die praktische Nützlichkeit durch die Bereitstellung von Checklisten und Prozessen optimiert. Der Pandemieplan wird in einer digitalisierten Form bereitgestellt und mit relevanten Quellen für die Bewältigung einer Pandemie entscheidender Stakeholder (BAG, Swissmedic, Koordinierter Sanitätsdienst, Armeepapotheke, Swissnoso etc.) vernetzt.

- Bund und Kantone sollen durch die Bereitstellung geeigneter Instrumente administrative Prozesse und den Datenaustausch zwischen den Akteuren vereinfachen und dadurch Transparenz schaffen.

*Empfehlung 4: Angemessenheit der aktuellen Bevorratung von Heilmitteln Pandemieplan*

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu prüfen, ob die Liste der Heilmittel, die künftig zu bevorraten sind, angemessen ist oder ob weitere Heilmittel, die in Pandemien von allgemeinem Nutzen sind, in die Liste aufgenommen werden sollten.

Im Auftrag des Bundesrates wird aktuell in verschiedenen Projekten in Bezug auf die Wirksamkeit, die Zweckmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit geprüft, in welcher Form welche Heilmittel und andere medizinische Güter künftig zu bevorraten sind.

Im Projekt «Umsetzung Bericht Versorgungsgenpässe mit Humanarzneimitteln in der Schweiz» wird die Bevorratung in normalen Lagen gemeinsam mit der wirtschaftlichen Landesversorgung und den Stakeholdern der Branche untersucht. Dem Bundesrat sollen konkrete Umsetzungsvorschläge bis spätestens Ende 2024 vorgelegt werden.

Im Rahmen der Umsetzung des Berichts der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (Projekt BR-Auftrag 3.4 – Versorgungssicherheit mit medizinischen Gütern in der Krisenlage) wird hingegen spezifisch die Versorgungssicherheit bei Ausbruch und während einer medizinischen Krisenlage (z. B. Pandemie) betrachtet. In diesem Fall spielt die Bevorratung als präventives Element eine Rolle.

Die Erkenntnisse aus beiden Projekten werden seitens BAG in der Revision des Pandemieplans, in der Revision des Epidemiengesetzes sowie allenfalls anderer Gesetze und Verordnungen (z. B. bezüglich Pflichtlagerhaltung) berücksichtigt.

Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung prüft im Rahmen der Umsetzung des Berichts der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie<sup>7</sup> (Projekt BR-Auftrag 3.5) bis Ende 2023 gemeinsam mit weiteren zuständigen Bundes- und kantonalen Stellen, bei welchen lebenswichtigen Gütern die Versorgung in einer nationalen oder internationalen Krise sichergestellt werden muss. Dabei werden die Planung, Beschaffung, Lagerhaltung und Finanzierung sowie die Entscheidungsbefugnisse zur Beschaffung in einer Krise geklärt. Zudem soll ein regelmässiges Controlling über das vorhandene Material definiert und implementiert und regelmässig Bericht erstattet werden.

*Empfehlung 5: Zusammensetzung der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP)*

Die GPK-N ersucht den Bundesrat – im Rahmen der Analyse zur Rolle, die der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung

<sup>7</sup> Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Führungsunterstützung > Krisenmanagement

(EKP) in der Zukunft im Falle einer Pandemie zukommen sollte –, zu prüfen, ob diese Kommission um Vertreterinnen und Vertreter weiterer Fachbereiche, die in Pandemien wichtig sind, erweitert werden sollte, z. B. um Fachleute aus dem Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die EKP wurde im Auftrag der GPK-N von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle evaluiert. Eine weitere Prüfung erfolgte im Vorfeld zu den Gesamterneuerungswahlen für die nächste Legislatur. Die Ergebnisse sind Ende 2022 verfügbar und bilden die Grundlage, um die Zusammensetzung und die Rolle der Kommission in der Vorbereitung und im Ereignisfall zu definieren bzw. zu präzisieren und an die zukünftigen Herausforderungen anzupassen. Dabei werden neue Fach- und Kompetenzbereiche hinzukommen.

Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung ist, neben anderen Bundesstellen, seit der Gründung der EKP permanent als Gast in der Kommission vertreten.

*Empfehlung 6: Neudefinition oder Klärung der Kompetenzen der Verwaltungseinheiten in Sachen Materialmanagement*

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu prüfen, ob – namentlich für den Krisenfall – die Kompetenzen der Verwaltungseinheiten in Sachen Materialmanagement neu festgelegt oder geklärt werden müssen, und zu bestimmen, welcher Verwaltungseinheit in welchem Fall die operative Leitung zukommt.

Das bereits in der Stellungnahme zu Empfehlung 4 erwähnte Projekt «BR-Auftrag 3.4 – Versorgungssicherheit mit medizinischen Gütern in der Krisenlage» enthält neben der erwähnten präventiven Bevorratung vor allem auch Elemente der Reaktion bei Ausbruch und während einer Krise. Dabei geht es insbesondere darum, bei der Beschaffung, Bewirtschaftung, Zuteilung und Verteilung der je nach Art der Krise spezifisch notwendigen medizinischen Güter rasch handeln zu können und entsprechende lageskalierbare Strukturen zu installieren.

Eine zeitnahe, der Situation gerechte Reaktion hängt aber auch von im Voraus festgelegten Schnittstellen beim Übergang von der normalen Lage zur besonderen Lage und zur ausserordentlichen Lage ab. Diesbezüglich sind die Rollen der beteiligten Verwaltungseinheiten in allen Lagen zu klären und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aufeinander abzustimmen. Weitere zu klärende Punkte sind der Ausbau des Fachwissens, die Prozesskompetenz, die Finanzierung und Zulassungsfragen.

Diese Punkte werden in den unter Empfehlung 4 erwähnten Projekten jeweils aus ihrem spezifischen Blickwinkel, aber untereinander koordiniert untersucht und es werden Vorschläge für Optimierungsmassnahmen erarbeitet. Die Ergebnisse sind noch offen, werden aber ebenfalls in den Revisionen des Pandemieplans und des Epidemienengesetzes sowie allenfalls anderer Gesetze (z. B. des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019<sup>8</sup> und des Landesversorgungsgesetzes) berücksichtigt.

<sup>8</sup> SR 520.1

*Empfehlung 7: Verbesserung der Kommunikation zum empfohlenen Notvorrat*

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, Massnahmen – z. B. in Sachen Kommunikation – zu ergreifen, um die Bevölkerung stärker für die Empfehlungen zum Anlegen von Notvorräten zu sensibilisieren.

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob diese Empfehlungen eventuell angepasst werden müssen.

Die Empfehlungen zum Notvorrat werden bei Bedarf angepasst. Aktuell besteht aufgrund der Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie kein Anpassungsbedarf, da sowohl Masken wie Desinfektionsmittel bereits in den Empfehlungen enthalten sind.

Bezüglich Kommunikation und Sensibilisierung der Bevölkerung ist folgendes geplant:

- Konzept «Resilienz-Kommunikation»

Die Resilienz der Schweiz setzt voraus, dass die Gesamtbevölkerung sich der Fragen der Versorgung bewusst ist und sich ihrerseits auf mögliche Mangellagen vorbereitet. Dazu muss ein entsprechendes Gesamtkonzept erstellt werden.

- *Basisstudie*

Als Basis für das Konzept «Resilienz-Kommunikation» braucht es eine Basisstudie: Diese beinhaltet u.a. die Analyse der aktuellen Reichweite sowie die Analyse der Kanäle. Um den Grossteil der Bevölkerung zu erreichen muss die Krisenkommunikation künftig über alle möglichen Kanäle alters- und bildungsgerecht erfolgen können.

- *Modernisierung der Broschüre «Notvorrat» und Übersetzung in Migrationssprachen*

Die Broschüre «Notvorrat» muss gemäss der Analyse angepasst und erneuert werden. Um die gesamte Bevölkerung zu erreichen, müssen die Produkte in die Migrationssprachen übersetzt, über alle verfügbaren Kanäle kommuniziert und mit relevanten Informationen verlinkt werden. Die Bevölkerung muss in regelmässigen Kampagnen (Resilienz-Kommunikation) informiert werden, was entsprechende Ressourcen voraussetzt. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen Bundesämtern wie dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und dem BAG findet bereits statt und wird fortgesetzt.