



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

BBl 2022  
[www.bundesrecht.admin.ch](http://www.bundesrecht.admin.ch)  
Massgebend ist die signierte  
elektronische Fassung



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

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 9. September 2022

---

## Das Wichtigste in Kürze

Die Covid-19-Pandemie stellte für die wirtschaftliche Landesversorgung eine grosse Herausforderung dar. Zahlreiche notwendige Güter waren in der Schweiz, aber auch im Ausland nicht mehr ausreichend verfügbar. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) untersucht in ihrem Bericht in erster Linie die Rolle der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) vor und während der Krise, deren Rechtsgrundlagen sowie die Aufgabenverteilung zwischen den involvierten Verwaltungseinheiten zu Beginn der Krise. Im Mittelpunkt steht der Aspekt der Versorgung mit medizinischen Gütern.

### **Rechtsgrundlagen und geplante Revision**

Die GPK-N hat erfreut zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat ausgehend von den Lehren aus der Covid-19-Pandemie Überlegungen zur Überarbeitung der Rechtsgrundlagen angestossen hat. Überprüft werden soll insbesondere das Zusammenspiel des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung, des Epidemiengesetzes (EpG) und des Pandemieplans. In den Augen der GPK-N ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass die Zuständigkeiten eindeutig unmissverständlich geregelt sind und der Anwendungsbereich der Rechtsgrundlagen so klar wie möglich abgegrenzt ist. Da es nach Meinung der Kommission nicht zweckmässig ist, dass Artikel 44 EpG nur für die Versorgung mit Heilmitteln und nicht auch für Schutzmaterial gilt, ersucht sie den Bundesrat, zu prüfen, ob es zweckmässig wäre, den Anwendungsbereich dieser Bestimmung so zu erweitern, dass alle in einer Epidemie notwendigen medizinischen Güter erfasst sind.

### **Bevorratung medizinischer Güter**

Die GPK-N begrüsst, dass eine Überprüfung der Bevorratung medizinischer Güter vorgesehen ist. Sie hat zur Kenntnis genommen, weshalb der Bundesrat die Gesundheitseinrichtungen in der Vergangenheit nicht zu Mindestvorräten verpflichtet hat und weshalb die Bestimmungen des Pandemieplans nicht für verbindlich erklärt wurden. Sie bedauert jedoch, dass dies damals so entschieden wurde und ist der Ansicht, dass die gesundheitspolitischen Erwägungen stärker hätten gewichtet werden sollen. Erfreut nimmt sie aber zur Kenntnis, dass das BWL inzwischen die Position vertritt, dass gewisse Bestimmungen des neuen Pandemieplans für verbindlich erklärt werden sollten und die Umsetzung der Empfehlungen kontrolliert werden sollte.

Was die Heilmittel angeht, die für die Bekämpfung ansteckender Erkrankungen nötig sind, ist die GPK-N wie das BWL der Ansicht, dass geprüft werden muss, welche Produkte künftig zu bevorraten sind. Der Bundesrat sollte die Liste der entsprechenden Heilmittel entsprechend überprüfen und gegebenenfalls ergänzen. Die GPK-N begrüsst, dass die Pflichtlagerhaltung einer Gesamtüberprüfung unterzogen werden soll und wird sich zu gegebener Zeit erneut über dieses Thema informieren.

***Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten***

*Die GPK-N hat ferner festgestellt, dass in der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorereitung und -bewältigung (EKP), welche die Bundesverwaltung bei der Vorbereitung auf Pandemien berät, keine Mitglieder vertreten sind, die Expertin oder Experten für Heilmittelversorgung sind. Deshalb ersucht die GPK-N den Bundesrat, zu prüfen, die EKP durch Fachpersonen aus diesem Bereich zu ergänzen*

*Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mussten zu Beginn der Pandemie die Zuständigkeiten für das Materialmanagement festlegen, was aus Sicht der GPK-N zeigt, dass die jeweiligen Kompetenzbereiche der verschiedenen Verwaltungseinheiten zuvor nicht klar genug geregelt waren. Die GPK-N erachtet es insbesondere als wichtig, dass die Verantwortung für die operative Leitung bereits vor Krisenbeginn unmissverständlich geregelt ist. Deshalb ersucht sie den Bundesrat, zu überprüfen, 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.*

***Notvorräte***

*Zu guter Letzt scheint es der Kommission sinnvoll, gestützt auf die aktuelle Erfahrung zu überprüfen, welche Lebensmittel und Güter Privatpersonen für den Notvorrat empfohlen werden. Die Bildung eines solchen persönlichen Vorrats könnte eine sinnvolle Lösung für gewisse Güter darstellen– namentlich für Hygienemasken, bei denen eine zentrale Reservebildung schwieriger umsetzbar ist.*

---

# Bericht

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangslage

Die Covid-19-Pandemie stellte für die wirtschaftliche Landesversorgung eine grosse Herausforderung dar. Zahlreiche notwendige Güter waren in der Schweiz, aber auch im Ausland nicht mehr ausreichend verfügbar. Auf den nationalen und internationalen Nahrungsmittelmärkten führte die Pandemie zu erheblichen Turbulenzen. Die Nachfrage nach lange haltbaren Produkten stieg tendenziell an, während der Bedarf des Gastgewerbes zurückging. Die Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln und anderen lebenswichtigen Gütern war allerdings jederzeit sichergestellt.<sup>1</sup> Die Wirtschaftliche Landesversorgung (WL) stellte im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie einen starken Anstieg der weltweiten Nachfrage nach bestimmten Medikamenten fest. Die Behandlung von Covid-19 erforderte eine grosse Menge von Wirkstoffen und Arzneimitteln, die vor der Pandemie nicht der Pflichtlagerung unterstellt gewesen waren. Auch bei der Energieversorgung der Industrie und der Logistik kam es zu Störungen.<sup>2</sup>

Laut dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) stellen Pandemien keine «klassischen» Versorgungskrisen dar, in denen der Normalverbrauch von lebenswichtigen Gütern – in der Regel Konsumgütern – über eine bestimmte Zeitdauer nicht mehr sichergestellt werden kann. Pandemien und Epidemien führen hingegen zu «Nachfrageschocks», die mit dem Instrumentarium des LVG, das sich an den realwirtschaftlichen Gegebenheiten und Akteuren zu Normalzeiten orientiere, praktisch nicht bewältigt werden könnten.<sup>3</sup>

### 1.2 Lancierung der Inspektion

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beschlossen am 18. Mai 2020, im Rahmen einer Inspektion die Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie zu überprüfen. Um den besonderen Umständen, der Dynamik und der thematischen Breite Rechnung zu tragen, entschieden die GPK, die Festsetzung der Untersuchungsschwerpunkte und die Durchführung der Inspektion an ihre Subkommissionen zu delegieren.

Die Subkommission EFD/WBF der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) beschloss, die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) in der Covid-19-Pandemie zu untersuchen.

<sup>1</sup> Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2017–2020, S. 43, [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Dokumente > Grundlagendokumente (Stand: 29. Apr. 2022); Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Okt. 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>2</sup> Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2017–2020, S. 43–46, [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Dokumente > Grundlagendokumente (Stand: 29. April 2022).

<sup>3</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021, S. 4.

### 1.3 Untersuchungsgegenstand

Die GPK-N untersucht in diesem Bericht in erster Linie die Rolle der Wirtschaftlichen Landesversorgung vor und während der Krise, die Rechtsgrundlagen der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten zu Beginn der Krise. Im Mittelpunkt steht der Aspekt der Versorgung mit medizinischen Gütern.

Zunächst werden die Rechtsgrundlagen und die Grundsätze der wirtschaftlichen Landesversorgung präsentiert (Kap. 2). Danach werden die Pandemievorbereitung der Bundesbehörden (Kap. 3) und die Massnahmen thematisiert, die zwischen Januar und Juni 2020 ergriffen wurden (Kap. 4). Abschliessend werden die Lehren, welche die Bundesbehörden aus der Covid-19-Pandemie gezogen haben, und deren Beurteilung durch die GPK-N dargelegt (Kap. 5).

Die Subkommission EFD/WBF hat ihre Arbeiten mit jenen der anderen Subkommissionen der GPK-N, welche sich allgemein mit dem Materialmanagement in der Covid-19-Pandemie befassen, koordiniert. Die GPK-N hat zu diesem Themenbereich bereits Berichte über die Kontakte zwischen den Bundesbehörden und den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen<sup>4</sup> und die Beschaffung von Schutzmasken durch den Bund<sup>5</sup> veröffentlicht.

Die Organisation der WL ist nicht Gegenstand dieses Berichts, da dieser Aspekt derzeit von der Arbeitsgruppe «Hochseeschiffahrts-Bürgschaften» bearbeitet wird. Die GPK empfahlen dem Bundesrat im Rahmen ihrer Inspektion über die Hochseeschiffahrts-Bürgschaften<sup>6</sup> unter anderem, die organisatorische Struktur des BWL, namentlich dessen Milizstruktur, die Aufgabenverteilung zwischen Bundesamt und Departement sowie die Zweckmässigkeit einer Eingliederung des BWL in ein anderes Bundesamt zu überprüfen.<sup>7</sup> Es wurde eine Administrativuntersuchung durchgeführt<sup>8</sup> und der Bundesrat fällte in dieser Sache am 30. März 2022 Richtungsentscheide.<sup>9</sup> Die GPK werden die Entwicklungen der Organisation, der Leitung, der Struktur und der Ressourcen der wirtschaftlichen Landesversorgung weiterhin aufmerksam verfolgen, im vorliegenden Bericht jedoch keine Beurteilung in dieser Sache vornehmen, da die Reorganisationsmassnahmen noch nicht umgesetzt sind.

<sup>4</sup> Kontakte zwischen den Bundesbehörden und den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16. Nov. 2021 (BBI 2022 450).

<sup>5</sup> Covid-19-Pandemie: Beschaffung von Schutzmasken. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 18. Feb. 2022 (BBI 2022 490).

<sup>6</sup> Hochseeschiffahrts-Bürgschaften. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 26. Juni 2018 (BBI 2018 6205).

<sup>7</sup> Hochseeschiffahrts-Bürgschaften. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 26. Juni 2018 (BBI 2018 6205 6256)

<sup>8</sup> Administrativuntersuchung Wirtschaftliche Landesversorgung: Führungs- und Organisationsstrukturen sowie Compliance und Governance sollen überprüft werden, Medienmitteilung des Bundesrates vom 18. Nov. 2020.

<sup>9</sup> Bundesrat fällt Richtungsentscheide für bessere Versorgungssicherheit, Medienmitteilung des Bundesrates vom 30. März 2022.

## 2 **Rechtsgrundlagen der wirtschaftlichen Landesversorgung**

In diesem Kapitel werden die Rechtsgrundlagen und die Grundsätze der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie deren ordentliche Instrumente bzw. deren Instrumente im Hinblick auf eine Pandemie präsentiert.

Gemäss Artikel 102 der Bundesverfassung (BV) stellt der Bund «die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag.» Als lebenswichtig gelten dabei insbesondere Nahrungsmittel, Heilmittel und weitere unentbehrliche Güter des täglichen Bedarfs, Hilfs- und Rohstoffe der Landwirtschaft, der Industrie und des Gewerbes, Energieträger sowie die in diesem Zusammenhang benötigten Produktionsmittel, Transport- und Fernmeldedienste sowie Lager- und Speichermöglichkeiten.<sup>10</sup>

Die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) liegt in der Zuständigkeit des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Innerhalb des WBF übernimmt diese Aufgabe eine Verwaltungseinheit, das BWL, und eine Milizorganisation, deren rund 250 Expertinnen und Experten aus der Privatwirtschaft nebenamtlich tätig sind.<sup>11</sup> Geleitet wird die WL von einer bzw. einem aus der Wirtschaft stammenden Delegierten.<sup>12</sup>

### 2.1 **Grundsätze und Rechtsgrundlagen**

Der Bundesrat kann auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG)<sup>13</sup> Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung ergreifen, wenn die Wirtschaft selbst dazu nicht mehr in der Lage ist. Für die wirtschaftliche Landesversorgung gilt der Grundsatz der Subsidiarität, der in Artikel 102 BV und in Artikel 3 LVG verankert ist. Dies heisst zum einen, dass der Bund über die WL in erster Linie dafür sorgt, dass die Wirtschaftsakteure ihren Versorgungsauftrag selbstständig erfüllen können, und nur dann zusätzliche Massnahmen ergreift, wenn die Wirtschaft in einer schweren Mangellage die wirtschaftliche Landesversorgung nicht sicherstellen kann. Zum anderen bedeutet dies aber auch, dass das LVG nicht das prioritäre Instrument ist, wenn eine Mangellage durch Mittel aus anderen Tätigkeitsbereichen des Bundes beseitigt werden kann. Der Bundesrat sorgt gemäss Art. 5 Abs. 3 LVG für die Koordination zwischen den Departementen. Er kann auch gemäss Art. 7 LVG bestimmte lebenswichtige Güter der Vorratshaltung unterstellen.

<sup>10</sup> Biaggini, G., Lienhard, A., Schott, M. und Uhlmann, F. (2016). *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*. Helbing Lichtenhahn, Kap. 18 *Landesversorgungspolitik*, S. 136.

<sup>11</sup> Milizorganisation der Wirtschaft, [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Wirtschaftliche Landesversorgung > Organisation und Struktur der wirtschaftlichen Landesversorgung (Stand: 4. April 2022).

<sup>12</sup> Art. 58 Abs. 2 LVG

<sup>13</sup> Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG, SR 531).

## 2.2 Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung

### 2.2.1 Vorbereitungsphase

Die in Kapitel 2 LVG vorgesehenen Vorbereitungsmaßnahmen dienen dazu, die Landesversorgung und die Resilienz der Wirtschaft gegen Mangellagen zu stärken sowie den reibungslosen Wirtschaftsbetrieb so lange wie möglich aufrechtzuerhalten bzw. so rasch wie möglich wiederherzustellen.

Eines der Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung ist die Vorratshaltung. Es wird unterschieden zwischen der (obligatorischen) Pflichtlagerhaltung und der (freiwilligen) ergänzenden Pflichtlagerhaltung. Obligatorische Pflichtlagerhaltung bedeutet, dass der Bundesrat per Verordnung allen Importeuren und Erstinverkehrsbringern eines Gutes das Anlegen von Vorräten vorschreibt. Das BWL schliesst mit den betroffenen Unternehmen einen Pflichtlagervertrag, in dem sich diese verpflichten, an einem bestimmten Ort ein bestimmtes Gut in bestimmten Mengen und bestimmter Qualität zu lagern. Die Finanzierung dieser Pflichtlager obliegt den Unternehmen selbst, was laut BWL erklärt, warum die Lagermengen begrenzt sind.<sup>14</sup> Die so gelagerten Mengen werden regelmässig umgeschlagen und über die üblichen Vertriebswege verkauft. Es obliegt dem BWL oder der von diesem beauftragten Kontrollbehörde, die Lagerung regelmässig zu inspizieren.<sup>15</sup>

Im Fall der ergänzenden Vorratshaltung gemäss Artikel 14 LVG besteht keine Pflicht zum Vertragsschluss, sondern das BWL vereinbart mit Unternehmen, die sich freiwillig dazu erboten haben, welche Güter diese in bestimmten Mengen und bestimmter Qualität an Lager halten. Dies betrifft in der Regel lebenswichtige Güter, die nur wenig nachgefragt oder nur von wenigen Marktakteuren hergestellt werden. Als Beispiele können hier medizinische Hilfsmittel wie Blutspende-Sets und Atemschutzmasken, Rohstoffe für die Hefeproduktion oder Uran-Brennelemente genannt werden.<sup>16</sup> Die ergänzenden Vorräte machen weniger als 10 Prozent der strategischen Reserven aus.<sup>17</sup>

Werden grössere Gütermengen benötigt, kann der Bundesrat den betroffenen Branchen, z. B. dem Gesundheitssektor (Spitäler, Pflegeheime usw.), das Anlegen von Mindestvorräten vorschreiben.<sup>18</sup> Gestützt auf Artikel 5 Absatz 4 LVG kann er Unternehmen von besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Landesversorgung verpflichten, Vorkehrungen zur Sicherstellung ihrer Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferprozesse zu treffen.

Zudem kann der Bund – sowohl in der Vorbereitungsphase als auch während einer schweren Mangellage – finanzielle Anreize schaffen,<sup>19</sup> um privatrechtliche Unternehmen zu bestimmten Massnahmen zu veranlassen. Gemäss LVG kann der Bund ferner

<sup>14</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Okt. 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>15</sup> Mehr zur Pflichtlagerhaltung: [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Themen > Vorratshaltung.

<sup>16</sup> Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2017–2020, S. 52, [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Dokumente > Grundlagendokumente (Stand: 29. Apr. 2022).

<sup>17</sup> Mehr hierzu: [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Themen > Vorratshaltung.

<sup>18</sup> Schreiben des BWL vom 1. Okt. 2021, S. 3.

<sup>19</sup> Art. 35 LVG

eigene Vorräte anlegen, wenn die Unternehmen nicht oder nur beschränkt in der Lage sind, Vorräte an lebenswichtigen Gütern anzulegen.<sup>20</sup>

### 2.2.2 Drohende oder bestehende Mangellage

Bei einer unmittelbar drohenden oder bereits eingetretenen Mangellage im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b LVG hat der Bundesrat gemäss Art. 31 LVG die Möglichkeit zu Produktionslenkungen, Importförderungen, Ausfuhrbeschränkungen und Angebotslenkungen.<sup>21</sup>

In Bezug auf die konkrete Umsetzung der Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung bei einer drohenden oder erklärten Mangellage erläuterte das BWL gegenüber der GPK-N, dass die Produktionslenkung je nach betroffenem Wirtschaftssektor allerdings einer langen Vorlaufzeit bedarf. Dies gilt zum Beispiel für den komplexen Prozess der Medikamentenherstellung. So ist es laut BWL in einer Krise nicht möglich, innert nützlicher Frist die für die Herstellung eines Gutes erforderlichen Arbeitsprozesse aufzubauen, wenn die entsprechenden Produktionskapazitäten nicht bereits vorhanden sind. Vorgaben für Produktionsanpassungen sind deshalb eher für längere Krisen oder für die Behebung struktureller Versorgungsprobleme geeignet und weniger als dringlicher oder mittelfristiger Eingriff. Da solche Entscheide strukturpolitischer Natur sind, fallen sie grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der WL-Organisation (siehe Kap. 2.3). Laut BWL besteht das Ziel der WL nicht darin, «unter dem Vorwand, man müsse für eine allfällige Notlage gerüstet sein», Strukturpolitik zu betreiben. Bei der WL müsse deshalb darauf geachtet werden, keine Rahmenbedingungen in Politikbereichen zu schaffen, die in den Kompetenzbereich anderer Verwaltungseinheiten fallen.<sup>22</sup>

Bei einer schweren Mangellage hat der Bundesrat zudem die Möglichkeit, in den Markt einzugreifen, um das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wiederherzustellen, z. B. durch Kontingentierungs- oder Rationierungsmassnahmen. Aufgrund der Grenzen, die der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 102 BV) setzt, sind solche Eingriffe nur in schweren Mangellagen gerechtfertigt, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag.

## 2.3 Wirtschaftliche Versorgung in Pandemiezeiten

Das BWL hat erklärt, im LVG über keine expliziten Grundlagen für den Pandemiefall zu verfügen. Im Fall einer Epidemie oder einer Pandemie wie der Covid-19-Pandemie kommt als einschlägiges Gesetz subsidiär das Epidemien-gesetz (EpG) zur Anwendung, welches spezifische Massnahmen für diesen Fall vorsieht. Das BWL orientiert sich bei seinen Massnahmen am Pandemieplan der Eidgenössischen Kommission für

<sup>20</sup> Art. 15 LVG

<sup>21</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021.

<sup>22</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021, S. 2.



Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) und des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).<sup>23</sup>

Dieser Pandemieplan war bislang spezifisch für ein Influenzavirus ausgelegt, weshalb diverse in der Covid-19-Pandemie benötigte Güter nicht Teil der Vorratshaltung waren.

Falls das Instrumentarium des EpG nicht ausreicht, verfügt der Bundesrat mit dem LVG über eine weitere Handhabe. Die Instrumente des LVG sind aber im Unterschied zu jenen des EpG vom Grundsatz her nicht pandemiespezifisch ausgerichtet. Laut BWL muss in jedem Einzelfall geprüft werden, welche Rechtsbestimmungen einschlägig sind: Ist eine Massnahme nach Spezialgesetz möglich, dann gelangt auch das Spezialgesetz zur Anwendung. Sind jedoch weder die Massnahmen der Wirtschaft noch die Instrumente des Spezialgesetzes ausreichend, um die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sicherzustellen, können subsidiär – gestützt auf das LVG – ergänzende Massnahmen ergriffen werden.<sup>24</sup> Das BWL hat die GPK-N allerdings darauf hingewiesen, dass die Pflichtlagerhaltung gemäss LVG für eine Krisensituation mit stark gesteigerten Absatzzahlen (Nachfrageschock) ungeeignet oder – wurde das betreffende Arzneimittel in der Schweiz noch gar nicht in Verkehr gebracht – generell unmöglich sein kann.<sup>25</sup> In diesem Fall kommt das EpG zur Anwendung.

Bei der letzten Revision des EpG<sup>26</sup> hat der Gesetzgeber berücksichtigt, dass Pandemien kein «klassisches» Marktproblem darstellen (siehe Kap. 1.1). Das LVG bietet hingegen dank Vorbereitungsmaßnahmen wie der Anlegung von Vorräten in normalen Zeiten die Möglichkeit, einen Beitrag zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Versorgung zu leisten. Laut BWL und BAG ist dies der Grund dafür, warum in Artikel 44 Absatz 1 EpG vorgesehen ist, dass zunächst die präventiven wirtschaftlichen Instrumente des LVG auszuschöpfen sind (siehe Kap. 2.2.1). Deren Beitrag sei aber – vor allem im Falle von Pandemien – oft beschränkt. Nach Ansicht des BWL ist es nicht immer möglich, eine konkrete Krise und die von einem Nachfrageschock betroffenen Güter (spezifische Arzneimittel) vorauszu sehen. Zudem sei eine Vorbereitungsmaßnahme eventuell weder aus qualitativer noch aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, da sie unter den Gegebenheiten zu Normalzeiten gar nicht umgesetzt werden könne (z. B. mangelnde Roulierbarkeit von Pflichtlagerwaren).<sup>27</sup>

Je nach angewendetem Gesetz liegt die Zuständigkeit für die spezifische Massnahme beim BAG oder bei der WL-Organisation, die sich vor diesem Hintergrund kontinuierlich koordinieren.

<sup>23</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021, S. 4.

<sup>24</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021, S. 4.

<sup>25</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021, S. 4.

<sup>26</sup> Siehe Botschaft des Bundesrates vom 3. Dez. 2010 zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (BBl 2011 311 396).

<sup>27</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021, S. 4.

## 2.4 Revision des einschlägigen Rechts

Das BWL ist der Ansicht, dass der Wortlaut von Artikel 44 Absatz 1 EpG zu Missverständnissen über die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Landesversorgung führen kann.<sup>28</sup> Die damalige Meinung sei im Hinblick auf eine sich relativ langsam entwickelnde Influenzapandemie gewesen, in normalen Zeiten als «*First line of defence*» Vorräte allfällig notwendiger Heilmittel anzulegen. Pflichtlager seien vor allem von Arzneimitteln (z. B. Tamiflu) angelegt worden. Die für den Bund äusserst kostengünstige Pflichtlagerhaltung sei jedoch primär auf umschlagbare (Konsum-)Güter und auf einen Normalabsatz ausgerichtet. Dies führt in den Augen des BWL dazu, dass pandemiespezifische Vorräte nur in relativ geringem Umfang auf dem Weg der heutigen Pflichtlagerhaltung vorgehalten werden können.

Laut BAG sollen die Grundlagen der Pandemievorbereitung, d. h. das EpG und der Pandemieplan, überarbeitet werden. Die ersten Arbeiten wurden aufgenommen, ein entsprechender Entwurf dürfte dem Parlament frühestens Ende 2023 unterbreitet werden.<sup>29</sup> Das BWL hat mitgeteilt, dass es sich gemeinsam mit den Kantonen aktiv an der Ausarbeitung der neuen Rechtsgrundlagen und Pläne beteiligen werde.

## 3 Konkrete Pandemievorbereitung der Bundesbehörden

In diesem Kapitel werden die allgemeinen und spezifischen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung zur Vorbereitung auf eine Pandemie behandelt. In den folgenden Unterkapiteln geht es insbesondere um die Vorräte an medizinischen Gütern – namentlich an Schutzmasken – und an Ethanol, da dies die Bereiche sind, in denen die GPK-N die grössten Versäumnisse erkannt hat.

### 3.1 Pflichtlagerhaltung

Die WL-Organisation überprüft regelmässig, ob die angelegten Pflichtvorräte zweckmässig und bedarfsgerecht sind. So wurde die Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Arzneimitteln 2016 und 2020 aktualisiert und ergänzt. Unter anderem wurden Impfstoffe, Adrenalin-Fertigspritzen und ausgewählte Kontrastmittel der obligatorischen Pflichtlagerhaltung unterstellt. Der Fokus lag dabei aber in erster Linie auf der Beseitigung bestehender Mängel und nicht auf dem Pandemiefall. Welche Güter in welcher Menge im Hinblick auf eine allfällige Pandemie zu lagern sind, wird von der EKP im Pandemieplan geregelt.

<sup>28</sup> Notiz des BWL vom 24. März 2021, S. 5.

<sup>29</sup> AB 2021 S 1165

### 3.2 Vorräte an medizinischen Gütern

Laut BWL können zwar lebenswichtige Arzneimittel wie Antibiotika, Impfstoffe und starke Schmerzmittel, nicht jedoch alle in einer Pandemie benötigten Arzneimittel der Pflichtlagerung unterstellt werden. So war z. B. der Covid-19-Erreger vor dem Pandemieausbruch unbekannt, weshalb die benötigten Medikamente nicht im Voraus als versorgungsrelevant eingestuft werden konnten.<sup>30</sup>

### 3.3 Maskenvorräte

Für die üblichen Hygienemasken gibt es keine Pflichtlager- oder sonstige Vorratshaltung. Das BWL erachtet eine Vorratshaltung hier als ungeeignet, da die in einer Pandemie benötigte Menge so gross wäre, dass ein entsprechendes Pflichtlager im Normalbetrieb nicht umgeschlagen werden könnte und jeweils ein grosser Teil dieses Lagers nach Überschreiten des Ablaufdatums vernichtet werden müsste. Aus diesem Grund habe der Bund im Pandemieplan vorgesehen, eigene Vorräte anzulegen.<sup>31</sup> Der Bund habe 2004 ein Lager von 30 Millionen Hygienemasken angelegt, von denen die Hälfte während der Influenzapandemie von 2009 an die Kantone übergeben worden sei. Danach habe die EKP entschieden, das Lager nicht mehr aufzufüllen.<sup>32</sup>

Das BWL hat verlauten lassen, dass aufgrund des massiven Zusatzbedarfs in einer Pandemie eine Bevorratung von Masken allein durch das Gesundheitswesen nicht realisierbar ist. Insbesondere sei der zusätzliche Bedarf von Institutionen und Bevölkerung, welche im Normalfall keine Masken brauchen, nicht durch das Gesundheitswesen umschlagbar. Die im Rahmen des Influenza-Pandemieplans vorgeschlagenen Mengen seien deshalb am durchschnittlichen Normalbedarf (4,5 Monate Durchschnittsverbrauch) bemessen worden. Diese Mengen könnten problemlos umgeschlagen werden, sodass stets frische Ware im Lager vorrätig sei. Institutionen mit fehlender Lagerfläche könnten die Lagerhaltung auch an Dritte auslagern oder mit den Lieferanten entsprechende Vereinbarungen treffen. Voraussetzung sei lediglich, dass sich das Lager in der Schweiz befinde. Das Verfallsdatum spiele bei einer Bevorratung von bis zu einem Jahresbedarf des Normalverbrauchs kaum eine Rolle, da die Haltbarkeit in der Regel ca. fünf Jahren betrage.<sup>33</sup>

Das BWL hat erklärt, 2016 die Lagerbestände für Masken und Untersuchungshandschuhe in den Spitälern und Pflegeheimen der 26 Kantone erfasst zu haben. Damals habe sich gezeigt, dass der im Pandemieplan empfohlene summarische Sollbestand an Hygienemasken damals übertroffen (> 160 %), derjenige an Atemschutzmasken (FFP 2 und FFP3) hingegen nicht erreicht (65 %) wurde.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Oktober 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>31</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Oktober 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>32</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Oktober 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>33</sup> Schreiben des BWL an die Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 1. Oktober 2021, S. 1/2.

<sup>34</sup> Notiz des BAG vom 7. Juni 2021, Teil 3, S. 2.

Das BWL hat der GPK-N mitgeteilt, dass die WL-Organisation bei der Erarbeitung des Influenza-Pandemieplans zuhanden der EKP die verschiedenen Optionen zur Lagerhaltung von Masken eingehend geprüft hatte. Aufgrund der Komplexität des Marktes (Importe durch Hersteller, Händler, Einkaufsgenossenschaften, Spitäler) habe sich eine obligatorische Pflichtlagerhaltung bei den Importeuren bzw. den Erstinverkehrsbringern als nicht realisierbar erwiesen. Im Rahmen der Evaluation möglicher Alternativen sei mit den Verbänden des Gesundheitswesens und den Kantonen eine Bevorratung durch die Anwender diskutiert worden. Einige Kantone hätten keine Notwendigkeit für einen weiteren Ausbau der Vorräte an Hygienemasken gesehen, sondern eher Lösungen für eine gleichmässige Verteilung in den Kantonen und eine Lagerhaltung auf nationaler Ebene gefordert. Die Kantone hätten das Anlegen von Pflichtlagern aus Kostengründen abgelehnt.<sup>35</sup> Die Einrichtungen des Gesundheitswesens hätten eine Pflichtlagerhaltung allerdings nicht unterstützt, sondern sich für Empfehlungen ausgesprochen. Deshalb wurden im Influenza-Pandemieplan konkrete Empfehlungen für die individuelle Bevorratung von Masken und Untersuchungshandschuhen formuliert.

Die Gesundheitseinrichtungen wurden via ihre Verbände vom BWL schriftlich über die vorgeschlagenen Mengen informiert. Sie wurden eingeladen, sich mithilfe der Checklisten im Pandemieplan entsprechend auf eine Pandemie vorzubereiten.

Regelmässig Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Empfehlungen durch die Adressaten sind laut BAG nicht vorgesehen.<sup>36</sup> Das BWL wollte im Zusammenhang mit der Revision des Pandemieplans im Jahr 2020 punktuelle Kontrollen vornehmen und sollte auch zur Aufstockung der Lagerbestände des Bundes Stellung nehmen. Dies entfiel jedoch aufgrund der Covid-19-Pandemie.

### 3.4 Vorräte an Ethanol

In der Presse war verschiedentlich von Ethanolreserven des Bundes die Rede, die vor Kurzem abgebaut worden seien. Tatsächlich hielt Alcosuisse im Auftrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung bis Ende 2018 ein Ethanollager. Dieses umfasste rund drei Monate des inländischen Normalbedarfs, d. h. 8000 bis 10 000 Tonnen. Alcosuisse wurde per 1. Juli 2018 aufgrund der Liberalisierung des Ethanolmarkts<sup>37</sup> an ein privates Unternehmen verkauft. Der Bundesrat bezeichnete das Importmonopol des Bundes in seiner Botschaft von 2012 als überholt und die Versorgung als gesichert.<sup>38</sup> In einer Studie von KPMG zur Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols von 2009<sup>39</sup> war es als wenig wahrscheinlich bis unwahrscheinlich bezeichnet worden, dass

<sup>35</sup> Schreiben des BWL an die Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 1. Oktober 2021, S. 1

<sup>36</sup> Notiz des BAG vom 7. Juni 2021, Teil 3, S. 2.

<sup>37</sup> Änderung vom 30. Sept. 2016 (AS 2017 777) am Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (AlkG; SR 680).

<sup>38</sup> Botschaft vom 25. Jan. 2012 zur Totalrevision des Alkoholgesetzes (Spirituosensteuergesetz und Alkoholhandelsgesetz) (BBI 2012 1315).

<sup>39</sup> Thomas, M. & Harsch, I. (KPMG). (2009). Ethanolmarkt - Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols. Analyse des derzeitigen Marktumfeldes und des erwarteten Einflusses einer Liberalisierung.

sich nach der Marktliberalisierung ein privates Monopol bildet.<sup>40</sup> Die Marktliberalisierung war bei der Vernehmlassung auf grosse Zustimmung gestossen und von den eidgenössischen Räten einstimmig angenommen worden.<sup>41</sup>

Per Anfang 2019 wurde der Ethanolmarkt vollständig liberalisiert. Damit entfiel die Auflage, im Auftrag des Bundes eine gewisse Mindestmenge Ethanol an Lager zu halten. Angesichts dieser neuen Ausgangslage prüfte die WL-Organisation 2019 die Situation beim Ethanol. Die chemische Industrie kam damals zum Schluss, dass mit Business Continuity Management der Bedarf an Ethanol zur Herstellung ihrer wichtigsten Produkte sichergestellt ist.<sup>42</sup>

Das BWL hat erklärt, dass man dem Markt Zeit lassen wollte, sich neu zu bilden, da in der Schweiz in erster Linie die Wirtschaft für die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zuständig ist.<sup>43</sup> Alcosuisse hat heute dennoch einen Marktanteil von 80 bis 87 Prozent.<sup>44</sup>

Bei Desinfektionsmitteln kam es zu Pandemiebeginn zu einer kurzfristigen Mangelsituation, einerseits aufgrund der erhöhten Nachfrage, andererseits aber auch durch den Umstand, dass sich zusätzliche Produzenten am Markt beteiligten. Die Anmeldestelle Chemikalien (gemeinsame Anlauf- und Verfügungsstelle für Chemikalien des Bundesamtes für Umwelt [BAFU], BAG und Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]) erliess eine Ausnahmegewilligung, dank der z. B. auch Apotheken Handdesinfektionsmittel herstellen konnten, was zu einem Ethanolmangel führte. Das BWL hat darauf hingewiesen, dass die bestehenden Kunden von Alcosuisse den Mangel nicht zu spüren bekamen, sondern der Mangel nur für die neu in den Markt eingetretenen Produzenten bestand.

Die Covid-19-Pandemie bestätigte die Bedeutung von ausreichend verfügbarem Ethanol. Der Bundesrat beschloss deshalb eine kurzfristig umsetzbare Übergangslösung zur Sicherstellung ausreichender Ethanolvorräte. Das Parlament sprach in der Herbstsession 2020 die hierzu erforderlichen Kredite.

Gleichzeitig liefen nach der Annahme der Motion 20.3448<sup>45</sup> durch das Parlament seit 2020 erste Vorarbeiten für eine Pflichtlagerhaltung an Ethanol. Diese hätte eine neue bundesrätliche Verordnung gestützt auf das LVG vorausgesetzt. Angesichts der negativen Reaktionen in der Vernehmlassung gab der Bundesrat die Pflichtlagerlösung allerdings auf. Er wird dem Parlament aufgrund der aussergewöhnlichen Struktur des Ethanolmarktes nun einen Verpflichtungskredit für einen Sicherstellungsvertrag mit

<sup>40</sup> Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols, S. 31.

<sup>41</sup> AB 2016 N 1048, AB 2016 S 709.

<sup>42</sup> Bericht zur Vorratshaltung 2019, S. 48, [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Dokumente > Grundlagendokumente (Stand: 29. Apr. 2022).

<sup>43</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Okt. 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>44</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Okt. 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>45</sup> Mo. Nationalrat (Michaud Gigon). «Für einen Wiederaufbau des Ethanol-Pflichtlagers in der Schweiz» (20.3448).

der Alcosuisse AG für den Zeitraum 2023–2027 über die weitere Lagerung von 6000 Tonnen Ethanol beantragen.<sup>46</sup>

## 4 **Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung in der Covid-19-Pandemie**

Die WL-Organisation ergriff im Frühjahr 2020 eine Reihe von Massnahmen auf der Grundlage der Vorbereitungsmassnahmen gemäss LVG und Pandemieplan (siehe Kap. 3). In diesem Kapitel werden diese Massnahmen behandelt, namentlich in Sachen Krisenorganisation der WL (4.1), Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungseinheiten (4.2) und Versorgungsmaßnahmen (4.3–4.6). Die GPK-N hat sich umfassend über die Versorgungsmaßnahmen der WL-Organisation informiert und anschliessend entschieden, sich auf die medizinischen Güter zu konzentrieren.

### 4.1 **Krisenorganisation der WL**

Nach Ansicht des BWL ist die WL-Organisation eine Krisenorganisation und deshalb immer vorbereitet auf Krisen. Zum Erstaunen der GPK-N erklärte das BWL dann, dies gelte jedoch nicht für Ereignisse im Ausmass der aktuellen Krise.<sup>47</sup>

Im Februar 2020 berief die WL-Organisation seinen Krisenstab ein und nahm – unter Einbezug der entsprechenden WL-Milizorganisation – zunächst täglich und dann in grösserem Zeitabstand Lagebeurteilungen vor. In der ersten Welle fanden die Sitzungen teilweise täglich statt, auch an Wochenenden. Später in der Krise traf sich der Krisenstab wöchentlich. Dieser Krisenstab ist bis heute aktiv.

Der WL-Krisenstab wird von einem Mitarbeiter des BWL geleitet. Mitglieder des Krisenstabs waren zu Beginn nur die Geschäftsstellenleitenden, welche die sechs Fachbereiche betreuen.<sup>48</sup> Neu haben nun auch die Fachbereichsleitenden Einsitz im Krisenstab. Ausserhalb des Krisenstabs tauscht sich der Delegierte ebenfalls wöchentlich mit den sechs Fachbereichsleitenden der WL aus, um die Lage zu beurteilen.

Das BWL hat zudem auch Einsitz in den Arbeitsgruppen des Bundes zur Beschaffung von Schutzmaterial und Covid-19-Medikamenten. Nach der ersten Welle wurde die interdepartementale Arbeitsgruppe «Medizinische Güter» eingesetzt, in der das BWL vertreten war.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Bundesrat will fünfjährigen Vertrag mit Alcosuisse für Schweizer Ethanol-Reserve, Medienmitteilung des Bundesrates vom 11. März 2022.

<sup>47</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 24. März 2021 (Anhörung des BWL).

<sup>48</sup> Diese sechs Fachbereiche werden von Personen aus der Wirtschaft geleitet. Diese Fachbereichsleitenden nehmen die Lagebeurteilung vor und bringen diese über die Geschäftsstellenleitenden in die Krisenorganisation ein. Dort werden die Ergebnisse zusammengefasst und analysiert. Wird Handlungsbedarf festgestellt, werden auf den entsprechenden Stufen, auf Fachbereichsebene oder auf Stufe der WL, Entscheide gefällt oder dem Departementsvorsteher bzw. sogar dem Gesamtbundesrat vorgeschlagen.

<sup>49</sup> Artikel 12 der Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung 3; SR **818.101.24**).

Nach der Aktivierung des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB)<sup>50</sup> war das BWL dort ständig vertreten, und zwar mit seinem stellvertretenden Leiter in der BSTB-Direktorenkonferenz. Insbesondere in der ersten Welle fand eine stetige Information des Bundesstabs über die Versorgungssituation statt. Das BWL hat den Informationsaustausch in diesem Organ als sehr wertvoll bezeichnet. Ferner war das Bundesamt an der Krisenberichterstattung zuhanden des Bundesrates beteiligt. Im Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) war das BWL selbst zwar nicht vertreten, jedoch das übergeordnete Departement, das WBF.

#### 4.2 **Entscheid über die Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungseinheiten**

Das BWL ist der Ansicht, dass die Zuständigkeiten für die Beschaffung von Medikamenten oder Schutzmaterial im EpG klar und zweckmässig geregelt sind.<sup>51</sup> Zusätzlich und situationsbedingt wurden im Covid-19-Gesetz<sup>52</sup> spezifische Regelungen erlassen.

Die konkrete Kompetenzverteilung in Sachen Materialmanagement in der Krise wurde hingegen auf Departementsstufe zwischen dem EDI und dem WBF vereinbart. Da die Grundlagen für dringend notwendige Beschaffungen eher im EpG als im LVG zu finden waren, wurde laut BAG auf Stufe Generalsekretariate entschieden, den Lead dem EDI zu übertragen.<sup>53</sup> Das BWL konnte diese Rolle auch wegen der fehlenden Grosshandelsbewilligung und der begrenzten Personalressourcen nicht übernehmen. Zudem war es wichtig, dass die Beschaffungen und der Vertrieb dem Bedarf angepasst werden konnten und die verantwortliche Stelle direkt über die entsprechenden Informationen verfügte. Vor diesem Hintergrund wurden dem EDI das Materialmanagement, dem BWL das Monitoring und dem BAG die Beschaffung anvertraut. Die entsprechenden Kompetenzen dazu wurden dem BAG mit der Covid-19-Verordnung 2 vom 3. April 2020 übertragen.<sup>54</sup>

Ferner wurde beschlossen, das dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) angegliederte Ressourcenmanagement des Bundes (ResMaB)<sup>55</sup> zu aktivieren. Dieses Gremium übernahm koordinative Aufgaben.

<sup>50</sup> Verordnung vom 2. März 2018 über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB; SR 520.17).

<sup>51</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 24. März 2021 (Anhörung des BWL).

<sup>52</sup> Bundesgesetz vom 25. Sept. 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102).

<sup>53</sup> Schreiben des BAG vom 4. Februar 2021.

<sup>54</sup> Änderung der Verordnung vom 3. Apr. 2020 (Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern), die vom 4. Apr. 2020 bis 22. Juni 2020 in Kraft war (AS 2020 1155).

<sup>55</sup> Das ResMaB koordiniert in der ausserordentlichen Lage den Einsatz der verfügbaren Ressourcen – es verbindet Hilfsbegehren mit Hilfsangeboten. Die Partner sind die kantonalen Führungsorgane, Bundesstellen, Betreiber kritischer Infrastrukturen, private Unternehmungen, ausländische Regierungen und internationale Organisationen. [www.babs.admin.ch](http://www.babs.admin.ch) > Weitere Aufgabenfelder > Ressourcenmanagement Bund (Stand: 3. März 2022).

### 4.3 Arzneimittel

Der Bund übernimmt seit dem Beginn der Covid-19-Krise eine koordinierende Rolle und unterstützt in seiner subsidiären Funktion die Kantone bei der Beschaffung von Heilmitteln und persönlichen Schutzausrüstungen. So empfahl der WL-Fachbereich Heilmittel den Kantonen bereits im Januar 2020 eine Überprüfung ihrer Maskenvorräte. Die koordinierende Rolle des Bundes wurde mit der Covid-19-Verordnung 3 vom 19. Juni 2020<sup>56</sup> noch gestärkt. Diese enthält insbesondere eine Liste der wichtigen Arzneimittel und Medizinprodukte, deren Bestände in der Schweiz verfolgt werden müssen sowie die koordiniert zu beschaffen und zu bewirtschaften sowie nach Bedarf an die Kantone zu verteilen sind. Zu diesem Zwecke wurde eine vom BAG geleitete Arbeitsgruppe «AG Arzneimittel der Taskforce BAG Covid-19» bestehend aus Vertretungen des BWL, der Swissmedic, der Armeepothek, zeitweise der Kantonsapotheker sowie des BAG gegründet.<sup>57</sup>

Das BAG und das BWL stellten diese Versorgung im Frühjahr 2020 in Zusammenarbeit mit der Swissmedic, der Industrie, den Kantonsapothekern (KAV) und dem Schweizerischen Verein der Amts- und Spitalapotheker (GSASA) sicher und ergriffen hierfür verschiedene Massnahmen.<sup>58</sup> Es wurde gemeinsam mit einer Consultingfirma ein Meldesystem zur digitalen Überwachung der Bestände entwickelt, in dem die Lieferanten und die Spitäler wöchentlich ihre Bestände erfassen müssen. Der Bundesrat hat vor, die Überlegungen über die Digitalisierung dieser Bestandsüberwachung weiterzuführen. Das BAG definierte zudem gemeinsam mit den medizinischen Gesellschaften den Bedarf an verfügbaren Medikamenten. Für Heilmittel, deren Versorgung die Wirtschaft nicht sicherstellen konnte, schloss das BAG Verträge mit Herstellern über Abnahmegarantien, über die Erhöhung der Produktionskapazitäten oder über die Vorratshaltung ab, teilweise beschaffte es Arzneimittel in Zusammenarbeit mit der Armeepothek direkt selbst.

### 4.4 Schutzmaterial

Wie bereits erwähnt (Kap. 2.3), hatte der Bundesrat das Schutzmaterial nicht der Pflichtlagerhaltung unterstellt. Angesichts der Entwicklungen in Italien wurden die Spitäler und Kantone Mitte Februar 2020 noch einmal auf die Bevorratungspflichten gemäss Influenza-Pandemieplan hingewiesen. Das BWL machte die Spitäler und die anderen Gesundheitseinrichtungen darauf aufmerksam, dass im Pandemieplan eine Bevorratung der genannten Güter empfohlen ist.<sup>59</sup>

In Bezug auf Atemschutzmasken waren vor der Pandemie mit drei Lieferanten Verträge geschlossen worden, um zusätzliche Reserven von insgesamt 170 000 Masken

<sup>56</sup> Art. 16 der Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung 3; SR 818.101.24).

<sup>57</sup> Schreiben des Bundesrates an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) vom 14. Okt. 2020; Medienmitteilung der SGK-S vom 4. September 2020, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Services > News (Stand: 8. April 2022).

<sup>58</sup> Notiz des BAG vom 7. Juni 2021, Teil 3, S. 3/4.

<sup>59</sup> Influenza-Pandemieplan Schweiz, S. 59/60.



anzulegen. Diese ergänzenden Vorräte an FFP2- und FFP3-Masken wurden in Absprache mit den betroffenen Unternehmen freigegeben, an die Armeecapothek verkauft und anschliessend über das ResMaB an die Kantone geliefert, um deren unmittelbaren Bedarf zu decken. Hierbei handelte es sich um eine ergänzende Massnahme zu der vom Bund empfohlenen Vorratshaltung der Spitäler, Pflegeheime und sonstigen medizinischen Einrichtungen (siehe Kap. 3.2). Diese Vorräte waren für das Gesundheitspersonal gedacht und nicht für die Versorgung der Allgemeinheit.

Die anschliessende Explosion der Nachfrage nach Handdesinfektionsmitteln, Schutzmaterial, medizinischem Material und Medikamenten, war laut BWL in diesem Ausmass nicht zu erwarten und u.a. auf die fehlenden Lagerbestände in den Institutionen und die darauffolgenden Panikkäufe zurückzuführen.

Gegenüber der GPK-N hat das BWL erklärt, dass der Bund im Laufe des Jahres 2020 neue Maskenvorräte aufbaute, mit denen in einer neuen Covid-19-Welle der Bedarf von 40 Tagen gedeckt werden kann.<sup>60</sup> Auch die Kantone wurden angehalten, Vorräte für 40 Tage anzulegen.

#### 4.5 **Versorgung mit Arzneimitteln und Abgabebeschränkung**

Seit September 2015 müssen Arzneimittelengpässe bei lebenswichtigen Wirkstoffen der Meldestelle Heilmittel gemeldet werden.<sup>61</sup> Diese der WL-Organisation angegliederte Stelle wertet die bei ihr eingehenden Meldungen über Liefer- und Versorgungsengpässe aus. Auf diese Weise kann der Bund die Versorgungslage im Blick behalten. Das BWL befragt ferner regelmässig die Lizenzinhaber zu deren Lagerbeständen. Dieses Monitoring wurde auf Covid-19-Medikamente ausgedehnt,<sup>62</sup> wodurch die einschlägigen Medikamente bedarfsgerecht an die Spitäler verteilt werden konnten.

Mitte März 2020 erliess der Bundesrat die Verordnung über die Beschränkung der Abgabe von Arzneimitteln<sup>63</sup>, um eine gerechte Abgabe an die Bevölkerung sicherzustellen. Im Bereich der Humanmedikamente wurde der Markt durch die Freigabe von Pflichtlagern mit rund 20 Produkten versorgt.

<sup>60</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Oktober 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>61</sup> Siehe Verordnung vom 12. August 2015 über die Meldestelle für lebenswichtige Humanarzneimittel (SR 531.215.32).

<sup>62</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Oktober 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>63</sup> Verordnung vom 18. März 2020 über die Beschränkung der Abgabe von Arzneimitteln ([SR 531.215.33] AS 2020 833), aufgehoben per 19. September 2020.

## 4.6 Massnahmen im Lebensmittel- und Logistikbereich

Der WL-Fachbereich Ernährung analysierte die Lage anhand von Daten der Milizorganisation und anderer Verwaltungseinheiten. Das BWL hat gegenüber der GPK-N erklärt, dass die Versorgung mit lebenswichtigen Nahrungsmitteln jederzeit gewährleistet war. Grund für die leeren Regale in einigen Geschäften zu Beginn der Krise seien die Hamsterkäufe der Konsumentinnen und Konsumenten gewesen, die Angst vor einem Mangel an lebenswichtigen Gütern hatten. Massnahmen im Bereich Nahrungsmittelversorgung wie Pflichtlagerfreigaben und Abgabebeschränkungen seien vorbereitet worden, letztlich jedoch nicht notwendig gewesen. Das BWL stellte in der Krise keine besonderen Versorgungsprobleme in Sachen Herstellung, Einfuhr oder Verarbeitung von Nahrungsmitteln fest. Im Lebensmittelbereich seien keine besonderen Massnahmen erforderlich gewesen.

Der kurzfristige Anstieg der Nachfrage zu Beginn der Krise verursachte allerdings logistische Probleme, weshalb das Bundesamt für Strassen (ASTRA) in Zusammenarbeit mit dem BWL und den kantonalen WL-Delegierten beschloss, das Sonntags- und Nachtfahrverbot<sup>64</sup> für den waretransportierenden Schwerverkehr<sup>65</sup> provisorisch aufzuheben.<sup>66</sup> Das BWL stellte Bewilligungen aus, die sich auf den Entscheid des ASTRA stützten.

## 5 Lehren aus der Covid-19-Pandemie für die wirtschaftliche Landesversorgung und Beurteilung der GPK-N

In diesem Kapitel werden zum einen die Lehren präsentiert, welche die Bundesbehörden für die wirtschaftliche Landesversorgung aus der Covid-19-Pandemie ziehen. Zum anderen beurteilt die GPK-N darin die verschiedenen Massnahmen, die in den vorhergehenden Kapiteln präsentiert wurden.

### 5.1 Rechtsgrundlagen und geplante Revision

Die GPK-N hat erfreut zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat ausgehend von den Lehren aus der Covid-19-Pandemie Überlegungen über eine Revision des EpG, des Pandemieplans und der Rechtsgrundlagen der wirtschaftlichen Landesversorgung in Pandemiezeiten angestossen hat. Es ist wichtig, dass die Zuständigkeiten unmissverständlich geregelt sind und der Anwendungsbereich der Rechtsgrundlagen so klar

<sup>64</sup> Art. 2 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01).

<sup>65</sup> Art. 91 Abs. 1 bis 3 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11).

<sup>66</sup> Entscheid des ASTRA vom 20. März 2020.

wie möglich abgegrenzt ist. Ausserdem sollten die Bestimmungen des Pandemieplans deutlich verbindlicher sein.<sup>67, 68</sup>

Die GPK-N ist der Ansicht, dass die Bestimmungen des LVG und des EpG für die Vorbereitung auf eine Pandemie und für den Pandemiefall komplex sind. Sie fragt sich, ob gewisse Punkte nicht präzisiert werden sollten. So ist es ihrer Ansicht nach z. B. nicht zweckmässig, dass Artikel 44 EpG nur für die Versorgung mit Heilmitteln und nicht auch für Schutzmaterial gilt.

*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.

## 5.2 **Pflichtlagerhaltung**

### 5.2.1 **Pflichtlagerhaltung allgemein**

Aus Sicht des BWL macht die Covid-19-Pandemie eine erneute Überprüfung der Vorratshaltung von lebenswichtigen Gütern nötig. Das Parlament nahm Ende 2020 die Motion 20.3197<sup>69</sup> an, mit der eine Überprüfung der Pflichtlagerhaltung verlangt wird. Laut BWL muss überprüft werden, ob im Bereich der Medizinprodukte, der Schutzausrüstungen und der Desinfektionsmittel Handlungsbedarf besteht. Den möglichen Lagermengen seien allerdings systembedingt Grenzen gesetzt, weil die zu bevorratenden Güter von den Lagerhaltern regelmässig umgeschlagen werden müssten.

Eine Bevorratung, die weit über den Normalbedarf hinausgehe, lasse sich mittels Pflichtlagerhaltung allein nicht realisieren. Neben der obligatorischen Pflichtlagerhaltung gibt es weitere Instrumente wie den Abschluss von Lagerhaltungsverträgen mit einzelnen Unternehmen auf freiwilliger Basis, die Verpflichtung von einzelnen Unternehmen zur Haltung von Mindestvorräten, eine Lagerhaltung des Bundes oder den Aufbau inländischer Produktionskapazitäten.

Die GPK-N begrüsst die geplante Überprüfung der Pflichtlagerhaltung und wird sich über die weitere Entwicklung zeitnah auf dem Laufenden halten.

<sup>67</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 24. März 2021 (Anhörung des BWL).

<sup>68</sup> Bericht des BWL vom 19. Mai 2021 zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2017–2020, S. 20.

<sup>69</sup> Mo. Nationalrat (Burgherr) «Überprüfung der Pflichtlagerhaltung» (20.3197).

## 5.2.2 Bevorratung medizinischer Güter

Das BWL hat erklärt, es werde – in Zusammenarbeit mit dem WBF, dem EDI und dem VBS – auf der Grundlage des revidierten Pandemieplans und im Rahmen dessen, was das LVG zulässt, die Bevorratung medizinischer Güter überarbeiten.<sup>70</sup>

Um sicherzustellen, dass die Versorgung in allfälligen künftigen Pandemien gesichert ist, und zwar bei möglichst geringen Kosten, sollte nach Ansicht der WL-Organisation, gemeinsam mit der EKP auch geprüft werden, auf welcher Ebene (Bund, Kantone, Gesundheitsorganisationen) die Vorratshaltung am sinnvollsten ist. Das BWL hat anerkannt, dass einige frühere Argumente aus heutiger Sicht gewisse Schwächen aufweisen. So ist das Bundesamt im Nachhinein ebenfalls der Auffassung, dass die Vorräte der Gesundheitseinrichtungen weitgehend ungenügend waren.<sup>71</sup> Der tiefe Vorbereitungsgrad sei aber erst zu Beginn der Covid-19-Pandemie sichtbar geworden. Das BAG hat mitgeteilt, sich bereits damals für verbindliche Vorgaben ausgesprochen zu haben.<sup>72</sup>

Das BWL hat aber auch darauf hingewiesen, dass selbst mit einer erheblichen Erhöhung der Vorräte nicht der gesamte Bedarf in einer länger anhaltenden Pandemie gedeckt werden kann, da ein Umschlag dieser Mengen nicht möglich und die Bevorratung deshalb mit hohen wiederkehrenden Kosten verbunden wäre. Im Übrigen sei bei den allgemeinen Empfehlungen zu den Schutzmasken aber auch nie von einer allgemeinen Maskenpflicht ausgegangen worden, sondern vom Szenario, dass die Personen mit Symptomen Maske tragen. Angesichts der Covid-19-Pandemie werde das BWL gemeinsam mit den Verbänden und Einrichtungen des Gesundheitswesens die allfällige Einführung einer Mindestvorratshaltung durch die Gesundheitseinrichtungen prüfen.

Das BWL erachtet es hingegen für möglich, den Lagerbestand so auszulegen, dass die Versorgung für eine erste Welle sichergestellt ist und gleichzeitig bei Bedarf zusätzliche Ware beschafft werden kann. Die entsprechenden Massnahmen würden im Rahmen der Revision des Pandemieplans geprüft (siehe Kap. 2.4).

Das BWL hält zusammenfassend fest, dass die Kantone und Spitäler die Empfehlungen der EKP bezüglich Schutzmaterial nicht angemessen umsetzen.<sup>73</sup> Es schliesst daraus, dass der Pandemieplan angepasst und vor allem auch für verbindlich erklärt werden muss und dass die Umsetzung der Empfehlungen ebenfalls zu kontrollieren ist. Es ist zudem der Ansicht, dass sich die EKP überlegen muss, welche Produkte, die bei allen ansteckenden Krankheiten nötig sind, künftig zu bevorraten sind. Das BWL werde anschliessend abklären, wie diese Bevorratung umgesetzt werden könne.

Die GPK-N begrüsst, dass eine Überprüfung der Bevorratung medizinischer Güter vorgesehen ist. Sie hat zur Kenntnis genommen, weshalb der Bundesrat die Gesund-

<sup>70</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 5. Oktober 2020 (Anhörung des BWL).

<sup>71</sup> Schreiben des BWL an die Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 1. Oktober 2021, S. 2.

<sup>72</sup> Notiz des BAG vom 7. Juni 2021, Teil 3, S. 1.

<sup>73</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 24. März 2021 (Anhörung des BWL).

heitseinrichtungen nicht zu Mindestvorräten verpflichtet hat und weshalb die Bestimmungen des Pandemieplans nicht für verbindlich erklärt wurden. Sie bedauert jedoch, dass damals so entschieden wurde, obwohl sich das BAG für verbindliche Vorgaben ausgesprochen hatte. Die Kommission ist der Ansicht, dass die WL-Organisation die gesundheitspolitischen Erwägungen hätte stärker gewichten sollen als die Kritik der Kantone und der Verbände des Gesundheitswesens.<sup>74</sup> Sie nimmt allerdings erfreut zur Kenntnis, dass das BWL inzwischen die Position vertritt, dass gewisse Bestimmungen des neuen Pandemieplans für verbindlich erklärt werden sollten und die Umsetzung der Empfehlungen kontrolliert werden sollte.

*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

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.

Was die Arzneimittel angeht, die bei ansteckenden Erkrankungen nötig sind, ist die GPK-N wie das BWL der Ansicht, dass überlegt werden sollte, welche Produkte künftig zu bevorraten sind. Der Bundesrat sollte prüfen, ob es nicht zweckmässig wäre, die Liste der entsprechenden Heilmittel zu überprüfen und gegebenenfalls zu ergänzen. Für die Kommission ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, dass schmerzstillende und entzündungshemmende Medikamente keiner Pflichtlagerhaltung unterstellt sind bzw. für diese keine Mindestbevorratung vorgeschrieben ist. Dies führte dazu, dass der Bundesrat im Frühjahr 2020 deren Abgabe beschränken musste, obwohl doch absehbar war, dass diese Medikamente in jedweder Art von Pandemie nötig sein würden.

<sup>74</sup> Siehe auch Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021, Schlussbericht von Interface vom 4. Februar 2022 zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), S. 24ff., [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > Situation Schweiz > Krisenbewältigung (Stand: 3. Juni 2022); Evaluation Krisenbewältigung Covid-19: Empfehlungen an das Bundesamt für Gesundheit, Medienmitteilung des Bundesrates vom 26. April 2022.

*Empfehlung 4*Angemessenheit der aktuellen Bevorratung  
von Heilmitteln

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.

Die GPK-N hat ferner festgestellt, dass die EKP, welche die Bundesverwaltung bei der Vorbereitung auf Pandemien berät, Fachleute aus den Bereichen Epidemiologie, Naturwissenschaften, Medizin, Kommunikation und anderen wichtigen Bereichen der Pandemievorbereitung und -bewältigung, jedoch keine Expertin oder keinen Experten für Heilmittelversorgung umfasst.

Die GPK-N wurde darüber informiert, dass die Rolle der EKP im Falle einer Pandemie neu definiert werden soll<sup>75</sup> und begrüsst die Tatsache, dass diese Überlegungen angestellt werden. Sie stellt sich die Frage, ob es im Rahmen dieser Analyse nicht sinnvoll wäre, zu prüfen, ob auch Fachleute aus dem Bereich der Heilmittelversorgung in der EKP oder anderen Gremien vertreten sein sollten.

*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 (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.

### 5.3 Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten bezüglich Vorratshaltung

Das WBF und das EDI mussten zu Beginn der Pandemie die Zuständigkeiten für das Materialmanagement festlegen, was aus Sicht der GPK-N zeigt, dass die jeweiligen Kompetenzbereiche der verschiedenen Verwaltungseinheiten zuvor nicht klar genug geregelt waren.

Die GPK-N ist der Ansicht, dass die Kompetenzverteilung zwischen BWL, BAG und EKP – z. B. in Sachen Maskenbevorratung – klarer sein könnte. Sie erachtet es insbesondere wichtig, dass die Verantwortung für die operative Leitung bereits vor Krisenbeginn unmissverständlich geregelt ist.

Auch Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bund und den Kantonen erschweren die Koordination und die Formulierung klarer Empfehlungen. In den Augen der

<sup>75</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 28. September 2020 (Anhörung des BAG).

Kommission ist es deshalb umso wichtiger, dass die operative Leitung und die Steuerung auf Ebene Bund konsolidiert sind, damit gegenüber den Kantonen und anderen Institutionen eine klare Position eingenommen werden kann.

Es ist wichtig, dass der Bundesrat prüft, ob die Kompetenzen der verschiedenen Bundesämter in Sachen Materialmanagement – namentlich für den Krisenfall – neu festgelegt oder geklärt werden müssen. Eine zu grosse Streuung der Verantwortlichkeiten ist in diesem Fall zu vermeiden, um eine konsequente und effiziente Steuerung sicherzustellen.

#### *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.

## 5.4 Notvorräte

Die GPK-N wurde darüber informiert, dass die Bevorratung gewisser Güter nur schwer über die Pflichtlagerhaltung umgesetzt werden kann. So ist die Menge der benötigten Hygienemasken im Falle einer allgemeinen Maskenpflicht beispielweise so gross, dass in Normalzeiten kein ausreichender Umschlag möglich wäre und viele Masken nach Ablauf ihrer Haltbarkeitsdauer entsorgt werden müssten.

Das BWL empfiehlt Privatpersonen, einen Notvorrat an bestimmten Produkten anzulegen.<sup>76</sup> Zu diesen zählen auch 50 Hygienemasken pro Person und Desinfektionsmittel. Eine Agroscope-Studie von 2018<sup>77</sup> förderte zutage, dass knapp ein Drittel der Bevölkerung nicht über die empfohlene Menge an Vorräten, d. h. über Vorräte für mindestens sieben Tage, verfügt. Die Masken werden in dieser Studie nicht thematisiert, doch aus Sicht der GPK-N wäre es im Hinblick auf allfällige künftige Pandemien sinnvoll, das Thema des Notvorrats stärker in den Vordergrund zu rücken. Gemäss einer Studie von 2021, ebenfalls von Agroscope<sup>78</sup>, kannten vor der Pandemie nur 32 Prozent der befragten Personen die Empfehlungen des BWL. Auch wenn die Pandemie die Bevölkerung teilweise für die Empfehlungen sensibilisiert hat (16,9 % der Befragten), kennt über die Hälfte diese auch nach der Pandemie nicht.

<sup>76</sup> Kluger Rat – Notvorrat, Broschüre des BWL, [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Themen > Notvorrat (Stand: 8. April 2022).

<sup>77</sup> Zimmermann, A. und Pescia, G. (2018). Notvorrat: aktuelle Situation und Einflusskriterien. Agroscope Science Nr. 71, Ettenhausen. [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Themen > Notvorrat (Stand: 8. April 2022).

<sup>78</sup> Ritzel, C. (2021). Der Notvorrat der Schweizer Bevölkerung vor, während und nach der Covid-19-Pandemie. Agroscope Science Nr. 116, Ettenhausen- [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Themen > Notvorrat (Stand: 8. April 2022).

Vor diesem Hintergrund erachtet die GPK-N eine offensivere Kommunikation zu diesen Empfehlungen als notwendig. Die Bevölkerung muss für dieses Thema aktiv sensibilisiert werden, umso mehr, als diese Problematik infolge der Pandemie bei der Bevölkerung nun vermutlich mehr Gehör findet. In diesem Zusammenhang scheint es der Kommission sinnvoll, die Zusammenstellung des empfohlenen Notvorrats noch einmal zu überprüfen.

*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.

## 6                                      Weiteres Vorgehen

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bis spätestens 9. Dezember 2022 zum vorliegenden Bericht Stellung zu nehmen und darzulegen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen der Kommission umzusetzen gedenkt.

9. September 2022

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission  
des Nationalrates

Die Präsidentin: Prisca Birrer-Heimo

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Die Präsidentin der Subkommission EFD/WBF:  
Yvonne Feri

Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF:  
Pierre-Alain Jaquet



## Abkürzungen

AS	Amtliche Sammlung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BSTB	Bundesstab Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
Covid-19	<i>Coronavirus disease 2019</i> ; Coronavirus-Erkrankung 2019
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EKP	Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung
ElCom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
EpG	Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, SR 818.101)
FFP2/FFP3	<i>Filtering Face Piece</i> (die Ziffer entspricht der Schutzklasse)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GSASA	Schweizerischer Verein der Amts- und Spitalapotheker
IAFP	Vorschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan
Kap.	Kapitel
KAV	Kantonsapothekervereinigung
KSBC	Krisenstab des Bundesrates Corona
LVG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche (Landesversorgungsgesetz; SR 531)
ResMaB	Ressourcenmanagement Bund
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SR	Systematische Rechtssammlung
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VBSTB	Verordnung vom 2. März 2018 über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (SR 520.17)
VRV	Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (SR 741.11)

VWL	Verordnung vom 10. Mai 2017 über die wirtschaftliche Landesversorgung (SR 531.11)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WL	Wirtschaftliche Landesversorgung