



Versorgung der Schweiz mit medizinischen Gütern bei ABC-Ereignissen

Positionspapier der KomABC

06.05.2022



Bildquelle: © Prasit Rodphan | Dreamstime.com

1. Anlass

Im Dezember 2019 fanden erste Medienberichte zu einer neuartigen Atemwegserkrankung, die in China aufgetreten war, weltweit Aufmerksamkeit. Kurz danach verhängte China einen vollständigen Lockdown über die Millionenmetropole Wuhan. Die vorerst als Epidemie eingeschätzte Seuche COVID-19 erreichte im Januar 2020 Europa und versetzte Italien rasch in eine ausserordentliche Notlage. Die Schweiz registrierte ihren ersten molekularbiologisch bestätigten Fall am 24. Februar 2020. Drei Wochen später, am 16. März 2020, rief der Bundesrat die ausserordentliche Lage gemäss Artikel 7 des Epidemiengesetzes¹ aus und versetzte das Land mittels weitreichender Massnahmen in einen partiellen Lockdown. Zwei Jahre später sind die Auswirkungen der Pandemie (vorübergehend) abgeflaut, und es bleibt offen, wie sich das Infektionsgeschehen in der Schweiz und weltweit mittelfristig entwickeln wird.

Im Verlauf der COVID-19-Pandemie zeigten sich verschiedentlich Versorgungsengpässe mit medizinischen Gütern. Dazu zählen zum Beispiel Hygiene- und Schutzmasken, Schutzschürzen, Test-Reagenzien, Laborbedarf und Medikamente, wie die vom Bundesamt für Gesundheit BAG an die Armeepotheke erteilten Beschaffungs- und Bevorratungsaufträge aus den Jahren 2020 und 2021 zur Unterstützung von Schweizer Gesundheitseinrichtungen aufzeigen^{2,3}. Der aktuelle Sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates enthält das Ziel «Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit» und weist darauf hin, dass Unterbrüche in den Versorgungsketten zu Verunsicherung in der Bevölkerung und damit auch zu einer Schwächung der inneren Sicherheit führen können⁴.

Die KomABC befasste sich daher eingehender mit Fragen der Versorgungssicherheit mit medizinischen Gütern bei ABC-Ereignissen und lud Experten von verschiedenen Stellen des Bundes zum fachlichen Austausch ein.

2. Lageanalyse und -beurteilung

Die Versorgung mit medizinischen Gütern bei grösseren ABC-Ereignissen wird, wie sich im Verlauf der COVID-19-Pandemie gezeigt hat, wesentlich durch eine gewisse Grundresilienz der schweizerischen Gesellschaft geprägt. Dieser Stärke stehen Schwächen gegenüber, die die Verletzbarkeit des Versorgungssystems erhöhen.

Grundresilienz

Wettbewerbsfähige Wirtschaft

Die Schweiz verfügt über eine ausgesprochen wettbewerbsfähige Wirtschaft. Die Mehrzahl der Akteure der Schweizer Wirtschaft sind sich ihrer Rolle und Verantwortung in einer nationalen bzw. internationalen Krisenlage bewusst und agieren konstruktiv. Die Wirtschaft «zieht mit». Die COVID-19-Pandemie zeigte, dass Schweizer Unternehmen willens und in der Lage waren, rasch zu handeln, und Güter, die in einer Krise benötigt werden, bereit zu stellen. Inwiefern sich diese Bereitschaft auf andere Formen von ABC-Ereignissen, zum Beispiel eine grossflächige radiologische Kontamination oder eine Tierseuche, übertragen lässt, bleibt allerdings offen.

Starker Wissenschaftsstandort

¹ SR 818.101

² Taskforce Beschaffungskoordination Corona VBS (2020) Beschaffungsbericht – Beschaffung wichtiger medizinischer Güter COVID-19-Verordnung 2, Anhang 4

³ Logistikbasis der Armee – Armeepotheke (2022) Beschaffungsbericht 2 – Beschaffung wichtiger medizinischer Güter gemäss Covid-19-Verordnung 3 Periode Q3/2020 – Q4/2021

⁴ Bundesrat (24.11.2021) Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates

Wissenschaft und Forschung besitzen in der Schweiz einen hohen Stellenwert⁵. In der COVID-19-Pandemie haben sich wissenschaftliche und wissenschaftsnahe Einrichtungen engagiert und übernahmen eine tragende Rolle⁶. Nach anfänglichen Problemen hat sich die Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen Akteuren und der öffentlichen Verwaltung gut eingespielt. Von den Erfahrungen, die während der COVID-19-Pandemie gemacht wurden, kann die Schweiz voraussichtlich auch bei anderen ABC-Grossereignissen profitieren.

Gute Verwaltungskultur

In der öffentlichen Verwaltung von Bund und Kantonen ist eine Kultur verbreitet, die die Bewältigung von Krisen erleichtert. In der COVID-19-Pandemie zeigten viele Personen in der Verwaltung hohes Engagement, persönliche Durchhaltefähigkeit, Flexibilität und die Bereitschaft, Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen zu konsultieren und einzubeziehen. Diese Stärke kann vermutlich der Bewältigung anderer ABC-Grossereignisse ebenfalls zugutekommen.

Günstige Rechtslage

Die Rechtslage in der Schweiz war günstig für die Bewältigung einer Pandemie. Eine zentrale Rolle spielte das 2016 in Kraft getretene Epidemien-gesetz⁷. Weitere wichtige Grundlagen betreffen zum Beispiel die wirtschaftliche Landesversorgung⁸. Das Projekt «Auslegeordnung ABC-Schutz Schweiz» des Bundesamts für Bevölkerungsschutz lieferte zumindest keine Hinweise darauf, dass die Rechtsgrundlagen für die Bewältigung anderer Formen von ABC-Grossereignissen Defizite aufweisen⁹.

Verletzbarkeit

Reduzierung der wirtschaftlichen Landesversorgung

Das System der wirtschaftlichen Landesversorgung der Schweiz ist eine wesentliche vorsorgliche Massnahme zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, auch bei ABC-Ereignissen. In den letzten Jahren wurde die Pflichtlagerhaltung von essentiellen Gütern zum Teil reduziert oder sogar aufgehoben, zum Beispiel für Ethanol¹⁰. Negative Auswirkungen dieser Reduktion der wirtschaftlichen Landesversorgung zeigten sich bereits in frühen Phasen der COVID-19-Pandemie und werden voraussichtlich ebenso bei anderen ABC-Grossereignissen auftreten.

Mangelnde Umsetzung der Vorsorgeplanungen

Die Schweiz verfügt seit 2004 über einen detaillierten und gut abgestützten Pandemieplan¹¹. Die Empfehlungen aus dem Pandemieplan wurden jedoch nur zu einem kleinen Teil umgesetzt und bei weitem nicht flächendeckend. Die Umsetzung des Pandemieplans wurde nicht überprüft. So fehlte zum Beispiel in etlichen Spitälern die minimale Lagerhaltung an Schutzmaterial für Personal und Patienten. In gewissen Fällen waren Lager veraltet und nicht korrekt bewirtschaftet. Es ist zu vermuten, dass sich diese Erfahrung auf andere ABC-Grossereignisse übertragen lässt.

⁵ Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBF1 (2020) Forschung und Innovation in der Schweiz 2020

⁶ Hofmänner A. (2021) The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic. Swiss Academies Reports 16 (11)

⁷ SR 818.101

⁸ ZUM BEISPIEL SR 531, SR 531.11, SR 531.215.3

⁹ Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS. Auslegeordnung ABC-Schutz Schweiz Bericht 1 (2021) und 2 (2022)

¹⁰ Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL (2021) Ethanolpflichtlagerverordnung – Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

¹¹ Bundesamt für Gesundheit BAG (2018) Influenza-Pandemieplan Schweiz – Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie

Mangelnde Einstellung auf Krisensituationen

In der Verwaltung von Bund und Kantonen zeigen sich in der Pandemie Merkmale, welche die Bewältigung von ABC-Ereignissen generell erschweren. Dazu zählen mangelnde Digitalisierung, Silodenken, Risikoaversion und der zum Teil dominierende Einfluss einzelner Persönlichkeiten auf die Meinungsbildung.

Internationale Abhängigkeit

Die Globalisierung der Wirtschaft führte zur Auslagerung der Produktion vieler Güter, die zur Bewältigung von ABC-Ereignissen erforderlich sind, aus der Schweiz. Die Versorgung in Notlagen wird dadurch geschwächt. Weltweit ist die Herstellung gewisser Wirkstoffe (zum Beispiel Antibiotika oder Impfstoffe), konzentriert auf nur wenige Länder beziehungsweise Produktionsstandorte, bereits in der normalen Lage prekär. Die Grenzschiessungen zum Export von Schutzmaterial oder Reagenzien zu Beginn der COVID-19-Pandemie veranschaulichten, dass sich die Schweiz auch auf Situationen einstellen muss, in denen sie sich nicht auf die guten Beziehungen zu ihren Nachbar- oder Partnerstaaten verlassen kann. Generell ist die internationale Abhängigkeit der Schweiz im Bereich der Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern gross. Das Regelwerk zur internationalen Beschaffung und Lieferung von medizinischen Gütern und Produkten ist komplex. Transaktionen können kaum rasch abgewickelt werden, was im Krisenfall erschwerend dazukommen kann.

3. Folgerungen

Gestützt auf die Lageanalyse und -beurteilung empfiehlt die KomABC:

- 1. Entwicklung eines übergeordneten Versorgungskonzepts für medizinische Güter**

Für medizinische Güter in der Schweiz sollte ein übergeordnetes Versorgungskonzept entwickelt werden, das auch ABC-Ereignisse abdeckt und auf die ABC-Referenzszenarien Bezug nimmt. Auf Grundlage des Versorgungskonzepts wird identifiziert, wo Regelungsbedarf besteht. Dabei stellt das Zusammenwirken von wirtschaftlicher Landesversorgung und Armeeapotheke eine zentrale Frage dar. Rechtliche Erlasse werden entsprechend dem identifizierten Regelungsbedarf angepasst.

Zwischen dem Versorgungskonzept und der Vorsorge werden Bezüge hergestellt. Insbesondere sollen bei der Festlegung von Planungsszenarien und deren Ausarbeitung die Aspekte der Versorgungssicherheit bzw. der globalen Versorgungsketten berücksichtigt werden. Vorgaben zur Bevorratung und Lagerhaltung, ob zentral oder dezentral, sollen klar und verbindlich für alle betroffenen Tätigkeitsgebiete (zum Beispiel Gesundheitsschutz, Labordiagnostik, Therapie usw.) formuliert werden. Vorratshaltungen des Bundes von Impfstoffen, Desinfektions- und Dekontaminationsmitteln, Antidota, Antibiotika und Schutzmaterial sowie weiteren Materialien sind ebenfalls zu prüfen¹². Nationale Kompetenzzentren sollen mit einer schnellen und umfassenden Integration von relevanten Stellen (zum Beispiel SECO, SUVA, AApot usw.) in die Ereignisbewältigung früh eingebunden werden¹³.

¹² Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019, Empfehlung B3 Verfügbarkeit von Einsatzmitteln des Bundes erhöhen

¹³ Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019, Empfehlung B2 Nationale Kompetenzzentren in die Ereignisbewältigung einbinden

2. Erweiterung des Auftrags der wirtschaftlichen Landesversorgung

Der Auftrag der wirtschaftlichen Landesversorgung sollte über die Vorsorge hinausgehend so weiterentwickelt werden, dass sie auch eine Rolle in der Krisenbewältigung übernimmt. Die Umsetzung der Lehren, die die wirtschaftliche Landesversorgung aus der COVID-19-Pandemie gezogen hat, ist zu unterstützen. Insbesondere müssen aus Sicht der KomABC Lücken in der Vorbereitung auf ABC-Ereignisse geschlossen werden, zum Beispiel bei der Versorgung mit Atemschutzmasken, medizinischem Verbrauchsmaterial, Labordiagnostikmaterial und Heilmitteln.

Operative Entscheide bei Beschaffungen sollen nach Beratung durch operativ tätige Fachpersonen aus den betroffenen Bereichen erfolgen, um Fehlbeschaffungen zu vermeiden. Dezentrale Pflichtlagerhaltungen sollen wo nötig erweitert oder neu eingeführt werden. Auch zentrale Lagerhaltungen sind zu überprüfen und entsprechend zu ergänzen. Für essentielle Güter ist zu prüfen, inwiefern die wirtschaftliche Landesversorgung ihr Instrumentarium erweitern sollte, zum Beispiel um Anreize zur inländischen Produktion solcher Güter. Die Koordination mit Nachbarländern liesse sich verstärken, um Versorgungsunterbrüche aufgrund von Grenzschiessungen und ähnlichen Massnahmen zu vermeiden und mit Blick auf gemeinsame regionale Produktion gewisser essentieller Güter, um Abhängigkeiten von entfernten Märkten wie Nordamerika oder Asien mit langen Versorgungswegen zu verringern¹⁴. Im Medizinversorgungsrecht könnten vorbereitete administrative Erleichterungen für den Krisenfall vorgesehen werden. Generell soll die wirtschaftliche Landesversorgung nachhaltig gestärkt werden.

3. Stärkung der Armeepothek

Die Armeepothek hat sich mit ihrer Rolle in der Pandemiebekämpfung bewährt. Auch bei der Beschaffung und Verteilung von Antidota gegen chemische Kampfstoffe sowie weiteren nicht alltäglichen Wirkstoffen (zum Beispiel Dekorporationsmittel) spielt sie bereits seit Jahren eine wichtige und einzigartige Rolle in der Schweiz. Eine Erweiterung des Kompetenzbereiches der Armeepothek hin zu einer Bundesapothek mit einem breiteren Spektrum an Dienstleistungen sollte, wie bereits in der Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019 der KomABC empfohlen¹⁵, geprüft werden.

Es ist vorab klar zu definieren, wer der Armeepothek Aufträge erteilen kann, auch in den Bereichen A und C. Anfragen, die neue Leistungen der Armeepothek betreffen, sind künftig an diese Instanz zu richten. Falls es sich bei der Instanz um ein Gremium handelt, sollte darin mit dem Labor Spiez auch der ABC-Schutz vertreten sein. Beratend sollen vorwiegend operativ tätige Fachpersonen beigezogen werden.

Ein Prozess muss definiert und etabliert werden, um neue Leistungen der Armeepothek anzufragen, zu beurteilen und umzusetzen – zum Beispiel die Vorratshaltung selten benötigter pharmakologischer Substanzen. Die nötigen Mittel dafür sind auch in der normalen Lage bereitzustellen.

Falls eine Erweiterung der Armeepothek hin zu einer Bundesapothek nicht in Betracht gezogen wird, ist zu klären, welche Organisation diese ergänzende Rolle dauerhaft übernehmen soll.

Grosse ABC-Ereignisse sind eine der Achillesfersen der Schweiz. Vorsorge hat, solange noch keine Krise eingetreten ist, einen schweren Stand. Die Erfahrungen aus der COVID-19-Pandemie bieten eine Chance, die Vorsorge jetzt systematisch, effizient und nachhaltig zu verbessern.

¹⁴ Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019, Empfehlung B4 Koordination mit Nachbarländern weiterentwickeln

¹⁵ Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019, Empfehlung C1 Medizinischen ABC-Schutz stärken

4. Dank

Die KomABC bedankt sich bei den Experten, die mit wertvollen Referaten und Diskussionsbeiträgen zur Behandlung dieses Themas in der Kommission beigetragen haben:

Lukas Bruhin, ehem. Generalsekretär EDI und Leiter KSBC

Div Andreas Stettbacher, Oberfeldarzt der Schweizer Armee & Beauftragter des Bundesrates für den koordinierten Sanitätsdienst (KSD)

Dr. med. vet. Daniel Aeschbach, Chef Armeeapotheke

Dr. phil. nat. Daniel Albrecht, ehem. Leiter AG Testung der Task Force COVID-19 des BAG, Leiter Sektion Heilmittelrecht, BAG

Dr. phil. nat. Ulrich Haudenschild, Leiter Geschäftsstellen Ernährung und Heilmittel, BWL

Dr. pharm. Jean-Paul Buchs, Chef Qualitätssicherung, Armeeapotheke

Thomas Holenweg, Chef Medizinprodukte und Technik, Armeeapotheke

Stefan Trachsel, Leiter Geschäftsstelle Koordinierter Sanitätsdienst (KSD)

Dr. phil. César Metzger, Leiter COVID-19 Labor Koordination Schweiz, Labor Spiez

Für die Inhalte des Positionspapieres ist allein die KomABC verantwortlich.

Kontakt

Wissenschaftliches Sekretariat KomABC

Dr. César Metzger

LABOR SPIEZ / CH-3700 Spiez

Telefon: +41 58 468 18 55

Fax: +41 58 468 14 02

Mail: cesar.metzger@babs.admin.ch

Web: www.komabc.ch