

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. September 2025

988. Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 hat das Eidgenössische Departement des Innern das Vernehmlassungsverfahren zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» eröffnet. Am 3. Oktober 2024 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» eingereicht. Diese hat zum Ziel, einen Mangel an wichtigen Heilmitteln und medizinischen Gütern zu verhindern und will zu diesem Zweck eine Bundeskompetenz zur Verwirklichung der dafür nötigen Massnahmen schaffen. Am 19. Februar 2025 hat der Bundesrat entschieden, der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen.

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) sieht keine umfassende Kompetenz des Bundes im Bereich der Versorgungssicherheit mit medizinischen Gütern vor. Abgesehen von einigen Ausnahmen, wie dem Bereich der Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten (Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV) oder im Fall von machtpolitischen oder von kriegesischen Bedrohungen oder bei schweren Mangellagen (Art. 102 BV), sind damit die Kantone für die Versorgungssicherheit mit Arzneimitteln und medizinischen Gütern zuständig. Insgesamt hat sich die Versorgungssicherheit mit medizinischen Gütern in den letzten Jahren verschlechtert (vgl. bwl.admin.ch/de/versorgungslage). Dies zeigt, dass die Kantone (in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft) keine lückenlose Versorgung mit wichtigen medizinischen Produkten sicherstellen können. Die entstehenden Lieferengpässe führen einerseits dazu, dass Patientinnen und Patienten nicht mit den geeignetsten Mitteln behandelt werden können, und anderseits zu Mehrkosten.

Vor diesem Hintergrund wurde die Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» eingereicht. Diese schlägt vor, eine Bundeskompetenz im Bereich der Versorgungssicherheit zu schaffen. Damit soll der Bund insbesondere ermächtigt werden, die Erforschung, Entwicklung und Herstellung von wichtigen Heilmitteln zu fördern und den Zugang von Patientinnen und Patienten zu gewährleisten, für ausreichende Vorräte an Heilmitteln und wichtigen medizinischen Gütern und deren Ausgangsmaterialien zu sorgen und in Zusammenarbeit mit dem Ausland zuverlässige Lieferketten sicherzustellen. Ausserdem soll der Bund einen geordneten und nachhaltigen Vertrieb von Heilmitteln

in allen Landesteilen sowie die dezentrale Abgabe wichtiger Heilmittel einschliesslich der fachgerechten Beratung und Betreuung sicherstellen. Zusammengefasst soll der Bund entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Heilmitteln und medizinischen Gütern tätig werden. Die Initiative fordert zudem, dass die zu schaffende Bundeskompetenz insofern eingeschränkt wird, dass der Bund nicht als Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen tätig werden darf, ausser in Notlagen, in denen die Versorgung nicht durch die Wirtschaft sichergestellt werden kann. Die Volksinitiative würde zu einer umfassenden Kompetenzverlagerung von den Kantonen zum Bund führen.

Der Bundesrat teilt die Ansicht der Initiantinnen und Initianten, dass im Bereich der Versorgungssicherheit mit Heilmitteln und medizinischen Gütern Handlungsbedarf besteht, und vertritt ebenfalls die Auffassung, dass es der Schaffung einer Bundeskompetenz bedarf, um geeignete Massnahmen zur Lösung der Versorgungsprobleme treffen zu können. Allerdings ist er der Meinung, dass die in der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen nicht spezifisch genug auf die bestehenden Probleme zugeschnitten sind. Er stellt der Initiative deshalb einen direkten Gegenentwurf entgegen.

Der vom Bundesrat vorgesehene Gegenentwurf sieht vor, dass der Bund und die Kantone sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Versorgungssicherheit mit wichtigen medizinischen Gütern einsetzen (Art. 117 Abs. 1 BV des Gegenentwurfs). Der Begriff der wichtigen medizinischen Güter umfasst Heilmittel wie Arzneimittel und Medizinprodukte, aber auch weitere Güter wie Desinfektionsmittel oder medizinische Schutzausrüstung. Zudem sind auch Tierarzneimittel erfasst. Der Begriff geht damit weiter als der Begriff der lebenswichtigen Heilmittel, für die bereits Bundeskompetenzen bestehen. Der Bund soll gemäss Art. 117 Abs. 2 BV des Gegenentwurfs die Versorgungslage mit solchen Gütern überwachen. Es käme damit zu einer Kompetenzerweiterung bei der Überwachung der Versorgungslage. Gemäss Art. 117 Abs. 3 BV des Gegenentwurfs soll der Bund zudem die Kompetenz erhalten, Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern zu treffen. Nicht abschliessend werden als mögliche Massnahmen wirtschaftliche Anreize zur Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern oder auch die Beschaffung solcher Güter genannt. Zudem soll die Möglichkeit bestehen, medizinische Güter selbst herzustellen oder herstellen zu lassen. Diese Massnahmen sollen lediglich subsidiär gegenüber der Sicherstellung der Versorgungssicherheit durch die Privatwirtschaft zur Anwendung kommen.

Die Auswirkungen des Gegenentwurfs werden gemäss dem erläuternden Bericht derzeit mittels einer Regulierungsfolgeabschätzung ermittelt und die Resultate sollen im Rahmen der Botschaft erläutert werden.

Weil die Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen im Gesetz konkretisiert werden muss, lässt sich zu diesem Zeitpunkt noch keine Aussage über die allfälligen Kosten für den Kanton Zürich machen. In erster Linie wird es aber zu Mehraufwendungen beim Bund kommen. Zu den Auswirkungen auf Private lässt sich bereits jetzt sagen, dass die vorgesehenen Anreize das Inverkehrbringen von medizinischen Gütern wirtschaftlich attraktiver machen können. Sollte Unternehmen ein Mehraufwand entstehen, um Versorgungskriterien zu erfüllen, kann dieser finanziell abgegolten werden. Die Überwachung der Versorgungslage wird voraussichtlich mit Meldepflichten für Unternehmen einhergehen, weshalb diese mit einer administrativen Mehrbelastung zu rechnen haben. Profitieren würden von der Vorlage die Konsumentinnen und Konsumenten, wenn das angestrebte Ziel der verbesserten Versorgungssicherheit erreicht wird.

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat mit Beschluss vom 28. August 2025 zur Vorlage Stellung genommen.

Die GDK steht dem Anliegen der Initiative, die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern sicherzustellen, grundsätzlich positiv gegenüber. Sie begrüsst insbesondere das Anliegen der Initiative, die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung, Industrie und Leistungserbringenden zu verbessern und die Zuverlässigkeit der Lieferketten zu erhöhen. Sie schliesst sich aber der Einschätzung des Bundesrates an, dass die in der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen zu wenig zielgerichtet sind, um die Versorgungsprobleme zu lösen. Sie begrüsst deshalb, dass der Bundesrat einen direkten Gegenentwurf vorgelegt hat. Die GDK hebt positiv hervor, dass der Gegenentwurf zu einer Ausweitung der Versorgungskompetenzen des Bundes führen würde, womit dieser zukünftig auch im Bereich der nicht lebenswichtigen medizinischen Produkte und auch ausserhalb von aussergewöhnlichen Situationen wie schweren Mangellagen oder weit verbreiteter Krankheiten tätig werden könnte. Dies ermögliche dem Bund, proaktiv Versorgungsengpässen vorzubeugen, anstatt nur auf solche reagieren zu können. Die vorgeschlagenen Erweiterungen der Bundeskompetenzen werden von der GDK insgesamt als sinnvoll erachtet. Sie weist jedoch darauf hin, dass der Bund die Versorgung nur in den Bereichen übernehmen soll, in denen die Versorgung nicht durch die Kantone oder die Privatwirtschaft wahrgenommen werden kann. Eine entsprechende Präzisierung der Zuständigkeiten sei auf Gesetzesstufe vorzunehmen und insbesondere bei der Formulierung spezifischer Massnahmen sei eine enge Abstimmung mit den kantonalen Stellen nötig.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an CCVS@bag.admin.ch und GEVER@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir stehen dem Gegenentwurf des Bundesrates grundsätzlich befürwortend gegenüber und ziehen ihn der Initiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» eindeutig vor. Die Schaffung einer Bundeskompetenz im Bereich der Versorgungssicherheit bei wichtigen medizinischen Gütern ist unumgänglich. Der Gegenentwurf sieht dies vor und fokussiert dabei auf diejenigen Bereiche, in denen zurzeit Lücken bestehen. Dies gilt insbesondere für die Überwachung der Versorgungslage über den Bereich der lebenswichtigen Arzneimittel hinaus. Eine solche ist unerlässlich, um Versorgungsengpässe rechtzeitig zu erkennen und darauf reagieren zu können. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist die vorgesehene Bundeskompetenz, im Rahmen der aussenpolitischen Beziehungen auf die Versorgungslage mit medizinischen Gütern Einfluss zu nehmen und insbesondere auf die Stabilität der Lieferketten hinzuwirken. Dies ist insbesondere von Bedeutung, weil die Ursachen von Versorgungsstörungen meist internationaler Natur sind.

Anlass zu Bemerkungen gibt die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Gemäss dem Gegenentwurf setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Versorgungssicherheit mit wichtigen medizinischen Gütern ein. Art. 117 Abs. 3 BV des Entwurfs nennt Massnahmen, die der Bund treffen kann, ohne jedoch eine Abgrenzung vom Kompetenzbereich der Kantone vorzunehmen. Um Kompetenzkonflikte und ineffiziente Abläufe zu vermeiden, soll die Kompetenzverteilung auf Gesetzesebene klar formuliert sein. Die Aufgaben dürfen dabei nur in dem Umfang in den Kompetenzbereich des Bundes fallen, wie sie nicht von den Kantonen oder der Privatwirtschaft wahrgenommen werden können. Insgesamt ist eine enge und transparente Zusammenarbeit zwischen sämtlichen Akteuren anzustreben. Auszuführen ist sodann, dass die Voraussetzungen für die vorgesehenen Anreize auf Gesetzes- und Verordnungsstufe genau umschrieben werden müssen.

Der erläuternde Bericht enthält sodann keine Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone. Wir schliessen daraus, dass die Vorlage für die Kantone keine finanziellen Mehraufwendungen mit sich bringen wird. Andernfalls sind diese durch den Bund abzugelten. Der Bundesrat wird ersucht, dies so in der Botschaft an die Bundesversammlung festzuhalten.

Insgesamt begrüssen wir den Gegenentwurf und verweisen im Übrigen auf die Ausführungen der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, denen wir uns anschliessen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli