



Bern, 14.08.2024

Zukunft der Armeeapotheke

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
21.3448 Rieder vom 19. März 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Auftrag	4
3	Armeeapotheke	4
3.1	Aufgaben	4
3.2	Organisationsstruktur und Prozesse.....	6
3.3	Ressourcen.....	7
4	Sanitätsmaterial: Weitere Stakeholder in der Bundesverwaltung	8
5	Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie für die Armeeapotheke	9
6	Künftige Ausrichtung der Armeeapotheke	10
7	Fazit	14

1 Ausgangslage

Die Armeepothek hat die Aufgabe, die Armee und die Bundesverwaltung mit Sanitätsmaterial, Medizinprodukten und Arzneimitteln zu versorgen. Dazu verfügt sie von Swissmedic über eine Bewilligung für die Herstellung, den Import/Export und den Grosshandel von Medizinprodukten und Arzneimitteln sowie für den Umgang mit immunologischen Arzneimitteln.

Exkurs: Weitere politische Vorstösse betreffend Armeepothek

Verzicht auf Ausbau zu einer Volksapotheke

Am 21. Juni 2019 reichte Nationalrätin Bea Heim die parlamentarische Initiative 19.465 *Volksapotheke zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten und Impfstoffen* ein. Die parlamentarische Initiative verlangte, den Auftrag an die Armeepothek zu erweitern, "[...] dass sie im Sinne einer Volksapotheke der Versorgungssicherheit der gesamten Bevölkerung mit Impfstoffen und Medikamenten dienen kann."

In der Sitzung vom 5. November 2020 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats die Initiative geprüft und beantragte, der parlamentarischen Initiative mit folgender Begründung keine Folge zu geben: "*Eine Erweiterung des Auftrages der Armeepothek hält sie [Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats] für einen weitreichenden Eingriff in den Arzneimittelmarkt, der gegen das Konkurrenzverbot der Armeepothek verstossen würde. Aufgrund der begrenzten Ressourcen zur Eigenproduktion von Arzneimitteln erachtet sie die Massnahme zudem für ungeeignet, um situativ und kurzfristig auf Engpässe der Medikamentenversorgung zu reagieren.*" Der Nationalrat folgte der Empfehlung seiner Kommission und entschied am 16. Dezember 2020 der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Prüfung des Mandats der Armeepothek im Rahmen einer Bundesapotheke

Am 29. April 2020 reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats die Motion 20.3166 *Erhöhung der Versorgungssicherheit bei Medikamenten und Impfstoffen* ein, die am 18. Juni 2023 an den Bundesrat überwiesen wurde. Darin wird der Bundesrat beauftragt, "[...] mit den Akteuren im Gesundheitswesen ein Inventar der Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Medikamenten und Impfstoffen zu erstellen und auf nationaler und internationaler Ebene Lösungen zu erarbeiten. Insbesondere sollen die Voraussetzungen für eine vermehrte Produktion von Medikamenten und Impfstoffen in der Schweiz oder in Europa geprüft werden. Namentlich ist die Herausforderung durch den kleinen Heimmarkt Schweiz mit neuen Lösungen wie internationalen Abnahmeverträgen zu adressieren. Ausserdem sind die Lagerbestände des Bundes und der Kantone auszuweiten. Insbesondere soll der Bundesrat die Erweiterung und Anpassung des Mandats der Armeepothek prüfen, damit sie bei Engpässen die subsidiäre Funktion einer Bundesapotheke für zugelassene oder nach Rezeptur hergestellte Arzneimittel übernehmen kann."

2 Auftrag

Am 19. März 2021 reichte Ständerat Beat Rieder das Postulat 21.3448 *Zukunft der Armeepotheke* ein. Es hat folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird beauftragt in einem Bericht darzulegen, welche möglichen zukünftigen Aufgabenfelder der Armeepotheke übertragen werden könnten unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Covid-19-Pandemie. Insbesondere sollte diese umfassende Auslegeordnung die Aspekte Profil und Aufgaben, Kompetenzen, Systeme, Ressourcenbedarf, Prozesse, Organisationsstruktur und Landesversorgung umfassen.

Der Postulant begründet sein Anliegen damit, dass beim Ausbruch der Covid-19-Pandemie die Armeepotheke vom Bundesrat mit der Beschaffung der notwendigen wichtigen medizinischen Güter für die ganze Schweiz beauftragt wurde. Die Armeepotheke musste personell verstärkt und in eine ad-hoc-Organisation überführt werden. Deshalb soll geklärt werden, wer für solche Aufgaben in Zukunft zuständig sei und wie dabei die Schnittstellen zur Landesversorgung mit dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) und zur Gesundheitsversorgung mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) zu definieren sind. Der Ständerat hat das Postulat am 10. Juni 2021 angenommen.

Der vorliegende Bericht in Erfüllung des Postulats 21.3448 berücksichtigt die Erfahrungen und Lehren aus der Covid-19-Pandemie, die aktuellen Aufgaben der Armeepotheke und die im Jahr 2021 erarbeitete Vision für die Armeepotheke.

3 Armeepotheke

Nachfolgend werden die heutigen Aufgaben, Organisationsstruktur, Prozesse und Ressourcen der Armeepotheke dargestellt.

3.1 Aufgaben

Als Teil der Logistikbasis der Armee (LBA) ist die Armeepotheke das armeeeigene Kompetenzzentrum für pharmazeutische Produkte, Medizinprodukte und Medizintechnik mit Aufgaben für die Bundesverwaltung.

Grundauftrag für Armee und Bundesverwaltung

Die Armeepotheke

- ist verantwortlich für die Sicherstellung der geforderten materiellen Bereitschaft der Einsatzvorräte für den Armeesanitätsdienst;
- verwaltet und betreut die Heilmittel (Arzneimittel und Medizinprodukte) für den Armeesanitätsdienst unter Einhaltung der im Zivilbereich gültigen, regulatorischen Vorschriften;
- bewirtschaftet das ihr anvertraute Armeematerial, die Infrastrukturen sowie die Lagerflächen in ihrem Einzugsgebiet, unter Beachtung der militärischen sowie fachtechnischen und gesetzlichen Vorgaben und nach militärökonomischen Grundsätzen;
- ist verantwortlich für die fachtechnische Einsatzbereitschaft der armeeeigenen Spitalanlagen und der Anlage für die pharmazeutische Produktion der Hauptprodukte;
- ist verantwortlich und federführende Stelle für die Vorbereitung der "Notversorgung mit Medikamenten";
- betreibt im Auftrag der armasuisse die zentrale Beschaffungsstelle für Heilmittel;
- ist verantwortlich für das Kostenmanagement, die Erstellung der Budgets und die Bewirtschaftung der zugeteilten Betriebs- und AEB-Kredite (Ausrüstungs- und Erneuerungs-Bedarf);

- unterstützt die Truppe fachtechnisch beim Betrieb der sanitätsdienstlichen Bauten;
- stellt sicher, dass die vom Armeesaniätsdienst und Bundesverwaltung benötigten Heilmittel den zivilen Qualitätsanforderungen entsprechen;
- führt ihr Controlling entlang der Vorgaben des Unternehmens-Controllings;
- ist verantwortlich für die Informatik-Belange innerhalb ihrer Kompetenzen;
- stellt die Bereitschaftsaufgaben permanent sicher;
- beauftragt das (zur Durchhaltefähigkeit) zugewiesene Sanitätslogistikbataillon;
- erbringt entlang ihrer Möglichkeiten Dienstleistungen zu Gunsten Dritter (ziviles Gesundheitswesen, wirtschaftliche Landesversorgung, Bundesamt für Gesundheit, Entwicklungszusammenarbeit, friedenserhaltende Massnahmen und Humanitäre Hilfe).

Dazu verfügt die Armeeapotheke über folgende Kompetenzen:

- Beschaffung von Heilmitteln (inkl. Import) und weiterführendem Sanitätsmaterial;
- Lagerung und Bewirtschaftung, Auftragssteuerung, Nachschub und Rückschub von Heilmitteln und weiteren Sanitätsmaterialien;
- Instandhaltung von medizin-technischen Geräten sowie Pharma- und San D-Infrastrukturen;
- Entwicklung und Herstellung von Arzneimitteln und medizinischer Sortimente;
- Fachzentrum (Auskünfte und Mitarbeit) in pharmazeutisch-medizinische Belangen;
- Qualitätskontrolle (chemisch und mikrobiologisch (Labor));
- Zulassung und in Verkehrsbringung von Arzneimitteln.

Weitere Aufgaben

Die Armeeapotheke erfüllt neben den originären Aufgaben basierend auf verschiedenen Rechtsgrundlagen (insbesondere Epidemien- und Jodtablettenverordnung) oder temporären Verordnungen (z.B. Covid-19 Verordnung 3) im Rahmen der vorhandenen Ressourcen zusätzliche Aufgaben:

- Subsidiäre Unterstützung in Krise (siehe Covid-19-Pandemie);
- Lagerung, Bewirtschaftung und Vertrieb von Covid-Impfstoffen aus dem Ausland;
- Lagerung, Bewirtschaftung und Vertrieb von Impfstoffen und Therapien aus dem Ausland gegen Affenpocken;
- Beschaffungen und Sicherstellung von Gütern (z.B. Kaliumjodid-Verteilung aus der Kaliumjodid-Verordnung, Antidota im Rahmen des Epidemiengesetz (SR 818.101));
- Beschaffung und Bevorratung von chemischen und pharmazeutischen Stoffen für die wirtschaftliche Landesversorgung sowie die WHO (Impfstoffe und/oder Antibiotika);
- Beschaffung, Eigenprodukte und medizinisch-pharmazeutische Auskunftstelle für Antidota im Rahmen des Antidota-Netzwerk Schweiz; inkl. Sicherstellung der Notfallorganisation Schweiz (24h/7/365 Pharma-Pikett-Dienst);
- (Zwischen-)Lagerung und Bewirtschaftung von durch Swissmedic konfiszierten und sichergestellten Heilmittel während eines laufenden Verfahrens;
- Belieferung und Beratungsstelle für Sanitätsmaterial zu Händen diplomatischer Vertretungen der Schweiz im Ausland (im Auftrag/in Zusammenarbeit mit dem EDA);

- Bereitstellung und Unterstützung des Exports für Hilfsgüter (Sanitätsmaterial) im Auftrag der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) (für Kräfte im Einsatz sowie humanitäre Hilfe vor Ort);
- Sicherstellung von Fach-Know-how in verschiedenen Gremien der Bundesverwaltung (z.B. BWL oder BAG);
- ZulassungsinhaberIn für Antivenine im Auftrag der Swissmedic;
- Trinkwasseranalysen in Bundesgebäuden;
- Auslieferung von Antidota an Nato-Partner (im Rahmen des Chemiewaffen-abkommens; nur bei Bedarf);
- Beitrag zur Versorgung in der Schweiz:
 - Lagerung und Bewirtschaftung von Impfstoffen und Therapien gegen COVID, Pocken und Affenpocken;
 - Beschaffung, Lagerung, Bevorratung und Vertrieb von spezifischen Antidota (u.a. gegen Diphtherie, Botulismus);
 - Herstellung/Produktion von spezifischen Antidota (Atropinsulfat und Calciumgluconat);
 - Entwicklung von spezifischen Antibiotika (Doxycyclin und Gentamicin) mit dem Ziel Produktion und Zulassung.

3.2 Organisationsstruktur und Prozesse

Die Führungsverantwortung der Armeepotheke obliegt dem Chef Armeepotheke. Er verantwortet, leitet und führt die Geschäfte, das Personal und die Auftragserfüllung der Armeepotheke zusammen mit einem fünfköpfigen Geschäftsleitungsgremium. Diese fünf Geschäftsleitungsmitglieder sind gleichzeitig Leiter der folgenden Bereiche:

- Der *Stab* stellt die Führungsunterstützung, Arbeitssicherheit, das Finanzcontrolling sowie die Bereitschaft sicher.
- Der Bereich *Qualitätssicherung* stellt die Qualitätskontrolle (Labor für interne und externe Analysen) sowie das Qualitätsmanagement (Prozess-, System- und Lagerqualifizierung bzw. -validierung, Compliance, qualifiziertes Dokumentationssystem, Schulungen) sicher.
- Der Bereich *Pharmaprodukte und -technik* zeichnet sich für sämtliche Themen rund um Arzneimittel, Biozide und Kosmetika verantwortlich. Er entwickelt und stellt Medikamente her, hält sämtliche pharmazeutischen Infrastrukturen (Maschinen, Technik und Gebäude) und sanitätsdienstlichen Infrastrukturen (z.B. Militärspitäler) instand, regelt die regulatorischen Geschäfte inkl. die Zulassung von Arzneimitteln sowie Pharmakovigilanz und betreibt das Fachzentrum Pharmazie, welches die Lagerung, Bewirtschaftung und Verteilung von Arzneimitteln und kontrollierten Substanzen sicherstellt und pharmazeutisch-medizinische Fachauskünfte beantwortet.
- Der Bereich *Beschaffung und Projekte* verantwortet die Entwicklung für die Truppe wichtiger Sortimente rund um das Sanitätsmaterial und Medizinprodukte sowie das Produkt- und Stammdatenmanagement. Weiter stellt er im Auftrag der armasuisse die Beschaffung von Heilmitteln und Sanitätsmaterial für die Armee und die Bundesverwaltung (pharmazeutische Infrastruktur¹, Wartungsverträge, Arzneimittel und Medizinprodukte) sicher.
- Der Bereich *Logistik* erbringt Leistungen wie die Auftragssteuerung, die sich um die Ausführung aller Anfragen und Bedürfnisse von Truppe und armeeexternen Drittkunden kümmert, die Instandhaltung der medizinischen Geräte der gesamten Armee und

¹ Nur für die Armeepotheke, nicht für die Bundesverwaltung.

Bundesverwaltung (Defibrillatoren, Beatmungsgeräte, usw.), der Retablierung der von der Truppe ausgeliehenen Sortimente und schliesslich den Nachschub, welcher die Lager verwaltet und die Spedition betreibt (Warenausgang und -eingang).

3.3 Ressourcen

Die Anforderungen des Arzneibuchs² sind seit 2001 mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Arzneimittel und Medizinprodukte (HMG; SR 812.21) stetig verschärft worden. Dies beeinflusste sämtliche Bereiche der Armeepotheke: Sanitätsmaterial, Arzneimittelproduktion, Lagermanagement, Distribution, Instandhaltung Geräte und Infrastruktur sowie Qualitätsmanagement. Auch im Bereich Beschaffung führen die überarbeiteten Vorgaben aus dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) zu einem zusätzlichen Aufwand im Beschaffungsprozess.

Personelle Ressourcen

Seit 2019 konnte die Armeepotheke personell von 78 Vollzeitstellen (FTE) auf 92 FTE aufgestockt werden.³ Diese Aufstockung der Ressourcen war wichtig, um ihren heutigen Grundauftrag für die Armee und die Bundesverwaltung (siehe Kapitel 3.1) zu erfüllen.

Finanzielle Ressourcen

Die Armeepotheke hat Aufwendungen in den Bereichen Beschaffung von Sanitätsmaterial, Produktion, Betriebsmittel, Leistungen für Dritte (z.B. Verteilung von Jodtabletten). Diese zur Erfüllung des Grundauftrages zugesprochenen Mittel stellen sich wie folgt zusammen:

- Der Kauf von pharmazeutischen Maschinen für die sieben Produktionslinien, die Beschaffung von Maschinen für das Labor, Offizin⁴, Logistik und der Erwerb von Sanitätsmaterial (inkl. Arzneimittel und Medizinprodukte) für die Truppe und die Bundesverwaltung sind ein Hauptbestandteil. Die Höhe der Kredite variieren jährlich: Der Ersatz von Maschinen hängt von der Nutzungsdauer und deren technischen Zustand ab. Das Sanitätsmaterial richtet sich nach der Einführung von neuem Material bei der Truppe. Im Schnitt benötigt die Armeepotheke hierzu jährlich einen Kredit von rund CHF 20 Mio.
- Der zweitgrösste Ausgabenposten sind die Betriebsmittel. Sie setzen sich aus der Wartung von Maschinen, externen Leistungen und Betriebskosten zusammen. Im Durchschnitt werden hierzu jährlich rund CHF 2.5 Mio. veranschlagt.
- Die Armeepotheke beschafft weiter Material für ihr Labor und andere Verwaltungseinheiten des Bundes (z.B. Labor Spiez, Fliegerärztliches Institut, Bundesamt für Polizei (FEDPOL), Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)). Diese Materialkosten belaufen sich auf rund CHF 1 Mio. pro Jahr.
- Im Auftrag des Bundes kauft und verteilt die Armeepotheke Jodtabletten⁵ und schliesst Sicherheitsverträge für die Herstellung von Impfstoffen⁶ ab (Kapazitätsreservierung bei der Industrie). Diese Ausgaben unterliegen starken Schwankungen.
- Zusätzlich führt die Armeepotheke Beschaffungen im Ausrüstungs- und Erneuerungsbudget und Rüstungskrediten durch (z.B. Defibrillatoren, eine Röntgenanlage

² Das Arzneibuch enthält Vorschriften über die Qualität von Arzneimittel und ihre Inhaltsstoffe, die in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, sowie Standardprozessen zur Handhabung. Es stellt die wichtigste Quelle dar, um die Qualitätsstandards einzuhalten.

³ Während der Covid-19-Pandemie wurde die Armeepotheke temporär um 19 zusätzliche FTE aufgestockt, von denen ein Teil zwischenzeitlich integriert wurde.

⁴ Arbeitsräume einer Apotheke.

⁵ Beim Jodtablettengeschäft werden in den nächsten 10 Jahren voraussichtlich rund CHF 30 Mio. aufgewendet.

⁶ Bei den Impfstoff-Kapazitätsverträgen wurden in den vergangenen Jahren jährlich rund CHF 10 Mio. aufgewendet, diese Verträge werden ab 2025 im BAG budgetiert.

oder Impfstoff gegen Affenpocken für Angehörige der Armee). Diese belaufen sich beim Ausrüstungs- und Erneuerungsbudget kumulativ auf bis zu CHF 60 Mio. im Zeitraum von 2018 bis 2024. Für unplanbare Aufgaben wie z.B. die Bewältigung der Covid-19-Pandemie werden situativ zusätzliche Mittel beantragt.

4 Sanitätsmaterial: Weitere Stakeholder in der Bundesverwaltung

Weitere Stellen der Bundesverwaltung nehmen ebenfalls Aufgaben im Bereich Sanitätsmaterial wahr, dabei bestehen auch Abhängigkeit zur Armeeeapotheke bzw. die Armeeeapotheke übernimmt Aufgaben der Stakeholder. Nachfolgend werden die relevanten Stakeholder und Aufgaben dargestellt.

armasuisse

Die Armeeeapotheke beschafft im Auftrag der Beschaffungsstelle armasuisse Arzneimittel und Medizinprodukte (gemäss Heilmittelgesetz, HMG, SR 812.21), einschliesslich aller Leistungen für deren Herstellung und Zulassung. Ausgenommen sind Heilmittel, die das BAG beschafft oder herstellen lässt. Für die Schweizer Armee umfasst die vorgenannte Zuständigkeit zusätzlich das medizinische Ausbildungsmaterial und die Pharmainfrastruktur, die dazugehörigen Betriebs-, Wartungs- und Reparaturleistungen sowie den Transport, die Lagerung und den Vertrieb (unter Vorbehalt der Regelung in Art. 7 Abs. 2 Bst b HMG). Aktuell ist die Armeeeapotheke dazu mit einer Sonderdelegation beauftragt. Mit der aktuellen Revision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung, (Org-VöB, SR 172.056.15) soll die Armeeeapotheke als weitere Beschaffungsstelle in der Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung aufgenommen werden. Am Beschaffungsumfang sollen sich dabei aber keine Veränderungen ergeben.

Bundesamt für Gesundheit

Beschaffungen für das zivile Gesundheitswesen (wie jüngst Impfstoffe und Therapien für Covid-19 und Affenpocken) sind in der Verantwortung des BAG. Die Armeeeapotheke übernimmt dabei im Auftrag des BAG Verantwortlichkeiten für den Import, die Lagerung, Bewirtschaftung, Qualitätssicherung inkl. Freigaben und den Vertrieb.

Swissmedic

Swissmedic ist die Schweizerische Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Arzneimittel und Medizinprodukte. Sie erteilt der Armeeeapotheke nach Kontrolle der regulatorisch vorgeschriebenen Anforderungen die Betriebsbewilligung sowie die Zulassung für das Inverkehrbringen von Arzneimitteln.

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung

Das BWL stellt die Versorgung von Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag, sicher. Der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung kann die Armeeeapotheke mit Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung beauftragen (Art. 8 Abs. 1 Bst. f Verordnung über die wirtschaftliche Landesversorgung, VWLV; SR 531.11) wie z.B. mit der Bevorratung von Wirkstoffen für eine Produktion einzelner Arzneimittel (aktuell Antibiotika) bei privaten Herstellungspartnern. Zudem arbeiten Spezialisten der Armeeeapotheke in der Wirtschaftlichen Landesversorgung in den Abteilungen des Fachbereichs Heilmittel oder bei einer allfällig eingesetzten Taskforce zur Bekämpfung einer verschärften Versorgungslage für Heilmittel unterstützend mit.

Koordinierter Sanitätsdienst Schweiz

Die Armeepothek verfügt mittlerweile als einzige ZulassungsinhaberIn der Schweiz über verschiedene Antidota⁷, welche im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) und des Antidota-Netzwerks (Tox Info Suisse) eingesetzt werden. Die vom KSD ins Leben gerufenen Dekontaminationsspitäler profitieren von diesen Produkten und stellen eine wichtige Säule in Bezug auf die Vorsorge und Bekämpfung von ABC⁸ Ereignissen dar. Im Falle einer Versorgungsstörung hat die Armee den Auftrag, mit ihren Logistik- und Transportmitteln die zivilen Behörden bei der Verteilung von Gütern subsidiär zu unterstützen. Ergänzend dazu und im Rahmen der Katastrophenhilfe im Inland hat die Armeepothek die Fähigkeit, Arzneimittel und Biozide (v.a. Desinfektionsmittel) zu produzieren und eine entsprechende Notversorgung der Bevölkerung im Rahmen des KSD zu gewährleisten. Hierzu wäre aber für jedes Arzneimittel oder Biozid eine Sonderzulassung von Swissmedic erforderlich, damit diese der Bevölkerung abgegeben werden könnte.

5 Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie für die Armeepothek

Die Armeepothek wurde Ende März 2020 vom Bundesrat mit der Beschaffung der Gesundheitsgüter (Schutzmaterialien und Impfstoffe) für das gesamte Gesundheitswesen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie beauftragt. Dieser ausserordentliche Beschaffungsauftrag sowie die dazugehörige Lagerung, Qualitätssicherung, Bewirtschaftung, Bereitstellung, Verteilung und Entsorgung hatten aufgezeigt, dass die Strukturen und Ressourcen der Armeepothek nicht auf vorgenannte Anforderungen ausgerichtet waren. Hinzu kam, dass die nachgefragten Leistungen ohne Vorlaufzeit und in einem deutlich erhöhten Umfang gefordert waren (z.B. notfallmässige und quantitativ hohe Beschaffungen von Schutzmasken während einer globalen Krise).

Armeepothek

Vor der Covid-19-Pandemie war die Armeepothek aufgrund betriebswirtschaftlicher Überlegungen und basierend auf funktionierenden Lieferketten auf eine minimale Lagerhaltung von Gütern ausgerichtet. Zu Beginn der Covid-19-Pandemie zeigte sich jedoch, dass Güter, die in ausserordentlichen Situationen in grossen Mengen benötigt werden (z.B. Schutzmasken), in einer Krise nur mit überdurchschnittlichem Aufwand beschafft werden können. Massgebend dafür war insbesondere, dass bei einer Pandemie weltweit dieselben Güter nachgefragt und dadurch (zu Beginn der Pandemie) entsprechend knapp wurden. Dies führte zudem zu massiv ansteigenden Preisen. Ausserdem unterbrachen die geschlossenen Grenzen globale Wirtschaftsketten und die Produktions- bzw. Durchfahrtsländer deckten prioritär ihre eigenen Bedürfnisse, bevor andere Staaten beliefert wurden.

Eine vorgängige Bevorratung der anlässlich der Covid-19-Pandemie gebrauchten Güter hätte im Gegenzug bei einem Ausbleiben der nicht vorhersehbaren Pandemie dazu geführt, dass diese Güter nach Ablauf der Haltbarkeit entsorgt werden müssen. Sowohl Beschaffung als auch Entsorgung führen zu hohen Kosten. Insbesondere die Entsorgung von nicht benötigten Gütern führt zu Reputationsschäden. Dies war bereits zu erkennen, als die Covid-19-Pandemie abflachte und die dann bevorrateten Güter nicht mehr gebraucht wurden.

Die zu Beginn der Covid-19-Pandemie etablierte Aufbauorganisation und entsprechende Ressourcierung der Armeepothek mit 78 FTE war darauf ausgerichtet, die Aufgaben und Dienstleistungen für die Armee und Bundesverwaltung weitestgehend sicherzustellen. Für weiterführende Aufgaben zu Gunsten der gesamten Bevölkerung und des Gesundheitswesens der Schweiz fehlten die personellen Fachkräfte in den Bereichen Logistik, Beschaffung und Qualitätssicherung sowie die notwendigen Infrastrukturen (z.B. klimatisierte, validierte und zertifizierte Lager) und Betriebsmittel (z.B. Kühllastwagen, Umschlagsmittel). Die

⁷ Gegenmittel bei Vergiftungen

⁸ Der ABC-Schutz umfasst Massnahmen zur Abwehr und Vermeidung atomarer, biologischer und chemischer Bedrohungen und Gefahren.

Armeeapotheke konnte deshalb ihren Auftrag nur mit zusätzlicher Unterstützung aus der LBA, der armasuisse und der Miliz (Krisenstab VBS und San Log Bat 81) erfüllen. Mitarbeitende und zusätzliche Betriebsmittel (z.B. für Umschlag, Transport) der LBA wurden der Armeeapotheke zur Verfügung gestellt. Diese Unterstützung besteht punktuell noch bis 2024, um die Abschlussarbeiten im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie durchzuführen.

Als Lehre aus der Covid-19-Pandemie und um für künftige Krisen besser aufgestellt zu sein, hat die Armeeapotheke sowohl einen Stab als auch eine Krisenorganisation aufgebaut und übt regelmässig entlang von möglichen Szenarien. Zudem wurde festgestellt, dass es eine klare Rollendefinition innerhalb der Bundesverwaltung braucht. Dieser Punkt wird im Rahmen des Auftrags der Bundeskanzlei (BK-Auftrag 3.4; siehe nächster Abschnitt *Krisenmanagement*) zwischen Gruppe Verteidigung (Armeeapotheke) und dem BAG sowie im Prüfauftrag "Umsetzung des Berichts Versorgungsengpässe mit Humanarzneimittel" mit Blick auf zukünftige Versorgungsstörungen ausserhalb von Krisenlagen in Zusammenarbeit mit dem BWL und dem BAG aufgearbeitet (Umsetzungsvorschläge zu den Massnahmen des BAG-Berichts Arzneimittelversorgungsengpässe⁹).

Krisenmanagement

Im "Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase/Februar bis August 2020)" stellte die Bundeskanzlei neben einer grundsätzlich positiven Bewertung auch Verbesserungspotential fest. Als kritisch angesehen wurden insbesondere fehlende Regelung der Verantwortlichkeiten, fehlende Budgets für die Finanzierung und fehlende Klarheit in den Abläufen innerhalb der Bundesverwaltung. All dies hatte eine adäquate Reaktion, Beschaffung und Versorgung mit medizinischen Gütern in der Krise verzögert und erschwert. Deshalb wurde das BAG beauftragt, Lösungsansätze zur Optimierung der Versorgung der Schweiz mit medizinischen Gütern in Krisenzeiten zu erarbeiten. Daraus resultieren Lösungsansätze, entlang des Versorgungsprozesses: In einem nächsten Schritt gilt es, insbesondere die in den Lösungsansätzen aufgeführten offenen Punkte wie die Zuordnung von Verantwortlichkeiten zu einzelnen Prozessschritten sowie zur Gesamtprozesskoordination zu definieren und die dazu notwendigen Ressourcen sowie Infrastrukturen auszuweisen. Auch die Beschaffungen sowie die Lagerung, Verteilung und Lieferung von medizinischen Gütern in Krisenlagen müssen festgelegt werden.

6 Künftige Ausrichtung der Armeeapotheke

Der Armeeapotheke wurden im Zuge der Covid-19-Pandemie eine Vielzahl an zusätzlichen Aufgaben zugewiesen. Diese haben die Organisation an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gebracht. Um in einer künftigen Krise nicht wieder in eine ähnliche Situation zu geraten, wurde vom VBS eine Vision für die Armeeapotheke entwickelt.¹⁰ Diese dient der Festlegung der längerfristigen Ausrichtung der Armeeapotheke mit klar definiertem Leistungsportfolio.

Im Rahmen der Erarbeitung der Vision für die Armeeapotheke wurde erkannt, dass deren Aufgaben und Rolle gesetzlich nur rudimentär geregelt sind. Klare Aufgabenzuweisungen finden sich nur in der Epidemien- (EpV; SR 818.101.1) sowie der Jodtablettenverordnung (SR 814.52). Ausserdem wurden der Armeeapotheke mit der Covid-19 Verordnung 3 (SR 818.101.24) zeitlich begrenzt Aufgaben zugewiesen. Aufgaben der Armeeapotheke zu Gunsten Dritter sind ausschliesslich in peripheren "Dritterlassen" geregelt und wenig konkret.¹¹

⁹ Bericht des Bundesamtes für Gesundheit: [Versorgungsengpässe bei Humanarzneimitteln in der Schweiz: Situationsanalyse und zu prüfende Verbesserungsmassnahmen vom 1. Februar 2022](#)

¹⁰ Basierend auf einer Empfehlung der Internen Revision VBS vom 24. November 2020: [Prüfbericht über die bestehenden Prozesse und Strukturen der Armeeapotheke \(A-2020-11\)](#)

¹¹ Verordnung über die wirtschaftliche Landesversorgung (VWL; SR 531.11),
Verordnung des Schweizerischen Heilmittelinstituts über die vereinfachte Zulassung von Arzneimitteln und die Zulassung von Arzneimitteln im Meldeverfahren (VAZV; SR 812.212.23)
Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme (MIG; SR 510.91)
Verordnung über die militärischen Informationssysteme (MIV; SR 510.911)

Diesem Umstand konnte mit der Revision des Militärgesetzes (MG; SR 510.10) per 1. Januar 2023 dahingehend begegnet werden, in dem ein Artikel zum militärischen Gesundheitswesen (Art. 34a) ergänzt wurde, der die pharmazeutischen Leistungen als Bestandteil definiert. Die dazugehörige, detailliertere Ausführungsbestimmung ist in Erarbeitung.

Strategievarianten

Als Grundlage für die Vision der Armeepotheke wurden folgende sechs Strategievarianten erarbeitet:

- **Know-how Provider:** Die Armeepotheke reduziert ihre Leistungen auf die Aufrechterhaltung und Koordination der Kompetenzen bzw. des Wissens im Bereich Heilmittel.
- **Fokus minus Beschaffung:** Der Fokus liegt auf der Sicherstellung der Bedürfnisse der Armee. Die Beschaffungen werden über die armasuisse sichergestellt. Die Armeepotheke beschränkt ihre Leistungen auf die Notproduktion für Armee und Bund sowie zusammen mit der Industrie auf die Notproduktion für die Bevölkerung.
- **Fokus:** Der Fokus liegt auf der Sicherstellung der Bedürfnisse der Armee (inkl. Beschaffung). Die Armeepotheke stellt sowohl die Produktion als auch die Beschaffung für die Armee sicher.
- **Fokus+:** Der Fokus liegt auf der Sicherstellung der Bedürfnisse der Armee und der Bundesverwaltung (inkl. Beschaffung). Die Armeepotheke stellt sowohl die Produktion als auch die Beschaffung für die Armee und die Bundesverwaltung sicher.
- **Produktion+:** Der Fokus liegt auf der Sicherstellung der Bedürfnisse der Armee und der Bundesverwaltung (inkl. Beschaffung) ergänzt um weitere Produktionskompetenzen in definierten Bereichen. Die Armeepotheke stellt sowohl die Produktion als auch die Beschaffung für die Armee sicher. In Kooperation werden die Beschaffung und Produktion auch für den Bund und die Bevölkerung sichergestellt.
- **Maxi:** Die Armeepotheke übernimmt umfassend die Versorgung mit Heilmitteln war. Die Leistungen der Armeepotheke umfassen die Beschaffung für Armee, Bundesverwaltung und Bevölkerung, die Produktion für Armee und Bundesverwaltung (in Kooperation auf für die Bevölkerung), das Risikomanagement und die Qualitätssicherung.

Gegenüberstellung der Strategievarianten

Die Varianten "Know-how Provider", "Fokus minus Beschaffung" und "Fokus" würden eine Leistungseinschränkung für die Armee und/oder die Bundesverwaltung sowie eine Umlagerung von Aufgaben mit sich bringen. Dadurch wäre kein Nutzen für die Leistungsbezüger zu erwarten und der Aufwand der Umschichtung von Aufgaben und Kompetenzen stünde in keinem Verhältnis zum Nutzen.

Die Variante "Fokus+" liegt den aktuellen Aufgaben der Armeepotheke am nächsten. Sie stellt die Versorgung der Armee mit Heilmitteln sicher und bietet eine zielgerichtete Leistungserbringung mit eigener Produktionskompetenz für definierte Arzneimittel, die in Ergänzung zum zivilen Markt relevant für die pharmazeutische Versorgung der Armee sind. Die Armeepotheke stellt zusätzlich ihre Leistungen für die Bundesverwaltung zur Verfügung und bringt ihre Kompetenzen subsidiär in die Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen zur Bewältigung von ausserordentlichen Situationen ein. Dabei soll im Rahmen der laufenden Arbeiten des Bundesrates zum Umgang mit Lieferstörungen bei Arzneimitteln und zur Gewährleistung der Versorgung mit medizinischen Gütern in der epidemischen Lage geprüft werden, ob die Armeepotheke unter eng definierten Voraussetzungen und nur im Rahmen

Verordnung des VBS über die Armeetierr (SR 514.421)

Verordnung über die Verwaltung der Armee (VVA, SR 510.301)

Verordnung über den Schutz von Personendaten des Bundespersonals (BPDV, SR 172.22.11.4)

ihrer Kompetenzen in einer schweren Mangellage oder epidemischen Lage als Beschafferin oder Herstellerin der von Engpässen betroffenen Arzneimitteln auftreten kann. Diese Variante richtet sich auf die Bedürfnisse der Armee aus und nutzt bestehende Infrastrukturen und Kompetenzen ökonomisch. Skalierungsmöglichkeiten in den Nachschubprozessen entstehen durch die Einbettung in die LBA.

Bei den Varianten "Produktion+" und "Maxi" würden sich zusätzliche Aufgaben im Bereich Pharmaproduktion für die Bundesverwaltung und Bevölkerung sowie im Bereich Beschaffung von Medizinprodukten und Arzneimitteln für die Bundesverwaltung und die Bevölkerung ergeben. Dieser zusätzlicher Leistungsumfang würde zu weiteren Aufwänden führen, wie etwa eine nicht kalkulierbare Erhöhung der Personal- und Infrastrukturaufwände. Je nach Aufgabenumfang muss für eine robuste und resiliente Leistungserbringung mit einer erheblichen Ressourcensteigerung und Erweiterung der Infrastruktur gerechnet werden. Die Schwierigkeit einer zuverlässigen Abschätzung ergibt sich insbesondere durch die Unvorhersehbarkeit der Art der benötigten Produkte. Mit Sicherheit kann aber gesagt werden, dass der Kosten-/Nutzen-Aufwand in einem ungünstigen Verhältnis stehen würde, da die Parallelstrukturen zu bestehenden privatwirtschaftlichen Lösungen aufgebaut werden müssten, ohne diese in der ordentlichen Lage nutzen oder auslasten zu können.

Gewählte Strategievariante

Die Strategievarianten wurden einander gegenübergestellt, wobei die Variante "Fokus+" als die geeignetste bewertet wurde. Diese zieht grösstmöglichen Nutzen aus den bestehenden Kompetenzen der Armeeapotheke. Das bestehende Wissen und die Infrastrukturen können weitergenutzt werden. Zudem wird die Einbettung in die LBA systematisch genutzt. Der Fokus auf die Armee erlaubt eine bestmögliche Leistungserbringung mit Sicht auf die Bedürfnisse der Armee. Zudem wird durch den Miteinbezug der Beschaffung für die Bundesverwaltung die Rolle der Armeeapotheke als Kompetenzzentrum für Heilmittel innerhalb der Verwaltung gestärkt, was aktuell noch nicht der Fall ist. Bestehende Kompetenzen und Know-how können optimal koordiniert und in die Abstimmung mit anderen Bundesstellen eingebracht werden.

Der mit der Variante "Fokus+" angestrebte Leistungsumfang kann mit den zugesprochenen Ressourcen abgedeckt und dadurch mit einem vorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnis sichergestellt werden. Belastungsspitzen in der normalen wie auch der ausserordentlichen Lage können durch die Gruppe Verteidigung (LBA) intern bewältigt werden. Dies führt zu einer Steigerung der Robustheit und Resilienz.

Vision für die Armeeapotheke

Auf Basis der Variante "Fokus+" und in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Bundesverwaltung, Parlament, Kantonen, Privatwirtschaft und dem universitären Bereich wurde die folgende Vision für die Armeeapotheke entwickelt:

- Die Armeeapotheke gewährleistet die bedürfnisgerechte Versorgung der Armee mit Sanitätsmaterial in allen Lagen. Dabei profitiert sie von vorbereiteten Skalierungsmöglichkeiten über die LBA für eine hohe Robustheit und Resilienz.
- Die Armeeapotheke produziert definierte Arzneimittel, die in Ergänzung zum zivilen Markt relevant für die pharmazeutische Versorgung der Armee sind.
- Die Armeeapotheke unterstützt den Oberfeldarzt bei der fachtechnischen Einsatzbereitschaft der durch die Armee betriebenen sanitätsdienstlichen Infrastrukturen.
- Die Armeeapotheke bringt ihre Kompetenzen beratend und unterstützend in die departementsübergreifende Lösungserarbeitung von Risikoszenarien ein.
- Die Armeeapotheke hält sich bereit, um subsidiär, im Rahmen des KSD und ihrer Möglichkeiten, Unterstützung leisten zu können.

- Die Armeepothek entwickelt sich und ihre Prozesse kontinuierlich weiter, um eine bedürfnisorientierte Leistungserbringung sicherstellen zu können.

Exkurs: Produktion und Distribution von Pharmazeutika

Im Rahmen der Erarbeitung der Vision für die Armeepothek wurde auch bezüglich der subsidiären Unterstützung ein Vorhalten von Leistungen in folgenden Bereichen geprüft:

- Distribution inkl. Lagerung und Bewirtschaftung von Pharmazeutika im Speziellen und wichtigen medizinischen Gütern im Allgemeinen;
- Produktion von Pharmazeutika.

Die Analyse ergab, dass für beide Bereiche ein ungünstiges Kosten-/Nutzenverhältnis resultieren würde, da es notwendig wäre, Parallelstrukturen zu bestehenden, privatwirtschaftlichen Lösungen aufzubauen, ohne diese in der normalen Lage nutzen zu können. Private Dienstleister stellen bereits heute die Distribution von Arzneimitteln in Normal- und Notlagen durch ein *Continuity Management* in Zusammenarbeit mit dem BWL sicher. Weiter würde ein Aufbau von Distributionsstrukturen von Arzneimitteln an das zivile Gesundheitswesen durch die Armeepothek zu einem hohen Investitionsbedarf, Unterauslastung und fortlaufenden Abschreibungen beim Erreichen von Verfalldaten führen.

Eine Ausweitung der Pharma-Produktion in der Armeepothek könnte zu Marktverzerrungen und Fehlanreizen bis zum Rückzug etablierter Firmen aus dem Markt führen. Zudem ist fraglich, ob die Armeepothek genügend Fachkräfte für einen eventuellen Ausbau der pharmazeutischen Tätigkeit akquirieren könnte.

Die durchgeführten Analysen ergaben, dass das Vorhalten von Leistungen zu Gunsten der Bevölkerung innerhalb der Armeepothek zu einer wenig effizienten und kaum effektiven Leistungserbringung im Vergleich mit dem Ansatz der Gewährleistung der Leistungen durch Sicherstellungsverträge mit etablierten, privaten Anbietern führt. Diesbezüglich steht die Nutzung des nationalen Potenzials im Vordergrund.

Eine über die Vision hinausgehende Rolle der Armeepothek mit zusätzlichen Aufgaben¹² steht nicht im Fokus. Die Vision schliesst dies aber nicht kategorisch aus, jedoch unter der Voraussetzung der Allokation der jeweils erforderlichen personellen wie finanziellen Ressourcen. Dies gilt auch für die im Prüfauftrag "Umsetzung des Berichts Versorgungsempässe mit Humanarzneimittel" diskutierten Möglichkeiten sowie den im Schlussbericht vorgeschlagenen Kompromiss zur Herstellung von gewissen (Eigen)Produkten der Armeepothek in schweren Mangellagen zu Gunsten der Bevölkerung.

Eine mögliche Fokausweitung für subsidiäre Aufgaben im Rahmen der Pandemieversorgung welche im Rahmen des Auftrags der Bundeskanzlei (BK-Auftrag 3.4; siehe Ziffer 5) geprüft werden, gehen weit über die Vision Armeepothek hinaus.

7 Fazit

Die Vision der Armeepothek beinhaltet, welche Aufgabenfelder sie in Zukunft erfüllen wird. Diese unterscheiden sich nur minimal von den heutigen Aufgaben: Bedürfnisgerechte Versorgung der Armee mit Sanitätsmaterial, Produktion von Arzneimitteln zur Versorgung der Armee, Unterstützung beim Betrieb der sanitätsdienstlichen Infrastrukturen, departementsübergreifende Kompetenzweitergabe, subsidiäre Unterstützung im Rahmen KSD und kontinuierliche Weiterentwicklung der eigenen Prozesse. Das Hauptaugenmerk liegt auf

¹² Zum Beispiel aufgrund von neuen Erkenntnissen aus künftigen Krisen, zur Verbesserung der Versorgungssicherheit (z.B. bei Arzneimittelversorgungsempässe) oder aufgrund sich ändernder nationaler bzw. internationaler Rahmenbedingungen.

den Bedürfnissen und Aufträgen der Armee, dies auch im Sinne der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit.

Die Armeepotheke stellt ferner zu ihren aktuellen Aufgaben weitere zusätzliche Leistungen für die Bundesverwaltung zur Verfügung und bringt ihre Kompetenzen auf Anfrage entlang ihrer Möglichkeiten in die Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen zur Bewältigung von ausserordentlichen Situationen ein. Dadurch stärkt die Armeepotheke zusätzlich ihre Rolle als Kompetenzzentrum für Heilmittel innerhalb der Bundesverwaltung.

Der mit der Variante "Fokus+" angestrebte Leistungsumfang kann mit den zugesprochenen Ressourcen gewährleistet werden. Die für die aktuelle Aufgabenerfüllung der Armeepotheke notwendige Organisationsstruktur sowie Prozesse wurden entlang der Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie (inkl. Rollenverständnis der involvierten Stellen) optimiert. Relevante Stakeholder sind bekannt und die Zusammenarbeit mit diesen ist etabliert. Weiter sollen die rechtlichen Grundlagen nach der Ergänzung des MG per 1. Januar 2023 um den Art. 34a (Militärisches Gesundheitswesen) auch auf Verordnungsstufe etabliert werden.

Eine Ausweitung der Aufgaben der Armeepotheke steht aktuell nicht im Fokus und würde zum einen je nach Aufgabengebiet zu einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis führen. Zum anderen würde eine über die Vision hinausgehende Rolle der Armeepotheke eine dafür notwendige personelle und finanzielle Ressourcenzuweisung erfordern.