



An den Grossen Rat

23.5210.02

GD/P235210

Basel, 28. Mai 2025

Regierungsratsbeschluss vom 27. Mai 2025

Anzug Oliver Bolliger und Konsorten betreffend «eine zukünftige Sicherung der Medikamentenversorgung in der Region»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 07. Juni 2023 den nachstehenden Anzug Oliver Bolliger und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Zu Beginn des Jahres 2023 war das Gesundheitswesen in der Schweiz von einem grossen Mangel an notwendigen Medikamenten betroffen. Es fehlten in der Schweiz phasenweise fast tausend Arzneimittel. Darunter etliche Basis-Medikamente, wie beispielsweise der Ibuprofen-Kindersirup oder etliche Standard-Psychopharmaka sowie Medikamente zur Behandlung von Suchterkrankungen.

Weltweit herrscht eine Arzneimittelkrise und die globale Abhängigkeit von der Wirkstoff-Produktion ist höchst fragil. Auch in der Schweiz ist die Versorgung mit lebensnotwendigen Medikamenten nicht mehr sichergestellt und die Bundesbehörden haben die Lage anfangs Februar 2023 als problematisch eingestuft.

Seit Jahren wird auch die Antibiotika-Krise wiederkehrend thematisiert und mit unterschiedlichen Strategien versucht die Resistenzen zurückzubinden. Gleichzeitig haben sich die grossen Pharmakonzerne aus dem Antibiotikageschäft zurückgezogen. In Europa existiert gerade nur noch das Werk von Sandoz in Kundl-Österreich zur Produktion von Penicillin.

Neben der prekären Medikamentenversorgung und der Antibiotika-Krise sind auch die exorbitant hohen Preise bei den neuen Medikamenten ein grosses weltweites wirtschaftliches Problem. Die Preise für neue spezialisierte Medikamente sind ins Unermessliche gestiegen und begünstigen das Risiko einer weltweiten Mehrklassen-Medizin.

Novartis plant im zweiten Halbjahr 2023 die Generika-Sparte Sandoz auszugliedern oder an eine Käuferschaft zu übergeben, da sich der Konzern zukünftig auf das Geschäft mit besonders teuren Medikamenten konzentrieren und dabei laut eigenen Angaben eine Gewinnmarge von 40% erreichen will. Sandoz mit einer durchschnittlichen Marge von 10% wird dabei als Hindernis gesehen. Es bestehen Ideen einer Überführung der Generika-Sparte Sandoz in eine gemeinnützige Trägerschaft.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat deshalb nachfolgende Punkte zu prüfen und zu berichten:

- Wie und mit welchen Massnahmen der Kanton Basel-Stadt zur Sicherung der regionalen Arzneimittel-Grundversorgung beitragen kann
- Ob die Apotheken im Kanton unterstützt werden können, um einen Beitrag zur Verhinderung einer Arzneimittel-Verknappung zu leisten und in welchem Rahmen diese Leistungen finanziell vergütet werden können
- Welche Rolle und Aufgaben die Kantonsapothek Basel-Stadt übernehmen kann, um die hierzu notwendigen Massnahmen zu unterstützen

- Welchen Beitrag der Kanton Basel-Stadt als Pharmastandort zur Förderung von Massnahmen zur Verhinderung der internationalen Antibiotika-Krise in Zukunft leisten wird
- Ob die Regierung des Kantons Basel-Stadt, sich bei einer allfälligen gemeinnützigen Trägerschaft für die Generika-Medikamentenproduktion und Herstellung neuer Antibiotika beteiligen wird

Oliver Bolliger, Nicola Goepfert, Melanie Eberhard, Lydia Isler-Christ, Pasqualine Gallacchi, Fleur Weibel, Melanie Nussbaumer, Jessica Brandenburger, Raoul I. Furlano, Christian C. Moesch, Daniela Stumpf, David Wüest-Rudin»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Versorgungsengpässe von Arzneimitteln sind eine globale Problematik, welche sich in den vergangenen Jahren zugespitzt hat. In den Jahren 2019 bis 2022 wurden in 416 Fällen Medikamente aus den Pflichtlagern des Bundes benötigt. Dabei war vor allem die Antibiotikaversorgung stark betroffen¹. Die Ursache der Engpässe ist globalen Ursprungs und hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte entwickelt.

Medikamente bestehen aus pharmazeutischen Wirkstoffen und neutralen Hilfsstoffen, welche für die Bereitstellung der Wirkstoffe im Körper und die Stabilität notwendig sind. Die Wirkstoffe können synthetisch oder in gentechnisch veränderten Bakterien hergestellt oder aus Pflanzen, Tieren und menschlichen Gewebeteilen isoliert oder extrahiert werden. Diese Produktion wurde aufgrund des ökonomischen Drucks sowie der tieferen Regulierungsvorgaben globalisiert und teilweise in Niedriglohnländer verschoben. Dabei wurden wichtige Wertschöpfungsketten nach Asien verlagert. Die Produktion von Wirkstoffen für essenzielle Medikamente, wie namentlich Antibiotika und Schmerzmittel, findet heute zu einem grossen Teil in China und Indien statt. Zusätzlich bestehen global starke Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Firmen, da die Lagerung der Produkte aufgrund hoher Kosten optimiert wird.

Gerade in der Corona-Pandemie wurde dies deutlich. Durch Chinas Null-Covid-Politik wurden Produktionsstätten geschlossen. Dadurch wurden keine Wirkstoffe mehr ins Ausland exportiert. Als Folge musste Indien ebenfalls die Exporte für 26 Arzneimittel, darunter Schmerzmittel wie Paracetamol und Antibiotika wie Erythromycin, Clindamycin, Metronidazol und das Virostatikum Aciclovir, einstellen. Es sind internationale Lösungen nötig, um den Engpässen der Medikamentenversorgung entgegenzuwirken. Dabei ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Länder notwendig, da Massnahmen in der Schweiz nur einen kleinen Einfluss haben².

2. Zu den einzelnen Fragen

- *Wie und mit welchen Massnahmen der Kanton Basel-Stadt zur Sicherung der regionalen Arzneimittel-Grundversorgung beitragen kann.*

Die Herstellung von Arzneimitteln und deren chemischen Wirkstoffen fusst auf internationalen Abhängigkeiten, weshalb der Kanton Basel-Stadt nur in sehr beschränktem Mass darauf Einfluss nehmen kann. Gemäss Art. 3 ff. des Landesversorgungsgesetzes³ ist grundsätzlich die Wirtschaft für die wirtschaftliche Landesversorgung verantwortlich. Sollte die Wirtschaft die Landesversorgung in einer schweren Mangellage nicht sicherstellen, so treffen der Bund und, wenn nötig, die Kantone die erforderlichen Massnahmen. Im beschränkten Bereich, in dem der Kanton Einfluss nehmen

¹ Siehe Seite 10 in [Bericht zur Vorratshaltung BAG 2023](#).

² Siehe: [Sicherheit in der Arzneimittelversorgung BAG 09 2024](#).

³ Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG, SR 531).

könnte, ist insbesondere eine allfällige Subventionierung der Wirkstoffherstellung vorstellbar. Hierfür müssten die entsprechenden Betriebe unterstützt werden, damit sie einen Produktionsstandort im Kanton aufbauen würden. Auf diese Weise wäre eine lokale Herstellung von Wirkstoffen für Arzneimittel möglich. Eine solche Massnahme wäre allerdings nicht zielführend, da der Aufbau einer solchen Produktionskette mit sehr hohen Kosten verbunden wäre, wodurch auch die Kosten für die Arzneimittel sehr hoch wären. Dies würde zu einer starken finanziellen Belastung der Bevölkerung führen. Daneben würde der Aufbau solcher Produktionsketten Jahre bis Jahrzehnte dauern.

Für die Versorgungssituation ist zudem die Lagerhaltung bedeutsam. Auch hier ist der kantonale Handlungsspielraum begrenzt. Das Universitätsspital Basel (USB) verfügt über ein Arzneimittellager für rund drei bis sechs Monate. Die darin enthaltenen Arzneimittel sind jedoch primär auf den spezifischen Spitalbedarf ausgerichtet – darunter viele Infusionslösungen – und reichen mengenmässig nicht aus, um im Krisenfall zusätzlich die Bevölkerung zu versorgen. Ein grösseres Lager am USB scheitert derzeit an zwei Faktoren: dem fehlenden Platz und den begrenzten finanziellen Ressourcen.

Zudem ist eine dezentrale Lagerhaltung auf Kantonsebene aus logistischen Gründen nicht sinnvoll, denn im Bedarfsfall besteht das Risiko, dass die benötigten Arzneimittel nicht am richtigen Ort verfügbar sind. Ein zentrales Lager auf Bundesebene ist daher zielführender, um eine koordinierte, bedarfsgerechte und schweizweite Versorgung im Krisenfall sicherzustellen.

- *Ob die Apotheken im Kanton unterstützt werden können, um einen Beitrag zur Verhinderung einer Arzneimittel-Verknappung zu leisten und in welchem Rahmen diese Leistungen finanziell vergütet werden können.*

Grundsätzlich wäre es möglich, Apotheken im Kanton zu subventionieren, damit diese wieder vermehrt selbst Arzneimittel herstellen können. Das wäre jedoch mit diversen Problemen verbunden, zumal die meisten Apotheken weder die richtige Ausrüstung noch das notwendige Personal dafür haben. Weiter würde die Herstellung in Apotheken zusätzliche Räumlichkeiten benötigen. Somit würden nur einzelne Apotheken und zudem unter erheblicher Kostenfolge in der Lage sein, die Produktion von Arzneimitteln aufzunehmen. Es wäre schliesslich nur mit einem geringen Beitrag für die Versorgungssicherheit zu rechnen. Die Produktion von Arzneimitteln in Apotheken ist dadurch nur punktuell und in kleinem Umfang sinnvoll und machbar.

Weiter wäre es auch denkbar, Anreize zu schaffen, damit die Apotheken wieder mehr Arzneimittel an Lager haben. Dieses Vorgehen wäre aber vermutlich ebenfalls wenig zielführend. Der Aufbau vieler kleiner Lager wäre sehr teuer und weitaus weniger flexibel in der Verteilung der notwendigen Arzneimittel bei einer akuten Mangellage. Die Verteilung kann besser organisiert und kontrolliert werden, wenn sie von einem zentralen Lager ausgeht. Dafür gibt es bereits Pflichtlager bei den Herstellern für die lebenswichtigen Humanarzneimitteln sowie das Pflichtlager des Bundes.

- *Welche Rolle und Aufgaben die Kantonsapothek Basel-Stadt übernehmen kann, um die hierzu notwendigen Massnahmen zu unterstützen*

Im Kanton Basel-Stadt gibt es keine Kantonsapothek. Der Pharmazeutische Dienst der Medizinischen Dienste des Gesundheitsdepartements vollzieht als Aufsichtsbehörde die eidgenössischen und kantonalen Gesetze im Heilmittelbereich, namentlich das Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG, SR 812.21), das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG, 812.121) sowie das kantonale Gesundheitsgesetz (GesG, SG 300.100).

Unter die hoheitlichen Aufgaben fallen die Beaufsichtigung der Heilmittelberufe und die Bewilligungserteilung (Apothekerinnen und Apotheker, Drogistinnen und Drogisten, ein Teil der ärztlichen Tätigkeiten, Institutionen), die Beaufsichtigung der Betriebe, welche Heilmittel abgeben (Apotheken, Drogerien, Spitäler, Pflegeheime und so weiter), die Überwachung des Verkehrs von Arzneimitteln in Zusammenarbeit mit Swissmedic und weiteren Behörden, die Kontrolle der guten Herstellungspraxis für Arzneimittel in kleinen Mengen, die Durchführung von regelmässigen Inspektionen in Apotheken, Drogerien, Spitalapotheken, Arztpraxen bezüglich Aufbereiten von Medizinprodukten sowie von Betrieben, welche Betäubungsmittel lagern.

Der Pharmazeutische Dienst könnte nur in den aufgelisteten Kompetenzen und Zuständigkeit unterstützend tätig sein. Wie diese Unterstützung konkret aussehen würde, müsste im Einzelfall geprüft werden.

- *Welchen Beitrag der Kanton Basel-Stadt als Pharmastandort zur Förderung von Massnahmen zur Verhinderung der internationalen Antibiotika-Krise in Zukunft leisten wird*

Das regionale Ökosystem im Bereich der antimikrobiellen Resistenz (AMR) ist geprägt von einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren. Zu den öffentlichen Akteuren gehören das Departement Biomedizin der Universität Basel, das Biozentrum, das Department for Biomedical Engineering der Universität Basel, das Department of Biosystems Science and Engineering (D-BSSE) der ETH Zürich sowie das Swiss TPH. Wichtige private Akteure sind sowohl Grossunternehmen wie Novartis, Roche und Sandoz, aber auch weitere Unternehmen wie zum Beispiel BioVersys, Polypor, Basilea, Selmod oder Resistell.

Akademische Institutionen und Unternehmen sind stark in nationale und internationale Projekte und Konsortien eingebunden, die sich der Bekämpfung von Infektionskrankheiten und der Antibiotikaresistenz verschrieben haben. Dazu zählt das National Centre of Competence in Research (NCCR) AntiResist, ein schweizerisch-israelisches Konsortium, das vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert wird und aus insgesamt 29 Forschungsgruppen besteht. Das Konsortium widmet sich der starken und weltweiten Zunahme der Antibiotikaresistenzen. Partnerinnen sind u.a. die Universität Basel, das Universitätsspital Basel, das D-BSSE der ETH Zürich sowie Partner wie Roche, Spexis AG und BioVersys. Ein zweites Konsortium SPEARHEAD widmet sich dem Management und der Prävention der antimikrobiellen Resistenzen. Diesem Netzwerk gehören zwölf schweizerische Partner aus der Akademie und der Industrie an. Die Partner suchen multidisziplinäre, forschungsbasierte, digitale Lösungen und verfolgen einen patientenzentrierten Ansatz. Initiantin von SPEARHEAD ist das Innovation Office der Universität Basel. Involviert sind die Universität Basel, das Universitäts-Kinderspital beider Basel sowie private Partner, darunter Novartis und Resistell. Weitere wichtige Anknüpfungspunkte sind auf nationaler Ebene der «Antibiotika Roundtable» sowie in Basel der Investment Fund «AMR Action Fund». Die «AMR Conference» mit internationaler Ausstrahlung findet jährlich in Basel statt. Der Kanton unterstützt diese Konferenz über die kantonale Kongressförderung im Amt für Wirtschaft und Arbeit.

Diese kurze Übersicht zeigt, dass das vom Anzugsteller gewählte Thema im Bereich der antimikrobiellen Resistenz in Basel bereits hervorragend positioniert ist. Öffentliche und private Akteure arbeiten Hand in Hand und investieren beträchtliche Mittel in die Prävention, den Umgang mit der Resistenz sowie in die Forschung. Da viele der Beiträge von öffentlichen Partnern stammen, investiert die öffentliche Hand über die öffentlich finanzierten Institutionen bereits namhafte Mittel in dieses Thema.

- *Ob die Regierung des Kantons Basel-Stadt, sich bei einer allfälligen gemeinnützigen Trägerschaft für die Generika-Medikamentenproduktion und Herstellung neuer Antibiotika beteiligen wird*

Der Regierungsrat erachtet es nicht als zielführend, sich an einer gemeinnützigen Trägerschaft für die Generika-Medikamentenproduktion und Herstellung neuer Antibiotika zu beteiligen. Eine gemeinnützige Trägerschaft ist dem gleichen internationalen Wettbewerb, dem Kostendruck und der Konkurrenz um Fachkräfte ausgesetzt wie eine private Firma. Eine massgebliche Beteiligung eines Kantons an einem global tätigen Unternehmen würde die finanziellen Mittel des Kantons bei Weitem übersteigen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den «Anzug Oliver Bolliger und Konsorten betreffend eine zukünftige Sicherung der Medikamentenversorgung in der Region» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin