

Sitzung vom 12. August 1998

1812. Anfrage (Medikamentenabgabe durch Ärztinnen und Ärzte in den Städten Zürich und Winterthur)

Kantonsrat Dr. Caspar-Vital Gattiker, Zürich, hat am 8. Juni 1998 folgende Anfrage eingereicht:

Durch einen anfangs Mai bekannt gewordenen Verwaltungsgerichtsentscheid ist §17 Gesundheitsgesetz teilweise ausser Kraft gesetzt worden. Danach muss nun bis auf weiteres, d.h. bis zum Vorliegen einer neuen gesetzlichen Regelung im Kanton, die Gesundheitsdirektion Bewilligungen zur Führung ärztlicher Privatapotheken nicht nur auf dem Lande, sondern auch in den Städten Zürich und Winterthur erteilen.

Die damit entstandene Situation steht in klarem Widerspruch zum Krankenversicherungsgesetz (KVG), welches in Artikel 37 Abs. 3 die Kantone verpflichtet, bei der Erteilung von Bewilligungen zur Führung ärztlicher Privatapotheken «insbesondere die Zugangsmöglichkeiten der Patientinnen und Patienten zu einer Apotheke zu berücksichtigen». Das Verwaltungsgericht spricht zwar diesen Bewilligungen jeglichen Bestandesschutz ab bezüglich einer späteren Einschränkung der Selbstdispensation, dennoch ist zu befürchten, dass die neue Praxis – auch nur in einer Übergangszeit – gravierende wirtschaftliche Veränderungen zur Folge haben könnte.

1. Das Verwaltungsgericht begründet seinen Entscheid mit der Verletzung des Gleichheitsgebots gemäss Art. 4 BV. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Entscheid des Verwaltungsgerichts? Wie beurteilt er die Situation im Lichte der unterschiedlichen Ausbildung von Arzt und Apotheker vor allem auch im Hinblick auf das Patienteninteresse? Teilt er die Meinung, dass die Trennung der wirtschaftlichen Tätigkeit von Arzt und Apotheker die optimale Zusammenarbeit zugunsten des Patienten, der Patientin ermöglicht?
2. Welche Auswirkungen erwartet der Regierungsrat auf die wirtschaftliche Lage der Apotheken in den Städten Zürich und Winterthur, insbesondere wenn man bedenkt, dass sich die Umsätze der Stadtapotheken – vor allem in den Quartieren – zu sechzig bis achtzig Prozent aus ärztlichen Verschreibungen zusammensetzen, welche damit das finanzielle Rückgrat vieler Klein- und Mittelbetriebe bilden?
3. Wie gross ist die Zahl der Bewilligungen, um die bis heute in Zürich und in Winterthur nachgesucht worden ist? Wie verteilen sie sich auf die verschiedenen Ärztekategorien (Hausärzte, verschiedene Spezialärzte)?
4. Welche Anforderungen werden gemäss zürcherischem Recht an die ärztlichen Privatapotheken gestellt? Welche zusätzlichen Anforderungen und Aufgaben haben nach Gesetz, Verordnung, Weisungen usw. die öffentlichen Apotheken zu erfüllen, unbesehen davon, wie umfassend ihr faktisches Tätigkeitsfeld ist?
5. Weil die Ärzte berechtigt sind, rezeptpflichtige Medikamente zulasten der Krankenkassen zu verschreiben, sind sie verantwortlich für die Kosten, die dadurch entstehen, aber auch für den Umsatz, den diese Medikamente bei den Herstellern generieren. Ist dem Regierungsrat bekannt, dass die Ärzte seit dem Wegfall der Marktordnung im Medikamentenmarkt bei den Firmen wieder zu Bedingungen (Bonifikationen um 50%) einkaufen, die Apotheken nie gewährt werden, weil sie nicht für die Generierung dieses Umsatzes verantwortlich sind? Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass hier nicht von Wettbewerb gesprochen werden kann, weil die Apotheken nicht berechtigt sind, rezeptpflichtige Medikamente zulasten der Krankenkassen abzugeben?
6. Ist der Regierungsrat bereit, eine neue gesetzliche Lösung vorzuschlagen, die den Absichten und Anforderungen des KVG entspricht und welche den Überlegungen des Verwaltungsgerichts bezüglich einer möglichen Einschränkung der Gleichbehandlung der Ärzte auf dem Land und in der Stadt Rechnung trägt?
7. Welche Massnahmen gedenkt er zu treffen, damit im Kanton Zürich eine solche Regelung der Selbstdispensation möglichst rasch gefunden werden kann, d.h. allenfalls auch unabhängig von der derzeit laufenden Revision des Gesundheitsgesetzes, bevor die städtische Apothekenversorgung in Zürich und Winterthur massiv in Mitleidenschaft

gezogen wird (was zweifellos unerwünschte gesundheitspolitische und volkswirtschaftliche Folgen hätte)?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Caspar-Vital Gattiker wird wie folgt beantwortet:

Gemäss §17 Gesundheitsgesetz vom 4. November 1962 (GesG) sind die Ärztinnen und Ärzte ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur berechtigt, mit Bewilligung der Gesundheitsdirektion eine Privatapotheke zu führen. Daraus folgt, dass den Ärztinnen und Ärzten in Zürich und Winterthur von Gesetzes wegen die Medikamentenabgabe verboten ist (Selbstdispensationsverbot). Erlaubt ist den Ärztinnen und Ärzten in Zürich und Winterthur lediglich die Verwendung bzw. Lagerhaltung von Medikamenten zur direkten Anwendung in der Praxis. Mit Verfügung vom 25. Oktober 1996 wies die Gesundheitsdirektion in Befolgung der gesetzlichen Regelung das Gesuch einer HMO-Praxis in Zürich um Erteilung einer Selbstdispensationsbewilligung ab. Den gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 15. Oktober 1997 mit folgender Begründung ab:

- das Verbot der Selbstdispensation in den Städten Zürich und Winterthur ist eine mit Art. 31 BV vereinbare sozialpolitische Massnahme;
- für die Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer breiten regionalen Streuung der Apotheken;
- in den Städten Zürich und Winterthur besteht ein flächendeckendes Netz von Apotheken, welches die Versorgung der Bevölkerung rund um die Uhr umfassend sicherstellt; das Verbot der Selbstdispensation in diesen Städten dient der Erhaltung des Versorgungsnetzes und hält damit vor der verfassungsmässig garantierten Handels- und Gewerbefreiheit stand;
- die Erteilung einer Selbstdispensationsbewilligung für eine Praxis in der Stadt Zürich würde den Erhalt des Apothekennetzes gefährden;
- die unterschiedliche Behandlung der Städte Zürich und Winterthur gegenüber den übrigen Gemeinden (Landgemeinden) ist sachlich gerechtfertigt; im Gegensatz zu den Städten Zürich und Winterthur besteht in den Landgemeinden kein flächendeckendes Versorgungsnetz, und in vielen Landgemeinden gibt es bis heute keine oder höchstens eine Apotheke.

Der Beschluss des Regierungsrates vom 15. Oktober 1997 wurde mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 26. Februar 1998 gut und entschied, dass eine Einschränkung der Selbstdispensation zwar grundsätzlich verfassungsmässig sei und damit im öffentlichen Interesse liege, indessen das Selbstdispensationsverbot gemäss §17 GesG nicht mehr gelte, weil die Regelung angesichts der inzwischen auch in der Agglomeration bzw. den Landgemeinden teilweise entstandenen Dichte von Apotheken vor dem Rechtsgleichheitsgebot nicht mehr bestehen könne. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts hatte zur Folge, dass viele praxisberechtigte Ärztinnen und Ärzte der Städte Zürich und Winterthur bei der Gesundheitsdirektion ein Gesuch um Bewilligung einer Privatapotheke stellten. Insgesamt 87 Bewilligungen wurden bereits erteilt, rund 280 Gesuche sind noch hängig. Die Gesuche wurden chronologisch nach ihrem Eingangsdatum bearbeitet. Die Bewilligungen sind sämtlich mit dem Hinweis auf fehlenden Bestandesschutz für den Fall eines anderslautenden Bundesgerichtsurteils bzw. einer Einschränkung der Selbstdispensation im geplanten neuen Gesundheitsgesetz versehen. In der Gesetzesvorlage werden sowohl die bundesrechtlichen Vorgaben wie die Rechtsprechung der Gerichte zur Selbstdispensation zu berücksichtigen sein.

Nachdem die Bewilligungserteilung in Befolgung des Entscheids des Verwaltungsgerichts angelaufen war, wurde der Entscheid vom Apothekerverein mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 8. Juni 1998 beim Bundesgericht angefochten. Das Verfahren ist noch hängig. Um sich in die Bewilligungserteilung einzuschalten, machte sodann ein Apotheker bei der Gesundheitsdirektion geltend, er sei als Betroffener in sämtliche Verfahren mit Selbstdispensationsbewilligungen für Ärztinnen und Ärzte in Zürich und Winterthur beizuladen. Die Gesundheitsdirektion legte mit Verfügung vom 2. Juli 1998 fest, dass dem Gesuchsteller zwar von erteilten Selbstdispensationsbewilligungen Kopien zugestellt werden, eine Beiladung in alle Verfahren aber aus prozessökonomischen Gründen unterbleiben müsse. Diese Verfügung wurde vom Gesuchsteller wiederum beim

Verwaltungsgericht angefochten, welches mit vorsorglicher Verfügung vom 23. Juli 1998 die Gesundheitsdirektion angewiesen hat, bis auf weiteres keine weiteren Selbstdispensationsbewilligungen an Ärztinnen und Ärzte in Zürich und Winterthur zu erteilen. Vorderhand gilt es dementsprechend für die Gesundheitsdirektion, abzuwarten, wie das Verwaltungsgericht und das Bundesgericht in den hängigen Prozessen in der Sache selbst entscheiden werden. Sofern das Bundesgericht den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufheben sollte (bzw. das Verwaltungsgericht allenfalls auf seinen Entscheid zurückkommt), werden die bisher erteilten 87 Selbstdispensationsbewilligungen gelöscht werden können. Bis dahin können sie von der Verwaltung nicht widerrufen werden. Ausser Frage steht, dass die in Befolgung des Verwaltungsgerichtsentscheids bereits erteilten Selbstdispensationsbewilligungen an 87 Ärztinnen und Ärzte in Zürich und Winterthur den Umsatz der Apotheker anteilmässig schwächen werden. Die Anforderungen an Privatapotheken der Ärztinnen und Ärzte bzw. an öffentliche Apotheken sind in der Heilmittelverordnung vom 28. Dezember 1978 festgelegt. Ob die Ärztinnen und Ärzte von den Heilmittellieferanten andere Rabatte als die Apothekerinnen und Apotheker erhalten, entzieht sich der Kenntnis des Regierungsrates.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi