



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Marc-Antoine Gamba

2014-CE-27

**Wie können die grossen Apothekenketten dazu gebracht werden, dass sie die Gesetze und ethischen Grundsätze unseres Kantons und unseres Landes einhalten?**

### I. Anfrage

Angesichts der strategischen Entwicklung gewisser Apothekenketten, die oft international tätigen ausländischen Unternehmen angehören, (z.B. angesichts des jüngsten Entscheids einer Kette, keine Pharma-Assistentinnen und -Assistenten in der Schweiz mehr auszubilden) wird in unserem Kanton der Ruf laut, Apothekenketten zu boykottieren, die nur ihre direkten Interessen verfolgen.

Als Fachperson im Gesundheitsbereich und Mitglied der CVP, die Probleme stets lösungsorientiert angeht für und unsere schöne Jugend unterstützt, muss ich darauf reagieren.

Meine Fragen an den Staatsrat lauten wie folgt:

1. Apothekerinnen und Apotheker haben nach Bundesrecht einen universitären medizinischen Beruf. Um ihre Arbeit als Fachperson im Gesundheitsbereich erfüllen zu können, müssen sie unbedingt von Pharma-Assistentinnen und Pharma-Assistenten unterstützt werden, die im Rahmen einer Lehre ausgebildet wurden, die mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abschliesst. Erfüllen die Apothekenketten noch die gesetzlichen Anforderungen und/oder Pflichten auf Kantons- und Bundesebene für die Ausübung des Apothekerberufs?
2. In der Schweiz haben die Unternehmen eine ethische Verpflichtung, sich an der Berufsbildung zu beteiligen. Hat der Staatsrat gegenüber den Verantwortlichen des ursprünglich Freiburger Unternehmens Stellung genommen oder wird er dies tun?
3. Es ist nicht korrekt, dass die Bildungsanstrengungen nur von einem Teil der Apotheken erbracht werden, die aufgrund ihrer Berufsethik einen Beitrag an die Ausbildung leisten, während die anderen nur vom fertig ausgebildeten Personal profitieren, das sie benötigen. Wenn eine Apotheke oder eine Apothekenkette hauptsächlich aus finanziellen Gründen keinen Beitrag an die Ausbildung künftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten möchte, wäre es dann nicht angezeigt, die Betriebsbewilligung der Apotheken mit der Pflicht zur Ausbildung oder zur Zahlung einer Gebühr als Beitrag an die Grundbildung zu verknüpfen?
4. Das französische System, das jeder Apotheke sowie jeder Apothekerin und jedem Apotheker einen geografischen Sektor zuweist, scheint mir eine gute Lösung zu sein. Ist es möglich, in den Apothekenketten die Freiheit des verantwortlichen Apothekers im öffentlichen Interesse zu schützen und/oder zu garantieren, damit er seinen Beruf mit Herz und Verstand ausüben kann, ohne vom Investor, Besitzer oder von Ökonomen beeinflusst zu werden, die sich weniger für das Gesundheitswesen als für die Gewinnmaximierung interessieren?

5. Kann der Kanton im Rahmen seines Handlungsspielraums in den Bedingungen für die Erteilung der Betriebsbewilligung an Apotheken Anforderungen in Bezug auf den Service public und die sozialen Aspekte einfügen, die von den Apothekerinnen und Apothekern erfüllt werden müssen? Oder kann durch öffentlich-private Partnerschaften der vom kommerziellen Druck bedrohte Service public unterstützt werden?
6. Sollten wir beim Bund einschreiten, damit er eine Gesetzesgrundlage aufstellt, die dem Apothekerberuf eine höhere Stellung und Aufgabe in Bezug auf den Service public und das öffentliche Interesse verleiht? Schliesslich haben Apotheken heute nur die Stellung eines spezialisierten Detailhandels der allein den Regeln der *Handelsfreiheit* unterstellt ist.

Ich danke dem Staatsrat, dass er Licht in diese traurige und bedauerliche Entwicklung bringt.

17. Januar 2014

## II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass die Medien am 8. November 2013 vom Entscheid einer grossen, unter anderem im Kanton Freiburg tätigen Apothekenkette berichtet haben, keine Pharma-Assistentinnen und -Assistenten mehr auszubilden. Dieser Entscheid betraf etwa 160 Lehrstellen in der Schweiz, davon 45 in unserem Kanton (von insgesamt 150 Lehrstellen).

Auf diese Ankündigung hin hat der Volkswirtschaftsdirektor, unterstützt vom Amt für Berufsbildung (BBA), umgehend mit der Direktion dieser Apothekenkette Kontakt aufgenommen und am 25. November 2013 konnte ein Treffen organisiert werden. Gleichzeitig nahm das BBA mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) sowie mit dem Sekretariat der *Conférence latine de l'enseignement post-obligatoire (CLPO)* Kontakt auf, um ein Bild von der Lage in den übrigen Schweizer Kantonen zu erhalten und die Gespräche mit der Direktion der Apothekenkette zu koordinieren. Der Kanton Wallis, der ebenfalls betroffen ist (19 Lernende von insgesamt 151), wurde zur Sitzung vom 25. November eingeladen. Er wurde vom Vorsteher des Departements für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung vertreten.

Bei diesem Treffen haben die Kantone Freiburg und Wallis zahlreiche Argumente vorgebracht, um die Apothekenkette dazu zu bewegen, ihren Entscheid zu revidieren. Insbesondere wurde dabei Folgendes in Erinnerung gerufen:

- > Die Unternehmen haben die Pflicht, den Jugendlichen Lehrstellen anzubieten (sozialer Aspekt).
- > Verschiedene Studien beweisen, dass die Ausbildung von Lernenden und insbesondere die dreijährigen Lehren für die Unternehmen rentabel sind. In einer Studie aus dem Jahr 2012 erklärte Professor Stefan C. Wolter, Direktor der Schweizerischen Koordinierungsstelle für Bildungsforschung (SKBF), dass diese allgemeinen Bedingungen die ganze Wirtschaft positiv beeinflussen, da sie die Unternehmen veranlassen, ausreichend Lehrstellen von guter Qualität anzubieten. Gleichzeitig sorgt dieses System dafür, dass alle Jugendlichen nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz eine angemessene Ausbildung besuchen können. Dies ist ein entscheidender Punkt für ihren individuellen Bildungsweg (wirtschaftlicher Aspekt).

- > Die Lehre dient auch dazu, den Nachwuchs auszubilden und so zu gewährleisten, dass das Arbeitsplatzangebot mit der Nachfrage in den verschiedenen Berufsfeldern übereinstimmt (Aspekt in Bezug auf einen ausgeglichenen Arbeitsmarkt).
- > Das Image eines Unternehmens, das keine Lernenden mehr ausbildet, verschlechtert sich deutlich in den Augen der Öffentlichkeit und der Kundschaft, da das Unternehmen seine sozialen Pflichten nicht mehr wahrnimmt. Das Unternehmen muss damit rechnen, dass die Verbraucher es boykottieren (Imageaspekt).
- > Es ist auch die Pflicht der Unternehmen insbesondere im Gesundheitsbereich eine qualitativ gute Ausbildung zu gewährleisten. Die Sicherheit der Patienten hängt davon ab (Sicherheitsaspekt).

Die am Treffen vom 25. November angeführten Argumente wurden in einem Schreiben der Freiburger und Walliser Staatsräte vom 9. Dezember 2013 bestätigt.

Davor hatte auch die Direktorin für Gesundheit und Soziales am 21. November 2013 einen Brief an die Direktion der Apothekenkette geschickt. Darin rief sie namentlich in Erinnerung, dass die Beteiligung der Arbeitgeber an der Ausbildung aus sozialen, wirtschaftlichen und gesundheitlichen Gründen wichtig ist. Am 11. Dezember 2013 fand ein Treffen zwischen dem Generaldirektor der Apothekenkette und der Direktorin für Gesundheit und Soziales statt, an dem die Argumente des Kantons Freiburg wiederholt werden konnten.

Gleich nach der Ankündigung der Apothekenkette, dass sie keine Lernenden mehr ausbilden werde, entwickelte sich in der Bevölkerung eine Boykottbewegung. Erst begrenzte sie sich auf die sozialen Netzwerke, dann gewann sie an Bedeutung, als die junge Gruppierung einer Freiburger Partei Anfang 2014 den Boykott zu einem ihrer «guten Vorsätze» für das neue Jahr gewählt hat.

Mit Schreiben vom 15. Januar 2014 nahm die Direktion der Apothekenkette Bezug auf die Sitzung vom 25. November und das Schreiben der Freiburger und Walliser Staatsräte vom 9. Dezember 2013 und kündigte an, dass sie ihren Entscheid revidiert habe. Sie bestätigte, dass sie trotz des schwierigen wirtschaftlichen Kontexts (rückgängige Margen) und des Drucks auf die Gesundheitskosten die Ausbildung aller ihrer Lernenden fortsetzen werde, und verpflichtete sich, auch in Zukunft Lernende auszubilden. Diese Information haben die Medien am 17. Januar 2014 veröffentlicht.

Die Volkswirtschaftsdirektion wird die Umsetzung dieser Absichtserklärung kontrollieren und bei Bedarf erneut bei der Direktion der betroffenen Apothekenkette einschreiten.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Gamba wie folgt:

1. *Apothekerinnen und Apotheker haben nach Bundesrecht einen universitären medizinischen Beruf. Um ihre Arbeit als Fachperson im Gesundheitsbereich erfüllen zu können, müssen sie unbedingt von Pharma-Assistentinnen und Pharma-Assistenten unterstützt werden, die im Rahmen einer Lehre ausgebildet wurden, die mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abschliesst. Erfüllen die Apothekenketten noch die gesetzlichen Anforderungen und/oder Pflichten auf Kantons- und Bundesebene für die Ausübung des Apothekerberufs?*

Als Erstes ist zu erwähnen, dass gemäss Artikel 30 des Bundesgesetzes über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21) für die Abgabe von Arzneimitteln in Apotheken, Drogerien und anderen Detailhandelsgeschäften eine kantonale Bewilligung benötigt wird. Die Kantone sind dafür zuständig, die Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung

der Bewilligung zu regeln und periodische Kontrollen durchzuführen (Art. 30 Abs. 2). Nur Apothekerinnen und Apotheker sowie Medizinalpersonen dürfen verschreibungspflichtige Arzneimittel abgeben. Auch entsprechend ausgebildete Fachpersonen können diese Arzneimittel unter der Kontrolle der oben erwähnten Personen abgeben (Art. 24 Abs. 1, Bst. c und Art. 25 Abs. 1, Bst. d HMG).

Im Kanton Freiburg ist die Kantonsapothekerin oder der Kantonsapotheker für die Kontrolle und das Inverkehrbringen der Heilmittel sowie für die Überwachung der Apotheken und Drogerien verantwortlich (Art. 11 Gesundheitsgesetz; GesG; SGF 821.0.1). Arzneimittel dürfen mit wenigen Ausnahmen nur in Apotheken abgegeben werden (Art. 112 GesG), die über eine Betriebsbewilligung verfügen (Art. 110 GesG). Eine der Bedingungen für die Erteilung der Bewilligung lautet, dass die Apotheke über qualifiziertes Personal im Verhältnis zu ihrer Grösse verfügt (Art. 110 Abs. 2, Bst. c GesG; Art. 23 der Verordnung über die Heilmittel; HMG; SGF 821.20.21).

Im Jahr 2012 hat der Kantonsapotheker Kontrollen in Zusammenhang mit der angemessenen Verwendung von Heilmitteln durchgeführt, namentlich in den öffentlichen Apotheken (70), den Pflegeeinrichtungen (47), den privaten Apotheken von Ärztinnen und Ärzten, die zur Arzneimittelabgabe berechtigt sind (12), sowie in den Drogerien (13). Hinzu kommen Kontrollen, die er in den Unternehmen als Inspektor des Heilmittelspektorats der Westschweiz (ISOTRPT) durchgeführt hat (32).

Ausserdem wurden 41 Inspektionen in Apotheken durchgeführt, um zu kontrollieren, ob die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Diese Inspektionen ergaben bei allen Arten von Apotheken ein insgesamt zufriedenstellendes Resultat.

Der Staatsrat stellt also fest, dass die Apothekenketten wie auch die anderen Apotheken im Kanton allgemein die gesetzlichen Bestimmungen des Kantons und des Bundes erfüllen, die für den Apothekerberuf gelten.

2. *In der Schweiz haben die Unternehmen eine ethische Verpflichtung, sich an der Berufsbildung zu beteiligen. Hat der Staatsrat gegenüber den Verantwortlichen des ursprünglich Freiburger Unternehmens Stellung genommen oder wird er dies tun?*

Der Staatsrat verweist Grossrat Gamba auf die in den Vorbemerkungen zu dieser Antwort erwähnten Massnahmen, die die Freiburger Behörden ergriffen haben.

3. *Es ist nicht korrekt, dass die Bildungsanstrengungen nur von einem Teil der Apotheken erbracht werden, die aufgrund ihrer Berufsethik einen Beitrag an die Ausbildung leisten, während die anderen nur vom fertig ausgebildeten Personal profitieren, das sie benötigen. Wenn eine Apotheke oder eine Apothekenkette hauptsächlich aus finanziellen Gründen keinen Beitrag an die Ausbildung künftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten möchte, wäre es dann nicht angezeigt, die Betriebsbewilligung der Apotheken mit der Pflicht zur Ausbildung oder zur Zahlung einer Gebühr als Beitrag an die Grundbildung zu verknüpfen?*

Nach Meinung des Staatsrats ist es nicht angezeigt, die Betriebsbewilligung mit einer Ausbildungspflicht zu verknüpfen: Für die Ausbildung von Lernenden wird Betreuungspersonal benötigt, das nicht nur beruflich sondern auch pädagogisch gebildet ist. In vielen Bereichen braucht es ausserdem geeignete Infrastrukturen. Es ist folglich nicht möglich, Lernende auszubilden, wenn

die erforderlichen Bedingungen nicht vereint sind und die benötigten Ressourcen fehlen. Vor allem in Apotheken, die nur wenige Mitarbeitende beschäftigen und weder die Grösse noch die Struktur haben, um Lernende korrekt auszubilden, könnte eine Ausbildungspflicht der Bildungsqualität abträglich sein. In dem Sinne wäre es auch schwer verständlich, weshalb diese Apotheken eine Gebühr bezahlen müssten. Folglich könnte die Ausbildungspflicht nur für Apotheken eingeführt werden, die über das nötige Personal und die geeigneten Infrastrukturen verfügen. Eine derartige Pflicht müsste in einer Gesetzesbestimmung verankert werden, deren Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung allerdings zweifelhaft scheint.

Der Staatsrat unterstreicht die Bedeutung der Ausbildung von Lernenden, doch aufgrund der oben stehenden Darlegungen zieht er es vor, an die soziale Verantwortung der Unternehmen zu appellieren, die Lernende ausbilden können. Die Betreuung von Lernenden verlangt, dass die für die Ausbildung verantwortliche Person motiviert ist, sich selbst weiterbildet und einen nicht vernachlässigbaren Teil ihrer Zeit für die Betreuung der betroffenen Person aufwendet. Der Staatsrat ist der Meinung, dass diese Voraussetzungen für eine qualitativ gute Ausbildung nicht garantiert werden können, wenn die Unternehmen gesetzlich dazu gezwungen sind.

4. *Das französische System, das jeder Apotheke sowie jeder Apothekerin und jedem Apotheker einen geografischen Sektor zuweist, scheint mir eine gute Lösung zu sein. Ist es möglich, in den Apothekenketten die Freiheit des verantwortlichen Apothekers im öffentlichen Interesse zu schützen und/oder zu garantieren, damit er seinen Beruf mit Herz und Verstand ausüben kann, ohne vom Investor, Besitzer oder von Ökonomen beeinflusst wird, die sich weniger für das Gesundheitswesen als für die Gewinnmaximierung interessieren?*

Die kantonalen Gesundheitsbehörden der Westschweiz haben bereits eine mit Frankreich vergleichbare Lösung ins Auge gefasst. Im Hinblick auf die Umsetzung eines derartigen Systems haben sie Professor Jean-François Aubert von der Universität Neuenburg beauftragt, die Verfassungsmässigkeit von gesetzlichen Massnahmen auf Kantonsebene zu prüfen, die in diese Richtung gehen. Für Professor Aubert würde die kantonale geregelte Zuteilung eines geografischen Sektors für jede Apotheke sowie für jede Apothekerin oder jeden Apotheker gegen den Grundsatz der Handelsfreiheit verstossen, der in der Bundesverfassung verankert ist.

Eine derartige Lösung könnte nur über die Bundesgesetzgebung eingeführt werden, die als einzige die in der Verfassung garantierten Grundrechte präzisieren oder eingrenzen kann.

5. *Kann der Kanton im Rahmen seines Handlungsspielraums in den Bedingungen für die Erteilung der Betriebsbewilligung an Apotheken Anforderungen in Bezug auf den Service public und die sozialen Aspekte einfügen, die von den Apothekerinnen und Apothekern erfüllt werden müssen? Oder kann durch öffentlich-private Partnerschaften der vom kommerziellen Druck bedrohte Service public unterstützt werden?*

Dass Arzneimittel hauptsächlich über Apotheken abgegeben werden, liegt im Interesse der öffentlichen Gesundheit, da die Apotheken zur angemessenen Verwendung der Arzneimittel durch die Patientinnen und Patienten beitragen. Apothekerinnen und Apotheker haben eine Sorgfaltspflicht und müssen sich insbesondere versichern, dass die Patientinnen und Patienten verstanden haben, wie sie die Arzneimittel verwenden müssen, die ihnen abgegeben werden. Dieser Service public und diese soziale Rolle sind umso wichtiger, wenn es sich um Arzneimittel handelt,

die missbräuchlich verwendet werden können, insbesondere die, die eine Abhängigkeit erzeugen können, wie Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe (Art. 19 HMV).

Ein weiterer Punkt von öffentlichem Interesse ist, dass die Apothekerinnen und Apotheker aufgerufen sind, soweit möglich Originalpräparate der Spezialitätenliste durch die billigeren Generika dieser Liste zu ersetzen (Art. 52a Bundesgesetz über die Krankenversicherung; KVG).

Die Gesetzgebung auferlegt den Apothekerinnen und Apothekern die Pflicht zur Mitwirkung am Notfalldienst, damit die Versorgung der Bevölkerung mit den benötigten Arzneimitteln jederzeit gewährleistet ist (Art. 95 GesG).

Zum Schluss verpflichtet das kantonale Recht die Apothekerinnen und Apotheker dazu, sich an der Entsorgung von nicht mehr benötigten, abgelaufenen oder beschädigten Heilmitteln zu beteiligen (Art. 21 HMV).

Da sich die kantonale Gesetzgebung weitgehend auf die Bundesgesetzgebung stützt, sollten allfällige zusätzliche Verpflichtungen im Bereich des Service public oder im sozialen Bereich im Bundesrecht festgelegt werden, wobei der Nutzen und die Verhältnismässigkeit beachtet werden müssen.

6. *Sollten wir beim Bund einschreiten, damit er eine Gesetzesgrundlage aufstellt, die dem Apothekerberuf eine höhere Stellung und Aufgabe in Bezug auf den Service public und das öffentliche Interesse verleiht? Schliesslich haben Apotheken heute nur die Stellung eines spezialisierten Detailhandels der allein den Regeln der Handelsfreiheit unterstellt ist.*

Wie weiter oben erwähnt kann nur eine Änderung der Bundesgesetzgebung die Handelsfreiheit präzisieren oder einschränken, die in der Bundesverfassung als Grundrecht verankert ist. In diesem Zusammenhang stellt der Staatsrat fest, dass sich die Unternehmen – einschliesslich der Apotheken – in den meisten Fällen ihrer sozialen Verantwortung bewusst sind, insbesondere in der Ausübung von Tätigkeiten von öffentlichem Interesse. Der Staatsrat ist deshalb überzeugt, dass diese Verantwortung auch in einem kommerziellen Umfeld mit starkem Wettbewerb wahrgenommen werden kann. Wie der vorliegende Fall zeigt, ist der Staatsrat jedoch bereit, einzuschreiten, um den Unternehmen ihre Rolle und ihre Verantwortung auf dem Gebiet in Erinnerung zu rufen.

Der Staatsrat wird die Freiburger Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier auf die Problemantik hinweisen, auf die in der vorliegenden Anfrage hingewiesen wird.

8. April 2014