

Bundesratsbeschluss

über

den Rekurs des C. Fr. Hausmann, Apotheker in St. Gallen,
betreffend die Verpflichtung der im Kanton Zürich prakti-
zierenden Aerzte, die Arzneistoffe aus einer öffentlichen
Apotheke des Kantons Zürich zu beziehen.

(Vom 15. März 1897.)

Der schweizerische Bundesrat

hat

über den Rekurs des C. Fr. Hausmann, Apotheker in
St. Gallen, betreffend die Verpflichtung der im Kanton Zürich
praktizierenden Ärzte, die Arzneistoffe aus einer öffentlichen Apo-
theke des Kantons Zürich zu beziehen,

auf den Bericht des Justiz- und Polizeidepartements

folgenden ²² Beschuß gefaßt:

A.

In thatsächlicher Beziehung wird festgestellt:

1. Mit Kreisschreiben vom 3. Juli 1895 machte die Sanitäts-
direktion des Kantons Zürich die Ärzte und Tierärzte des Kantons
auf § 14, litt. c, des zürcherischen Medizinalgesetzes vom 7. Oktober
1854 aufmerksam, welcher bestimmt:

„Ärzte, welche die Arzneien selbst verabreichen, sind ver-
pflichtet:

c. die Arzneistoffe, soweit sie nicht zu den einfachen, einhei-
mischen gehören oder von ihnen selbst kunstgerecht bereitet
werden, aus einer öffentlichen Apotheke des Kantons zu be-
ziehen.“

2. Herr C. Fr. Hausmann, zur Hechtapotheke, in St. Gallen, gelangte am 31. Juli 1895 mit dem Gesuch an den Regierungsrat des Kantons Zürich, es möchte das erwähnte Kreisschreiben zurückgezogen und dementsprechend § 14, litt. c, des Medizinalgesetzes vom 7. Oktober 1854 als obsolet bezeichnet werden.

Der Regierungsrat wies aus den unter Ziffer 4 unten angeführten Gründen das Gesuch durch Schlußnahme vom 12. Dezember 1895 ab.

3. Gegen diesen Beschluß, sowie gegen die dadurch als geltend bezeichnete Bestimmung des § 14, litt. c, des Zürcher Medizinalgesetzes, hat Herr C. Fr. Hausmann den staatsrechtlichen Rekurs an den Bundesrat wegen angeblicher Verletzung des Art. 31 der Bundesverfassung ergriffen. Die Rekurschrift enthält folgende Ausführungen: Der Bundesrat hat im Rekurs Lichti vom 29. November 1887 anerkannt, daß die Pharmacie nicht kurzweg als bloßes kaufmännisches Gewerbe oder aber als wissenschaftliche Berufsart behandelt werden kann, sondern daß sie, gemäß ihrem Doppelcharakter, sowohl von Art. 31 als von Art. 33 der Bundesverfassung beherrscht wird.

Art. 31 ist durch den angefochtenen Entscheid unzweifelhaft verletzt worden. Ein öffentliches Interesse, welches die im Medizinalgesetze enthaltene Einschränkung rechtfertigte, liegt nicht vor. Der Regierungsrat führt aus, die Abgabe von Arzneien an die Ärzte müsse deshalb auf die Apotheken des Kantons beschränkt werden, weil in diesen allein den staatlichen Organen die Kontrolle ihrer Einrichtung, ihres Betriebes, der Prüfung der Arzneien etc. möglich sei. Dem gegenüber fällt jedoch ins Gewicht, daß der Sanitätsrat durch die von der zürcherischen Sanitätsbehörde angeordneten regelmäßigen Visitationen der ärztlichen Privatapotheken es in der Hand hat, die ihm notwendig scheinende Kontrolle über die Medikamente auszuüben, stammen sie nun aus einer kantonalen oder außerkantonalen Apotheke; die staatliche Kontrolle der öffentlichen Apotheken pflegt übrigens keine eingehendere zu sein, als die der ärztlichen Privatapotheken. Zudem wird heute die Großzahl der Medikamente in chemischen Fabriken mit Großbetrieb hergestellt und in Originalverpackung den Apotheken geliefert; das Gleiche gilt für eine ganze Anzahl von aus diesen „reinen Medikamenten“ hergestellten Arzneiformen. Der Apotheker selbst ist daher nicht im stande, eine Garantie für die gute Beschaffenheit und genaue Dosierung dieser Präparate zu übernehmen. Seit der Einführung der eidgenössischen Pharmakopöe liegt vollends keine Veranlassung zu einer ungleichen Behandlung der Arzneimittel aus verschiedenen Kantonen mehr vor.

Die angefochtene Gesetzesbestimmung schafft Vorrechte von kantonsangehörigen gegenüber nicht kantonsangehörigen Gewerbetreibenden. Wenn sich das Verbot auch direkt nur an die Ärzte und Tierärzte richtet, so werden dadurch doch indirekt die außerkantonalen Apotheker betroffen. Daran ändert nichts, daß sich dieselben auch im Kanton niederlassen können, um ihre Produkte zu verkaufen; denn darin liegt gerade das Fundament der Handelsfreiheit, daß das Recht, Handel zu treiben, nicht an die Bedingung der Niederlassung im Kantone geknüpft werden darf.

Ebensowenig verträgt es sich mit dem Grundsatz der Handelsfreiheit, für den Verkauf der Handelsgegenstände der Vermittlung eines im Kantone domizilierten Gewerbetreibenden sich bedienen zu müssen.

Die in Frage stehende Maßregel schränkt den Geschäftsbetrieb der nicht im Kanton wohnenden Apotheker wesentlich ein, indem sie ihnen ein großes Absatzgebiet verschließt.

Die Tendenz der zürcherischen Behörden, die Konkurrenz außerkantonaler Apotheken von den einheimischen fernzuhalten, ist kurzweg verfassungswidrig.

Das Vorgehen der Zürcher Behörden steht aber auch mit Art. 33 der Bundesverfassung und mit dem Bundesgesetz betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals, vom 19. Dezember 1877, im Widerspruch. Art. 1 dieses Gesetzes bestimmt: „Zur freien Ausübung ihres Berufes im Gebiete der ganzen Eidgenossenschaft sind befugt:

- a. diejenigen Ärzte, Apotheker und Tierärzte, welche nach Maßgabe dieses Gesetzes ein eidgenössisches Diplom erworben haben.“

Die Freizügigkeit der Apotheker entbindet dieselben gewiß nicht von den kantonalen Vorschriften fiskalischer und polizeilicher Natur, allein diese Vorschriften dürfen die freie Ausübung des Apothekerberufes nicht illusorisch machen, und das thun sie, indem sie dieselbe vom Erfordernis eines Domizils im Kanton abhängig machen.

Der Rekurrent protestiert endlich gegen die im regierungsrätlichen Entscheide enthaltenen Äußerungen, als ob seine Geschäftsführung keine vorschriftgemäße wäre; er beschäftige nichtgeprüfte Arbeiter und Arbeiterinnen nur für rein mechanische Arbeiten und zudem unter Aufsicht von staatlich patentierten Apothekern.

4. Die Zürcher Regierung macht in dem angefochtenen Entscheide und in ihrer Vernehmlassung auf die Rekurschrift vom 31. Dezember 1896 folgende Argumente geltend:

Der Bundesrat hat unterm 6. Februar 1883 (Bundesbl. 1884, II, 757) auf eine Anfrage des Regierungsrates des Kantons Tessin allerdings anerkannt, daß die Pharmacie eine sowohl wissenschaftliche als kaufmännische Berufsart ist, zugleich aber festgestellt, daß der Pharmacie gegenüber, selbst vom Standpunkte des Art. 31 der Bundesverfassung aus, Verfügungen polizeilicher und speciell sanitätspolizeilicher Art durchaus zulässig erscheinen. — Im Kanton Zürich besitzen die Ärzte laut kantonalem Gesetze vom 2. Oktober 1854 das Recht der Selbstdispensation, ein Recht, welches ihnen in andern Kantonen (z. B. Aargau, Waadt, Neuenburg, Genf, Tessin) nicht zusteht. Der Gesetzgeber kann offenbar dieses Recht, welches er den Ärzten ohne Verfassungsverletzung auch ganz entziehen könnte, an gewisse sichernde, im Interesse des öffentlichen Wohls liegende Bedingungen knüpfen. Wenn nun der Kanton Zürich den Verkauf von Arzneistoffen und Giften, die Abgabe von medizinischen Specialitäten und Medikamenten an Ärzte und Tierärzte auf die öffentlichen Apotheken des Kantons Zürich beschränkt, so geschieht dies, um eine staatliche Kontrolle über diese Verkaufsobjekte zu ermöglichen. Eine solche ist aber notwendig, weil eine Reihe von Kantonen nur höchst mangelhafte Medizinalgesetze besitzen. Die Gesetzgebung des Kantons St. Gallen stellt an die öffentlichen Apotheken bei weitem nicht so hohe Anforderungen, wie die zürcherische. Die Untersuchung der öffentlichen Apotheken im Kanton Zürich erfolgt regelmäßig alle 2—3 Jahre; nirgends anders können die Erzeugnisse dieses Gewerbes mit gleicher Leichtigkeit der öffentlichen Kontrolle unterstellt werden. Was die Ärzte nicht selbst bereiten, bezw. bereiten können, das sollen sie aus diesen Kontrollstätten beziehen.

Die angefochtene Vorschrift des zürcherischen Medizinalgesetzes (§ 14, litt. c) bedeutet keine wesentliche Einschränkung der Handelsfreiheit, da es jedem Apotheker freisteht, seine Produkte in einer öffentlichen Apotheke des Kantons feilzubieten.

Im übrigen hat die Einführung der schweizerischen Landespharmakopöe an den zu Recht bestehenden gesetzlichen Grundsätzen nichts geändert.

Die Angabe des Rekurrenten, daß viele Apotheker eine größere Anzahl von Medikamenten und Arzneiformen von Fabrikanten beziehen und in Originalpackung an die Ärzte weitergeben, trifft lange nicht in dem behaupteten Umfange zu; zudem ist der Apotheker allein dafür verantwortlich, daß diese Präparate den Anforderungen der Pharmacopöe helvetica entsprechen; jeder Arzt ist befugt, dergleichen Medikamente in Originalpackung an den

Apotheker zurückzuweisen und zu verlangen, daß letzterer sie nach den Vorschriften der Pharmakopöe prüfe.

Was das Geschäft des Rekurrenten anbetrifft, so sind darin auch Frauenspersonen und nichtgeprüfte Gehülfen beschäftigt, was nach dem Zürcher Medizinalgesetz absolut unzulässig ist. Mögen sie auch, wie Rekurrent behauptet, rein mechanische Arbeiten verrichten, diese müssen immerhin mit Verständnis, Sachkunde und mit dem vollen Bewußtsein der damit verbundenen Verantwortlichkeit vollzogen werden. Die Sanitätskommission des Kantons St. Gallen stellte dem Rekurrenten in Bezug auf seine Geschäftsführung am 24. April 1896 ein sehr günstiges Zeugnis aus. Ohne Zweifel wäre dieses Zeugnis anders ausgefallen, wenn der Sanitätskommission das Urteil des Bezirksgerichtes St. Gallen vom 17. Juli 1896 schon vorgelegen hätte, laut welchem die Hausmannsche Apotheke, resp. einer ihrer Gehülfen, wegen Nachlässigkeit im Verkauf giftiger Substanzen verurteilt worden ist.

Den Kantonen muß das Recht zustehen, ihr Medizinalwesen selbstständig zu ordnen; das öffentliche Wohl verlangt, daß die Freiheit der Ausübung der Pharmacie keine schrankenlose sei.

B.

In rechtlicher Beziehung fällt in Betracht:

I.

Das Zürcher Medizinalgesetz vom 7. Oktober 1854 gestattet den Ärzten, Arzneien selbst zu verabreichen; es schreibt ihnen aber in § 14, litt. c, vor, die Arzneistoffe, soweit sie nicht zu den einfachen, einheimischen gehören oder von ihnen selbst kunstgerecht bereitet werden, aus einer öffentlichen Apotheke des Kantons zu beziehen.

In dieser Vorschrift erblickt der Rekurrent eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit gegenüber den außerkantonalen Apotheken, indem diese genötigt werden, sich der Vermittlung einer Zürcher Apotheke zu bedienen, wenn sie überhaupt ihre Arzneistoffe im Gebiete des Kantons Zürich absetzen wollen.

II.

Daß in der erwähnten Vorschrift eine erhebliche Einschränkung der Handelsfreiheit liegt, ist nicht zu leugnen, und sie wird noch bedeutsamer, wenn man sich vergegenwärtigt, daß gelegentlich jeder Kanton ähnliche Absperrungsmaßregeln ergreifen könnte.

Vom verfassungsrechtlichen Standpunkte aus muß jedoch daran erinnert werden, daß, wie der Bundesrat schon in mehreren Entscheiden anerkannt hat, mit Rücksicht auf die große Bedeutung der Apotheken für die öffentliche Gesundheitspflege, Verfügungen, durch welche ihre Kontrollierung erleichtert und Unordnungen oder Unregelmäßigkeiten in deren Führung vorgebeugt werden soll, durchaus gerechtfertigt erscheinen (Bundesbl. 1880, III, 475; 1881, III, 673).

Nun ist nicht zu bestreiten, daß die Sanitätsbehörden des Kantons Zürich eine wirksame Kontrolle über die pharmaceutischen Erzeugnisse nur an den im Kanton gelegenen Verkaufsstellen vornehmen können. Die von außerhalb des Kantons direkt an die dispensierenden Ärzte versandten Arzneistoffe würden sich dieser Kontrolle entziehen. Eine Beaufsichtigung der Privatapotheken der Ärzte ist mit Schwierigkeiten verbunden und kann für die richtige Beschaffenheit der von außerkantonalen Apotheken bezogenen Medikamente nicht die erforderliche Gewähr bieten.

Das Zürcher Gesetz will übrigens, mit vollem Recht, die zur Zubereitung der Arzneien technisch ausgebildeten Apotheker für vorkommende Unregelmäßigkeiten verantwortlich machen; auch darum verlangt es, daß die Ärzte alle nicht einfachen, einheimischen oder von ihnen selbst kunstgerecht bereiteten Arzneistoffe von den öffentlichen Apotheken beziehen, welche der Kontrolle der Zürcher Behörden unterstellt sind und von denselben bei Verletzung gesundheitspolizeilicher Vorschriften zur Verantwortung gezogen werden können.

III.

Es kann gefragt werden, ob sich der Kanton Zürich nicht mit den in den andern Kantonen ausgeübten Kontrollmaßregeln über die dortigen Apotheken begnügen könnte und sollte.

Die Ausschließung der außerkantonalen Apotheken vom einheimischen Markte würde allerdings unzulässig sein, wenn auf diesem Gebiete in der Schweiz Einheit der Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen und der Vorschriften über deren Handhabung bestände. Bei der herrschenden Verschiedenheit aber kann eine strengere Behandlung außerkantonomer Apotheken keineswegs als unzulässig erscheinen. Vielmehr muß den Behörden eines jeden Kantons anheimgestellt werden, zu entscheiden, welche Kontrollmaßregeln im interkantonalen Verkehr als notwendig zu betrachten seien. Es kann daher in der angefochtenen Bestimmung des § 14, litt. c, des Zürcher Medizinalgesetzes keine ungerechtfertigte Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit erblickt werden.

Auf den Einwand, daß heutzutage die Großzahl der Medikamente und eine Anzahl pharmaceutischer Arzneiformen direkt von den chemischen Fabriken bezogen und in Originalpackung weitergegeben werden, wobei eine Kontrolle über dieselben ausgeschlossen sei, erwidert die Regierung des Kantons Zürich in zutreffender Weise, daß der Apotheker und er allein dafür verantwortlich ist und bleibt, daß diese Präparate den Anforderungen der Pharmacopœa helvetica entsprechen.

Dem Rekurrenten ist auch darin nicht beizustimmen, daß die angefochtene Gesetzesvorschrift seit der Einführung einer eidgenössischen Pharmakopœe ihre Berechtigung verloren habe; die Einführung einer Landespharmakopœe hatte offenbar nur den Zweck, für die ganze Schweiz, Glarus ausgenommen, über die Verordnung, Zubereitung und Abgabe von Arzneimitteln einheitliche Bestimmungen aufzustellen; sie macht aber die staatliche Beaufsichtigung des Betriebes der Apotheken, wenn sie dieselbe auch in mancher Beziehung erleichtern mag, keineswegs überflüssig.

IV.

Wenn der Rekurrent endlich noch behauptet, die in Frage stehende Bestimmung des Zürcher Medizinalgesetzes stehe mit Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals, vom 19. Christmonat 1877, in Widerspruch, welcher bestimmt: „Zur freien Ausübung ihres Berufes im Gebiete der ganzen Eidgenossenschaft sind befugt: a. diejenigen Ärzte, Apotheker und Tierärzte, welche nach Maßgabe dieses Gesetzes ein eidgenössisches Diplom erworben haben“, so ist darüber zu bemerken was folgt.

Wie der Bundesrat anlässlich des Rekurses des Arztes Dr. G. Wehrlin in Murten (Bundesbl. 1895, IV, 441) ausführte, „erledigt das eidgenössische Diplom für den Besitzer gegenüber allen Kantonen ohne weiteres die Frage der wissenschaftlichen und praktischen Befähigung, entbindet ihn aber nicht von den Vorschriften fiskalischer und polizeilicher Natur, welche in den Kantonen betreffend Ausübung von Gewerben und wissenschaftlichen Berufsarten bestehen.“ Als eine solche, nach Bundesrecht zulässige Polizeiverfügung erscheint aber das an die im Kanton Zürich praktizierenden Ärzte gerichtete Verbot, die Arzneistoffe aus andern als den öffentlichen Apotheken des Kantons zu beziehen.

V.

Der Bundesrat kann es nach diesen prinzipiellen Erörterungen unterlassen, zu untersuchen, inwieweit das vom Rekurrenten betriebene Geschäft das absolute Vertrauen verdient, welches dessen Inhaber von den Zürcher Behörden beansprucht.

Demnach wird beschlossen:

Der Rekurs ist unbegründet und wird daher abgewiesen.

Bern, den 15. März 1897.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Deucher.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



**Bundesratsbeschluss über den Rekurs des C. Fr. Hausmann, Apotheker in St. Gallen,
betreffend die Verpflichtung der im Kanton Zürich praktizierenden Aerzte, die
Arzneistoffe aus einer öffentlichen Apotheke des Kantons Zürich zu beziehen. (Vom 15.
März...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1897
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1897
Date	
Data	
Seite	991-998
Page	
Pagina	
Ref. No	10 017 790

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.