

An die Interpellanten der Interpellation vom 8. November 2017

Frauenfeld, 28. November 2018

**Interpellation «Öffentliche Apotheke im Kantonsspital Frauenfeld» vom 8. November 2017:  
Stellungnahme zur Beantwortung des Regierungsrates vom 6. November 2018**

Sehr geehrte Interpellanten

Im Namen des Vereins Apotheken Thurgau bedanke ich mich herzlich für Ihre Interpellation vom 8. November 2017. Dank diesem Vorstoss ist das Projekt Horizont Apotheke AG überhaupt erst entstanden. Zudem entfachte er aus unserer Sicht genau die richtigen Grundsatzdiskussionen rund um die Medikamentenversorgung in unserem Kanton.

Die Beantwortung des Regierungsrates vom 6. November 2018 ist unseres Erachtens aber leider nicht befriedigend. Einerseits hat der Regierungsrat die Fragen der Interpellation teilweise gar nicht bzw. unvollständig beantwortet. Andererseits macht der Regierungsrat in seiner Beantwortung diverse Ausführungen, welche unseres Erachtens entweder nicht korrekt sind oder dann nicht zur Klärung beitragen, sondern vielmehr zu noch mehr Unklarheiten und damit weiteren Fragen führen.

Im Namen der Apotheken Thurgau möchte ich zur Beantwortung des Regierungsrates deshalb wie folgt Stellung nehmen:

**I. Zu den Vorbemerkungen des Regierungsrates**

Der Regierungsrat geht in den Vorbemerkungen seiner Antwort auf die Interpellation zuerst generell auf die Medikamentenabgabe im Kanton Thurgau ein. Er schreibt unter anderem, es stünde jedem Patienten im Kanton Thurgau frei, für die vom Hausarzt angeordneten Medikamente ein Rezept zu verlangen und dieses dann in der Apotheke seiner Wahl einzulösen. Zudem würden die Medikamente auch bei Spitalaustritt grundsätzlich rezeptiert, und die Patienten könnten diese nach Wunsch beim Hausarzt oder in der Apotheke beziehen. Diese Aussagen zeigen bereits, dass der Regierungsrat offenbar eine eigenartige und mithin falsche Vorstellung der Kompetenzen der verschiedenen Gesundheitsakteure im Kanton Thurgau hat. Die Abgabe von verordneten Medikamenten liegt im Kompetenzbereich der öffentlichen Apotheken und nicht der Ärzte. Dies gilt auch in einem Kanton wie dem Thurgau, in welchem die Ärzte nach vorgängiger Konsultation Medikamente an die eigenen Patienten abgeben dürfen (Selbstdispensation (SD)).

Insbesondere Spitalaustrittsrezepte müssten also grundsätzlich in einer öffentlichen Apotheke eingelöst werden. Die Realität zeigt aber ein anderes Bild: Im Alltag werden

Spitalaustrittsrezepte regelmässig beim Hausarzt eingelöst. Dieser Tatsache entsprechend führt der Regierungsrat denn auch aus, dass im Kanton Thurgau ca. 70% der ärztlich verordneten Medikamente im Rahmen der Selbstdispensation (SD) und bloss ca. 30% durch öffentliche Apotheken dispensiert werden. Dies zeigt, dass die interprofessionelle Zusammenarbeit unter den Akteuren des Thurgauer Gesundheitssystems aktuell in den meisten Fällen nicht funktioniert. Aber gerade diese Systemwidrigkeit hat dazu geführt, dass sich die Hausärzte des Kantons Thurgau zu einer Beteiligung an der Horizont Apotheke AG legitimiert fühlten.

Obwohl die Tatsache, dass ca. 70% der ärztlich verordneten Medikamente im Rahmen der Selbstdispensation (SD) durch die Ärzte abgegeben werden, für die öffentlichen Apotheken nicht nur stossend, sondern sehr schädlich ist, erachten wir eine (26%-)Beteiligung des Ärztenetzwerks Thurgau an der Horizont Apotheke AG dennoch als Gewinn und Chance. Wir erhoffen uns von dem gemeinsamen Projekt mit den Ärzten (und dem Spital Thurgau), dass die interprofessionelle Zusammenarbeit der Akteure im Thurgauer Gesundheitswesen gestärkt wird, wovon in erster Linie die Patienten profitieren.

## II. Zur Beantwortung der einzelnen Fragen

### Frage 1

Auf die Frage der Interpellation, ob für die **Führung einer öffentlichen Apotheke durch den Kanton Thurgau** eine **gesetzliche Grundlage** besteht, antwortet der Regierungsrat zwar zu Beginn korrekt, eine solche gesetzliche Grundlage fehle im Kanton Thurgau. Er behauptet aber einerseits, dass «der Kanton keine öffentliche Apotheke führt und auch in Zukunft keine führen» wird. Andererseits ist er offenbar der Ansicht, dass

- die Spital Thurgau AG gestützt auf die Eigentümerstrategie des Kantons Thurgau vom 1. Juni 2010 (genehmigt vom Regierungsrat), und
- die thurmed AG durch Erteilung eines entsprechenden Leistungsauftrags (mit der Zustimmung des Regierungsrates)

eine öffentliche Apotheke betreiben können. Beides ist unseres Erachtens falsch.

Zur Ansicht, eine vom Regierungsrat genehmigte Eigentümerstrategie oder ein Leistungsauftrag des Regierungsrates könne die notwendige gesetzliche Grundlage ersetzen, haben die Professoren Dr. iur. Georg Müller und Dr. iur. Stefan Vogel der Universität Zürich bereits am 11. September 2015 in einem Gutachten hilfreiche Ausführungen gemacht. In einer an das Departement Finanzen und Soziales des Kantons Thurgaus adressierten Stellungnahme vom 25. September 2018 haben sie diesbezüglich noch einmal das Folgende festgehalten:

*«Der Betrieb einer öffentlichen Spitalapotheke lässt sich mit Art. 27 und 94 BV kaum vereinbaren, wenn dieser nur der Erzielung von Gewinn zur Verbesserung der Leistungsbilanz der Spitäler dienen soll. Um als unselbstständige (bereits durch die Haupttätigkeit gerechtfertigte) gewerbliche Nebentätigkeit zu gelten, sind die Bezüge zum Spitalbetrieb zu schwach und die erforderlichen Investitionen zu gross. Es ist zudem fraglich, ob ein genügendes*

*öffentliches Interesse an der Führung eines solchen Zusatzbetriebes besteht. Jedenfalls wäre die (Neben-)Tätigkeit im jeweiligen Spitalgesetz als (öffentliche) Aufgabe in der notwendigen Bestimmtheit ausdrücklich vorzusehen »*

Die Professoren haben die Rechtsgrundlagen im Kanton Thurgau, so insbesondere das Gesundheitsgesetz vom 3. Dezember 2014, überprüft, und sind zum Schluss gekommen, es enthalte aktuell keine Bestimmung über den Betrieb einer öffentlichen Apotheke. Diesen Mangel können auch die vom Regierungsrat erwähnten Rechtsakte, insbesondere eine von ihm genehmigte Eigentümerstrategie oder ein von ihm erteilter Leistungsauftrag, nicht beheben, da diesen kein Gesetzesrang zukommt. Demnach sei die **Voraussetzung**, dass der Betrieb einer öffentlichen Apotheke in einem **Gesetz im formellen Sinn** vorgesehen sein muss, also **offensichtlich nicht erfüllt**.

Was die Behauptung anbelangt, der Kanton Thurgau führe keine öffentliche Apotheke, ist zu bedenken, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Spitalpharmazie Thurgau AG in der Eingangshalle des Spital Thurgau Münsterlingen eine öffentliche Apotheke, die «Campus Apotheke», betreibt. Die Spitalpharmazie Thurgau AG ist eine 100%-ige Tochtergesellschaft der thurmed AG. Und letztere wiederum ist zu 100% in den Händen des Kantons Thurgau. Der Kanton Thurgau betreibt also sehr wohl eine öffentliche Apotheke. Die Professoren Müller und Vogel haben in ihrem Gutachten vom 11. September 2015 die Frage, ob sich an den Voraussetzungen bzw. der Zulässigkeit des Betriebs einer öffentlichen Apotheke durch ein staatliches Spital etwas ändert, «wenn das Spital die öffentliche Apotheke über eine (von ihm beherrschte) Tochtergesellschaft führt» (Frage 3a, S. 2), explizit mit «Nein» beantwortet (S. 14 f.). Der Kanton Thurgau kann sich somit nicht hinter seinen Tochtergesellschaften verstecken und so die Anforderung umgehen, dass für den rechtmässigen Betrieb einer öffentlichen Apotheke durch den Kanton immer eine genügende gesetzliche Grundlage notwendig ist.

Als Fazit kann zur Beantwortung der Frage 1 festgehalten werden, dass der Kanton Thurgau (bzw. eine Tochtergesellschaft) zurzeit eine öffentliche Apotheke führt – und dies ohne genügende gesetzliche Grundlage.

## Frage 2

Die zweite Frage, ob ein **Leistungsauftrag zur Führung einer öffentlichen Apotheke** durch die thurmed AG besteht, verneint der Regierungsrat. Er ergänzt was folgt: «Hingegen ist auch für die Beteiligung der thurmed AG an der **Horizont Apotheke AG** eine Genehmigung des Regierungsrates gemäss Eigentümerstrategie notwendig».

Auch aus dieser Antwort geht hervor, dass der Regierungsrat offenbar fälschlicherweise der Ansicht ist, der Mangel der fehlenden gesetzlichen Grundlage für den Betrieb einer öffentlichen Apotheke durch den Kanton könne durch einen einfachen Regierungsratsbeschluss respektive gestützt auf die Eigentümerstrategie des Kantons Thurgau geheilt werden. Wie aus dem Rechtsgutachten und der Stellungnahme der Professoren Müller und Vogel hervorgeht, ist diese Ansicht klar falsch.

Vor diesem Hintergrund stehen wir einer Beteiligung der Spital Thurgau AG an der Horizont Apotheke AG grundsätzlich kritisch gegenüber. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass es sich bloss um eine Minderheitsbeteiligung von 26% handelt. Ohne eine Beteiligung der Spital Thurgau AG wäre diese auch nicht zu einer Zusammenarbeit mit der Horizont Apotheke und den öffentlichen Apotheken im Thurgau bereit gewesen. Eine solche Beteiligung bringt allerdings die Chance mit sich, die interprofessionelle Zusammenarbeit der Akteure im Thurgauer Gesundheitswesen zu verbessern, indem insbesondere die Schnittstelle zwischen der stationären Medikamentenversorgung durch das Spital und der ambulanten Medikamentenversorgung durch die öffentlichen Apotheken optimaler und im Interesse der Patienten gestaltet wird. Von dieser Zusammenarbeit profitiert das gesamte Gesundheitssystem im Kanton Thurgau, womit sie einem gewichtigen öffentlichen Interesse entspricht.

### Frage 3

Die Antwort auf diese Frage ist im zweiten Teil grundsätzlich in Ordnung. Der erste Teil der Antwort vermag nicht zu überzeugen, da kein Wort über jene Bereiche verloren wird, in welchen der Kanton mit den Tochterfirmen der thurmed AG in den privaten Wettbewerb eingreift.

### Frage 4

Auf die Frage der Interpellanten, ob die Regierung geprüft hat, «den **Betrieb der «Horizontapotheke (inkl. «Campusapotheke») den öffentlichen Apotheken im Thurgau und somit den privaten KMU im Kanton zu überlassen»**, antwortet der Regierungsrat bloss, die Horizont Apotheke werde als gemeinsames Projekt der Apotheker, der Ärzte und der Spital Thurgau AG betrieben. Die Campus Apotheke in Münsterlingen erwähnt der Regierungsrat dagegen mit keinem Wort. Es bleibt folglich nicht nur die Frage offen, worin der Regierungsrat die genügende gesetzliche Grundlage für den rechtmässigen Betrieb der Campus Apotheke durch die Spital Thurgau AG sieht. Es bleibt auch unbeantwortet, ob der Regierungsrat geprüft hat, den Betrieb der Campus Apotheke in Münsterlingen den öffentlichen Apotheken im Thurgau zu überlassen. Angesichts der Entwicklungen der letzten Monate und dem erfreulichen Verlauf des Projekts «Horizontapotheke», welches eine Vernetzung aller Gesundheitsakteure im Kanton ermöglicht, wäre unseres Erachtens auch in Bezug auf die Campus Apotheke in Münsterlingen ein ähnliches Betriebs- und Beteiligungsmodell prüfenswert.

### Frage 5

Dem Regierungsrat wurde in der Interpellation abschliessend die Frage gestellt, wie er beabsichtigt, im Kanton Thurgau eine flächendeckende Grundversorgung zu gewährleisten, wenn doch der **Wegfall von Spitalaustrittsrezepten** insbesondere die **ländlichen Apotheken gefährdet**.

Der Regierungsrat antwortet darauf, im Kanton Thurgau würden sich in ländlichen Gebieten (mit Ausnahme der Campus Apotheke in Münsterlingen) keine öffentlichen Apotheken befinden, vielmehr seien alle in städtischen Agglomerationen angesiedelt. Die befürchtete Gefährdung ländlicher Apotheken erscheine ihm unwahrscheinlich. Mit dieser Antwort zeigt

sich der Regierungsrat sehr formalistisch und behaftet sich – wohl ganz bewusst – auf den Wortlaut der Interpellation. Bei der Frage der Interpellanten und deren Befürchtung geht es natürlich um die Gefährdung aller öffentlicher Apotheken im Kanton Thurgau. Ob sich diese in einem ländlichen Gebiet oder einer städtischen Agglomeration befinden, spielt keine Rolle.

Korrekt ist indes die Aussage des Regierungsrates, die «geringe Apothekendichte auf dem Lande (sei) auf die hohe Zahl an ärztlichen Privatapotheken im Kanton zurückzuführen, über welche rund 70% der Medikamente an die Patientinnen und Patienten abgegeben werden». Die Selbstdispensation der Ärzte hat tatsächlich einen grossen Einfluss auf die Apothekendichte im Kanton, insbesondere auf dem Land. Der Vergleich mit dem Kanton Freiburg, welcher der Regierungsrat anstellt, ist ebenfalls treffend und zeigt die grossen Unterschiede der Versorgung in den beiden Kantonen (Kanton Thurgau als SD- und Kanton Freiburg als Nicht-SD-Kanton). Die Freiburger Bevölkerung hat mit der deutlich höheren Apothekendichte, welche übrigens im Schweizerischen Durchschnitt liegt, das dichtere Netz an ersten Anlaufstellen für Gesundheitsfragen und für die niederschwellige Versorgung mit Medikamenten. Für die Bevölkerung des Kantons Thurgau bedeutet dies auch, dass sie gerade in ländlicheren Gebieten einen auf das sehr limitierte Sortiment an Medikamenten der hausärztlichen Privatapotheken eingeschränkten Zugriff haben und nicht vom die Patientensicherheit erheblich verbessernden Vier-Augen-Prinzip bei der Abgabe von Medikamenten in Apotheken profitieren können. Medikamenten-Validierung und pharmazeutische Beratung entfällt für diese Patienten vollständig, denn gerade das ist die Kernkompetenz der Apotheker. Im Kanton Freiburg tauschen sich zudem die Ärztinnen und Apothekerinnen mit regionalen Qualitätszirkeln Ärzte-Apotheker regelmässig aus. Dies mit dem Ziel, die Verschreibungsgewohnheiten der Mediziner zu optimieren und die Patientensicherheit sowie die Wirkung der verschriebenen Medikamente zu erhöhen, bei gleichzeitig sinkenden Gesundheitskosten. Der Kanton Freiburg hat damit nicht nur eine Lösung bzw. den Teil einer Lösung für den bevorstehenden Hausärztemangel gefunden. Durch die interprofessionelle Zusammenarbeit soll zudem die bestmögliche Versorgung der Patienten mit Medikamenten zu einem angemessenen Preis gewährleistet werden.

Auch wenn wir die Ansicht des Regierungsrates nicht teilen, eine öffentliche Apotheke in einem Spital stelle für die bestehenden öffentlichen Apotheken des Kantons keine Konkurrenz dar, so können wir diese angesichts der Chancen und Vorzüge des Projekts «Horizont Apotheke AG» doch hinnehmen. Wenn durch dieses Projekt und die damit verbundene Zusammenarbeit der Gesundheitsakteure die Gesundheitsversorgung im Kanton Thurgau verbessert werden kann, ist dies ein Gewinn für alle.

### III. Fazit

Als Fazit muss festgehalten werden, dass der Regierungsrat in seinem Schreiben vom 6. November 2018 verschiedene Fragen der Interpellation nicht beantwortet und stattdessen zusätzliche Fragen in den Raum gestellt hat. Unseres Erachtens zeigen die Ausführungen des Regierungsrates, dass er eine falsche Auffassung von der Kompetenzverteilung im Gesundheitssystem des Kantons Thurgau hat. Offenbar ist es für ihn unproblematisch, dass im

Kanton Thurgau ca. 70% der ärztlich verordneten Medikamente im Rahmen der Selbstdispensation abgegeben und insbesondere auch Spitalaustrittsrezepte regelmässig systemwidrig bei den Hausärzten eingelöst werden. Zudem scheint der Regierungsrat nach wie vor nicht einsehen zu wollen, dass für den Betrieb von öffentlichen Apotheken durch den Staat – sei es der Kanton Thurgau selbst oder dessen Tochtergesellschaften – keine genügende gesetzliche Grundlage besteht und dieser somit nicht rechtmässig ist. Die Frage zur Rechtmässigkeit des Betriebs der Campus Apotheke Münsterlingen durch die Spitalpharmazie Thurgau AG hat der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 6. November 2018 denn auch nicht beantwortet. Wir zweifeln die Rechtmässigkeit des Betriebs von öffentlichen Apotheken durch die Spitalpharmazie Thurgau AG oder andere Tochterunternehmen der thurmed AG weiterhin an.

Allen Zweifeln und Befürchtungen zum Trotz sind wir, die Apotheken Thurgau, davon überzeugt, dass in Zukunft die Vernetzung der Leistungserbringung des Gesundheitswesens zwingend ist. Auch wenn das Projekt der Horizont Apotheke AG am Ende nicht ganz unseren ursprünglichen Vorstellungen entspricht, ist es doch ein Schritt in die richtige Richtung. Wie es auch der Regierungsrat in seiner Beantwortung vom 6. November 2018 ausführt, messen wir dem gemeinsamen Projekt zwischen Apotheken, Ärzten und Kantonsspital Pilotcharakter hinsichtlich der Zusammenarbeit der Akteure im Gesundheitswesen bei. Es ist eine riesige Chance, die integrative Zusammenarbeit der Leistungserbringer im Kanton Thurgau und damit die gesamte Grundversorgung zu verbessern.

Sollte sich das Modell der Horizont Apotheke AG in den kommenden Jahren erfolgreich etablieren, erachten wir es als folgerichtig, diese Form der Zusammenarbeit auch auf die Campus Apotheke im Kantonsspital Münsterlingen und andere Gesundheitseinrichtungen zu übertragen.

Wir hoffen, dass diese Anregungen dienlich sind und wünschen eine zielführende Diskussion.

Freundliche Grüsse



Apotheken Thurgau  
Stefan Ullmann  
Präsident

Beilagen:

- Rechtsgutachten Prof. Müller und Vogel vom 11. September 2015
- Stellungnahme Prof Müller und Vogel zum Schreiben des DFS vom 25. September 2018