



**Postulat der SVP-Fraktion  
betreffend Liberalisierung des Gesundheitsgesetzes (GesG)  
betreffend Leistungen und Aufgaben der Apotheken im Kanton Zug**  
(Vorlage Nr. 3539.1 - 17242)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 12. März 2024

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion hat am 14. März 2023 ein Postulat betreffend «Liberalisierung des Gesundheitsgesetzes (GesG) betreffend Leistungen und Aufgaben der Apotheken im Kanton Zug» eingereicht (Vorlage Nr. 3539.1 - 17242). Der Kantonsrat hat das Postulat am 30. März 2023 an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zum Postulat wie folgt Bericht und Antrag:

**Ausgangslage**

Der Regierungsrat wird von der Postulantin beauftragt, eine Anpassung der Leistungen und Aufgaben der Apotheken im Kanton Zug zu prüfen. Im Postulat vom 14. März 2023 werden dafür drei Anliegen beschrieben:

1. Erweiterung der Impfmöglichkeiten in Apotheken;
2. Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Arzt, Spitex und Apotheke;
3. Erweiterung der Möglichkeiten des Versandhandels von öffentlichen Apotheken und Drogerien im Kanton Zug.

**1. Erweiterung der Impfmöglichkeiten**

Apothekerinnen und Apotheker sind gemäss § 15 der Verordnung über das Gesundheitswesen im Kanton Zug (Gesundheitsverordnung, GesV; BGS 821.11) befugt, ohne ärztliche Verschreibung gesunde Personen ab 16 Jahren zu impfen, sofern sie über eine Berufsausübungsbewilligung verfügen und eine anerkannte Impfausbildung absolviert haben. Die Gesundheitsdirektion erteilt den Apothekerinnen und Apothekern die Bewilligung zur Impfung und legt fest, welche Impfungen durch Apothekerinnen und Apotheker durchgeführt werden dürfen.

Mit Beschluss der Gesundheitsdirektion vom 21. Dezember 2023 wurde die Liste der zulässigen Impfungen in Apotheken erweitert (Beilage 1). Zusätzlich zu den bisher möglichen Impfungen in Apotheken wurden die von der Postulantin geforderten Impfungen auf der Liste erfasst.

Die von der Postulantin geforderte Möglichkeit zusätzlicher Impfungen in Apotheken ist somit umgesetzt.

**2. Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Arzt, Spitex und Apotheke**

Die Postulantin fordert, dass die Apotheke der zentrale Punkt der Arzneimittelversorgung werden solle. Dies solle für eine bessere Kommunikation zwischen Arzneimittelspezialisten, Spitex und Verordnern sorgen.

## 2.1 Der Medikationsprozess

Die Postulantin bezieht sich auf den «Medikationsprozess» für Patientinnen und Patienten, die von der Spitex zu Hause betreut werden. Ein solcher Prozess ist weder in Bundesbestimmungen noch in kantonalen Gesetzen oder Verordnungen beschrieben. Im Grundsatz gilt die Wahlfreiheit gemäss Art. 41 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und Art. 26 Abs. 2bis Bst. b des Bundesgesetzes über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21): Die Patientinnen und Patienten bestimmen selbst, bei welchem Leistungserbringer sie ihre Medikamente beziehen. In diesem Sinne legen die Patientinnen und Patienten den für sie geltenden Medikationsprozess fest.

## 2.2 Die Aufgaben der einzelnen Leistungserbringer im Medikationsprozess

Die Ärztinnen und Ärzte sind im Medikationsprozess zuständig für die korrekte und vollständige Rezeptausstellung gemäss § 7 HMV und allenfalls für die direkte Abgabe von Arzneimitteln im Rahmen der Selbstdispensation gemäss § 22 GesG, sofern die Patientin oder der Patient nicht auf einer Rezeptausstellung besteht (§ 22 Abs. 5 GesG).

Die öffentlichen Apotheken fungieren als «Abgabestellen» gemäss § 8 HMV. Sie überprüfen die Rezepte der Ärztinnen und Ärzte, geben die Arzneimittel an die Patientinnen und Patienten ab oder liefern sie nach Hause (im sog. Nachversand an die bereits bekannte Kundschaft).

Die Aufgabe der Spitex beschränkt sich im Medikationsprozess auf «die Vorbereitung und Verabreichung von Medikamenten sowie die Dokumentation der damit verbundenen Tätigkeiten» (Art. 7 Abs. 2 Bst. b Ziff. 7 Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Krankenpflege-Leistungsverordnung [KLV; SR 832.112.31]). Das heisst das Abholen oder Liefern von Medikamenten gehört nicht zu den tarifierten Leistungen einer Spitex. Nicht statthaft ist sodann das Lagern oder Deponieren von Arzneimitteln ausserhalb des Einflussbereichs der Patientinnen und Patienten; dies ist ohne verantwortlichen Vertragsarzt oder verantwortliche Vertragsapothekerin – aus Gründen der Medikamenten- und damit der Patientensicherheit – untersagt (vgl. Art. 4 Bst. k HMG und § 22 GesG sowie § 17 Abs. 2 sowie 21 HMV). Die Spitex kann jedoch Bestellungen für den «Arzneimittelnachschub» bei den Abgabestellen tätigen, sofern für die Patientinnen und Patienten ein entsprechendes, gültiges Rezept vorliegt (§ 22 Abs. 1 HMV).

## 2.3 Informationsaustausch zwischen Arzt – Apotheke – Spitex

Die Postulantin führt aus, der Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den im Medikationsprozess tätigen Leistungserbringern müsse verbessert werden.

In diesem Zusammenhang hat die Kantonsapothekerin bei allen 15 Apotheken im Kanton Zug eine Umfrage durchgeführt (Beilage 2), welche von insgesamt 12 Apothekerinnen und Apothekern beantwortet wurde. Sie gaben an, dass es diverse Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit der Spitex gäbe und beschrieben im Detail die Kommunikation und den Informationsfluss zwischen Apothekerinnen und Apothekern sowie den Spitexinstitutionen. Die Forderung nach einer zentralen Verankerung der Apotheke im Medikationsprozess beurteilten mehrere Apothekerinnen und Apotheker kritisch und vertraten die Ansicht, dass eine gleichwertige Zusammenarbeit aller drei Leistungserbringer (d.h. unter Einschluss der verschreibenden Ärzteschaft) im Sinne des Patientenwohls notwendig sei.

Auf die Umfrage meldete sich auch der Zuger Apothekerverein und wies darauf hin, dass die konkreten Herausforderungen bei der Zusammenarbeit bekannt seien und bereits Massnahmen ergriffen worden seien. Am 23. August 2023 habe ein Workshop des Zuger Apothekervereins mit dem Titel «Zusammenarbeit mit der Spitex» stattgefunden, wobei im Anschluss ein Konzept

mit möglichen Massnahmen erstellt worden sei. Dieses sieht beispielsweise vor, dass in den Spitexinstitutionen vermehrt fachtechnisch verantwortliche Personen (insbesondere Apothekerinnen und Apotheker) die Verantwortung im Bereich der Arzneimittel übernehmen sollen.

## 2.5 Fazit

Da sich die Abläufe je nach Patientin oder Patient unterscheiden, erscheint es nicht angezeigt die vorgebrachten Einzelfallprobleme auf dem Weg der Rechtsetzung zu lösen. Generell abstrakte Lösungen würden den Handlungsspielraum der Leistungserbringer zu stark einschränken und mögliche Individuallösungen verunmöglichen. Die Verbesserung der Kommunikation muss vielmehr auf Ebene der Leistungserbringer erfolgen und der Zuger Apothekerverein ist denn auch bereits aktiv geworden.

Dies gilt umso mehr, als die geltenden rechtlichen Regeln in der Heilmittelverordnung zum Umgang mit Heilmitteln, zur Ausstellung von Rezepten (§ 7 HMV) und zur Kommunikation zwischen den Leistungserbringern (§ 8 Abs. 1 HMV, § 20 ff. HMV) sowie die betreffenden Merkblätter der pharmazeutischen Abteilung (Regeln der guten Abgabepaxis für Heilmittel, Merkblatt einfache Rezepte)<sup>1</sup> bereits Leitlinien aufstellen. Darüber hinaus wird die aktuell geplante Revision des Heilmittelgesetzes<sup>2</sup> sowie die Einführung eines nationalen, elektronischen Medikationsplans im elektronischen Patientendossier die Prozesse vereinfachen und den Informationsfluss verbessern.

## 3. Erweiterung der Möglichkeit des Versandhandels von öffentlichen Apotheken und Drogerien im Kanton Zug

Die Postulantin fordert die Liberalisierung des Marktsegments des Versandhandels und wünscht, dass die Detailhandelsbewilligung der Apotheken generell nicht nur die Herstellungsbezugnis, sondern auch die Versandhandelsbewilligung miteinschliessen soll. Damit wäre in einer Zuger Apotheke der Versandhandel grundsätzlich erlaubt – unter der Voraussetzung, dass diese alle weiteren Qualitätsanforderungen erfülle. Dasselbe solle für Drogerien gelten.

### 3.1 Rechtliche Grundlagen

Als Versandhandel gilt der Versand von Arzneimitteln an Kundinnen und Kunden, welche die Arzneimittel online bestellen. In Gegensatz zum sogenannten Nachversand, bei welchem die Patientinnen und Patienten in der Apotheke vorstellig werden und die Arzneimittel dann zu sich nach Hause liefern lassen, findet beim Versandhandel kein Patientenkontakt statt. Gemäss Art. 27 HMG ist der Versandhandel mit Arzneimitteln schweizweit grundsätzlich untersagt. Hauptgrund für das Verbot liegt in der Patientensicherheit und dem Schutz der öffentlichen Gesundheit. Apotheken können mit ihrer Beratungsfunktion gewährleisten, dass das notwendige Wissen über die korrekte Anwendung der Arzneimittel bei den Patientinnen und Patienten ankommt – dies entfällt beim Versandhandel.

In bestimmten Fällen können die Kantone den Versandhandel jedoch bewilligen (Art. 27 HMG). Im Kanton Zug gilt § 4 HMV: Der Kanton bewilligt den Versandhandel, wenn die Voraussetzungen des HMG und der Verordnung über die Arzneimittel (Arzneimittelverordnung, VAM; SR 812.212.21) eingehalten sind. Im Kanton Zug gelten damit keine über das Bundesrecht hinausgehenden Anforderungen. Für eine öffentliche Apotheke, die Versandhandel betreiben möchte, bedeutet das Folgendes:

1. Es muss eine Detailhandelsbewilligung vorliegen (Art. 55 Abs. 1 VAM). Bereits bei der Gesuchstellung für diese Bewilligung kann aber unter Ziffer 5.3 die Frage nach «Versandhandel mit Arzneimitteln in der Schweiz» mit «ja» angekreuzt werden.

<sup>1</sup> [www.zg.ch](http://www.zg.ch) > Gesundheit > Heilmittel > Detailhandel > Merkblätter.

<sup>2</sup> [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Vernehmlassungen > laufend > Vernehmlassung 2023/72, Änderung des Heilmittelgesetzes.

2. Zusätzlich – zu den ohnehin zu erfüllenden Vorgaben für eine Detailhandelsbewilligung – sind für den Versandhandel geeignete Räumlichkeiten für die Versandabteilung und eine geeignete Abbildung der Prozesse in der Qualitätssicherung (Art. 55 Abs. 2 VAM) vorzuweisen.

Sind die Voraussetzungen erfüllt, werden den Gesuchstellern zwei Bewilligungen ausgestellt. Jede öffentliche Apotheke mit einer bestehenden Detailhandelsbewilligung kann jederzeit, auch nachträglich, um eine Versandhandelsbewilligung ersuchen.

### 3.2 Verknüpfung Detailhandels- und Versandhandelsbewilligung

Die aktuell geltenden Regeln auf Bundesebene unterscheiden klar zwischen einer Detailhandelsbewilligung und einer Versandhandelsbewilligung. Aus diesem Grund macht auch der Kanton Zug diese Unterscheidung und stellt – wie im Bundesrecht vorgesehen – zwei Bewilligungen aus. Würden die Bewilligungen stets verknüpft – so wie dies von der Postulantin gefordert wird – müssten auch Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die keinen Versandhandel betreiben möchten, die Voraussetzungen des Versandhandels erfüllen. Das würde dazu führen, dass jede öffentliche Apotheke über zusätzliche Räumlichkeiten für die Versandabteilung verfügen müsste, ohne dass eine Versandabteilung vorhanden wäre bzw. Versandhandel getätigt würde. Im Kanton Zug gibt es zum aktuellen Zeitpunkt 15 öffentliche Apotheken. Keine dieser Apotheken verfügt über eine Versandhandelsbewilligung. Es gingen bei der Gesundheitsdirektion in den letzten Jahren auch keine entsprechenden Anfragen ein.

### 3.3 Fazit

Zusammenfassend kann ein Kanton den Versandhandel nicht grundsätzlich erlauben, wie das die Postulantin fordert, da das Bundesrecht ein grundsätzliches Verbot des Versandhandels mit Arzneimitteln vorsieht – dies aus Gründen der Patientensicherheit. Eine kantonale Bewilligung zum Versandhandel für Apotheken kann jedoch beantragt werden. Die Hürde zur Erfüllung dieser Voraussetzungen sind nicht hoch. Es scheint im Kanton Zug aber bisher kein Bedürfnis zu bestehen, Versandhandel zu betreiben. Die Verknüpfung der beiden Bewilligungen würde nur diejenigen Apotheken benachteiligen, welche die Voraussetzung von notwendigen Räumlichkeiten und Qualitätsanforderungen nicht erfüllen können und wollen.

### 3.4 Drogerien

Die Postulantin fordert ebenfalls eine Erweiterung der Möglichkeiten des Versandhandels in Drogerien. Der Versandhandel mit nichtverschreibungspflichtigen Arzneimitteln ist für Drogerien verboten (Art. 27 HMG i.V.m. Art. 55 VAM). Aus diesem Grund kann keine Bewilligung für Drogerien für den Versandhandel auf kantonaler Ebene eingeführt werden. Drogerien ist jedoch der Nachversand bzw. Hauslieferdienst von nichtverschreibungspflichtigen Medikamenten erlaubt.

Nach Inkrafttreten des revidierten HMG im Januar 2019 gab der Bundesrat an, der Versandhandel von nichtverschreibungspflichtigen Medikamenten dann auf Drogerien auszuweiten, wenn «innovative Verfahren vorhanden sind, welche die gleiche Qualität und Sicherheit gewährleisten».<sup>3</sup> Bisher wurden die entsprechenden Rechtsgrundlagen diesbezüglich nicht geschaffen. Sollte das Bundesrecht den Versandhandel nichtverschreibungspflichtiger Medikamente in Drogerien zulassen, würde dies gemäss § 4 HMG auch im Kanton Zug gelten.

---

<sup>3</sup> Versandhandel mit nichtverschreibungspflichtigen Arzneimitteln, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3382 Stahl vom 22. März 2019, Bern, 24. November 2021.

#### 4. Antrag

Das erste Anliegen der Postulantin – die Möglichkeit zusätzlicher Impfungen in Apotheken – ist mit der Erweiterung der Impfliste bereits erfüllt. Dem zweiten Anliegen – die Verbesserung der Kommunikation zwischen Spitex und Apotheken – muss auf Ebene der Leistungserbringer entsprochen werden; eine zusätzliche Verankerung in den kantonalen Rechtsgrundlagen ist nicht zielführend. Und für das dritte Anliegen gibt es Bundesregeln, die eine Anpassung verunmöglichen – ein Bedarf konnte ausserdem nicht festgestellt werden.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen deshalb, das Postulat der SVP-Fraktion betreffend Liberalisierung des Gesundheitsgesetzes (GesG) betreffend Leistungen und Aufgaben der Apotheken im Kanton Zug vom 14. März 2023 (Vorlage Nr. 3539.1 - 17242) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 12. März 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Beilage 1: Beschluss der Gesundheitsdirektion vom 21. Dezember 2023
- Beilage 2: Umfrage bei den Apotheken vom 18. Januar 2024