

Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 65

**zum Entwurf eines Kantons-  
ratsbeschlusses über  
die Volksinitiative «Ja zur  
Luzerner Naturheilkunde –  
für Qualität und Kompetenz»**

## Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Ja zur Luzerner Naturheilkunde – für Qualität und Kompetenz» abgelehnt werden soll.

In der Initiative werden in der Form der allgemeinen Anregung verschiedene Begehren auf Änderung des kantonalen Gesundheitsgesetzes vom 13. September 2005 gestellt. Zum einen soll für die fachlich selbständige und gewerbsmässige Ausübung der Traditionellen Europäischen Naturheilkunde, der Homöopathie und der Traditionellen Chinesischen Medizin wie im Gesundheitsgesetz aus dem Jahre 1981 wieder eine Berufsausübungsbewilligung eingeführt werden. Zum anderen soll für diese drei Bereiche auf Gesetzesstufe eine Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke vorgesehen werden, die zur Abgabe bestimmter Arzneimittelgruppen, wie komplementärmedizinische Arzneimittel aus den Abgabekategorien C und D, berechtigt. Diese Bewilligung soll erteilt werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin über eine kantonal oder eidgenössisch anerkannte Ausbildung verfügt. Der Regierungsrat soll das Nähere in einer Verordnung regeln. Dabei soll er weitere nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner zur Anwendung und Abgabe von Arzneimitteln ermächtigen können.

Die Initiative wird damit begründet, dass nach dem neuen Gesundheitsgesetz im Gegensatz zu früher jede Person die Naturheilkunde unabhängig davon ausüben könne, ob sie eine Ausbildung besitze oder nicht. Davon ausgenommen sei lediglich die Akupunktur. Dies fördere die Scharlatanerie und schade der qualifizierten Naturheilkunde. Schliesslich dürften ab Ende 2008 bisher abgabeberechtigte Naturheilpraktikerinnen und -praktiker Naturheilmittel nicht mehr abgeben und könnten dadurch von den Herstellern auch für den Praxisbedarf nicht mehr beliefert werden. Diese Kompetenzbeschneidung bedeute für alle Patientinnen und Patienten Einschränkungen bei der Behandlung, einen grossen Beschaffungsaufwand, lange Wartezeiten und keine Gewähr, die nötigen Arzneimittel in der Apotheke oder der Drogerie zu erhalten.

Die Initiantinnen und Initianten verlangen mithin auf Gesetzesstufe die Einführung zweier verschiedener Bewilligungen: die Berufsausübungsbewilligung und die Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke. Gegen die Wiedereinführung einer Berufsausübungsbewilligung sprechen folgende Gründe:

- Es gibt nach wie vor keine eidgenössisch anerkannten Ausbildungen in der Komplementärmedizin. Dies gilt auch für die Traditionelle Europäische Naturheilkunde, die Homöopathie und die Traditionelle Chinesische Medizin. Es ist nicht davon auszugehen, dass diese eidgenössisch anerkannten Diplome in absehbarer Zeit vorliegen. Würde der Kanton Luzern heute in seinem neuen Gesundheitsgesetz die Berufsausübungsbewilligung auch nur für diese drei Methoden wieder einführen, würde er wie unter dem früheren Gesundheitsgesetz die Ausbildungen nicht mit Gewähr prüfen können und die Bevölkerung erneut in einer Scheinsicherheit wiegen.
- Die Bevölkerung wird bei der selbständigen Ausübung der Komplementärmedizin durch Personen, die nicht Ärztinnen und Ärzte sind, auch ohne Berufsausübungsbewilligung genügend geschützt: Im geltenden Gesundheitsgesetz wird der Schutz,

*den das Strafgesetzbuch bei Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben sowie gegen den gewerbsmässigen Wucher gewährt, ergänzt durch die direkte Aufsicht der zuständigen kantonalen Behörde und durch die Möglichkeit, ein Berufsverbot auszusprechen, wenn Leib und Leben gefährdet sind. Zudem ist der Tätigkeitsbereich von Komplementärmedizinerinnen und -medizinern viel enger umschrieben als bei den Medizinalpersonen und den Angehörigen der übrigen Berufe im Gesundheitswesen mit einem klar definierten Berufsbild. Eine Überschreitung des Tätigkeitsbereiches ist ebenfalls strafbar. Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Berufsverbände eine Kontrollfunktion übernehmen.*

- *Das bestehende Schutzsystem funktioniert. Beim Gesundheits- und Sozialdepartement ist seit dem Inkrafttreten der neuen Regelung lediglich eine Beschwerde betreffend die nichtärztliche Komplementärmedizin eingegangen. Es kann nicht gesagt werden, die geltende Regelung fördere die Scharlatanerie und schade der Bevölkerung.*
- *Die Initiative berücksichtigt zudem das teilrevidierte Binnenmarktgesezt nicht. Der Bund verstärkte auf den 1. Juli 2006 die bestehende berufliche Freizügigkeit innerhalb der Schweiz. Würde der Kanton Luzern für die drei genannten Heilmethoden wieder eine Berufsausübungsbewilligung einführen, wäre diese auf nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner aus andern Kantonen, in denen keine entsprechende Berufsausübungsbewilligung vorgesehen ist, nicht anwendbar. Bei genügender Erfahrung könnten diese Personen ihrer Tätigkeit im Kanton Luzern auch dann nachgehen, wenn sie die Luzerner Voraussetzungen für eine Berufsausübungsbewilligung nicht erfüllen würden. Dadurch würden, zumindest in den drei Bereichen, einheimische nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner benachteiligt.*

*Gegen die Einführung einer Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke sind folgende Gründe anzuführen:*

- *Für die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel durch nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner verlangt bereits das Heilmittelgesetz des Bundes eine entsprechende Bewilligung. Die Kantone haben die Voraussetzungen und das Verfahren zu regeln. Nach dem geltenden kantonalen Gesundheitsgesetz hat der Regierungsrat die Kompetenz, diese Punkte auf Verordnungsstufe zu regeln. Für die Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke braucht es somit keine Änderung des Gesundheitsgesetzes.*
- *Zurzeit sind die Entwürfe des Gesundheits- und Sozialdepartementes zu den neuen Verordnungen zum neuen Gesundheitsgesetz in der Vernehmlassung. Dabei soll auch eine neue kantonale Heilmittelverordnung beschlossen werden. In diesem Verordnungsentwurf enthalten ist ein Vorschlag zur Abgabe von komplementärmedizinischen Arzneimitteln durch nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner nach dem 31. Dezember 2008. Damit wäre ein wichtiges Anliegen der Gesetzesinitiative umgesetzt.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Gesetzesinitiative «Ja zur Luzerner Naturheilkunde – für Qualität und Kompetenz».

## I. Die Gesetzesinitiative

### 1. Wortlaut und Begründung

Am 29. Juni 2007 reichte ein Komitee gestützt auf § 41<sup>bis</sup> der alten Staatsverfassung vom 29. Januar 1875 die kantonale Volksinitiative «Ja zur Luzerner Naturheilkunde – für Qualität und Kompetenz» ein und stellte damit in der Form der allgemeinen Anregung (nicht-formulierte Gesetzesinitiative) folgende Begehren auf Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 13. September 2005 (GesG; SRL Nr. 800):

*«Wer unter eigener fachlicher Verantwortung und gewerbsmäßig in Traditioneller Europäischer Naturheilkunde (TEN), Homöopathie oder Traditioneller Chinesischer Medizin (TCM) tätig ist, benötigt eine Berufsausübungsbewilligung. Er oder sie erhält auf entsprechendes Gesuch hin eine Bewilligung zur Abgabe bestimmter Arzneimittelgruppen wie komplementärmedizinischer Arzneimittel aus den Abgabekategorien C und D und zur Führung einer Privatapotheke, wenn er oder sie über eine kantonal (gemäß Art. 25 Abs. 5 HMG) oder eidgenössisch anerkannte Ausbildung verfügt. Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Verordnung. Er kann weitere Therapeuten der Komplementärmedizin zur Anwendung und Abgabe von Arzneimitteln ermächtigen.»*

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass die Naturheilkunde heute ein unverzichtbarer Bestandteil des Gesundheitswesens sei. Über 85 Prozent aller Krankenversicherten hätten eine Zusatzversicherung für Naturheilkunde. Dieses Bedürfnis werde zum grössten Teil durch Naturheilpraktikerinnen und -praktiker mit naturheilkundlicher, nicht universitärer Laufbahn abgedeckt. Gemäss einer Untersuchung sei der Gesundheitszustand der Luzerner Bevölkerung im gesamtschweizerischen Vergleich übergangsweise gut, und dies erst noch mit vergleichsweise tiefen Kassenprämien. Dieselbe Untersuchung belege eine überaus grosse Inanspruchnahme von alternativmedizinischen Dienstleistungen im Kanton Luzern. Dies spreche für die hohe Kompetenz der Luzerner Naturheilpraktikerinnen und -praktiker. Nach dem neuen Gesundheitsgesetz könne im Kanton Luzern – im Gegensatz zum früheren Ausbildungsnachweis – jede Person die Naturheilkunde unabhängig davon ausüben, ob sie eine Ausbildung besitze oder nicht. Davon ausgenommen sei lediglich die Akupunktur. Dies fördere die Scharlatanerie und schade

der qualifizierten Naturheilkunde. Patientinnen und Patienten wollten auch in Zukunft nur auf gut ausgebildete Fachpersonen vertrauen. Zudem sei das Heilungspotenzial der Naturheilkunde noch lange nicht ausgeschöpft. Umfassendes Wissen, Erfahrung, ganzheitliches Denken, Menschlichkeit und Fingerspitzengefühl seien die Schlüssel zu diesem Potenzial. Das Initiativkomitee wolle ein zukunftsorientiertes Gesundheitsgesetz, um die naturheilkundliche Versorgung zu fördern und das Potenzial zu nutzen. Schliesslich dürften ab Ende 2008 bisher abgabeberechtigte Naturheilpraktikerinnen und -praktiker Naturheilmittel nicht mehr abgeben und könnten dadurch von den Herstellern auch für den Praxisbedarf nicht mehr beliefert werden. Diese Kompetenzbeschneidung bedeute für die Patientinnen und Patienten Einschränkungen bei der Behandlung, einen grossen Beschaffungsaufwand, lange Wartezeiten und keine Gewähr, die nötigen Arzneimittel in der Apotheke oder Drogerie zu erhalten. Zudem seien die Arzneimittel am Abend und an Wochenenden nicht verfügbar. Der Kanton Luzern habe es in der Hand, diese widrigen Nachteile zu beseitigen. Mit einem Ja zur Initiative könne den Naturheilpraktikerinnen und -praktikern mit geprüften Ausbildungen die Kompetenz zur Arzneimittelabgabe wieder zurückgegeben werden.

## **2. Zustandekommen und Behandlung**

Die Sammlungsfrist für die vorliegende Initiative begann am 21. Oktober 2006 nach der formellen Vorprüfung durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement. Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Frist 8458 beglaubigte und gültige Unterschriften für die Gesetzesinitiative ein. Am 6. Juli 2007 erklärten wir gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. 28 vom 14. Juli 2007, S. 1986 ff.). Gemäss § 82a des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Der Kantonsrat nimmt nach § 82b des Grossratsgesetzes mit einem Kantonsratsbeschluss zu einer Gesetzesinitiative wie folgt Stellung: Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig. Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen.

Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Gesetzesinitiative an, hat ihm der Regierungsrat gemäss § 82d des Grossratsgesetzes innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat sodann in zweimaliger Beratung eine Gesetzesvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehren entspricht. Lehnt er die in der Einzelberatung ausgearbeitete Gesetzesvorlage ab, unterliegt sie der Volksabstimmung. Nimmt er sie an, unterliegt sie nach den Vorschriften der Kantonsverfassung der Volksabstimmung oder dem facultativen Referendum.

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82b Absatz 3 des Grossratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuar-

beiten. Der Regierungsrat hat ihm in diesem Fall innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Die Initiative und der Gegenentwurf werden nach dessen Beschluss den Stimmberchtigten gemäss § 82g des Grossratsgesetzes in einer Doppelabstimmung unterbreitet. Lehnt der Kantonsrat eine Gesetzesinitiative ab und verzichtet er auf einen Gegenvorschlag, wird die Initiative nach § 82e des Grossratsgesetzes der Volksabstimmung unterbreitet.

## **II. Stellungnahme zur Gesetzesinitiative**

### **1. Ausgangslage**

Die Initiantinnen und Initianten verlangen für die Traditionelle Europäische Naturheilkunde (TEN), die Homöopathie und die Traditionelle Chinesischen Medizin (TCM) die Änderung des kantonalen Gesundheitsgesetzes in zweifacher Hinsicht: Zum einen soll für die fachlich selbständige und gewerbsmässige Ausübung dieser drei Methoden eine Berufsausübungsbewilligung notwendig sein. Zum anderen soll für die Angehörigen dieser Berufe auf Gesetzesstufe die Führung einer Privatapotheke mit entsprechender Bewilligung vorgesehen werden. Die beiden verlangten Bewilligungen sind inhaltlich nicht identisch. Die Berufsausübungsbewilligung betrifft die Berufszulassung als solche. Die Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke beschlägt lediglich einen Teil der Berufstätigkeit, nämlich die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel an Patientinnen und Patienten (= Selbstdistribution). Weiter ist von der Abgabe die Anwendung komplementärmedizinischer Arzneimittel zu unterscheiden. Diese unterschiedlichen Themen sind auf unterschiedlicher Stufe unterschiedlich geregelt.

#### **a. Berufszulassung**

Mit einer Berufsausübungsbewilligung lässt die zuständige Behörde Personen nach einer vorgängigen Prüfung der fachlichen und persönlichen Mindestanforderungen zur selbständigen Ausübung eines Berufes zu. Die Berufsausübungsbewilligung im öffentlichen Gesundheitswesen ist gesundheitspolizeilich motiviert. Das Bewilligungsverfahren ist aber nur eine der Möglichkeiten, eine staatliche Aufsicht auszuüben und damit die Bevölkerung, soweit möglich, vor einer Gefährdung von Leib und Leben zu schützen. Ob ein Kanton die Ausübung der Komplementärmedizin durch Personen, die nicht Ärztinnen und Ärzte sind, der Bewilligungspflicht unterstellt oder die Aufsicht auf andere Weise wahrnimmt, liegt in seiner Kompetenz. Das Bundesrecht, insbesondere das eidgenössische Heilmittelrecht, schreibt den Kantonen nicht vor, dass für die fachlich selbständige Ausübung der nichtärztlichen Komplementärmedizin eine Berufsausübungsbewilligung einzuführen sei.

Nach dem neuen Gesundheitsgesetz vom 13. September 2005, in Kraft seit dem 1. Januar 2006, ist die fachlich selbständige und gewerbsmässige Ausübung der Komplementärmedizin durch Personen, die nicht Ärztinnen und Ärzte sind, mit Ausnahme der Akupunktur nicht mehr bewilligungspflichtig (§ 16 Abs. 1c und d GesG). Gleichzeitig wurde für die nicht bewilligungspflichtigen komplementärmedizinischen Methoden der bestehende Schutz nach dem Strafgesetzbuch des Bundes (= Tatbestände der Körperverletzung und des gewerbsmässigen Wuchers) insofern ergänzt, als deren Ausübung unter die Aufsicht des Gesundheits- und Sozialdepartementes gestellt wurde. Dem Departement wurde die Möglichkeit gegeben, solche Tätigkeiten zu verbieten, wenn diese Leib und Leben gefährden. Weiter erteilte uns Ihr Rat die Kompetenz, in einer Verordnung die Rechte und Pflichten von nichtärztlichen Komplementärmedizinerinnen und -medizinern bei der Berufsausübung, insbesondere ihren Tätigkeitsbereich, zu regeln (§ 16 Abs. 3 GesG). Darüber hinaus sind Berufsverbote zu publizieren (§ 21 GesG). Schliesslich sind die Missachtung eines Berufsverbotes und die Überschreitung des Tätigkeitsbereiches strafbar. Vorbehalten bleiben Straftatbestände nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (§ 61 in Verbindung mit § 16 GesG).

Die beschriebene Regelung entspricht unserem Antrag in der Botschaft B 66 zum Entwurf eines neuen Gesundheitsgesetzes vom 19. Oktober 2004 (publiziert in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2005, S. 1069), der wiederum einer Empfehlung der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) folgte. Wir begründeten die Lösung damals im Wesentlichen damit, dass es bei der Komplementärmedizin noch keine einheitliche Berufsbilder gebe, auch wenn der Bund mit Artikel 63 BV neu die Kompetenz zur Regelung der Berufsbildung im Gesundheitswesen erhalten habe. Im Gegensatz zu den übrigen Berufen im Gesundheitswesen würden die alternativmedizinischen Ausbildungen bestenfalls mit einem Abschluss einer oder mehrerer privater, staatlich nicht kontrollierter Schulen oder sogar nur mit einer Vielzahl von Bestätigungen über den Besuch von Wochenendkursen, die nicht einmal geprüft worden seien, beendet. Damit erweise es sich als äusserst schwierig, diese Ausbildungen zu werten. Schliesslich sei auch die Durchführung von kantonalen Prüfungen, insbesondere wegen der Methodenvielfalt und der mangelnden Experten, komplex. Das bisherige Bewilligungssystem schaffe bei der Bevölkerung Unklarheiten, erwecke falsche Erwartungen und erweise dem Gesundheitswesen letztlich nur scheinbar einen guten Dienst. Es hebe Personen, die fachlich selbständig und gewerbsmässig alternative Heilmethoden an Kranken ausüben würden, auf die gleiche Stufe wie die andern Berufe im Gesundheitswesen, obwohl bezüglich des Tätigkeitsfeldes sowie der Struktur und der Kontrolle der Ausbildungen eindeutig erhebliche Unterschiede bestehen würden. Weiter würden die Berufsausübungsbewilligungen den Eindruck erwecken, dass das Gesundheits- und Sozialdepartement die fachlichen Fähigkeiten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit Gewähr prüfen könne. Ertele das Departement die Bewilligung, wirke diese auf das Publikum wie ein Gütesiegel. Bewilligungs-inhaberinnen und -inhaber würden denn auch mit Ausdrücken wie «kantonal approbiert» werben. Dies schaffe staatliche Verantwortung, die objektiv gesehen nicht eingelöst werden könne. Darüber hinaus erwecke die Bewilligungspflicht den Eindruck, dass die angebotenen Verfahren wirksam und zweckmässig seien. Trotz dieser Ein-

wände sei zu respektieren, dass in der Bevölkerung ein Bedürfnis nach alternativmedizinischen Leistungen bestünde, welche durch Personen erbracht würden, die nicht Ärztinnen und Ärzte seien. Es sei nicht zeitgemäß, diese Tätigkeiten im Gesundheitsgesetz zu verbieten. Es müsse ein anderer Schutzmechanismus als das System der Berufsausbildungsbewilligung gesucht werden. Berücksichtigt werden müsse auch, dass das Gesundheits- und Sozialdepartement kaum Beschwerden erhalten habe, die Personen beträfen, welche alternativmedizinische Methoden praktizieren würden. In den wenigen Beschwerden würden zudem die Wirksamkeit und die in Rechnung gestellten Beträge bemängelt. Hingegen werde keine Gefährdung von Leib und Leben geltend gemacht (GR 2005 S. 1086 und 1102). Anzufügen ist, dass der Grund, weshalb die fachlich selbständige Ausübung der Akupunktur unter die Bewilligungspflicht gestellt wurde, darin liegt, dass bei dieser Methode in die körperliche Integrität der Patientinnen und Patienten eingegriffen und damit ein besonderes Gefährdungspotenzial geschaffen wird.

Die Kommission Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit (GASK) Ihres Rates hat sich an ihren Sitzungen vom 21. Februar und 21. Juni 2005 eingehend mit dem neuen Bewilligungssystem sowie der Abgabe und Anwendung von (komplementärmedizinischen) Arzneimitteln befasst und ist unserer Meinung gefolgt. In der Schlussabstimmung nahm Ihr Rat das neue Gesundheitsgesetz, und damit auch die Regelung über die Komplementärmedizin, klar mit 71 gegen 17 Stimmen an (GR 2005 S. 1523).

Die Gründe, die für das neue Zulassungssystem sprechen, gelten heute noch. Zu ergänzen sind drei Punkte:

- Der Bund hat die nichtärztlichen Berufe der Komplementärmedizin nach wie vor nicht geregelt. Es liegen nur erste Ansätze vor. Damit bieten immer noch rund 900 private Schulen vielfältige Ausbildungsgänge unterschiedlichster Qualität an (vgl. dazu Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin» vom 30. August 2006, in: BBI 2006 S. 7604 und 7609). Mithin würde im Fall der Wiedereinführung einer Bewilligungspflicht wiederum nur eine Scheinsicherheit geschaffen.
- Auch nach dem Inkrafttreten des neuen Gesundheitsgesetzes am 1. Januar 2006 ist die Zahl der Beschwerden gegen Personen, welche die Komplementärmedizin selbstständig ausüben, sehr tief. Beim Gesundheits- und Sozialdepartement ging seither lediglich eine Beschwerde ein. In dieser Eingabe wurden zudem nicht fachliche Mängel beanstandet, sondern geltend gemacht, das verlangte Honorar sei zu hoch. Wiederum stand keine Gefährdung von Leib und Leben zur Diskussion. Das heutige System funktioniert. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Bevölkerung damit gefährdet wäre.
- Auch andere Kantone kennen ein gleiches oder ähnliches System für die Berufszulassung von nichtärztlichen Komplementärmedizinerinnen und -medizinern wie der Kanton Luzern. Zu erwähnen sind insbesondere die Kantone Genf, Freiburg, Neuenburg, Schwyz, Waadt und Wallis (vgl. dazu auch BBI 2006 S. 7610f.). Im Kanton Thurgau wird die Abschaffung der kantonalen Prüfung diskutiert. Im Kanton Aargau ist eine Bewilligungspflicht nur noch für Methoden mit einem eidgenössisch anerkannten Diplom geplant. Die Luzerner Lösung ist mithin kein Einzelfall.

## b. Abgabe und Anwendung komplementärmedizinischer Arzneimittel

- *Abgabe*

Die Abgabe von Arzneimitteln ist im Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. März 2000 (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21) geregelt. Zur Abgabe verschreibungspflichtiger Arzneimittel (= Arzneimittel der Listen A und B) berechtigt sind Apothekerinnen und Apotheker auf ärztliche Verschreibung und weitere Medizinalpersonen mit entsprechender Bewilligung zur Selbstdispensation sowie ausgebildete Fachpersonen unter der Aufsicht dieser Medizinalpersonen (Art. 24 Abs. 1 HMG).

Komplementärmedizinische Arzneimittel sind nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel (= Arzneimittel der Listen C, D und E). Zur Abgabe nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel sind Personen berechtigt, die verschreibungspflichtige Arzneimittel abgeben dürfen und – im Rahmen ihrer Abgabekompetenz – eidgenössisch diplomierte Drogistinnen und Drogisten (Art. 25 Abs. 1a und b HMG) sowie weitere Personen, die über eine angemessene Ausbildung verfügen (Art. 25 Abs. 1c HMG). Der Bundesrat bestimmt, welche Berufskategorien über eine angemessene Ausbildung verfügen (Art. 25 Abs. 2 HMG). Zur Abgabe nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel sind zudem entsprechend ausgebildete Fachpersonen unter Aufsicht berechtigt (Art. 25 Abs. 1d HMG). Weiter legt das Schweizerische Heilmittelinstitut (Swissmedic) fest, welche Kategorien von Arzneimitteln durch Personen mit einer entsprechenden Ausbildung und durch Fachpersonen unter Aufsicht abgegeben werden dürfen (Art. 25 Abs. 3 HMG). Schliesslich erlaubt das Heilmittelgesetz den Kantonen, vorbehältlich der Regelungen durch den Bundesrat und durch Swissmedic, Personen, die über eine kantonal anerkannte Ausbildung verfügen, zur Abgabe bestimmter Arzneimittelgruppen, wie komplementärmedizinischer Arzneimittel, zu zulassen. Swissmedic ist darüber zu informieren (Art. 25 Abs. 5 HMG).

Die Abgabe nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel durch nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner wird in der Arzneimittelverordnung vom 17. Oktober 2001 (VAM, SR 812.212.21) näher umschrieben. Nach Artikel 25a VAM dürfen Personen mit einem Diplom einer eidgenössisch anerkannten Ausbildung in einem Bereich der Komplementärmedizin bei der Ausübung ihres Berufs durch Swissmedic bezeichnete, nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel selbstständig abgeben. Da eine solche Ausbildung, wie bereits in Kapitel II.1.a erwähnt, noch nicht existiert, ist diese Bestimmung zurzeit nicht anwendbar. Ferner ist deren Tragweite umstritten. Nach Meinung von Swissmedic hebt Artikel 25a VAM die Kompetenz der Kantone nicht auf, Personen mit einer kantonal anerkannten Ausbildung zur Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel zuzulassen. Die Abgabeberechtigung dieser Personen beschränke sich aber auf das betreffende Kantonsgebiet und gelte mithin nicht schweizweit (Merkblatt der Swissmedic über die Zulassung und Abgabeberechtigung komplementärmedizinischer Arzneimittel, Stand: Juni 2006). Allerdings könnte man ebenso gut argumentieren, dass die Kompetenz der Kantone, Komplementärmedizinerinnen und -medizinern die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel aufgrund einer kantonalen Ausbildung zu erlauben, nur so lange

gilt, als der Bund diesen Bereich nicht geregelt hat. In Artikel 25a VAM wird dafür aber ohne Vorbehalt ein eidgenössisches Diplom verlangt, weshalb nach dieser Argumentation für kantonale Ausbildungen kein Raum mehr besteht.

Schliesslich ist zu beachten, dass Personen, die komplementärmedizinische Arzneimittel in Apotheken, Drogerien und anderen Detailhandelsgeschäften abgeben, von Bundesrechts wegen einer Detailhandelsbewilligung benötigen. Die Kantone regeln die Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung dieser Bewilligung. Zudem haben sie periodisch Betriebskontrollen durchzuführen (Art. 30 HMG).

Zusammengefasst ergibt sich mithin Folgendes: Heute sind gemäss Bundesrecht nur Medizinalpersonen sowie – im Rahmen ihrer Abgabekompetenz – Drogistinnen und Drogisten zur Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel berechtigt. Nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner dürfen komplementärmedizinische Arzneimittel nur abgeben, wenn der Kanton die Abgabe zulässt und eine Ausbildung anerkennt. Tut er dies, ist in jedem Fall von Bundesrechts wegen einer Detailhandelsbewilligung notwendig. Rechtlich gesehen ist die Detailhandelsbewilligung nicht eine Berufsausbübungsbewilligung, sondern eine Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke, wie sie in § 31 GesG für Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte sowie für Tierärztinnen und Tierärzte näher umschrieben ist. Mit der Erteilung einer Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke wird auch die Infrastruktur bewilligt.

Ob nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner im Kanton berechtigt sind, komplementärmedizinische Arzneimittel abzugeben, ist auch eine Frage des Tätigkeitsbereiches. Gemäss § 16 Absatz 3 GesG ist der Regierungsrat berechtigt, den Tätigkeitsbereich dieser Berufsangehörigen in einer Verordnung zu regeln. Damit ist es nach geltendem Luzerner Gesundheitsrecht Sache des Regierungsrates zu entscheiden, ob und unter welchen Bewilligungsvoraussetzungen er auf Verordnungsstufe eine Abgabeberechtigung nichtärztlicher Komplementärmedizinerinnen und -mediziner einführen will. Dazu braucht es keine Änderung des Gesundheitsgesetzes.

Am 28. Mai 2008 haben wir das Gesundheits- und Sozialdepartement beauftragt, eine Vernehmlassung zu seinen Verordnungsentwürfen zum Gesundheitsgesetz durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis Ende August 2008. Unter diesen Entwürfen ist auch eine neue kantonale Heilmittelverordnung. Sie soll den Verkehr mit Heilmitteln, insbesondere die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel durch nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner, regeln. Nach dem Departementsentwurf sollen Komplementärmedizinerinnen und -mediziner komplementärmedizinische Arzneimittel mit einer Selbstdispensationsbewilligung des Kantonssporthlers oder der Kantonssporthkerin abgeben dürfen. Nicht unter diese Bewilligungspflicht soll die Abgabe an Patientinnen und Patienten in Notfällen und bei Hausbesuchen fallen. Das Departement schlägt vor, die Bewilligung zu erteilen, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Diplom einer eidgenössisch anerkannten Ausbildung in Komplementärmedizin oder eine Registrierung im Erfahrungsmedizinischen Register (EMR) in einer Methode besitzt, welche die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel grundsätzlich beinhaltet, und die fachgerechte Lagerung, Überwachung und Abgabe der komplementärmedizinischen Arz-

neimittel gewährleistet ist. Weiter soll die Bewilligung nur zur Abgabe derjenigen komplementärmedizinischen Arzneimittel berechtigen, die vom Kantonsapotheke oder von der Kantonsapotheckerin bezeichnet wurden. Den Inhaberinnen und Inhabern der Bewilligung soll die Abgabe lediglich für den eigenen Praxisbedarf gestattet werden. Der Handverkauf und die Belieferung von Wiederverkäuferinnen und -verkäufern sollen verboten sein. Zudem soll die Abgabe verschreibungspflichtiger Arzneimittel verboten sein. Diese Regelung soll auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten. Die Verordnungsentwürfe wurden einem breiten Adressatenkreis zur Stellungnahme zugesandt. Insbesondere erhielten die massgebenden alternativmedizinischen Berufsverbände die Vernehmlassungsunterlagen zugestellt. Wird die neue kantonale Heilmittelverordnung mit dem Wortlaut des Vernehmlassungsentwurfes verabschiedet, wird eine wichtige Forderung der Initiative in der Sache erfüllt sein.

#### *– Anwendung*

Das Heilmittelrecht des Bundes verlangt für die direkte Anwendung von komplementärmedizinischen Arzneimitteln keine Berufsausübungsbewilligung. Diese Frage ist, wie die Berufszulassung als solche, nach kantonalem Recht zu beantworten. Nach dem Luzerner Gesundheitsrecht benötigen nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner für die Anwendung komplementärmedizinischer Arzneimittel keine Berufsausübungsbewilligung (§ 16 Abs. 1d GesG). Die Anwendung ist ohne Bewilligung erlaubt.

### **c. Binnenmarktgesetz**

Das Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02) gewährleistet, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben (Art. 1 Abs. 1 BGBM). Es soll insbesondere die berufliche Mobilität und den Wirtschaftsverkehr innerhalb der Schweiz erleichtern und die Bestrebungen der Kantone zur Harmonisierung der Marktzulassungsbedingungen unterstützen (Art. 1 Abs. 1a und b BGBM). Um diese Ziele noch besser zu erreichen, wurde das Binnenmarktgesetz am 16. Dezember 2005 in mehrfacher Hinsicht geändert (BBl 2005 S. 465). Die Änderungen traten am 1. Juli 2006 in Kraft (AS 2006 S. 2363). Als Erwerbstätigkeit im Sinn des Binnenmarktgesetzes gilt neu jede nicht hoheitliche, auf Erwerb gerichtete Tätigkeit (Art. 1 Abs. 3 BGBM). Damit fallen grundsätzlich auch nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner unter das Binnenmarktgesetz.

Ebenso seit dem 1. Juli 2006 gilt, dass jede Person, die eine Erwerbstätigkeit rechtmässig ausübt, sich zwecks Ausübung dieser Tätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz niederlassen und diese Tätigkeit nach den Vorschriften des Ortes der Erstniederlassung ausüben kann. Dies gilt auch dann, wenn die Tätigkeit am Ort der Erstniederlassung aufgegeben wird (Art. 2 Abs. 4 BGBM). Dementsprechend darf ortsfremden Anbieterinnen und Anbietern der freie Zugang zum Markt nicht verweigert

werden. Zulässig sind nur noch Beschränkungen dieses Rechts in Form von Auflagen oder Bedingungen, aber auch nur, wenn sie gleichermaßen für ortsansässige Personen gelten, zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind und verhältnismässig sind (Art. 3 Abs. 1 BGBM). Nicht verhältnismässig sind Beschränkungen insbesondere, wenn der hinreichende Schutz überwiegender öffentlicher Interessen durch die praktische Tätigkeit gewährleistet werden kann, welche der Anbieter oder die Anbieterin am Herkunftsor ausgeübt hat (Art. 3 Abs. 2d BGBM). Der Bundesrat führte in seiner Botschaft über die Änderung des Binnenmarktgesezes vom 24. November 2004 zu dieser Regelung aus, dass damit die Behörde des Bestimmungsortes verpflichtet werde, die Berufserfahrung, welche die betroffene Person am Herkunftsor gesammelt habe, auch losgelöst vom Vorhandensein eines Fähigkeitszeugnisses zu berücksichtigen. Dabei stelle sich die Frage, was für den Schutz öffentlicher Interessen als hinreichend angesehen werden könne. In Anlehnung an die «Verwaltungsvereinbarung Espace Mittelland über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten» vom 12. März 1999, welche die Regeln für den erleichterten gegenseitigen Marktzugang zwischen den beteiligten Kantonen enthalte, könne eine während drei aufeinanderfolgenden Jahre einwandfreie Berufstätigkeit als hinreichend betrachtet werden. Die Anerkennung der Berufserfahrung sei nicht nur dort wichtig, wo im Herkunftsamt gar kein Titel verlangt werde, sondern auch dort, wo am Herkunftsor der Marktzugang mit einem Titel erworben worden sei, der sich für die Diplomanerkennung nach Artikel 4 BGBM nicht qualifiziere (BBI 2005 S. 486). Nach Artikel 4 Absatz 1 BGBM gelten kantonale oder kantonal anerkannte Fähigkeitsausweise zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz, sofern sie nicht Beschränkungen nach Artikel 3 BGBM unterliegen. Erfüllt der Fähigkeitsausweis die Anforderungen des Bestimmungsortes nur teilweise, kann die betroffene Person den Nachweis erbringen, dass sie die erforderlichen Kenntnisse im Rahmen einer Ausbildung oder einer praktischen Tätigkeit erworben hat (Art. 4 Abs. 3 BGBM).

Kommen nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner aus einem Kanton, der keine Bewilligungspflicht für die selbständige Berufsausübung kennt, in einen Kanton, der eine solche in seine Rechtsordnung aufgenommen hat, und haben sie diese Tätigkeit während mindestens drei aufeinanderfolgenden Jahren im Herkunftsamt klaglos ausgeübt, kann der Bestimmungskanton die Tätigkeit nicht mit dem Hinweis verbieten, sie würden die hiesigen Voraussetzungen für eine Berufsausübungsbewilligung nicht erfüllen. Ebenso wenig kann der Bestimmungskanton Auflagen oder Bedingungen verfügen. Dies wäre unverhältnismässig. Dasselbe gilt, wenn der Herkunftsamt zwar eine Bewilligungspflicht kennt, aber weniger strenge Voraussetzungen daran knüpft. Zudem muss von derselben Rechtslage bei der Anwendung und Abgabe von komplementärmedizinischen Arzneimitteln ausgegangen werden.

Würde der Kanton Luzern für die Traditionelle Europäische Naturheilkunde, die Homöopathie und die Traditionelle Chinesische Medizin wieder eine Berufsausübungsbewilligung einführen, würde sie aufgrund der neuen Regeln des Binnenmarktgesezes für nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner aus andern Kantonen, in denen keine entsprechende Berufsausübungsbewilligung vorge-

sehen ist, nicht gelten. Bei genügender beruflicher Erfahrung könnten sie ihre Tätigkeit im Kanton Luzern auch dann ausüben, wenn sie die Luzerner Voraussetzungen für eine Berufsausübungsbewilligung nicht erfüllen würden. Dadurch würden zumindest in den genannten drei Heilmethoden einheimische nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner benachteiligt.

## **2. Würdigung**

Nach dem neuen Luzerner Gesundheitsgesetz ist die selbständige Ausübung der Komplementärmedizin durch Personen, die nicht Ärztinnen und Ärzte sind, grundsätzlich möglich. Es besteht kein generelles Verbot, diese Tätigkeiten auszuüben. Diese Regelung kommt dem Bedürfnis der Bevölkerung nach Angeboten der Komplementärmedizin durch Personen, die nicht Ärztinnen und Ärzte sind, entgegen.

Auch ohne Berufsausübungsbewilligung für nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner wird die Bevölkerung heute genügend geschützt: Im gelgenden Gesundheitsgesetz wird der Schutz, den das eidgenössische Strafgesetzbuch bei Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben sowie gegen den gewerbsmässigen Wucher gewährt, ergänzt durch die direkte Aufsicht des Gesundheits- und Sozialdepartementes und durch die Möglichkeit, im Einzelfall ein Berufsverbot auszusprechen, wenn Leib und Leben gefährdet sind. Rechtskräftig verfügte Berufsverbote werden publiziert. Die Missachtung eines Berufsverbotes ist zudem strafbar. Weiter ist der Tätigkeitsbereich von nichtärztlichen Komplementärmedizinerinnen und -medizinern enger umschrieben als bei den Medizinalpersonen und bei den Angehörigen der übrigen Berufe im Gesundheitswesen. Eine Überschreitung des Tätigkeitsbereiches ist ebenfalls strafbar. Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Berufsverbände eine Kontrollfunktion übernehmen.

Die sehr geringe Anzahl der Beschwerden und deren Inhalt zeigt deutlich, dass das geltende System wirksam ist. Wäre die Bevölkerung nicht genügend geschützt, wären beim zuständigen Departement mehr Beschwerden eingegangen. Zudem würden die Beschwerden die Gefährdung von Leib und Leben und nicht bloss die Wirksamkeit der gewählten Methode und die Höhe des Honorars betreffen. Mithin kann nicht argumentiert werden, die geltende Regelung fördere die Scharlatanerie und schade der Bevölkerung.

Es gibt immer noch keine eidgenössisch anerkannten Ausbildungen in der Komplementärmedizin. Dies gilt auch für die Traditionelle Europäische Naturheilkunde, die Homöopathie und die Traditionelle Chinesischen Medizin. Damit bieten nach wie vor eine Vielzahl privater Schulen vielfältige Ausbildungsgänge unterschiedlichster Qualität an. Erfahrungsgemäss dauert die eidgenössische Regelung von Berufsausbildungen sehr lange. Wegen der besonderen Komplexität muss dies umso mehr bei einer komplementärmedizinischen Ausbildung gelten. Würde der Kanton Luzern in seinem Gesundheitsgesetz die Berufsausübungsbewilligung auch ohne Vorliegen eines eidgenössisch anerkannten Diploms nur für die drei genannten Methoden wieder einführen, könnte er mithin die Ausbildungen nach wie vor nicht mit Gewähr prü-

fen, und er würde die Bevölkerung erneut in einer Scheinsicherheit wiegen, wie sie unter dem alten Gesundheitsgesetz aus dem Jahr 1981 bestand. Dies wäre ein klarer Rückschritt.

Weiter berücksichtigen die Anliegen der Initiative das teilrevidierte Binnenmarktgesezt nicht. Würde das System der Berufsausübungsbewilligung wieder eingeführt, könnte dieses für nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner aus andern Kantonen, die keine Berufsausübungsbewilligung kennen, nicht angewendet werden. Bei genügender Erfahrung könnten diese Personen ihre Tätigkeit im Kanton Luzern ausüben, auch wenn sie die Luzerner Voraussetzungen nicht erfüllten. Dadurch würden einheimische nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner benachteiligt.

Die Voraussetzungen und das Verfahren im Zusammenhang mit der Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel können nach dem geltenden Recht auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dazu braucht es keine Änderung des Gesundheitsgesetzes. Mit dem in Kapitel II.1.b erwähnten Vorschlag des Gesundheits- und Sozialdepartementes könnte ein wichtiges Anliegen der Initiative erfüllt werden: Im Kanton wäre auch nach dem 31. Dezember 2008 die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel durch nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner erlaubt. Laut Begründung der Initiative wollen nichtärztliche Komplementärmedizinerinnen und -mediziner, welche die Traditionelle Europäische Naturheilkunde, die Homöopathie oder die Traditionelle Chinesische Medizin ausüben wollen, entsprechende Arzneimittel abgeben. Wird die neue kantonale Heilmittelverordnung mit dem Wortlaut des Vernehmlassungsentwurfes verabschiedet, wird im Zusammenhang mit der bundesrechtlich vorgeschriebenen Bewilligungspflicht für die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel auch eine fachliche Überprüfung der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller vorgenommen. Das Anknüpfen der Bewilligungspflicht an die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel und nicht an die auszuübende Methode hat den Vorteil, dass bundesrechtlich klar umschrieben ist, was die Arzneimittelabgabe bedeutet (Art. 4 Abs. 1f HMG). Hingegen ist bis zum Vorliegen eidgenössisch anerkannter Diplome unklar, welche Methoden zum Beispiel unter die Traditionelle Europäische Naturheilkunde fallen. Ohne bundesrechtlich klar definierte komplementärmedizinische Berufsbilder besteht die Gefahr, dass wieder die Rechtslage gemäss dem alten Gesundheitsgesetz auflebt. Danach spielte es für die Bewilligungspflicht keine Rolle, mit welcher erfahrungsmedizinischen Methode jemand diagnostizierte und behandelte. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen waren nur Personen, die gewerbsmäßig körperliche oder seelische Funktionsstörungen mit geistigen Kräften, wie der Parapsychologie, der Magnetopathie, der Geistheilung und dergleichen, behandelten.

### **III. Antrag**

Der Kanton Luzern hat eine gute, zukunftsorientierte und mit der Heilmittelgesetzgebung des Bundes kompatible Regelung der nichtärztlichen Komplementärmedizin. Die Volksinitiative «Ja zur Luzerner Naturheilkunde – für Qualität und Kompetenz» enthält demgegenüber Anregungen, deren Umsetzung im Gesundheitsgesetz entweder nicht sachgerecht oder nicht notwendig ist. Mit dem departmentalen Entwurf zu einer neuen kantonalen Heilmittelverordnung zeichnet sich zudem eine Lösung für die Abgabe komplementärmedizinischer Arzneimittel ab. Unter diesen Umständen verzichten wir darauf, Ihnen einen direkten Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Ja zur Luzerner Naturheilkunde – für Qualität und Kompetenz» ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Luzern, 13. Juni 2008

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Markus Dürr  
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

**Kantonsratsbeschluss  
über die Gesetzesinitiative «Ja zur Luzerner  
Naturheilkunde – für Qualität und Kompetenz»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf die §§ 82b Absatz 1b und 82e des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 13. Juni 2008,

*beschliesst:*

1. Die am 29. Juni 2007 eingereichte Gesetzesinitiative «Ja zur Luzerner Naturheilkunde – für Qualität und Kompetenz» wird abgelehnt.
2. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: