

ZULASSUNG

Im Zwang der Zunft

„Ich kann nicht ohne weiteres zugeben, daß das Grundgesetz einfach als Grundlage für unsere Arbeit genommen wird, das Grundgesetz, von dem wir alle wissen, daß es in mancher Beziehung, in der es damals Recht war, vielleicht heute nicht mehr diese Berechtigung hat Grundlage für unsere Arbeit ist die Kammer.“

Hermann Oesterle
Präsident der Landesapothekerkammer
von Baden-Württemberg

Mißvergnügt ist der Präsident der Bundesapothekerkammer, Dr. Werner Klie, Inhaber einer der bedeutendsten Hamburger Apotheken und examinierter Jurist, aus Bonn in seinen Hauptgefächtsstand zurückgekehrt. Ministerialdirigent Dr. Edmund („Mundi“) Forschbach, 53, weiland stellvertretender Bundespressekopf und jetzt Leiter des neu geschaffenen Referats für Lebens- und Heilmittel im Bundesinnenministerium, hätte ihn zwar gutwillig angehört, aber seine Bitte um Hilfe nur hinhaltend beantwortet.

Gewappnet mit Sachverständigengutachten war Klie zu Forschbach geeilt, um ihn zu veranlassen, mit ministeriellen Kräften den gefürchteten Folgen einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in Berlin zu begegnen, die das sorgsam gegen alle Konkurrenznöte abgeschirmte Geschäftsparadies der westdeutschen Apotheker den Unbilden des freien Wettbewerbs aussetzen droht.

Die Bundesrichter hatten nämlich in einem Modellfall entschieden, das bisher im Apotheken-Gewerbe praktizierte Betriebsrecht entspreche nicht dem Grundgesetz.

Der Schild, der seit mehr als hundert Jahren die Apotheken gegen alle wirtschaftlichen Nöte deckt, ist die Konzession. Deren gibt es zwei Arten:

- ▷ Realkonzessionen, die frei vererbbar und verkäuflich sind, und
- ▷ Personalkonzessionen, die vom Staat jeweils auf Lebenszeit vergeben werden. Die Konzession fällt beim Tode des Inhabers, spätestens beim Tode seiner Witwe an den Staat zurück und wird von ihm neu ausgeschrieben.

Seit 1894 wurden, bei der Neugründung von Apotheken nur noch Personalkonzessionen vergeben. Ob und wo eine neue Apotheke gegründet werden sollte, entschied der Staat nach einer bestimmten Schlüsselzahl. Ebenso schematisch wurde entschieden, wem eine neue oder eine neu ausgeschriebenene alte Konzession zuzusprechen war.

Den Vorrang hatte dabei jeweils der Bewerber, der die meisten Betriebsberechtigungsjahre nachweisen konnte*. Durchschnittlich sind fünf und zwanzig bis dreißig solcher Berechtigungsjahre nötig, um den Konzessionsanwärter an das Ziel seiner Wünsche zu bringen.

Es ist Sache der Medizinalbürokratie, auf die Einhaltung der Bestimmungen dieses ausgeklügelten Systems zu achten, das den Konzessionsinhabern eine sichere Existenzgrundlage garantiert und eine Apothekenkonzession zu einer auskömmlichen Pfründe macht.

Bis auf ein kurzes Zwischenspiel in der amerikanischen Zone (dort herrschte von 1949 bis 1953 auch für Apotheken Ge-

* Betriebsberechtigungsjahre zählen vom Tag der Approbation an und entsprechen im wesentlichen den Dienstjahren.

die eidesstattlichen Erklärungen des Helmut Henneke, der zwei der Geßlerschen Unfälle gesehen haben wollte, als falsch: Henneke gestand, sie auf Verlangen und nach Diktat seines Freundes Geßler geschrieben zu haben; gesehen hatte er nichts.

Nicht viel anders hatten sich die meisten Kraftfahrer verhalten, denen von Geßler vorschriftswidriges Verhalten vorgeworfen worden war. Obwohl kaum einer von ihnen sich ernstlich einer Schuld bewußt war, unterschrieben sie bereitwillig Schadensmeldungen, die stets auf Geßlers Angaben beruhten und manchmal sogar von ihm verfaßt waren.

Die Versicherungsgesellschaften schließlich, die sich nach Kräften bemühen, von diesen Vorgängen nichts an die Öffentlich-



Hermann Oesterle
Präsident der Landesapothekerkammer
von Baden-Württemberg

keit dringen zu lassen, können ihren Versicherungsnehmern eigentlich keine allzu großen Vorwürfe machen, obschon sie sich nun an ihnen schadlos halten möchten. Sie selbst waren offenbar zufrieden, wenn es ihnen gelang, dem Geßler von seinen anfangs stets sehr hohen Forderungen einen angemessenen Betrag abzuhandeln.

Gegen den Vorwurf, offenbar dubiose oder unzureichende Unterlagen anerkannt zu haben — die Allianz begnügte sich in einem Fall mit einem Reparaturkosten-voranschlag —, können die Versicherungssachbearbeiter allerdings einwenden, daß Geßlers ärztliche Gutachten den Mangel an anderen Beweisstücken wettgemacht hätten. Immerhin war dem Tweelbäcker Viehhändler von vierzehn verschiedenen Ärzten insgesamt einundzwanzigmal langdauernde Arbeitsunfähigkeit als Folge von Unfallverletzungen bescheinigt worden.

Was es damit auf sich hatte, ist einer Aussage der Ehefrau des Paul Geßler zu entnehmen: „Der Paul“, sagte sie arglos den Beamten der Oldenburger Kriminalpolizei, „war in den letzten Jahren überhaupt nicht krank, schon gar nicht bettlägerig. Er war fast immer unterwegs.“

Wagen beschädigt. Württembergische Feuerversicherung zahlt 358,50 Mark.

- ▷ 27. Januar 1956 — Sachverhalt wie am 3. Januar. Öffentliche Lebensversicherungsanstalt Oldenburg zahlt 260 Mark.
- ▷ 2. März 1956 — Geßler wird von einem Mopedfahrer, der falsch überholt, zum Bremsen gezwungen; Brustquetschung. Versicherung zahlt nicht.
- ▷ 11. März 1956 — Geßler landet mit vollbesetztem VW im Straßengraben; wird vom Schöffengericht Syke zu 400 Mark Geldstrafe verurteilt.
- ▷ 19. März 1956 — Geßler beobachtet in Hamburg leichten Zusammenstoß zweier Wagen, erklärt, durch diesen Vorgang behindert und zum Bremsen gezwungen worden zu sein; Brustquetschung. Württembergische Feuerversicherung zahlt 415 Mark.
- ▷ 20. März 1956 — Geßlers Vorfahrt wird behindert, der Beschuldigte weigert sich jedoch, seiner Versicherung eine Schadensmeldung einzureichen.
- ▷ 22. März 1956 — Geßlers Vorfahrt wird verletzt; wiederum bestreitet der Beschuldigte, sich falsch verhalten zu haben. Kein Schadenersatz.
- ▷ 23. März 1956 — Geßler glaubt sich behindert, bremst scharf, worauf ihm ein drittes Fahrzeug von hinten in den Wagen fährt. Ergebnis: 1430 Mark von der Allianz.
- ▷ 13. April 1956 — Geßlers Vorfahrt wird behindert; Rippenprellung. Der Beschuldigte gibt Schadensmeldung an seine Versicherung, widerruft aber später. Versicherung zahlt nicht.
- ▷ 3. Mai 1956 — Geßler wird behindert und rammt Laternenpfahl; wird arbeitsunfähig geschrieben. Erste Allgemeine Unfall- und Schadensversicherungsgesellschaft zahlt 898,40 Mark.
- ▷ 16. Mai 1956 — Geßler stößt in Delmenhorst mit einem Motorradfahrer zusammen. Polizei hält Geßler für schuldig, trotzdem verlangt er von der Württembergischen Feuerversicherung Schadenersatz, erhält aber nichts.

Der Mopedfahrer Wilfried Neubauer aus Nienburg schließlich sollte der letzte sein, der sich von Geßler einreden ließ; er habe sich im Verkehr falsch verhalten und dadurch einen Unfall verschuldet. Während Geßler, der wie üblich gebremst und sich die Brust verletzt hatte, noch mit der Haftpflichtversicherung des Neubauer, der Schlesischen Feuerversicherung in Hannover, über seinen auf 4000 Mark lautenden Schadenersatzanspruch verhandelte, erwirkte die Oldenburger Kriminalpolizei einen Haftbefehl gegen den Viehhändler aus Tweelbäke und nahm ihn fest. Seit dem 4. September sitzt er in Untersuchungshaft.

Die Kriminalpolizei ist mittlerweile davon überzeugt, daß keiner der Unfälle, für die Geßler insgesamt 16 179,40 Mark Schadenersatz kassierte, überhaupt stattgefunden hat — bis auf einen, den jedoch nach Ansicht der Polizei Geßler selbst verschuldete.

Sie ermittelte überdies, daß Paul Geßler nicht nur Unfälle fingierte und zu diesem Zweck ständig mit leicht demoliertem Wagen umherfuhr, sondern den Versicherungen auch wiederholt gefälschte Reparaturrechnungen und andere zweifelhafte Unterlagen einreichte. Außerdem nannte Geßler den Gesellschaften als seinen durchschnittlichen Tagesverdienst Summen, die zumindest mit den in seinen Steuererklärungen genannten Beträgen keinerlei Ähnlichkeit haben. Schließlich erwiesen sich auch

verbefreiheit, die jedoch vom Bundestag durch das sogenannte Apotheken-Stopp-Gesetz wieder aufgehoben wurde) ist es bis heute allgemein bei diesem Pfründen-System geblieben.

Daß dieses für Konzessionsinhaber so überaus angenehme System nun Gegenstand kritischer Untersuchungen des Bundesverwaltungsgerichts wurde, ist die Schuld der 42jährigen Dürener Apothekerin Fanny Lettau, geborene Schäfer. Sie hatte sich durch die zopfige Betriebsrechtsordnung benachteiligt gefühlt und im Jahre 1953 eine Klage eingereicht, die das Bundesverwaltungsgericht schließlich zu einer Grundsatzentscheidung nötigte.

Rebellion gegen die Vergangenheit

Der Sozialminister von Nordrhein-Westfalen hatte dem Vater der Fanny Lettau, dem Apotheker Wilhelm Schäfer aus Nideggen (Eifel), 1950 die Personalkonzession für die Dürener Elefanten-Apotheke verliehen. 1952 starb der Konzessionär. Die Tochter hatte als approbierte Fachkraft im Betrieb ihres Vaters gearbeitet und hätte gern nach dessen Tode das Geschäft in eigener Regie übernommen. Doch der Regierungspräsident in Aachen schrieb im Auftrage des Ministeriums gesetzestreu die Betriebsrechte neu aus. Unter mehreren Anwärtern siegte der Aachener Krankenhaus-Apotheker Feit, der eine Gutschrift von dreißig Betriebsberechtigungs-jahren nachweisen konnte. Fanny Lettau, die als Tochter und Mitarbeiterin des verstorbenen Konzessionsinhabers ein Vorrecht zu haben glaubte, konnte nur auf zwölf Betriebsberechtigungs-jahre zurückblicken.

Sie hätte also murrend in die Schlange der Anwärter zurücktreten müssen; wenn ihr nicht empfohlen worden wäre, sich des Grundgesetzartikels 12* zu erinnern, der die Freiheit der Berufswahl garantiert.

Außerdem glaubte sie, sich auf Artikel 14 des Grundgesetzes stützen zu sollen, der Eigentum und Erbrecht sichert sowie ausdrücklich bestimmt, daß Enteignungen nur zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen dürfen, wobei gleichzeitig Art und Ausmaß der Entschädigung festzulegen ist.

Fanny Lettau hatte jedoch mit ihrer Klage weder beim Landesverwaltungsgericht in Aachen Erfolg, noch beim Revisionsverfahren in Münster. Immerhin wurde die Schließung der Elefanten-Apotheke, aus der sie sich nicht verdrängen lassen wollte, bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ausgesetzt.

Die Berliner Richter stellten im Gegensatz zu ihren rheinischen Kollegen fest, daß die preußische Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 und die ihr verwandten Ordnungen, die noch heute zu den Säulen des Konzessionssystems gehören, nicht mit

* Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes: „Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz geregelt werden.“



Apothekerin Lettau
Ist die Registrierkasse wichtiger ...

dem Grundgesetz Artikel 12 in Einklang zu bringen sind. Sie erklärten: „Die Allgemeinheit versteht unter einem Apotheker gemeinhin nur den Apothekenbesitzer. Wer den Beruf eines Apothekers erwählt hat, erstrebt in der Regel die Tätigkeit eines selbständigen Apothekers.“

Apotheker-Präsident Dr. Klie glaubt jedoch, nach den soziologischen Erfahrungen mit seinen Kollegen dieser Begründung der Bundesrichter nicht folgen zu können.

Auch angestellte Apotheker begehren auf: „Wenn nicht die von einem Minister unterschriebene Approbation, sondern der Besitz einer Registrierkasse die Rechtsgrundlage für unsere Berufsbezeichnung ist, dann ist zu fragen, wozu es nunmehr noch Approbationen geben soll.“

Gegen diese Behauptungen sprechen jedoch die langen Listen der Konzessionsanwärter bei den Gesundheitsbehörden und den Apothekerkammern der Bundesländer. Aus ihnen geht hervor, wie groß die Zahl derer ist, die es leid geworden sind, die besten Jahre ihres Lebens als Angestellte zuzubringen (in der Zunftsprache ist nur von „Mitarbeitern“ die Rede).

Nun könnten die Gesundheitsbehörden theoretisch sofort die Niederlassungsfrei-

heit genehmigen und sich dabei auf das Berliner Urteil berufen. Tun sie das nicht, so müssen sie damit rechnen, daß Bewerber, deren Konzessionsanträge liegenbleiben oder abgelehnt werden, sofort bei den Verwaltungsgerichten klagen.

Diese Flut von Klagen aufzuhalten und gleichzeitig die Rechtslage generell zu klären, bietet sich den Behörden des Bundes und der Länder nur ein Weg: Die Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht. Durch eine solche Klage würden die Karlsruher Richter beauftragt, verbindlich festzustellen, ob die Gesetze und Verordnungen, die im Berliner Urteil als grundgesetzwidrig bezeichnet wurden, ungültig sind oder nicht.

Die Landesvertreter der Apothekerschaft bemühen sich nach Kräften, eine solche Normenkontrollklage zu unterstützen: Sie wollen Zeit gewinnen, um zu retten, was zu retten ist. Die Personalkonzession alten Stils ist zwar auch bei den Apothekern umstritten, und mit ihrer Abschaffung würde man sich deshalb abfinden; nicht dagegen gedenken die Apotheker, die Niederlassungsfreiheit mit all ihren Konkurrenzgefahren widerspruchlos hinzunehmen.

Die Bedenken, die von den Apothekerfunktionären immer wieder gegen die Niederlassungsfreiheit vorgetragen wurden, hat nun allerdings das Bundesverwaltungsgericht in der Urteilsbegründung zum Fall Lettau schon vorweggenommen und zum großen Teil ausgeräumt. Nach Meinung der Berliner Richter ist es nicht nötig, die „Zulassung neuer strebsamer Berufsbewerber durch eine Bedürfnisprüfung zu beschränken“.

Ebensowenig ließen sich die Richter durch die Behauptung beirren, der Konzessionszwang bleibe erforderlich, weil nur eine wirtschaftlich leistungsfähige Apotheke den besonderen Aufgaben und treuhänderischen Verpflichtungen eines Mittlers zwischen Heilmittelindustrie, Arzt und Patient gewachsen sei. Sie wagten sogar einen für die Apotheker höchst unstandesgemäßen Vergleich mit den Milchhändlern, mit deren Konzessionsproblemen sie sich schon früher hatten befassen müssen.

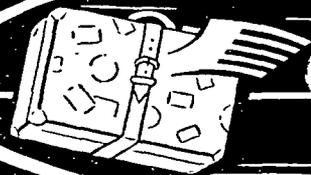
Dabei hatten sie eine Bestimmung des Milchgesetzes als grundgesetzwidrig bezeichnet, die von jedem Milchhändler den Nachweis eines gewissen Mindestumsatzes verlangt, weil nur Milchhändler mit ausreichendem Verdienst die notwendigen Einrichtungen für eine sachgemäße und hygienische Behandlung der Milch unterhalten könnten.

„Bei Apothekern und Milchhändlern“, so erklärten die Richter nun in der Urteilsbegründung zum Fall Lettau, „ist es in erster Linie Pflicht der Aufsichtsbehörde, Maßnahmen gegen eine Gefährdung der Volksgesundheit durch einzelne schwache

Ab 1. März

TOURISTENKLASSE nach SÜDAMERIKA

30% Ersparnis



Ihr Reisebüro oder Ihr Luftfrachtpediteur berat Sie gern

Berufsträger zu treffen.“ Im übrigen biete die Kapitalkraft eines Apothekers, der sich selbständig machen kann, schon eine gewisse Gewähr dafür, daß er nicht zu den leistungsschwachen Berufsträgern gehört.

Auch die Erfahrungen im ehemaligen amerikanischen Besatzungsgebiet sind nach Meinung der Richter keineswegs so abschreckend, daß die Kategorien der hundert-zwölf Jahre alten Gewerbeordnung noch nutzbringend anzuwenden seien. Nach einer Mitteilung des hessischen Innenministeriums zum Beispiel hat bisher keine der Apotheken, die während der kurzen Periode der Gewerbefreiheit gegründet wurden, aus wirtschaftlichen Gründen schließen müssen. Auch die Zahl der Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die Arzneimittelbestimmungen sei gering und rechtfertige einen Konzessionszwang keineswegs.

Die Apotheker jedoch lassen sich durch diese Argumente nicht beirren. „Die Niederlassungsfreiheit bedeutet das Ende der deutschen Apotheke“, erklären sie, und „wir wollen unsere Geschäfte nicht zu drug stores werden lassen.“

Seltsamer Mischduft

Mit großem Pathos entrüstete sich die „Pharmazeutische Zeitung“ über die Urteilsbegründung des Bundesverwaltungsgerichts. Sie nennt die Entscheidung einen „Sieg der liberalen Wirtschaftsauffassung über die Vorrangstellung der Gesundheitspolitik der letzten 150 Jahre“. Das Fachorgan steht allerdings nicht an, gleichzeitig von der Personalkonzession, einem Kernstück jener abgelagerten Gesundheitspolitik, zu sagen: „Sie paßt nicht mehr in die heutige Zeit, sie hat sich selbst erledigt.“ Damit werden freilich nur die Interessen derer ausgedrückt, die nicht im entferntesten die Niederlassungsfreiheit billigen, dagegen aber schon lange anstreben, aus der staatlich verliehenen Personalkonzession ein Privateigentum nach Art der Realkonzession zu machen, das sie verkaufen und vererben können.

Eine solche doppelte Sicherung ist jedoch keineswegs im Sinne der unselbständigen Berufsangehörigen, die Selbständigkeit erstreben. Auch sie kommen in der „Pharmazeutischen Zeitung“ zu Wort. Sie wenden sich sowohl gegen die Bestrebungen der Besitzenden, die aus allen Apotheken risikofreie Pfründen machen wollen, indem sie außer der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit auch noch die Vererblichkeit des Unternehmens garantiert haben möchten, als auch gegen weitreichende Liberalisierungspläne, bei denen sie wirtschaftliche Nachteile für sich selbst befürchten: Eine Konzession ist für jede Bank kreditwürdig, einem Apotheker jedoch, der in den freien Wettbewerb treten will, würde es sehr viel schwerer fallen, die nötige Kapitalanleihe aufzunehmen. Die unselbständigen Apotheker erstreben die zusätzliche Erteilung neuer Personalkonzessionen.



Apotheker Klie
... als die 'Approbation'?

Beide Gruppen haben die Hoffnung, daß die Berliner Urteilsbegründung ihnen eine Handhabe bietet, wenigstens einen Rest ihrer Kontingentierungsrechte zu erhalten. Die Richter haben nämlich eingeräumt, daß „eine Beschränkung der Zahl der Apotheken im Wege der staatlichen Lenkung“ nicht in jedem Fall ausgeschlossen zu sein braucht. Als Beispiel wird angeführt, daß eine „weitere Errichtung von Apotheken in Gebieten oder Gebietsteilen, in denen sich Apotheken in hinreichender Zahl befinden, versagt wird, um die Apotheker dadurch zu veranlassen, sich anderen mit Apotheken nicht genügend versorgten Gebieten zuzuwenden“.

Freilich haben sich auch die optimistischen Deuter dieser Begründung schon damit abgefunden, daß die alten Meßzahlen, nach denen jede Apotheke einen sicheren Kundenkreis von sechs-, sieben- oder gar zehntausend Einwohnern hat, selbst im günstigsten Fall, wenn also einige Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit erhalten bleiben, nicht mehr benutzt werden können. Denn im Hinblick darauf, daß der Apotheker nach Paragraph 1 des Handelsgesetzbuches auch Kaufmann ist, soll

die alte-Regel, nach der Konkurrenz das Geschäft belebt, für die Apotheker mehr Bedeutung bekommen, als sie bisher gehabt hat.

Apotheker-Präsident Dr. Klie ist der Meinung, daß die Apothekerschaft ohne Rücksicht auf interne Meinungsverschiedenheiten Vorschläge machen muß, die sowohl das Berliner Urteil wie die eigenen Interessen in gleicher Weise berücksichtigen. Diese Vorschläge müßten auf ein System zielen, das dem selbständigen Apotheker die Freude an der Erhaltung und Mehrung seines Besitzes beläßt, auch im Hinblick auf Erben und langfristige Dispositionen, ihm aber gleichzeitig nicht den beruflichen und kaufmännischen Wettbewerb erspart. Leidenschaftlich abgelehnt wird der Gedanke, mehrere Apotheken in eine finanzstarke Hand zu geben.

Günstigstenfalls haben die Apotheker noch bis zum Abschluß eines Normenkontrollverfahrens Zeit, ihre Wünsche vorzutragen und durchzusetzen. Präsident Dr. Klie zweifelt nicht daran, daß eine solche Klage eingereicht wird, wenn er sich auch durch den Besuch bei Forstbach nicht ermutigt fühlt. „Es ist die verdamnte Pflicht und Schuldigkeit des Bundesinnenministeriums, diese Klage in Gang zu bringen. Der eigene Gesetzentwurf ist ja mit betroffen.“

Dieser Entwurf eines Apotheken-Gesetzes, den die Bundesregierung nach jahrelangen Vorarbeiten 1955 dem Bundestag vorlegte, berücksichtigt weitgehend das Konzessionssystem alter Art. Er veranlaßte den CDU-Bundestagsabgeordneten Prof. Dr. Böhm (Frankfurt) zu der Bemerkung: „Der Regierungsentwurf duftet sozusagen nach dem allgemeinen preußischen Landrecht... Es ist der seltsame Mischduft aus überständig und etwas ranzig gewordenem Mittelalter, Biedermeierlavendel und penetranter Konstabler- und Kanzleiausdunstung des aufgeklärten landesfürstlichen Polizei- und Wohlfahrtsstaates...“ Der Entwurf blieb Ende 1955 schon vor der zweiten Lesung im parlamentarischen Getriebe hängen, freilich nicht, weil das Parlament ein liberaleres Gesetz wünschte, sondern weil die Beratung des Apothekengesetzes zeitlich möglichst nahe an die Beratung des Heilmittelgesetzes herangezogen werden sollte.

Daß der Zunftzwang der Pharmazeuten auch ohne höchstrichterliche Urteile wenig Aussicht hat, erhalten zu bleiben, zeigte sich bereits am 12. Dezember 1956 in der Wiesbadener Landtagsdebatte bei der Aussprache über das neue hessische Apothekengesetz. Sagte der Darmstädter Regierungspräsident und SPD-Abgeordnete Wilhelm Arnoul, 63: „Wir denken nicht daran, das Apothekenwesen zu einem wirtschaftlichen Naturschutzpark konzessionierter Apotheker zu machen.“

LUFTHANSA mit *Super-G*-CONSTELLATION 

DAKAR · RIO DE JANEIRO
SAO PAULO · BUENOS AIRES
ab 1. April auch MONTEVIDEO

Ein Preisbeispiel:
FRANKFURT-RIO DE JANEIRO // DM 2235.-
FRANKFURT-RIO DE JANEIRO // DM 4023.-