

STELLUNGNAHME

der

Bundesapothekerkammer

vom 11. August 2025

zum

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren
ausländischer Berufsqualifikationen in Heilberufen**

Wir begrüßen das Vorhaben des Gesetzgebers, die Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zu beschleunigen und damit dem Fachkräftemangel auch im pharmazeutischen Bereich entgegenzuwirken. Wir befürworten insofern ausdrücklich die Einführung eines Wahlrechts hinsichtlich der Kenntnis- und Gleichwertigkeitsprüfungen im Rahmen von Anerkennungsverfahren aus Drittstaaten. Hierfür hatte sich die Bundesapothekerkammer bereits im vergangenen Jahr ausgesprochen und eine Angleichung an die seinerzeit geplanten Änderungen bei der ärztlichen Ausbildung gefordert. Die vorgesehene systematisch bessere Strukturierung der Bundes-Apothekerordnung durch Einführung vorangestellter Begriffsbestimmungen und Verschiebung der Regelungen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in eigene Paragraphen wird die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzes deutlich erhöhen. Die im Referentenentwurf genannte höchste Priorität des Schutzes von Patientinnen und Patienten unterstützen wir, sehen aber zur Erreichung dieses Ziels noch Anpassungsbedarf bei einigen Vorschriften.

Diese Einschätzung erfolgt weiterhin unter Vorbehalt zwingend vorzunehmender Folgeanpassungen der Approbationsordnung für Apotheker, die in der Begründung des Gesetzentwurfs bereits angekündigt und durch Anpassung der Verordnungsermächtigung vorbereitet werden. Wir nehmen dies erneut zum Anlass, an das dringende Anliegen zur Modernisierung der Vorschriften zur apothekerlichen Ausbildung zu erinnern, wie es im gemeinsamen Positionspapier des „Runden Tisches Novellierung der Approbationsordnung für Apotheker“ ausführlich beschrieben ist. Darüber hinaus wird auch die fristgerechte Umsetzung der Delegierten Richtlinie (EU) 2024/782 zur Änderung der Mindestanforderungen an die apothekerliche Berufsausbildung ins Auge zu fassen sein.

Die nachstehenden Anmerkungen beziehen sich ausschließlich auf Artikel 2 des Referentenentwurfs (Änderung der Bundes-Apothekerordnung), da die übrigen Artikel des Entwurfs andere Berufe betreffen.

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b) (§ 2 Absatz 2b BApO)

Satz 1 der vorgesehenen Vorschrift bedarf einer redaktionellen Überarbeitung.. Die Berechtigung bezieht sich gemäß den Vorgaben aus Artikel 4f der Richtlinie 2005/36/EG auf den „partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit“ bzw. deren Ausübung. Insofern sollte das Wort „Berufsausübung“ im Entwurf in „Ausübung“ geändert werden, um schon hier deutlich zu machen, dass es sich nicht um den Apothekerberuf als solchen handelt. Das Verbot des Führens der Berufsbezeichnung „Apothekerin“ bzw. „Apotheker“ in Satz 2 dürfte angesichts der bestehenden Vorschrift in § 3 BApO überflüssig sein. Hinsichtlich der inhaltlichen Bewertung einer Erlaubnis zum „partiellen Berufszugang“ verweisen wir auf die nachfolgende Kommentierung des neuen § 11a BApO.

Artikel 2 Nummer 3 (§ 4 Absatz 1 Nummer 4 BApO)

Die grundsätzlich zu befürwortende bessere Strukturierung des Gesetzes durch Verschiebung bisheriger Absätze des § 4 BApO in eigene Paragraphen führt dazu, dass die bisherige Formulierung, die auf das Bestehen der pharmazeutischen Prüfung in Deutschland abstellt, unvollständig wirkt. Wir regen an, bereits an dieser Stelle einen Verweis auf die anererkennungsfähigen ausländischen Berufsqualifikationen gemäß der §§ 10a bis 10c BApO vorzusehen.

Artikel 2 Nummer 3 (§ 4 Absatz 2 Satz 1 BApO)

Der Entwurf enthält an dieser Stelle einen redaktionellen Fehler, da auf das endgültige Nicht-Bestehen „einer pharmazeutischen Prüfung oder eines Abschnittes der *ärztlichen* Prüfung“ abgestellt wird. Das Wort „*ärztlichen*“ müsste durch „*pharmazeutischen*“ ersetzt werden. Darüber hinaus regen wir die Prüfung an, ob die Formulierung „eine pharmazeutische Prüfung“ hinreichend rechtssicher auch die Eignungs- und Kenntnisprüfungen nach §§ 10b und 10c BApO erfassen wird.

Artikel 2 Nummer 5 Buchstabe a) (§ 5 Absatz 1 BApO)

Im Hinblick auf die Stärkung von Fachkräften sollte aus unserer Sicht die Möglichkeit des Prüfungsabschlusses in Deutschland geschaffen werden, um qualifiziertes Personal dauerhaft zu gewinnen. Die vorgesehene Regelung, wonach entsprechende Anerkennungs- und Anrechnungsregelungen für begonnene, aber noch nicht abgeschlossene ausländische Ausbildungen in der Approbationsordnung unter näheren Voraussetzungen spezifiziert werden können, befürworten wir daher.

Artikel 2 Nummer 5 Buchstabe b) (§ 5 Absatz 1a BApO)

Gemäß § 5 Absatz 1a Nummer 4 BApO soll künftig in der Approbationsordnung eine Regelung zur Verwendung von Berufsbezeichnungen erfolgen. Angesichts der bereits existierenden bzw. geplanten gesetzlichen Vorschriften in §§ 2 und 3 BApO stellt sich die Frage, welche darüber hinausgehenden Vorgaben in der Approbationsordnung erforderlich sein sollten.

Artikel 2 Nummer 11 (§ 10c Absatz 2 BApO)

Wie eingangs bereits geschrieben, befürworten wir grundsätzlich die Vorgabe einer Kenntnisprüfung als Regelfall im Anerkennungsverfahren für Drittstaatsqualifikationen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob trotz Verzichts auf eine vollständige Gleichwertigkeitsprüfung der Berufsqualifikationen nicht mindestens ein Plausibilitätscheck erfolgen muss, bevor jemand zur Kenntnisprüfung zugelassen wird. Entsprechende Vorgaben könnten in der Approbationsordnung verankert werden.

Anzumerken ist weiterhin, dass die Antragsteller keine praktische Ausbildung gemäß § 4 AAppO von mindestens sechs Monaten in einer öffentlichen Apotheke nachweisen müssen. Entsprechend dem im Entwurf als höchste Priorität genannten Patientenschutzes wäre die Verankerung einer vorgeschriebenen praktischen Ausbildung ernsthaft zu diskutieren. Differierende Regelungen in der BApO und der AAppO sind nicht schlüssig.

Artikel 2 Nummer 12 Buchstabe e) (§ 11 Absatz 5 Nummer 2 BApO)

Wir befürworten vorbehaltlich der ausstehenden Anpassung der Approbationsordnung grundsätzlich die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis unter Aufsicht, um bereits vorqualifizierten Arbeitskräften in Deutschland eine Chance in den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Die systematische Verortung bei der Berufserlaubnis könnte allerdings dazu führen, dass die betreffenden Personen bereits die Berufsbezeichnung „Apothekerin“ bzw. „Apotheker“ führen dürften, obwohl sie noch über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Das sollte in geeigneter Weise korrigiert werden.

Die Regelung bedarf aus unserer Sicht ferner einer Konkretisierung insbesondere im Hinblick auf die zu erlaubenden Tätigkeiten. Es ist anhand des bisher geplanten Wortlauts nicht ersichtlich, wie eine Prüfung, ob die aufgrund der Erlaubnis auszuübende Tätigkeit zum Abschluss der pharmazeutischen ausländischen Ausbildung erforderlich ist, stattfinden soll und welche Stelle diese zu erbringen hat. Hierzu erforderlich wäre eine umfangreiche Prüfung der Prüfungsanforderungen des Herkunftslandes, welche der Prämisse der Erleichterung von Anerkennungsverfahren auch aus Sicht der zuständigen Behörden wohl zuwiderlaufen würde.

Artikel 2 Nummer 13 (§ 11a BApO)

Sehr kritisch bewerten wir die vorgesehenen Regelungen zum sog. „partiellen Berufsausgang“ (s.o. bereits zu Artikel 2 Nummer 1: die unionsrechtliche Regelung bezieht sich auf den „partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit“, nicht zu einem „Beruf“). Die seitens der Europäischen Kommission und wohl auch des Europäischen Gerichtshofs vertretene Auslegung des Artikel 4f Absatz 6 der Richtlinie 2005/36/EG, wonach das dort verwendete Wort „Berufsangehörige“ gegen einen systematischen Ausschluss der Berufe spreche, die von einer automatischen Anerkennung auf der Grundlage mindestharmonisierter Ausbildungsanforderungen profitieren, widerspricht inhaltlich eben diesem Konzept der Mindestharmonisierung, wie es insbesondere seitens des Europäischen Parlaments im damaligen Gesetzgebungsverfahren betont wurde. Die Idee eines „partiellen Berufszugangs“ stammt hingegen aus dem Bereich der nicht unionsrechtlich harmonisierten Berufe. Ein Verzicht auf diese Regelung wäre aus unserer Sicht insbesondere deswegen möglich, weil potentielle Antragsteller – deren Berufsausbildung denklogisch erhebliche Lücken und Defizite gegenüber der regulären apothekerlichen Ausbildung aufweisen muss – auf andere pharmazeutische Berufe wie z.B. den des pharmazeutisch-technischen Assistenten verwiesen werden könnten und dementsprechend durchaus Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt hätten. Es ist für uns nicht ersichtlich, welche Fallgestaltungen überhaupt denkbar wären, in denen ein „partieller Berufszugang“ in Frage käme. Falls es solche geben sollte, erscheint eine konkrete Benennung und Definition durch den Gesetzgeber z.B. als Regelbeispiel erforderlich.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Bedenken merken wir zu den vorgesehenen Regelungen an, dass für eine unionsrechtskonforme Umsetzung zwingend weitere Kriterien im Gesetzeswortlaut zu verankern sind. Gemäß Artikel 4f Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2005/36/EG darf ein Mitgliedstaat einen partiellen Berufszugang ausdrücklich „nur“ gestatten, wenn alle dort genannten Bedingungen erfüllt sind. Im vorliegenden Entwurf fehlt allerdings jeglicher Bezug auf die in Buchstabe b) des genannten Richtlinienatzes enthaltene Bedingung:

„Die Unterschiede zwischen der rechtmäßig ausgeübten Berufstätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat und dem reglementierten Beruf im Aufnahmemitgliedstaat sind so groß, dass die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen der Anforderung an den Antragsteller gleichkäme, das vollständige Ausbildungsprogramm im Aufnahmemitgliedstaat zu durchlaufen, um Zugang zum ganzen reglementierten Beruf im Aufnahmemitgliedstaat zu erlangen.“

Letztlich konstituiert dieses Kriterium eine Rangfolge der Antragsverfahren: ein Antrag auf partiellen Berufszugang darf erst dann in Betracht kommen, wenn eine vorherige Gleichwertigkeitsprüfung ergeben hat, dass derart wesentliche Unterschiede vorliegen, dass eine komplett neue pharmazeutische Ausbildung durchlaufen werden muss. Auch dies bestätigt die oben wiedergegebene grundsätzliche Einschätzung, dass eine solche Vorschrift schwerwiegende systematische Verwerfungen erzeugt.

Weiterhin stellen wir in Abrede, dass die vorgesehene Gleichstellung der betreffenden

Personen mit „Rechten und Pflichten“ der Apotheker sachgerecht ist. Es handelt sich wie beschrieben um einen Personenkreis mit wesentlich abweichenden Qualifikationen, die ausdrücklich diese Berufsbezeichnung nicht führen dürfen. Die Richtlinie sieht ausdrücklich lediglich einen „partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit“, nicht aber eine „partielle Zulassung zu einem Beruf“ vor. Eine pauschale Gleichstellung hätte voraussichtlich insbesondere auch Konsequenzen für landesrechtlich geregelte Sachverhalte wie z.B. eine Mitgliedschaft in den Apothekerkammern. Eine gesetzliche Regelung muss vielmehr ausschließlich eine auf den absolut notwendigen Kern des partiellen Berufszugangs begrenzte Rechte- und Pflichtenstellung begründen, da es sich bei diesen Personen gerade nicht um Apothekerinnen bzw. Apotheker handelt.

Zu Artikel 2 Nummer 15 (§ 12 BApO)

Laut Referentenentwurf soll künftig die gemäß des Wohnsitzes des Antragstellers zuständige Behörde Entscheidungen nach den §§ 10a bis 10c, 14 Absatz 1a und § 15 BApO treffen. Für Berufserlaubnisse und partielle Berufserlaubnisse (§§ 11, 11a BApO) wäre hingegen die Behörde zuständig, in deren Bereich der Beruf ausgeübt werden soll. Voraussetzung für die Erteilung einer Berufserlaubnis ist aber, dass eine Ausbildung als Apotheker nachgewiesen wird – mithin vorher ein Anerkennungsverfahren durchgeführt wird. Es erscheint sinnvoll, eine einheitliche Zuständigkeit vorzusehen, die sich nach dem voraussichtlichen Beschäftigungsort richtet. Lediglich im Fall eines ausschließlichen Anerkennungsverfahrens sollte sich die behördliche Zuständigkeit nach dem Wohnsitz des Antragstellers richten.

Zu Artikel 2 Nummer 19 (§ 15 BApO)

Wir regen an, die geplante Neufassung des § 15 BApO wegen des inhaltlichen Zusammenhangs in Ziffer 11 des Entwurfs (gemeinsam mit den neuen §§ 10a bis 10c BApO) zu verankern. Dies würde die angestrebte systematischere Struktur der Bundes-Apothekerordnung verbessern.

Ergänzende Anmerkungen

Wir befürworten die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen, die einem denkbaren „Anerkennungstourismus“ bzw. „Antragshopping“ entgegenwirken sollen. Es muss sichergestellt werden, dass es einen rechtssicheren und funktionierenden Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden gibt. Gegenüber individuellen Abfragen dürfte eine Datenbanklösung vorzuzugswürdig sein.

Im Anschreiben zum Referentenentwurf wird unter anderem darauf verwiesen, dass im Zuge der Überarbeitung der Approbationsordnung weitere Vereinheitlichungen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens vorgenommen und die Digitalisierung vorangetrieben werden soll, was wir grundsätzlich ebenfalls für sinnvoll erachten. Umfassen soll dies laut Anschreiben allerdings einen grundsätzlichen Verzicht auf Übersetzungen und Beglaubigungen, sowie die Möglichkeit der digitalen Einreichung von Dokumenten. Ein solcher Schritt kann einer einfacheren und unbürokratischeren Verfahrensabwicklung dienen, birgt aber auch erhebliche Risiken im Hinblick auf die Rechtssicherheit. So wären z.B. gefälschte Ausbildungsnachweise, die digital eingereicht werden, nur noch erschwert erkennbar. Sowohl durch den Verzicht auf die deutsche Amtssprache als auch durch fehlende Verfahren mit gleichwertiger Sicherheitsstufe wie Beglaubigungen wird für die zuständigen Behörden ein erheblicher Umsetzungsaufwand entstehen. Wir regen jedenfalls unabhängig von der künftigen Überarbeitung der

Approbationsordnung an, zur besseren Beherrschbarkeit dieser Risiken die Einführung eines speziellen gesetzlichen Straftatbestands bezüglich der Verwendung gefälschter Ausbildungsnachweise im Rahmen von Anerkennungsverfahren zu prüfen. Die bestehenden in Frage kommenden Strafvorschriften (insbesondere § 267 StGB, Urkundenfälschung, und § 269 StGB, Fälschung beweiserheblicher Daten) dürften nach unserer Einschätzung insoweit bei weitem nicht alle denkbaren Fälle abdecken.

Je nach Ausgestaltung der Vorschriften in der Bundes-Apothekerordnung und der Approbationsordnung sollte ferner geprüft werden, ob weiterer Anpassungsbedarf in der Apothekenbetriebsordnung hinsichtlich der Definition des pharmazeutischen Personals (§ 1a Abs. 2 ApBetrO) und des zulässigen Personaleinsatzes (§ 3 ApBetrO) besteht.