

STELLUNGNAHME

der

Bundesapothekerkammer

vom 26. Januar 2026

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren
ausländischer Berufsqualifikationen in Heilberufen
(BT-Drs. 21/3207)**

I. Allgemeines

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 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 (BApO) 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 Gesetzentwurf 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.

II. Anmerkungen zu Vorschriften des Gesetzentwurfs

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

1. 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 zwecks besserer Verständlichkeit an, bereits an dieser Stelle einen ergänzenden Verweis auf die anererkennungsfähigen ausländischen Berufsqualifikationen gemäß der §§ 10a bis 10c BApO einzufügen.

2. 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 sollten jedenfalls auf der Grundlage des

neuen § 5 Absatz 1a BApO in der Approbationsordnung verankert werden.

Anzumerken ist weiterhin, dass die Antragsteller keine praktische Ausbildung gemäß § 4 Approbationsordnung für Apotheker (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. Nach der jetzigen Konzeption des Gesetzes erscheinen Fälle nicht ausgeschlossen, in denen Antragsteller zwar abgeschlossene universitäre Ausbildungen aus Drittstaaten mit entsprechenden Kenntnissen und Fähigkeiten vorweisen können, ohne aber über ein Mindestmaß an praktischer Erfahrung im Rahmen ihrer Ausbildung zu verfügen. Dies muss unseres Erachtens ausgeschlossen werden.

3. 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 auf 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 klargestellt werden.

4. Artikel 2 Nummer 13 (§ 11a BApO)

Sehr kritisch bewerten wir die vorgesehenen Regelungen zum sog. „partiellen Berufszugang“ (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 in geeigneter

Weise als zusätzliche Ziffer in den neuen § 11a Absatz 1 BApO aufgenommen werden sollte:

„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 im Bereich der mindestharmonisierten Ausbildungsgänge 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 Zugangs zu einer Berufstätigkeit begrenzte Rechte- und Pflichtenstellung begründen, da es sich bei diesen Personen gerade nicht um Apothekerinnen bzw. Apotheker handelt.

5. Zu Artikel 2 Nummer 16 (§ 13 BApO)

Wir befürworten die Einführung eines Straftatbestands, welcher die Ausübung des apothekerlichen Berufs ohne Approbation oder Erlaubnis sowie die Ausübung pharmazeutischer Tätigkeiten ohne Erlaubnis zur „partiellen Berufsausübung“ unter Strafe stellt. Der jetzige Wortlaut (§ 13 Nr. 2 BApO) ist allerdings so zu lesen, dass er hinsichtlich der pharmazeutischen Tätigkeit auch das übrige pharmazeutische Personal der Apotheke (z. B. pharmazeutisch-technische Assistenten) erfassen würde. Es wird somit außer Acht gelassen, dass dieses aufgrund seiner anderweitig geregelten Ausbildung befugt ist, pharmazeutische Tätigkeiten, ohne eine entsprechende Erlaubnis nach der BApO auszuüben. Wir regen daher eine sprachliche Anpassung an, die eine Strafbarkeit des übrigen pharmazeutischen Personals bei Ausübung pharmazeutischer Tätigkeiten zweifelsfrei ausschließt (z. B. „ohne Erlaubnis nach § 2 Absatz 2b Satz 1 unter der Berufsbezeichnung des Herkunftsstaats eine pharmazeutische Tätigkeit ausübt“).

6. Zu Artikel 2 Nummer 19 (§ 15 BApO)

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

III. Zur Stellungnahme des Bundesrats

1. Zu § 10a Absatz 1 Satz 1 BApO (Nachrang der Fachsprachenprüfung)

Die Forderung des Bundesrats, bei Anerkennungsverfahren für Berufsqualifikationen aus Drittstaaten den obligatorischen Nachrang einer Fachsprachenprüfung (der für EU-Ausbildungen aufgrund der Richtlinie 2005/36/EG besteht) zugunsten der Möglichkeit einer parallelen Überprüfung abzuändern, erscheint uns sinnvoll. Insbesondere ist hier zu berücksichtigen, dass die künftig als Regelfall vorgesehene Kenntnisprüfung in deutscher Sprache durchgeführt werden muss. Schon hier sind also entsprechende Fachsprachkenntnisse zwingend erforderlich. Eine Fachsprachenprüfung kann daher für Antragsteller sogar zusätzliche Sicherheit bei der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung bieten, wenn sprachliche Defizite frühzeitig erkannt werden und noch ausgeräumt werden können.

2. Zu § 10b Absatz 8 Satz 4 und § 10c Absatz 5 BApO (Wirkung der Gleichwertigkeitsfestellung)

Die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme erwähnten Schwierigkeiten bei der Durchführung von Anerkennungsverfahren für ärztliche Weiterbildungstitel sind uns aus dem Bereich der Landesapothekerkammern nicht bekannt.

IV. 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 vorzugswürdig sein.

Nach den uns bisher bekannten Überlegungen des Bundesministeriums für Gesundheit sollen im Zuge der Überarbeitung der Approbationsordnung weitere Vereinheitlichungen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens vorgenommen und die Digitalisierung vorangetrieben werden, was wir grundsätzlich ebenfalls für sinnvoll erachten. Umfassen soll dies 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 daher 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 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 Apotheken-

Stellungnahme der Bundesapothekerkammer vom 26. Januar 2026 zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren ausländischer Berufsqualifikationen in Heilberufen

betriebsordnung hinsichtlich der Definition des pharmazeutischen Personals (§ 1a Absatz 2 ApBetrO) und des zulässigen Personaleinsatzes (§ 3 ApBetrO) besteht.