

18.02.05

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bundes-Apothekerordnung und anderer Gesetze

Der Bundesrat hat in seiner 808. Sitzung am 18. Februar 2005 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 4 Abs. 2 Satz 1 BApO)

In Artikel 1 Nr. 1 sind in § 4 Abs. 2 Satz 1 die Wörter "kann die Approbation als Apotheker erteilt werden" durch die Wörter "ist die Approbation als Apotheker zu erteilen" zu ersetzen.

Begründung:

Die Änderung entspricht der Systematik von § 4 Abs. 1. Es ist nicht erkennbar, warum bei Erfüllung aller Voraussetzungen noch eine Ermessensausübung erfolgen soll, und welche Kriterien dann gegen eine Approbationserteilung sprechen könnten.

2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 11 Abs. 1 - neu - bis 3 - neu - BApO),
Nr. 01 - neu - (§ 2 Abs. 2 - neu - BApO) und
Nr. 02 - neu - (§ 3 - neu - BApO)

Artikel 1 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

- '3. § 11 wird wie folgt gefasst:

"§ 11 [Erlaubniserteilung]

(1) Die Erlaubnis zur Ausübung des Apothekerberufs nach § 2 Abs. 2 ist Personen, die eine abgeschlossene Ausbildung für den Apothekerberuf nachweisen, auf Antrag zu erteilen, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller

1. die Voraussetzungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 und 3 erfüllt,
2. die Voraussetzungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 4 oder die Voraussetzungen nach § 4 Abs. 2 erfüllt,
3. Ehegatte eines Unionsbürgers oder Kind eines Unionsbürgers unter 21 Jahren ist oder Kind eines Unionsbürgers ist, dem der Unionsbürger Unterhalt gewährt und der Unionsbürger eine Berufstätigkeit in Deutschland ausübt, wobei Bürger eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder eines Vertragsstaates, dem Deutschland und die Europäische Gemeinschaft oder Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Rechtsanspruch eingeräumt haben, den Unionsbürgern gleichstehen.

Ehegatten eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates oder eines den Unionsbürgern nach Satz 1 gleichstehenden Staatsangehörigen, der in Deutschland aufenthaltsberechtigt ist, und dessen Kinder, denen er Unterhalt gewährt oder die unterhaltsberechtigt sind, werden den Personen nach Satz 1 gleichgestellt. Die Paragraphen 6, 7, 8, 10 und 13 finden entsprechende Anwendung.

(2) Personen, die eine abgeschlossene Ausbildung für den Apothekerberuf nachweisen, aber die nicht die Voraussetzungen nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 oder Satz 2 erfüllen, kann die Erlaubnis erteilt werden. Sie kann auf bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigungsstellen beschränkt werden. Sie darf nur widerruflich und befristet bis zu einer Gesamtdauer von höchstens vier Jahren erteilt oder verlängert werden. Sie darf ausnahmsweise über diesen Zeitraum hinaus erteilt oder verlängert werden, wenn es im Interesse der Arzneimittelversorgung der Bevölkerung liegt oder wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller

1. unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist,
2. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzt,
3. mit einer oder einem Deutschen im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes verheiratet ist oder eine Lebenspartnerschaft führt, die ihren oder der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat,
4. mit einem Staatsangehörigen eines der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder eines Vertragsstaates, dem Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Rechtsanspruch eingeräumt haben, verheiratet ist, der auf Grund der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 (ABl. EG Nr. L 257 S. 2 vom 19. Oktober 1968) im Geltungsbereich dieses Gesetzes eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder eine selbständige Tätigkeit aus übt oder
5. im Besitz einer Einbürgerungszusicherung ist, der Einbürgerung jedoch Hindernisse entgegenstehen, die die Antragstellerin oder der Antragsteller nicht selbst beseitigen kann.

(3) Personen, denen eine Erlaubnis erteilt worden ist, haben im Übrigen die in den Vorschriften des Bundesrechts begründeten Rechte und Pflichten eines Apothekers." '

Folgeänderungen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Der Nummer 1 ist folgende Nummer 01 voranzustellen:

'01. In § 2 Abs. 2 wird das Wort "vorübergehende" gestrichen.'

b) Nach Nummer 01 ist folgende Nummer 02 einzufügen:

'02. In § 3 wird das Wort "vorübergehenden" gestrichen.'

Begründung:

Zur Hauptänderung:

Entsprechend der Änderung der Bundesärztleordnung vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1776) besteht aufgrund europarechtlicher Vorgaben auch im Rahmen der BApO für einen bestimmten Personenkreis ein Rechtsanspruch auf Erteilung unbeschränkter Erlaubnisse. Entsprechend den Vorschriften zur Approbationserteilung sind in diesen Fällen die Approbationsvoraussetzungen zu prüfen und ggf. die Gleichwertigkeit des Ausbildungs- oder Kenntnisstandes festzustellen. Zur besseren Information und praktischen Anwendung soll die Anspruchsbeschreibung als Absatz 1 an den Beginn der Vorschrift gesetzt werden.

Zu den Folgeänderungen:

Durch den Rechtsanspruch in § 11 Abs. 1 sind Berufserlaubnisse zukünftig nicht zwangsläufig "vorübergehend". Entsprechende Formulierungen in § 2 Abs. 2 und in § 3 sind deshalb zu streichen.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3a - neu - (§ 12 Abs. 2 bis 4 - neu - BApO)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer anzufügen:

'3a. In § 12 werden die Absätze 2 und 2a durch die folgenden Absätze ersetzt:

"(2) Die Approbation nach § 4 Abs. 2 erteilt die zuständige Behörde des Landes, in dem der Apothekerberuf ausgeübt werden soll.

(3) Die Entscheidungen nach § 4 Abs. 3 und § 11 trifft die zuständige Behörde des Landes, in dem der Apothekerberuf ausgeübt werden soll.

(4) Die Entscheidungen nach §§ 6, 7 und 8 trifft die zuständige Behörde des Landes, in dem der Apothekerberuf ausgeübt wird oder zuletzt ausgeübt worden ist. Satz 1 gilt entsprechend für die Entgegennahme der Verzichtserklärung nach § 10." '

Begründung:

Mit der geltenden Zuständigkeitsregelung nach dem Wohnortprinzip können Entscheidungen getroffen werden, die sich tatsächlich in einem anderen Land auswirken (zum Beispiel Entscheidungen über Berufserlaubnisse nach § 11). Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den Regelungen in den Berufsgesetzen der anderen akademischen Heilberufe und dienen damit der Verwaltungsvereinfachung durch Rechtsvereinheitlichung.

4. Prüfbitte

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Prüfung, wie die Berufsgesetze der akademischen Heilberufe - Bundes-Apothekerordnung, Bundesärzterordnung, Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde, Bundes-Tierärzterordnung und Psychotherapeutengesetz - so angepasst und vereinheitlicht werden können, dass auch Personen, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 des Aufenthaltsgesetzes sind und ihre Ausbildung in einem akademischen Heilberuf in Deutschland absolviert haben, künftig einen Anspruch auf Approbation erhalten.

Begründung:

Die Bundes-Apothekerordnung, die Bundesärzterordnung, das Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde, die Bundes-Tierärzterordnung und das Psychotherapeutengesetz setzen für einen Anspruch auf Erteilung der Approbation, das heißt die zeitlich und örtlich uneingeschränkte Zulassung zur Ausübung des Heilberufes, grundsätzlich die deutsche oder eine EU-Staatsangehörigkeit voraus. Für Drittstaatsangehörige ist eine Approbation nur im Ausnahmefall im Wege des Ermessens möglich, nämlich aus Gründen des öffentlichen (Gesundheits-) Interesses, oder wenn ein besonderer Einzelfall vorliegt bzw. die Versagung eine außergewöhnliche Härte darstellt (§ 3 Abs. 3 Bundesärzterordnung, § 2 Abs. 3 Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde, § 4 Abs. 3 Bundes-Tierärzterordnung, § 2 Abs. 3 Psychotherapeutengesetz bzw. § 4 Abs. 3 Bundes-Apothekerordnung). Eine Empfehlung an die Vollzugsbehörden, in einer Vielzahl von Fällen den besonderen Einzelfall zu erkennen, wird als problematisch angesehen.

In den Fällen des § 10 Abs. 3 Satz 2 und 3 Bundesärzterordnung haben Drittstaatsangehörige einen Anspruch auf eine unbefristete Berufserlaubnis. Der Anspruch besteht aufgrund europarechtlicher Vorschriften und gilt auch für die Angehörigen der anderen Berufe, ist jedoch auf Familienangehörige (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) von EU-Bürgern oder ihnen gleichgestellten Personen, die im Rahmen der Freizügigkeit aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland kommen, beschränkt. Damit ist § 10 Bundesärzterordnung für die Personengruppe mit Niederlassungserlaubnis, die ihre Ausbildung in einem akademischen Heilberuf in Deutschland absolviert hat, nicht einschlägig. Die Berufserlaubnis ist auf das Land beschränkt, in dem sie erteilt wird, und muss, wenn die ärztliche Tätigkeit in einem anderen Land ausgeübt werden soll, dort neu beantragt und erteilt werden. Entsprechend den Vorschriften zur Approbationserteilung sind in diesen Fällen die

Approbationsvoraussetzungen zu prüfen und gegebenenfalls die Gleichwertigkeit des Ausbildungs- oder Kenntnisstandes festzustellen.

Die bestehenden gesetzlichen Vorschriften verursachen einen erheblichen Verwaltungsaufwand, der durch die Aufnahme eines Approbationsanspruchs von Personen, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Aufenthaltsgesetz sind, und ihre Ausbildung in einem akademischen Heilberuf in Deutschland absolviert haben, erheblich verringert wird. Dazu gehört auch, für den genannten Personenkreis Regelungen zu treffen, die von den Vollzugsbehörden einfach und einheitlich auszuführen sind und den Abbau von Bürokratie an dieser Stelle verwirklichen.

Die Beibehaltung der Regelungen zur Approbationserteilung ist nicht mehr zeitgemäß. Im Zuge der wirtschaftlichen und globalen Entwicklung haben in großem Umfang Drittstaatsangehörige rechtmäßig und auf Dauer ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland begründet und sind im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung, die gemäß § 101 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz als Niederlassungserlaubnis fortgilt und ihnen schon bisher den erlaubnisfreien unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt nach SGB III ermöglichte. Für solche Mitbürger, die zum Teil hier geboren wurden, die Schulbildung und die universitäre Ausbildung in Deutschland absolviert haben, sollte die Ausübung der akademischen Heilberufe nicht durch Beschränkungen, die sich nicht auf die Qualität der Berufsausübung beziehen, erschwert oder gar verhindert werden. Die Schaffung eines Approbationsanspruchs und damit die Öffnung auch dieses arbeitsmarktpolitischen Segments für diesen Personenkreis ist daher aus integrationspolitischen Gründen geboten.

Die Wahrnehmung von Krankheit und Gesundheit, die Deutung von Krankheitsursachen und damit auch die Behandlungserwartungen sind ferner durch soziokulturelle Kontexte geprägt. Dies erschwert oft die Aufklärung der Krankengeschichte sowie die daraus folgende Diagnose, Therapie oder Rehabilitation. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Hintergründe sowie der sich aus den Migrations- und Integrationsprozessen ergebenden spezifischen Lebensbedingungen kann Fehldiagnosen, Mehrfachuntersuchungen und die Chronifizierung von Erkrankungen und daraus resultierende Kosten vermeiden helfen und deshalb im Sinne einer evidenzbasierten Medizin Effizienzgewinne erbringen. In Anbetracht eines Ausländeranteils von 8,9 Prozent in Deutschland, der in Ballungsräumen erheblich höher liegt und zu einem großen Teil aus Drittstaatsangehörigen besteht, ist es damit angezeigt, den Anteil der Berufsangehörigen der akademischen Heilberufe mit Migrationshintergrund zu erhöhen.

Auch aufgrund der demografischen Entwicklung ist eine entsprechende Anpassung der genannten Regelungen erforderlich. Es besteht zum Beispiel teilweise bereits jetzt ein Mangel an Ärzten. Nach einer aktuellen Studie der Bundesärztekammer werden bis zum Jahr 2008 bundesweit 18 000 Ärzte in der Patientenversorgung fehlen.

Nicht zuletzt ist auch auf die Entstehungsgeschichte des Vorbehaltes der deutschen Staatsangehörigkeit für die Erteilung der Approbation/Bestallung als Ärztin oder Arzt hinzuweisen. Er wurde erst durch die Verordnung des Reichsministers des Innern vom 5. April 1934 in die Prüfungsordnung für Ärzte eingefügt. Bis dahin galt in Deutschland das gleiche Recht wie in den anderen europäischen Ländern mit Staatsprüfung, dass jeder, der die ärztliche Prüfung bestanden hatte, Anspruch auf die Erteilung der Bestallung hatte. Ausländer konnten nur von der Prüfung ausgeschlossen werden, wenn sie nicht in Deutschland die Reifeprüfung bestanden, Medizin studiert und die Vorprüfung bestanden hatten.