



---

Abteilung II  
B-3341/2021

## Urteil vom 30. Oktober 2024

---

Besetzung

Richter Christoph Errass (Vorsitz),  
Richter Francesco Brentani, Richter Jean-Luc Baechler,  
Gerichtsschreiber Matthias Uffer.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
(...),  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Medizinalberufekommission MEBEKO,**  
Ressort Ausbildung,  
(...),  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Anerkennung des Weiterbildungstitels in Offizinpharmazie  
aus Deutschland.

**Sachverhalt:****A.**

A.\_\_\_\_\_ ist seit 1996 diplomierte Apothekerin mit Berufserfahrung von 1996 bis 2006 in Deutschland (Offizinpharmazie) und seit November 2006 in der Schweiz (insb. Spitalpharmazie). Ihr am 2. April 1996 ausgestelltes deutsches Apothekerdiplom wurde in der Schweiz am 31. Oktober 2006 anerkannt. Im Januar 2019 beantragte sie bei der Medizinalberufekommission MEBEKO (nachfolgend: MEBEKO), Ressort Weiterbildung, die Anerkennung der Gleichwertigkeit einer im Jahr 2001 im Bundesland Baden-Württemberg absolvierten Weiterbildung in Offizinpharmazie.

**A.a** Die MEBEKO lud am 8. März 2019 die Trägerorganisation der Weiterbildung im Bereich Pharmazie, den Schweizerischen Apothekerverband (pharmaSuisse) ein, das Anerkennungsgesuch von A.\_\_\_\_\_ zu prüfen. Die Kommission für Weiter- und Fortbildung KWFB von pharmaSuisse (nachfolgend: KWFB) beauftragte hiermit FPH Offizin (Fachgesellschaft im Bereich Weiter- und Fortbildung in Offizinpharmazie). Die FPH Offizin empfahl am 25. März 2019, der Gesuchstellerin sei für die Anerkennung des deutschen Weiterbildungstitels Fachapothekerin für Offizin-Pharmazie das Absolvieren und Bestehen der Fachapothekerprüfung zur Auflage zu machen, um sicherzustellen, dass fehlende Kompetenzen durch Berufspraxis erworben wurden. Weiter empfahl sie, es sei ihr aufzuerlegen, bei Prüfungsanmeldung den Nachweis über die Erfüllung der Fortbildungspflicht im Umfang von 200 FPH-Punkten im Kalenderjahr vor dem Prüfungstermin zu erbringen. Die KWFB beschloss am 8. April 2019, sich dieser Empfehlung anzuschliessen. Mit gemeinsamer Stellungnahme vom 3. Juni 2019 legten die FPH Offizin und die KWFB (nachfolgend: die Fachbehörden) die gemeinsame Empfehlung der MEBEKO vor.

**A.b** Die MEBEKO führte auf Basis dieser ersten Empfehlung einen Schriftenwechsel durch. A.\_\_\_\_\_ lehnte mit Replik vom 22. Juni 2019 die in Aussicht gestellten Auflagen ab. Die Fachbehörden hielten mit Schreiben vom 30. Juni 2019 an ihrer Empfehlung vom 3. Juni 2019 fest, wozu sich A.\_\_\_\_\_ am 22. August 2019 äusserte. Sie lehnte die zur Diskussion stehenden Auflagen weiterhin ab und ersuchte die MEBEKO darum, ihr die gesetzliche Grundlage zu nennen, auf die diese sich bei der Anerkennung eines ausländischen Weiterbildungstitels beziehen würde.

**A.c** Mit Schreiben vom 1. November 2019 teilte die MEBEKO A.\_\_\_\_\_ mit, sie habe die KWFB beauftragt, überarbeitete Vorschläge einzureichen. Gestützt auf eine Besprechung mit Vertretern der Fachgesellschaft im Vorfeld der Sitzung der MEBEKO vom 31. Oktober 2019 und Beratungen an der Sitzung sei festgestellt worden, dass die Vorschläge der KWFB eine unbedingt notwendige und unverzichtbare Grundlage darstellten, diese aber nicht allen Anforderungen der MEBEKO entsprächen.

**A.d** In der revidierten Stellungnahme vom 28. April 2020 schliesst sich die KWFB einer neuen Empfehlung der FPH Offizin an. Diese habe das Dossier von A.\_\_\_\_\_ «gemäss Besprechung mit der MEBEKO [...] anhand der neu erarbeiteten Kriterien neu beurteilt». Der Gesuchstellerin sei für die Anerkennung des Weiterbildungstitels die Auflage zu machen, Kompetenzen gemäss dem Weiterbildungsprogramm FPH Fachapotheker in Offizinpharmazie vom 22. Mai 2019 zu erlangen. Sie habe die Erfüllung folgender Ausgleichsmassnahmen nachzuweisen:

- Fähigkeitsausweis FPH Impfen und Blutentnahme (5 Tage);
- Fähigkeitsausweis FPH Anamnese in der Grundversorgung (5 Tage);
- Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen gemäss Weiterbildungsprogramm Offizinpharmazie Interprofessionalität, Klinische Pharmazie und Komplementärmedizin und Phytotherapie im reduzierten Umfang von drei, zwei respektive eineinhalb Tagen;
- Ein Jahr Berufserfahrung in einer öffentlichen Schweizer Offizinapotheke (bei Pensum von 100%, im Falle eines tieferen Pensums, von mind. 50%, entsprechend länger).

**A.e** Mit Stellungnahme vom 23. Mai 2020 wies A.\_\_\_\_\_ die von der KWFB neu empfohlenen Auflagen zurück. Die MEBEKO bat die KWFB am 10. Juni 2020 um eine abschliessende Stellungnahme zu den Einwendungen der Gesuchstellerin. Mit Schreiben vom 23. Oktober 2020 empfahl die KWFB, an den Auflagen gemäss revidierter Stellungnahme vom 28. April 2020 festzuhalten. A.\_\_\_\_\_ hielt ihrerseits mit Schreiben vom 29. November 2020 an ihrer Position und Begründung fest. Am 18. März 2021 nahm auf Einladung der MEBEKO abschliessend das Institut für pharmazeutische Weiter- und Fortbildung (nachfolgend: Institut FPH) als Nachfolgeorganisation der KWFB Stellung und empfahl ebenfalls, an den vorgeschlagenen Auflagen gemäss revidierter Stellungnahme vom 28. April 2020 festzuhalten.

**A.f** Mit E-Mail vom 16. April 2021 teilte die MEBEKO der Beschwerdeführerin mit, der Schriftenwechsel sei abgeschlossen. Ihr Anerkennungsgesuch werde an einer für den 10. Juni 2021 geplanten Sitzung beraten.

**B.**

Mit Verfügung vom 25. Juni 2021 legte die Vorinstanz für die Anerkennung des von der Gesuchstellerin in Deutschland erworbenen Weiterbildungstitels in Offizin-Pharmazie folgende Ausgleichsmassnahmen fest (Dispositiv-Ziff. 1):

- a. Nachweis des Fähigkeitsausweises FPH Impfen und Blutentnahme (5 Tage inkl. Kompetenznachweis);
- b. Nachweis des Fähigkeitsausweises FPH Anamnese in der Grundversorgung (5 Tage inkl. Kompetenznachweis);
- c. Nachweis des Erwerbs von 200 FPH Punkten Fortbildung seit 2019; allenfalls noch fehlende Punkte sind noch zu erwerben.

Die Gesuchstellerin habe sich zu gegebener Zeit mit einer Bestätigung des Instituts FPH über das erfolgreiche Absolvieren der Ausgleichsmassnahmen auszuweisen. Der formelle Entscheid über die Anerkennung erfolge erst nach Eingang dieser Bestätigung (Dispositiv-Ziff. 2). Die durch die Gesuchstellerin zu bezahlenden Gebühren (Kostenrahmen Fr. 800.– bis 1'000.–) würden mit dem späteren abschliessenden Entscheid über die Anerkennung festgelegt (Dispositiv-Ziff. 3).

**C.**

**C.a** Mit Beschwerde vom 21. Juli 2021 beantragt A. \_\_\_\_\_, Dispositivziffer 1 Bst. a und b der Verfügung der MEBEKO vom 25. Juni 2021 seien aufzuheben und Dispositivziffer 2 und 3 entsprechend anzupassen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz.

**C.b** Mit Vernehmlassung vom 5. Oktober 2021 beantragt die MEBEKO (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde. Die angefochtene Verfügung sei weder willkürlich noch unverhältnismässig.

**C.c** Die Beschwerdeführerin repliziert mit Schreiben vom 10. November 2021. Sie hält an ihren Anträgen fest.

**C.d** Die Vorinstanz nimmt mit Duplik vom 10. Februar 2022 abschliessend Stellung und hält ihrerseits an ihrem Antrag auf Beschwerdeabweisung fest.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Beschwerde zuständig: Der angefochtene Entscheid der Medizinalberufekommission vom 25. Juni 2021 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) einer eidgenössischen, vom Bundesrat eingesetzten Kommission (Art. 49 Abs. 1 des Medizinalberufegesetzes vom 23. Juni 2006 [MedBG, SR 811.11]) dar, gegen die die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht offensteht (Art. 31, 32 und 33 Bst. f des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin von der angefochtenen Verfügung besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. a und b VwVG) und hat an deren Änderung oder Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Verfahrenskostenvorschuss rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

#### **2.**

**2.1** Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG).

**2.2** Die Vorinstanz verfügt zur Beurteilung von Gesuchen um Anerkennung einer ausländischen Aus- oder Weiterbildung über besonderes Fachwissen. Sie vermag diese sachgerechter zu beurteilen als das Bundesverwaltungsgericht.

Insofern ist der Vorinstanz ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu belassen, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Das Bundesverwaltungsgericht weicht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab; es muss zwar eine falsche Entscheidung korrigieren, darf aber die Wahl unter mehreren sachgerechten Lösungen der Vorinstanz überlassen (Urteil des BVGer B-4821/2023 vom 8. März 2024 E. 2; vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1; 136 I 184 E. 2.2.1; 131 II 680 E. 2.3.2; A. MOSER/M. BEUSCH/L. KNEUBÜHLER/M. KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.154).

### **3.**

**3.1** Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 25. Juni 2021 betreffend das Gesuch der Beschwerdeführerin vom Januar 2019 respektive 26. Februar 2019 (Vorlage der angeforderten Unterlagen) um Anerkennung ihres im Jahr 2001 in Deutschland erworbenen Weiterbildungstitels als Fachapothekerin für Offizin-Pharmazie.

**3.2** In der angefochtenen Verfügung werden Ausgleichsmassnahmen festgelegt (Dispositiv-Ziff. 1), welche die Gesuchstellerin erfolgreich zu absolvieren habe, damit ihr Weiterbildungstitel anerkannt werden kann. Sie habe sich zu gegebener Zeit gegenüber der Vorinstanz mit einer Bestätigung des Instituts FPH über das erfolgreiche Absolvieren der Ausgleichsmassnahmen auszuweisen; der formelle Entscheid über die Anerkennung erfolge erst nach Eingang dieser Bestätigung (Dispositiv-Ziff. 2; vgl. Dispositiv-Ziff. 3). Die Vorinstanz begründet den Entscheid im Wesentlichen damit, dass der Beschwerdeführerin unzweifelhaft die «heute im Bereich der Offizinpharmazie unabdingbaren und sehr wichtigen Kompetenzen in den Bereichen Impfen / Blutentnahme sowie Anamnese in der Grundversorgung» fehlten (Erwägung II.10).

**3.3** Eine förmliche Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Anerkennung des deutschen Weiterbildungstitels erfolgt in der angefochtenen Verfügung nicht. Dessen Nichtgutheissung liegt jedoch der Auferlegung der Ausgleichsmassnahmen denknotwendig zugrunde, da diese als Suspensivbedingung der Anerkennung in einem späteren, formellen Entscheid konzipiert sind. Die Beschwerdeführerin ihrerseits beantragt die Aufhebung der Dispositiv-

Ziff. 1 Bst. a und b und die Anpassung der Dispositiv-Ziff. 2 und 3 des angefochtenen Entscheids. Sie verlangt die Anerkennung ihres Weiterbildungstitels ohne Auferlegung von Ausgleichsmassnahmen.

**3.4** Streitgegenstand ist nach dem Gesagten die Auferlegung von Ausgleichsmassnahmen und die dieser zugrundeliegende Nichtanerkennung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Anerkennung ihres in Deutschland erworbenen Weiterbildungstitels als Fachapothekerin für Offizin-Pharmazie.

#### **4.**

**4.1** Die Beschwerdeführerin bringt in einer ersten Rüge vor, die Vorinstanz habe im angefochtenen Entscheid unter Ziffer 9 willkürlich Prüfpunkte zur Bestimmung der Ausgleichsmassnahmen festgelegt, ohne Referenzen oder Verweise auf die den Kriterien zugrundeliegenden gesetzlichen Grundlagen. Sinngemäss rügt sie damit namentlich eine Verletzung der Begründungspflicht.

**4.2** Als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt die Begründungspflicht (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG), dass die Behörde ihre Anordnungen derart einlässlich begründet, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Eine sachgerechte Anfechtung eines Verwaltungsakts ist nur möglich, wenn sich der Betroffene ein Bild über die Tragweite und die Grundlagen eines Entscheids machen kann. Es müssen in jedem Fall diejenigen Überlegungen angeführt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt, wobei sie sich jedoch auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken darf (BGE 142 III 433 E. 4.3.2; 136 I 229 E. 5.2; 135 V 65 E. 2.6; 134 I 83 E. 4.1; 129 I 232 E. 3.2, je m.w.H.; BVGE 2008/26 E. 5.2.1). Die Anforderungen an die Begründungsdichte hängen von der Komplexität des Sachverhalts und des der Behörde eingeräumten Ermessensspielraums ab. An die Begründung sind umso strengere Anforderungen zu stellen, je grösser der der Behörde eingeräumte Ermessensspielraum und je vielfältiger die tatsächlichen Voraussetzungen sind, die bei der Betätigung des Ermessens zu berücksichtigen sind (BGE 142 II 324 E. 3.6; 129 I 232 E. 3.3; 112 Ia 107 E. 2b).

### 4.3

**4.3.1** Vorliegend hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung keine Angaben zu den rechtlichen Grundlagen ihrer Verfügung gemacht. Sie listet darin Prüfpunkte auf, ohne darzulegen, worauf deren rechtliche Verbindlichkeit gründen soll. Dabei hatte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz wiederholt um Angaben hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen gebeten. So fragte sie in der Stellungnahme vom 22. August 2019, auf welche gesetzliche Grundlage die Vorinstanz sich bei der Anerkennung eines ausländischen Weiterbildungstitels beziehe; und am 23. Mai 2020 hielt sie in ihrer Stellungnahme zur revidierten Empfehlung der KWFB vom 28. April 2020 fest, es sei nicht nachvollziehbar, anhand welcher Kriterien die KWFB und die FPH Offizin Entscheidungen treffen würden; deren Stellungnahme entbehre für sie jeglicher Grundlage. Diese fehlende Nachvollziehbarkeit lässt sich objektiv festhalten: Die KWFB empfahl zunächst am 3. Juni 2019 entsprechend der Beurteilung der FPH Offizin vom 25. März 2019, es sei der Beschwerdeführerin für die Anerkennung des deutschen Weiterbildungstitels das Absolvieren und Bestehen der Fachapothekerprüfung zur Auflage zu machen. In Berücksichtigung der umfassenden Berufserfahrung der Beschwerdeführerin sahen die beiden Fachbehörden zu diesem Zeitpunkt jedoch keinen Bedarf an Ausgleichsmassnahmen, die – wie der Besuch von Weiterbildungsmodulen oder der Erwerb von Fähigkeitsausweisen – der Schliessung wesentlicher Kenntnislücken dienen. Grundlage dieser ersten Empfehlung war ein Vergleich der Anforderungen der von der Beschwerdeführerin absolvierten Weiterbildung mit den Anforderungen der eidgenössischen Weiterbildung gemäss dem noch geltenden Weiterbildungsprogramm in Offizin-Pharmazie aus dem Jahr 2013 (nachfolgend: WBP 2013). Es folgte ein Schriftenwechsel auf Basis dieser ersten Empfehlung der Fachbehörde. Am 1. November 2019 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit Verweis auf eine Besprechung beziehungsweise Beratungen mit Vertretern der Fachgesellschaft anlässlich einer Sitzung vom 31. Oktober 2019 mit, dass die Vorschläge der KWFB nicht allen Anforderungen der Vorinstanz entsprechen würden und daher eine neue Stellungnahme der Fachbehörde einverlangt worden sei. Dass es dabei insbesondere galt, das am 22. Mai 2019 verabschiedete, aber noch nicht in Kraft getretene neue Weiterbildungsprogramm (nachfolgend: WBP 2019) zu berücksichtigen, teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin nicht mit. Ein entsprechender Hinweis wäre jedoch angezeigt gewesen, zumal die Berücksichtigung des WBP 2019 einerseits faktisch zur Wiederholung der Prüfung des Anerkennungsgesuchs führte und andererseits die

Beschwerdeführerin mit einer Vorwirkung des WBP 2019 – das mit der Genehmigung durch das Institut FPH erst am 4. Februar 2021 in Kraft treten sollte – auch nicht rechnen konnte. In der revidierten Stellungnahme der KWFB vom 28. April 2020, zu der der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt wurde, wurde empfohlen, «für die Anerkennung die Erlangung von Kompetenzen gemäss Weiterbildungsprogramm FPH Fachapotheker in Offizinpharmazie vom 22.5.2019 zur Auflage zu machen» (Beschwerdebeilage 12; act. 99 f.). Die Berücksichtigung des noch nicht in Kraft getretenen WBP 2019 wurde dabei nicht begründet. Die Vorinstanz hielt ihrerseits in der angefochtenen Verfügung vom 25. Juni 2021 fest, dass Kompetenzen in den Bereichen Impfen und Blutentnahme und Anamnese in der Grundversorgung «heute» im Bereich Offizinpharmazie unabdingbar und sehr wichtig seien (Erwägung Ziff. II.10), weswegen die entsprechenden Fähigkeitsausweise zu erwerben seien. Die Zulässigkeit der Berücksichtigung des inzwischen in Kraft getretenen WBP 2019 wurde schlicht vorausgesetzt. Es fehlt jegliche Begründung, warum das WBP 2019 für den Vergleich der Weiterbildungsanforderungen massgeblich wäre, obwohl dieses bei Einreichung des Anerkennungsgesuchs der Beschwerdeführerin im Januar 2019 und bei der ersten Beurteilung der FPH Offizin vom 25. März 2019 nicht existierte und insbesondere erst am 4. Februar 2021 nach Eingang der letzten Stellungnahme der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren in Kraft trat. Selbst im Beschwerdeverfahren wurde die Begründung nicht nachgeholt: Die Begründung der Vorinstanz erschöpft sich weitgehend in der Aussage gemäss Duplik vom 10. Februar 2022, dass sich Angaben zu den Voraussetzungen für die Anerkennung eines Weiterbildungstitels im «aktuellen Weiterbildungsprogramm» im Lernzielkatalog befänden (Duplik, Ziff. 3.I); die Anerkennung von Weiterbildungstiteln gehört freilich nicht zu dessen Regelungsmaterie.

**4.3.2** Dass die Behörde sich auf die notwendigen, für ihren Entscheid wesentlichen Parteivorbringen und Punkte beschränken kann (vgl. BGE 140 II 262 E. 6.2; 136 I 184 E. 2.2.1), befreit sie nicht von der Pflicht, berechnete Fragen hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen zu beantworten. Gerade die Angabe der gesetzlichen Grundlagen ist immer wesentlich, ausser unter Umständen in Fällen, wo die Behörde den Begehren der Parteien vollständig entspricht (vgl. Art. 35 Abs. 3 VwVG), ohne dabei Dritte zu benachteiligen. Bei Anwendung neuen Rechts auf einen im selben Verfahren bislang noch nach altem Recht beurteilten Sachverhalt ist wenigstens eine kurze Begründung erforderlich, damit Betroffene den Entscheid nachvollziehen können (vgl. BGE

145 IV 99 E. 3.1). Vorliegend hat die Vorinstanz alle Gelegenheiten zu einer entsprechenden Begründung verstreichen lassen. Dadurch hat sie die Beschwerdeführerin in ihrer Fähigkeit, wirksam Beschwerde zu führen, erheblich beeinträchtigt. Das Vorgehen der Vorinstanz stellt insofern eine schwerwiegende Verletzung der Begründungspflicht (Art. 35 Abs. 1 VwVG) und damit des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) dar.

#### **4.4**

**4.4.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Eine Gehörsverletzung führt grundsätzlich ungeachtet der materiellen Begründetheit zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung und in der Regel zur Rückweisung an die Vorinstanz zu erneuter Entscheidung, sofern die Verletzung nicht ausnahmsweise geheilt werden kann (BGE 137 I 195 E. 2.2; 135 I 187 E. 2.2 m.H.). Eine Heilung kommt insbesondere bei nicht besonders schwerwiegenden Gehörsverletzungen in Betracht, wenn die betroffene Person sich vor einer Beschwerdeinstanz äussern kann, die den Sachverhalt und die Rechtslage frei überprüfen kann (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2; 136 V 117 E. 4.2.2.2 m.H.). Eine Rückweisung ist demgegenüber insbesondere geboten, wenn im ursprünglichen Verfahren Abklärungen, Prüfungen und Gewichtungen unterblieben, die für den materiellen Entscheid unabdingbar sind (Urteile des BVGer B-2067/2013 vom 26. Juni 2014 E. 6; B-7150/2007 vom 8. Mai 2008 E. 3.3), oder wenn ein Ermessensentscheid im Streit liegt, bei dessen Überprüfung sich das Gericht Zurückhaltung auferlegt (Urteil des BVGer B-3383/2021 vom 4. Mai 2022 E. 2.3, 2.4; vgl. BVGE 2008/26 E. 5.2.1). Von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz ist hingegen selbst bei schwerer Gehörsverletzung dann abzusehen, wenn sie zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der Partei an der beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; 142 II 201 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2; 136 V 117 E. 4.2.2.2; BVGE 2008/26 E. 5.2.1; Urteile des BVGer B-3383/2021 vom 4. Mai 2022 E. 5.2.3 und 5.3.1; B-5948/2016 vom 20. März 2018 E. 4.5; B-2067/2013 vom 26. Juni 2014 E. 6).

**4.4.2** Obwohl eine schwerwiegende Verletzung der Begründungspflicht vorliegt, erscheint eine Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz vorliegend nicht erforderlich. Da der rechtserhebliche Sachverhalt auf Basis der vorhandenen Unterlagen genügend erstellt ist und das Bundesverwaltungsgericht über volle Kognition in Sachverhalts- und Rechtsfragen verfügt (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 VwVG; vgl. BGE 139 I 72 E. 4.5; Urteile des BVGer B-3383/2021 vom 4. Mai 2022 E. 2.3 und 2.4; B-4320/2021 vom 18. Februar 2022 E. 2.4), kann es einen Entscheid in der Sache treffen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Auf die Rückweisung ist daher vorliegend aus prozessökonomischen Gründen zu verzichten, um einen formalistischen Leerlauf zu vermeiden (vgl. Urteile des BVGer B-3383/2021 vom 4. Mai 2022 E. 5.3.2; B-7150/2007 vom 8. Mai 2008 E. 3.3). Da die Beschwerdeführerin – wie noch zu zeigen sein wird – mit ihren materiellen Anträgen durchdringt, hat sie an der Behebung des formellen Mangels durch Rückweisung an die Vorinstanz überdies kein schutzwürdiges Interesse.

## **5.**

**5.1** Die Vorinstanz (MEBEKO) ist zuständig zur Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer Diplome und Weiterbildungstitel im Bereich der universitären Medizinalberufe nach Art. 15 Abs. 1 MedBG und Art. 21 Abs. 1 MedBG, deren Gleichwertigkeit mit einem eidgenössischen Diplom oder Weiterbildungstitel in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat vorgesehen ist (Art. 15 Abs. 3 MedBG bzw. Art. 21 Abs. 3 MedBG). Bei Weiterbildungstiteln übt ihr Ressort Weiterbildung diese Aufgabe aus (Art. 4 Abs. 2 MedBV; Art. 4 Bst. e des Geschäftsreglements der Medizinalberufekommission vom 19. April 2008 [nachfolgend: GR MEBEKO]). Dabei wird das massgebliche Bundesrecht, einschliesslich des Staatsvertragsrechts, angewendet.

**5.2** Als Vertrag über die gegenseitige Anerkennung im Sinne von Art. 21 Abs. 1 MedBG gilt namentlich das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681). Die Anerkennung deutscher Diplome oder Weiterbildungstitel in der Schweiz fällt aufgrund des grenzüberschreitenden Sachverhalts in dessen Anwendungsbereich (vgl. Urteil des BGer 2C\_1058/2019 vom 30. April 2020 E. 2.3). Das FZA hat zum Ziel, den

Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbständige einzuräumen (Art. 1 Bst. a FZA). Die Staatsangehörigen der Vertragsparteien dürfen nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 2 FZA) bei der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt werden als jene des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie sich rechtmässig aufhalten (vgl. BGE 140 II 364 E. 6.1-6.3). Nach Art. 9 FZA treffen die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, um den Angehörigen der Vertragsstaaten den Zugang zu Erwerbstätigkeiten, deren Ausübung und die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern. Hierfür hat sich die Schweiz in Anhang III verpflichtet, die dort aufgeführten Rechtsakte der EU bei der Anerkennung anzuwenden. Zu diesen gehört die Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255/22 vom 30.9.2005 [nachfolgend: Richtlinie 2005/36/EG]), anwendbar gemäss Beschluss des Gemischten Ausschusses Nr. 2/2011 vom 30. September 2011 (AS 2011 4859 ff.; Urteil des BGer 2C\_1058/2019 vom 30. April 2020 E. 2.5).

**5.3** Die Richtlinie 2005/36/EG regelt die Anerkennung von Berufsqualifikationen, soweit die Ausübung einer Tätigkeit im Aufnahmestaat reglementiert ist (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG i.V.m. Art. 9 FZA; vgl. Urteil des BVer B-413/2020 vom 28. März 2022 E. 4.6; Urteil des BGer 2C\_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.1 f.; NINA GAMMENTHALER, Diplomanerkennung und Freizügigkeit, 2010, S. 140 ff.; VIRGILIA RUMETSCH, in: Poledna/Rumetsch [Hrsg.], Gesundheitsrecht, 2023, S. 154 Rz. 360). Durch eine Anerkennung wird die begünstigte Person dazu befähigt, im Aufnahmestaat den Beruf, für den sie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, aufzunehmen und unter denselben Bedingungen wie Inländer auszuüben (Art. 1 und 4 der Richtlinie 2005/36/EG). Dadurch wird der Anspruch auf diskriminierungsfreie Wahrnehmung der Berufsausübungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 2 FZA i.V.m. Art. 9 und Art. 15 Abs. 1 Anhang I FZA) verwirklicht (Urteile des BVer B-3284/2018 vom 16. November 2018 E. 3.6; A-368/2014 vom 6. Juni 2014 E. 5.2; BREITENMOSER/WEYENETH, Europarecht, Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz-EU, 4. Aufl., 2020, S. 218 ff., insb. S. 288; GAMMENTHALER, a.a.O., S. 286).

## 6.

**6.1** Wer in der Schweiz den Apothekerberuf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben will, braucht einen eidgenössischen (oder anerkannten ausländischen; Art. 21 Abs. 2 MedBG) Weiterbildungstitel (Art. 36 Abs. 2 MedBG). Es handelt sich folglich um eine reglementierte Berufstätigkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG. Die Richtlinie 2005/36/EG ist somit auf den vorliegenden Fall anwendbar (vgl. Urteil des BGer 2C\_422/2022 vom 16. Januar 2024 E. 5.4.1).

## 6.2

**6.2.1** Eine automatische Anerkennung ausländischer Ausbildungsnachweise (hier: im Gesundheitswesen) erfolgt in Sachen der Erwägung 19 und Art. 21-49 der Richtlinie 2005/36/EG, wenn der fragliche Abschluss für den betreffenden EU-Staat in Anhang V der Richtlinie 2005/36 und für die Schweiz in Anhang III des FZA in derselben Rubrik figuriert. Subsidiär kommt das sogenannte allgemeine Anerkennungssystem von Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG zur Anwendung (Urteile des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.2.2; B-413/2020 vom 28. März 2022 E. 4.3.2; B-638/2021 vom 11. März 2022 E. 6 und B-4857/2012 vom 5. Dezember 2013 E. 4.2, je m.w.H.; ASTRID EPINEY, Zur Diplomanerkennung im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, Jusletter vom 15. März 2021, Rz. 37). Unter diesem prüft der Aufnahmestaat die Qualifikation des Antragstellers sowohl formell als auch materiell (Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3; B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.2.2; B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3). Strikte Gleichwertigkeit wird aber nicht vorausgesetzt (vgl. Urteil des BGer 2C\_622/2012 vom 17. Juni 2013 E. 3.2.2 und 3.4; GAMMENTHALER, a.a.O., S. 159 f. und 199 ff.; siehe auch Art. 13 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG, wonach ein Berufsqualifikationsniveau i.S.v. Art. 11 genügt, das unmittelbar unter jenem liegt, das im Aufnahmestaat für die Zulassung zur Berufstätigkeit verlangt wird). Dies unterscheidet die Anerkennung nach Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG von einer Bescheinigung der Gleichwertigkeit nach Art. 36 Abs. 3 MedBG für Berufsqualifikationen aus Staaten, mit denen die Schweiz kein Abkommen über eine gegenseitige Anerkennung abgeschlossen hat (vgl. Art. 14 Abs. 2 MedBV; Art. 3 Bst. f und Art. 4 Bst. f GR MEBEKO). Das allgemeine Anerkennungssystem gemäss Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG ist im Kontext von Art. 9 FZA zu sehen, der die beteiligten Staaten verpflichtet,

die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen zu treffen, um den Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten den Zugang zu unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung und die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen dient insofern der Verwirklichung der im FZA garantierten Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 ff. Anhang I FZA bzw. Art. 12 ff. Anhang I FZA). Die Ausübung dieser Freiheiten soll grundsätzlich nicht durch Einführung neuer Anforderungen an den Erwerb der Berufsqualifikation im Inland vereitelt werden (vgl. die vor Abschluss des FZA ergangene, daher bei der Auslegung der Richtlinie 2005/36/EG massgebliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Beschränkungsverbot hinsichtlich dieser Freiheiten i.S. *Gebhard* und *Bosman*: EuGH, Rs. C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, Rn. 37 zur Niederlassungsfreiheit; EuGH, Rs. C-415/93, ECLI:EU:C:1995:463, Rn. 93 ff. zur Arbeitnehmerfreizügigkeit).

**6.2.2** Setzt die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG) Berufs im Aufnahmestaat den Besitz eines Ausbildungsnachweises voraus, kann der Aufnahmestaat einem Angehörigen eines Vertragsstaates des FZA diese Berufsaufnahme beziehungsweise -ausübung grundsätzlich nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn die betroffene Person im Besitz eines Ausbildungsnachweises ist, der Zugangs- oder Ausübungsvoraussetzung für den entsprechenden Beruf im Herkunftsstaat ist (Art. 13 f. der Richtlinie 2005/36/EG; BGE 134 II 341 E. 2.3; BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., S. 200 f.; GAMMENTHALER, a.a.O., S. 199 ff.). Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basiert insofern auf dem Grundgedanken des sich entgegengebrachten Vertrauens (Urteil des BVGer B-6452/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.2). Der Aufnahmestaat kann jedoch die absolvierte Ausbildung mit seinen Anforderungen vergleichen und eine Anerkennung des ausländischen Titels von der Erfüllung von Ausgleichsmassnahmen abhängig machen, wenn die Ausbildung des Antragstellers sich in Bezug auf die Dauer, den Inhalt oder die Tätigkeitsbereiche wesentlich von jener im Aufnahmestaat unterscheidet (Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. BGE 134 II 341 E. 2.3; Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3; B-404/2019 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1.2 und 4.5.1; B-6452/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.5; GAMMENTHALER, a.a.O., S. 201 ff.). Als wesentlich im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Bst. b und c der Richtlinie gelten Unterschiede betreffend Fächer, deren Kenntnis im Aufnahmestaat eine

wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die absolvierte Ausbildung bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmestaat geforderten Ausbildung aufweist (Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BGer 2C\_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 3.4). Dies ist durch einen Vergleich der Anforderungen der Abschlüsse im Herkunfts- und Aufnahmestaat zu prüfen (Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.7; B-404/2019 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1.3; B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 6.2; B-6452/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.5 ff.).

**6.2.3** Bei Anwendung von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist überdies das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (Urteil des BGer 2C\_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 3.4; Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3; A-368/2014 vom 6. Juni 2014 E. 7.1). So kann das Anbieten von Ausgleichsmassnahmen einerseits als milderer Mittel im Vergleich zur Ablehnung eines Anerkennungsgesuchs geboten sein. Andererseits sind Ausgleichsmassnahmen auch nur zulässig, wenn der Antragssteller allfällige wesentliche Unterschiede nicht bereits durch Erwerb von Kenntnissen im Rahmen der Berufspraxis im Herkunftsstaat oder späteren Aus- und Weiterbildungen hinreichend ausgleichen konnte (Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG).

**6.3** In casu steht eine automatische Anerkennung im Sinne von Erwägung 19 und Art. 21-49 der Richtlinie 2005/36/EG nicht zur Diskussion. Diese ist im Berufsfeld Pharmazie nur für das Apothekerdiplom, mithin den Abschluss der universitären *Grundausbildung*, vorgesehen (Anhang III Ziff. 1 Bst. n des FZA betreffend Ergänzung von Anhang V Ziff. 5.6.2 der Richtlinie 2005/36). Die Anerkennung des Apothekerdiploms begründet einen Anspruch darauf, im Aufnahmestaat die in Art. 45 Abs. 2 RL 2005/36/EG umschriebene Mindesttätigkeit des Berufsfelds auszuüben (vgl. Art. 4 Abs. 1 RL 2005/36/EG; Urteil des BGer 2C\_422/2022 vom 16. Januar 2024 E. 5.4.1). Die *Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung* fällt demgegenüber nicht in das Mindesttätigkeitsfeld nach Art. 45 Abs. 2 RL 2005/36/EG (Urteil des BGer 2C\_422/2022 vom 16. Januar 2024 E. 5.4.3 f.; vgl. RUMETSCH, a.a.O., S. 183 Rz. 450). Ob der in Deutschland erworbene Weiterbildungstitel anzuerkennen ist, beurteilt sich somit nach der allgemeinen Regelung von Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG (Titel III, Kap. I, Art. 10-15). Diese findet grundsätzlich Anwendung auf spezialisierte Weiterbildungen im Medizinalberufsbereich (Urteil des BVGer

B-3706/2014 vom 28. November 2017 E. 6.3.4), einschliesslich auf Ausbildungsnachweise betreffend Spezialisierungen nach Abschluss des Pharmaziestudiums, zum Zwecke der Anerkennung der entsprechenden Spezialisierung (vgl. Art. 10 Bst. d der Richtlinie 2005/36/EG i.V.m. Anhang V Nummer 5.6.2).

**6.4** Die allgemeinen Voraussetzungen einer Anerkennung nach Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG sind erfüllt: Der von der Beschwerdeführerin am 11. Januar 2001 in Deutschland erworbene Weiterbildungstitel ist ein Ausbildungsnachweis im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. c Richtlinie 2005/36/EG, der im Herkunftsstaat von der zuständigen Behörde ausgestellt worden ist und dasselbe Berufsqualifikationsniveau bescheinigt wie die entsprechende Berufsqualifikation im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. b im Aufnahmestaat, das heisst wie der eidgenössische Weiterbildungstitel FPH Fachapotheker in Offizinpharmazie. Davon geht auch die Vorinstanz aus, indem sie in der angefochtenen Verfügung das Gesuch um Anerkennung des deutschen Weiterbildungstitels nicht ablehnte, sondern dessen Gutheissung in einem späteren Entscheid unter der Bedingung in Aussicht stellte, dass die Beschwerdeführerin die Erfüllung der festgelegten Ausgleichsmassnahmen nachweist.

**6.5** Der Streitgegenstand erschöpft sich nach dem Gesagten in der Frage, ob die festgelegten Ausgleichsmassnahmen rechtmässig im Sinne von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG sind. Entscheidend ist mithin, ob sich die Anforderungen des absolvierten deutschen Weiterbildungsganges in inhaltlicher Hinsicht (Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG) von jenen der entsprechenden Berufsqualifikation in der Schweiz wesentlich unterscheiden. Daher ist vorab abzuklären, welches eidgenössische Weiterbildungsprogramm FPH Fachapotheker in Offizinpharmazie beim Vergleich gemäss Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG zu berücksichtigen ist: jenes aus dem Jahr 2013 (Inkrafttreten am 1. Januar 2014; WBP 2013) oder – mit der Vorinstanz – jenes vom 22. Mai 2019 (nachfolgend: WBP 2019) jenes vom 22. Mai 2019 (nachfolgend: WBP 2019), das am 4. Februar 2021 in Kraft trat (WBP 2019 Ziff. 14).

## 7.

**7.1** Bei Anwendung von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG sind die Anforderungen an den Erwerb der Berufsqualifikation im Aufnahmestaat Teil des rechtserheblichen Sachverhalts. Ob aufgrund wesentlicher Unterschiede Ausgleichsmassnahmen erforderlich sind, ergibt ein Vergleich dieser Anforderungen mit jenen an den Erwerb des ausländischen Abschlusses. Die Möglichkeit und Ausgestaltung von Ausgleichsmassnahmen hängt somit davon ab, welche Anforderungen der fraglichen Ausbildung im Aufnahmestaat massgeblich sind. Die Bestimmungen, welche die entsprechenden Anforderungen des Ausbildungsgangs im Aufnahmestaat regeln, sind insofern zugleich Teil des anwendbaren Rechts. Folglich ist vorliegend analog zu den Regeln des intertemporalen Verwaltungsrechts zu beurteilen, welches Weiterbildungsprogramm der eidgenössischen Weiterbildung in Offizin-Pharmazie massgeblich ist.

**7.1.1** Gemäss einer allgemeinen prozessualen Grundregel wird das anwendbare Recht durch den Zeitpunkt der Verfügung bestimmt (BGE 148 V 162 E. 3.2.1; vgl. BGE 147 V 278 E. 2.1). Bei Sachverhalten mit intertemporalem Bezug bestimmt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten ebenfalls nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens, sofern keine spezifische Übergangsregelung vorliegt (BGE 147 V 278; 144 II 326 E. 2.1.1; 139 II 470 E. 4.2; 139 II 263 E. 6; 139 II 243 E. 11.1). Ändert sich das Recht während des erstinstanzlichen Verfahrens, gelangt somit vorbehaltlich einer besonderen Übergangsregelung das neue Recht zur Anwendung, wenn nicht aufgrund allgemeiner Grundsätze ausnahmsweise das alte Recht anzuwenden ist (BGE 148 V 162 E. 3.2.1; 144 II 326 E. 2.1.1; 140 V 136 E. 4.2.1; 139 II 470 E. 4.2; Urteil des BVGer B-3764/2023 vom 3. April 2024 E. 5.3.4).

**7.1.2** Übergangsregelungen haben zum Zweck, gutgläubig getätigte Investitionen zu schützen (BGE 130 I 26 E. 8.1; Urteil des BGer 1C\_23/2014 vom 24. März 2015 E. 7.4.4) oder Normadressaten eine angemessene Frist zur Anpassung an das neue Recht einzuräumen; ihr Ziel ist es jedoch nicht, Betroffene möglichst lange von einer günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen (BGE 149 I 291 E. 5.4; 145 II 140 E. 4; 134 I 23 E. 7.6.1). Deren Ausgestaltung obliegt primär dem Gesetzgeber, dem ein weiter Ermessensspielraum zusteht (BGE 149 I 291 E. 5.4; 148 V 162 E. 3.2.1; 128 I 92 E. 4 m.H.; vgl. MATTHIAS KRADOLFER, Intertemporales öffentliches Recht, 2020, Rz. 533 und 854; MILENA PIREK, L'application du droit public dans le temps: la

question du changement de loi, 2018, Rz. 846 ff.). Fehlt im Gesetz eine Übergangsregelung und ist das Fehlen kein qualifiziertes Schweigen, prüft die mit der Sache befasste Behörde respektive das Gericht aufgrund allgemeiner Grundsätze und insbesondere verfassungsrechtlicher Prinzipien, ob neues oder altes Recht anzuwenden ist (vgl. BGE 148 V 162 E. 3.2.1; 132 V 215 E. 3.1.1; KRADOLFER, a.a.O., Rz. 532 ff., insb. Rz. 537).

**7.1.3** Die Anwendung bisherigen Rechts bei Rechtsänderungen während des erstinstanzlichen Verfahrens ist die Ausnahme. Es besteht kein Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Regelung (BGE 149 I 291 E. 5.4; 145 II 140 E. 4 m.H.). Das Gesetz kann bereits aufgrund des Demokratieprinzips jederzeit geändert werden (BGE 149 I 291 E. 5.4; 130 I 26 E. 8.1). Auch Erwägungen der Rechtsgleichheit und Rechtseinheit sprechen dafür, altrechtliche Rechtsverhältnisse möglichst rasch mit neuem Recht in Einklang zu bringen (BGE 123 II 433 E. 9; Urteil des BVGer B-3826/2021 vom 28. März 2022 E. 5.3). Da die intertemporale Anwendung neuen Rechts für Normadressaten zu nicht vertretbaren Härten führen kann, ist eine Berücksichtigung des bisherigen Rechts jedoch gegebenenfalls aufgrund verfassungsrechtlicher Prinzipien geboten (vgl. BGE 149 I 291 E. 5.4; 145 II 140 E. 4; 134 I 23 E. 7.6.1; 130 I 26 E. 8.1; 128 I 92 E. 4, je m.H.; KRADOLFER, a.a.O., Rz. 792 m.H.). Namentlich das Prinzip von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; Art. 9 BV) kann dabei als Korrektiv einer zu rigiden Gesetzesanwendung zur Anwendung kommen (vgl. Urteil des BGer 8C\_72/2018 vom 13. November 2018 E. 7.2; FRÉDÉRIC BERNARD, in: Bellanger/Bernard [Hrsg.], *Les grands principes de droit administratif*, Zürich/Basel/Genf 2022, S. 159, 179 f. und 190; CLAUDE ROUILLER, *Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi*, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], *Droit constitutionnel suisse*, Zurich 2001, S. 677 ff., S. 684). Dabei ist abzuwägen, ob die Interessen der Normadressaten an der Anwendung bisherigen Rechts das öffentliche Interesse daran überwiegen, dass in Kraft getretenes, neues Recht grundsätzlich ohne Verzug anwendbar wird, wenn keine besonderen Gründe dagegen sprechen (vgl. BGE 123 II 433 E. 9; 106 Ia 254 E. 4b).

## 7.2

**7.2.1** Nach dem Gesagten wäre vorliegend das WBP 2019 massgeblich, wenn sich nicht aus einer spezifischen Übergangsregelung oder subsidiär aus allgemeinen Grundsätzen die Anwendbarkeit des WBP 2013 ergibt.

**7.2.2** Eine Übergangsregelung zur Frage der Anerkennung des ausländischen Weiterbildungstitels fehlt: Die Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel ist nicht Gegenstand der Weiterbildungsprogramme selbst oder der Weiterbildungsordnung (WBO) des Instituts FPH für pharmazeutische Weiter- und Fortbildung vom 18. November 1999 (in der Fassung vom 1. Januar 2021), die die Grundsätze der pharmazeutischen Weiterbildung in der Schweiz und die Voraussetzungen für die Erteilung von Fachapothekertiteln und von Fähigkeitsausweisen regelt (Art. 2 WBO). Folglich regelt die WBO, inwieweit im Ausland absolvierte Weiterbildungsperioden an die eidgenössische Weiterbildung anrechenbar sind (Art. 27 WBO), nicht aber die Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel (Art. 21 MedBG). Geregelt war übergangsrechtlich hingegen erstens, dass, wer die Weiterbildung nach WBP 2013 begonnen hatte, sie auf Antrag innert drei Jahren nach Inkrafttreten des WBP 2019 noch nach dem bisherigen Weiterbildungsprogramm beenden konnte; eine Ummeldung in die Weiterbildung nach WBP 2019 erfolgte nur bei Fehlen eines solchen Antrags (WBP 2019, S. 30 Ziff. 13). Zweitens: Im Zuge der Einführung des Weiterbildungsobligatoriums für den Apothekerberuf im Jahr 2018 (Art. 36 Abs. 2 MedBG) wurde es Personen mit mehreren Jahren Berufserfahrung in einer Schweizer Offizin-Apotheke ermöglicht, den Weiterbildungstitel über ein bedeutend erleichtertes Verfahren zu erwerben; dessen Lernzielkatalog beruhte seinerseits auf jenem des WBP 2013 (s. Schweizerischer Apothekerverband, Erleichterter Erwerb des eidgenössischen Fachapothekertitels in Offizinpharmazie, Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen, Version November 2017 [nachfolgend: FPH, Erleichterter Erwerb], Ziff. 2 und Anhang I, Lernzielkatalog vom 8. Dezember 2017). Die Fachapothekerprüfung für den erleichterten Erwerb fand von 2019 bis 2021 jeweils mindestens einmal jährlich statt, mit letzter Wiederholungsprüfung im Frühjahr 2022 (FPH, Erleichterter Erwerb, Ziff. 8). Diese zwei Übergangsregelungen – hinsichtlich des erleichterten Erwerbs des Fachapothekertitels sowie der Möglichkeit, bei begonnener Weiterbildung dem WBP 2013 unterstellt zu bleiben – zeigen, dass die zuständigen Fachbehörden von der Notwendigkeit ausgingen, bei Einführung des neuen Rechts auf Interessen von Normadressaten relativ weitgehend Rücksicht zu nehmen. Die betroffenen Personen sollten so nicht unvermittelt mit neuen Anforderungen an die Berufsqualifikation konfrontiert werden. Bereits dies spricht vorliegend für die Berücksichtigung des WBP 2013 in Anwendung von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG. Die Berücksichtigung des WBP 2013

bei der Beurteilung des Anerkennungsgesuchs der Beschwerdeführerin gebietet sich überdies auch, wie nachfolgend darzulegen ist, aufgrund allgemeiner Grundsätze (E. 7.1.3).

### 7.3

**7.3.1** Vorab ist auf den *Verlauf des vorinstanzlichen Verfahrens* einzugehen: Die Beschwerdeführerin beantragte anfangs Januar 2019 die Anerkennung ihres deutschen Weiterbildungstitels als Fachapothekerin für Offizin-Pharmazie. Daraufhin teilte ihr die Vorinstanz am 7. Januar 2019 mit, welche Unterlagen für die Prüfung des Gesuchs einzureichen seien, und kündigte an, nach Eingang der Unterlagen eine Stellungnahme der Trägerorganisation der Weiterbildung im Bereich Pharmazie einzuholen; die Einforderung weiterer Unterlagen bleibe vorbehalten, die Dauer des Verfahrens könne daher nicht abgeschätzt werden. Am 26. Februar 2019 reichte die Beschwerdeführerin die Unterlagen ein. Die Vorinstanz holte Beurteilungen der FPH Offizin und der KWFB ein. Die FPH Offizin verfasste am 25. März 2019 eine Empfehlung. In ihrer Stellungnahme vom 3. Juni 2019 hielt die KWFB fest, sie habe am 8. April 2019 entschieden, der Empfehlung der FPH Offizin vollumfänglich zu folgen. Der Gesuchstellerin sei für die Anerkennung des deutschen Weiterbildungstitels als eidgenössischer Weiterbildungstitel in Offizinpharmazie «das Absolvieren und Bestehen der Fachapothekerprüfung» zur Auflage zu machen. Zweck sei es, sicherzustellen, dass fehlende Kompetenzen durch Berufserfahrung erworben wurden. Der Beschwerdeführerin wurde das rechtliche Gehör zur Empfehlung der Fachbehörden gewährt; sie lehnte die vorgeschlagene Auflage per Eingabe vom 22. Juni 2019 ab. Die Fachbehörden hielten in ihrer Stellungnahme vom 30. Juli 2019 ihrerseits an der Empfehlung gemäss Stellungnahme vom 3. Juni 2019 fest. Am 22. August 2019 äusserte sich die Beschwerdeführerin erneut. Damit endete das Instruktionsverfahren vorerst. Die Beurteilung von Anerkennungsgesuchen durch die Vorinstanz war an einer Sitzung vom 31. Oktober 2019 geplant. Mit Schreiben vom 1. November 2019 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin dann aber mit, sie habe die Fachbehörde um Erstellung einer neuen Stellungnahme gebeten; es sei festgestellt worden, dass die Vorschläge der KWFB eine unbedingt notwendige und unverzichtbare Grundlage darstellten, die aber nicht allen Anforderungen der Vorinstanz entsprächen. In ihrer (revidierten) Stellungnahme vom 28. April 2020 führt die KWFB aus, sie schliesse sich der revidierten Empfehlung der

FPH Offizin an, welche das Dossier der Gesuchstellerin gemäss der Besprechung mit der Vorinstanz «anhand der neu erarbeiteten Kriterien» neu beurteilt habe. Für die Anerkennung des Weiterbildungstitels sei der Gesuchstellerin die Auflage zu machen, Kompetenzen gemäss dem Weiterbildungsprogramm FPH Fachapotheker in Offizinpharmazie vom 22. Mai 2019 (WBP 2019) zu erlangen (Beschwerdebeilage 12; act. 99 f.). Auf Basis der revidierten Stellungnahme wurde erneut ein doppelter Schriftenwechsel durchgeführt, in welchem auch die Fachbehörden jeweils um Stellungnahmen gebeten wurden, darunter um eine «abschliessende» Stellungnahme, die am 23. Oktober 2020 einging, und nach Erhalt einer Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 29. November 2020 noch einmal um eine abschliessende Stellungnahme, die am 18. März 2021 eintraf und sich in einem Verweis auf die revidierte Stellungnahme vom 28. April 2020 erschöpfte.

**7.3.2** Der dargelegte Verlauf des Verfahrens zeichnet sich einerseits durch die Änderung der Entscheidungsgrundlagen ab dem 31. Oktober 2019 und andererseits durch die teilweise damit zusammenhängende Verzögerung aus. Ab dem 31. Oktober 2019 ging die Vorinstanz faktisch von neuen, strengeren Anerkennungsvoraussetzungen aus, indem sie nun unter Berücksichtigung des WBP 2019 prüfen liess, ob wesentliche Unterschiede zwischen den Weiterbildungsanforderungen im Herkunfts- und im Aufnahmestaat im Sinne von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG bestehen. Das WBP 2019 trat aber erst am 4. Februar 2021 in Kraft (WBP 2019, Ziff. 14: «Das vorliegende Weiterbildungsprogramm ist von der FPH Offizin am 29.1.2021 beschlossen worden und vom Institut FPH am 4.2.2021 genehmigt worden und tritt per sofort in Kraft»); es handelte sich somit um eine vorwirkende Berücksichtigung künftigen Rechts. Diese unzulässige Vorwirkung ging mit einer Wiederholung des Instruktionsverfahrens, der mehrmaligen Konsultation der Fachbehörden und des doppelten Schriftenwechsels einher. Es steht ausser Frage, dass das vorinstanzliche Verfahren deutlich früher hätte abgeschlossen werden können, wenn die Vorinstanz nicht am 31. Oktober 2019 nach Abschluss einer ersten Instruktion und eines Schriftenwechsels auf Basis der ursprünglichen Empfehlung der Fachbehörden entschieden hätte, es seien die Anforderungen des WBP 2019 zu berücksichtigen. Erst die Weisung an die KWFB am 31. Oktober 2019, eine neue Empfehlung unter Berücksichtigung des noch nicht in Kraft getretenen WBP 2019 zu erstellen, und die ausführliche Wiederholung des Instruktionsverfahrens führten dazu, dass die angefochtene Verfügung vom 25. Juni 2021 zu einem Zeitpunkt erging, als das WBP 2019 schliesslich, am

4. Februar 2021, in Kraft getreten war. Zugleich war die Berücksichtigung des WBP 2019 entscheidend für den Ausgang des vorinstanzlichen Verfahrens: In ihrer ersten Empfehlung unter Berücksichtigung des WBP 2013 vom 25. März 2019 (FPH Offizin) respektive 8. April 2019 (KWFB) hatten die Fachbehörden keine wesentlichen Unterschiede betreffend Kenntnisse in den Bereichen Impfen und Blutentnahme oder Anamnese in der Grundversorgung festgestellt (vgl. act. 90 f.). Die Ausgleichsmassnahme des Erwerbs der entsprechenden Fähigkeitsausweise wurde erst in der revidierten Stellungnahme der KWFB am 28. April 2020 empfohlen, der die Berücksichtigung des noch nicht in Kraft getretenen WBP 2019 zugrunde lag. Die Vorinstanz schuf sich durch ihre Verfahrensführung selbst die Geltung des Rechts, welches seinerseits vermeintlich die Neuaufgleisung des Verfahrens und dessen Verzögerung legitimierte. Ein solches prozessuales Vorgehen ist rechtsmissbräuchlich: Der Behörde kommt bei der Verfahrensgestaltung erhebliches Ermessen zu. Dieses darf jedoch nicht dazu nutzbar gemacht werden, eine ohne weiteres bereits unter der Geltung des alten Rechts entscheidungsreife Sache durch vorwirkende Berücksichtigung des künftigen Rechts gleichsam hinauszuzögern und dadurch das Inkrafttreten des neuen Rechts vor dem erstinstanzlichen Entscheid überhaupt erst herbeizubewirken. Ein solches Vorgehen lässt sich nicht mit dem Gebot von und Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; Art. 9 BV) vereinbaren (vgl. insb. nachfolgend, E. 7.3.4). Selbst wenn kein Rechtsmissbrauch vorläge, wäre indessen vorliegend bei der Beurteilung des Anerkennungsgesuchs der Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG auf das WBP 2013 und nicht auf das WBP 2019 abzustellen. Dies ist hiernach darzulegen.

**7.3.3** Den Parteien soll nach einem allgemeinen, in Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; Art. 9 Abs. 2 BV) gründenden Rechtsprinzip aus Form- und Verfahrensmängeln, die den Behörden zuzurechnen sind, kein Nachteil erwachsen (vgl. BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt a.M. 1983, S. 135; KRADOLFER, a.a.O., Rz. 531 und Rz. 792; BGE 119 IV 330 E. 1c; 124 I 255 E. 1a, aa). Dieses Rechtsprinzip gilt etwa allgemein, auch jenseits des Anwendungsbereichs von Art. 38 VwVG, für die mangelhafte Eröffnung einer Verfügung (BGE 144 II 401 E. 3.1 m.w.H.), oder bei unrichtiger Rechtsmittelbelehrung, wenn sich die betroffene Person nach Treu und Glauben auf diese verlassen durfte (vgl. BGE 138 I 49 E. 8.3.2 m.w.H.; für die Behördenauskunft im Allgemeinen BGE 137 II 182 E. 3.6.2). Es findet so-

dann auch Ausdruck darin, dass eine Heilung von Gehörsverletzungen im Beschwerdeverfahren nur möglich ist, wenn den Beschwerdeführern daraus kein Nachteil erwächst (BGE 133 I 100 E. 4.9; 129 I 129 E. 2.2.3).

**7.3.4** Dasselbe in Treu und Glauben (Art. 9 BV) gründende Rechtsprinzip kann Private vor Nachteilen schützen, die aus einer Verfahrensverschleppung durch die Behörden resultieren können, wenn aufgrund dieser Verschleppung neues Recht anwendbar wird: So richtet sich gemäss der baurechtlichen Bundesgerichtspraxis die Bewilligungserteilung nach dem alten, der Bauherrschaft günstigeren Recht, wenn die Baubehörde den Entscheid unnötig verzögert oder ein Nachbar in querulatorischer Weise Verfahrensverzögerungen herbeiführt, um die Anwendung strengeren Rechts zu erwirken (BGE 139 II 263 E. 8.2; 112 Ib 39 E. 1c; Urteil des BGer 1C\_23/2014 vom 24. März 2015 E. 6.2). Selbst ohne eigentliche Rechtsverzögerung oder -verweigerung kann die Verfahrensdauer in Verbindung mit weiteren Umständen zu einem Anspruch auf Anwendung des alten, der Bauherrschaft günstigeren Rechts führen (BGE 139 II 263 E. 8.2; Urteil des BGer 1C\_23/2014 und 1C\_25/2014 vom 24. März 2015 E. 6.2 und 7). Diese Praxis ist als Ausdruck des dargelegten (E. 7.3.3), in Treu und Glauben gründenden Prinzips auf andere Rechtsgebiete übertragbar (siehe etwa Urteile des BVGer C-270/2009 vom 8. November 2010 E. 5.3, betr. ein Beitragsgesuch im Bereich der Denkmalpflege, und B-994/2022 vom 28. Juni 2023 E. 2.5, betr. die Anerkennung eines Nachdiplomstudiengangs für Steuerberater; vgl. BGE 110 Ib 332 E. 2c betr. ein Entschädigungsverfahren aufgrund materieller Enteignung; Urteil des Kantonsgerichts BL 810 18 140 vom 12. Dezember 2018 E. 4, betr. Verfahrensverschleppung durch die Steuerbehörde).

**7.3.5** Vorliegend führt das Gesagte dazu, dass auf das alte Recht – das WBP 2013 – abzustellen ist, da das WBP 2019 erst gegen Ende des erstinstanzlichen Verfahrens, dessen besondere Dauer der Vorinstanz zuzurechnen ist, in Kraft trat. Der Berücksichtigung des WBP 2013 bei der Prüfung, ob wesentliche Unterschiede im Sinne von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG bestehen, stehen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen: Zwar dient das WBP 2019 unter anderem der Umsetzung gesetzlicher Anforderungen, die im Zuge der Einführung des Weiterbildungsobligatoriums (Art. 36 Abs. 2 MedBG) und der erweiterten Integrierung des Apothekerberufs in die medizinische Grundversorgung (insb. Abgabe verschreibungspflichtiger Medika-

mente; Art. 24 Abs. 1 Bst. a HMG) definiert wurden (dazu FRANZISKA SPRECHER, Medizinalberufegesetz [MedBG], in: Poledna/Rumetsch [Hrsg.], Gesundheitsrecht, 2023, S. 19 ff. Rz. 119 ff.; RUMETSCH, a.a.O., S. 182 ff. Rz. 445 ff.). Wie das Bundesgericht jüngst festhielt, liegt die Einführung des Weiterbildungsobligatoriums als solches offenkundig im öffentlichen Interesse: es dient der Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden pharmazeutischen Beratung und Versorgung, der Patientensicherheit sowie dem Schutz der öffentlichen Gesundheit (Urteil des BGer 2C\_422/2022 vom 16. Januar 2024 E. 6.4). Allein, es ist nicht das allgemeine öffentliche Interesse am Weiterbildungsobligatorium gegen das in Treu und Glauben gründende Interesse an der Berücksichtigung des WBP 2013 im vorliegenden Fall abzuwägen, sondern zu fragen, ob öffentliche Interessen an der unverzügerten Durchsetzung der neuen Anforderungen an den Erwerb des Weiterbildungstitels gemäss WBP 2019 in jedem (auch intertemporalen) Einzelfall bestehen, die das in Treu und Glauben gründende Interesse der Beschwerdeführerin an der Berücksichtigung der bisherigen Anforderungen gemäss WBP 2013 überwiegen. Dass dies nicht der Fall ist, belegen bereits die oben dargelegten Übergangsregelungen (E. 7.2.2). An diesen zeigt sich, dass die zuständigen Fachbehörden das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der neuen Anforderungen des WBP 2019 nicht höher gewichteten als die Interessen Privater an der Anerkennung einer nach den früheren Kriterien vollständigen Berufsqualifikation. Das Interesse der Beschwerdeführerin daran, dass ihr aus der ungewöhnlich langen Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens hinsichtlich der Anerkennung des ausländischen Weiterbildungstitels kein Nachteil erwächst, *überwiegt* vor diesem Hintergrund das öffentliche Interesse an der – ohnehin auch in Bezug auf Berufstätige aus dem Inland nicht gewährleisteten und nicht vorgesehenen – unverzügerten Anwendbarkeit des WBP 2019.

**7.3.6** Folglich ist das WBP 2013 im Rahmen der Beurteilung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Anerkennung des deutschen Weiterbildungstitels Fachapothekerin für Offizin-Pharmazie gemäss Art. 13 f. der Richtlinie 2005/36/EG zu berücksichtigen.

## **8.**

**8.1** Zunächst fragt sich, ob der Erwerb von Kompetenzen im Bereich Impfen und Blutentnahme zu den wesentlichen Anforderungen der eidgenössischen Berufsqualifikation im Sinne von Art. 13 f. der Richtlinie 2005/36/EG zu zählen

sind. Dies ist nicht der Fall: Im Rahmen der Weiterbildung nach WBP 2013 stand es den Absolventen frei, Kurse betreffend Impfungen und Blutentnahme zu besuchen. Das Fähigkeitsprogramm FPH Impfen und Blutentnahme konnte an das thematische Modul Pharmaceutical Care im Kompetenzkreis 1 angerechnet werden (vgl. die Wegleitung von pharmaSuisse zur Weiterbildung FPH in Offizinpharmazie vom Januar 2019 [nachfolgend: Wegleitung Januar 2019] sowie deren Vorgängerfassung vom Januar 2015, je S. 7 f. Ziff. 4). Der Erwerb solcher Kompetenzen war indessen nicht vorgeschrieben. Im Lernzielkatalog des WBP 2013 finden Kompetenzen im Bereich Impfen und Blutentnahme keine Erwähnung (vgl. FPH, Erleichterter Erwerb, Anhang I, S. 14). Entsprechende Kompetenzen bildeten daher keine wesentliche Voraussetzung der Berufsausübung im Sinne von Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG. Festzuhalten ist folglich, dass der eidgenössische Weiterbildungstitel FPH in Offizinpharmazie nicht den Erwerb von Kompetenzen betreffend die Durchführung von Impfungen voraussetzt. Entsprechende Kompetenzen sind nicht eine wesentliche Voraussetzung der Berufstätigkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG. Durch Anordnung des Erwerbs des Fähigkeitsausweises FPH Impfen und Blutentnahme als Ausgleichsmassnahme hat die Vorinstanz daher Art. 14 Richtlinie 2005/36/EG unrichtig angewendet.

**8.2** Weiter ist zu prüfen, ob wesentliche Unterschiede in Bezug auf Kompetenzen bestehen, die das Fähigkeitsprogramm FPH Anamnese in der Grundversorgung vermittelt.

**8.2.1** Das Programm für den Erwerb des Fähigkeitsausweises FPH Anamnese in der Grundversorgung dient der Vermittlung und Vertiefung von Grundkenntnissen über Diagnose und Behandlung häufiger Gesundheitsstörungen, die teilweise bereits im Pharmaziestudium erworben werden (Art. 9 Bst. j MedBG; vgl. Art. 17 Abs. 1 und 2 Bst. a MedBG; Art. 4 Abs. 1 Bst. a WBO). Es befähigt zur Erfragung von medizinisch relevanten Informationen und zur Durchführung einer Ersttriage sowie gegebenenfalls zur Einleitung pharmazeutischer Massnahmen und Behandlungen (Fähigkeitsausweis FPH Anamnese in der Grundversorgung, Weiterbildungsprogramm FPH vom 1. Januar 2019 [nachfolgend: FPG Anamnese], S. 13 f. Ziff. 4, S. 18 f., Anhang I, verfügbar auf der Seite der FPH Offizin zum Fähigkeitsprogramm: <<https://fphch.org/de/faehigkeitsausweise-fph/anamnese-der-grundversorgung>>, zuletzt abgerufen am 8. März 2024). Das FPG Anamnese ist am 17. November 2018 durch die Delegiertenversammlung von pharmaSuisse genehmigt worden und trat am 1. Januar

2019 in Kraft (FPG Anamnese, S. 17 Ziff. 12 f.). Folglich kann der Erwerb des Fähigkeitsausweises FPH Anamnese in der Grundversorgung (nachfolgend: Fähigkeitsausweis Anamnese) keine Anforderung an den Abschluss der eidgenössischen Weiterbildung in Offizin-Pharmazie gemäss WBP 2013 sein.

**8.2.2** Zu prüfen bleibt, ob entsprechende Kenntnisse und Kompetenzen unabhängig vom neuen Fähigkeitsprogramm im Rahmen der Weiterbildung in Offizin-Pharmazie erworben werden mussten. Auch dies ist nicht der Fall: Der Fähigkeitsausweis Anamnese löste den Fähigkeitsausweis FPH Integrierte Versorgungsmodelle ab, der ab 1. Januar 2019 nicht mehr erworben werden konnte (FPG Anamnese, S. 17 Ziff. 11); er deckt sich mit diesem nur in Teilen. Wer den Fähigkeitsausweis FPH Integrierte Versorgungsmodelle in den Fähigkeitsausweis Anamnese umwandeln lassen wollte, musste hierfür den theoretischen Kurs «Anamnese in der Grundversorgung: Grundlagen» (50 FPH-Punkte) absolvieren (FPG Anamnese, S. 22). Beim Wechsel während der Weiterbildung vom einen in das andere Programm war eine Anrechnung von Kursnachweisen nur beschränkt möglich. Im Übrigen war das frühere Programm FPH Apotheker für integrierte Versorgungsmodelle nicht obligatorisch für die Weiterbildung in Offizin-Pharmazie gemäss WBP 2013, das sich durch eine grosse Flexibilität bei der eigenständigen Schwerpunktsetzung auszeichnete. Auch sonst ist nicht ersichtlich, dass der Erwerb der mit dem FPG Anamnese vermittelten Kenntnisse eine wesentliche Anforderung der eidgenössischen Weiterbildung in Offizin-Pharmazie gemäss WBP 2013 wäre. Nach Art. 4 Abs. 1 Bst. b WBO dient die Weiterbildung der Erlangung spezifischer Kompetenzen im gewählten Fachgebiet; die spezifischen Kompetenzen werden gemäss Art. 4 Abs. 2 WBO in den Weiterbildungsprogrammen festgelegt. Da das WBP 2013 keine Anforderungen spezifisch zur Anamnese enthält, sind vertiefte Kenntnisse in diesem Gebiet nach dem WBP 2013 somit nicht Zweck der Weiterbildung. Ein äquivalentes Teilmodul im Pflichtbereich kannte das WBP 2013 nicht: Das Modul A im Kompetenzkreis 1 (Pharmazeutische Kompetenzen) umfasst zwar mit seinen Teilmodulen Triage, Rezeptvalidierung, Pharmaceutical Care und pharmazeutische Beratung nach Themengebieten teilweise den Erwerb von Kenntnissen in den Bereichen Diagnose, Erstberatung von Patienten und Therapie häufiger Gesundheitsstörungen, die auch mit dem Fähigkeitsausweis Anamnese vermittelt werden. Während jedoch der Erwerb des Fähigkeitsausweises Anamnese 250 FPH-Punkte voraussetzt (FPG Anamnese, S. 13 Ziff. 4.1), umfasst das Modul A im Kompetenzkreis 1 (KK 1)

des WBP 2013 in seinem Pflichtbereich fünf Tageskurse zu je 50 FPH-Punkten. Hiervon erfasst nur der Tageskurs Pharmaceutical Care Bereiche, die zu den Voraussetzungen gemäss FPG Anamnese gehören. Die vier weiteren Tageskurse (insg. 200 FPH-Punkte) betreffen Kenntnisse im Bereich BLS/AED, Notfall in der Apotheke, Reisemedizin und Komplementärmedizin. Weitere 250 FPH-Punkte im Modul A des KK 1 waren durch FPH-anerkannte Kurse zu erbringen. Im Vertiefungsmodul E des KK 1 im Umfang von 150 FPH-Punkten konnten Kurse aus den Bereichen der Pflichtmodule A-D gewählt werden (vgl. Wegleitung Januar 2019, a.a.O., S. 6, Kursmapping zum WBP 2013, Rubrik Pharmazeutische Kompetenzen; vgl. FPH, Erleichterter Erwerb, S. 13 f.). Die Vertiefung von Kenntnissen über Diagnose, Triage und Erstbehandlung von Patienten war somit im Rahmen verfügbarer Kurse und freier Schwerpunktsetzung möglich, aber nicht obligatorisch. Dass Kompetenzen gemäss Fähigkeitsprogramm FPH Anamnese in der Grundversorgung im WBP 2013 keine wesentliche Voraussetzung der Berufsausübung bildeten, belegt auch die im Hinblick auf die Akkreditierung des Weiterbildungsgangs in Offizin-Pharmazie im Jahr 2018 erstellte Fremdevaluation: In ihr wird festgehalten, dass als Folge der Reform des MedBG im Jahr 2015 namentlich Module zu Diagnose und Therapie im neuen Weiterbildungscurriculum ausgebaut werden sollten (Fremdevaluation, a.a.O., S. 9 Ziff. 2, 4).

**8.2.3** Aus dem Gesagten folgt, dass die Vorinstanz die Ausgleichsmassnahme des Erwerbs des Fähigkeitsausweises Anamnese zu Unrecht festgelegt hat, da der Erwerb von entsprechenden Kompetenzen keine wesentliche Anforderung des WBP 2013 bildet und somit kein wesentlicher, ausgleichsbedürftiger Unterschied im Sinne von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG vorlag.

**8.3** Zusammenfassend: Die Vorinstanz hat Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG falsch angewendet, indem sie den Erwerb der Fähigkeitsausweise FPH Anamnese in der Grundversorgung und FPH Impfen und Blutentnahme als Ausgleichsmassnahmen anordnete (Dispositiv-Ziff. 1a, 1b), die im Hinblick auf eine Anerkennung des Weiterbildungstitels in einem späteren, formellen Entscheid zu erfüllen seien (Dispositiv-Ziff. 2). Die Frage, ob die Ausgleichsmassnahmen infolge hinreichender Kompensation des fehlenden Wissens durch Berufspraxis und spätere Weiterbildungen im Sinne von Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG auch unverhältnismässig waren, stellt sich mangels wesentlicher Unterschiede bei diesem Ergebnis nicht.

## **9.**

**9.1** Zu überprüfen bleibt, ob eine Ausgleichsmassnahme entsprechend Dispositiv-Ziff. 1c des angefochtenen Entscheids anzuordnen war. In dieser wurde die Anerkennung des Weiterbildungstitels der Beschwerdeführerin vom Nachweis der Erfüllung der Fortbildungspflicht gemäss Art. 40 Bst. b MedBG im Umfang von 200 FPH-Kreditpunkten innerhalb der letzten drei Jahre abhängig gemacht hat. 200 FPH-Kreditpunkte entsprechen gemäss Art. 14 Pharmazeutische Fortbildungsordnung des Instituts FPH vom 17. Mai 2000 (nachfolgend: FBO) 32 akademischen Stunden (zu je 45 min.). Die Vorinstanz nimmt an, dass die Beschwerdeführerin als Inhaberin einer übergangsrechtlichen Berufsausübungsbewilligung der Fortbildungspflicht unterlag, dieser aber seit Beginn der Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung in der Schweiz nur teilweise nachgekommen sei. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies.

**9.2** Art. 40 Bst. b MedBG formuliert als Berufspflicht für Personen, die einen universitären Medizinalberuf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, die Anforderung, dass sie ihre beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten im Interesse der Qualitätssicherung durch lebenslange Fortbildung vertiefen, erweitern und verbessern (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 4 MedBG). Die Fortbildung hat jährlich ab dem Kalenderjahr nach Erwerb des eidgenössischen Weiterbildungstitels (WBP 2019, Ziff. 7.1-2) oder nach Anerkennung des ausländischen Weiterbildungstitels (Art. 11 Abs. 1 FBO) zu erfolgen. Die Nichterfüllung der Fortbildungspflicht kann zum Entzug des Rechts führen, den Fachapothekertitel zu führen (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. e und Art. 39 Abs. 1 WBO). Inhaltlich kann die Fortbildung im Rahmen der Fortbildungsprogramme grundsätzlich frei ausgestaltet werden (Art. 12 FBO).

## **9.3**

**9.3.1** Fraglich ist, ob die Beschwerdeführerin der Fortbildungspflicht in Bezug auf die Ausübung der Berufstätigkeit in der Offizin-Pharmazie in der Zeit vor 2019 überhaupt unterstand. Die Fortbildungspflicht nach Art. 40 Bst. b MedBG gilt für Personen, die einen universitären Medizinalberuf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben. Dies setzt den Erwerb des eidgenössischen Weiterbildungstitels voraus (Art. 36 Abs. 2 MedBG), dem ein anerkannter ausländischer Weiterbildungstitel gleichzusetzen ist (Art. 21 Abs. 2 MedBG; Urteil des

BGer 2C\_838/2021 vom 9. März 2023 E. 4.4). Ausländische Weiterbildungstitel lösen für sich selbst keine Fortbildungspflicht aus. Fortbildungspflichtig ist, wer über einen «eidgenössischen, *anerkannten* oder privatrechtlichen (FPH) pharmazeutischen Weiterbildungstitel» verfügt (Art. 11 Abs. 1 FBO; Hervorhebung ergänzt). Auch gemäss Art. 21 Abs. 2 MedBG entfaltet der ausländische Weiterbildungstitel (erst) mit seiner Anerkennung die gleichen Wirkungen wie der inländische Titel. Die Beschwerdeführerin unterstand folglich bisher in der Schweiz keiner Fortbildungspflicht (Art. 40 Bst. b MedBG) in Bezug auf Kenntnisse, die im Rahmen der eidgenössischen Weiterbildung in Offizin-Pharmazie vermittelt werden. Daran ändert die übergangsrechtliche Berufsausübungsbeurteilung nichts, da sie seit ihrer Ankunft in der Schweiz im November 2006 mehrheitlich gerade nicht in der Offizinpharmazie tätig war, sondern in der Spitalpharmazie (...).

**9.3.2** Selbst wenn aber eine Fortbildungspflicht hinsichtlich der Anforderungen an die Berufsqualifikation im Bereich Offizin-Pharmazie bestanden hätte, wäre die Anordnung des Nachweises der Fortbildungspflicht seit 2019 (d.h. seit Einreichung des Anerkennungsgesuchs) keine zulässige Ausgleichsmassnahme im Sinne von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG. Während Ausgleichsmassnahmen der Schliessung bestehender Wissens- und Kompetenzlücken dienen, soll mit der Fortbildungspflicht (Art. 40 Bst. b MedBG) verhindert werden, dass solche Lücken nach Erwerb des Aus- oder Weiterbildungstitels im Laufe der Jahre entstehen. Solche künftigen Lücken sind a priori keine wesentlichen Unterschiede nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG. Folglich kann der Nachweis der Erfüllung der Fortbildungspflicht nicht Inhalt einer Ausgleichsmassnahme sein; der angefochtene Entscheid ist auch in diesem Punkt nicht zu stützen.

**9.4** Die Anordnung des Nachweises der Erfüllung der Fortbildungspflicht ist als Ausgleichsmassnahme aus den genannten Gründen unzulässig.

## **10.**

Festzuhalten ist, dass die Vorinstanz, indem sie die Anerkennung des Weiterbildungstitels der Beschwerdeführerin vom Erwerb der zwei Fähigkeitsausweise und vom Nachweis der Erfüllung der Fortbildungspflicht im Umfang von 200 FPH-Punkten abhängig machte, Art. 14 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2005/36/EG falsch angewendet hat. Soweit sich die von der Beschwerdeführerin absolvierte Weiterbildung hinsichtlich der vermittelten Kenntnisse und Kompetenzen von der entsprechenden eidgenössischen Berufsqualifikation

unterscheidet, betreffen die Unterschiede jedenfalls nicht wesentliche Voraussetzungen der Berufsausübung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2005/36/EG. Folglich lässt sich die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen im Falle der Beschwerdeführerin *nicht* mit Art. 14 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2005/36/EG vereinbaren.

## **11.**

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

**11.1** Der am (...) 2001 im Bundesland Baden-Württemberg ausgestellte Weiterbildungstitel für Offizinpharmazie ist gestützt auf Art. 7 Bst. a und b FZA und Art. 9 FZA in Verbindung mit Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG als gleichwertig mit dem eidgenössischen Weiterbildungstitel FPH in Offizinpharmazie anzuerkennen.

**11.2** Es sind keine Ausgleichsmassnahmen im Sinne von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG anzuordnen. Infolge der Anerkennung des ausländischen Weiterbildungstitels entfaltet die Fortbildungspflicht gemäss Art. 40 Bst. b MedBG auch hinsichtlich des Weiterbildungsinhalts ihre Wirkung. Die Aufsicht über die Erfüllung der Fortbildungspflicht obliegt den Kantonen (Art. 41 ff. MedBG; Art. 10 FBO). Ebenso obliegt es der kantonalen Behörde, gegebenenfalls zu prüfen, ob die Verbindung der Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung mit Einschränkungen fachlicher, zeitlicher und räumlicher Art oder Auflagen zur Sicherung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung erforderlich ist (Art. 37 MedBG).

## **12.**

**12.1** Der Beschwerdeführerin als obsiegende Partei sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen sind von der Kostspflicht befreit (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**12.2** Die Beschwerdeinstanz kann der obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere

notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 VGKE). Da die Beschwerdeführerin vor Bundesverwaltungsgericht nicht anwaltlich vertreten war, wird ihr keine Parteientschädigung zugesprochen.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung vom 25. Juni 2021 aufgehoben. Der der Beschwerdeführerin in Deutschland durch die baden-württembergische Landesapothekerkammer am (...) 2001 ausgestellte Weiterbildungstitel für Offizinpharmazie wird als gleichwertig mit dem eidgenössischen Weiterbildungstitel FPH in Offizinpharmazie anerkannt.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**3.**

Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Errass

Matthias Uffer

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 12. November 2024

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;  
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)