

Titel:

Widerruf einer Erlaubnis zum Betrieb einer Apotheke wegen Unzuverlässigkeit

Normenketten:

ApoG § 2, § 4 Abs. 2

GewO § 12 S. 1 Nr. 1

Leitsätze:

1. Für die Beurteilung der Frage der (Un-)Zuverlässigkeit eines Apothekenbetreibers sind die für das (allgemeine) Gewerberecht entwickelten Grundsätze übertragbar und uneingeschränkt anzuwenden, wobei es die besonderen apothekenrechtlichen Unzuverlässigkeitsgründe des § 2 Abs. 1 Nr. 4 ApoG zu beachten gilt. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)
2. Nicht ordnungsgemäß ist der Betrieb einer Apotheke durch eine Person, die nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, die im öffentlichen Interesse zu fordernde einwandfreie Führung des Apothekenbetriebs zu gewährleisten. Dabei wird weder ein Verschulden noch ein Charaktermangel des Betreibers vorausgesetzt. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
3. Erhebliche betriebsbezogene Steuerrückstände begründen die Unzuverlässigkeit zum Betrieb einer Apotheke. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)
4. Bei erheblichen Steuerrückständen kann die Unzuverlässigkeit nur durch Vorlage eines tragfähigen Sanierungskonzeptes, das eine Abtragung der aufgelaufenen Steuerrückstände und das Nichtentstehen neuer Steuerschulden erwarten lässt, erfolgen. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)
5. § 12 S. 1 Nr. 1 GewO steht dem Widerruf der Apothekenbetriebserlaubnis nicht entgegen, wenn dieser auch auf apothekenrechtliche Verstöße gestützt wird, die nicht allein auf ungeordnete Vermögensverhältnisse zurückzuführen sind. (Rn. 53 – 56) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Widerruf der Erlaubnis zum Betrieb einer Apotheke, Unzuverlässigkeit, bejaht, Steuerschulden, fehlendes Qualitätsmanagementsystem, Abgabe von Medikamenten an Substitutionspatienten aus geschlossener Apotheke durch nicht pharmazeutisch geschultes Personal, Apotheke, Betrieb, Erlaubnis, Widerruf der Erlaubnis, Steuerrückstände, Sanierungskonzept

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen den Widerruf der ihr erteilten Erlaubnis zum Betrieb einer Apotheke.

2

1. Der Klägerin wurde mit Bescheid vom 25. August 2020 mit Wirkung zum 1. September 2020 die Erlaubnis zum Betrieb der E* ...-Apotheke, ...straße ..., 9* ... O* ... erteilt. Zwischenzeitlich war die Klägerin noch im Besitz einer Betriebserlaubnis für die K* ...-Apotheke, zuletzt ...platz, 9* ... U* ... (17. April 2019 – 1. September 2020; 8. Oktober 2020 – 16. Mai 2021) sowie der M* ...-Apotheke, ...straße ..., 9* ... B** N* ... *. *. S* ... (1. September 2020 – 31. März 2025), wobei die E* ...-Apotheke seit 1. Oktober 2022 als Hauptapotheke betrieben wurde.

3

Mit Bescheid des Landratsamtes Rhön-Grabfeld vom 25. April 2022 wurde die Klägerin erstmals unter anderem dazu verpflichtet, den Nachweis über das Betreiben eines Qualitätsmanagementsystems (QMS) entsprechend der Vorgaben der Apothekenbetriebsverordnung für die M* ...-Apotheke zu übermitteln.

4

Eine Vorlage des Nachweises erfolgte danach trotz wiederholter Androhung und Fälligkeit von Zwangsgeldern nicht. Die Klägerin begründete dies wiederholt mit ihrer persönlichen gesundheitlichen Situation.

5

Am 1. April 2025 wurde durch Mitarbeiter des Landratsamtes Rhön-Grabfeld beobachtet, wie vom Lebensgefährten der Klägerin Betäubungsmittel an Substitutionspatienten aus den Betriebsräumen der M* ...-Apotheke ausgegeben worden seien.

6

Mit Schreiben vom 21. Mai 2025 wurde die Klägerin erstmals zum Widerruf ihrer Erlaubnis zum Betrieb der E* ...-Apotheke angehört. In der Folge erfolgten wiederholte Anhörungen per E-Mail.

7

Mit Schreiben vom 24. Juni 2025 teilte das Finanzamt B** N* ... S* ... dem Landratsamt Rhön-Grabfeld mit, dass die Klägerin Betriebssteuerrückstände bzw. Personensteuern, die aus dem Betrieb resultieren, in Höhe von insgesamt 174.023,13 EUR schulde. Die Vollstreckung sei im Wesentlichen erfolglos verlaufen. Forderungspfändungen hätten nicht zum Erfolg geführt und Zusagen/Zahlungstermine seien nicht eingehalten worden. Die Klägerin sei auch ihren sonstigen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß nachgekommen. Umsatzsteuer-Voranmeldungen seien für die Monate März und April 2025 im Schätzwege ermittelt worden und lägen bis heute nicht vor. Die Jahressteuererklärungen für 2023 stünden noch aus. Zudem sei die Klägerin wegen Steuerhinterziehung mit Urteil des Amtsgerichts Würzburg vom 3. April 2025 verurteilt worden.

8

Mit Schreiben vom 22. Juli 2025 teilte das Finanzamt B** N* ... S* ... mit, dass Lohnsteueranmeldungen und Umsatzsteuervoranmeldungen bis einschließlich Juni 2025 nunmehr vorlägen. Die Jahressteuererklärungen für 2023 stünden jedoch weiter aus. Eine Aussage darüber, ob und inwieweit sich die Steuerrückstände durch die Abgabe von Steuererklärungen reduzieren werde, könne derzeit nicht getroffen werden. Das beigefügte Rückstandsverzeichnis weist einen Betrag von insgesamt 184.391,02 EUR aus.

9

Zu dem beabsichtigten Widerruf der Apothekenbetriebserlaubnis übermittelte die Klägerin per E-Mail am 22. Juli 2025 eine Stellungnahme, in welcher sie im Wesentlichen ausführte, was ihr bis zum April 2025 zur Last gelegt werde, sei teilweise reine Phantasie (z.B. Rezeptsammlung in U* ...*). Die Situation sei für sie sehr aufwühlend und sie sei häufig krank gewesen. Bedingt durch die viele Arbeit in der Corona-Pandemie habe sie ihre Buchhaltung kaum kontrollieren können und es sei ihr daher nicht aufgefallen, dass eine Mitarbeiterin ihres Steuerberaters versehentlich zehn Monate in Folge Umsatzsteuererklärungen mit Null abgegeben habe. Als sie dann 2024 die Steuererklärungen abgegeben habe, die sie wegen Krankheit auch nicht habe prüfen können, seien die Fehler von früher aufgefallen und nachdem nun schon so viel Zeit vergangen sei, sei die Strafe so hoch geworden, dass sie diese nicht mehr auf einmal habe zahlen können. Dazu seien Säumniszuschläge gekommen. Die Buchhaltung in dem von ihr beauftragten Steuerbüro sei komplett chaotisch gewesen und sie habe ein neues Büro beauftragt. Von den ca. 170.000 EUR Schulden beim Finanzamt habe sie derzeit noch 140.000 EUR. Sie habe auch dem Finanzamt mitgeteilt, dass sie große Zweifel daran habe, dass alles richtig gebucht sei.

10

Auf die Ausführungen im Schreiben der Klägerin wird ergänzend verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

11

Mit Bescheid vom 1. August 2025 – der Klägerin zugestellt am 2. August 2025 – widerrief das Landratsamt Rhön-Grabfeld der Klägerin die erteilte Erlaubnis zum Betrieb der E* ...-Apotheke, ...straße ..., 9* ... O* ... (Nr. 1 des Bescheides). Der Klägerin wurden die Kosten des Verfahrens auferlegt (Nr. 2) und für den

Bescheid wurde eine Gebühr in Höhe von 500,00 EUR festgesetzt sowie Auslagen in Höhe von 5,62 EUR erhoben (Nr. 3).

12

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt: Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 ApoG sei eine Erlaubnis zum Betrieb einer Apotheke zu widerrufen, wenn nachträglich eine der Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4, 6 oder 7 ApoG weggefallen sei. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 Hs. 2 ApoG sei der Betreiber einer Apotheke unzuverlässig, wenn Tatsachen vorlägen, welche die Unzuverlässigkeit hinsichtlich des Betriebs einer Apotheke dartun. Der Begriff der Zuverlässigkeit sei aus dem Gewerberecht entlehnt. Danach sei derjenige unzuverlässig, der keine Gewähr dafür biete, dass er in Zukunft sein Gewerbe ordnungsgemäß ausüben werde. Die Klägerin habe gröblich und beharrlich gegen apotheken- und betäubungsmittelrechtliche Vorschriften verstoßen. Hinzu kämen strafrechtlich relevante Verstöße, wie das Herstellen einer Defekture in mangelhafter Qualität. Außerdem lägen bei der Klägerin erhebliche Steuerschulden vor. Mit Blick auf die zurückliegenden Jahre, die Vielzahl und Beharrlichkeit der teilweise gravierenden Gesetzesverstöße biete die Klägerin nicht die Gewähr dafür, in Zukunft ihre berufsspezifischen Vorschriften und Pflichten zu beachten. Auch vor dem Hintergrund von Art. 12 GG sei der Widerruf verhältnismäßig.

13

Auf die Begründung des Bescheides wird im Übrigen verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

14

2. Am 22. August 2025 ließ die Klägerin Klage erheben. Sie lässt beantragen,

den Bescheid des Landratsamtes Rhön-Grabfeld vom 1. August 2025, Az.: ..., aufzuheben;

hilfsweise „die Beklagte“ zu verpflichten, die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

15

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt: Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Widerruf lägen nicht vor. Der Widerruf der Betriebserlaubnis sei als schwerster Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin angesichts der tatsächlichen Entwicklung, der erheblichen Nachbesserungsbemühungen und der fehlenden differenzierten Prognose und Verhältnismäßigkeitsprüfung rechtswidrig. Es sei nicht hinreichend geprüft worden, ob die negative Prognose tragfähig und belastbar sei bzw. ob weniger einschneidende Mittel zur Verfügung stünden. Die angebliche Unzuverlässigkeit werde aus einer Vielzahl heterogener Vorgänge über mehrere Jahre hergeleitet. Dabei würden ältere, längst abgearbeitete und teilweise zugunsten der Klägerin erledigte Vorgänge, bloße Verdachtsmomente und Behauptungen Dritter ohne Beweise sowie Vorgänge mit klaren Entlastungsmomenten pauschal und ohne differenzierende Gewichtung zu einer vermeintlich negativen Gesamtprognose verdichtet. Der Vorwurf einer unzulässigen Rezeptsammelstelle sei inhaltlich unzutreffend und die Klägerin habe diesen akzeptiert. Es handle sich hierbei um einen abgeschlossenen singulären Verstoß, der – erst recht nach Sanktionsverbüßung – keine Bedeutung für die Prognose haben könne. Auch hinsichtlich der Beanstandungen aus den Jahren 2020/2021 könne kein durchgreifender Wegfall der Zuverlässigkeit angenommen werden. Die fehlende oder mangelhafte QMS-Dokumentation sei ein formeller Organisationsmangel, der für sich genommen nur dann eine Unzuverlässigkeit begründen könne, wenn er sich in wiederholten gravierenden Verstößen niederschläge und trotz mehrfacher Beanstandung keinerlei Verbesserungsbereitschaft erkennbar sei. Dies sei bei der Klägerin nicht der Fall. Sie habe kontinuierlich nachgebessert und berichtet, dass das QMS im Rahmen der vorläufigen Insolvenz nun vollständig überarbeitet worden und gelebte Praxis sei. Diese aktuelle Verbesserung werde vom Beklagten nur cursorisch erwähnt. Es sei zudem anzumerken, dass die Klägerin ein vom Vorgänger betriebenes und akzeptiertes QMS übernommen habe und daher habe davon ausgehen dürfen, dass dieses den gesetzlichen Anforderungen genüge. Erst mit dem Amtsantritt des neuen Pharmazierats seien wesentlich detailliertere Anforderungen gestellt worden. Auch die rechtliche Bewertung der Vorgänge vom 31. März und 1. April 2025 sei zu beanstanden. Es sei zu keiner Gefährdung oder Missbrauch gekommen. Die Klägerin habe die Versorgung der Substitutionspatienten ausschließlich aus altruistischen Gründen erbracht. Es habe sich um eine Sondersituation unmittelbar nach der Schließung der Betriebsstätte gehandelt. Auch die Dienstbereitschaftsverstöße seien lediglich singulär. Im Übrigen schildere die Klägerin eine außergewöhnlich hohe, geradezu schikanöse Kontrolldichte durch den zuständigen Pharmazierat, die dessen Neffe, der die örtliche Apotheke im nahegelegenen Ort S* ... betreibe, sicherlich nicht zu erdulden habe. Diese Bedingungen würden vom Beklagten verschwiegen,

obwohl sie die Personalsituation und die Schwierigkeiten bei der Besetzung der Apotheke maßgeblich beeinflusst hätten. Das gegenüber dem Pharmazierat ausgesprochene Hausverbot könne nicht als gravierende Verletzung der Mitwirkungspflichten gewertet werden. Es sei eine Reaktion auf eine als schikanös empfundene Kontrolle gewesen, aber eher als Notruf zu werten als eine auf Dauer angelegte Verweigerung jeglicher Aufsicht. Es bestehe keine Wiederholungsgefahr. Die Prognose werde weiter auf steuerliche Rückstände, ein nicht rechtskräftiges Urteil wegen Steuerhinterziehung und die Einschätzung des Finanzamts, die Klägerin sei wirtschaftlich leistungsunfähig, gestützt. Die Umsatzsteuerproblematik sei im Wesentlichen auf gravierende Fehler des beauftragten Steuerbüros zurückzuführen. Eine Betriebsprüfung habe zu erheblichen Korrekturen zu Gunsten der Klägerin geführt. Gegen das Urteil des Amtsgerichts Würzburg sei die Berufung anhängig. Zwischenzeitlich sei ein Insolvenzantrag gestellt worden. Die Insolvenzverwaltung habe nach umfassender Prüfung die Apotheke freigegeben, sodass die Klägerin den Betrieb geordnet fortführe. Diese Freigabe sei für die Prognose zentral. Die rein fiskalische Beurteilung des Finanzamts zum Stichtag 24. Juni 2025 stelle eine Momentaufnahme dar. Sie könne – insbesondere bei laufenden Korrekturen und Verfahren – nicht ohne weitere eigene Würdigung unbesehen zur Grundlage einer berufsrechtlichen Vernichtungsprognose gemacht werden.

16

Das Landratsamt Rhön-Grabfeld tritt der Klage für den Beklagten entgegen und führt zur Erwiderung im Wesentlichen aus: Die Klage sei unbegründet, da der angegriffene Verwaltungsakt rechtmäßig sei und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletze. Der klägerische Vortrag müsse ergänzt bzw. berichtigt werden. Der Vorwurf hinsichtlich der Rezeptsammelstelle sei auch seitens der Bayerischen Landesapothekerkammer mit einer Rüge bedacht worden. Die Wortwahl der Klägerin mit dem Ziel, jeglichen Verstoß als Lappalie oder Geringfügigkeit darzustellen, untermauere die Annahme ihrer Unzuverlässigkeit. Hinsichtlich des QMS sei die behördliche Anordnung überhaupt nicht umgesetzt worden. Hinsichtlich der Vorgänge am 1. April 2025 sei keine Ausnahmekonstellation erkennbar gewesen. Vielmehr habe eine Abgabe aus den Räumen der M* ...-Apotheke ab dem 13. Januar 2025 nicht mehr stattfinden dürfen, sodass ausreichend Zeit bestanden habe, der Situation abzuweichen. Es sei darauf hinzuweisen, dass die Behauptung, wonach der Neffe des Pharmazierats in S* ... eine Apotheke betreibe, unzutreffend sei. In steuerrechtlicher Hinsicht würden erhebliche Korrekturen zu Gunsten der Klägerin geltend gemacht, welche jedoch nicht belegt seien. Vielmehr ergäben sich weiter steigende Steuerrückstände. Der Widerruf wahre die Verhältnismäßigkeit. Die Entscheidung sei erst getroffen worden, nachdem sich trotz intensiver behördlicher Aufsicht und insbesondere ab dem Jahr 2025 eine insgesamt besorgniserregende Entwicklung eingestellt habe. Ein Teilwiderruf sei nach dem ApoG nicht vorgesehen. Inwieweit die Freigabe des Betriebs durch den Insolvenzverwalter eine positive Prognose rechtfertige, erschließe sich dem Beklagten nicht. Die persönlichen Belastungen wie die chronische Erkrankung der Klägerin könnten zwar etwaige Verzögerungen erklären, rechtfertigten jedoch keine dauerhafte Nichterfüllung zwingender apothekenrechtlicher Mindestanforderungen.

17

3. Ausweislich eines Schreibens des Finanzamtes B** N* ... S* ... vom 12. Dezember 2025 lägen die Jahressteuererklärungen für 2023 bislang nicht vor und Umsatzsteuer-Voranmeldungen für die Monate Juli bis September 2025 stünden ebenfalls aus. Die Summe der Rückstände liege bei 256.443,54 EUR.

18

4. Zur mündlichen Verhandlung am 18. März 2026 ist für die Klägerin niemand erschienen.

19

Der Beklagtenvertreter beantragte,
die Klage abzuweisen.

20

5. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte sowie die beigezogene Behördenakte und das Protokoll über die mündliche Verhandlung am 18. März 2026 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

21

Die Klage hat keinen Erfolg.

22

Sie ist im Hauptantrag zulässig, aber unbegründet, da sich der Bescheid des Landratsamtes Rhön-Grabfeld vom 1. August 2025 als rechtmäßig erweist und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Im Hilfsantrag ist die Klage unzulässig, da der erhobene Antrag auf erneute Verbescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts nicht statthaft ist.

23

Im Einzelnen:

24

1. Über die Klage konnte nach § 102 Abs. 2 VwGO verhandelt und entschieden werden, obwohl weder die Klägerin noch ihr Bevollmächtigter zur mündlichen Verhandlung erschienen sind. Der Klägerbevollmächtigte hat die Ladung zum Termin ausweislich des elektronischen Empfangsbekenntnisses am 19. Januar 2026 und damit rechtzeitig (§ 102 Abs. 1 Satz 1 VwGO) erhalten und wurde in der Ladung auf die Möglichkeit der Verhandlung und Entscheidung bei Ausbleiben eines Beteiligten hingewiesen. Er teilte mit Schreiben vom 17. März 2026 mit, den Termin nicht wahrzunehmen. Die Klägerin ist der mündlichen Verhandlung unentschuldigt ferngeblieben.

25

2. Die Klage ist im Hauptantrag unbegründet.

26

Der Bescheid des Landratsamtes Rhön-Grabfeld vom 1. August 2025 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Beklagte hat der Klägerin zu Recht die Erlaubnis zum Betrieb der E* ...-Apotheke, ...straße ..., 9* ... O* ... widerrufen, da die Klägerin die für den Betrieb einer Apotheke erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt. Auch die im Bescheid getroffene Kostenentscheidung ist rechtlich nicht zu beanstanden.

27

Das Gericht nimmt zunächst Bezug auf die zutreffende Begründung des streitgegenständlichen Bescheides und sieht von einer erneuten Darstellung ab (§ 117 Abs. 5 VwGO). Das Vorbringen der Klägerin führt zu keiner anderen Sichtweise.

28

Ergänzend ist auszuführen:

29

a.) Die Voraussetzungen für den Widerruf der Erlaubnis der Klägerin zum Betrieb der E* ...-Apotheke lagen vor.

30

Rechtsgrundlage für den Widerruf ist § 4 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über das Apothekenwesen (Apothekengesetz – ApoG). Danach ist eine Erlaubnis zum Betrieb einer Apotheke zu widerrufen, wenn nachträglich eine der Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4, 6 oder 7 ApoG weggefallen ist. Der hier allein einschlägige § 2 Abs. 1 Nr. 4 ApoG setzt dabei für den Betrieb einer Apotheke voraus, dass der jeweilige Betreiber / die jeweilige Betreiberin die hierfür erforderliche Zuverlässigkeit besitzt. Dies ist nicht der Fall, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Betreibers / der Betreiberin in Bezug auf das Betreiben einer Apotheke dartun, insbesondere wenn strafrechtliche oder schwere sittliche Verfehlungen vorliegen, die ihn / sie für die Leitung einer Apotheke ungeeignet erscheinen lassen, oder wenn er / sie sich durch gröbliche oder beharrliche Zuwiderhandlung gegen dieses Gesetz, die auf Grund dieses Gesetzes erlassene Apothekenbetriebsordnung oder die für die Herstellung von Arzneimitteln und den Verkehr mit diesen erlassenen Rechtsvorschriften als unzuverlässig erwiesen hat.

31

Ein Apothekenbetrieb stellt einen auf Dauer und Gewinnerzielung angelegte Gewerbebetrieb dar und deren Inhaber/in als Ist-Kaufmann im Sinne von § 1 HGB ein Gewerbe betreibt, für welches er oder sie – hier nicht streitiger – besonderer Qualifikationen bedarf (vgl. BVerwG, B.v. 14.11.2001 – 6 B 60.01 – juris Rn. 8; NdsOVG, U.v. 13.8.1999 – 8 L 1078/99 – juris Rn. 6; sowie schon: BVerfG, U.v. 30.5.1956 – 1 BvF 3/53 – juris Rn. 13 f.). Dies hat zur Folge, dass für die Beurteilung der Frage der (Un-)Zuverlässigkeit die für das

(allgemeine) Gewerberecht entwickelten Grundsätze übertragbar und uneingeschränkt anzuwenden sind, wobei es die besonderen apothekenrechtlichen Unzuverlässigkeitsgründe des § 2 Abs. 1 Nr. 4 ApoG zu beachten gilt (vgl. NdsOVG, a.a.O.; VG Leipzig, B.v. 17.5.2024 – 5 L 218/24 – juris Rn. 34; VG München, U.v. 18.5.2010 – M 16 K 10.1539 – juris Rn. 24).

32

Legt man dies zu Grunde fehlt es an der zum Betrieb einer Apotheke erforderlichen Zuverlässigkeit dann, wenn deren Betreiber/in nach dem Gesamteindruck seines / ihres Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, das Gewerbe – hier die Apotheke – zukünftig ordnungsgemäß zu betreiben (st. Rspr. vgl. etwa BVerwG, U.v. 19.3.1970 – I C 6/69 – DVBl. 1971, 277; U.v. 2.2.1982 – 1 C 146/80 – juris Rn. 13; B.v. 11.12.1996 – 1 B 250/96 – juris Rn. 4). Nicht ordnungsgemäß ist eine Gewerbeausübung bzw. der Betrieb einer Apotheke durch eine Person, die nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, die im öffentlichen Interesse zu fordernde einwandfreie Führung ihres Gewerbes / des Apothekenbetriebs zu gewährleisten. Die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit setzt dabei weder ein Verschulden noch einen Charaktermangel des Gewerbetreibenden voraus. Die Behörde hat zur Beurteilung der (Un-)Zuverlässigkeit eine Wertung von Tatsachen vorzunehmen, verbunden mit einer Prognose über das künftige Verhalten des Gewerbetreibenden. Die getroffene Entscheidung ist gerichtlich voll überprüfbar (vgl. nur: Marcks/Heß in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Werkstand: 94. EL Januar 2025, § 35 Rn. 29b ff. m.w.N.).

33

Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist dabei der Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung, hier der Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheides (vgl. BayVGh, B.v. 8.7.2014 – 22 ZB 14.1354 – juris Rn. 5; B.v. 30.7.2002 – 22 ZB 02.1430 – juris Rn. 17; VG Leipzig, a.a.O., Rn. 37; VG Würzburg, U.v. 11.3.2002 – W 8 K 01.225 – juris Rn. 26):

34

Zu diesem Zeitpunkt ist der Beklagte zu Recht davon ausgegangen, dass die Klägerin nach dem Gesamteindruck ihres Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, ihren Apothekenbetrieb zukünftig ordnungsgemäß auszuüben.

35

Denn zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses lagen bei der Klägerin Steuerschulden in Höhe von insgesamt 184.391,02 EUR vor, welche für sich genommen ihre Unzuverlässigkeit zum Betrieb einer Apotheke nach obigen Maßstäben begründen. Denn zur ordnungsgemäßen Gewerbeausübung gehören auch die mit der Gewerbeausübung zusammenhängenden steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Erklärungs- und Zahlungspflichten sowie die Ordnung der Vermögensverhältnisse (Leistungsfähigkeit). Die Nichtabführung gewerbebezogener Steuern, insbesondere von vom Gewerbetreibenden treuhänderisch für den Staat vereinnahmter Steuern, z.B. der Umsatz- oder Lohnsteuer, stellt ebenso ein gravierendes Fehlverhalten eines Gewerbetreibenden dar wie die Nichtabführung von Beiträgen zur Sozialversicherung. Die in Rede stehenden Steuerschulden müssen betriebsbezogen und dürfen von ihrem Umfang her im Vergleich zur Wirtschaftskraft des Gewerbetreibenden nicht nur unerheblich sein (vgl. BayVGh, B.v. 30.6.2023 – 22 ZB 22.2158 – juris Rn. 22; B.v. 19.10.2020 – 22 ZB 20.362 – juris Rn. 13; Brüning in BeckOK, GewO, 68. Edition, Stand: 1.12.2025, § 35 Rn. 23b).

36

Die von der Klägerin geschuldeten Steuern sind ausweislich der den Schreiben des Finanzamtes B** N* ... S* ... vom 24. Juni 2025 und 22. Juli 2025 beigefügten Aufstellungen (Einkommens-, Lohn- und Umsatzsteuer) betriebsbezogen und in der Höhe im Vergleich zur Wirtschaftskraft der von ihr betriebenen Apotheke auch erheblich.

37

Die Klägerin konnte die Annahme der Unzuverlässigkeit aufgrund der aufgelaufenen Steuerschulden im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses auch nicht erschüttern. Im Fall des Vorliegens erheblicher Steuerrückstände kann dies nur durch Vorlage eines tragfähigen Sanierungskonzeptes, das eine Abtragung der aufgelaufenen Steuerrückstände und das Nichtentstehen neuer Steuerschulden erwarten lässt, erfolgen. Vereinzelte Rückzahlungen oder „guter Wille“ zum Abbau der Steuerschulden sind ebenso wenig geeignet, die Annahme der Unzuverlässigkeit zu erschüttern, wie ein momentanes „Wohlverhalten“ unter dem Druck des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (vgl. hierzu: BayVGh, B.v. 2.10.2018 – 22 ZB 18.1841

– juris Rn. 11; B.v. 24.1.2013 – 22 ZB 12.2778 – juris Rn. 7 m.w.N.; Ennuschat in Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 GewO Rn. 58 m.w.N.).

38

Ein solches tragfähiges Sanierungskonzept hat die Klägerin nicht vorgelegt. Vielmehr ergibt sich aus dem Schreiben des Finanzamtes B** N* ... S* ... vom 24. Juni 2025, dass Zusagen und Zahlungstermine nicht eingehalten wurden und Vollstreckungsmaßnahmen der Finanzbehörden erfolglos verlaufen sind (Bl. 381 der elektronischen Behördenakte).

39

Auch das gänzlich unbelegte Vorbringen der Klägerin, die Steuerschulden seien auf gravierende Versäumnisse des beauftragten Steuerbüros zurückzuführen, führt zu keiner anderen Sichtweise. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Pflicht zur Entrichtung von Steuern zunächst die Klägerin selbst trifft. Wenn sie sich dann aber zur Erledigung ihrer Pflichten Dritter bedient, welche die ihnen übertragenen Aufgaben (angeblich) nicht ordnungsgemäß erfüllen, ist sie ebenfalls als unzuverlässig im obigen Sinne anzusehen (vgl. BayVGh, B.v. 17.1.2025 – 22 ZB 23.1625 – juris Rn. 14). Dies gilt jedenfalls dann, wenn ihr das Fehlverhalten Dritter bekannt sein musste, ohne sogleich für Abhilfe zu sorgen (BayVGh, B.v. 22.3.2017 – 22 ZB 17.374 – juris Rn. 8; B.v. 22.10.2021 – 22 ZB 21.1938 – juris Rn. 16).

40

Vorliegend ergibt sich aus der Stellungnahme der Klägerin im Rahmen der Anhörung (Bl. 33 der elektronischen Behördenakte „Unterlagen Verfahren“) selbst, dass die Klägerin es bereits im Jahr 2022 versäumt hat, ihre Buchhaltung hinreichend zu kontrollieren und daher angebliche Versäumnisse ihres Steuerberaters über zehn Monate nicht entdeckt hat. Auch gab sie selbst an, die im Jahr 2024 abgegebenen Steuererklärungen nicht selbst geprüft zu haben. Dies spricht letztlich für eine unzureichende Kontrolle der für sie tätigen Dritten, welche ebenfalls für ihre Unzuverlässigkeit spricht. Vielmehr hätte nahegelegen, dass die Klägerin sich mit den Finanzbehörden unmittelbar in Verbindung setzt, wenn sie die angeführten Fehler ihres beauftragten Steuerbüros erkennt. Das Gericht hält es angesichts der Höhe der aufgelaufenen Steuerschulden jedoch für fraglich, ob dies allein auf ein Verschulden des beauftragten Steuerbüros zurückzuführen sein kann. Im Übrigen haben sich die Steuerschulden im weiteren Verlauf (nach Bescheidserlass) sogar noch weiter beträchtlich erhöht, sodass auch der von der Klägerin vorgebrachte Wechsel des Steuerberaters insoweit keine Abhilfe schaffen konnte.

41

Da es – wie oben ausgeführt – im Hinblick auf die Gründe der Unzuverlässigkeit nicht auf ein Verschulden der Klägerin ankommt, kann ihr Vorbringen zu ihrer gesundheitlichen Situation insoweit keine Berücksichtigung finden. Im Übrigen wäre sie zudem gerade im Falle längerer Krankheit gehalten, ihre gewerblichen Angelegenheiten dahingehend zu organisieren, dass für sie eine Vertretung eingerichtet wird bzw. ihre Pflichten erfüllt werden oder aber, das Gewerbe ggf. vorübergehend einzustellen.

42

Auch wenn die o.g. Steuerrückstände den Widerruf der Betriebserlaubnis bereits selbstständig tragen, ergibt sich die Unzuverlässigkeit der Klägerin zum Betrieb einer Apotheke auch aus gröblichen und beharrlichen Zuwiderhandlungen gegen das ApoG bzw. die Verordnung über den Betrieb von Apotheken (Apothekenbetriebsordnung – ApBetrO).

43

Der Beklagte ist zunächst zutreffend davon ausgegangen, dass eine solche gröbliche und jedenfalls beharrliche Zuwiderhandlung in der Tatsache begründet ist, dass die Klägerin für die M* ...-Apotheke, deren Betrieb sie zwischenzeitlich eingestellt hat, kein den Anforderungen der ApBetrO entsprechendes Qualitätsmanagementsystem (QMS) vorgelegt hat, obwohl sie bereits mit bestandskräftigem Bescheid vom 25. April 2022 hierzu verpflichtet wurde. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2a Abs. 1 Satz 1 ApBetrO dar, wonach ein Apothekenleiter ein Qualitätsmanagementsystem entsprechend Art und Umfang der pharmazeutischen Tätigkeiten betreiben muss. In diesem müssen die betrieblichen Abläufe festgelegt und dokumentiert werden und es muss insbesondere gewährleistet, dass die Arzneimittel nach Stand von Wissenschaft und Technik hergestellt, geprüft und gelagert werden und dass Verwechslungen vermieden werden sowie eine ausreichende Beratungsleistung erfolgt. Weiter hat der Apothekenleiter im Rahmen des QMS dafür zu sorgen, dass regelmäßig Selbstinspektionen durch pharmazeutisches Personal zur Überprüfung der betrieblichen Abläufe und erforderlichenfalls Korrekturen vorgenommen werden. Darüber

hinaus sollte die Apotheke an regelmäßigen Maßnahmen zu externen Qualitätsüberprüfungen teilnehmen (§ 2a Abs. 2 ApBetrO).

44

Schon der Wortlaut dieser Regelungen zeigt, dass es sich bei dem QMS um ein wesentliches Instrument der Sicherung der Qualität pharmazeutischer Tätigkeit handelt und dieses damit den Kernbereich der apothekerischen Tätigkeit betrifft. Sein Fehlen kann damit nicht als bloßer Organisationsmangel abgetan werden. Allein der Umstand, dass die Klägerin durch Bescheid zur Vorlage eines entsprechenden QMS für die M* ...-Apotheke verpflichtet werden musste, spricht gegen die Bereitschaft bzw. Fähigkeit zur Einhaltung elementarer apothekenrechtlicher Vorschriften. Der Umstand, dass sie das QMS dann trotz der wiederholten Anwendung behördlicher Zwangsmaßnahmen nicht vorgelegt hat, verstärkt diesen Eindruck.

45

Soweit die Klägerin weiter vorbringt, dass erst der neue Pharmazierat detaillierte Anforderungen an das QMS gestellt habe, kann sie hiermit nicht durchdringen. Zum einen kann sie aus etwaigen Kontrolldefiziten durch den ehemaligen Pharmazierat für sich keine günstige Rechtsfolge herleiten. Zum anderen war es ihr unbenommen, hinsichtlich der bescheidsmäßigen Verpflichtung zur Vorlage des QMS den Rechtsweg zu beschreiten, um deren Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen, wenn sie die gestellten Anforderungen für überzogen hält bzw. der Meinung ist, aus irgendwelchen Gründen nicht zur Vorlage des QMS verpflichtet werden zu können. Die in der Klage angesprochenen Besserungen in diesem Zusammenhang können der Behördenakte im Übrigen nicht entnommen werden. Auch der Umstand, dass der in Rede stehende Widerruf der Betriebserlaubnis die E* ...-Apotheke betrifft, das QMS aber für die M* ...-Apotheke nicht vorgelegt wurde, führt ebenfalls nicht zu einem anderen Ergebnis, da die Klägerin durch ihre beharrliche Weigerung ein QMS für eine von ihr betriebene Apotheke vorzulegen, über Jahre unter Beweis gestellt hat, dass sie nicht gewillt oder in der Lage ist, wesentliche apothekenrechtliche Vorschriften trotz behördlicher Anordnung zu beachten, was für die Unzuverlässigkeit zum Betrieb einer Apotheke im Allgemeinen spricht.

46

Ein weiterer gröblicher Verstoß gegen Vorschriften des ApoG und der ApBetrO liegt in dem Umstand, dass – von der Klägerin letztlich unbestritten – am 1. April 2025 und damit zu einem Zeitpunkt, an dem die Betriebserlaubnis für die M* ...-Apotheke nicht mehr bestand, aus deren Räumlichkeiten durch den Lebensgefährten der Klägerin, der nicht über eine pharmazeutische Ausbildung verfügt, Medikamente zur Drogensubstitution an Patienten abgegeben wurden.

47

Der Betrieb einer Apotheke ohne die erforderliche Erlaubnis stellt eine Straftat nach § 23 ApoG dar und ist für sich genommen als gröblicher Verstoß anzusehen, wofür auch § 5 ApoG spricht, der die Schließung einer ohne Erlaubnis betriebenen Apotheke durch die zuständige Behörde vorschreibt, ohne dieser Ermessen einzuräumen. Ferner ist es nach § 3 Abs. 5 ApBetrO verboten, pharmazeutische Tätigkeiten von anderen Personen als pharmazeutischem Personal auszuführen oder ausführen zu lassen, soweit nach § 3 Abs. 5a ApBetrO nichts anderes bestimmt ist. Die Abgabe von Medikamenten ist in dieser Vorschrift nicht genannt, sodass die Abgabe durch den Lebensgefährten der Klägerin, der unbestritten nicht über eine pharmazeutische Ausbildung verfügt, verboten war. Gerade im Hinblick auf die hier in Rede stehende Abgabe von Substitutionsmedikation für Betäubungsmittelkonsumenten erscheint ein besonders sorgfältiges Einhalten der Vorschriften der ApBetrO angesichts des nicht zu verkennenden Missbrauchspotentials zwingend, auch wenn es für einen solchen Missbrauch hier anhand der Aktenlage keine Anhaltspunkte gibt.

48

Das Vorbringen der Klägerin vermag auch insoweit keine abweichende Beurteilung zu rechtfertigen. Im Wesentlichen beruft sie sich auf eine Ausnahmesituation, da sich die Abgabe am Tag unmittelbar nach der Schließung ereignet habe und es sich bei der Apotheke um die einzige Apotheke im Umkreis handele. Die Abgabe sei ausschließlich aus altruistischen Gründen erbracht worden.

49

Dies kann die Annahme eines gröblichen Verstoßes, der zur Annahme der Unzuverlässigkeit der Klägerin zum Betrieb einer Apotheke beiträgt, im obigen Sinne nicht in Frage stellen. Letztlich spricht dieses Vorbringen bei Wahrunterstellung ebenfalls gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin. Wenn sie bei einer geplanten Betriebsaufgabe, deren Zeitpunkt sie selbst bestimmt und der ihr bekannt ist, nicht in der Lage

ist, Patienten entsprechend zu informieren und diese auf eine andere legale Abgabemöglichkeit zu verweisen, lässt dies den Schluss zu, dass sie nicht in der Lage ist, ihren Apothekenbetrieb ordnungsgemäß zu führen. Auf die Motive für den Verstoß kommt es hierbei nicht an, da die Annahme der Unzuverlässigkeit – wie oben dargestellt – keinen Charaktermangel des Apothekenbetreibers voraussetzt.

50

Inwieweit die weiteren im Bescheid genannten apotheken- und arzneimittelrechtlichen Verstöße den Widerruf tragen, braucht angesichts vorstehender Ausführungen nicht mehr weiter erörtert werden. Die Unzuverlässigkeit der Klägerin zum Betrieb einer Apotheke ergibt sich aus den bestehenden erheblichen Steuerschulden und wird durch die genannten apothekenrechtlichen Aspekte verstärkt.

51

Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 4 Abs. 2 Satz 1 ApoG kommt der Behörde kein Ermessen hinsichtlich des Widerrufs zu („ist zu widerrufen, wenn“).

52

Geht man vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Interessen der Klägerin (Art. 12 GG und Art. 14 GG – Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) davon aus, dass ein Widerruf der Erlaubnis zum Betrieb einer Apotheke, ebenso wie eine Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 GewO, trotz des fehlenden behördlichen Ermessens jedenfalls dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen muss, so ist im Einklang mit der gewerberechtlichen Rechtsprechung darauf hinzuweisen, dass ein den gesetzlichen Anforderungen des § 4 Abs. 2 Satz 1 ApoG entsprechender Widerruf allenfalls in extremen Ausnahmefällen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen kann (vgl. zum Gewerberecht: BVerwG, B.v. 19.1.1994 – 1 B 5.94 – juris Rn. 8; BayVGh, B.v. 19.10.2020 – 22 ZB 20.362 – juris Rn. 27). Ein solcher extremer Ausnahmefall liegt auch unter Berücksichtigung der im behördlichen Verfahren vorgetragenen gesundheitlichen Situation der Klägerin nicht vor. Diese wird vom Gericht nicht verkannt, vermag die Klägerin aber nicht von der Einhaltung bzw. Sicherstellung ihrer apotheken- und gewerberechtlichen Pflichten zu entbinden.

53

Der Beklagte war auch nicht in Folge des von der Klägerin vor Bescheidserlass gestellten Insolvenzantrages an dem Widerruf der Betriebserlaubnis gehindert. Zwar sind nach § 12 Satz 1 Nr. 1 GewO Vorschriften, welche die Untersagung eines Gewerbes oder die Rücknahme oder den Widerruf einer Zulassung wegen Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden, die auf ungeordnete Vermögensverhältnisse zurückzuführen ist, ermöglichen, während der Zeit eines Insolvenzverfahrens, in Bezug auf das Gewerbe, das zur Zeit des Antrags auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens ausgeübt wurde, nicht anzuwenden, mit der Folge, dass eine dennoch ausgesprochene Gewerbeuntersagung bzw. ein Widerruf rechtswidrig ist (vgl. zu letzterem: BVerwG, U.v. 15.4.2015 – 8 C 6.14 – juris Rn. 20 ff.).

54

Jedoch greift diese Vorschrift bereits nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht ein, soweit eine Gewerbeuntersagung bzw. ein Widerruf (auch) auf Unzuverlässigkeitsgründe gestützt wird, die nicht auf ungeordnete Vermögensverhältnisse zurückzuführen sind (vgl. zur vergleichbaren Situation der Gewerbeuntersagung wegen Steuerschulden und lebensmittelrechtlicher Verstöße: BayVGh, B.v. 13.9.2016 – 22 ZB 16.255 – juris Rn. 13). Dies erscheint dabei auch unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks der Vorschrift sachgerecht, da gerade bei in Rede stehenden anderweitigen gravierenden Verstößen – wie hier – hochrangige Rechtsgüter (Leben und Gesundheit), welche über rein fiskalische Aspekte hinausgehen, in Rede stehen.

55

So liegt der Fall hier. Der Widerruf wird nicht allein auf die ungeordneten Vermögensverhältnisse der Klägerin gestützt, sondern erkennbar tragend auch auf eine Vielzahl apothekenrechtlicher bzw. arzneimittelrechtlicher Verstöße. Ein Zusammenhang dieser mit den ungeordneten Vermögensverhältnissen der Klägerin ist weder dargetan noch sonst ersichtlich.

56

Mithin steht § 12 Satz 1 GewO schon von seinem Wortlaut her dem Widerruf nicht entgegen, sodass nicht weiter erörtert werden braucht, ob die Vorschrift im apothekenrechtlichen Kontext überhaupt Anwendung finden kann.

57

Die im Bescheid getroffene Kostenentscheidung ist ebenfalls nicht zu beanstanden, zumal insoweit nichts substantiiert gegenteilig vorgetragen wurde. Insbesondere bewegt sich die festgesetzte Gebühr in Höhe von 500,00 EUR innerhalb des nach Nr. 7.IX.7/2.3 für den Widerruf vorgesehenen Gebührenrahmens (100,00 – 1.500,00 EUR).

58

3. Aufgrund der Erfolglosigkeit des Hauptantrags war über den Hilfsantrag zu entscheiden. Dieser ist bereits unzulässig, da der gestellte Bescheidungsantrag nicht statthaft ist.

59

Dieser setzt eine Verpflichtungskonstellation voraus, in der das Gericht in Folge fehlender Spruchreife im Erfolgsfalle die Verpflichtung zur erneuten Bescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts ausspricht (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

60

Eine solche Konstellation liegt hier jedoch nicht vor, da nicht die Ablehnung oder Unterlassung eines von der Klägerin begehrten Verwaltungsaktes inmitten steht, sondern sie sich gegen einen ihr gegenüber erlassenen belastenden Verwaltungsakt zur Wehr setzt, wofür allein die (im Hauptantrag erhobene) Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft ist.

61

Sollte die Klägerin mit ihrem Hilfsantrag Ermessensfehler bei der Entscheidung des Beklagten über den Widerruf geltend machen (vgl. § 114 VwGO), ist darauf hinzuweisen, dass der hier ausgesprochene Widerruf auf § 4 Abs. 2 Satz 1 ApoG gestützt wurde und diese Vorschrift, anders als der hier nicht einschlägige Fall des § 4 Abs. 2 Satz 2 ApoG, kein behördliches Ermessen eröffnet.

62

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.