



## **Stellungnahme des Marburger Bund-Bundesverbandes zu der**

**Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von  
Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und  
Verlängerung von Berufserlaubnissen in den Heilberufen  
des Bundes**

Referentenentwurf des BMG vom 19.02.2013

Reinhardtstraße 36  
10117 Berlin  
Tel. 030 746846 – 0  
Fax 030 746846 – 16  
[bundesverband@marburger-bund.de](mailto:bundesverband@marburger-bund.de)  
[www.marburger-bund.de](http://www.marburger-bund.de)

Berlin, 01.03.2013

### 1. Vorbemerkungen

Der Marburger Bund nimmt zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit entsprechend seiner Kompetenzen nur zu den Vorschriften des Artikels 2 der Verordnung – Änderung der §§ 34 bis 38 der Approbationsordnung für Ärzte (ÄApprO) - Stellung. Er begrüßt die Zielsetzung des Entwurfes, von der Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 6 a der Bundesärzteordnung (BÄO) Gebrauch zu machen und konkrete Regelungen zu finden, die zu einem bundeseinheitlichen Vollzug der Vorschriften des bereits im April 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetzes beitragen.

Es ist aus unserer Sicht unabdingbar, insbesondere im ärztlichen Bereich die Anerkennung ausländischer Qualifikationen so transparent und bundeseinheitlich wie möglich zu gestalten. Hier zeichnet sich seit geraumer Zeit in vielen Gebieten Deutschlands im ambulanten wie stationären Bereich ein erheblicher Fachkräftemangel ab, der sich in den nächsten Jahren ohne Gegensteuern in Form der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für inländische Ärzte und eine Willkommenskultur für ausländische Ärzte noch verschärfen wird.

Der Marburger Bund hat sich daher in den letzten Monaten bereits an verschiedener Stelle dafür eingesetzt, dass die im Rahmen des Anerkennungsgesetzes vorgesehene Zentrale Gutachterstelle, die sich unter anderem mit der Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Arztdiplome befassen und auf diese Weise ein an bundeseinheitlichen Kriterien ausgerichtetes, effizientes und transparentes Prüfverfahren zur Gleichwertigkeit gewährleisten sollte, auch tatsächlich eingerichtet wird. Leider zeichnet sich hier ab, dass es zumindest in nächster Zeit eine solche Entwicklung nicht geben wird, so dass es bei der unterschiedlichen Handhabung der Gleichwertigkeitsprüfung durch die prüfenden Länderbehörden bleiben wird. Hier appellieren wir an die Entscheidungsträger der Länder, sich auf einheitliche Standards zu einigen.

Dies gilt gleichermaßen für die Frage, wie die einzelnen Behörden auf Landesebene im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung den Ausgleich wesentlicher Unterschiede durch Berufserfahrung nach § 3 Abs. S. 5 Bundesärzteordnung beurteilen werden. Ohne konkrete und auf Bundesebene konsentiertere Anhaltspunkte steht auch hier zu befürchten, dass eine intransparente und nicht zwingend an Sachkriterien ausgerichtete Prüfung in den einzelnen Behörden erfolgen wird.

Umso wichtiger ist es daher, dass die Regelungen im Rahmen der Ermächtigung nach § 4 Abs. 6 a BÄO so klar gefasst und weitgehend wie möglich sind, um eine einheitliche Handhabung nicht nur im Sinne der antragsstellenden Ärzte, sondern auch im Interesse der Patientensicherheit zu gewährleisten. Hier zeigen die §§ 34 ff ÄApprO gute Ansätze, die jedoch weiterer Ergänzungen bedürfen. Nähere Einzelheiten hierzu werden bei den jeweiligen Vorschriften ausgeführt.

### 2. Stellungnahme zu den einzelnen Neuregelungen in der Approbationsordnung für Ärzte

#### § 34 Erlaubnis nach § 10 Abs.1 der Bundesärzteordnung

Die Vorschrift betrifft die Fälle, in denen Inhaber von Ausbildungsnachweisen aus Drittländern zur Herstellung der Voraussetzungen für die Erteilung der Approbation die Möglichkeit einer Berufsausübung auf der Grundlage einer befristeten Berufserlaubnis erhalten.

Der Marburger Bund merkt zu dem unter **§ 34 Abs. 1 Ziff. 9 ÄApprO** geregelten Erfordernis des Nachweises über die Kenntnisse der deutschen Sprache folgendes an:

Bei der Überprüfung der Sprachkenntnisse von Antragstellern zur Erteilung einer Berufserlaubnis (oder Approbation) ergibt sich ein bundesweit sehr uneinheitliches Bild. Viele Bundesländer akzeptieren Sprachzertifikate (Niveau B 2 des GER) unterschiedlicher in- und ausländischer Anbieter. Eine Zertifizierung der Zeugnisse wird nicht zwingend vorausgesetzt. Teilweise werden mündliche Vorsprachen bei den Behörden als ausreichend angesehen, teilweise Fachsprachenprüfungen als zusätzliche oder ausschließliche Voraussetzung verlangt.

Hier besteht eine bundesuneinheitliche, teils auch innerhalb einzelner Länder von Behörde zu Behörde unterschiedliche Handhabung, die sowohl für Verwirrung bei den Antragstellern sorgt als auch Zweifel an einer durchgehenden Gewährleistung der Patientensicherheit aufkommen lässt. Um dies zu ändern, hat der Marburger Bund durch Beschluss seiner 122. Hauptversammlung die Länder aufgefordert, sich auf Folgendes zu einigen:

*(1) Zur Erteilung einer Berufserlaubnis oder einer Approbation muss eine anerkannte allgemeinsprachliche Prüfung vorliegen, die nicht länger als drei Jahre zurückliegt und mindestens die Niveaustufe B2 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) abbildet. Eine Liste mit anerkannten allgemeinsprachlichen Prüfungen (z. B. Goethe-Zertifikat, Telc-Zertifikat, TestDaF-Zertifikat) wird erstellt und veröffentlicht.*

*2) Darüber hinaus muss der Antragsteller das Bestehen einer anerkannten Fachsprachenprüfung, die nicht länger als drei Jahre zurückliegt, nachweisen. Die Bundesländer einigen sich auf eine (Muster)Prüfungsordnung (Prüfungsinhalt, Dauer, Gebühr, Wiederholbarkeit etc.), die alle vier Sprachkompetenzen (Verstehen, Sprechen, Lesen, Schreiben) umfasst, lassen Testzentren zu und überprüfen diese regelmäßig. Eine Liste mit anerkannten Fachsprachenprüfungen und Vorbereitungskursen wird veröffentlicht.*

Es wäre daher aus unserer Sicht zielführend, bereits in § 34 Abs. 1 Ziff. 1 ÄApprO zwingend vorzusehen, welche Unterlagen – Nachweis über eine anerkannte allgemeinsprachliche Prüfung und eine anerkannte Fachsprachenprüfung, beides nicht älter als drei Jahre – vorzulegen sind. Gelingt dies dem Antragsteller nicht, reduziert sich unseres Erachtens ebenso wie bei dem Kriterium der Würdigkeit und Zuverlässigkeit das Ermessen auf Null, mindestens aber muss die Behörde durch Beschränkungen und Nebenbestimmungen bei der Erteilung der Erlaubnis besser auf einen den obigen Anforderungen genügenden Spracherwerb hinwirken.

**§ 34 Abs. 2 ÄApprO** normiert rechtlich verbindliche Verfahrensfristen von drei Monaten bzw. einem Monat. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da es der Verschleppung der Antragsbearbeitung, insbesondere auch durch die kontinuierliche Nachforderung notwendiger Unterlagen durch die Behörden, vorbeugt. Solche Verfahrensfristen ohne unmittelbaren Sanktionscharakter eröffnen bei ihrer Verletzung die Möglichkeit zur Erhebung einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO und haben zumindest Appellcharakter sowie einen, wenn auch begrenzten, Beschleunigungseffekt. Dies wird sich auf die Dauer der Verfahren im Sinne der Antragsteller und des Fachkräftezuzugs positiv auswirken.

Durch **§ 34 Abs. 4 ÄApprO** soll bei einer Erteilung oder Verlängerung der Berufserlaubnis über den Regelfall der zwei Jahre hinaus eine Versorgung auf Facharzt-niveau sichergestellt werden. Der Marburger Bund vermisst an dieser Stelle Ausführungen zur zweiten Alternative, der Verlängerung im „besonderen Einzelfall“ und ihren Voraussetzungen, etwa wenn die Erteilung einer fachlich eingeschränkten Berufserlaubnis aufgrund von Art. 12 GG geboten erscheint, z. B. weil der Antragsteller über eine Facharztqualifikation auf einem bestimmten Gebiet verfügt, jedoch die Kenntnisprüfung endgültig nicht bestanden hat, wenn die Gleichwertigkeitsprüfung in den zwei Jahren aufgrund besonderer Umstände nicht abgeschlossen werden konnte, oder in anderen vergleichbaren Fällen.

An dieser Stelle setzt sich der Marburger Bund auch ausdrücklich dafür ein, dass ausländische Ärzte, die aufgrund der bisherigen Rechtslage seit etlichen Jahren erfolgreich in Deutschland mit einer Berufserlaubnis kurativ tätig sind und die Facharztprüfung erfolgreich abgelegt haben, zumindest ein unbefristete Berufserlaubnis erhalten können und keine Kenntnis- oder Eignungsprüfung mehr ablegen müssen, wenn schon die Erteilung der Approbation nicht möglich ist.

**§ 34 Abs. 6 ÄApprO** sieht vor, dass die Dauer der Erteilung der Berufserlaubnis im Regelfall zwei Jahre beträgt und hiervon nach unten nur abgewichen werden soll, wenn die Einschränkungen und Nebenbestimmungen der Berufserlaubnis dies erfordern. Vor dem Hintergrund, dass einige Bundesländer nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes dazu übergegangen sind, Berufserlaubnisse zunächst generell nur für 6 Monate zu erteilen, setzt sich der Marburger Bund für eine Normierung der Mindestdauer einer Berufserlaubnis aus. Sie sollte so bemessen sein, dass sie ausländischen Ärzten zumindest eine gewisse Planungssicherheit bietet (Anmieten einer Wohnung, Schulbesuch der Kinder etc.) und die Stellenauswahl nicht allzu sehr einschränkt. Wir plädieren daher für einen Mindestzeitraum von 12 Monaten.

### § 35 Erlaubnis nach § 10 Absatz 1a der Bundesärzteordnung

Der Marburger Bund ist ebenso wie das BMG der Meinung, dass es grundsätzlich möglich sein muss, ein „besonderes Interesse“ an der Erteilung der Erlaubnis zu bejahen, wenn bestimmte körperliche Einschränkungen oder auch mangelnde Sprachkenntnisse die Erteilung einer Approbation nicht zulassen. Wir würden es allerdings begrüßen, wenn die beispielhafte Aufzählung aus dem Begründungstext in die Vorschrift selbst übernommen werden könnte, um einer Ausweitung der Fälle im Wege des Ermessensgebrauchs der Behörden entgegenzuwirken.

### § 36 Eignungsprüfung nach § 3 Abs. 2 Satz 7 der Bundesärzteordnung und § 37 Kenntnisprüfung nach § 3 Abs. 3 Satz 3 der Bundesärzteordnung

Der Marburger Bund berät seit vielen Jahren Ärzte, die nach Deutschland kommen und hier beruflich tätig sein möchten. Eine der großen Hürden für diese Fachkräfte in den vergangenen Jahren war die Intransparenz und Uneinheitlichkeit der Verfahren bei Eignungs- und Kenntnisprüfung. Wir hatten uns daher von der vorliegenden Rechtsverordnung klare und detailliertere Vorgaben nicht nur zur Durchführung, sondern auch insbesondere zum Inhalt der Prüfungen erhofft. Dies hätte den Ermessensspielraum der entsprechenden Behörden eingeschränkt und zu dem geführt, was eigentlich Zielsetzung der Verordnung sein sollte: ein bundeseinheitlicher Vollzug der Prüfungen.

Dies ist aus unserer Sicht nur im Ansatz geschehen. Die Verordnung enthält zwar Vorgaben zum Verfahren, auf die im Folgenden noch kurz eingegangen werden soll, aber kaum Neues zum Inhaltlichen.

Nach wie vor kann die Eignungsprüfung alle Fächer und Querschnittsbereiche umfassen, in denen die Ausbildung des Antragstellers nach Meinung der Behörde wesentliche Unterschiede zur deutschen Ausbildung aufweist. Abgesehen von der anfangs bereits geschilderten Problematik der Gleichwertigkeitsprüfung führt diese „Uferlosigkeit“ der Eignungsprüfung in der Praxis bisher dazu, dass die Behörden den Antragstellern oft von der Ablegung der Eignungsprüfung abraten und ihnen empfehlen, die einfacher fassbare und kalkulierbare Kenntnisprüfung abzulegen.

Diese Praxis wird sich durch die Vorgaben des Verordnungsentwurfs nicht ändern, entspricht jedoch nicht der eigentlichen Bedeutung der Eignungsprüfung, die zur Erleichterung für EU-Bürger nur ein Minus zur umfangreicheren Kenntnisprüfung sein sollte („Defizitprüfung“).

Der Marburger Bund schlägt daher vor, den zu prüfenden Fächerkanon so zu beschränken, dass nicht im „worst case“ die Eignungsprüfung so umfangreich gerät, dass dann doch die Inhalte der staatlichen Abschlussprüfung vollständig zum Stoff gehören. Dies würde auch nicht mit der vorgesehenen Dauer der Eignungsprüfung von höchstens 90 Minuten korrespondieren.

Im Hinblick auf die Verfahrensregelungen merken wir folgende Punkte an:

Bei beiden Prüfungen sollen die Länder die regulären Prüfungstermine nutzen, müssen dies aber nicht. Für die Ausnahmefälle, in denen keine Koppelung an die festen Termine erfolgt, halten wir eine Ladungsfrist von 5 Kalendertagen vor dem Prüfungstermin für zu kurz, insbesondere wenn diese mit den Rechtsfolgen der §§ 18 und 19 ÄApprO verknüpft wird. Es handelt sich bei ausländischen Ärzten um eine besondere Klientel, die weniger vertraut mit deutschen Vorschriften und daher schutzbedürftiger ist als Medizinstudierende, die ein Studium in Deutschland absolvieren.

Wir regen in diesem Sinne und auch im Hinblick auf die vorgesehene nur einmalige Wiederholungsmöglichkeit weiterhin an, in § 36 ÄApprO explizit das Recht der Antragsteller/Prüflinge auf Einsichtnahme in die Prüfungsprotokolle, sowie den nur in der Begründung enthaltenen Hinweis auf die Grundsätze des § 51 VwVfG zu verankern. Die Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts dürften nicht jedem ausländischen Arzt bekannt sein. Aber auch wenn ein Wiederaufgreifen des Verfahrens bei Nachweis nachträglich erworbener Qualifikationen möglich ist, müsste unseres

Erachtens ausländischen Antragstellern ebenso wie den Medizinstudierenden die Möglichkeit einer zweimaligen Wiederholung der Prüfung eröffnet werden. Ein sachlicher Grund für eine andere Behandlung ist uns nicht ersichtlich.