

05.07.24

Beschluss des Bundesrates

EntschlieÙung des Bundesrates zur Beschleunigung der Verfahren zur Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten mit ausländischer Ausbildung

Der Bundesrat hat in seiner 1046. Sitzung am 5. Juli 2024 die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

Entschlieung des Bundesrates zur Beschleunigung der Verfahren zur Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten mit ausländischer Ausbildung

1. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der zunehmende Fachkräftemangel eine der größten Herausforderungen unserer Zeit für das Gesundheitswesen darstellt. Besonders betroffen ist neben den Pflegekräften vor allem der Bereich der Ärztinnen und Ärzte. Perspektivisch droht eine Versorgungslücke, insbesondere in ländlichen Regionen. Dem Fachkräftemangel sollte deshalb unter anderem durch die Gewinnung ausländischer Fachkräfte begegnet werden. Hierfür bedarf es vor allem effektiver und effizienter Anerkennungsverfahren, damit Interessierte schnell in den Beruf gebracht werden können.
2. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die geltende Rechtslage dahingehend geändert werden sollte, Anerkennungsverfahren zügiger als bisher durchführen zu können, ohne gleichzeitig die Patientensicherheit zu gefährden. Hierzu bedarf es verschiedener Anpassungen in der Bundesärzteordnung (BÄO) und der Approbationsordnung für Ärzte (ÄApprO), die für eine Beschleunigung der Anerkennungsverfahren sorgen, dabei aber zugleich gewährleisten, dass nur hinreichend qualifizierte Personen die Anerkennung erhalten.
3. Der Bundesrat fordert das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) auf, insofern die Vorschriften zur Kenntnisprüfung mit folgenden Zielen zu ändern:
 - a) Die Kenntnisprüfung ist als Regelfall vorzusehen. Eine dokumentenbasierte Prüfung der Gleichwertigkeit muss von den antragstellenden Personen ausdrücklich gewählt werden, wobei die Wahl verbindlich ist (Änderung des § 3 Absatz 3 BÄO).

- b) Für die Kenntnisprüfung sind bundeseinheitliche Vorgaben mit stärkerer Betonung des prüfungsrechtlichen Charakters der Kenntnisprüfung zu erlassen. Das Prüfungsniveau muss zur Wahrung der Patientensicherheit weiterhin hoch sein. Im Hinblick auf die formalen Vorgaben für die Kenntnisprüfungen sind Anpassungen vorzunehmen.
 - c) In § 37 ÄApprO ist eine Regelung zum endgültigen Nichtbestehen für die Kenntnisprüfung einzufügen (Schaffung einer mit § 21 Absatz 2 Satz 1 ÄApprO vergleichbaren Regelung, zum Beispiel als neuer Satz 5 in Absatz 7).
- 4. Der Bundesrat bittet das BMG zudem, die Anforderungen an die Form der nach BÄO und ÄApprO bei einer Antragstellung einzureichenden Unterlagen so abzuändern, dass es zwar grundsätzlich der Einreichung von Originalen oder amtlich beglaubigten Kopien bedarf, die Berufszulassungsstellen aber die Möglichkeit erhalten, die elektronische Einreichung im Einzelfall oder generell zuzulassen und auf die Einreichung von Originalen oder amtlich beglaubigten Kopien zu verzichten. In die Regelung ist in Anlehnung an § 150e Absatz 3 Gewerbeordnung aufzunehmen, dass bei der elektronischen Einreichung von Unterlagen ihre Echtheit sowie inhaltliche Richtigkeit an Eides statt zu versichern sind.
 - 5. Der Bundesrat spricht sich ferner dafür aus, dass alternativ zu den bisherigen Möglichkeiten auch eine eidesstattliche Erklärung nach deutschem Recht abgegeben werden kann, wenn im Herkunftsstaat Unterlagen nicht ausgestellt werden, die belegen, dass die Erfordernisse nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BÄO erfüllt werden (Anpassung des § 3 Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 BÄO).
 - 6. Der Bundesrat bittet das BMG außerdem, § 12 Absatz 3 BÄO dahingehend zu ändern, dass zur Entscheidung über Approbationsanträge von Personen mit ausländischer Ausbildung, die einen Wohnsitz im Inland haben, die zuständige Stelle des Landes berufen ist, in dem die antragstellende Person ihren ersten Wohnsitz hat. Für Antragstellende, die im Zeitpunkt der Antragstellung keinen Wohnsitz im Inland haben, und Berufserlaubnis-anträge soll es bei der bisherigen Zuständigkeitsregelung verbleiben.

Begründung:Zu Nummer 1 und 2:

Die Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen gewinnen im Hinblick auf den Fachkräftemangel zunehmend an Bedeutung. Die Antragszahlen von Ärztinnen und Ärzten mit ausländischer Ausbildung sind in den vergangenen Jahren massiv gestiegen, was die prinzipielle Attraktivität Deutschlands als Arbeitsland belegt, die Berufszulassungsstellen der Länder aber vor große Herausforderungen stellt. Daher gilt es, die Anerkennungsverfahren zu vereinfachen und so auszugestalten, dass Digitalisierungs- und Standardisierungsmaßnahmen greifen und hohe Antragszahlen bewältigt werden können. Dafür sind Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen für die entsprechenden Anerkennungsverfahren notwendig. Aufgrund der Vorgaben des EU-Rechts sind die Spielräume für die Anerkennung von europäischen Abschlüssen gering. Bei Drittstaatsausbildungen besteht indes das Potenzial für grundlegende Änderungen.

Zu Nummer 3:

Die dokumentenbasierte Gleichwertigkeitsprüfung erweist sich häufig als ursächlicher Faktor für eine lange Verfahrensdauer. Die Antragstellenden haben dafür eine Vielzahl von Unterlagen zu ihrer Ausbildung, Curricula, Lehrpläne, Stundentafeln und dergleichen mehr in amtlich beglaubigter Übersetzung einzureichen. Die Prüfung dieser Unterlagen von Behördenseite erfordert einen erheblichen Arbeitsaufwand. Wird dabei keine Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes festgestellt, kann die antragstellende Person durch Teilnahme an der Kenntnisprüfung nachweisen, dass sie über die Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, die zur Ausübung des Berufs des Arztes oder der Ärztin erforderlich sind.

Ein solches Verfahren ist in Einzelfällen und bei geringen Antragszahlen praktikabel. Bei hohen Antragszahlen führt die umfangreiche Ressourcenbindung zwangsläufig zu einer Überlastung der Berufszulassungsstellen und überlangen Verfahrensdauern. Es bedarf daher einer Änderung der BÄO, durch die das bisherige Verhältnis von dokumentenbasierter Gleichwertigkeitsprüfung und Kenntnisprüfung neu geregelt wird, sodass die Kenntnisprüfung künftig den Regelfall darstellt und eine dokumentenbasierte Gleichwertigkeitsprüfung ausdrücklich gewählt werden muss. Die getroffene Wahl ist für die antragstellende Person bindend. Ein nachträglicher Wechsel von der Kenntnisprüfung in die dokumentenbasierte Gleichwertigkeitsprüfung muss künftig ausgeschlossen sein.

In der Folge einer Aufwertung der Kenntnisprüfung zum Regelfall sollten zudem bundeseinheitliche Vorgaben für die Kenntnisprüfung geschaffen werden. Das Prüfungsniveau muss zur Wahrung der Patientensicherheit hoch sein. Im Hinblick auf die formalen Vorgaben für die Kenntnisprüfungen sollten demgegenüber Anpassungen etwa zu den Vorgaben zur Besetzung der Prüfungskommissionen sowie zu einer angemessenen Erhöhung der Anzahl der Prüfungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, gegebenenfalls mit Anpassung des Prüfungsverlaufs beziehungsweise der Prüfungsgestaltung geprüft und umgesetzt werden. Zudem sollte der prüfungsrechtliche Charakter der Kenntnisprüfung stärker betont werden. Dies umfasst insbesondere die Bestimmung des Prü-

fungstermins durch die Behörde oder die von ihr beauftragte Stelle, die Ladung zu Wiederholungsterminen von Amts wegen und die Möglichkeit der Erteilung von Auflagen für die Teilnahme an Wiederholungsterminen (Besuch von Fortbildungen et cetera).

Schließlich fehlt es für die Kenntnisprüfung an einer mit § 21 Absatz 2 Satz 1 ÄApprO vergleichbaren Regelung zum endgültigen Nichtbestehen. Es sollte eine solche Regelung für die Kenntnisprüfung in die ÄApprO aufgenommen werden, damit die Vorgabe zur Anzahl der zulässigen Wiederholungen gemäß § 37 Absatz 7 Satz 2 ÄApprO nicht durch einen Wechsel des Bundeslandes umgangen werden kann.

Zu Nummer 4:

Nach § 1 Absatz 1 Onlinezugangsgesetz (OZG) sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen künftig auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Zur Umsetzung dieser Vorgabe wurden bereits in einigen Ländern Verfahren etabliert, die eine Online-Beantragung einer Berufserlaubnis oder Approbation ermöglichen. Nach der BÄO sind bestimmte Antragsunterlagen allerdings zwingend in einer analogen Form einzureichen. So gibt etwa § 3 Absatz 6 Satz 1 Nummer 2 BÄO explizit vor, dass „eine amtlich beglaubigte Kopie der Befähigungsnachweise (...)“ vorzulegen ist.

Die Disharmonie von OZG und BÄO führt dazu, dass Anträge zwar online gestellt werden können, anschließend aber noch die Antragsunterlagen in Papierform auf dem Postweg an die Berufszulassungsstelle übermittelt werden müssen. Abgesehen davon, dass die doppelte Einreichung gegenüber den Antragstellenden schwer vermittelbar ist, ergeben sich dadurch auch Folgeprobleme wie die Frage, welche Unterlagen maßgeblich sein sollen, falls es Abweichungen gibt.

Deshalb bedarf es einer Änderung der BÄO, durch die eine ausschließlich elektronische Einreichung von Unterlagen ermöglicht wird. Grundsätzlich soll die Einreichung von Originalen oder amtlich beglaubigten Kopien weiterhin erforderlich sein. Die Berufszulassungsstellen erhalten aber die Möglichkeit, die elektronische Einreichung im Einzelfall oder generell zuzulassen und auf die Einreichung von Originalen oder amtlich beglaubigten Kopien zu verzichten. Zur Wahrung der Patientensicherheit ist in die Regelung in Anlehnung an § 150e Absatz 3 Gewerbeordnung aufzunehmen, dass bei der elektronischen Einreichung von Unterlagen ihre Echtheit sowie inhaltliche Richtigkeit an Eides statt zu versichern sind.

Zu Nummer 5:

Derzeit besteht keine Möglichkeit, von Antragstellenden in Fällen, in denen Straffreiheitsnachweise beziehungsweise Unbedenklichkeitsbescheinigungen aus dem Herkunftsland nicht beigebracht werden können, eine Versicherung an Eides statt nach deutschem Recht zu verlangen. Nach § 3 Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 BÄO müssen Unterlagen des Herkunftsstaates vorgelegt werden, die belegen, dass die Person weder unwürdig noch unzuverlässig ist. Werden im Herkunftsstaat entsprechende Bescheinigungen über Würdigkeit und Zuverlässigkeit nicht ausgestellt, ist stattdessen eine eidesstattliche Erklärung oder

eine andere feierliche Erklärung vor Behörden des Herkunftsstaates vorgesehen.

Die Vorschrift, die an den Wortlaut der Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG (Anhang VII Nummer 1 Buchstabe d) angelehnt ist, hat sich gerade in Bezug auf Antragstellende aus krisengeschüttelten Drittstaaten (Syrien, Afghanistan, Ukraine et cetera) als praxisuntauglich erwiesen. Im Hinblick auf die Strafbewehrtheit der falschen Abgabe einer Versicherung an Eides statt nach deutschem Recht kann die Vorschrift auch nicht ohne Weiteres umgedeutet werden. Eine (strafbewehrte) Versicherung an Eides statt nach deutschem Recht bedarf vielmehr einer konkreten Rechtsgrundlage. Es sollte daher eine entsprechende Anpassung von § 3 Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 BÄO erfolgen.

Zu Nummer 6:

Nach § 12 Absatz 3 Satz 1 BÄO trifft die Entscheidung über die Approbationserteilung und die Erteilung von Berufserlaubnissen an Personen mit ausländischem Abschluss die zuständige Behörde des Landes, in dem der ärztliche Beruf ausgeübt werden soll. Da die Berufszulassungsstellen der Länder nicht miteinander vernetzt sind, ist es möglich, dass Personen einen Antrag auf Erteilung einer Berufserlaubnis oder Approbation in mehreren Ländern gleichzeitig stellen. Dadurch ist nicht ausgeschlossen, dass – bundesweit betrachtet – ein erheblicher Mehraufwand für die Berufszulassungsstellen entsteht.

Bei Personen, die einen Wohnsitz im Inland haben, kann eine gleichzeitige Mehrfachantragstellung dadurch verhindert werden, dass sich die Zuständigkeit für die Entscheidung über den Approbationsantrag nach dem ersten Wohnsitz des Antragstellers richtet. Die Regelung des § 12 Absatz 3 BÄO sollte daher für Approbationserteilungen entsprechend geändert werden. Für Berufserlaubnisse kommt eine solche Zuständigkeitsänderung nicht in Betracht, da diese in der Regel nur für einen konkreten Tätigkeitsort und häufig mit weiteren Beschränkungen erteilt werden. Welche Beschränkungen im Einzelfall erforderlich sind, hängt maßgeblich von den örtlichen Gegebenheiten ab. Angesichts dessen sollte die Erteilung einer Berufserlaubnis im Allgemeinen der für den Tätigkeitsort zuständigen Berufszulassungsstelle vorbehalten bleiben.