



## **Stellungnahme der Bundesärztekammer**

zum Regierungsentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes  
vom 19. Dezember 2018

Berlin, 03.06 2019

Korrespondenzadresse:

Bundesärztekammer  
Herbert-Lewin-Platz 1  
10623 Berlin

## **1. Grundlegende Bewertung des Gesetzesentwurfs**

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz möchte die Bundesregierung die gezielte und gesteuerte Steigerung der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten ermöglichen und damit auf den drohenden Fachkräftemangel reagieren. Ausdrücklich genannt wird in diesem Zusammenhang der Fachkräftemangel in der Gesundheits- und Pflegebranche. Liegen Arbeitsvertrag und anerkannte Qualifikation vor, sollen Fachkräfte in Berufen, zu denen sie ihre Qualifikation berechtigt, arbeiten können.

Vor dem Hintergrund des bereits in vielen Regionen Deutschlands bestehenden Ärztemangels begrüßt die Bundesärztekammer diesen Ansatz grundsätzlich, jedoch nicht in allen einzelnen Punkten. Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten kann allenfalls ein Element einer Gesamtstrategie sein. Neben der Aktivierung bestehender Potenziale muss in Deutschland aber auch die Anzahl der Studienplätze im Fach Humanmedizin erhöht werden. Es muss der Anspruch eines wirtschaftlich prosperierenden Standorts mit hervorragenden Bildungseinrichtungen sein, Fachkräfte selbst auszubilden. Zudem darf der Ärztemangel durch Migration nicht in andere Länder verlagert werden.

Insbesondere darf die Steigerung der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten nicht zu Lasten der Patientensicherheit gehen. Der Berufszugang für Ärztinnen und Ärzte darf erst nach umfänglicher und sorgfältiger Prüfung der Berufsqualifikation erfolgen. Da eine solche Prüfung zeitintensiv ist, können Zielkonflikte auftreten, wenn hier eine schnellere Anerkennung der Qualifikationen gefordert wird. Aus Sicht der Bundesärztekammer müssen Erwägungen der Patientensicherheit stets Vorrang haben.

## **2. Vorbemerkung**

Die Bundesärztekammer nimmt zu ausgewählten Änderungen des Aufenthaltsgesetzes und der Bundesärztleordnung Stellung. Der Regierungsentwurf bezweckt die Unterstützung der Fachkräfteeinwanderung. Mit dem Beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a Aufenthaltsgesetz, das vom Arbeitgeber in Vollmacht eines Ausländers im Inland initiiert werden kann, möchte der Gesetzgeber ein Angebot für ein Verfahren einrichten, das zu einer schnelleren Besetzung freier Stellen führen soll. Dafür ist beabsichtigt, eine neue Zuständigkeitskonzentration bei zentralen Ausländerbehörden zu etablieren und neue Bearbeitungsfristen für Ausländerbehörde, Anerkennungsstelle, Bundesagentur für Arbeit und Auslandsvertretung festzulegen. Durch die zwischen der zentralen Ausländerbehörde und dem Arbeitgeber zu schließende Vereinbarung soll auch mehr Verfahrenstransparenz geschaffen werden.

## **3. Stellungnahme im Einzelnen**

### **Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)**

*§ 16d Abs. 4 Aufenthaltsgesetz, Absprache und vermittelte Beschäftigung*

#### **A) Beabsichtigte Neuregelung**

Eine Aufenthaltserlaubnis kann zum Zweck der Anerkennung für maximal 3 Jahre erteilt werden, wenn der Ausländer auf Grund einer Absprache zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes in eine Beschäftigung vermittelt wurde. Diese Absprache beinhaltet u.a. die Durchführung des Verfahrens zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation bei reglementierten Gesundheitsberufen.

## **B) Stellungnahme der Bundesärztekammer**

Diese Regelung enthält mehrere unklare Aspekte, so dass ihr Sinn und Zweck nicht erkennbar ist.

Der rechtliche Charakter und die Wirkungen der Absprache zwischen den Arbeitsverwaltungen sind nicht definiert und erschließen sich nicht. Die Absprache soll u.a. die Durchführung des Verfahrens zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation beinhalten. Die Durchführung des Anerkennungsverfahrens richtet sich vorrangig nach dem jeweiligen Fachrecht, das den Rahmen dafür vorgibt. Dies kann nicht Inhalt der Absprachen zwischen den Arbeitsverwaltungen sein. Die Regelung zur Absprache wird als Eingriff in das vorrangig geltende Fachrecht abgelehnt. Rechtssystematisch stehen gesetzliche Regelungen als allgemeingültige Anforderungen über individuellen Absprachen.

Sollte die Gleichwertigkeit nach entsprechender fachrechtlicher Prüfung zunächst nicht festgestellt werden können und dem Ausländer stattdessen ein Anpassungslehrgang oder eine Kenntnisprüfung auferlegt werden, ist nicht ersichtlich, was mit der vermittelten Beschäftigungsstelle geschieht. Denn der Ausländer darf nicht auf dem Gebiet der anzuerkennenden Berufsqualifikation tätig werden (vgl. § 16d Abs. 4 Satz 3 AufenthG). Es ist jedoch weder zumutbar noch nachvollziehbar, dass eine Klinik oder ein anderer Arbeitgeber mitunter mehrere Monate warten soll, bis der Ausländer seinen Anpassungslehrgang oder seine Kenntnisprüfung absolviert hat und die Gleichwertigkeit festgestellt wurde, um die vermittelte vakante Stelle zu besetzen.

## **C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer**

§ 16d Abs. 4 Aufenthaltsgesetz ist unter Berücksichtigung des jeweiligen Fachrechtes klarer zu fassen.

### *§ 81a Aufenthaltsgesetz, Beschleunigtes Fachkräfteverfahren*

#### **A) Beabsichtigte Neuregelung**

Das Beschleunigte Fachkräfteverfahren soll vom Arbeitgeber in Vollmacht des Ausländers im Inland initiiert werden können. Es soll eine Zuständigkeitskonzentration bei einer zentralen Ausländerbehörde geschaffen werden.

#### **B) Stellungnahme der Bundesärztekammer**

Die Einführung eines Beschleunigten Fachkräfteverfahrens unter den im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Voraussetzungen wird für Ärztinnen und Ärzte abgelehnt.

Mit diesem Regelungsvorschlag soll das Beschleunigte Fachkräfteverfahren auf die im Regierungsentwurf aufgezählten Drittstaatenanerkennungen Anwendung finden. Damit wurde gegenüber dem Referentenentwurf der Anwendungsbereich eingeschränkt, so dass die Gefahr, dass das Beschleunigte Fachkräfteverfahren für sämtliche Einreiseverfahren ausländischer Fachkräfte gewählt wird, nicht mehr droht. Dennoch wird das Beschleunigte Fachkräfteverfahren für den Arztberuf - insbesondere wegen der Bezugnahme auf § 16d - abgelehnt. Nach § 16d Abs. 4 AufenthG soll u.a. die Durchführung des Verfahrens zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation nach Absprache zwischen den Arbeitsverwaltungen erfolgen. Dies wird aus rechtsstaatlichen Erwägungen, die oben bereits ausgeführt wurden, abgelehnt.

Die Prüfung der Unterlagen für den Erwerb der ärztlichen Approbation von Drittstaatlern ist sehr anspruchsvoll. Die Unterlagen - ausländische Zeugnisse, die sich zudem oft von Universität zu Universität eines Landes unterscheiden, und deren Übersetzungen - müssen auf

Echtheit und auch inhaltlich bezüglich des bescheinigten Kenntnisstandes geprüft werden. Eine sorgfältige Prüfung ist essentiell, so dass eine Beschleunigung nur zu Lasten der erforderlichen Sorgfalt und damit zu Lasten der Sicherheit der Patienten ginge.

### **C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer**

Kein konkreter Änderungsvorschlag.

## **Artikel 4 (Änderung der Bundesärzteordnung)**

### *§ 3 Bundesärzteordnung*

#### **A) Beabsichtigte Neuregelung**

Die Anerkennungsfristen sollen im Falle des Beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a Aufenthaltsgesetz für den Arztberuf verkürzt werden. Die Frist zur Prüfung eines Antrages auf Anerkennung der beruflichen Qualifikationen auf Vollständigkeit soll von einem Monat auf zwei Wochen und für die Entscheidung über die Gleichwertigkeit von 4 Monaten auf zwei Monate (ab Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen, nicht ab Entscheidungsreife) verkürzt werden.

#### **B) Stellungnahme der Bundesärztekammer**

Die Änderung wird abgelehnt. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis ist ein Anerkennungsverfahren in dieser kurzen Zeit qualitativ adäquat nicht durchführbar. Der Arztberuf ist ein reglementierter Beruf, der ein hohes fachliches Niveau voraussetzt und verantwortungsvoll auszuüben ist. Angesichts der betroffenen Gemeinwohlinteressen – die Ausübung des Arztberufes ohne hinreichende Qualifikation gefährdet die Gesundheit oder sogar das Leben der betroffenen Patienten – ist eine Absenkung des Prüfungsstandards, nur um eine schnellere Entscheidung herbeizuführen, inakzeptabel.

Das bereits im Referentenentwurf geschilderte Problem einer unnötig langen Dauer der Verfahren auf Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen stellt sich für die ärztlichen Anerkennungsverfahren so nicht dar. Für Antragsteller aus Drittstaaten ist es bereits heute vor einer förmlichen Anerkennung ihrer Qualifikation bzw. vor der Absolvierung entsprechender Gleichwertigkeitsprüfungen möglich, auf der Grundlage einer widerrufenen und befristeten Berufserlaubnis (§ 10 BÄO) als Ärztin bzw. als Arzt tätig zu sein. Voraussetzung für die Erteilung einer derartigen Berufserlaubnis ist der Nachweis einer abgeschlossenen Ausbildung für den Arztberuf. Die Erlaubnis wird angesichts der regelmäßig noch ausstehenden Überprüfung, ob die Ausbildung gleichwertig ist, auf bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigungsstellen beschränkt. Die Erteilung einer Berufserlaubnis ist angesichts der vereinfachten Voraussetzungen in deutlich kürzerer Zeit möglich. Das Approbationsverfahren einschließlich der Gleichwertigkeitsprüfung kann – insbesondere unter Geltung des künftigen § 16d Aufenthaltsgesetz – parallel durchgeführt werden, während der Antragsteller bereits regelmäßig unter Aufsicht tätig ist und praktische Erfahrungen sammeln kann.

Die Einführung des Beschleunigten Fachkräfteverfahrens wirft für den Arztberuf schließlich Haftungsfragen auf, die der Regierungsentwurf in seine Überlegungen nicht einbezieht. Haftet beispielsweise der in Vollmacht des Antragstellers handelnde und damit aktiv in dieses Verfahren involvierte Arbeitgeber für die von ihm eingereichten Unterlagen?

Der Arztberuf sollte daher nicht über die Verweisungskette des § 81a Aufenthaltsgesetz und § 3 BÄO in das Beschleunigte Fachkräfteverfahren einbezogen werden.

## **C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer**

Streichung von Artikel 4 aus dem Gesetzentwurf.

## **4. Ergänzende Hinweise**

### **Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten**

#### **A) Begründung**

In den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten werden fünf Punkte aufgezählt, die zur gezielten und gesteuerten Gewinnung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten beitragen sollen.

Neben einem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das klar und verständlich regeln soll, wer zu Arbeits- und Ausbildungszwecken nach Deutschland kommen darf, werden in den weiteren Punkten als mögliche Lösungsansätze u. a. ein schnelleres und einfacheres Anerkennungsverfahren bzw. eine verstärkte Sprachförderung im In- und Ausland vorgeschlagen.

Der Deutsche Ärztetag hat sich für ein einheitliches, effizientes und transparentes Anerkennungsverfahren ausgesprochen. Zugleich wurde durch die Delegierten des Ärztetages auch auf die zentrale Rolle der Kommunikation in der Patientenbehandlung hingewiesen. Da in der Kommunikation zwischen Ärztin/Arzt und Patientin/Patient sowie unter Ärzten Verständigungsfehler ausgeschlossen werden müssen, müssen Ärztinnen und Ärzte in der Patientenversorgung in Deutschland über angemessene Fähigkeiten der sprachlichen Kommunikation verfügen und diese nachgewiesen haben.

#### **B) Ergänzungsvorschlag**

Die Bundesärztekammer schlägt vor, für zuwandernde Ärztinnen und Ärzte aus Drittstaaten ein Prüfungssystem zu etablieren, das regelhaft den Nachweis der medizinischen Kenntnisse und Fähigkeiten im Rahmen einer Prüfung vorsieht, die an den Dritten Abschnitt der Ärztlichen Prüfung angelehnt ist. Angesichts teilweise aufwändiger und langwieriger Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen könnte eine regelmäßig angebotene Prüfung eine für Antragsteller und Approbationsbehörden gleichermaßen geeignete Lösung darstellen.

Die Bundesärzteordnung fordert in § 3 Absatz 1 Ziffer 5, dass Ärztinnen und Ärzte über die für die Berufsausübung erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen müssen. Diese werden durch ausländische Ärztinnen und Ärzte im Rahmen der Approbationsteilung mittels Fachsprachenprüfung nachgewiesen, sofern entsprechende Sprachkenntnisse gegenüber der Approbationsbehörde nicht auf andere Weise, z. B. durch ein Medizinstudium in einem deutschsprachigen Land, nachgewiesen wurden. Die nahezu flächendeckend durch die Landesärztekammern durchgeführte Fachsprachenprüfung hat sich als Nachweis bewährt. Das bewährte Verfahren sollte im Rahmen der Fachkräftegewinnung nicht verändert werden, entsprechend sollten für Ärztinnen und Ärzte auch keine alternativen Testformate für berufsbezogene Sprachkenntnisse, z. B. Formate des Goethe-Instituts, vorgesehen werden.