



Stellungnahme der Bundesärztekammer

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und
Heimat

Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

vom 26. November 2018

Berlin, 06.12.2018

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. Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten allenfalls ein Element einer Gesamtstrategie sein kann. Neben der Aktivierung bestehender Potenziale, z. B. durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, 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.

Ferner darf die Steigerung der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten nicht zu Lasten der Patientensicherheit gehen. Der Berufszugang für Ärztinnen und Ärzte kann erst nach umfänglicher und sorgfältiger Prüfung der Berufsqualifikationen erfolgen. Da eine solche Prüfung zeitintensiv ist, können Zielkonflikte auftreten, wenn zugleich 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, des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen und der Bundesärzteordnung Stellung. Der Referentenentwurf bezweckt die Unterstützung der Fachkräfteeinwanderung. Mit dem Beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a Aufenthaltsgesetz, das vom Arbeitgeber in Vollmacht einer ausländischen Fachkraft 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. 3 Aufenthaltsgesetz, Rechtswirkungen einer Aufenthaltserlaubnis

A) Beabsichtigte Neuregelung

Eine Aufenthaltserlaubnis soll unter den im Referentenentwurf genannten Bedingungen „zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung berechtigen“.

B) Stellungnahme der Bundesärztekammer

Diese Neuregelung wird abgelehnt, da eine solche Rechtswirkung zu weitgehend ist. Denn die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist nicht an die Beurteilung vorhandener Berufsqualifikationen gebunden. Die Aufenthaltserlaubnis soll im Gegenteil erst die Durchführung des Anerkennungsverfahrens nach dem jeweiligen Fachrecht ermöglichen.

Für Ärztinnen und Ärzte ist eine Berufsausübung nur unter den Voraussetzungen der §§ 3, 10, 10a und 10b BÄO (Approbation, Berufserlaubnis) zulässig. Vergleichbare Regelungen gelten für die anderen akademischen Heilberufe. Aus Gründen des Patientenschutzes muss das in den Fällen des § 16d Aufenthaltsgesetz auch so bleiben.

C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer

In § 16d Aufenthaltsgesetz ist klarzustellen, dass sich die Berechtigung zur Berufsausübung nicht nach der Aufenthaltserlaubnis, sondern vorrangig nach dem jeweiligen Fachrecht richtet.

§ 81a Aufenthaltsgesetz, Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

A) Beabsichtigte Neuregelung

Das Beschleunigte Fachkräfteverfahren soll vom Arbeitgeber in Vollmacht einer ausländischen Fachkraft 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 Referentenentwurf vorgeschlagenen Voraussetzungen wird für Ärztinnen und Ärzte abgelehnt.

Mit diesem Regelungsvorschlag wird der Eindruck erweckt, dass das Beschleunigte Fachkräfteverfahren auf sämtliche Drittstaatenanerkennungen Anwendung finden soll. Eine Einschränkung des Anwendungsbereiches ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist nur von „Fachkraft“ die Rede. Wer Fachkraft ist, wird nicht definiert. Damit findet keine juristisch begründete Abgrenzung zwischen dem Beschleunigten Verfahren und dem „normalen“ Verwaltungsverfahren statt. Angesichts fehlender Kriterien, wann das Beschleunigte Verfahren zur Anwendung kommen kann, ist zu erwarten, dass dieses für den Antragsteller günstigere Verfahren zum Regelfall wird. Der Referentenentwurf verdeutlicht in seiner Folgenabschätzung die Erwartung, „dass mittelfristig für sämtliche Einreiseverfahren ausländischer Fachkräfte das beschleunigte Verfahren gewählt wird, um eine deutliche Verkürzung der Verfahrensdauer herbeizuführen.“ (S. 74)

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. Um sicherzustellen, dass das Beschleunigte Fachkräfteverfahren im Ausnahmefall Anwendung findet und nicht zum Regelfall wird, ist es geboten, eine Einschränkung des Anwendungsbereiches dahingehend vorzunehmen, dass nur besonders qualifizierte Fachkräfte einbezogen werden sollten. Es muss gewährleistet werden, dass nicht jede Fachkraft und damit alle Bewerber aus Drittstaaten unter das Beschleunigte Fachkräfteverfahren fallen, wenn sie sich als Fach-

kraft bezeichnen. Zur Abgrenzung bietet sich an, nur für Bewerber mit Berufserfahrung das Beschleunigte Fachkräfteverfahren zuzulassen. Im Vordergrund steht die Berufserfahrung, deren Dauer konkret definiert werden könnte. Zur Definition könnten Erfahrungswerte aus der Praxis herangezogen werden, ab wann in der Regel genügend Berufserfahrung vorliegt, um für eine besonders qualifizierte Beschäftigung befähigt zu sein.

C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer

§ 81a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz könnte wie folgt gefasst werden:

*„Arbeitgeber können bei der zentralen Ausländerbehörde nach § 71 Absatz 1 Satz 3 in Vollmacht einer **besonders qualifizierten Fachkraft** ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren beantragen. Eine **besonders qualifizierte Fachkraft** ist eine Person, die aufgrund ihrer Ausbildung und einer ihrer Qualifikation entsprechenden zweijährigen Berufserfahrung zu einer besonders qualifizierten Beschäftigung in ihrem Beruf befähigt ist.“*

Artikel 3 (Änderung des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen)

§ 14a BQFG, Beschleunigtes Verfahren in den Fällen des § 81a Aufenthaltsgesetz

A) Beabsichtigte Neuregelung

Um die Fachkräfteeinwanderung zu unterstützen, soll zugunsten der Fachkräfte, die im Rahmen des Beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a Aufenthaltsgesetz Anträge stellen, die Bearbeitungszeit für die Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen auf zwei Wochen für die Sichtung des Antrages auf Vollständigkeit und auf einen Monat zur Entscheidung über die Anerkennung verkürzt werden.

B) Stellungnahme der Bundesärztekammer

Die Änderung der Fristen wird abgelehnt. Die im Referentenentwurf für das Beschleunigte Fachkräfteverfahren vorgesehene Verkürzung der Frist von bisher einem Monat auf zwei Wochen für die Sichtung des Antrages auf Feststellung der Gleichwertigkeit der Qualifikation als Ärztin bzw. als Arzt auf Vollständigkeit, einschließlich ggf. der Nachforderung von Unterlagen, ist unrealistisch. Insbesondere aus Gründen der Patientensicherheit ist eine sorgfältige Prüfung geboten.

Auch die Verkürzung der Frist für die Entscheidung über die Gleichwertigkeit der Qualifikation von bisher 4 Monaten auf einen Monat ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen – nicht ab Entscheidungsreife des Antrages – ist wegen der anspruchsvollen Prüfung der Gleichwertigkeit nicht nachvollziehbar. Bei der Gleichwertigkeitsprüfung handelt sich um eine sehr komplexe Prüfung der Echtheit ausländischer Zeugnisse und deren Übersetzungen sowie inhaltlicher Art bezüglich des jeweiligen Kenntnisstandes. Zudem können festgestellte Defizite in der Gleichwertigkeitsprüfung durch einschlägige Berufserfahrung ausgeglichen werden. Die Einschätzung vorliegender Berufserfahrung ist ebenfalls zeitaufwändig. Eine sorgfältige Prüfung ist innerhalb kürzerer Fristen als nach bisher geltendem Recht daher nicht durchführbar. Auch hier ist aus Gründen der Patientensicherheit eine sorgfältige Prüfung geboten.

C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer

Kein konkreter Änderungsvorschlag.

Artikel 4 (Änderung der Bundesärztleordnung)

§ 3 Bundesärztleordnung

A) Beabsichtigte Neuregelung

Die Anerkennungsfristen des § 14a BQFG sollen im Falle des Beschleunigten Verfahrens nach § 81a Aufenthaltsgesetz auf den Arztberuf anwendbar sein. 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 einen Monat (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. Die Belange der ärztlichen Anerkennung können innerhalb der vorgeschlagenen kürzeren Fristen nicht hinreichend Berücksichtigung finden. 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 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 widerruflichen 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 Referentenentwurf 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, § 14a BQFG und § 3 BÄO in das Beschleunigte Verfahren 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.

Die Bundesärztekammer begrüßt diese Schwerpunktsetzung der Bundesregierung. 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 Approbationserteilung 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.