

ARGE Medizinrecht DAV – AG Berufsrecht

Gleichwertigkeitsprüfungen bei Approbationserteilungen – eine kritische Betrachtung –

Dr. Heinz Haage

- Approbation
- Berufserlaubnis
- Gleichwertigkeitsprüfung
- Eignungs- und Kenntnisprüfung
- Ärzte aus Drittstaaten oder Berufsqualifikation aus Drittstaaten
- EU-Richtlinie 2005/36/EG

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

1

1

Fach-Expertise

Wer bin ich?

- Ehemals: Referatsleiter im BMG
- Publikationen mit Resonanz in der Rspr.:
- BVerfG, 1 BvR 1972/00 - 1 BvR 70/01
- BVerfG, 1 BvR 525/99, BVerfGE 106, 181
- BVerwG, 6 C 8/19
- BVerwG, 6 B 52/01
- BVerwG, 3 C 40.01
- BGH, III ZR 223/05
- BAG, 7 AZR 597/15
- BSG, B 1 KR 26/21 R
- Aus dem letzten Jahr: OVG Hamburg, 3 Bf 64/21 / OVG Bautzen, 2 A 370/22 / OVG NRW, 13 A 1952/22 / VG Weimar, 8 K 1446/20 / LSG Brandenburg, L 28 BA 24/19

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

2

2

Approbation für Ärzte mit Berufsqualifikation aus Drittstaaten

- Schwerpunkt heute: Problemstellungen bei Berufsqualifikationen von Ärzten aus dem Ausland
- Approbation für Drittstaatsangehörige
- Anerkennung ihrer Ausbildung aus Drittstaaten
- Relevanz des EU-Rechts
- Ausgleich von Defiziten
- Grundsatz der „Gleichwertigkeit“
- Eignungs- und Kenntnisprüfung
- Anpassungslehrgang
- Berufserlaubnis

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

3

3

Die EU-Richtlinie

- Kein Verstehen der Struktur der BÄO ohne Kenntnis der RL 2005/36/EG
- Für wen gilt die RL ?
- § 2 Abs. 3 BÄO: „Ärzte, die **Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union** oder **eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum** oder **eines Vertragsstaates** sind, dem Deutschland und die Europäische Gemeinschaft oder Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Rechtsanspruch eingeräumt haben,“
- Art. 2 Abs. 1 RL: **Diese Richtlinie gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats**, die als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte, einschließlich der Angehörigen der freien Berufe, einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen.
- Art. 2 Abs. 2 der RL: Jeder Mitgliedstaat kann in seinem Hoheitsgebiet nach Maßgabe seiner Vorschriften den **Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die eine Berufsqualifikation gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a vorweisen können, die nicht in einem Mitgliedstaat erworben wurde**, die Ausübung eines reglementierten Berufs gestatten. Für die Berufe in Titel III Kapitel III erfolgt diese erste Anerkennung unter Beachtung der dort genannten Mindestanforderungen an die Ausbildung.

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

4

4

Was sind die Mindestanforderungen an eine Ausbildung für Ärzte?

- Koordiniertes System nach Art. 21 der RL
- Art. 24 der RL: Vorgaben für die „ärztliche Grundausbildung“
- (2) Die ärztliche Grundausbildung umfasst mindestens sechs Jahre oder 5 500 Stunden theoretischen und praktischen Unterrichts an einer Universität oder unter Aufsicht einer Universität.
- Aus Absatz 3:
Die ärztliche Grundausbildung gewährleistet, dass die betreffende Person die folgenden Kenntnisse und Fähigkeiten erwirbt:
 - a) angemessene Kenntnisse in den Wissenschaften, auf denen die Medizin beruht ...
 - b) angemessene Kenntnisse über die Struktur, die Funktionen und das Verhalten gesunder und kranker Menschen ...
 - c) angemessene Kenntnisse hinsichtlich der klinischen Sachgebiete und Praktiken
 - d) angemessene klinische Erfahrung unter entsprechender Leitung in Krankenhäusern.
- Folge: gegenseitige automatische Anerkennung der Diplome zwischen den Mitgliedstaaten
- Keine automatische Anerkennung für Ausbildungen aus Drittstaaten

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage



5

Drittstaaten

- Die EU-RL gilt nur für EU-Staatsangehörige,
ABER: Deutschland hat auf die Staatsangehörigkeit als
Approbationsvoraussetzung verzichtet
- Laut Gesetzesbegründung ging es dabei um die Verbesserung der wirtschaftlichen
Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen und die Förderung der **Integration**
von im Land lebenden **Migranten** in den deutschen Arbeitsmarkt (BT-Drucks. 17/6260).
- Art. 3 Abs. 3 der RL:
- (3) Einem Ausbildungsnachweis gleichgestellt ist jeder in einem Drittland ausgestellte
Ausbildungsnachweis, sofern sein Inhaber in dem betreffenden Beruf **drei Jahre**
Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der diesen Ausbildungsnachweis
nach Artikel 2 Absatz 2 anerkannt hat, besitzt und dieser Mitgliedstaat diese
Berufserfahrung bescheinigt.

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage



6

EU-RL zur Staatsangehörigkeit

- Aussage des Erwägungsgrundes 10 zur RL:
- Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, gemäß ihren Rechtsvorschriften Berufsqualifikationen anzuerkennen, die außerhalb des Gebiets der Europäischen Union von einem **Staatsangehörigen eines Drittstaats** erworben wurden. In jedem Fall sollte die Anerkennung unter Beachtung der Mindestanforderungen an die Ausbildung für bestimmte Berufe erfolgen.
- → die Anerkennung von Drittstaatsdiplomen ist zulässig (aber nicht verpflichtend)
- → wenn ein Mitgliedstaat dies zulässt (Deutschland tut dies), müssen die Mindestanforderungen für die Ausbildung gewahrt sein.
- Welches sind die Mindestanforderungen ? → siehe Folie 5: Art. 24 der RL!

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

7

7

Die BÄO

§ 3 Abs. 1 BÄO

(1) Die Approbation als Arzt ist auf Antrag zu erteilen, wenn der Antragsteller
1. (aufgehoben) [früher: Staatsangehörigkeit]

...

4. nach einem **Studium der Medizin** an einer wissenschaftlichen Hochschule von mindestens 5.500 Stunden und einer **Dauer von mindestens sechs Jahren**, von denen mindestens acht, höchstens zwölf Monate auf eine praktische Ausbildung in Krankenhäusern oder geeigneten Einrichtungen der ärztlichen Krankenversorgung entfallen müssen, die ärztliche Prüfung im Geltungsbereich dieses Gesetzes bestanden hat, ...

2 Eine in einem der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum abgeschlossene ärztliche Ausbildung **gilt als Ausbildung im Sinne der Nummer 4**, wenn sie durch Vorlage eines Europäischen Berufsausweises, ...

Damit gilt:

Eine in einem EU oder EWR-Staat abgeschlossene Ausbildung wird wie eine Inlandsausbildung angesehen. (automatische Anerkennung nach den Vorgaben der EU-RL!)

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

8

8

§ 3 Abs. 2 und 3 BÄO

- § 3 Abs. 2 betrifft Fälle von EU-Ausbildungen, die aber nicht der automatischen Anerkennung unterfallen,
- § 14 B betrifft Ausbildungen vor Beitritt zur EU
- **§ 3 Abs. 3** betrifft zentral die **Ausbildungsnachweise aus Drittstaaten!**
- Nach Satz 1 besteht ein Approbationsanspruch bei „**Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes**“
- Verweis auf Abs. 2 Satz 2-6:
- Abs. 2 S. 2: Keine wesentlichen Unterschiede zur deutschen Ausbildung
- Abs. 2 S. 3: Wesentliche Unterschiede liegen vor, wenn sich Fächer wesentlich unterscheiden (Nr. 1) oder wenn die Qualifikation zu anderen Tätigkeiten zulässt und sich die Fächer entsprechend wesentlich unterscheiden (Nr. 2)
- Abs. 2 S. 4: Fächer unterscheiden sich nur dann wesentlich, wenn die Kenntnisse und Fähigkeiten **wesentliche Voraussetzung zur Berufsausübung** sind! Die Fächer müssen wesentlich voneinander abweichen.

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

9

9

Wesentliche Voraussetzung

- Wesentliche Voraussetzung zur Berufsausübung als Arzt ist aber nach der EU-RL vorgegeben. Dort regelt **Art. 24 RL**, was an Inhalten wesentlich vermittelt werden muss, dass z.B. EU-Diplome gegenseitig automatisch anerkannt werden. Liegen diese Mindestvoraussetzungen vor, so dürfen EU-Ausbildungsnachweise nicht als wesentlich unterschiedlich bewertet werden. Dies muss dann – nach Sinn und Zweck und unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes – auch für Ausbildungsnachweise aus Drittstaaten gelten.
- § 3 Abs. 3 S. 2 iVm Abs. 2 S. 5 BÄO: Ausgleich durch Berufserfahrung und lebenslanges Lernen möglich
- § 3 Abs. 3 S. 2 iVm Abs. 2 S. 6 BÄO: Liegen - auch unter Beachtung der Berufserfahrung und lebenslangem Lernen – noch wesentliche Unterschiede in der Ausbildung vor, muss nachgewiesen werden, dass Kenntnisse und Fähigkeiten vorliegen, zu zur Berufsausübung als Arzt erforderlich sind. Auch hier gilt: die Mindestvorgaben sind in Art. 24 der RL abschließend geregelt. Liegen diese vor, bestehen bei EU-Ausbildungsnachweisen nie (!) wesentliche Ausbildungsunterschiede!

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

10

10

Nationale Ausdifferenzierungen in der Ausbildung sind unschädlich

- VG Berlin, Urteil vom 8.11.2018 – 14 K 161/15 (MedR 2019, 677)
Abstellen auf Querschnittsbereiche
- MedR 2020, 276ff
Exotenfächer denkbar – zB orthoptische Korrekturmaßnahmen (wie
in § 7 Abs. 1 S. 2 OrthoptAprV [nicht wie in der MedR PodAPrV!])

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

11

11

§ 3 Abs. 3 BÄO

- Nach Satz 3 ist der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten bei Ausbildungsnachweisen aus Drittstaaten nur durch eine Prüfung möglich, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht.
- Dies ist die sog. „Kenntnisprüfung“. Die Bezeichnung ergibt sich erst aus § 4 Abs. 6a BÄO.
- Nach Satz 4 muss dieser Nachweis über eine Kenntnisprüfung auch erbracht werden, wenn die Prüfung des Antrags nur mit unangemessenem zeitlichen oder sachlichen Aufwand möglich wäre.
- Zwei Fragen:
- Was bedeutet der Bezug „auf den Inhalte der staatlichen Abschlussprüfung“?
- Warum neben der Eignungsprüfung noch eine Kenntnisprüfung?

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

12

12

Ist eine gesonderte Kenntnisprüfung zulässig?

- Differenzierung nur nach der Herkunft des Ausbildungsnachweises
- Aktuelle EU-Ausbildungsnachweise werden automatisch anerkannt: die Gleichwertigkeit wird unterstellt (Art. 24 RL)
- Art. 14 EU-RL: Ausgleichsmaßnahmen
 - A) Anpassungslehrgang
 - B) Eignungsprüfung
- Art. 14 Abs. 5 S. 1 der RL: Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

13

13

Eignungsprüfung nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. h der RL

„Zur Durchführung dieser Prüfung erstellen die zuständigen Behörden ein **Verzeichnis** der Sachgebiete, die aufgrund eines **Vergleichs** zwischen der in ihrem Staat verlangten Ausbildung und der bisherigen Ausbildung des Antragstellers von dem Diplom oder den sonstigen Ausbildungsnachweisen, über die der Antragsteller verfügt, nicht abgedeckt werden. Bei der Eignungsprüfung muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Antragsteller in seinem Heimatmitgliedstaat oder dem Mitgliedstaat, aus dem er kommt, über eine berufliche Qualifikation verfügt. Die Eignungsprüfung erstreckt sich auf **Sachgebiete, die aus dem Verzeichnis ausgewählt werden** und deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs im Aufnahmemitgliedstaat ist. Diese Prüfung kann sich auch auf die Kenntnis der sich auf die betreffenden Tätigkeiten im Aufnahmemitgliedstaat beziehenden berufsständischen Regeln erstrecken. Die Durchführung der Eignungsprüfung im Einzelnen sowie die Rechtsstellung des Antragstellers im Aufnahmemitgliedstaat, in dem er sich auf die Eignungsprüfung vorzubereiten wünscht, werden von den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt“

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

14

14

Welche Ausbildung wird in Deutschland verlangt?

- § 3 Abs. 2 S. 2 BÄO:
„Der Ausbildungsstand ist als gleichwertig anzusehen, wenn die Ausbildung des Antragstellers keine wesentlichen Unterschiede gegenüber der Ausbildung aufweist, die in diesem Gesetz und in der Rechtsverordnung nach § 4 Absatz 1 geregelt ist.“
- Das heißt, es geht um die Ausbildung, die das deutsche Recht regelt.
- § 3 Abs. 2 S. 4 BÄO:
„Fächer unterscheiden sich wesentlich, bei denen Kenntnis und Fähigkeiten eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs sind und bei denen die Ausbildung der Antragsteller gegenüber der deutschen Ausbildung **wesentliche Abweichungen** hinsichtlich des Inhalts aufweist.“

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

15

15

Wesentliche Abweichungen

- Zentrale Frage ist, ob es sein kann, dass eine Ausbildung aus einem Drittstaat zwar identisch oder vergleichbar ist mit einer aktuellen Ausbildung aus einem Mitgliedstaat (= automatische Anerkennung nach § 3 Abs. 1 S. 2 BÄO), aber gleichzeitig von der deutschen Ausbildung **wesentlich** abweicht.
- Bestehen Ausbildungsunterschiede zu Ausbildungen aus EU-Staaten, so wird man diese nicht als wesentlich anerkennen können, weil die Abschlüsse ja automatisch zur Approbation führen. Dann sind vergleichbare Unterschiede bei Ausbildungen aus Drittstaaten wohl auch nicht als wesentlich zu qualifizieren.
→ **Gleichbehandlungsgrundsatz!**

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

16

16

Wie können Ausbildungsdefizite ausgeglichen werden?

- Anpassungslehrgang = Nachschulung
- Kenntnisprüfung ist eine zweite Prüfung nach der Prüfung durch die Behörde

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

17

Matrix

Staatsangehörigkeit	Ausbildungsnachweis	Folge	Norm
Alle	Inland	Approbationsanspruch	§ 3 Abs. 1 S. 1
Alle	EU + EWR + Schweiz	Approbationsanspruch	§ 3 Abs. 1 S. 2
Alle	EU + EWR + Schweiz Vor Beitritt bzw. Geltung + Mindestvoraussetzung nach Art. 24 RL gegeben	Approbationsanspruch	§ 14 b S. 1
Alle	Wie oben aber ohne Mindestvoraussetzungen	3 Jahre ununterbrochene Berufstätigkeit in 5 Jahren	§ 14b S. 2
Alle	Wie oben aber ohne 3 Jahre Berufserfahrung	Eignungsprüfung wenn keine Gleichwertigkeit besteht	§ 14 b Abs. 2
Alle	EU + EWR + Schweiz Ohne § 3 Abs. 1 oder § 14b Und keine Gleichstellung mit Inlandsqualifikation	Bei Gleichwertigkeit: Approbation – oder Eignungsprüfung	§ 3 Abs. 2 S. 1 und S. 7

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

18

Matrix

Staatsangehörigkeit	Ausbildungsnachweis	Folge	Norm
Alle	Drittstaat	Bei Gleichwertigkeit: Approbation – ansonsten Kenntnisprüfung	§ 3 Abs. 3 S. 1 [§ 4 Abs. 6a]

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

19

19

Vergleich

Deutsches Recht: Staatsangehörigkeit unerheblich

- Ehemaliger Drittstaat → Eignungsprüfung
- Heutiger Drittstaat → Kenntnisprüfung

Was gibt das EU-Recht vor:

Drittstaatsangehöriger mit Drittstaats-Ausbildungsnachweis

→ Kein Zugangsrecht z. Berufsausübung

Mindestanforderungen an die Ausbildung müssen erfüllt sein: Art. 24 also:
Gleichwertigkeitsprüfung: ggf. Anpassungsmaßnahme

Bei Ärzten: Festlegung auf eine Eignungsprüfung zulässig

→ Nach BAO: Kenntnisprüfung!

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

20

20

Rechtsprechung

- BVerwG 3 C 33.07, Urteil vom 11. Dezember 2008
Rn 32:
Da der Gesetzgeber einer ganzen Gruppe von Ärzten mit einer Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion die Approbation in Deutschland unter Verzicht auf eine konkrete Gleichwertigkeitsprüfung zuerkannt hat (§ 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO), weil er in einer Ausübung des ärztlichen Berufes durch diesen Personenkreis keine Gefahr sieht, kann für die Klägerin, die über dieselbe Ausbildung verfügt und darüber hinaus die für sie geltenden Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt, nichts anderes gelten.

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

21

21

Rechtsprechung

- VG Würzburg, Beschluss v. 29.04.2019 – W 10 E 19.84
 - individualisierten Betrachtung der erworbenen Berufspraxis
- VG Berlin, Urteil v. 16.11.2020 – 17 K 1/20
- VG Arnsberg, Urteil v. 31.08.2023 – 7 K 785/22
- VG Ansbach, Urteil v. 21.03.2022 – AN 4 K 16.00247
 - Vorbereitungskurs auf die Gleichwertigkeitsprüfung

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

22

22

Vorbereitungskurs auf die Gleichwertigkeitsprüfung

- Frage des § 10 BÄO?
- Abgeschlossene Ausbildung, **keine Gleichwertigkeit!**
- Im Regelfall: maximal 2 Jahre!
- Kein Anpassungslehrgang, aber: Berufserfahrung mit einer Erlaubnis
- Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 22.10.2021 - 3 LA 188/16
- § 10 Abs. 5 BÄO – Ausbildungsphase „Arzt im Praktikum“

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

23

23

Weitere Rechtsprechung

- Sächsisches OVG – Urteil vom 29.8.2023 - 2 A 370/22 // 4 K 938/20
- Thüringer OVG, Beschluss vom 27.04.2021 - 3 EO 769/20
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17.03.2020 - OVG 12 S 1/20
- BVerwG 3 B 42.16, Beschluss vom 06. Juni 2017: **Ablehnung der Auffassung des BMG, dass in Deutschland keine einschlägige Stelle nach der Richtlinie für die Anerkennung von lebenslangem Lernen existiere, so dass Kenntnisse aus dem lebenslangen Lernen nicht als formell gültig anerkannt werden könnten.**
Klar sei, dass auch die in Deutschland erworbene Berufserfahrung zu berücksichtigen sei.

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

24

24

Fazit

- Herkunft des Ausbildungsnachweises irrelevant
- Kein Grund für eine gesonderte Kenntnisprüfung
- Ausgleich von Ausbildungsdefiziten über eine Prüfung ungeeignet
- Gleichbehandlung von Ausbildungen aus Drittstaaten
- Was ist wesentlich für die Ausbildung zum Arzt: Art. 24 Abs. 3 RL
- Deutsche Spezifika der Ausbildung nicht relevant
- Die Ausgestaltung der Kenntnisprüfung nach § 37 ÄApprO erscheint nicht sinnvoll

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

25

25

Fazit

Die Kenntnisprüfung verletzt die Vorgaben der EU-Richtlinie und das Gebot der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit.

Auf dem deutschen Recht beruhende Entscheidungen wären damit anfechtbar.

Ansatzpunkte:

- Gleichbehandlungsgrundsatz
- Vergleich mit Anerkennungen von EU- und EWR-Abschlüssen
- Defizite sind nur solche, die für die Berufsausübung unabdingbar sind
- Kürzere Ausbildungszeit von ca. einem Sechstel irrelevant

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

26

26

Was könnte man tun?

- Abstellen auf Ausbildungen aus anderen EU- und EWR-Staaten
- Beachtung des Gleichbehandlungs-Gebots!
- Kenntnisprüfung erscheint unverhältnismäßig
- ❖ Aufwand: Analyse anderer EU- und EWR-Ausbildungen (nationales Recht und Curricula: was ist Kernbestand und was sind nationale Besonderheiten?)

Nationale Besonderheiten



22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

27

27



Gibt es in einer Ausbildung eines EU-Mitgliedstaates keinen Querschnittsbereich „Medizin des Alterns und des alten Menschen“,

[§ 27 Abs. 1 S. 5 Nr. 7 ÄApprO]

so kann das Fehlen eines solchen nationalen Bestandteils einem Antragsteller mit Drittstaats-Ausbildungsnachweis nicht als „wesentliches“ Ausbildungsdefizit entgegengehalten werden !!!

→ Gleichbehandlung mit Hinweis auf BVerwG 3 C 33.07

22.11.2024

AG Berufsrecht – Dr. Haage

28

28