

Rechtliche Voraussetzungen der hochschulischen Qualifikation anderer als ärztlicher Heilberufe

Verbund für Ausbildung und Studium in den Therapieberufen

3. Interdisziplinäre Fachtagung 2014

7. November 2014

Berlin, Wannsee Schule

Prof. Dr. iur. Gerhard Igl

Übersicht

- Berufsrechtliche Grundlagen
- Ausgangsfragen
- Rechtliche relevante Einflüsse auf die hochschulische Ausbildung
- Rechtlicher Ansatz der Modellvorhaben
- Rechtliche Grundsatzfragen
- Rechtliche Perspektiven der künftigen Gestaltung des Heilberuferechts
- Einschätzung von Wirkungen einer hochschulischen Qualifikation auf die gesundheitliche Versorgung und die Zusammenarbeit der Gesundheitsberufe

Berufsrechtliche Grundlagen

Berufsrechtliche Grundlagen

Berufsausbildung:

- Zulassung zur Ausbildung
- Inhalte und Abläufe der Ausbildung
- Zulassung zur Prüfung
- Inhalte und Abläufe der Prüfung
- Wirkungen des Prüfungsabschlusses
 - Prüfungszeugnis
 - Berechtigung zur Führung einer Berufsbezeichnung
 - Berechtigung zur Ausübung von Heilkunde

Berufsrechtliche Grundlagen

Berufsausübung:

- Berechtigung zur Ausübung von Heilkunde
- Berufsordnung
- Zulassung zur Erbringung von Leistungen (Heilmittel, § 124 SGB V)
- Kooperation mit anderen Berufsgruppen
- Zivilrechtliche Haftung
- Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Ausgangsfragen

Ausgangsfragen

- Warum ist es rechtlich nicht egal, wenn Lernende der anderen als ärztliche Heilberufe an einer Hochschule studieren statt an einer Schule ausgebildet werden?
 - Warum schreiben wir nicht einfach die bestehenden Modellklauseln für die hochschulische Qualifikation fort?
- Sehen wir uns die Modellklauseln genauer an:

Ausgangsfragen

Modellklauseln:

§ 4 Abs. 6 KrPflG

(6) Zur zeitlich befristeten Erprobung von Ausbildungsangeboten, die der Weiterentwicklung der Pflegeberufe unter Berücksichtigung der berufsfeldspezifischen Anforderungen dienen sollen, können die Länder von Absatz 2 Satz 1 sowie von der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung nach § 8 abweichen, sofern das Ausbildungsziel nicht gefährdet wird und die Vereinbarkeit der Ausbildung mit der Richtlinie 2005/36/EG gewährleistet ist.

Ausgangsfragen

Modellklauseln:

§ 4 Abs. 5 und 6 ErgThG

(5) Zur Erprobung von Ausbildungsangeboten, die der Weiterentwicklung des Ergotherapeutenberufs unter Berücksichtigung der berufsfeldspezifischen Anforderungen sowie moderner berufspädagogischer Erkenntnisse dienen sollen, können die Länder von Absatz 1 abweichen. Abweichungen von der Ergotherapeuten-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung sind nur zulässig, soweit sie den *theoretischen und praktischen Unterricht* in § 1 Absatz 1 sowie die Anlage 1 Buchstabe A der Verordnung *betreffen. Im Übrigen gilt die Verordnung unverändert mit der Maßgabe, dass an die Stelle der Schule die Hochschule tritt.* Durch die Erprobung darf das Erreichen des Ausbildungsziels nicht gefährdet werden. Die Vereinbarkeit der Ausbildung mit der Richtlinie 2005/36/EG ist zu gewährleisten.

(6) Ziele, Dauer, Art und allgemeine Vorgaben zur Ausgestaltung der Modellvorhaben sowie die Bedingungen für die Teilnahme sind jeweils von den Ländern festzulegen. Die Länder stellen jeweils eine wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Modellvorhaben im Hinblick auf die Erreichung der Ziele sicher. Diese erfolgt auf der Grundlage von Richtlinien, die das Bundesministerium für Gesundheit bis zum 30. November 2009 im Bundesanzeiger bekannt macht.

Ausgangsfragen

Modellklauseln:

§ 9 Abs. 2 und 3 MPhG

(2) Zur Erprobung von Ausbildungsangeboten, die der Weiterentwicklung des Physiotherapeutenberufs unter Berücksichtigung der berufsfeldspezifischen Anforderungen sowie moderner berufspädagogischer Erkenntnisse dienen sollen, können die Länder von Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz abweichen. Abweichungen von der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Physiotherapeuten sind nur zulässig, soweit sie den *theoretischen und praktischen Unterricht* in § 1 Absatz 1 sowie die Anlage 1 Buchstabe A der Verordnung *betreffen*. *Im Übrigen gilt die Verordnung unverändert mit der Maßgabe, dass an die Stelle der Schule die Hochschule tritt.* Durch die Erprobung darf das Erreichen des Ausbildungsziels nicht gefährdet werden. Die Vereinbarkeit der Ausbildung mit der Richtlinie 2005/36/EG ist zu gewährleisten.

(3) Ziele, Dauer, Art und allgemeine Vorgaben zur Ausgestaltung der Modellvorhaben sowie die Bedingungen für die Teilnahme sind jeweils von den Ländern festzulegen. Die Länder stellen jeweils eine wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Modellvorhaben im Hinblick auf die Erreichung der Ziele sicher. Diese erfolgt auf der Grundlage von Richtlinien, die das Bundesministerium für Gesundheit bis zum 30. November 2009 im Bundesanzeiger bekannt macht.

Ausgangsfragen

- Warum ist die Modellklausel beim KrPflG anders formuliert als bei Ergo- und Physiotherapie?
- Warum darf bei der Ergo- und Physiotherapie (übrigens auch bei den Modellklauseln zur Hebammenausbildung und zur Logopädie)
 - nur der theoretische und praktische Unterricht,
 - nicht die praktische Ausbildung,
 - nicht die Prüfung geändert werden?
- Mit diesen Fragen beginnen die rechtlichen Probleme!

Kurze Antworten

- Warum ist die Modellklausel beim KrPflG anders formuliert als bei Ergo- und Physiotherapie?
 - **Modellklausel im KrPflG hatte nicht nur die hochschulische Ausbildung im Auge**
- Warum darf bei der Ergo- und Physiotherapie (übrigens auch bei den Modellklauseln zur Hebammenausbildung und zur Logopädie)
 - nur der theoretische und praktische Unterricht,
 - nicht die praktische Ausbildung (> **Besonderheit Heilberufe**)
 - nicht die Prüfung geändert werden?(> **Prüfungsrecht muss verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen**)

Rechtlich relevante Einflüsse auf die hochschulische Ausbildung/Qualifikation

Einflüsse

Vier rechtlich relevante Einflüsse sind zu verzeichnen:

- Unionsrecht: Änderung der Richtlinie 2005/36/EG durch Richtlinie 2013/55/EU
- Deutsches Verfassungsrecht schützt Patienten auch durch die Heilberufegesetzgebung (staatlicher Schutzauftrag)
- Zum Teil veraltete und verfassungsrechtlich problematische Heilberufegesetze (vor allem: fehlende Ausbildungs-/Qualifikationsziele)
- Bologna-Prozess und Umsetzung im Landeshochschulrecht

Einflüsse

Wo existiert ein spezifischer rechtlicher Einfluss ausschließlich auf die hochschulische Qualifikation?

- Unionsrecht: Änderung der Richtlinie 2005/36/EG durch Richtlinie 2013/55/EU
- Deutsches Verfassungsrecht schützt Patienten auch durch die Heilberufegesetzgebung (staatlicher Schutzauftrag)
- Zum Teil veraltete und verfassungsrechtlich problematische Heilberufegesetze (vor allem: fehlende Ausbildungs-/Qualifikationsziele)
- **Bologna-Prozess und Umsetzung im Landeshochschulrecht**

Einflüsse

Alle anderen Einflüsse gelten auch für die bisherige Ausbildung

- **Unionsrecht: Änderung der Richtlinie 2005/36/EG durch Richtlinie 2013/55/EU**
- **Deutsches Verfassungsrecht schützt Patienten auch durch die Heilberufegesetzgebung (staatlicher Schutzauftrag)**
- **Zum Teil veraltete und verfassungsrechtlich problematische Heilberufegesetze (vor allem: fehlende Ausbildungs-/Qualifikationsziele)**
- **Bologna-Prozess und Umsetzung im Landeshochschulrecht**

Rechtlicher Ansatz der Modellvorhaben

- Kein umfassendes Modellvorhaben in Hinblick auf
 - Ausbildungsvoraussetzungen
 - Ausbildung
 - Prüfungszulassung
 - Prüfung
- Sondern nur für Ausbildung, begrenzt auf
 - Ausbildungsort (Hochschule)
 - theoretischen und praktischen Unterricht, nicht praktische Ausbildung

Rechtlicher Ansatz der Modellvorhaben

Daraus folgende rechtliche Probleme:

Enge Gestaltungsspielräume bei der Ausbildung wegen

- Verkoppelung des Ausbildungsrechts mit dem Prüfungsrecht über ausbildungsabhängige Zulassungsvoraussetzungen
- personeller und institutioneller Anforderungen an praktische Ausbildung

Rechtliche Perspektiven der künftigen Gestaltung des Heilberuferechts

Rechtliche Perspektiven

Zukünftige Lösung muss berücksichtigen:

- Unionsrechtliche Dimensionen (Berufsanerkennung / Mobilität)
- Schutzauftrag des Verfassungsrechts für Patienten- und Gesundheitsschutz
 - hohe staatliche Verantwortung für Ausbildung und Prüfung
 - Keine völlige Delegation der Ausbildung von Heilberufen an hochschulische Verantwortung möglich

Rechtliche Perspektiven

Zukünftige Lösung muss berücksichtigen:

- Möglichkeiten und Chancen der Hochschulen
 - Berücksichtigung der Kapazitäten: Heilberufliche Ausbildung wegen der Praxisanteile sehr personalintensiv
 - Mehrwert der hochschulischen Ausbildung
- Berücksichtigung moderner bildungspädagogischer Ansätze
 - Abkehr von Fächerorientierung
 - Kompetenzorientierung

Rechtliche Perspektiven

Zugang zur Ausbildung/ zum Studium:

- Unionsrechtliche Vorgaben (Hebammen / allgemeine Krankenpflege)
- Hochschulrechtliche Vorgaben
- Besondere berufsspezifische Voraussetzungen (persönliche / gesundheitliche Eignung)

Rechtliche Perspektiven

Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

- Formulierung von Ausbildungs-/ Qualifikationszielen (Heilberufegesetze)
- Inhaltliche Vorgaben (Rahmen im Heilberufegesetz)
- Abläufe (vor allem in hochschulischer Verantwortung)

Rechtliche Perspektiven

Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

Formulierung von Ausbildungs-/ Qualifikationszielen

- Ausbildungs-/Qualifikationsziele zur Steuerung von Ausbildung und Berufsausübung unabdingbar (Modellträger haben Qualifikationsziele ausführlich definiert)
- Gesetzliche Regelung hierzu erforderlich
- Aktuelle Gesetzeslage:
 - Ausbildungsziele formuliert bei Kranken-/ Altenpflege
 - Ausbildungsziele unzureichend formuliert bei Hebammen / Physiotherapie
 - Ausbildungsziele fehlen bei Ergotherapie / Logopädie
- Künftig: Unionsrecht formuliert Ausbildungsziele für allgemeine Krankenpflege und für Hebammen (anzupassen/umzusetzen in Deutschland bis 18. Januar 2016)

Rechtliche Perspektiven

Studierendenstatus:

- Ausbildungsverhältnis
- Ausbildungsvergütung

Rechtliche Perspektiven

Studierendenstatus:

Ausbildungsverhältnis

- Studierendenstatus und Ausbildungsverhältnis hochschulrechtlich möglich
- Keine unionsrechtlichen Hinweise
- Ausbildungsverhältnis möglich in Richtung auf praktischen Teil der Ausbildung

Rechtliche Perspektiven

Studierendenstatus:

Ausbildungsvergütung

- Ausbildungsvergütung auch bei Studium rechtlich möglich
- In Modellvorhaben (Hebammenkunde, Logopädie, Ergo- und Physiotherapie) keine Zahlung einer Ausbildungsvergütung
- Problematik der Refinanzierung der Ausbildungsvergütung (vgl. § 17a KHG)
- Finanzierung der heilberuflichen Ausbildung inkl. Problematik der Zahlung einer Ausbildungsvergütung ist in größerem Kontext als in Modellvorhaben zu lösen

Rechtliche Perspektiven

Prüfungen:

- Staatliche Verantwortung
- Inhalt und Organisation der Prüfungen
- Wirkungen von Prüfungen und Abschluss

Rechtliche Perspektiven

Prüfungen:

Staatliche Verantwortung

- Staatliche Gesamtverantwortung für die Prüfung muss aus verfassungsrechtlichen Gründen aufrechterhalten bleiben
- Im Rahmen der staatlichen Gesamtverantwortung haben Hochschulen eigene Verantwortung für die Gestaltung der Prüfungen im Studienablauf
- Möglichkeit der Anerkennung dieser Prüfungen für Zulassung zur Abschlussprüfung und für Eingang in Gesamtnote
- Bei der staatlichen Abschlussprüfung sind die Hochschulen entsprechend zu beteiligen (in Prüfungskommissionen)

Rechtliche Perspektiven

Prüfungen:

Inhalte und Organisation der Prüfungen

- Unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung im Rahmen der heilberufegesetzlichen Vorgaben ist eine jeweils landesweite Abstimmung der hochschulisch geprägten Prüfungsinhalte notwendig
- Die organisatorischen Vorkehrungen für die Prüfungen sollen seitens staatlicher Behörden getroffen werden (Landesprüfungsamt?)

Rechtliche Perspektiven

Prüfungen:

Wirkungen von Prüfungen und Abschluss

- Berufsgesetzlicher Abschluss (= Erlaubnis der Führung der Berufsbezeichnung)
- Hochschulischer Abschluss (= berufsqualifizierender Abschluss mit Erlaubnis der Führung des Bachelorgrades)

Rechtliche Perspektiven

Gestaltung der Heilberufegesetze:

- Integration der durch die hochschulische Ausbildung erforderlichen Veränderungen in die bestehenden Heilberufegesetze (*Integrationsmodell*)
- Gesetze zur hochschulischen Ausbildung parallel zu den bisherigen Heilberufsgesetzen (*Parallelmodell*)
- Regelung der Anliegen der hochschulischen Ausbildung in *einem* besonderen die entsprechenden Heilberufe erfassenden Gesetz zusätzlich zu den Heilberufsgesetzen (Gesetz zur Ordnung der hochschulischen Ausbildung von anderen als ärztlichen Heilberufen) (*Zusatzmodell*)

Rechtliche Perspektiven

Gestaltung der Heilberufegesetze:

- Unter inhaltlichen Gesichtspunkten ergeben sich praktisch keine Unterschiede
- Mögliche Unterschiede unter
 - gesetzgeberischen Gesichtspunkten
 - Gesichtspunkten der Außenwahrnehmung

Einschätzung von möglichen Wirkungen einer
hochschulischen Qualifikation
auf die gesundheitliche Versorgung
und die Zusammenarbeit der Gesundheitsberufe

Mögliche Wirkungen hochschulischer Qualifikation

- Wirkungen im direkten Berufsrecht
 - Berufsausbildung ./ . Berufsausübung
 - Heilkundliche Tätigkeiten der verschiedenen Heilberufe
 - Delegationsfragen
- Wirkungen im indirekten Berufsrecht
 - Gestaltungen im Leistungserbringungsrecht (SGB V)
 - Haftungsfragen
 - Vergütungsfragen
- Wirkungen in den verschiedenen Versorgungsbereichen
 - Pflegeberuf(e)
 - Hebammen
 - Therapieberufe (Physio-/Ergotherapie; Logopädie)

Mögliche Wirkungen hochschulischer Qualifikation

Zusammenfassung der Einschätzungen:

- Veränderungen im beruferechtlichen Status im Sinne der Akzentuierung von Eigenverantwortlichkeit und Selbstständigkeit notwendig
- Veränderungen im leistungserbringungsrechtlichen Status sind nicht zwingend, wären aber konsequent
- Veränderungen stärker zu erwarten auf dem Gebiet der Gesundheitsförderung/Prävention, Langzeitpflege, Palliation, Rehabilitation als auf dem Gebiet der Kuration

Mögliche Wirkungen hochschulischer Qualifikation

Zusammenfassung der Einschätzungen:

- Veränderungen in den Kooperationsbeziehungen zwischen ärztlichen und anderen als ärztlichen Heilberufen – klarere Regelungen möglich
- Veränderungen im Verhältnis insbesondere zwischen Arztberuf und anderen Heilberufen auf dem Gebiet der Kuration außerhalb des Kernbereichs ärztlicher heilkundlicher Tätigkeit
- Arztentlastung auch durch erleichterte und erweiterte Zugänge der anderen Heilberufe zur Versorgung

Literaturhinweise

Arbeitsgruppe der Robert Bosch Stiftung, Gesundheitsberufe neu denken – Gesundheitsberufe neu regeln. Denkschrift der Robert Bosch Stiftung, 2013

Download:

http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/2013_Gesundheitsberufe_Online_Einzelseiten.pdf

Zur Änderung der Berufsamerkennungsrichtlinie:

Igl, Gerhard/Ludwig, Jasmin: Präzisierung der unionsrechtlichen Anforderungen an Heilberufe, MedR (2014) 32: 214-219

Allgemein zum Gesundheitsrecht:

Igl, Gerhard/Welti, Felix (Hrsg.), Gesundheitsrecht, Eine systematische Einführung. 2. Auflage, München 2014

Ende

www.sociallaw.uni-kiel.de/de