

Rechtsanwalt Dr. Michael Neupert und Rechtsanwalt Andreas Tyzak, LL.M.

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Notfallsanitättergesetzes

Die Arbeitsgemeinschaft RettungsdienstRecht begrüßt den vorgelegten Entwurf eines Notfallsanitättergesetzes als Anerkennung der angestiegenen Komplexität rettungsdienstlicher Einsätze und der damit verbundenen Verantwortung des nichtärztlichen Rettungsfachpersonals durch den Gesetzgeber. □ Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft RettungsdienstRecht sind zu dem Entwurf derzeit im Wesentlichen¹ bezüglich vier Gesichtspunkten Anmerkungen zu machen: Zu Vorschriften über die rechtliche Gestaltung der Ausbildung (dazu unter 1.), zur Frage der Kompetenzen des Rettungsfachpersonals (dazu unter 2.) sowie zu den Überleitungsvorschriften für Schulen (dazu unter 3.) und Rettungsassistenten (dazu unter 4.).

1. Gestaltung der Ausbildung

Klargestellt werden sollte das Verhältnis zwischen der Gesamtverantwortung für die Ausbildung, die gemäß § 5 Abs. 5 des Entwurfs bei der Schule liegt, und dem vertraglichen Ausbildungsverhältnis zwischen Auszubildendem und Ausbildungsträger (§ 10 Abs. 1). § 11 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs legt dem Ausbildungsträger eine Verpflichtung zur zweckmäßigen Organisation der Ausbildung auf,² zugleich räumt aber § 5 Abs. 5 Satz 1 des Entwurfs der Schule die Gesamtverantwortung auch hierfür ein.³ Dies läuft darauf hinaus, dass der Ausbildungsträger eine Verpflichtung zu erfüllen hat, die dafür erforderlichen rechtlichen Kompetenzen aber bei der Schule liegen. Daraus können Konflikte entstehen, die vermieden werden sollten.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Vorschriften zum Jugendarbeitsschutz. Inwieweit der Verzicht auf ein Mindestalter für den Zugang zur Berufsausbildung mit § 22 Abs. 1 Nr. 1 des Jugendarbeitsschutzgesetzes abgestimmt ist, geht aus der Entwurfsbegründung nicht hervor. Sie beschränkt sich auf die Feststellung, dass die Organisationshoheit der Schule bei der Strukturierung der Ausbildung die psychischen Belastungen für Schüler berücksichtigen müsse.⁴ Dies kann allerdings bei dem vorgesehenen Dreiecksverhältnis zwischen Auszubildendem, Ausbildungsträger und Schule – und insbesondere angesichts § 5 Abs. 5 des Entwurfs – zu rechtlichen Spannungen führen, weil sich das Jugendarbeitsschutzgesetz auch an den Ausbildungsträger richtet, der auf die Organisation durch die Schule keinen rechtlich durchsetzbaren Einfluss nehmen und damit einen ggf. auch ihm anzulastenden Verstoß gegen den Jugendarbeitsschutz nur schwer unterbinden kann.

Unabhängig davon stellt der Verzicht auf ein Mindestalter die Verantwortlichen vor die vermutlich

¹ Zu Beginn des Gesetzentwurfs fällt eine eher nebensächliche Ungenauigkeit auf: § 1 Abs. 2 lässt die Veränderungen im europäischen Primärrecht außer Acht; der in diesem Regelungsvorschlag angesprochene Art. 50 des EG-Vertrages ist zum 30.11.2009 außer Kraft getreten und durch Art. 57 des EU-Arbeitsweisevertrags ersetzt worden. Dies gilt auch hinsichtlich § 20 Abs. 1 und § 20 Abs. 3, der in der vorliegenden Entwurfsfassung versehentlich noch als Abs. 1 bezeichnet wird.

² Siehe etwa auch die Begründung zu § 11, S. 36 unten: „(...)“, dass der Träger der Ausbildung durch eine angemessene zweckmäßige Strukturierung der Ausbildung die Erreichung des Ausbildungsziels in der vorgeschriebenen Ausbildungszeit sicherzustellen (...) hat“.

³ Dazu S. 33, letzter Absatz der Begründung: „Die Regelung trägt außerdem zur Qualitätssicherung der Ausbildung bei, indem bewusst nicht der Träger der Ausbildung als Verantwortlicher für die gesamte Ausbildung benannt wird.“

⁴ S. 23, zweiter Absatz.

schwierige Aufgabe, Auszubildende je nach Einstiegslebensalter für einen erheblichen Zeitraum aus der praktischen Tätigkeit im Rettungsdienst fernzuhalten. Dies führt nicht nur zu Einschränkungen in der Gestaltung der Ausbildung selbst, sondern auch zu wirtschaftlichen Belastungen des Ausbildungsträgers.

Verschärft werden dürfte dies, weil § 6 Nr. 2 des Entwurfs als schulische Voraussetzung für den Zugang zur Ausbildung den Realschulabschluss vorsieht, aber auf das Erfordernis eines Führerscheins verzichtet. Der Entwurf begründet dies damit, dass es nicht Aufgabe des Notfallsanitäters sei, Fahrzeuge zu führen.⁵ Aus Sicht des Gesetzgebers erscheint der Notfallsanitäterschüler während der gesamten Dauer seiner dreijährigen Ausbildung damit nicht als vollwertiges Besatzungsmitglied eines Rettungsmittels. Zwar erscheint die Regelungsabsicht unterstützenswert, einen bloßen Einsatz der Notfallsanitäterschüler als Arbeitskräfte zu vermeiden⁶, aber der bloße Einsatz als begleitender Praktikant bildet weder die Lebenswirklichkeit im Rettungsdienst ab noch bereitet es den Schüler vollumfänglich auf seine spätere Aufgabe vor, zu welcher auch die sachgerechte Fahrweise bei der Patientebeförderung gehört. Unabhängig davon stellt sich die Frage, wann Auszubildende zum Beruf des Notfallsanitäters die erforderliche Fahrerlaubnis erwerben sollen.

Im Hinblick auf die Ausbildung im Krankenhaus treten nicht nur die genannten Probleme auf; darüber hinaus bleibt auch unklar, wie Auszubildende zum Notfallsanitäter im Rahmen der Krankenhauszeit haftungsrechtlich einzuordnen sein sollen. Da das Krankenhaus Auszubildenden fremder Ausbildungsträger arbeitsrechtlich nicht unmittelbar Weisungen erteilen kann, sie aber andererseits – noch dazu unter Gesamtverantwortung der Schule – in invasiven Maßnahmen üben soll, dürfte erheblicher Regelungsbedarf unter den Beteiligten bestehen. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine gesetzliche Konkretisierung der Anforderungen an „geeignete“ Krankenhäuser im Sinne des § 5 Abs. 2 sowie der Vergütung von Krankenhäusern für die Übernahme der Ausbildung.

§ 19 des Entwurfs ist dahingehend zu verstehen, dass bei einer modellhaften akademisierten Ausbildung keine Anbindung an einen Ausbildungsbetrieb stattfindet. Ob das angesichts des Ausbildungsziels eines Gesundheitsfachberufes sinnvoll erscheint, kann die Arbeitsgemeinschaft Rettungsdienst/Recht nicht würdigen. Aus regelungstechnischer Sicht sollte allerdings sichergestellt sein, dass es nicht zu Friktionen mit § 5 Abs. 6 Satz 2 des Entwurfs kommt, der bei Modellvorhaben nur bestimmte Abweichungen von der Ausbildungs- und Prüfungsordnung zulässt.

2. Kompetenzen des Rettungsfachpersonals

Entgegen bereits jetzt laut werdenden Stimmen enthält der Entwurf keine direkte Regelung der Kompetenzen des Rettungsfachpersonals, sondern beschränkt sich auf eine Ausbildungszielbeschreibung. Prinzipiell kann der Bundesgesetzgeber zwar aufgrund seiner Definitionshoheit über Berufsbilder den Angehörigen eines Berufs bestimmte rechtliche Kompetenzen eröffnen. Dem Entwurf des Notfallsanitätergesetzes lässt sich aber eine entsprechende Absicht allenfalls stark eingeschränkt entnehmen. Der vorgelegte Text bleibt daher in Sachen Kompetenzzuweisung und Rechtssicherheit auf dem Niveau des Rettungsassistentengesetzes. Im Einzelnen:

Einerseits richtet der Entwurf die Ausbildung stärker als bisher auf eine notarztunabhängige Patientenversorgung aus, andererseits hebt die Entwurfsbegründung zu Recht ausdrücklich den

⁵ S. 23.

⁶ S. 36, letzter Absatz.

Anspruch von Notfallpatienten auf eine qualifizierte ärztliche Versorgung hervor.⁷ Wie sich dieses Spannungsfeld zum Heilpraktikergesetz verhält,⁸ bleibt offen. So ist zwar die Rede von einer „inzidenten Rechtsgrundlage“⁹, aber was konkret davon umfasst und für rechtlich zulässig erklärt werden soll, bleibt offen. Zudem sieht die in § 4 Abs. 2 Nr. 1c vorgeschlagene Regelung eine Ausbildung nur für eine situationsabhängige, zeitlich befristete und auf die Verhinderung schwerer Schäden begrenzte heilkundliche Tätigkeit vor. Wörtlich heißt es in diesem Regelungsvorschlag, medizinische, auch invasive, Maßnahmen der Erstversorgung seien Ausbildungsziel, „um bei Vorliegen eines lebensgefährlichen Zustandes oder bei zu befürchtenden wesentlichen Folgeschäden einer Verschlechterung der Situation der Patientinnen und Patienten bis zum Eintreffen des Notarztes oder dem Beginn einer weiteren ärztlichen Versorgung vorzubeugen“. Dies umschreibt nichts anderes als eine Notstandsfrage. Diese Vorschrift gibt damit lediglich die aktuell geltende (nicht aufhebbare¹⁰) Rechtslage wieder, also die Handlungsmöglichkeiten von Rettungsfachpersonal auf Grundlage des rechtfertigenden Notstandes.

Ausweislich der Entwurfsbegründung meint der Gesetzgeber auch nichts anderes: „Dabei handelt es sich in der Regel um heilkundliche Tätigkeiten, die eigentlich vom Arzt selbst erbracht oder veranlasst werden müssten. In Fällen, in denen der Arzt aber nicht rechtzeitig anwesend ist und einer der beschriebenen Notfälle vorliegt, übernimmt die Notfallsanitäterin oder der Notfallsanitäter die Aufgabe das zu tun, was notwendig ist, um das Leben des Patienten zu retten oder wesentlichen Folgeschäden vorzubeugen, die durch Verzögerungen von Hilfeleistungen drohen. Diese Befugnisse, die der Übernahme heilkundlicher Aufgaben entsprechen, sind zeitlich befristet. Sie bestehen nur bis zum Eintreffen einer notärztlichen oder sonstigen ärztlichen Versorgung. Voraussetzung für die Übernahme der heilkundlichen Tätigkeiten ist, dass sich die Patientin oder der Patient in einem lebensgefährlichen Zustand befindet oder dass wesentliche Folgeschäden zu befürchten sind, wenn keine unmittelbare Versorgung erfolgt. Zeitlich heißt das, dass die Patientin oder der Patient in einem solch bedrohlichen Zustand ist, dass ihm die Wartezeit bis zum Eintreffen ärztlicher Hilfe nicht zugemutet werden kann und auch eine telefonische oder sonstige kurzfristig erreichbare Rückkopplung mit einem Arzt nicht möglich ist.“¹¹

Nichts anderes ergibt sich daraus, dass in der Entwurfsbegründung von einem „Heilberuf des Notfallsanitäters“¹² die Rede ist. Die Verwendung des Begriffs erklärt sich daraus, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG – die kompetentielle Grundlage für den Entwurf – von der „Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen“ spricht. Deshalb war auch schon der Rettungsassistent in der verfassungsrechtlichen Diktion ein Heilberuf.¹³ Rückschlüsse auf die rechtlichen Kompetenzen der Berufsträger lässt dies aber nicht zu.

⁷ S. 22, fünfter Absatz.

⁸ Entgegen einer häufig geäußerten Auffassung ist juristisch nicht etwa geklärt, dass Rettungsassistenten vom Heilkundevorbehalt ausgenommen sind. Diese Rechtsauffassung ist vor einigen Jahren erstmals geäußert worden und Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion. Von einer gesicherten Rechtslage kann nicht ausgegangen werden.

⁹ S. 30, vierter Absatz. Inzident: Eigentlich en passant, beiläufig. Im juristischen Sprachgebrauch werden damit auch Situationen bezeichnet, in welchen der eigentlich interessierenden Prüfung aus sachlicher Notwendigkeit eine andere implementiert wird.

¹⁰ Der Bundesverband der Ärztlichen Leiter Rettungsdienst Deutschland e.V. regt an, die „bisher mit dem rechtlich unbestimmten Begriff der „Notkompetenz“ bezeichnete Praxis“ zugunsten eines ÄLRD-zentrierten Systems aufzugeben (S. 4 der Stellungnahme vom 16.06.2012). Ein „Sperrern“ von Notstandsregelungen dürfte allerdings im Ergebnis nie restlos möglich und auch nicht zweckmäßig sein.

¹¹ S. 31, erster Absatz.

¹² S. 20, dritter Absatz.

¹³ So Oeter, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 4. Aufl. 2000, Art. 74, Rn. 173.

Neben diesen ersten Regelungsvorschlag tritt die sprachlich selbstwidersprüchliche Regelung über das im Rahmen einer „Mitwirkung“ erfolgende „eigenständige“ Durchführen von heilkundlichen Maßnahmen aufgrund Vorgaben eines Ärztlichen Leiters Rettungsdienst (§ 4 Abs. 2 Nr. 2c). Ob man das Befolgen von Standardprozeduren ohne Einbindung eines Arztes in die konkrete Patientenversorgung vor Ort als Fall der Delegation bezeichnen kann und ob diese zulässig wäre, erscheint diskussionswürdig.¹⁴ Dies gilt insbesondere, weil der Gesetzentwurf gerade keine dem § 1 Abs. 1 Satz 2 Krankenpflegegesetz entsprechende Regelung enthält.

Eine vom Gesetzgeber anscheinend intendierte stärkere Orientierung des Notfallsanitäterberufs am Vorgehen nach kommunal bis regional festgelegten¹⁵ Prozedurkatalogen bzw. „Freigaben“ durch Ärztliche Leiter wird von den insoweit zuständigen Landesgesetzgebern aber auch im Hinblick auf die haftungs- und staatshaftungsrechtlichen Folgen durchdacht werden müssen. Diesbezüglich stellt sich zum einen die Frage, in welchem Ausmaß derartige Standardprozeduren zu einer Haftung der Notfallsanitäter führen (neben der reinen Durchführungsverantwortung in Bezug auf das Vornehmen von Maßnahmen setzen Standardprozeduren je nach Ausgestaltung eigenständige Sachverhaltsbewertungen durch Notfallsanitäter voraus). Zum anderen haften Rettungsdienststräger für die Gestaltung der Prozeduren sowie für Schulung und Überwachung der Notfallsanitäter unter staatshaftungsrechtlichen Gesichtspunkten. Zu guter Letzt kann man die bislang – soweit ersichtlich – nicht diskutierte Frage aufwerfen, inwieweit Einwohner eines Rettungsdienstbereichs Anspruch auf die „Freigabe“ bestimmter Maßnahmen haben können.

Im Übrigen übergeht der Regelungsvorschlag hinsichtlich beider Ausbildungszielbeschreibungen die Erforderlichkeit einer Einwilligung des Notfallpatienten in eine ggf. weitreichende invasive Behandlung ohne ärztliche Beteiligung. Offen bleibt auch, inwieweit sich der Gesetzgeber der Möglichkeit bewusst ist, dass Notfallsanitäter beim Unterbleiben von invasiven oder „freigegebenen“ Maßnahmen einer Strafbarkeit im Rahmen des § 13 StGB unterliegen können.

3. Überleitungsregelungen für Schulen

§ 27 Abs. 2 des Entwurfs kann mangels zeitlicher Befristung dazu führen, dass bestehende Rettungsassistentenschulen ihre Anerkennung behalten und Notfallsanitäter ausbilden dürfen, obwohl sie – entgegen den in § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 aufgestellten Anforderungen an Notfallsanitäterschulen – weder durch eine hauptberufliche Fachkraft mit abgeschlossener Hochschulausbildung geleitet werden noch eine ausreichende Zahl von Lehrkräften mit abgeschlossener Hochschulausbildung nachweisen. Die Entwurfsbegründung geht davon aus, mit dieser Regelung den bei Inkrafttreten des Entwurfs als Schulleitung bzw. Lehrkräften tätigen Personen Bestandsschutz zu gewähren.¹⁶ Der Wortlaut des Regelungsvorschlags fingiert indes das Vorliegen einer Voraussetzung für die Anerkennung der Schule und damit etwas anderes, nämlich eine Besitzstandswahrung für den Schulträger. Unabhängig von der Frage, ob eine Besitzstandswahrung für Unterrichtspersonal rechtlich geboten ist, obwohl es um das Aufstellen bestimmter Anforderungen für das Ergreifen einer neuen beruflichen Tätigkeit (dem Unterrichten von Notfallsanitätern) geht,¹⁷ kann § 27 Abs. 2 des Entwurfs dazu führen, dass auch auf längere

¹⁴ Siehe allgemein zum rechtlichen Rahmen für die Delegation ärztlicher Leistungen auf Hilfspersonal *Kern*, in: Laufs / Kern, Handbuch des Arztrechts, 4. Auflage 2010, § 45 Rn. 8; *Gaidzik / Weimer*, in: Huster / Kaltenborn, Krankenhausrecht, § 13 Rn. 42; *OLG Dresden*, Urteil vom 24.07.2008, 4 U 1857/07, BeckRS 2008, 17814.

¹⁵ Je nach räumlichem Zuschnitt kann es bei überörtlichen Hilfeleistungen zu Regelungskonflikten kommen.

¹⁶ S. 39, zweiter Absatz.

¹⁷ Der Besitzstand, aufgrund der bisherigen Qualifikation Rettungsassistenten auszubilden, wird nicht zwingend durch das Aufstellen anderer Anforderungen für das Ausbilden von Notfallsanitätern entzogen,

Sicht Unterrichtspersonal eingesetzt wird, das die vom Gesetzgeber in § 5 Abs. 3 des Entwurfs für erforderlich gehaltenen Anforderungen nicht erfüllt.¹⁸

Ob dies opportun erscheint, kann die Arbeitsgemeinschaft Rettungsdienstrecht nicht würdigen, der Verzicht auf eine zeitliche Begrenzung für die Übergangsphase dürfte aber zu einer schwer zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung neuer Anbieter von Unterrichtsleistungen führen. § 27 Abs. 2 ist damit geeignet, bestehenden Rettungsassistentenschulen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Es sollte daher sichergestellt werden, dass der Verzicht auf hinreichend qualifiziertes Unterrichtspersonal allenfalls für eine Übergangszeit gilt, zumal bereits § 27 Abs. 1 den Schulen fünf Jahre Zeit für eine Anpassung an die geänderte Rechtslage gewährt.

§ 27 Abs. 2 des Entwurfs kann aber nicht nur zu einer Benachteiligung neuer Schulen führen, sondern steht auch in einem überraschenden Widerspruch zu § 28 Abs. 2 des Entwurfs, wonach die bislang ausgebildeten Personen – Rettungsassistenten – die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen der neuen Berufsbezeichnung gerade nicht erfüllen.¹⁹ Der Gesetzesentwurf verwehrt also dem Lehrpersonal einerseits das umstandslose Führen der neuen Berufsbezeichnung, ermöglicht ihm aber das zeitlich unbegrenzte Erteilen von Unterricht an Notfallsanitäterschulen ohne das Erfordernis einer Weiterqualifikation aufzustellen.

4. Überleitungsregelungen für Rettungsassistenten

Durch die den Entwurf des Notfallsanitätergesetzes begleitende Aufhebung des Rettungsassistentengesetzes wird den Landesgesetzgebern trotz § 28 Abs. 1 des Entwurfs zunehmend die Möglichkeit fehlen, Rettungsassistenten als Besetzung von Rettungsmitteln vorzusehen. Ob das im Hinblick auf die Besetzung von Krankentransportwagen gewollt und angemessen erscheint (insbesondere auch im Hinblick auf eine Reihe von Unternehmen, die sich nicht an der Notfallrettung beteiligen wollen), erscheint fraglich.

Bezüglich der eigentlichen Übergangsvorschrift für Rettungsassistenten in § 28 Abs. 2 des Entwurfs fällt zunächst auf, dass sie auf eine Ergänzungsprüfung Bezug nimmt, die im eigentlichen Gesetzesvorschlag keine Konkretisierung erfährt. Lediglich der Begründung lässt sich entnehmen, dass es um Themenbereiche geht, welche die neue Ausbildung „wesentlich kennzeichnen“²⁰ bzw. um die „Kerninhalte, die die bisherige Ausbildung von der neuen Ausbildung unterscheiden“.²¹ Da es sich bei dieser Regelung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsfreiheit um eine subjektive Berufszulassungsschranke handeln dürfte, erscheint eine Konkretisierung innerhalb des förmlichen Gesetzes selbst geboten, welche Aspekte des Ausbildungsziels gemäß § 4 Abs. 1 nach Auffassung des Gesetzgebers den Beruf bzw. die Ausbildung des Notfallsanitäters wesentlich vom Beruf des Rettungsassistenten unterscheiden.

sondern möglicherweise erst durch die fristlose Streichung der Rettungsassistentenausbildung. Es war den Unterrichtspersonen auch bisher nicht möglich, Notfallsanitäter auszubilden. Vertrauensschutz bedeutet nicht, den bisherigen Besitzstand zu erweitern.

¹⁸ Dies gilt insbesondere, weil der Regelungsvorschlag letztlich eine Weiterbildung, die innerhalb eines Jahres beendet werden kann (also nicht einmal ein Jahr dauern muss), einer abgeschlossenen Hochschulausbildung gleichstellt, obgleich materiell erhebliche Unterschiede bestehen dürften (falls der Gesetzgeber solche Unterschiede nicht befürchtet, würden sich die Anforderungen in § 5 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und 2 als übermäßig herausstellen und wären damit nach eigener Auffassung des Regelungsvorschlags verfassungswidrig).

¹⁹ Der Gesetzgeber erwähnt sogar ausdrücklich, dass eine einfache Überleitung von Rettungsassistenten zu Notfallsanitätern nicht sachdienlich sei, S. 39, Mitte.

²⁰ S. 24, zweiter Absatz.

²¹ S. 40, erster Absatz.

Diskussionswürdig erscheint auch die gesetzgeberische Einschätzung, dass eine zusätzliche Ausbildung und die damit verbundenen (Opportunitäts-)kosten gerade den Rettungsassistenten auferlegt werden soll, welche in vergleichsweise naher Vergangenheit ihre Ausbildung durchlaufen haben. Angesichts der Erweiterung des Ausbildungsziels auch und gerade um theoretische Inhalte stellt sich die Frage, ob das Differenzierungskriterium der Berufserfahrung nach der Ausbildung zum Rettungsassistenten eine geeignete Abgrenzung der Personen erlaubt, die allein aufgrund des Ablegens einer Ergänzungsprüfung die Berufsbezeichnung Notfallsanitäter führen dürfen. Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf Personen fraglich, welche bereits die Berufsbezeichnung Rettungsassistent aufgrund von Überleitungsregelungen erworben haben, aber auch im Hinblick auf die nach dem Rettungsassistentengesetz bestehende Möglichkeit, eine modulare, insgesamt verkürzte Ausbildung ohne berufspraktisches Jahr im eigentlichen Sinn zu durchlaufen.

Klärungsbedarf wirft § 28 Abs. 2 des Entwurfs ferner hinsichtlich der für den vereinfachten Zugang zur Ergänzungsprüfung vorausgesetzten mehrjährigen „Tätigkeit im Beruf des Rettungsassistenten“ auf – ist hier eine hauptberufliche Tätigkeit gemeint, und wenn ja, wie sind nebenberufliche bzw. ehrenamtliche umzurechnen?²²

Überraschend erscheint im Hinblick auf § 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 schließlich, dass der Gesetzgeber anscheinend beabsichtigt, den Umfang der zwingenden Vorbereitung auf die Ergänzungsprüfung nicht anhand von Inhalten zu definieren, sondern den zeitlichen Umfang als Leitlinie zu nehmen. Ob dies den Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer subjektiven Berufszulassungsschranke genügt, erscheint zweifelhaft. Ferner sollte in § 28 Abs. 2 Satz 2 klargestellt werden, ob modulare Vorbereitungen auf die Ergänzungsprüfung zulässig sind (auch um der Abstimmung mit § 5 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz willen). Ebenso klargestellt werden sollte das Verhältnis zwischen § 28 Abs. 2 Satz 3 und den Zugangsvoraussetzungen zur regulären staatlichen Prüfung.

²² Für nebenberufliche und ehrenamtliche Ausübungsformen eine Übergangsregelung auszuschließen, erschiene rechtlich kaum darstellbar.