

**Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen/
ZAB**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

**„Entwurf eines Gesetzes zur
Verbesserung der Feststellung und Anerkennung
im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“**

am 6. Juli 2011



Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister
der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
Postfach 2240, D-53012 Bonn

Graurheindorfer Straße 157
D-53117 Bonn

Tel.: +49 (0)228 501 241
Fax.: +49 (0)228 501 229
b.buchal-hoever@kmk.org
<http://www.kmk.org/zab>

Bonn, 30.06.2011

**Informationen für den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technologie für die
öffentliche Anhörung am 06.07.2011 zum Thema
„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im
Ausland erworbener Berufsqualifikationen“**

**Barbara Buchal-Höver, Leiterin der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, und
Elisabeth Sonnenschein, Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen**

Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen/ZAB ist eine Abteilung der Kultusministerkonferenz, die in dieser Anhörung aus zwei Perspektiven informieren wird:

- einerseits als Gutachterstelle, die auf Anfrage von Anerkennungsbehörden tätig wird und die bei Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes mit einem deutlichen Anstieg der Anfragen der zuständigen Anerkennungsbehörden zu rechnen hat, sowie
- andererseits als koordinierende Stelle für die Länder in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren“, die anlässlich der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ am 05.02.2009 eingesetzt wurde.

1. Rahmenbedingungen

Die ZAB begrüßt den Entwurf des Gesetzes, insbesondere die Ausgestaltung in Anlehnung an die Regelungen der Richtlinie 2005/36/EG.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren“ hatte schon frühzeitig für ein abgestimmtes Vorgehen des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Gesetzgebungszuständigkeiten plädiert, um einerseits einen einheitlichen Regelungsstand und möglichst einheitliche Verfahren zu erreichen und andererseits den finanziellen und institutionellen Mehraufwand für alle Beteiligten zu begrenzen.

Mit Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15.12.2010 haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs für die beschleunigte Schaffung von einheitlichen und unbürokratischen Regelungen zur Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen ausgesprochen.

Ausgehend von den Beratungen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurden auch die Länder - parallel zum Entwurf des Bundesgesetzes - im März 2011 gebeten, sich an der Erarbeitung konkreter Vorschläge zur Verbesserung der Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen zu beteiligen. Eine Umfrage an die mit der Umsetzung befassten

federführenden Ressorts in den Ländern zu den detaillierten Umsetzungsvorschlägen umfasste die folgenden Themen:

- Aufbau einer Anerkennungsstatistik
- Bündelung der Aufgabenwahrnehmung
- Vernetzung anerkennender Stellen und Vereinheitlichung der Anerkennungs-/Entscheidungspraxis
- Entwicklung einheitlicher Dokumentationsstandards und Verbesserung der Akzeptanz der Bescheide/Verfahren
- Länderübergreifende Abstimmung von Gebührenregelungen
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen der zuständigen Stellen
- Auf-/Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen für anerkennende Stellen
- Verbesserte Erstinformation und Verweisberatung für Anerkennungssuchende
- Auf-/Ausbau einer flächendeckenden arbeitsnahen Beratung und Verfahrensbegleitung.

2. Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG Instrumente

Aufgrund der Erfahrungen der ZAB mit der Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG hält die ZAB die im BQFG genannten Regelungen für die Verbesserung der Anerkennung für sinnvoll und zielführend und spricht sich darüber hinaus dafür aus, die rechtlichen Regelungen des BQFG auch in die Regelungen der Länder zu übernehmen.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat in ihrer 6. Sitzung am 01.06.2011 beschlossen, die beteiligten Fachministerkonferenzen zu bitten, Vorschläge zu einer landesinternen und länderübergreifenden Bündelung von Kompetenzen im Zusammenhang der Aufgabenwahrnehmung zur Verbesserung der Anerkennungsverfahren zu prüfen, um zur Schaffung von Transparenz, Qualitätssicherung und Ressourcenoptimierung für die Anerkennungsverfahren in den jeweiligen Berufen und Berufsgruppen beizutragen. Zur Zeit werden Verbesserungsmöglichkeiten in folgenden Bereichen vertieft geprüft:

2.1 Zuständigkeiten

Das Regelungskonzept des Bundes sieht im Entwurf des Anerkennungsgesetzes im Wesentlichen eine Beibehaltung der derzeitigen Zuständigkeiten von Kammern und Behörden für die Durchführung von Anerkennungsverfahren vor. Für den Bereich der nicht reglementierten Berufe wird jedoch gezielt die Möglichkeit der landesinternen oder auch länderübergreifenden Bündelung der Aufgabenwahrnehmung bei einer bzw. mehreren zuständigen Stellen eröffnet (§8 Abs. 5 BQFG).

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 27.05.2011 darüber hinaus angeregt, auch im Bereich der reglementierten Berufe zur Entlastung der Einzelstellen sowie mit Blick auf den Aufbau zentraler Fachkompetenz und die gewünschte Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs solche Bündelungsoptionen zu schaffen.

Aus den Erfahrungen der ZAB in der Zusammenarbeit mit Anerkennungsstellen sind diese Bündelungen sehr zu begrüßen, insbesondere auch in Berufsfeldern, in denen insgesamt nur relativ wenige Anträge zu verzeichnen sind bzw. erwartet werden.

Innerhalb der Kultusministerkonferenz sind unmittelbare Zuständigkeiten gegeben für die Anerkennung landesrechtlich geregelter schulischer Berufsaus- und Fortbildungsabschlüsse sowie für die Anerkennung ausländischer Lehramtsqualifikationen.

2.2 Übertragung von Anerkennungszuständigkeiten auf die ZAB im Bereich der landesrechtlich geregelten Berufsaus- und Fortbildungsabschlüsse

Auf der Grundlage des Beschlusses der 206. Amtschefs-konferenz der Kultusministerkonferenz vom 12.05.2011 wird in den Ländern derzeit abgefragt, ob eine Übertragung der Zuständigkeiten für Anerkennungsverfahren im Bereich der landesrechtlich geregelten schulischen Aus- und Fortbildungsabschlüsse auf die Zentralstelle für ausländische Bildungswesen oder eine andere Institution grundsätzlich befürwortet wird. Bei einer Entscheidung für die Übertragung von Anerkennungszuständigkeiten auf die ZAB ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies nicht nur zu Synergieeffekten bei den Anerkennungsverfahren und zur Einsparung von Kosten und Verwaltungsstrukturen in den Ländern führen wird, sondern dass gleichzeitig auch die Bereitschaft in den Ländern bestehen muss, den bei der ZAB entstehenden zusätzlichen Mehrbedarf an finanziellen und personellen Mitteln durch die Länderhaushalte zu übernehmen. Die Kostenübernahme für die zusätzliche Stellenausstattung und die damit einhergehenden notwendigen Sachmittel müsste bereits zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung verbindlich zugesichert werden.

2.3 Bündelungsoptionen im Bereich der Lehramtsqualifikationen

Im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Verbesserung der Anerkennungsverfahren, der Erhöhung von Transparenz und Qualitätssicherung der Entscheidungen sowie der Ressourcenoptimierung wurde auch im Bereich der ausländischen Lehramtsqualifikationen eine Umfrage eingeleitet. Es sind folgende Möglichkeiten institutioneller und verfahrensmäßiger Bündelungen oder Konzentrationen vorstellbar:

- a) Reduzierung der derzeitigen Anzahl der Anerkennungsstellen
- b) Länderübergreifende Spezialisierung/Konzentration auf
 - einzelne Herkunftsstaaten/Regionen, z.B. EU- oder Drittstaaten-Qualifikationen
 - bestimmte deutsche Lehramtstypen
- c) Übertragung der Anerkennungskompetenz auf eine/mehrere Anerkennungsstellen.

2.4 Schaffung einheitlicher rechtlicher Regelungen zur Anerkennung in den Ländern

Mit Beschluss der 334. KMK am 09./10.06.2011 hat die Kultusministerkonferenz die Notwendigkeit bekräftigt, „dass für die Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen hinsichtlich der Berufe, die in der Zuständigkeit der Länder liegen, ein unter den Ländern abgestimmtes Verfahren geschaffen werden muss, das sich am Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes orientiert. Die Kultusministerkonferenz befürwortet daher den umgehenden Abschluss eines Staatsvertrages oder landesgesetzlicher Regelungen, mit denen ein für sämtliche Länder einheitliches Verfahren und Standards bei der Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen besteht.“

Eine Unterarbeitsgruppe „Rechtssetzung“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, zu der die federführenden Ressorts der Länder für die Umsetzung des Bundesgesetzes in Länderregelungen eingeladen wurden, hat sich kurzfristig bereits am 21.06.2011 mit den möglichen Rechtsinstrumenten zur länderseitigen Koordination der Rechtssetzung und zur Gewährleistung des einheitlichen Vollzugs des Anerkennungsgesetzes des Bundes sowie der Gesetze der Länder befasst. Mögliche Optionen sind: Staatsvertrag, Verwaltungsvereinbarung, Rahmenvereinbarung, Mantelgesetze der Länder/einzelgesetzliche Länderregelungen, Ausführungsgesetze der Länder zum Bundesgesetz/Fachgesetze der Länder.

2.5 Gebührenerhebung

Von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wird derzeit eine Umfrage bei den Fachministerkonferenzen zu der bisherigen Praxis der Gebührenerhebung bei der Anerkennung landesrechtlich geregelter Berufe durchgeführt, um diese Gebührentatbestände als eine Grundlage zur Erarbeitung einer länderübergreifenden Gebührenregelung heranziehen und ggf. Gebührenkorridore festlegen zu können.

3. Funktion der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen bei der Verbesserung der Anerkennung

3.1 Bündelung von Kompetenzen

Bei der Umsetzung des Bundesgesetzes wie auch der länderrechtlichen Regelungen zur Verbesserung der Anerkennung fällt der ZAB wegen ihres Sachverstandes sowohl im fachlichen Bereich als auch aufgrund ihrer Sprachkompetenz eine wichtige Schlüsselfunktion zu.

Da die ZAB die bundesweit einzige Stelle ist, die über umfassende Informationen zu ausländischen Bildungssystemen und Qualifikationen aller Niveaustufen verfügt bzw. in der Lage ist, fehlende Informationen aufgrund ihrer internationalen Vernetzung sowie der vorhandenen Sprachkenntnisse relativ schnell aus dem Ausland zu beschaffen, sollte diese Bündelung von Kompetenzen unbedingt genutzt und ggf. weiter ausgebaut werden.

3.2 Informationsplattform/Vernetzung

Die Datenbank anabin (www.anabin.de) wird derzeit mit Mitteln des Auswärtigen Amtes vollständig modernisiert. Die Modernisierung zielt auf eine Erweiterung des Informationsangebots für Behörden und Privatpersonen sowie eine Verbesserung der Informationsnutzung durch eine neustrukturierte und ergonomische Benutzeroberfläche gemessen an den Bedürfnissen der unterschiedlichen Nutzergruppen.

Konkret bedeutet dies:

- Die Datenbank wird mit einer englischen Version ausgestattet.
- Die Recherchemöglichkeiten werden deutlich erweitert.
- Rubriken, die für die berufliche Anerkennung von besonderer Wichtigkeit sind, werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

- Die Datenbank erhält die Möglichkeit, von einem konkreten Abschluss oder Beruf auf eine zuständige Anerkennungsstelle zu verweisen.
- Das Informationsangebot zu den zuständigen Anerkennungsstellen in Deutschland wird strukturell ausgebaut und inhaltlich vervollständigt.
- Es gibt eine Nutzerführung, die an den konkreten Informationsbedarf des Anfragenden angepasst ist.

Derzeit wird diskutiert, inwieweit zwischen den zur beruflichen Anerkennung bereits bestehenden bzw. geplanten Informationsangeboten – Datenbank anabin, Datenbank des BMWi, Datenbestände der Kammern, Datenbestände zu Gesundheitsberufen, Informationsportal für Anerkennungssuchende "Integration durch Qualifizierung - IQ" – Kooperationsmöglichkeiten geschaffen werden können, die die Verfahren der beruflichen Anerkennung erleichtern.

3.3 Zeugnisbewertungen der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen für nicht reglementierte Berufe im Hochschulbereich

Für nicht reglementierte Berufe im Hochschulbereich existiert seit 2010 die „Zeugnisbewertung für Privatpersonen“ der ZAB, die eine konkrete Beschreibung der erworbenen Hochschulqualifikation, ihre formale Zuordnung zu den entsprechenden deutschen Abschlüssen sowie Hinweise auf die Möglichkeiten der akademischen Weiterbildung umfasst. Hiermit ist für die Inhaber einer ausländischen Qualifikation sowie für den aufnehmenden Arbeitsmarkt im Wesentlichen bereits jetzt Abhilfe im Sinne des Anerkennungsgesetzes geschaffen worden.

Die Ausstellung dieser Zeugnisbewertungen durch die ZAB wird durch das Anerkennungsgesetz nicht berührt. Diese werden auf jeden Fall beibehalten und ggf. ausgebaut werden. So könnten die Bescheinigungen noch substantiierter abgefasst werden, auch eine Ausweitung auf nichtreglementierte Berufe unterhalb des Hochschulbereichs wäre denkbar.

3.4 Schnelligkeit der Anerkennungsverfahren

Ein wesentliches Kriterium für eine Verbesserung der Anerkennung stellt die Schnelligkeit der Anerkennungsverfahren dar. So begrüßt die ZAB ausdrücklich die in Anlehnung an die Regelung der Richtlinie 2005/36/EG vorgesehene Bearbeitungsfrist von 3 Monaten durch die zuständige Behörde – nach Eingang aller für die Bearbeitung relevanten Unterlagen. Sofern externer Sachverstand, etwa bei der ZAB, eingeholt werden muss, dürfte es zu Problemen bei einer solchen Fristsetzung kommen: Bereits bei der derzeitigen Arbeitsbelastung der ZAB ist diese Zeitvorgabe nicht realistisch. Diese Situation dürfte sich nach Inkrafttreten der neuen Anerkennungsregelungen durch den zu erwartenden Anstieg der Anfragen noch weiter verschlechtern.

Zur Vermeidung von Zeitüberschreitungen im Sinne des Anerkennungsgesetzes wären daher in jedem Fall Regelungen vorzusehen, die die allgemeinen Fristen bei Hinzuziehung von Gutachtertätigkeiten der ZAB verlängern. Möglich wäre etwa eine Bestimmung, wonach die Gutachten der ZAB als „für die Entscheidung notwendige Unterlagen“ definiert werden. Auch hierfür müsste aber eine zeitliche Frist festgelegt werden, damit das Ziel eines in angemessener Zeit abgeschlossenen Anerkennungsverfahrens nicht unterlaufen wird. Da die

ZAB bereits jetzt aufgrund personeller Engpässe vielfach mit der Einhaltung der vorgegebenen Fristen für EU-Anfragen überfordert ist, ist nicht zu erwarten, dass weitere Vorgaben ohne zusätzliches Personal und zugehörige Sachmittel erfüllt werden können.

4. Anpassung berufsspezifischer Gesetze

Für die bundesrechtlich geregelten Berufe ist die Anpassung berufsspezifischer Gesetze im Entwurf des Anerkennungsgesetzes selbst bereits geregelt.

Für die landesrechtlich geregelten Berufe, für die die unmittelbare Zuständigkeit der Kultusministerkonferenz gegeben ist, muss geprüft werden, ob und auf welche Art und Weise gesetzliche Regelungen für die Verbesserung der Anerkennung geschaffen werden können.

Die Ergebnisse der derzeit laufenden Umfragen in der Kultusministerkonferenz zur Übertragung von Anerkennungszuständigkeiten im Bereich der landesrechtlich geregelten schulischen Berufsaus- und Fortbildungsabschlüsse sowie die Umfrage zu den Bündelungsoptionen im Bereich der ausländischen Lehramtsqualifikationen sind als erster Schritt zu sehen.

5. Fazit

Zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Gesetzes müssen die Verwaltungsstrukturen zum Vollzug bei sämtlichen Anerkennungsstellen vorhanden sein. Nur so kann die angestrebte Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen tatsächlich greifen und das angestrebte Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden.