

Dr. Bettina Englmann
Global Competences UG

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

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

am 6. Juli 2011

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

Am 9. Dezember 2009 legte die Bundesregierung „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“ vor. Angekündigt wurde darin ein grundsätzlicher Verfahrensanspruch für alle Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse. Um Recht und Praxis zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, sollten Kriterien für Anerkennungsbescheide und -verfahren festgelegt werden. Transparente und nutzerfreundliche Verfahren würden zukünftig sowohl Antragsteller/innen als auch Unternehmen zugute kommen. Auch Unterstützungsstrukturen wurden thematisiert, insbesondere im Hinblick auf den erforderlichen Ausbau von Anpassungsmaßnahmen und Beratungsangeboten.¹

1. Rahmenbedingungen

Mit dem seit März 2011 vorliegenden Gesetzentwurf werden nun die vorgesehenen Koordinaten für die Modernisierung des Anerkennungsrechtes erkennbar. Die Umsetzung in der Verwaltungspraxis der Bundesländer wird daran gemessen werden, ob es gelingt, die derzeit vorhandenen Barrieren für den Transfer ausländischer Qualifikationen in das deutsche Bildungs- und Beschäftigungssystem abzubauen.

Barrieren für Migrant/innen:

- Fehlende Antragsrechte verhindern den Bildungstransfer, obwohl eine einschlägige Qualifikation vorliegt.
- Ausgleichs- sowie Anpassungsmaßnahmen und berufsbezogene Deutschkurse existieren nicht flächendeckend.
- Im Fachrecht des Bundes bestehen umfassende Prüfungspflichten für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen, aber die erforderlichen Vorbereitungskurse sind in der Regel nicht vorgesehen oder nicht verfügbar.
- Sowohl für Prüfungsteilnahmen als auch für Vorbereitungskurse stehen nur bedingt geeigneten Finanzierungsinstrumente (z.B. BAföG, Darlehen) zur Verfügung.
- Informationsdefizite zu Anerkennungsmöglichkeiten und Angeboten der beruflichen Integration behindern die weitere Ausübung des Berufs.

Barrieren für Anerkennungsstellen:

- Durch uneinheitliche rechtliche Regelungen sehen sich Mitarbeiter/innen in Anerkennungsstellen gezwungen, unterschiedliche Verfahrensabläufe für EU-Bürger/innen, Spätaussiedler/innen und Drittstaatsangehörige durchzuführen. Dies ist zeitaufwändig und kompliziert.
- Falls keine ausreichenden Bewertungsgrundlagen in der Stelle vorliegen, wenden sich Anerkennungsstellen an die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, die als nationale Gutachterstelle der Länder eingerichtet wurde. Aufgrund der Überlastung und Unterfinanzierung der ZAB können Anerkennungsstellen teilweise die zeitlichen Vorgaben nicht einhalten.
- Ebenfalls Informationsdefizite, die zusätzliche Aspekte betreffen: In RL 2005/36/EG ist eine enge Zusammenarbeit von Anerkennungsstellen und Bildungsinstitutionen vorgesehen, damit bei wesentlichen Unterschieden Maßnahmen zur individuellen Kompetenzanpassung angeboten werden, deren erfolgreicher Abschluss zu einem positiven Anerkennungsergebnis führt. Die Umsetzung dieses Ziels ist noch nicht ausreichend.
- Fehlende Standards, Qualitäts- und Wissensmanagementsysteme für Anerkennungsstellen verhindern eine einheitliche Bewertungspraxis. Die notwendige Konsistenz der Bewertungen ist innerhalb der einzelnen Anerkennungsstellen sowie bezüglich der Abschlusstypen über einzelne Stellen hinaus und über Bundeslandgrenzen hinweg essenziell. Denkbar wäre, dass eine generelle, anonymisierte Veröffentlichung der Bewertungen eine neue Informationsgrundlage für alle relevanten Akteure schaffen könnte.

¹ Die Bundesregierung: Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen, 9.12.2009.

Barrieren für Unternehmen:

- Intransparenz: Viele Bescheide sind nicht auf die Bedürfnisse von Personalverantwortlichen ausgelegt. Fehlende Informationen zum betreffenden Abschluss und Kompetenzprofil sind in Rekrutierungsprozessen problematisch, aber auch strukturelle Defizite liegen vor: Zu lange, sprachlich komplexe Bescheide (da große Abschnitte aus Gesetzen zitiert werden), missverständliche oder gar unverständliche Bewertungen (z.B. wenn nicht ersichtlich wird, ob ein positives oder ein negatives Ergebnis vorliegt).²
- Bislang fehlt es an unternehmensbezogenen Angeboten, die Trainee-, Praktika- und Mentor/innen-Programme für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse systematisch verfügbar machen.

2. Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG Instrumente

Das Anerkennungsgesetz kündigt in seinem Titel „Verbesserung“ an. Die Anpassung des Rechts an internationale Standards und Vorgaben der Verwaltungsgerichte sind allerdings nur ein Aspekt der Zielsetzung; zu berücksichtigen ist auch die Praxis im Kontext der Umsetzbarkeit neuer rechtlicher Normen durch Anerkennungsstellen und Bildungsinstitutionen.

Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst nicht nur eine neue Systematik für Anerkennungsverfahren, die in Artikel 1, dem BQFG, beschrieben werden. Im Anschluss folgt das Fachrecht des Bundes in Artikel 2 bis 61.

Das BQFG orientiert sich in weiten Teilen an den Ankündigungen des Eckpunkteapiers von 2009. In der Begründung findet sich der Anspruch, rechtliche Übereinstimmung mit den Vorgaben der EU-Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG³ und der Lissabonner Anerkennungskonvention herzustellen.⁴

Vorschriften im BQFG:

- Grundsätzlicher Verfahrensanspruch für alle Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit (§ 2). Ziel ist es, ausländische Abschlüsse „für den Einzelnen und für Arbeitgeber besser verwertbar zu machen, um so eine ausbildungsnahe Beschäftigung zu fördern“ (§ 1). In der Begründung wird klargestellt, dass „qualifikationsadäquate Beschäftigung“ (Zu § 1) angestrebt wird.
- Zukünftig werden nicht nur Spätaussiedler/innen, sondern auch Inhaber/innen von EU- und Drittlandsdiplomen einen Rechtsanspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit nicht reglementierter Qualifikationen haben (§ 4). Erfasst werden allerdings nur die Ausbildungsberufe, die nicht-reglementierten akademischen Abschlüsse sowie die in diesem Kontext relevanten Regelungen zur akademischen Gradführung werden im Gesetzentwurf nicht erwähnt.
- Geregelt werden die Kriterien⁵ für ein ressourcenorientiertes Anerkennungsverfahren: Die Feststellung der Gleichwertigkeit soll durch eine Bewertung der formalen Qualifikationen und der individuellen Berufserfahrungen erfolgen (§§ 4, 9). Bislang wurden informell und non-formal erworbene Kompetenzen vielfach nur dann im Verfahren berücksichtigt, wenn EU-Recht umgesetzt wurde.⁶ Diese Klarstellung ist

² Vgl. entsprechende Falldarstellungen in Englmann, Bettina/Müller-Wacker, Martina: Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences. Dokumentation 2008-2009, Augsburg 2010. http://www.migranet.org/images/stories/pdf/20101208_analyse_GC.pdf [Zugriff 22.6.2011]

³ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Benutzerleitfaden. Richtlinie 2005/36/EG. Alles, was Sie über die Anerkennung der Berufsqualifikationen wissen müssen, 9.12.2009. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_de.pdf [Zugriff 22.6.2011] Und: Von der Koordinatorengruppe gebilligter Verhaltenskodex für die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Nationale Verwaltungspraktiken, die unter die Richtlinie 2005/36/EG fallen, 30.4.2010. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_de.pdf [Zugriff 22.6.2011]

⁴ Zu Vorgaben der *Lisbon Recognition Convention* (LRC), Empfehlungen zur Verfahrenspraxis und Informationsstandards siehe http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_EN.asp [Zugriff 22.6.2011].

Die Konvention und der Erläuternde Bericht sind hier in einer deutschen, nicht-amtlichen Übersetzung verfügbar, Empfehlungen nicht, da die Ratifikationsstaaten Verantwortung für Übersetzungen übernommen haben. „Der Artikel verpflichtet die Vertragsparteien, die in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen beschlossenen Empfehlungen, Erklärungen und Muster für ein einwandfreies Verfahren an die zuständigen Behörden zu verteilen und ihre Anwendung zu unterstützen.“ LRC, Erläuternder Bericht, Zu Art. X.2.

⁵ Vgl. LRC: „Jede Vertragspartei stellt sicher, daß die Verfahren und Kriterien, die bei der Bewertung und Anerkennung von Qualifikationen angewendet werden, durchschaubar, einheitlich und zuverlässig sind“ (Art. III.2).

⁶ Die EU-Anerkennungsrichtlinien setzen das Recht auf Anerkennung durch das Prinzip des lebenslangen Lernens um, indem formal, informell und non-formal erworbene Kompetenzen grundsätzlich angerechnet werden.

angesichts der Bedeutung von Berufserfahrung am Arbeitsmarkt und vor dem Hintergrund der Weiterbildungsforschung bzw. des Lebenslangen Lernens ein großer Fortschritt.⁷

- Die Form der Entscheidung wird thematisiert (§§ 7, 10): Um Transparenz zu fördern, sollen Anerkennungsstellen zukünftig nicht nur die vorhandenen Kompetenzen der Antragsteller/innen darstellen, sondern auch den Bezug zu deutschen Referenzberufen. Falls die erforderliche Gleichwertigkeit nicht festgestellt werden kann, sollen Maßnahmen genannt werden, die eine individuelle Kompetenzanpassung ermöglichen.⁸

„Die Regelung in Absatz 2 verpflichtet die zuständigen Stellen in den entsprechenden Fällen zudem verbindlich festzustellen, durch welche Maßnahmen nach § 11 (Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung) die wesentlichen Unterschiede gegenüber dem erforderlichen inländischen Ausbildungsnachweis ausgeglichen werden können, und den Inhalt der entsprechenden Maßnahmen festzulegen. Die entsprechenden Regelungen stehen im Einklang mit den Vorgaben in Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 RL 2005/36/EG und berücksichtigen zudem die Empfehlungen im Verhaltenskodex“ (Zu § 11).

- Bezüglich der vorzulegenden Unterlagen wird klargestellt, dass nur Dokumente verlangt werden sollen, die zur Feststellung der Gleichwertigkeit erforderlich sind (§§ 5 und 12).⁹ Diese Klarstellung ist wichtig für die Praxis, da die Forderung von irrelevanten oder generell nicht beschaffbaren Dokumenten ein effektives Verfahren verhindern kann.
- Innerhalb von drei Monaten soll eine Entscheidung der Anerkennungsstelle erfolgen (§§ 6 und 13), eine Verlängerung um einen Monat ist zulässig. Diese Frist ist bereits für die Anwendung von EU-Recht Praxis.¹⁰ In der Begründung findet sich allerdings die Formulierung, sie könne „um einen angemessenen Zeitrahmen verlängert werden, wenn dies wegen der Besonderheiten der Angelegenheit, zum Beispiel aufgrund erforderlichen externen Sachverständigen, gerechtfertigt ist“ (Zu § 6). Dass Gutachter eingeschaltet werden, ist ein fester Bestandteil des Verfahrens in der Praxis und insofern nicht etwas Besonderes.¹¹ Eine

⁷ Damit werden die Ankündigungen von 2009 für im Ausland qualifizierte Migrant/innen umgesetzt. „Ihre mitgebrachten beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse sind eine erhebliche Ressource für den deutschen Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme, die verstärkt entwickelt und genutzt werden muss.“ Eckpunkte, S. 2.

Eine generelle zeitliche Begrenzung, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, würde Frauen benachteiligen, die nach Erziehungszeiten wieder berufstätig werden wollen. „Die ausgleichsfähige Berufserfahrung muss einer zeitlichen Begrenzung unterliegen. Gemäß des Berichts über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland [...], kann zum Zwecke der Schätzung davon ausgegangen werden, dass Berufsabschlüsse, die vor mehr als zehn Jahren erworben wurden, in aller Regel entwertet sein dürften, wenn in der Zwischenzeit berufsfremd oder gar nicht gearbeitet wurde. Aus Klarstellungsgründen wird normiert, dass die Kenntnisse im Rahmen einer eigenverantwortlichen und nicht unter Aufsicht ausgeübten Tätigkeit erworben werden mussten.“ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, Drucksache 211/11, 27.05.11, S. 17.

⁸ Vgl LRC: „Wird die Anerkennung versagt, so ist dies zu begründen, und der Antragsteller ist über mögliche Maßnahmen zu unterrichten, die er ergreifen kann, um die Anerkennung zu einem späteren Zeitpunkt zu erlangen“ Art. III.5. Die Verantwortung dafür liegt bei den Anerkennungsstellen: “Where recognition cannot be granted according to an applicant’s request, the competent recognition authority should assist the applicant in identifying remedial measures the applicants may undertake in order to obtain recognition at a later stage.” Revised Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, Strasbourg/Paris 2010, Par. 44.

⁹ Dies betrifft Lebenslauf, Identitätsnachweis, Ausbildungsnachweise, Berufserfahrung und sonstige Befähigungsnachweise, bei reglementierten Berufen zusätzlich die Berechtigung zur Berufsausübung im Ausbildungsstaat. Vgl. Vorgaben der RL 2005/36/EG: „In der Regel sind folgende Angaben ausreichend: Angaben zur Gesamtdauer der Ausbildung, zu den Ausbildungsfächern und zum relativen Gewicht der einzelnen Fächer sowie gegebenenfalls zum Verhältnis von theoretischer und praktischer Ausbildungskomponente.“ Benutzerleitfaden, S. 29.

¹⁰ Derzeit wird die RL 2005/36/EG evaluiert. Die GD Binnenmarkt äußerte die Überlegung, Verfahren zukünftig von drei Monaten auf einen Monat oder zwei Wochen zu verkürzen. Vgl. Europäische Kommission: Konsultationspapier der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen zur Richtlinie über Berufsqualifikationen, Brüssel, 7.1.2011.

¹¹ Eine weitere Umsetzung der LRC-Empfehlungen wäre hilfreich für Anerkennungsstellen: „Competent recognition authorities should draw up an inventory of typical recognition cases and/or a comparative overview of other education systems or qualifications in relation to that of their own country as an aid in making recognition decisions consistent.” Revised Recommendation on Criteria and Procedures, Par. 18. “The

Verlängerung der Frist in diesem Fall ist daher problematisch. Dasselbe gilt, falls Prüfungen oder Anpassungslehrgänge nicht regelmäßig angeboten werden. In der Praxis besteht bislang das Problem, dass Anerkennungsstellen teilweise auf das nächste Jahr verweisen. In der Global Competences-Anerkennungsberatung gab es einen Extremfall im Ärztebereich, bei dem eine Anerkennungsstelle über ein Jahr lang angab, bislang noch keinen kompetenten Gutachter für die Feststellung von „Defiziten“ gefunden zu haben. Dies ist unzumutbar, da es die Antragsteller/innen in ihrem Recht auf Berufsausübung zu sehr einschränkt.

- Für reglementierte Berufe werden Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen, wenn die Gleichwertigkeit nicht festgestellt werden kann (§ 11), d.h. Antragsteller/innen erhalten grundsätzlich ein Wahlrecht zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung, die sich auf die wesentlichen Unterschiede beschränkt. Vorbild dafür sind die EU-Anerkennungsrichtlinien, die darauf fokussieren, Gleichwertigkeit und damit die Ausübung des Berufs in einem zweiten Schritt erreichbar zu machen.

Bei § 11 wird die Problematik widersprüchlicher Ansätze des Gesetzentwurfs deutlich. Obwohl er für reglementierte Berufe des Bundes gelten soll, werden Abweichungen im Fachrecht zugelassen. Die Abweichungen in Art. 2 bis 61 zeigen, dass § 11 in keinem Berufsfeld angewendet wird. Eine Ausnahme findet sich teilweise für EU-Diplome bzw. EU-Bürger/innen, die das Recht auf Ausgleichsmaßnahmen durch die Anerkennungsrichtlinien längst haben. Ziel des BQFG war eine Vereinheitlichung:

“Da eine berufliche Tätigkeit im Bereich der reglementierten Berufe die Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Ausbildungsnachweise und sonstiger Berufsqualifikationen in der Regel zwingend voraussetzt, wird durch die Regelung in Absatz 1 gewährleistet, dass die Antragsteller durch eine angemessene Anpassungsqualifizierung den Berufszugang erlangen können. Hierdurch werden die Vorgaben in Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 der RL 2005/36/EG berücksichtigt und auf Drittstaatssachverhalte erweitert. Zugleich wird den allgemeinen Gesichtspunkten des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Bereich des Berufszugangs Rechnung getragen. [...] Bei der Ausgestaltung von Anpassungslehrgängen ist ein angemessener Ausgleich zwischen der Berücksichtigung der nachgewiesenen Berufsqualifikationen der individuellen Antragsteller und institutionellen beziehungsweise organisatorischen Notwendigkeiten im Hinblick auf die Strukturierung entsprechender Angebote zu treffen. Durch die Regelungen in Absatz 2 wird den Vorgaben in Artikel 14 Absatz 5 RL 2005/36/EG sowie der der Rechtsprechung des EuGH [...] und allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Rechnung getragen. [...] Zudem wird die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts berücksichtigt, nach der die Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten für diejenigen ohne formelle Befähigungsnachweise stets in einer ‚dem Einzelfall angepassten angemessenen Art und Weise vorgenommen und dabei stets [der] bisherige berufliche Werdegang in sachlicher Weise berücksichtigt werden muss“ (Zu § 11).

- In Anlehnung an die Bestimmungen der Lissabonner Anerkennungskonvention sieht § 14 „sonstige geeignete“ Verfahren vor, wenn Nachweise nicht vorgelegt werden können. Dies zielt auf dokumentenlose Flüchtlinge. Generell gilt das BQFG unabhängig vom Aufenthaltsrecht, was einen Fortschritt darstellt, da ein Teil der Anerkennungsstellen in der Praxis Personen abweist, die kein langfristiges Aufenthaltsrecht nachweisen können. Auch der 2009 eingeführte § 18a AufenthG, der ein potenzielles Aufenthaltsrecht mit der Anerkennung des Berufs verknüpfte, konnte daran nichts ändern.
- Erstmals werden Statistikpflichten für Anerkennungsstellen vorgesehen (§ 17), die auch die Grundlage für eine Evaluation bilden sollen (§ 18).¹² Diese Maßnahmen sind dringend erforderlich, da bisher keine übergreifenden Statistiken zu Anerkennungsverfahren existieren. Dabei entstanden nicht nur Probleme der Datenlage im Kontext der Frage nach Erfolgsfaktoren für den Bildungstransfer. Auch die Herstellung von länderübergreifender Bewertungskonsistenz benötigt das Instrument einer amtlichen Statistik.

Insgesamt erfüllt Artikel 1 (BQFG) alle Anforderungen, die ein modernes, effizientes, flexibles und transparentes Anerkennungssystem mit sich bringt.¹³ Die gesellschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland zeigen, dass erfolgreiche Integrationsprozesse nur mit einer Modernisierung des

assessment should also take into account past practice in similar recognition cases, in order to ensure consistency in recognition practice. Past practice should be a guide, and any substantial change of practice should be justified.” Par. 34.

¹² Dies sieht auch die LRC vor: “Procedures and criteria for the assessment of foreign qualifications should be transparent, coherent and reliable, and they should periodically be reviewed with a view to increasing transparency, taking account of developments in the education field and eliminating requirements leading to undue complications in the procedure.” Revised Recommendation on Criteria and Procedures, Par. 6.

¹³ Es findet sich bereits 1997 in der LRC-Präambel „daß eine gerechte Anerkennung von Qualifikationen einen wesentlichen Bestandteil des Rechtes auf Bildung und eine Aufgabe der Gesellschaft darstellt“ auf der Basis der „Notwendigkeit, die gegenwärtige Anerkennungspraxis zu verbessern, durchschaubarer zu machen“.

Bildungs- und Beschäftigungssystem erreicht werden können. Die zukünftige Anwerbung ausländischer Fachkräfte hängt entscheidend von entsprechenden Maßnahmen ab. Eine Förderung der vorhandenen Humanressourcen erfordert Investitionen, da nur durch passgenaue Ausgleichsmaßnahmen, Anpassungsqualifizierungen und individuelle Angebote in Unternehmen effizienter Kompetenzaufbau im Einzelfall gestaltet werden kann. Eine Voraussetzung ist die Verknüpfung von Anerkennungsverfahren mit entsprechenden Instrumenten („bridge the gap“).

Die Ziele des BQFG werden durch die vorhandenen Abweichungen im Fachrecht teilweise konterkariert. „Dieses Gesetz gilt für [...] bundesrechtlich geregelte Berufe, sofern die entsprechenden berufsrechtlichen Regelungen nicht etwas anderes bestimmen“ (§ 2). Da die berufsrechtlichen Regelungen in vielen Fällen durchaus etwas anderes bestimmen, werden entscheidende Fortschritte verhindert. Der Zugang zum Anerkennungsverfahren für alle Personen, die einschlägig qualifiziert sind, liegt nicht generell vor. Die Chancengleichheit zwischen den Migrantengruppen wird weiterhin nicht hergestellt. Es bleibt bei großen Verfahrensunterschieden zwischen Inhaber/innen von EU- und Drittlandsdiplomen. Spätaussiedler/innen, die 2010 relevante Verschlechterungen ihrer Anerkennungsmöglichkeiten durch eine Gesetzesänderung in medizinischen Berufen hinnehmen mussten, werden zukünftig als Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen benachteiligt.

3. Anpassung berufsspezifischer Gesetze

Der Anspruch des Gesetzentwurfs auf „Verbesserung“ rückt Aspekte der Qualitätsentwicklung in Recht und Praxis in den Vordergrund. Im internationalen Vergleich finden sich gesetzliche Regelungen, die ein Qualitätsmanagement für Anerkennungssysteme thematisieren. Besonders relevant sind die Regelungen der Lissabonner Anerkennungskonvention einschließlich der damit verbundenen Empfehlungen sowie der kanadische *Fair Access to Regulated Professions Act* (2006).¹⁴ Darin finden sich relevante Überlegungen dazu, wie rechtliche Vorgaben in der Praxis zu positiven Veränderungen führen können.

Im Bewusstsein, dass eine restriktive Auslegung von Vorgaben Fortschritte behindert, wurden verschiedene Lösungsmöglichkeiten thematisiert. Unter anderem schafft das Kriterium der Flexibilität im Anerkennungsverfahren neue Möglichkeiten, um anpassungsfähige Verfahrensabläufe, die sich an wechselnde Situationen oder sich ändernde Bedingungen anpassen, zu gestalten.¹⁵

Im Kontext Flexibilität sind auch Fragen der Antragstellung relevant, insbesondere dass aufgrund vorliegender Kompetenzprofile Anerkennungsmöglichkeiten für verwandte Berufe bestehen sollten. Abhängig vom jeweiligen Bundesland oder einzelnen Stellen, ist es heute in Deutschland möglich, dass z.B. Lehrer/innen Anerkennung als Erzieher/innen beantragen. Sogar wenn zunächst kein positives Gleichwertigkeitsergebnis erzielt wird, so können nach einem gewissen Zeitraum weitere Schritte erfolgreich sein. Anerkennungsstellen

¹⁴ Government of Ontario: Fair Access to Regulated Professions Act (FARPA), 2006. Das Gesetz findet sich auf der *Fairness Commissioner*-Website, einer Institution, die geschaffen wurde, um die Qualitätsentwicklung im Anerkennungssystem zu gestalten. <http://www.fairnesscommissioner.ca/en/about/mandate.php> [Zugriff 22.6.2011]

Die Provinz Ontario, die jährlich 60% der kanadischen Zuwanderinnen und Zuwanderer v.a. im Großraum Toronto aufnimmt, hat eine Vorreiterfunktion in Kanada. Aktivitäten des Fairness-Commissioner-Büros beziehen vielfach andere Provinzen mit ein.

Ausgangspunkt war das Fachkräfteprogramm der Regierung von Ontario: “Ontario’s diversity is a tremendous source of strength. It gives us a powerful competitive advantage in the world economy. [...] In short, newcomers have the skill, the drive and the global experience that Ontario needs to compete and prosper. Although immigrants are more highly skilled than ever before, many are still struggling to work in their fields of expertise. The Ontario government is collaborating with professional regulatory bodies, employers, community groups, colleges and universities to help qualified newcomers work in their fields sooner.” “While some progress has been made, it is not enough. As a government, we are determined to break down the barriers that prevent newcomers from working in their field. That is why we have introduced the proposed Fair access to Regulated Professions Act, 2006.” Government of Ontario: *Opening Doors: Investing in Prosperity. An Update on the Integration of the Internationally Trained into Ontario’s Workforce*, 2006, S. 3 und 4.

¹⁵ “The procedural recommendations [...] aim at making assessment procedures more consistent and transparent and at assuring all applicants a fair consideration of their application.” Revised Recommendation on Criteria and Procedures, Par. 11. “[...] the international and national legal frameworks should be applied in a flexible way with a view to making recognition possible.” Par. 7.

akzeptieren teilweise positive Bewertungen von deutschen Arbeitgeber/innen, die schriftlich festhalten, dass im Laufe der Berufstätigkeit entscheidender Kompetenzaufbau in den relevanten Bereichen stattgefunden hat. Diese praxisorientierten Möglichkeiten sollten auch in den vorhandenen Gesetzentwurf einbezogen werden.

In der Gesamtschau gestalten sich die Vorgaben der Art. 2 bis 61 im Verhältnis zu den internationalen Regelungen nicht einfach, nachvollziehbar und flexibel, sondern kompliziert und intransparent. Fortschritte sind im jeweiligen Berufsrecht durchaus erkennbar, in einigen Berufsfeldern finden sich allerdings Regelungen, die zu restriktiv sind und den in der Begründung genannten Zielen des Gesetzes nicht gerecht werden.

Ziele des Gesetzentwurfs:

- Qualifikationspotenziale wirtschaftlich besser nutzen
- Integration fördern
- Attraktivität Deutschlands für Zuwanderer stärken
- Fachkräftebedarf sichern
- Vereinheitlichung der Anerkennungspraxis
- Vereinfachung
- Transparenz

Nicht alle bundesrechtlich geregelten Berufe spielen in der Praxis der Anerkennung eine quantitative Rolle. Von großer Bedeutung sind allerdings die durch BBiG und HwO geregelten Ausbildungsberufe sowie der medizinische und der juristische Bereich.

Ausbildungsberufe nach BBiG und HwO

Die Änderungen für Art. 2 und 3 orientieren sich in weiten Teilen an den Vorgaben für nicht-reglementierte Berufe im BQFG. Drittstaatsangehörige und EU-Bürger/innen, die bislang keine Anerkennungsrechte hatten, profitieren. Die Bewertung individueller Berufserfahrungen wird zu einem festen Bestandteil des Verfahrens. Dies spielt vor allem für Antragsteller/innen mit langjähriger Berufspraxis eine Rolle. Viele Kammern praktizierten die Feststellung von vorhandenen individuellen Kompetenzen schon seit Jahren oder gar Jahrzehnten. Diese Gute Praxis wird sich nun weiter ausbreiten. Wenn die Gleichwertigkeit der Qualifikation festgestellt wurde, besteht in Zukunft generell Zugang zu berufsspezifischen Fortbildungen und zu tariflicher Bezahlung.

Medizinische Berufe

Die medizinischen Berufe umfassen einerseits akademische Heilberufe (Art. 22, 24, 29 bis 34. Psychotherapeutengesetz fehlt¹⁶) und andererseits zahlreiche Gesundheitsfachberufe (Art. 35 bis 57).

Positiv zu bewerten sind mehrere Aspekte:

- Im Bereich der akademischen Heilberufe wird der Staatsangehörigkeitsvorbehalt aufgehoben, so dass erstmals auch Drittstaatsangehörige im Regelfall eine Approbation beantragen können.
- Berufserfahrung wird grundsätzlich in die Prüfung der Gleichwertigkeit einbezogen.
- Es wird klargestellt, dass die Anerkennungsstellen zunächst nach Aktenlage prüfen. Nur dann, wenn die Gleichwertigkeit nicht vorliegt, erfolgen zusätzliche Auflagen.

Die jeweils vorgesehenen Auflagen weichen deutlich von den Regelungen des BQFG ab. Im Vergleich der Auflagen im Bereich der Gesundheitsfachberufe fällt auf, dass Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen (auch Spätaussiedler/innen) generell keinen Zugang zu den von EU-Recht vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen haben. Statt der Wahl zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung findet sich z.B. bezüglich der Änderung des Krankenpflegegesetzes der Passus:

„Sind wesentliche Unterschiede vorhanden oder kann aus Gründen, die nicht von den Antragstellern verschuldet werden, kein Ausbildungsvergleich durchgeführt werden, haben die Antragsteller einen gleichwertigen Kenntnisstand nachzuweisen. Hierzu legen sie entweder eine Prüfung ab, die sich auf den Inhalt der staatlichen Prüfung erstreckt, oder absolvieren einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang, der mit einer Defizitprüfung abschließt. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten haben die Antragsteller ein Wahlrecht“ (Zu Art. 35).

Mit diesem „Wahlrecht“ wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt. Wenn eine Kompetenzanpassung im Einzelfall erforderlich ist, so ist es essenziell, dafür ein Verfahren zu gestalten, das die Situation ausländischer Fachkräfte reflektiert, die sich bereits im sprachlichen Bereich sehr anstrengen müssen, um in Deutschland

¹⁶ Kritisiert wurde dies auch in der Bundesrats-Stellungnahme, Drs. 211/11, S. 45ff.

ihren Beruf ausüben zu können. Faktisch wird hier eine Externenprüfung vorgesehen, obwohl die betroffenen Krankenpfleger/innen über abgeschlossene Ausbildungen bzw. Studiengänge, die in den meisten Staaten üblich sind, verfügen.

Dass EU-Recht vorsieht, ausschließlich Fehlstellen der Qualifikation im Rahmen von eingeschränkten Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgängen zu thematisieren, findet seine Begründung darin, dass es bildungspolitisch unsinnig ist, bereits vorliegende Ausbildungsteile noch einmal zu prüfen oder ohne Berücksichtigung des individuellen Kompetenzprofils noch einmal zu qualifizieren. Die Kombination von Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung (im Fachrecht semantisch zur „Defizitprüfung“ mutiert) ist im EU-Recht ausgeschlossen, da damit das Wahlrecht der Antragsteller/innen unterlaufen wird.

Hier wird deutlich, dass die Fragestellung „Wie können Inhaber/innen von Gesundheitsfachberufen in die Lage versetzt werden, sich an deutsche Berufsstandards anzupassen?“ nicht relevant war. Stattdessen werden durch die restriktiven Vorgaben Hürden aufgebaut.

Von Interesse ist, dass sich eine Ausnahme bezüglich Ausgleichsmaßnahmen für Drittlandsdiplome findet. Die Änderung des Altenpflegegesetzes (Art. 37) – als einziger Gesundheitsfachberuf nicht von BMG, sondern BMFSFJ verantwortet – sieht nicht die Wahl zwischen Abschlussprüfung oder Anpassungslehrgang inklusive „Defizitprüfung“ vor.

„Sind wesentliche Unterschiede vorhanden [...], hat die antragstellende Person einen gleichwertigen Kenntnisstand nachzuweisen. Hierzu kann die zuständige Behörde einen Anpassungslehrgang oder eine Prüfung anordnen, die sich auf den Inhalt der staatlichen Prüfung erstreckt. Der Anpassungslehrgang ist entsprechend der Richtlinie 2005/36/EG Gegenstand einer Bewertung, das heißt dass eine Wissenskontrolle über die vermittelten Lerninhalte erfolgen kann. Dies darf nicht den Grad einer Prüfung erreichen, von der die Gleichwertigkeit insgesamt abhängt. Der neu gefasste Absatz 3 Satz 7 räumt der zuständigen Behörde die Möglichkeit ein, auf der Grundlage der erfolgten Gleichwertigkeitsprüfung den Prüfungsumfang auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede zu beschränken (Eignungsprüfung)“ (Zu Art. 37).

Im Vergleich wird deutlich, dass der Anpassungslehrgang – ohne abschließende „Defizitprüfung“ – der RL 2005/36/EG entspricht. Allerdings ist das Wahlrecht der Antragsteller/innen hier zu einem Wahlrecht der Anerkennungsstellen geworden. Das widerspricht den Vorgaben der EU-Anerkennungsrichtlinien ebenso wie der Lissabonner Anerkennungskonvention. Anerkennungsstellen sind dafür verantwortlich, ein ordnungsgemäßes Verfahren durchzuführen, ein Ausbildungsvergleich ist keine Zumutung. Dass ihnen Spielräume eingeräumt werden, den Antragsteller/innen jedoch nicht, ist kaum nachzuvollziehen, angesichts dessen, dass es für den Einzelfall darum geht, seinen Beruf weiter auszuüben und zu hohe Hürden eine Karriere bzw. erfolgreiche Berufstätigkeit beenden können.¹⁷

Im Fall der akademischen Heilberufe werden generell keine Anpassungslehrgänge angeboten, falls fehlende Gleichwertigkeit festgestellt wurde, nicht einmal für EU-Bürger/innen. Die EU-Kommission hat vor einigen Jahren dem Ansinnen der Bundesregierung zugestimmt, Eignungsprüfungen durchzuführen. Dennoch ist die positive Wirkung und Effizienz von Anpassungslehrgängen bereits vor Jahren von Kommissionsseite dargestellt worden (Arbeiten unter Aufsicht, sich vertraut machen mit anderen Techniken/Standards, Knüpfen von beruflichen und kollegialen Kontakten etc.). Diese Erkenntnisse sollten bei einer grundsätzlichen Reform des deutschen Anerkennungsrechtes in die Debatte einfließen.

Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen (inklusive Spätaussiedler/innen) haben wiederum, falls die Gleichwertigkeit nicht vorliegt, keinen Zugang zu Eignungsprüfungen, sondern sollen vollumfängliche akademische Abschlussprüfungen bestehen, auch wenn sie seit vielen Jahren berufstätig sind.

„Der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten wird durch das Ablegen einer Prüfung erbracht, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht. Die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sind nach Satz 3 auch nachzuweisen, wenn die Prüfung des Antrags nur mit unangemessenem zeitlichen oder sachlichen Aufwand möglich ist, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person der Antragsteller liegen, von diesen nicht vorgelegt werden können“ (Art. 29).

Dass die Prüfung der Gleichwertigkeit einen „unangemessenen zeitlichen oder sachlichen Aufwand“ erfordern könnte, ist eine rechtlich schwierige Formulierung. Dies ist die Kernaufgabe der Anerkennungsstellen,¹⁸ die

¹⁷ „Allerdings dürfen die damit verbundenen Auflagen nicht so entmutigend sein, dass sie für den Migranten indirekt ein übermäßiges Hindernis darstellen (z.B. große Entfernung, zu restriktive Bedingungen).“ Verhaltenskodex, S. 16.

¹⁸ “The competent recognition authorities are responsible for maintaining a system of information on foreign education systems and qualifications in the area of its competence.” Vgl. Revised Recommendation on Criteria

effizient gehandhabt werden sollte. Dabei benötigen Anerkennungsstellen Unterstützung.¹⁹ In der Vergangenheit gab es vielfach Probleme dabei, ein internes und bundesländerübergreifendes Wissensmanagement über bestehende Informationshilfen (ZAB-Bestände, Internationale Datenbanken, WHO-*World Directory of Medical Schools*, systematische Dokumentation der abgeschlossenen Einzelfälle etc.) aufzubauen und zu nutzen.

„Die Gleichwertigkeitsprüfung anhand wesentlicher Unterschiede mit anschließender Defizitprüfung soll nur bei Ausbildungsnachweisen aus der EU und diesen gleich gestellten Staaten durchgeführt werden. [...] Andere Drittstaatsdiplome unterliegen zwar auch der Gleichwertigkeitsprüfung anhand wesentlicher Unterschiede, nicht jedoch einer Defizitprüfung, sondern der Kenntnisprüfung. Dies dient dem Patientenschutz“ (Zu Art 29).²⁰

Dass die Kenntnisprüfung dem Patientenschutz dient, die hier so genannte „Defizitprüfung“ jedoch nicht, ist kaum nachvollziehbar. Es sollte berücksichtigt werden, welche praktischen Erfahrungen in diesen Bereichen vorliegen, da die rechtlichen Entwicklungen der BÄO – 2007 Anpassung an RL 2005/36/EG, 11.12.2008 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (3 C 33/07), 2010 Änderung der BÄO – zeigen, dass die Problemlagen struktureller Art sind, es aber keineswegs darum geht, die Patient/innen vor nicht gleichwertigen Drittlandsdiplomen zu schützen.

Während in den 90er Jahren Anpassungszeiten für Ärzt/innen durchaus üblich waren, wurde durch eine gesetzliche Änderung 2002 die Kenntnisstandprüfung eingeführt. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die betroffenen Ärzt/innen erst die Prüfung bestehen mussten, um in Krankenhäusern zu arbeiten. Sie praktizierten hier im Rahmen einer Berufserlaubnis, im Einklang mit dem Patientenschutz. Für die Approbation wurde das Bestehen der Prüfung zwingend erforderlich. Da dies jedoch erst mit dem Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft möglich wurde, praktizierten Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen oft viele Jahre mit Berufserlaubnis und erwarben in dieser Zeit einen deutschen Facharzttitel.

Diese Ärzt/innen, die jahrelang im deutschen Gesundheitssystem gearbeitet haben und eine deutsche Facharztprüfung bestanden, scheitern teilweise an den Kenntnisstandprüfungen.²¹ Im mittleren Alter ein

and Procedures, Explanatory Memorandum. „Die Beweislast, daß ein Antrag nicht die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, liegt bei der die Bewertung durchführenden Stelle.“ Siehe LRC, Art. III.2.

Wenig hilfreich ist es, generell Täuschungsabsichten von Antragsteller/innen zu unterstellen oder die Kompetenz der Anerkennungsstellen anzuzweifeln, anstatt für sie Systeme des Informationsmanagements auszubauen und sich auf die vorhandene gute Praxis vieler Stellen zu stützen: „Für die Erstanerkennung von Drittstaatsdiplomen hat sich das Verfahren hingegen nicht bewährt. Es ist mit einem vergleichsweise sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden, mit dem nur eine rein förmliche Prüfung aufgrund Aktenlage gewährleistet werden kann. Eine inhaltliche Überprüfung ist den Vollzugsbehörden kaum möglich. Es fehlt insoweit nicht nur an konkreten Prüfkriterien. Auch können von den Antragstellern in der Regel keine aussagefähigen Unterlagen beigebracht werden, um Art und Weise der Stoffvermittlung (Inhalt der Lehrveranstaltungen, Didaktik, Prüfungen) angemessen berücksichtigen zu können. Die Berücksichtigung von Berufspraxis aus Drittländern erweist sich ebenfalls häufig als problematisch. Zum einen können im Herkunftsland geringere Qualitätsstandards für die Berufsausübung gelten, zum anderen lässt sich aber auch die Authentizität von Arbeitszeugnissen – wenn diese überhaupt vorgelegt werden können – in der Regel nur schwer oder überhaupt nicht überprüfen.“ Bundesrat, Drs. 211/11, S. 30.

¹⁹ Verantwortlich sind die Länder, da die Verfahrensdurchführung in ihrer Kompetenz liegt. Kaum erfolgreich wird sich das Ansinnen gestalten, den Bund zu verpflichten: „Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie die Einrichtung einer neuen oder Beauftragung einer bestehenden Stelle als zentrale Gutachterstelle zur Feststellung der wesentlichen Unterschiede zwischen der nachgewiesenen ausländischen Berufsqualifikation und der entsprechenden inländischen Berufsausbildung für die akademischen Heilberufe und die Gesundheitsfachberufe erfolgen kann.“ Vgl. Bundesrat, Drs. 211/11, S. 65. Die Gutachterstelle der Länder ist die ZAB, die Zugang zu internationalen Datenquellen hat. Um ihre Handlungsfähigkeit im Bereich der Heilberufe auszubauen, benötigt sie zusätzliche, auf Heilberufe spezialisierte Stellen.

²⁰ Analoge Regelungen finden sich für Zahnärzt/innen und Apotheker/innen. Spielräume sind zwar für Anerkennungsstellen, aber nicht für Antragsteller/innen bedacht worden, wie in der Begründung zur Änderung der BTÄO deutlich wird: „Der neue Satz 5 soll der zuständigen Behörde bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes einen Spielraum einräumen, eigene gesicherte Erkenntnisse über die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes in erheblichen Teilen der Ausbildung in die Beurteilung einfließen lassen zu können. Die Behörde hat dann die Möglichkeit, den Prüfungsumfang zur Erlangung der Approbation auf den von ihr als erforderlich angesehenen fachlichen Teilbereich beschränken zu können“ (Zu Art. 22).

²¹ Das BAMF erhob 2008 in den Ländern die Bestehensquoten von Kenntnisstandprüfungen für Ärzt/innen. Demnach scheitern bis zu 50% der Teilnehmer/innen.

akademisches Abschlussexamen ablegen zu müssen, kann zu einer unüberwindlichen Hürde werden, sogar für kompetente Ärzt/innen.

Mit der Anpassung an RL 2005/36/EG wurde der Zwang zur Kenntnisstandprüfung für deutsche Staatsbürger/innen – dies betraf Spätaussiedler/innen, aber auch neu Eingebürgerte – liberalisiert. In diesem Fall „hat sich diese Prüfung auf diejenigen Bereiche zu beschränken, in denen seine Ausbildung hinter der in diesem Gesetz und der Approbationsordnung für Ärzte geregelten Ausbildung zurückbleibt“ (BÄO, Fassung vom 2. Dezember 2007, BGBl. I S. 2686). 2010 wurde diese Liberalisierung rechtlich rückgängig gemacht, die Anerkennungsregelungen für Heilberufe wurden verschärft.

Im vorliegenden Gesetzentwurf weicht das Fachrecht für die medizinischen Berufe deutlich von den Regelungen des BQFG ab. Es sollte entsprechend angepasst werden.

Juristische Berufe

Obwohl ein grundsätzlicher Verfahrensanspruch ein zentrales Ziel des Gesetzentwurfs darstellt, wurde dieser bei den juristischen Berufen nicht vorgesehen. Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen können zukünftig nur dann einen Antrag auf Überprüfung der Gleichwertigkeit stellen, wenn sie sich auf das BVFG berufen können. Russische Rechtsanwälte, die keine Spätaussiedler/innen sind, aber dieselbe Ausbildung haben, können keinen Antrag stellen und nicht zum Vorbereitungsdienst zugelassen werden. Von Interesse ist die Begründung:

„Denn die nach diesem neuen Gesetz vorgesehene Gleichwertigkeitsprüfung und prinzipielle Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen passt nicht für die juristischen Berufe. [...] Juristische Ausbildungen sind immer ganz überwiegend auf das Rechtssystem des Landes ausgerichtet, in welchem die Ausbildung stattfindet. Eine Gleichwertigkeit der Ausbildungen scheidet daher grundsätzlich aus“ (Allg. Teil, 2.e).

Diese Argumentation ist sachlich nicht nachvollziehbar. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass zahlreichen Spätaussiedler/innen in den vergangenen Jahren eine gleichwertige Qualifikation von deutschen Anerkennungsstellen für juristische Berufe bestätigt wurde. Auch Staaten wie Kanada werben zahlreiche ausländische Jurist/innen an; zusätzlich zu Anerkennungsverfahren gibt es hier diverse Angebote von individuelle anpassbaren, berufsspezifischen *Bridging Programs*.²² In einem Anerkennungsverfahren für Jurist/innen geht es keineswegs nur um Inhalte wie „Deutsches Recht“, sondern die in einem Jurastudium erworbenen Kompetenzen ermöglichen unter anderem die Anwendung neuer Gesetze.²³

An anderer Stelle in der Begründung des Gesetzentwurfs findet sich die Formulierung: „Entsprechend der RL 2005/36/EG bedeutet ‚Gleichwertigkeit‘ nicht ‚Gleichartigkeit‘ oder ‚Gleichheit‘“ (Allg. Teil, 1).

Dass diese entscheidende Differenzierung durchaus auch in Kreisen deutscher Jurist/innen vorgenommen wird, zeigt eine Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Gesetzentwurf:

²² Zum Beispiel: “The CPLED [Canadian Centre for Professional Legal Education] program requires candidates to demonstrate competency in lawyering skills, practice and management skills, ethics and professionalism and legal knowledge. It consists of eight modules where students must research, analyze, write, draft, debate, present and discuss a number of real-life situations. There are five online modules (debtor/creditor law; family law/wills and estates; business law; civil litigation) and three one-week-long face-to-face modules (oral argument; interviewing; negotiation; advocacy).” Office of the Fairness Commissioner: Entry-to-Practice Requirements for Five Professions in Five Canadian Provinces, Toronto 2010, S. 44.

²³ Welche Aspekte relevant für das Anerkennungsverfahren sind, findet sich u.a. in den LRC-Empfehlungen: „Examples of learning outcomes may be one or more of the following:

- a) broad knowledge of a specific subject;
- b) understanding of research results in a specific subject;
- c) ability to analyse and solve problems;
- d) ability to communicate effectively – orally and in writing – with diverse groups on complex issues;
- e) ability to apply research results with routine skills and in a fixed domain;
- f) ability to apply research results and to adapt routine skills to new domains;
- g) ability to conduct research;
- h) ability to discern conflicting theories or paradigms;
- i) ability to pursue a specific occupation or profession at operational, management or technology development level.”

Vgl. Revised Recommendation on Criteria and Procedures, Explanatory Memorandum.

„Letztlich lässt es sich wohl nicht stichhaltig begründen, warum ein juristischer Abschluss aus Großbritannien, Italien oder Zypern unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Bewerbers grundsätzlich anerkennungsfähig sein soll, ein Abschluss aus den USA, der Türkei oder Israel jedoch nicht.“²⁴

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, Art. 8 bis 21 an das BQFG anzupassen.

Fazit:

Die Regelungen des BQFG umfassen ein flexibles, einheitliches und transparentes Anerkennungssystem. Die Abweichungen im Fachrecht stehen dazu teilweise im Widerspruch.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass das Fachrecht der Länder (z.B. für Lehrer/innen oder Ingenieur/innen) noch nicht angepasst wurde. Wenn es im Bund nicht gelingt, einheitliche Verfahrensgrundsätze festzulegen, kann kaum erwartet werden, dass die 16 Bundesländer einheitliche Kriterien in ihren Landesgesetzen anwenden.

Der Wunsch der Bundesregierung, Deutschland attraktiver für ausländische Fachkräfte zu machen, lässt sich nur dann umsetzen, wenn Angebote für Anerkennung bzw. Anpassungsmaßnahmen geschaffen werden, die durch ihre Praxisorientierung Möglichkeiten der Berufsausübung darstellen und dadurch das berufliche Interesse der begehrten Fachkräfte wecken. Ärzt/innen aus Drittstaaten anzukündigen, dass sie eine volle akademische Abschlussprüfung absolvieren müssen, ohne Vorbereitungskurse oder Darlehen für die Teilnahmegebühr nutzen zu können, ist kein gutes Angebot.

Um ein vollständiges Anerkennungssystem anbieten zu können, ist es zudem erforderlich, analoge Regelungen für die bislang fehlenden nicht-reglementierten Hochschulabschlüsse zu schaffen.²⁵

Wenn der Bund eine „Verbesserung“ der Anerkennungspraxis anstrebt, wie im Titel des Gesetzentwurfs suggeriert, dann ist es konsequent, in Art.1 § 2 die Formulierung aufzunehmen: Abweichungen im Fachrecht sind nicht zulässig.

Dr. Bettina Englmann
Global Competences UG
(haftungsbeschränkt)
Werderstraße 2
86159 Augsburg
Tel: 0821/455-0106
Fax: 0821/455-0108
englmann@globalcompetences.de

²⁴ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, März 2011. <http://www.drb.de/cms/index.php?id=705> [Zugriff 22.6.2011].

²⁵ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats: „Zu Artikel 1 § 2 Absatz 1 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) stellt der Bundesrat klar, dass akademische Qualifikationen, soweit diese nicht bundesrechtlich geregelte Berufe betreffen, vom sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes nicht berührt sind. Weiterhin stellt der Bundesrat klar, dass für akademische Qualifikationen, die auf berufliche Tätigkeiten hinführen, die landesrechtlich nicht im Sinne des Artikel 1 § 3 Absatz 5 reglementiert sind, über das bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) bereits eingerichtete ‚Zeugnisbewertungsverfahren‘ hinaus auch landesrechtlich kein weiterer Handlungsbedarf besteht.“ Vgl. Bundesrat, Drs. 211/11, S. 5.

Die Zeugnisbewertungen entsprechen jedoch nicht den LRC-Vorgaben: „Es ist nicht beabsichtigt, daß eine Vertragspartei, die über ein System für die Anerkennung verfügt, im Einzelfall entscheiden darf, lediglich eine Bewertung vorzunehmen“ (Zu Art. VI.2). Da für Spätaussiedler/innen ein System der Anerkennung besteht – Länderministerien für Wissenschaft prüfen die Gleichwertigkeit nicht-reglementierter Hochschulabschlüsse – genügen die ZAB-Zeugnisbewertungen, die nicht in den Hochschulgesetzen implementiert wurden, den rechtlichen Ansprüchen nicht.