

**Deutscher Juristinnenbund e. V.**

## **Unangeforderte Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum**

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

**am 6. Juli 2011**



Berlin, 4. Juli 2011

## **STELLUNGNAHME**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (BT-Drucksache 17/6260)**

**anlässlich der Öffentlichen Anhörung**

**im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
des Deutschen Bundestages**

**am Mittwoch, dem 6. Juli 2011**

### **I. Vorbemerkung**

Derzeit leben in Deutschland nach Schätzungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) 300.000 Menschen, die ihre erworbenen Berufsausbildungen nicht in einer qualifikationsangemessenen Berufstätigkeit einsetzen können, weil ihre Ausbildung nicht anerkannt oder am Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt wird. Der Deutsche Juristinnenbund (djB) begrüßt daher die Vorlage des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen als ersten Schritt zur Beseitigung dieses gravierenden Missstandes.

Die Anerkennung von bestehenden Berufsqualifikationen von Menschen mit Migrationshintergrund ist nach Auffassung des djB ein elementarer Bestandteil erfolgreicher Integration. Auch wenn die Beseitigung eines zukünftigen Fachkräftemangels ein wichtiges Interesse ist, sollte es das zentrale Anliegen des Gesetzes sein, bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten mit ihrer Berufsqualifikation den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erschließen.

Dies gilt insbesondere für die große Zahl von Drittstaatsangehörigen, da bislang nur Unionsbürgerinnen und -bürger, anerkannte Flüchtlinge und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler einen Rechtsanspruch auf Anerkennung ihrer Berufsqualifikation für die reglementierten Berufe haben. Für die nicht reglementierten Berufe sind formal keine

Anerkennungen erforderlich; die Abschlüsse werden von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern jedoch kaum akzeptiert, solange keine Bewertung durch eine öffentliche Stelle vorliegt, so dass auch hier Handlungsbedarf bestand. Diesem kommt das Gesetz erfreulicherweise in §§ 4 ff. nach.

Trotzdem sehen wir auch einige deutliche Kritikpunkte, die im Folgenden näher aufgeführt werden. Besonders zu kritisieren ist, dass es bei Anerkennung von Abschlüssen im akademischen medizinischen Bereich auch nach Inkrafttreten des Gesetzes zu keiner Verbesserung kommen wird (siehe hierzu ausführlich unten).

Da der Perspektivwechsel, den das Gesetz für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen vornimmt, nur dann Erfolg haben kann, wenn dieser auch im Vollzug beachtet wird, ist es unabdingbar, durch eine zügige Implementierung und mittels einer aussagekräftigen Evaluation nachhaltig zu steuern und ggf. nachzubessern.

Zu diesem Zweck erscheint es dem djb strategisch sinnvoll, das Gesetz um eine Verordnungsermächtigung zu erweitern, die es der Exekutive ermöglicht, den das Gesetz prägenden zentralen Begriff des „wesentlichen Unterschieds“ für die unterschiedlichen Anwendungsbereiche differenziert näher zu fassen und flexibel auf tatsächliche Veränderungen zu reagieren. Hiermit könnte effektiv eine einheitliche Anwendungspraxis in den zahlreichen beteiligten Kammern, Verbänden sowie den Bundes- und Landesverwaltungen sichergestellt werden.

## **II. Anwendungsbereich**

Die Gesetzesvorlage setzt zum einen die Vorgaben des „Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ (Lissabonner Anerkennungsübereinkommen) des Europarats vom 11. April 1997, in Deutschland in Kraft seit dem 1. Oktober 2007 (BGBl. 2007 II, S. 712) um, geht jedoch erfreulicherweise erheblich über diese Regelung hinaus, indem sie auch die nichtakademischen Berufe einbezieht und das Verfahren nicht auf die Angehörigen von Staaten beschränkt, die dem Übereinkommen beigetreten sind, sondern es auf alle Drittstaatsangehörigen ausdehnt. Gleichzeitig werden in vielen Bereichen die Verfahren übernommen, die heute bereits durch Umsetzungen der RL 2005/36/EG für Unionsbürgerinnen und -bürger gelten.

Der Gesetzentwurf kann sich naturgemäß nur auf die Berufsbereiche beziehen, die Bundesrecht unterliegen. Insbesondere die pädagogischen und sozialen Berufsfelder (Lehrer/innen, Erzieher/innen, Sozialarbeiter/innen etc.) werden von dem Gesetz nicht erfasst.

Die Länder sind daher nun dringend gefordert, mit vergleichbaren Gesetzgebungsverfahren nachzuziehen. Die besondere gleichstellungspolitische Bedeutung dieser Berufsfelder liegt zum einen in dem hohen Anteil von Frauen, die über im Herkunftsland erworbene pädagogische Abschlüsse verfügen. Zum anderen besteht ein besonderer Bedarf an Migrantinnen in diesen Berufsfeldern; durch ihre Präsenz im Bildungs-, Erziehungs- und Sozialsektor werden sie zu Repräsentantinnen des Gegenmodells zu den überkommenen gesellschaftlichen Zuschreibungen von Rückständigkeit, Unterwerfung und fehlender Bildung.

Vorbilder von eigenständigen berufstätigen Frauen sind für Mädchen und junge Frauen wichtige Leitbilder für ihr eigenes Selbstverständnis.

Eine Vielzahl von bereichsspezifischen Gesetzen und Berufsordnungen werden geändert, um den Zugang zu den reglementierten Berufen unabhängig von der Staatsangehörigkeit zu ermöglichen. Bei den Zugangsvoraussetzungen bleiben differenzierte Anforderungen je nach dem Zuschnitt des Fachgebietes allerdings bestehen: So ist für die juristischen Berufe eine Anerkennung einer ausländischen Ausbildung als gleichwertig nicht möglich. Drittstaatsangehörige erhalten jedoch Zugang zum Beruf der „Europäischen Rechtsanwältin“ oder des „Europäischen Rechtsanwalts“, wenn sie einen entsprechenden Hochschulabschluss in einem EU-Staat erworben haben oder ein Berufsabschluss bereits in einem anderen EU-Staat anerkannt wurde.

Bei den akademischen medizinischen Berufen bleibt es für Abschlüsse, die außerhalb der EU/EWR/Schweiz erworben wurden, bei der Kenntnisprüfung im Umfang des gesamten Hochschulabschlusses. Da für eine erfolgreiche medizinische Versorgung in einer Zuwanderungsgesellschaft ein zunehmender Anteil von Medizinerinnen und Medizinern mit Migrationshintergrund sinnvoll und wünschenswert ist, ist das Festhalten an einer solchen Kenntnisprüfung nicht nachvollziehbar. Insbesondere ist auch ein sachlicher Grund für die hierdurch erfolgende Differenzierung zu Unionsbürgerinnen und -bürgern nicht ersichtlich. Für letztere sind die berufsständischen Regelungen aus dem 19. Jahrhundert – nach denen die Erteilung der Approbation von der deutschen Staatsangehörigkeit abhängt, selbst wenn der Hochschulabschluss in Deutschland erworben wurde – durch EU-Recht (zuletzt die RL 2005/36/EG) und in der Folge durch die Änderungen der Berufsordnungen, aufgehoben worden. In jedem Fall bleibt zu hoffen, dass eine offenere Vergleichsbewertung den Berufszugang für Absolventinnen und Absolventen international anerkannter außereuropäischer Studiengänge ermöglicht. Auch bei den nichtakademischen Heilberufen bleibt es bei einer Kenntnisprüfung, wobei alternativ zur Kenntnisprüfung auch ein Anpassungslehrgang mit einer anschließenden Defizitprüfung gewählt werden kann. Der Zugang zum Beruf der Altenpflegerin oder des Altenpflegers wird weiter erleichtert durch die Ermächtigung der zuständigen Behörde, den Prüfungsumfang auf die festgestellten Defizite zu beschränken (Defizitprüfung).

### **III. Zentrale Regelungsinhalte**

#### **1.**

Im Ausland erworbene Abschlüsse werden deutschen Abschlüssen gleichgestellt, wenn sie keine wesentlichen Unterschiede aufweisen. Hier leitet das Gesetz einen wichtigen, vom Lissabonner Anerkennungsübereinkommen und der RL 2005/36/EG vorgegebenen Perspektivwechsel ein. Wurden bislang für die Berufsanerkennung ausschließlich die Ausbildungen auf identische Inhalte überprüft, so soll zukünftig darauf abgestellt werden, ob die Qualifikationen zur Ausübung des Berufs in dem von deutschen Gesetzen vorgegebenen Zuschnitt befähigen. Gewisse Unterschiede in der Herangehensweise sollen dabei im Sinne der

Akzeptanz von Vielfalt hingenommen werden, solange die Qualität des Ergebnisses gesichert ist.

Zentral ist der Begriff der *wesentlichen Unterschiede*.

Diese liegen vor, wenn

- der Inhalt der Ausbildung wesentlich abweicht *und*
- diese Abweichungen für die Berufsausübung wesentlich sind *und*
- kein Ausgleich der Defizite durch sonstige Qualifikationen oder eine nachgewiesene Berufstätigkeit erfolgte (§ 4 BQFG-E).

Auf der Grundlage einer nachgewiesenen strukturierten Berufsausbildung mit Abschlusstestat sollen alle weiteren Qualifikationen und praktischen Berufserfahrungen in die Bewertung einbezogen werden. Auch sind fehlende Ausbildungsinhalte nur relevant, wenn sie auch bei der Ausübung des Berufs eine wesentliche Anforderung darstellen. Für die Anerkennung als Zugangsvoraussetzung zu den reglementierten Berufen können ergänzend zur Fachqualifikation Nachweise über die erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse gefordert werden.

2.

Kann die Gleichwertigkeit nicht festgestellt werden, so werden die erworbenen Teilqualifikationen festgestellt. Auch über die deutsche Berufsausbildung hinausgehende Qualifikationen sollen dabei erfasst werden.

3.

Es besteht ein Anspruch auf eine Nachqualifizierung durch einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung (§ 10 BQFG-E). Die Betroffenen können zwischen beiden Möglichkeiten wählen; hiervon wird jedoch zum Teil durch das Berufsrecht, insbesondere für die akademischen medizinischen Berufe, abgewichen.

Der *Anpassungslehrgang* ist eine Berufstätigkeit im Umfang von maximal drei Jahren (wird durch die Anerkennungsstelle festgelegt) unter der Verantwortung einer für den Beruf qualifizierten Person. Hierbei können bestimmte Qualifikationen und/oder eine Bewertung gefordert werden. Es darf sich aber nicht um eine Fachprüfung handeln. Diese Möglichkeit empfiehlt sich für Migrantinnen und Migranten, die bereits im erlernten Beruf tätig sind oder mit der Einstufung der zuständigen Stelle eine entsprechende Tätigkeit aufnehmen können.

Die *Eignungsprüfung* ist in der Regel eine sogenannte Defizitprüfung, die sich nur auf die bislang nicht erworbenen, für die Berufsausübung wesentlichen Ausbildungsinhalte beziehen darf.

4.

Es werden Fristen festgelegt:

- Ein Monat bis zur Eingangsbestätigung und Mitteilung über fehlende Unterlagen.

- Drei Monate ab dem Zeitpunkt, zu dem alle Unterlagen vorliegen, bis zur Entscheidung (§ 6 BQFG-E). Bei reglementierten Berufen ist eine Fristverlängerung aus besonderen Gründen möglich (§ 13 Abs. 3 BQFG-E).

Der djb begrüßt den grundlegenden Perspektivwechsel, der mit dieser Gesetzesvorlage vorgegeben wird; für eine Zielerreichung bedarf es jedoch erheblicher weiterer Anstrengungen in der Gesetzesumsetzung.

Zunächst ist dafür Sorge zu tragen, dass dem Informationsbedarf der Betroffenen ausreichend entsprochen wird. Neben der ZAV sind hier vor allem die Jobcenter, die Sozialämter (AsylbLG), die Ausländerbehörden und die Migrationsberatungsstellen gefordert. Entsprechende Schulungen sollten für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeboten werden. Das BMAS will die erforderlichen Strukturen über das Bundesprogramm „Integration durch Qualifizierung – IQ“ sicherstellen; ein solches Programm ist nach der Auffassung des djb mit ausreichenden Mitteln auszustatten.

Als problematisch kann sich bei der Implementierung erweisen, dass die Beurteilung der *Gleichwertigkeit* in der Hand von sehr verschiedenen Ämtern und Institutionen mit ihren jeweils unterschiedlichen Kulturen liegt. Die Veränderung der Betrachtungsweise muss hier erst Boden gewinnen. Die bisherige Praxis der Anerkennung von Abschlüssen aus der EU weist auf bislang noch eher restriktive Bewertungen. Dies würde den Gesetzeszweck konterkarieren.

Ganz entscheidend wird es auf das Angebot an Lehrgängen und Förderungen ankommen. Die Gesetzesbegründung sieht hier zu Recht vor allem die Arbeitsagentur und die Jobcenter in der Pflicht (S. 120). Die Möglichkeiten reichen von Bildungsgutscheinen nach §§ 77 ff. SGB III, gegebenenfalls i.V.m. § 16 SGB II, über Eingliederungszuschüsse nach §§ 217 ff. SGB III oder Beschäftigungszuschüsse nach § 16e SGB II für Beschäftigungen, die mit einem Anpassungslehrgang verbunden werden, bis zur Finanzierung von sonstigen Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III, gegebenenfalls i.V.m. § 16 SGB II.

Angemessen wäre auch die Erweiterung des Anspruchs auf Förderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), insbesondere zur Vorbereitung auf eine Eignungsprüfung.

Jutta Wagner  
Präsidentin

Dr. Katja Rodi  
Vorsitzende der Kommission Öffentliches Recht,  
Europa- und Völkerrecht