

**Ausschuss für Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung**

**Wortprotokoll**

**47. Sitzung**

*(redigierte Fassung; nicht korrigiert durch die Sachverständigen  
und Abgeordneten)*

**Öffentliche Anhörung  
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland  
erworbener Berufsqualifikationen“**

**Berlin, 6. Juli 2011, 09:30 - 11:30 Uhr  
(Sitzungsaal E.300, Paul-Löbe-Haus)**

**Vorsitz: Ulla Burchardt, MdB**

**Sachverständige**

	<b>Seite</b>
<b>Dr. jur. Knut Nevermann,</b> Kultusministerkonferenz (KMK)	11, 22, 33
<b>Dr. Bettina Englmann,</b> Global Competences UG	4, 18, 29
<b>Prof. Dr. Friedrich Hubert Esser,</b> Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)	6, 20, 31
<b>Dr. Lothar Theodor Lemper,</b> Otto-Benecke-Stiftung	8, 20
<b>Hermann Nehls,</b> DGB-Bundesvorstand	10, 21, 32
<b>Sybille von Obernitz,</b> Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)	12, 23, 33
<b>Elisabeth Sonnenschein,</b> Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)	14, 34

**Ausschussmitglieder**

	<b>Seite</b>
<hr/>	
<u>CDU/CSU</u>	
Marcus Weinberg	16
Albert Rupprecht (Weiden)	25, 30
Dr. Thomas Feist	26
<u>SPD</u>	
Swen Schulz (Spandau)	16, 37
Willi Brase	26
Dr. Ernst Dieter Rossmann	27, 37
<u>FDP</u>	
Heiner Kamp	17, 28
<u>DIE LINKE.</u>	
Agnes Alpers	17, 28
<u>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</u>	
Krista Sager	18, 27

Beginn der Sitzung: 09:37 Uhr

**Vorsitzende:** Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Gäste, vor allem verehrte Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich darf Sie ganz herzlich zu der heutigen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ begrüßen.

Wir haben ein strukturiertes Beratungsverfahren verabredet. Die Sachverständigen werden jeweils mit einem kurzen fünfminütigen Eingangsstatement beginnen. Danach kommen wir in die erste Fragerunde, die in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen stattfindet. Zunächst haben wir die Runde der Berichterstatter, die für dieses Thema in ihrer Fraktionen fachlich zuständig sind. Darauf folgt eine Antwortrunde. Wenn sich alle Fragenden kurz fassen, schließt eine zweite Fragerunde an. Das Ende der Anhörung ist für 11:30 Uhr geplant. Eine Pause wird es nicht geben. Es wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu einem späteren Zeitpunkt können Sie alles nachlesen, was heute verhandelt worden ist. Ich darf nun alle Anwesenden bitten, ihr Handy auszustellen.

Dieser Anhörung liegen Vorlagen zugrunde. Das sind zum einen der Gesetzentwurf der Bundesregierung und zum anderen die Anträge aller Fraktionen. Ich glaube, dass ich zum Anlass dieses Fachgesprächs nicht weiter ausführen muss. Alle reden vom Fachkräftemangel, aber auch von mangelnden Chancen der Migrantinnen und Migranten, weil deren im Ausland erworbenen Qualifikationen bislang nicht in dem Maße anerkannt worden sind, wie man sich dieses wünschen würde.

Mit dem Gesetzentwurf will die Bundesregierung Abhilfe schaffen. Die Fraktionen haben ihre Vorstellungen in den Anträgen formuliert. All dies, aber vor allem die Expertise unserer Experten, wird Gegenstand der Beratung sein.

Und damit kommen wir in die erste Runde Ihrer Kurzvorträge. Wir haben hier das Verfahren gewählt, dass wir in der alphabetischen Reihenfolge vorgehen, und damit beginnt Frau Dr. Englmann.

Dr. Bettina **Englmann** (Global Competences UG): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, inzwischen ist unstrittig, dass das Recht und die Praxis der Anerkennung von Auslandsqualifikationen reformbedürftig sind.

Zentrale Barrieren bestehen für verschiedene Akteure, vor allem aber für die Antragsteller, die unter fehlenden Antragsrechten zu leiden haben. Ein Bildungstransfer wird sogar dann verhindert, wenn eine einschlägige Qualifikation vorhanden ist. Ein anderes Problem besteht darin, dass es derzeit für Antragsteller zwar umfangreiche Prüfungspflichten gibt, die Vorbereitungskurse werden jedoch nicht oder nicht in ausreichendem Maße angeboten. Darüber hinaus existieren

auch für die Anerkennungsstellen Barrieren. Zum einen ist die Rechtslage uneinheitlich, sodass die Mitarbeiter gezwungen sind, unterschiedliche Verfahrensabläufe für EU-Bürger, Spätaussiedler und Drittstaatsangehörige durchzuführen. Zum anderen mangelt es an Qualitäts- und Wissensmanagement-Systemen. Beides sind aber Voraussetzungen für konsistente Bewertungen. Das zentrale Problem für Unternehmen ist die Intransparenz der Bescheide. Ferner fehlt es an Praktika, Trainee- und Mentoren-Programmen der Wirtschaft. Wenn die Migranten in die Lage versetzt werden sollen, ihre Berufe weiter auszuüben, dann müssen diese Barrieren beseitigt werden.

Zum Gesetz: Die neuen Regelungen finden wir vor allem in Artikel 1 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG). Die Artikel 2 bis 61 BQFG regeln das Fachrecht des Bundes. Quantitativ relevant sind hier vor allem die Ausbildungsberufe, die medizinischen Berufe und der juristische Bereich.

Artikel 1 BQFG stellt einen großen Entwicklungsschritt im deutschen Anerkennungsrecht dar. Das BQFG beinhaltet für alle Inhaber ausländischer Qualifikationen einen grundsätzlichen Verfahrensanspruch. Abweichungen gibt es im Fachrecht zum Beispiel bei den juristischen Berufen. Russische Rechtsanwälte bspw. haben weiterhin keinen Anspruch auf eine Bewertung, es sei denn, dass sie sich als Spätaussiedler auf das Bundesvertriebenengesetz berufen können. Auch geregelt werden die Kriterien des Anerkennungsverfahrens. Die Feststellung der Gleichwertigkeit soll zukünftig durch eine Bewertung der Qualifikation und der Berufserfahrungen erfolgen. Das ist ein Fortschritt, da bislang die in der Berufspraxis erworbenen Kompetenzen oftmals nicht im Verfahren berücksichtigt wurden.

Als sehr positiv ist § 11 BQFG zu werten, der verschiedene Ausgleichsmaßnahmen thematisiert und ein Wahlrecht der Antragsteller zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung vorsieht. Vorbild sind die EU-Anerkennungsrichtlinien, die darauf fokussiert sind, Gleichwertigkeit erreichbar zu machen. § 11 BQFG soll zwar für reglementierte Berufe des Bundes gelten, im Fachrecht werden aber Abweichungen zugelassen. Wenn man die Artikel 2 bis 61 des BQFG auf Abweichungen überprüft, wird man feststellen, dass es solche gibt. § 11 BQFG gilt nur für EU-Bürger, die dieses Recht längst haben.

Darüber hinaus werden Anerkennungsstellen verpflichtet, Statistiken zu erheben. Diese Maßnahmen sind sehr wichtig, weil wir bisher keine übergreifenden amtlichen Daten zu den Anerkennungsverfahren haben. Wir wissen viel zu wenig darüber, in welchem Bundesland welche Abschlüsse aus welchen Staaten anerkannt werden.

Um die Ziele des Gesetzentwurfs zu erreichen, sind umfangreiche Reformen notwendig. Ich möchte noch einen Punkt herausgreifen, der die zusätzliche Aufmerksamkeit verdient. Ausgleichs- und Anpassungsmaßnahmen sind essenziell für das Verfahren des Bildungstransfers. Im Zentrum eines Anerkennungsprozesses steht oft die Frage, wie Gleichwertigkeit erreicht werden kann. Das heißt, wie

die Kompetenzanpassung im Einzelfall organisiert wird, um in einem zweiten Schritt die Anerkennung zu ermöglichen. Die Antragsteller brauchen daher - je nach Beruf - Weiterbildungskurse oder ein Praktikum in einem Unternehmen. Dies muss geregelt werden.

Zum Fachrecht: Die vorhandenen Abweichungen machen das Anerkennungsrecht nicht einfacher, sondern kompliziert und intransparent. Deutlich wird dies insbesondere bei den Heilberufen. Ganz neu ist es, dass drittstaatsangehörige Ärzte die Möglichkeit erhalten, eine Approbation zu beantragen. Es ist aber weder verhältnismäßig noch bildungspolitisch sinnvoll, wenn die Gleichwertigkeit in einer akademischen Abschlussprüfung in Form einer Kenntnisprüfung festgestellt wird. Man muss berücksichtigen, dass die Heilberufe im Jahr 2010 geändert und Rechte von Antragstellern im Anerkennungsverfahren beschnitten wurden. Davon waren vor allem die Spätaussiedler betroffen. Auch innerhalb der Gesundheitsfachberufe findet man Verfahrensunterschiede. Mit einem EU-Diplom profitiert man vom EU-Recht, mit dem Diplom eines Drittstaats hat man kein Wahlrecht zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung. Als Krankenpfleger muss man eine Kenntnisprüfung oder eine Kombination beider Ausgleichsinstrumente ablegen. Durch das EU-Recht wird diese Kombination ausgeschlossen, weil sie gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt. Bei Altenpflegern wird am Ende des Lehrgangs zumindest auf die sogenannte Defizitprüfung verzichtet. Jedoch wird für die Antragsteller das durch EU-Recht eingeführte Wahlrecht zu einem Wahlrecht der Anerkennungsstellen.

Zum Schluss zwei Anmerkungen: Im Gesetzentwurf wurde die Anerkennung von nicht-reglementierten Hochschulabschlüssen nicht geregelt, sodass weiterhin nur Spätaussiedler ein Verfahren bei den Länderministerien für Wissenschaft durchführen können. Diese Regelungslücke sollte geschlossen werden.

Artikel 1 BQFG bietet einen sehr guten Ansatz. Um aber Verbesserungen in der Praxis zu erreichen, müsste er generell und nicht nur im Bundesrecht angewendet werden. Insofern wäre es eine eindeutige und klare Lösung, das BQFG umzusetzen, ohne Abweichungen im Fachrecht zuzulassen, vielen Dank.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und damit hat Herr Prof. Esser das Wort, den wir heute erstmalig in seiner neuen Funktion hier im Ausschuss begrüßen dürfen.

Prof. Dr. Friedrich Hubert **Esser** (Bundesinstitut für Berufsbildung): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Meine sehr geehrten Damen und Herren, das Bundesinstitut für Berufsbildung begrüßt grundsätzlich die Initiative der Bundesregierung als ersten wichtigen Schritt für die Bearbeitung des Fachkräfteproblems.

In diesem Zusammenhang möchte ich das Ergebnis unterschiedlicher Studien hervorheben, wonach insbesondere die Zuwanderung als mittel- und langfristig bedeutsame Größe für die Lösung des Fachkräfteproblems gewertet wird, und sich

damit auch deutlich von den anderen Ansätzen, beispielsweise der Erhöhung der Frauenerwerbsquote oder der Verlängerung der Lebensarbeitszeit, abhebt. Das sollte man berücksichtigen. In gleicher Weise ist auch der Ansatz zur Bearbeitung der Integrationsaufgabe für Menschen mit Migrationshintergrund oder ausländischer Herkunft zu würdigen.

Zum Gesetz möchte ich folgende Hinweise geben: Für uns ist es richtig, dass das BQFG nur einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren und nicht auf eine Anerkennung gewährt. Auf diese Weise wird einer möglichen Aushöhlung der hohen Qualitätsstandards des dualen Systems in Deutschland vorgebeugt. Zudem steht es auch im Interesse dieses Qualitätserhalts, dass die Antragsvoraussetzung eine absolvierte Ausbildung, also eine Formatqualifikation, und nicht etwa nur das Vorliegen informeller Kompetenzen ist. Ebenfalls positiv zu bewerten ist der Ansatz der Gleichwertigkeitsprüfung, weil die Referenz ein staatlich anerkannter Ausbildungsberuf und damit wiederum der hohe Qualitätsstandard einer Ausbildung im dualen System ist. Ebenfalls ist es nach unserer Auffassung folgerichtig, im Rahmen der Feststellungsprüfung der Berufserfahrung einen Platz einzuräumen. Dies sollte aber unter der Prämisse erfolgen, dass valide Verfahren vorliegen, mit denen man die Berufserfahrung entsprechend würdigen kann.

Als Bundesinstitut begrüßen wir auch den vorgesehenen Verfahrensgrundsatz, dass auf der Grundlage der nachgewiesenen Qualifikationen - der Grundlage von Prüfungen - über die Gleichwertigkeit mit einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf entschieden wird. Auch das duale System setzt auf eine formale Qualifikation, in Form der Abschlussprüfung, in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf. Insoweit ist es folgerichtig, die Modelle der Kompetenzfeststellung nur als sonstige Verfahren zur Gleichwertigkeitsfeststellung zuzulassen. Zudem ist es richtig, dass die zuständigen Stellen mit der Feststellung der Gleichwertigkeit betraut werden. Der Hintergrund für diese Feststellung beruht auch darauf, dass man zu würdigen hat, welche Mammutaufgabe die zuständigen Stellen bewältigen, wenn es um die Organisation und Durchführung der Prüfungsaufgaben in Deutschland geht. Die Arbeit der zuständigen Stellen hat sich als hervorragend erwiesen. Wir erachten es auch als sinnvoll, dass um sie herum eine Infrastruktur, etwa über zentrale Informationsplattformen, an denen sich auch das BIB beteiligen kann, aufgebaut wird. Diese soll eine flankierende Unterstützung gewährleisten, damit die Stellen gut arbeiten und ihre Aufgabe effizient durchführen können. Darüber hinaus sollten unseres Erachtens Instrumente zur Feststellung der Gleichwertigkeit - der Äquivalenzprüfung - zentral entwickelt und zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise erhalten die zuständigen Stellen auf der Grundlage einheitlicher Kriterien Hilfestellungen für jeden Einzelfall. Dies würde die anzustrebende Einheitlichkeit der Feststellungspraxis fördern. Wir stellen uns kein starres Korsett vor, sondern ein Reglement in Form eines Eckwertekatalogs, um die Einheitlichkeit in der Gleichwertigkeitsprüfungspraxis zu gewährleisten.

Der Umstand, dass auch ein Antrag zur Feststellung auf die im Ausland erworbene Qualifikationen aus dem Ausland heraus gestellt werden kann, ist ebenso her-

vorzuheben und richtig, da somit die Zuwanderungen nach Deutschland entsprechend motiviert werden können.

Schließlich ist es besonders hilfreich, dass in einem Ablehnungsbescheid die Unterschiede zwischen den vorhandenen Qualifikationen und der entsprechenden deutschen Berufsausbildung dargelegt werden. Während dem Antragsteller beratend der persönliche Weiterbildungsbedarf bis zur Gleichstellung aufgezeigt wird, erleichtert die Feststellung der vorhandenen Berufsqualifikation den Betrieben im nicht-reglementierten Bereich die Einschätzung über die Einsatzmöglichkeiten dieser Person. Damit wird dem am Arbeitsmarkt bestehenden Kommunikationsproblem zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitgeber sinnvoll begegnet. Vielen Dank.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und nun Herr Dr. Lemper.

Dr. Lothar Theodor **Lemper** (Otto-Benecke-Stiftung): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich möchte es auf wenige Punkte beschränken, da wir zu dem vorliegenden Gesetz eine sehr ausführliche schriftliche Darstellung unserer Einschätzung abgegeben haben. Ich schließe mich den Vorbemerkungen der beiden Vorredner an, dass wir die Initiative zu einem solchen Anerkennungsgesetz begrüßen. Es ist jahrelang diskutiert worden und meine Bitte ist nur, dass dieses Gesetz auch in der notwendigen Seriosität behandelt wird, auch wenn es möglicherweise etwas mehr Zeit bedarf. Die Erkenntnisse, die noch zusätzlich aufgenommen werden sollten, sind im Sinne eines vernünftigen Anerkennungsverfahrens und stellen auch eine Gegenwirkung zum Fachkräftemangel dar. Ferner sollten die Folgen für die demografische Entwicklung in dieses Gesetz mit einbezogen werden.

Die Otto-Benecke-Stiftung ist im Wesentlichen für den akademischen Bereich der Ausbildung zuständig. Aus diesem Grund betrifft uns das Gesetz nur in Teilbereichen. Als erstes möchte ich darauf hinweisen, dass wir den Versuch unternehmen sollten, das Anerkennungsverfahren in Deutschland auch für diejenigen, die eine Anerkennung in Anspruch nehmen, zu vereinheitlichen und nach Möglichkeit nicht zu sehr zu reglementieren, um den Gesetzessinn im Einzelnen erfüllen zu können.

Es gibt in Deutschland eine uneinheitliche Rechtslage. Wir haben ein anerkennenswertes föderales Prinzip. Aber dieses föderale Prinzip darf nicht zu einer Blockade der Anerkennung führen. Die Anerkennung von Qualifikationen kann nicht ausschließlich vom Wohnort des Betroffenen abhängig gemacht werden.

Zu der Notwendigkeit von Anpassungsqualifizierungen: Im Allgemeinen Teil des Gesetzes ist die Notwendigkeit der Anpassungsqualifizierungen dargestellt und benannt worden, von denen es etwa 25.000 gibt. Für mich stellt sich die Frage, wie die Anpassungsqualifizierung finanziert und umgesetzt? Im Haushalt 2011



der Bundesagentur für Arbeit wird der Eingliederungstitel um fast 900 Mio. Euro auf 3,4 Mrd. Euro gekürzt. Damit stehen den Arbeitsagenturen 20 Prozent weniger frei verfügbare Eingliederungsmittel zur Verfügung. Diese Einsparungen sollen in den Jahren 2012 bis 2014 mit der Streichung von insgesamt 16 Mrd. Euro für aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB II und SGB III fortgeführt sowie die Genehmigungen für Weiterbildung durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter erheblich reduziert werden. Wenn man die Notwendigkeit der Anpassungsqualifizierungen ernst nimmt, muss man für die notwendigen Ressourcen sorgen, um dieses Postulat auch umsetzen zu können.

Dazu eine Anmerkung: Was ist mit der Anerkennung im Sinne der Kompetenzfeststellung? Richtet sie sich nur nach der Aktenlage oder gibt es konkrete Vorstellungen?

Als weiteren Gesichtspunkt möchte ich die Frage der Deutschkenntnisse hervorheben: Die mangelnden Deutschkenntnisse sind zum Teil auch eine große Bürde für den Eintritt in das Erwerbsleben und den Arbeitsmarkt. Wir können nicht erkennen, dass momentan durch dieses Gesetz und andere Bemühungen die Fähigkeit des Erlernens der deutschen Sprache erheblich verbessert würde. Die BAMF-Kurse genügen nicht, sodass wir uns über die Frage eines höheren Niveaus der Deutschkenntnisse verständigen müssen.

Im Folgenden möchte ich ein spezielles Problem herausgreifen: Das ist die Frage, was wir als Otto-Benecke-Stiftung von den medizinischen Ausbildungen erwarten. Kann man die medizinische Ausbildung für diesen Personenkreis nicht so gestalten, dass zunächst die jeweilige Fachdisziplin im Wesentlichen maßgeblich ist und nicht umfassende medizinische Qualifikationsanforderungen gestellt werden, die viele daran hindern, die jeweiligen Aufgaben wahrzunehmen? Wenn wir vom Ärztemangel sprechen, muss man sich die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, dass beispielsweise ein Augenarzt auch über chirurgische und sonstige Kenntnisse verfügen muss. Oder gibt es nicht - vor dem Hintergrund der Behebung des Ärztemangels - auch andere Möglichkeiten gibt, diese Qualifikationsbereiche angemessen zu definieren. Diese Überlegung gilt zum Beispiel auch für die Frage der Lehrerausbildung. Unsere Erfahrung ist, dass wir zunächst in verschiedenen Bundesländern aufgefordert werden, Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen. Danach wird uns jedoch mitgeteilt, dass im Rahmen der Lehrerausbildung die zwei Fächer belegt werden müssen. Worin besteht der Sinn, dass man unter dem Gesichtspunkt der Behebung des Lehrermangels und unter Berücksichtigung dieses Personenkreises einerseits derartige Anstrengungen unternimmt und andererseits Voraussetzungen normiert, die von den Betroffenen nicht erfüllt werden können. Bei diesen Gesichtspunkten möchte ich es vorerst belassen.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank, und damit hat Herr Nehls das Wort.

Herrmann **Nehls** (DGB-Bundesvorstand): Dankeschön, Frau Vorsitzende. Das Ziel, die wirtschaftliche Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen maßgeblich zu verbessern und die Integration der Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zu fördern, wird vom DGB uneingeschränkt unterstützt. Von daher erachten wir die grundsätzliche Ausrichtung dieses Gesetzes als sinnvoll. Gleichwohl möchte ich einige Kernpunkte, die aus meiner Sicht problematisch sind, ansprechen. Hierzu werde ich mich auf ein paar zentrale Punkte beschränken, weil meine Vorredner bereits auf verschiedene Kontextzusammenhänge hingewiesen haben.

Der erste Punkt bezieht sich auf die Frage der sogenannte Gleichwertigkeitsfeststellung: Herr Prof. Esser hatte bereits einige Ausführungen gemacht. Bei der Gleichwertigkeitsfeststellung stellt sich für uns erst einmal die Frage, wie wir abschätzen können, welche Relevanz diese später auf dem Arbeitsmarkt haben wird. Gibt es formale Qualifikationen, die zu einem Eintritt in den qualifizierten Arbeitsmarkt führen können? In welchem Verhältnis stehen hierzu die Gleichwertigkeitsbescheinigungen? Wenn wir uns vor Augen führen, dass diese Bescheinigung formal bis zu einem Drittel weniger Ausbildungsumfang als es ein Referenzberuf vorsieht, ist dies problematisch.

Wir sehen die Notwendigkeit, auch auf die Gleichwertigkeitsfeststellung hinzuwirken und es gesetzestechnisch zu unterlegen. Die Gleichwertigkeitsfeststellung orientiert sich nicht nur am Referenzberuf, sondern auch an dessen Qualifikationsniveau. Die Akzeptanz der Gleichwertigkeitsbescheinigung ist für uns ein zentraler Punkt, der sich auch in den Begriffsbestimmungen des § 3 BQFG wiederfindet. Wir können jedoch nicht nachvollziehen, warum die Definition der Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) nicht übernommen wird. Aus unerklärlichen Gründen wird von einer grundlegenden Definition des § 1 Absatz 3 BBiG abgewichen.

Der zweite Punkt, der bei uns auch zu Nachfragen geführt hat, ist die besondere Bedeutung der zuständigen Stellen, der Kammern: Wir halten die Kammern und ihren Doppelcharakter für erforderlich. Auf der einen Seite fungieren sie als neutrale Stelle im Sinne des BBiG, auf der anderen auch als Interessenvertreter der Betriebe. Wir erachten es als sinnvoll, dass über solide Qualitätssicherungssysteme nachgedacht wird, die auch bundesweite Standards definieren, um eine einheitliche Transparenz zu gewährleisten. Bei einer dezentralen Durchführung brauchen wir zentrale Reglements.

Der dritte Punkt, auf den ich hinweisen möchte, betrifft die Beratung: In den Eckpunkten der Bundesregierung vom Dezember 2009 wurde von Erstanlaufstellen gesprochen. Gedanklich findet sich auch der Hinweis auf eine Lotsenfunktion wieder. Es darf jedoch nicht nur eine Erstberatung stattfinden, sondern es muss auch eine Begleitung durch das Anerkennungsverfahren hindurch gewährleistet werden. Das halten wir für unumgänglich. Wir können es nicht nachvollziehen, weshalb der Passus auf einen Beratungsanspruch gestrichen wurde. Die Sinnhaftigkeit dieser Entscheidung erschließt sich uns nicht.

Ein vierter Punkt betrifft die Frage der Nachqualifizierung: Für reglementierte Berufe ist eine Nachqualifizierung vorgesehen. Wir wünschen uns aber auch, dass die Möglichkeit der Nachqualifizierung für nicht-reglementierte Berufe vorgesehen wird. Dieser Aspekt wirft die Frage auf, wie sich die berufliche Weiterbildung grundsätzlich gestaltet. Es darf kein Gefälle zwischen Anspruchsberechtigten nach dem BQFG und sonstigen Beschäftigten entstehen. Aus diesem Grund würden wir den Ausbau von Nach- und Weiterbildungsqualifizierungsmöglichkeiten für alle begrüßen.

Der letzte Punkt bezieht sich auf die Finanzierung: Die Finanzierung ist auch aus der Sicht der Anerkennungsinteressierten ein zentraler Punkt, weil wir Hinweise darauf haben, dass das Anerkennungsverfahren Gebühren in Höhe von 1.000 bis 5.000 Euro verursachen kann. Diese Gebühren könnten die Betroffenen abschrecken und den Zielen dieses Gesetzes widersprechen. Daher halten wir es für notwendig, dass man über eine Deckelung von Gebühren nachdenkt. Darüber hinaus sollten verstärkt auch steuerfinanzierte Ansätze berücksichtigt werden. Es muss der Grundsatz gelten, dass die Gebührenhöhe nicht abschrecken darf.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und nun Herr Dr. Nevermann für die KMK bitte.

Dr. jur. Knut **Nevermann** (Kultusministerkonferenz): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, die Länder im Allgemeinen und die KMK im Besonderen sind in verschiedenen Zusammenhängen mit diesem Thema und dem Gesetzentwurf befasst.

In der KMK hat die Erwartung, dass die 16 Bundesländer weitgehend identische Gesetze in das parlamentarische Verfahren einbringen sollen, zu keinen großen Jubelstürmen geführt. Für einen föderalen Staat ist es ziemlich ungewöhnlich, wenn wir in 16 Ländern eine gleiche Materie regeln müssen. Daher werden wir uns möglicherweise nicht mit Gesetzen, sondern mit einem Staatsvertragssystem dieser Problematik annehmen, sodass man zumindest eine Ratifizierung in den Parlamenten hat. Die KMK hat sich jedoch noch nicht endgültig entschieden.

Mit der ZAB haben wir eine Einrichtung, die Vorbildcharakter haben könnte. Wir sind der Ansicht, dass man von der Arbeitsweise der ZAB etwas lernen kann. Die 16 Bundesländer haben eine Arbeitsstelle eingerichtet, die nach Meinung aller Beteiligten und Betroffenen eine sehr gute und professionelle Arbeit leistet und den gesamten Bereich der Anerkennung akademischer und ähnlicher Ausbildungsgänge abdeckt. Es gibt aber ein Rechtsproblem. Aus diesem Grund favorisieren wir einen Staatsvertrag. Die ZAB hat keine Rechtsgrundlage, sondern arbeitet als Unterabteilung in der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Kunst in Berlin, wie die ganze KMK, die beide also „rechtliche Nulla“ sind.

Als die ersten Entwürfe des BQFG auftauchten, war ich ein bisschen enttäuscht. Ich hatte mir eine gemeinsame Institution vom Bund und den Ländern vorgestellt,

zum Beispiel aus der ZAB und zwei weiteren Einrichtungen, die in ihrer Gesamtheit als Berufsbildungsinstitut bezeichnet würden und in deren Hintergrund bspw. durch die Kammern auch eine Arbeitsteilung stattfindet.

Unbegreiflich erscheint, dass jede Kammer in der Bundesrepublik Deutschland Kompetenzen zum Beispiel über die Metzger-Ausbildung in der Ukraine aufbauen muss. Man könnte sich darauf einigen, dass bspw. die Kammer in München bestimmte Anfragen bearbeitet und eine weitere Kammer andere Bereiche. Diese Arbeitsteilung könnte man regulieren. Zudem müssten auch entsprechende Sprachkenntnisse gewährleistet werden. Die ZAB ist inzwischen so professionell, dass sie in allen Sprachen Unterlagen anbieten kann. Mir fehlt bei der gesamten Planung eine Arbeitsteilung, Systematisierung und Trennung zwischen dem, was die Bundes- und Ländereinrichtungen machen sollen. Ich bin sicher, dass wir seitens der Länder die ZAB als Grundlage nehmen werden. Ich hoffe sehr, dass wir bald zu einer Lösung kommen, wie es sowohl rechtlich als auch fachlich professionell funktionieren kann. Ich bitte nur noch einmal herzlich darum, dass wir uns auf eine bessere gemeinsame Lösung von Bund und Ländern einigen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Ich glaube, dass viele Kollegen gerade gedacht haben, wie bemerkenswert es ist, dass ein Vertreter der KMK zu einer größeren Bund-Länder-Koordinierung aufruft. Frau von Obernitz bitte.

Sybille **von Obernitz** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag hat eine ausführliche Stellungnahme vorgelegt, die ich nicht noch einmal darlegen möchte. Vielmehr erachte ich es als sachdienlicher, in meinem kurzen Statement auf die Argumente einzugehen, die bereits Gegenstand der ersten Lesung waren.

Die erste Frage beschäftigt sich mit dem Thema, dass das BQFG kein Gesetz für alle Qualifikationen ist. Dies war auch bei den Vorredner angeklungen. Es ist dringend notwendig, dass es eine Lösung dafür gibt, wie sich die Länder organisieren können. Im Sinne einer einheitlichen Qualität ist es sehr wichtig, dass wir uns einerseits verständigen, wie wir bezüglich der bundesweit geregelten Berufe vorgehen wollen, und wie die Länder andererseits möglichst schnell nachziehen; ob als Staatsvertrag oder Landesgesetz, das muss noch entschieden werden. Mir fällt immer wieder auf, dass insbesondere im Rahmen der öffentlichen Berichterstattung über die Konsequenzen dieses Gesetzes oftmals auf die akademischen Abschlüsse abgehoben wird, die gerade nicht Gegenstand des Gesetzes sind. Wir sollten uns gemeinsam darauf verständigen, dass wir uns auf die Zielgruppe, für die dieses Gesetz zunächst gedacht ist, kaprizieren.

Darüber hinaus regelt das BQFG nicht, was vor und nach der Antragstellung passiert. Das Gesetz regelt, wie die zuständigen Stellen im Vorfeld reagieren sollen, wenn der Antragsteller kommt. Wir würden es aber auch begrüßen, dass wir uns

überlegen, wie wir eine mögliche Voranlaufstelle implementieren können, damit die Zuordnung des Antragstellers zu den jeweils zuständigen Stellen bereits vorab geregelt werden kann. Hierbei könnte sicherlich das IQ-Netzwerk einen positiven Beitrag leisten. Entscheidend ist, dass es nicht verschiedene Anlaufstellen gibt, sondern dass die Länder ein konzentriertes und transparentes System schaffen, bei dem die Antragstellerinnen und Antragsteller wissen, dass die jeweils zuständigen Stellen eine Art Lotsenfunktion einnehmen.

Zur Nachqualifizierung: Wir haben schon an mehreren Stellen, Herr Prof. Esser hat es auch thematisiert, über die Qualität der Bescheide gesprochen. Ich möchte dafür werben, dass ein Bescheid zwei Aussagen hat. Zum einen müssen die vergleichenden Qualifikationen dargestellt sein. Der Bescheid gibt Auskunft über die Qualifikation der Antragsteller im Vergleich zu einem Referenzberuf in Deutschland. Zum anderen gibt es den zweiten Teil des Bescheids, welcher nachweist, worin die Unterschiede bestehen. Derjenige, der keine komplette Gleichwertigkeit bescheinigt bekommt, hat nicht nur dann eine Perspektive, wenn eine Nachqualifizierung gesichert ist, sondern der Bescheid kann auch eine Optimierung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt darstellen. Daher darf man die Nachqualifizierung nicht schwarz-weiß sehen, sondern muss sie differenzierter betrachten.

Zum Thema „Gebühren“: Es stehen Gebühren zwischen 1.000 und 5.000 Euro im Raum, die möglicherweise von den zuständigen Stellen veranschlagt werden. Erst einmal zur Tatsache der Gebühren. Wir sollten ein möglichst sachliches Verhältnis zu dem Thema „Gebühren“ haben, weil der Antragsteller von dem Nachweis einen Nutzen hat, zumindest einen Nutzen für einen besseren Eintritt in den Arbeitsmarkt. Es können im Rahmen individuellen Verwaltungshandels, können Gebühren entstehen. Ich möchte daran erinnern, dass wir der Rechtsaufsicht und damit auch den Rechtsreferenten der jeweiligen Industrie und Handelskammern unterliegen. Die Rechtsaufsicht hat auch die Aufgabe, die Gebühren, die eine IHK verabschiedet, zu genehmigen. Insofern sind wir nicht in einem völlig luftleeren Raum. Ferner möchte ich darauf aufmerksam machen, dass wir in den eigenen Reihen intensive Diskussionen zu der Gebühren-Problematik geführt haben. Ich hatte am Anfang darauf hingewiesen, dass wir nicht genau abschätzen, wie viele Personen mit welchen Qualifikationen kommen werden. Gegebenenfalls müssen wir nachsteuern. Aber ich kann Ihnen mit Sicherheit sagen, dass sich die Diskussion bei uns um Gebühren im dreistelligen Bereich dreht, und nicht in den Dimensionen, die in der Lesung thematisiert wurden.

Ein letzter Punkt, den ich aufgreifen möchte, ist die Frage, wie wohlwollend die zuständigen Stellen bescheiden. Im Bereich der Gleichstellung nach dem Bundesvertriebenengesetz haben wir in den fast überwiegenden Fällen eine Gleichstellung gebilligt. Die Unternehmen sind darauf angewiesen, dass sie mit den Bescheiden etwas anfangen können, und dies ist unser Qualitätsmaßstab. Es macht keinen Sinn, jenseits von fachlicher Expertise – die wir als zuständige Stellen im Bereich der Berufsausbildung für uns beanspruchen können - zu beurteilen. Wir diskutieren in den eigenen Reihen sehr seriös und intensiv darüber, wie wir in der Bescheidung eine möglichst optimale Qualität erreichen können. Wir wissen

genau, dass, wenn sich die Bescheide für die Unternehmen in der Praxis als nicht hilfreich erweisen, nicht nur unsere Position in Frage gestellt ist, sondern die gesamte Wirksamkeit dieses Gesetzes.

Zudem sehen wir uns, wenn wir als Organisation die Fachkräfteproblematik beklagen, in der Verpflichtung, einen Beitrag zu leisten, und dieses Gesetz ist ein Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland. Deshalb sind wir schon daraus verpflichtet, bei der Prüfung sehr sorgfältig vorzugehen.

Darüber hinaus ist es im Sinne der Migranten, dass wir sorgfältig prüfen und nicht voreilig positiv bescheiden, weil dadurch die Akzeptanz der Bescheide bei den Unternehmen relativiert werden würde. Wenn die zuständigen Stellen eine Gleichstellung ablehnen, basiert diese Entscheidung auf einer sorgfältigen Prüfung. Ferner versuchen wir in den Bescheiden auch nachzuweisen, wo gleiche Qualifikationen zwischen dem, was der Antragsteller mitbringt, und dem, was bei uns in einem Referenzberuf vorkommt, bestehen.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank, und nun Frau Sonnenschein.

Elisabeth **Sonnenschein** (Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich darf heute zu Ihnen in Vertretung von Frau Buchal-Höver, der Leiterin der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, sprechen.

In den letzten Jahren haben wir viele Diskussionen im Bezug auf dieses Gesetz geführt. Glücklicherweise haben wir Beschlüsse gefasst, die zur Schaffung von einheitlichen und unbürokratischen Regelungen führen werden. Jetzt geht es um die konkrete Ausgestaltung. Die Länderposition wurde von Herrn Staatssekretär Dr. Nevermann dargelegt, sodass ich mich auf die Tätigkeit der ZAB in diesem Anerkennungsprozess beschränken möchte.

Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen ist seit knapp 100 Jahren in diesem Bereich mit unterschiedlichen Schwerpunkten tätig. Insbesondere hat uns die Einführung der EU-Richtlinie zu einem Umdenken veranlasst. Wir stehen jetzt an einem Punkt, an dem die positiven Elemente der Anerkennungsrichtlinie auf dieses Bundesgesetz übertragen werden. Die ZAB möchte nachdrücklich diesem Gesetzentwurf zustimmen. Es gibt einige Punkte, die ich gerne herausgreifen möchte, weil sie für unsere Arbeit von maßgeblicher Bedeutung sind.

Ein erster Aspekt ist die Möglichkeit der Bündelung von Kompetenzen: Im Moment haben wir im Bereich der beruflichen Anerkennung mit über 600 verschiedenen Stellen zu tun. Wenn wir dieses Instrument der Bündelung nutzen können, um in einzelnen Bereichen diese Stellen deutlich zu reduzieren und auf der Gegenseite kompetente Ansprechpartner zu erhalten, wäre uns als Zentralstelle sehr geholfen. Momentan findet eine Umfrage statt, ob die KMK auch die Anerken-

nungszuständigkeit für die landesrechtlich geregelten beruflichen Aus- und Fortbildungsabschlüsse erhalten soll. Die Ergebnisse werden vermutlich erst zur nächsten Sitzung der Amtschefkonferenz vorliegen. Dies ist eine Möglichkeit, die auch dieses Gesetz explizit eröffnet, sofern die Länder das BQFG auch analog übernehmen würden.

Ein zweiter Aspekt, den ich ansprechen möchte, sind die Informationsplattformen und die Vernetzung: Wir haben Bedarfe in verschiedensten Bereichen. Es ist schwierig und unökonomisch, dass die Datenbanksysteme, die zum Teil vorhanden sind oder sich in konkreter Planung befinden, nebeneinander arbeiten. Vielmehr muss eine Vernetzung und Verzahnung erfolgen. Wir hoffen, dass es nächste Woche ein Gespräch mit den jeweiligen Akteuren geben wird, bei dem die Zuständigkeiten festgelegt werden, um eine Doppelarbeit zu vermeiden.

Des Weiteren möchte ich auf die Problematik der Anerkennung nicht-reglementierter Berufe im Hochschulbereich eingehen: Es wurde kritisiert, dass diese nicht Bestandteil des Bundesgesetzes sind. Auf der Grundlage der Lissabonner Anerkennungskonvention stellt die ZAB seit Anfang 2010 Bescheinigungen für den Arbeitsmarkt aus. Es findet vor allem eine konkrete Beschreibung der erworbenen Hochschulqualifikation und die formale Zuordnung zu einem entsprechenden deutschen Abschluss statt. Zudem wird ein Hinweis auf die Möglichkeiten akademischer Weiterbildung erteilt. Die Erfahrungen zeigen, dass das Antragsvolumen zunimmt. Wir haben etwa mit 150 Anträgen pro Monat angefangen und sind jetzt bei 300 Anträgen pro Monat. Wir hören auch aus Rückläufen, dass die Bescheinigungen zu Einstellungen führen. Wir telefonieren mit Betrieben, die sich für die Vermittlung bedanken. Das bedeutet, dass dieses Instrument seine ersten Fußstapfen auf dem Arbeitsmarkt macht und in Einzelfällen bereits zu einem Arbeitsplatz verholfen hat. Daher ist es aus unserer Sicht nicht erforderlich, dass die Anerkennung der Hochschulabschlüsse in dem Gesetz geregelt wird.

Zuletzt möchte ich zu den Fristen der Anerkennung ausführen: Grundsätzlich sind die Fristen, die im BQFG genannt sind, wünschenswert. Aufgrund der gegenwärtigen Situation in der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen schaffen wir es vielfach bereits jetzt nicht, bei den EU-Anfragen die vorgegebenen Fristen einzuhalten, obwohl wir es gerne würden. Es werden unzählige Überstunden gemacht, die personelle Ausstattung reicht aber nicht aus. Die Kombination von Fach- und Sprachkompetenz und die Möglichkeit, sich die Inhalte ausländischer Bildungssysteme anzueignen, macht unsere Qualität für die tatsächlich anerkennenden Stellen aus. Ich habe die Hoffnung, dass Möglichkeiten gefunden werden, wie sowohl der ZAB als auch den anderen am Prozess beteiligten Institutionen die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung dieses Gesetzes zur Verfügung gestellt werden, damit die Ziele auch bald erreicht werden können.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank. Damit kommen wir in die erste Fragerunde. Ich würde Sie bitten, sich möglichst auf kurze Fragen zu beschränken, und es beginnt der Kollege Weinberg von der Fraktion der CDU/CSU.

Abg. Marcus **Weinberg** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Frau Sonnenschein hat erwähnt, dass es jetzt um die Umsetzung gehe. Ich glaube, dass das Anerkennungsgesetz - mit denen von Ihnen skizzierten Umsetzungsthematiken - sowohl arbeitsmarktpolitisch als auch integrationspolitisch der richtige Weg ist.

Meine erste Frage ist an Frau von Obernitz gerichtet: Herr Dr. Nevermann hat skizziert, dass es wenig Sinn bereite, wenn 16 Bundesländer einzelne Kriterien entwickelten. Ferner würde es einen erheblichen Mehraufwand bedeuten. Daher hat er sich für eine zentrale Vorgehensweise ausgesprochen. Werden nach dem BQFG insbesondere die Kammern die zuständigen Stellen für das Anerkennungsverfahren bei den Ausbildungsberufen sein? Wie bewerten dies die Unternehmen? Die Euphorie für die zentralistischen Ansätze wird bei den Unternehmen anders gesehen, da die Kammern auch für die Unternehmen erste Ansprechpartner sind. Wie sieht, vor allem vor dem Hintergrund dieser Gleichwertigkeitsentscheidung, die Akzeptanz der Unternehmen für eine zentrale Lösung aus?

Die zweite Frage geht an Herrn Nehls: Können Sie noch einmal die Position des DGB zum Thema „Anpassungsqualifizierung im Anerkennungsgesetz“ darstellen? Gibt es in Deutschland einen rechtlichen Anspruch auf Anpassungsqualifizierung, bspw. für jemanden, der seine Ausbildung abgebrochen hat? Besteht überhaupt ein Rechtsanspruch auf Aus- und Weiterbildung? Wie gehen Sie mit der Forderung um, dass es nicht nur einen Rechtsanspruch auf Nachqualifizierung geben sollte, sondern auch die Kosten getragen werden sollten? Wie stehen die Gewerkschaften zu der Problematik der Inländerdiskriminierung?

**Vorsitzende:** Herr Schulz für die SPD-Fraktion.

Abg. Swen **Schulz** (Spandau) (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Zunächst einmal herzlichen Dank an alle Sachverständigen für die interessanten Stellungnahmen.

Bei einem wichtigen Gesetz in einer derart komplexen Materie ist es völlig nachvollziehbar, dass die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf nicht sofort den perfekten Weg gefunden hat. Vielmehr müssen wir gemeinsam in der parlamentarischen Beratung überlegen, an welcher Stelle wir die eine oder andere Verbesserung vornehmen können. Es sind einige sehr interessante Anregungen von Ihnen gekommen, die wir sicherlich in den weiteren Beratungen mit berücksichtigen werden.



Zunächst möchte ich Frau Dr. Englmann fragen: Welche Ansprüche haben die Antragstellerinnen und Antragsteller, und welche Unterstützungsmaßnahmen benötigen Sie aus Ihrer Sicht, damit wir Erfolge verzeichnen können? Wir haben bereits zu den Qualifizierungsmaßnahmen, den Gebühren und Kosten insgesamt und der Beratung und Information Ihre Statements gehört. Was sollte Ihres Erachtens in dem Gesetz geregelt werden?

Meine nächste Frage richtet sich an Frau von Obernitz: Wie viele Personen werden möglicherweise eine Nachqualifizierung benötigen? Welchen Beitrag können Unternehmen leisten, um eine solche Nachqualifizierung auch mit anzubieten? Es wird sicherlich schwierig sein, für alle Betroffenen staatlich geregelte Lehrgänge anzubieten, da die Fälle zum einen sehr individuell sind, zum anderen ist es auch im Sinne der dualen Berufsausbildung und im Interesse der Unternehmen, dass eine Art „Training on-the-job“ stattfindet. Wie stellen Sie sich eine Beteiligung der Unternehmen vor? Welche gesetzgeberischen Unterstützungen bräuchten Sie, um aktiv zu werden, damit wir die Fachkräfte in den Arbeitsmarkt integrieren können?

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und nun für die FDP-Fraktion Herr Kamp.

Abg. Heiner **Kamp** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Mein Dank gilt auch den Sachverständigen für die Ausführungen.

Meine erste Frage richtet sich an Frau von Obernitz: Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme davon, dass das Anerkennungsgesetz den Blick auf eine Fortentwicklung im Zusammenhang mit einer gesteuerten Zuwanderungspolitik provoziere. Ferner regen Sie in diesem Zusammenhang an, dass perspektivisch Anlaufstellen im Ausland geschaffen werden müssten. Inwieweit ist es sinnvoll, auf die Außenhandelskammern oder Plattformen wie z. B. die britischen City & Guilds zurückzugreifen?

Die zweite Frage geht an Herrn Prof. Esser: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme einerseits, dass das Anerkennungsverfahren auch mit einer Ablehnung enden können muss, um die sehr hohen Qualitätsstandards, die wir haben, nicht auszuhöheln. Andererseits sprechen Sie die Chancen an, die ein Ablehnungsbescheid beinhalten kann. Können Sie bitte hierauf näher eingehen?

**Vorsitzende:** Und für die Fraktion DIE LINKE. hat Frau Alpers das Wort.

Abg. Agnes **Alpers** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Zunächst einmal vielen Dank an die Berichterstatter.

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Dr. Lemper: Wir haben schon einige Informationen zum Thema „Nachqualifizierung“ erhalten. Die Bundesregierung spricht von Kostenneutralität. Die Länder äußern im Bundesrat, dass sie die Nachqualifizierung nicht bezahlen könnten. Die Unternehmen sollen kostendeckende Gebühren erheben können, die sie laut Gesetzesentwurf bestimmen wollen. Für die reglementierten Berufe haben wir eine Nachqualifizierung vorgesehen, für die nicht-reglementierten 350 Ausbildungsberufe ist in diesem Gesetz jedoch keine Nachqualifizierung vorgesehen. Es wird immer einen Bedarf an theoretischen und berufspraktischen Qualifikationen geben, bei denen wir Unterschiede feststellen können. Um diese auszugleichen, müssen wir die Nachqualifizierungen sichern. Wie können wir diese sichern und welche Möglichkeiten der Finanzierung sehen Sie, um alle Berufe mit einzubeziehen?

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Nehls stellen: In dem Eckpunktepapier wurden auch Anlaufstellen angedacht. Wenn wir uns beispielsweise die Menschen mit Migrationshintergrund vorstellen, die einen Berufsabschluss in Kasachstan gemacht haben und keine Orientierung haben, an wen sie sich wenden können, weil sie nicht wissen, welche Bedeutung dieser Beruf in Deutschland hat. Wie könnte die Beratung aussehen, gerade im Zusammenhang der Formulierung des Bundesrates, dass es keine Beratung mehr gebe, dass dieses Gesetz sein Ziel verfehlt habe, diese Menschen tatsächlich zu integrieren? Welchen Stellenwert hat die Beratung und welche Notwendigkeit sehen Sie, diese Beratung im Gesetz zu verankern?

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und für die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Sager.

Abg. Krista **Sager** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich möchte eine Frage sowohl an Herrn Dr. Nevermann als auch an Frau Dr. Englmann richten: Ich habe Sie beide nicht so verstanden, dass Sie der Meinung sind, die Kammern außen vor zu lassen. Vielmehr gingen Ihre Einwendungen in die Richtung, wie wir zu einer einheitlichen Qualitätssicherung von Standards, Kriterien und Verfahren kommen, und wie wir vorhandene Ressourcen optimal nutzen können, damit sie nicht doppelt aufgebaut werden müssen. Könnten Sie diese Ausführungen präzisieren und das Gesetz bewerten, welchen Beitrag dieses leistet?

**Vorsitzende:** Damit kommen wir zu der Antwortrunde, und wir beginnen in der bekannten Reihenfolge, Frau Dr. Englmann bitte.

Dr. Bettina **Englmann** (Global Competences UG): Zu der Frage von Herrn Schulz: Ich denke, dass ein Rechtsanspruch auf Nachqualifizierung nicht Erfolg versprechend ist, weil unsere Zielgruppe nicht betroffen ist. Das Instrument der Nachqualifizierung ist mit der externen Prüfung verknüpft, und es ist ein Instrument

des Bildungsaufstiegs für an- und ungelernete Arbeitskräfte. Wir haben aber mit ausländischen Fachkräften zu tun, sodass wir kein Verfahren des Bildungsaufstiegs brauchen. Vielmehr bedarf es eines Bildungstransfers bspw. in Form von Anpassungsqualifizierungen. In einem zweiten Schritt, nachdem der Kompetenzaufbau erfolgt ist, benötigen wir die Anerkennung. Es ist auch wichtig, die Finanzierungsprobleme zur Kenntnis zu nehmen und zu prüfen, welche erfolgreichen ausländischen Instrumente bei der Integration ausländischer Fachkräfte übernommen werden können.

Ein Instrument, welches im Gesetzentwurf stehen sollte, ist das Praktika-Programm im Unternehmen. Die Wirtschaft sollte diesbezüglich aktiver werden und entsprechende Programme auflegen. In den attraktiven Zuwanderungsländern wie Kanada gibt es organisierte Bridging-Programme, eine Art modularisierte Anpassungsmaßnahmen. Daneben existieren sehr viele individualisierte Angebote, die schwerpunktmäßig im Unternehmen stattfinden. Diese sind kostengünstig, weil entweder das Unternehmen für diese Zeit den Lebensunterhalt zahlt oder aber Darlehen gewährt werden. Wir sprechen über Bildungsmaßnahmen, daher wäre es möglich, analog zum BAföG Darlehen zu vergeben, um diese Kurse oder Praktika zu absolvieren.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Beratung. Meines Erachtens ist entscheidend, dass Institutionen die Beratung anbieten. Diese müssen unabhängig sein und eine Begleitung für das gesamte Verfahren anbieten. Zunächst muss man den entsprechenden Referenzberuf ermitteln. Dann nimmt man Kontakt mit der entsprechenden Stelle auf. Im nächsten Schritt ist bspw. die Finanzierungsfrage zu klären. Hierbei benötigt man sehr oft die Arbeitsverwaltung, die in diesem Punkt nicht unabhängig ist. Sie kann die Beratung in diesem sehr komplizierten und komplexen Bereich nicht übernehmen. Vergleichbar ist es, wenn man erwartet, dass die Anerkennungsstellen die Beratung übernehmen. Es gibt hervorragende serviceorientierte Anerkennungsstellen, die sich mit jedem Antragsteller zusammensetzen und über das Verfahren sprechen. Trotzdem ist es wichtig, dass jemand Unabhängiges das gesamte Verfahren begleitet und die Finanzierungsfrage prüft.

Noch etwas zum Thema „Gebühren“: Die Gebühren sind nicht der einzige Punkt. Es ist eher selten, dass diese tatsächlich ansteigen. Gerade im Kammerbereich sind die Gebühren oftmals zweistellig. Viel kostenintensiver - bis zu 5.000 Euro - ist die reine Teilnahmegebühr für Kenntnisprüfungen. Wenn man in Bayern als Zahnarzt an einer Kenntnisprüfung teilnehmen will, zahlt man erst einmal 5.000 Euro, und da ist kein Kurs dabei. Dies ist meiner Meinung nach nicht mehr angemessen.

Zu der Frage von Frau Sager: Es ist in der Tat so, dass ich die Kammern und die dezentrale Struktur für eine wichtige Voraussetzung eines guten Anerkennungssystems halte. Ich bin eine absolute Zentralisierungsgegnerin, weil die Kammern seit Jahrzehnten Erfahrungen in diesem Bereich sammeln. Viele Kammern haben nicht nur die Anerkennungsverfahren für die Spätaussiedler durchgeführt, sondern haben auch im informellen Bereich Aufgaben für andere Einrichtungen

übernommen. In Deutschland gibt es diverse Kammern, die große Datenmengen über ausländische Abschlüsse besitzen. Es ist nun entscheidend, diese Informationen zu sammeln, durchzugehen und zur Verfügung zu stellen, damit man nicht bei jedem Antrag erneut prüfen muss. Die vorhandenen Informationen muss man systematisieren. Darüber hinaus kann im zweiten Schritt eine Zentralisierung hinsichtlich der Frage der Anerkennung nicht funktionieren. Die Kammern, die bisher eine gute Praxis machen, sind in einer Stadt ansässig, in der sie regelmäßig die Unternehmen, die Betriebe und die Fachschulen vor Ort kennen. Wenn jemand ein Praktikum oder eine Anpassungsqualifizierung braucht, dann gibt es Kammern, die sofort an einen Mitgliedsbetrieb vermitteln können. Nur wenn dieses System weiterhin funktioniert, werden wir auch erfolgreiche Übertritte in den Arbeitsmarkt haben. Bei einer zentralen Stelle wird nur ein Dokument ausgestellt, danach ist der Antragsteller wieder sich selbst überlassen. Insofern sollten wir bei dem bisherigen System bleiben, weil dieses entscheidende Vorteile nicht nur für die Stellen, sondern auch für die Unternehmen und Antragsteller hat.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und nun Herr Prof. Esser bitte.

Prof. Dr. Friedrich Hubert **Esser** (Bundesinstitut für Berufsbildung): Herr Kamp fragte danach, welcher Charme von einem Ablehnungsbescheid ausgehen kann: Ich würde es zunächst nicht einen Ablehnungsbescheid nennen, weil diese Bezeichnung den eigentlichen Sinn verfehlt. Vielmehr ist es ein Bescheid, dessen Gegenstand eine Potentialbeschreibung des Antragstellers ist, da ausgeführt wird, was dieser kann. Auf dieser Grundlage wird ein entsprechendes Urteil gefällt. Die Potentialbeschreibung hat meines Erachtens Bezugspunkte in zwei Richtungen. Zum einen ist es eine erste Information für das Unternehmen. Es wird objektiv beschrieben, welche Qualifikationsprofile durch diese Person repräsentiert sind. Das ist der eine Bezugspunkt. Zum anderen ist es die Anknüpfung für eine entsprechende Weiterbildungsberatung. Wir haben es beispielsweise mit den Handwerkskammern einmal durchgespielt, auf der Basis dieser Potentialbeschreibung eine systematische Weiterbildungsberatung vorzunehmen und dem Antragsteller einen Weg aufzuzeigen, wie er zur Zielstellung der Referenzqualifikation kommt. Diese beiden Perspektiven muss man herausstellen, wenn man über den Sinn eines solchen Bescheids spricht.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und nun Herr Dr. Lemper bitte.

Dr. Lothar Theodor **Lemper** (Otto-Benecke-Stiftung): Die Frage der Einheitlichkeit darf nicht mit der Einrichtung einer zentralen Stelle verwechselt werden. Einheitlichkeit lässt sich dezentral organisieren. Die Beratung kann man auch derart organisieren, dass man auf die Erfahrungen vieler Institutionen zurückgreifen kann, die bisher diese Beratungsfunktion wahrgenommen haben. Für die Otto-Benecke-Stiftung darf ich darauf hinweisen, dass wir seit unserer Gründung mit dem Aka-

demiker-Programm und dem Qualifizierungsprogramm „AQUA“ über 100.000 Beratungen durchgeführt haben, informell ohne dass wir damit beauftragt wurden. Diese waren aber notwendig und erfolgreich, auch als Voraussetzung für die Weiterqualifizierung waren.

Zu der Frage nach der Finanzierung: Ich bin auch weit davon entfernt, zu sagen, dass alles von den staatlichen Stellen finanziert werden muss. Man sollte sich möglicherweise darüber Gedanken machen, wer von den Maßnahmen profitiert. Zum einen profitiert derjenige, der aufgrund der Qualifizierungsmaßnahmen Aufstiegschancen hat. Zum anderen profitieren allerdings auch die Wirtschaft und der Staat. Meines Erachtens muss man sich ein Finanzierungssystem überlegen, welches diese drei Gruppen, die in sehr unterschiedlicher Weise Träger sind und Vorteile haben, mit einbezieht. Ferner könnte man auch mit Darlehen arbeiten. Daneben überlegt man auch, viel stärker berufsbegleitende Qualifizierungsangebote anzubieten. Man baut darauf, dass derjenige, der einen Beruf hat, diese berufliche Tätigkeit durch die Qualifizierung nicht aufgibt, sondern zusätzlich die Qualifizierungsmaßnahmen wahrnimmt. Es gibt vor allem viele Fachhochschulen, die solche Angebote durchführen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Nehls bitte.

Herrmann **Nehls** (DGB-Bundesvorstand): Vielen Dank. Herr Weinberg, ich möchte daran erinnern, dass es die Eckpunkte der Bundesregierung im November 2009 gab. Bei dem zehnten Punkt ging es vor allem darum Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Qualität der bundesweiten Vergleichbarkeit der Bewertungen sowie die Verbesserung der Angebote zur Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung und die Einrichtung einer Informationsplattform auf den Weg zu bringen. Zu den Stichworten, über die wir jetzt reden, wurde ausreichend ausgeführt. Es wäre eigentlich eine Herausforderung, zu prüfen, inwieweit die in den Eckpunkten formulierten Anforderungen eingelöst wurden.

Die Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen, die in den Eckpunkten allgemein formuliert sind, werden nun auf reglementierte Berufe begrenzt. Das ist unser Problem. Deshalb sprechen wir uns dafür aus, dass diese im Sinne der Eckpunkte der Bundesregierung von Dezember 2009 erweitert werden. Der DGB sieht den grundsätzlichen Bedarf an Weiterbildung, weil insbesondere die Anforderungen in den Arbeits- und Geschäftsprozessen steigen. Wir brauchen ein geregeltes System der betrieblichen und beruflichen Weiterbildung. Wir weisen darauf hin, dass auch die Instrumente miteinander verbunden werden sollten. Wir können im Feststellungsgesetz ein Verfahren bzgl. Anpassungsnachqualifizierung entwickeln, welches nicht in die grundsätzliche Fortentwicklung und die höhere Inanspruchnahme von Weiterbildung eingebettet ist. Das war unser Hinweis und in diese Richtung müssen wir uns weiterentwickeln.

Der zweite Hinweis, den Sie mir zu bedenken gegeben haben, ist die Frage der Finanzierung: Es ist richtigerweise darauf hingewiesen worden, dass diese nicht nur auf den Schultern der Anerkennungsinteressierten abgeladen werden kann. Daher kann man durchaus über ein Mischsystem nachdenken. Unsere Maxime bei der Frage der Finanzierung ist, dass die Gebühren nicht abschreckend wirken dürfen, weil wir mit diesem Anerkennungsgesetz Personen gewinnen möchten, die dieses Verfahren auch durchlaufen wollen. Die Gebühren dürfen nicht so hoch sein, dass sie eine Hürde darstellen.

Frau Alpers hatte auf die Frage der Beratung hingewiesen: Es wurde an verschiedenen Stellen ausgeführt, dass die Beratung eine Lotsenfunktion haben muss. Die verschiedenen Stückwerke, wie etwa die Einstiegsberatung, Prozessberatung und Ergebnisberatung, bewerten wir als nicht zielführend. Wir sprechen uns dafür aus, dass die Lotsenfunktion aus einem Guss gestärkt wird. Darüber hinaus möchte ich auch daran erinnern, dass ein Passus aus zwei Sätzen, der eine Art Rechtsanspruch auf Beratung normiert, gestrichen wurde. Der erste Satz lautete: „Den Antragstellern soll eine begleitende Beratung zu den jeweiligen Verfahren und zur Arbeitsmarktintegration angeboten werden.“ Der zweite Satz: „Die Bundesregierung wird ermächtigt, nähere Einzelheiten der Beratung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.“ Daher bitte ich die politischen Akteure, sich noch einmal mit einem solchen Anspruch auseinanderzusetzen, und das BQFG zu ergänzen, weil wir es für unerlässlich halten, die Unübersichtlichkeit der Verfahren zu überwinden.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Dr. Nevermann.

Dr. jur. Knut **Nevermann** (Kultusministerkonferenz): Zu der Problematik „zentral und dezentral“, möchte ich darauf verweisen, dass man die Funktionsweise der ZAB genauer betrachten sollte. Letztlich entscheiden die Einstellungsbehörden darüber, was als gleichwertig von der ZAB anerkannt worden ist. Fakt ist aber, dass die zuständigen Stellen bei den Kammern bleiben und niemand dieses System verändern sollte.

Mir stellt sich aber die Frage, ob man bei den Kammern eine systematisierte Arbeitsteilung erreichen kann? Frau Dr. Englmann wies darauf hin, dass die Informationen zur Verfügung stünden, sie müssten nur zusammengeführt werden.

Wer führt aber diese Informationen zusammen? Bei der ZAB haben wir ein wunderbares Portal und eine sehr gute Datenbank, namens „anabin“. Wer verwaltet ein paralleles System? Einer muss sich dazu bereit erklären. Es würde sich das BIB anbieten. Zumindest sollte man sich hierüber verständigen. Des Weiteren muss es auch eine Verständigung darüber geben, welche größeren Kammern für die kleineren Kammern Aufgaben übernehmen, da nicht alle Kammern das gesamte System aufbauen werden. Das würde nicht funktionieren. Daher sollte man zum Vergleich die ZAB, die nur eine Institution hat, als Folie nehmen.

**Vorsitzende:** Und nun Frau von Obernitz.

Sybille **von Obernitz** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Herr Weinberg, Sie haben gefragt, ob die Unternehmen es zentral oder dezentral sehen. Die Unternehmen haben zwei Anliegen: Sie vertrauen den Industrie- und Handelskammern im Bezug auf ihre Expertise, was das Berufsausbildungssystem betrifft. Insofern ist die Entscheidung, dass die zuständigen Stellen sichtbar werden, zunächst einmal richtig. Das System der Industrie- und Handelskammern steht für Dezentralität. Bei aller Dezentralität der Kammer ist es nicht ausgeschlossen, die Expertise so zu bündeln, dass eine qualitativ gleiche und qualitativ hochwertige Beratung angeboten werden kann, die gleichzeitig effizient ist. Zurecht kann man die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, dass 80 Industrie- und Handelskammern bspw. eine Expertise über das Berufsbildungssystem an der Elfenbeinküste aufbauen. Wir führen diese Diskussionen. Es ist möglich, dass wir uns in einem öffentlich-rechtlichen Zusammenschluss organisieren oder zumindest einen Teil der Kammern. Wir bemühen uns um die Frage der dezentralen Anlaufstelle, denn damit ist auch ein Mehrwert für die Unternehmen verbunden. Die Kriterien der Unternehmen sind im Wesentlichen Effizienz und Vertrauen in die Marke „Industrie- und Handelskammer“.

Herr Schulz, Sie haben das Thema „Anpassungsqualifizierungen“ angesprochen: Bei der bisherigen Diskussion fehlte mir der Hinweis, dass wir sehr genau aufpassen müssen, dass wir nicht zu einer Inländerdiskriminierung kommen. Entscheidend für die Gespräche über die Anpassungsqualifizierung ist, dass die vorgesehenen regulären arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente diese abdecken. Es darf kein Sonderrecht geben. Bisher können wir nicht genau abschätzen, wer mit welchen Qualifikationen kommt und wie viele bereits auf dem Arbeitsmarkt sind. Für den letztgenannten Personenkreis wird das Thema „Anpassungsqualifizierung“ eine andere Bedeutung haben, als zum Beispiel für den Antragsteller, der sich erhofft, nach einem solchen Verfahren mehr Transparenz zu haben, um in den Arbeitsmarkt einzutreten oder die Zielgruppe, die noch gar nicht in Deutschland angekommen ist, den Anspruch aber möglicherweise nutzen wird. Bei diesen offenen Zahlen wäre es nicht seriös, eine Einschätzung zu geben. Die Unternehmen werden vor dem Hintergrund der Fachkräfteentwicklung in Deutschland sehr bewusst und sehr deutlich ihren Beitrag leisten, das Qualifikationsniveau der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die gesamte Erwerbsbiografie hochzuhalten. Eine gesetzliche Verpflichtung für die Unternehmen lehnen wir ab und bewerten sie auch als nicht zielführend.

Herr Kamp, Sie hatten auf unsere Stellungnahme Bezug genommen und gesagt, dass wir auch auf die langfristige Perspektive hingewiesen hätten, dass dieses Gesetz auch einen Beitrag zu einer geregelten Zuwanderung leisten könne: Ich denke, dass dies die Bundesregierung auch beabsichtigt. Aus diesem Grund versuchen wir, möglichst viele Informationen zu sammeln. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass die Außenhandelskammern auch eine Lotsen- oder Informationsfunktion haben werden. Man muss sich auch darüber Gedanken machen, dass das

Modell der Auslandshandelskammer anders funktioniert, weil es keine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Daher sollte man nicht überstürzt entwickeln. Wir haben auch nicht an jedem Ort dieser Erde eine Auslandshandelskammer. Wenn wir die Bescheide erstellen, werden wir, als zuständige Stelle, auch die Expertise der Auslandshandelskammern über die jeweiligen Bildungssysteme in den Sitzländern nutzen. Daraus ergibt sich schon jetzt ein Involvieren der Auslandshandelskammern jenseits der Frage, ob sie im Bereich der geregelten Zuwanderung beraten können. Sie werden diesbezüglich sicherlich offen sein.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Da in dieser Runde keine Fragen an Frau Sonnenschein gestellt wurden, gebe ich das Wort - zur Beantwortung der Fragen an die Bundesregierung - weiter an Herrn Staatssekretär Dr. Braun.

PSts Dr. Helge **Braun** (BMBF): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Ich will nur kurz ein paar Punkte erwähnen.

Frau Dr. Englmann hat darauf hingewiesen, dass wir in § 11 BQFG alles sehr präzise und vorbildlich geregelt haben, dass wir aber in den Fachgesetzen an einigen Stellen wieder zu einer Pluralität von Regelungen gekommen sind. Es war ein langwieriger und aufwändiger Prozess den Kompromiss derart voranzutreiben, dass wir die jeweiligen Fachgesetze überhaupt entsprechend formulieren konnten. Wir würden uns im Einvernehmen mit den Bundesländern freuen, wenn wir das eine oder andere im Hinblick auf die Vorbildfunktion des BQFG in den Fachgesetzen noch etwas einheitlicher regeln könnten.

Zu dem Thema „zentral oder dezentral“ möchte ich noch einmal unterstreichen, dass das Gesetz ausdrücklich vorsieht, dass es zu Zusammenschlüssen kommen kann. Wie Frau von Obornitz zutreffend geschildert hat, ist dies im Bereich der Kammern schon der Fall. Soweit es die Länder betrifft, gibt es kein Hindernis, dass man zu zentraleren Strukturen gelangt, sofern man ein Einvernehmen herstellt.

Die Zusammenschlüsse zentral vorzugeben, wäre die Stellen, die heute mit der Vergabe und Anerkennung von Berufsabschlüssen betraut sind, von ihrer Aufsichtspflicht zu entbinden und diese Aufgabe auf andere Institutionen zu übertragen. Diese Vorgehensweise geht jedoch nicht nur zu weit, sondern ist auch substantiell fehlerhaft und ruft zudem die Gefahr hervor, dass qualitative Unterschiede entstehen, die auch zu einer Nichtakzeptanz der Gleichwertigkeitsfeststellungen führen.

Zu dem Thema „Anpassungsqualifizierung“: Wenn man keinen Sondertatbestand für die von diesem Gesetz erfassten Personen schaffen will, muss man nur sagen, dass die Anpassungsqualifizierung, Nachqualifizierung und Weiterbildung gesellschaftliche Aufgaben sind, denen wir uns widmen müssen. Wenn es keinen Unterschied zwischen dem vom Gesetz betroffenen Personen und anderen Inländern



oder Personengruppen geben soll, ist es kein Regelungstatbestand dieses Gesetzes, sondern gehört in einen anderen Kontext.

Das Thema „Praktika“: Wir können nur einen Anspruch des Betroffenen auf ein Praktikum regeln, der mit der gesetzlichen Pflicht eines Unternehmens ein Praktikum anzubieten, einhergeht. Wir brauchen berufspraktische Elemente, weil wir gerade im Bereich der beruflichen Bildung in Deutschland ein praxisorientiertes System haben, während in anderen Ländern eher schulische Ausbildungssysteme existieren. Im Bereich der beruflichen Abschlüsse tritt relativ häufig das Phänomen auf, dass jemand mit einem Abschluss, aber ohne Berufserfahrung kommt, von dem man jedoch einen Praxisanteil erwartet. Deshalb sind Praktika wichtig. Die Frage eines gesetzlichen Anspruchs auf ein Praktikum ist ein komplexes Thema. Daher gehe ich davon aus, dass wir es in diesem Gesetz nicht regeln können. Meines Erachtens sind wir auf einen guten Weg. Auch sind wir mit der KMK im Gespräch, sodass ich nicht glaube, dass die von Ihnen als kritisch angesprochenen Punkte relevante Hürden darstellen. Es liegt zum Beispiel auf der Hand, dass die ZAB aufgrund der Vorerfahrung die Hochschulabschlüsse auch weiterhin datenmäßig zusammengeführt, wenn der Bund sich dafür ausgesprochen hat, im Bereich der beruflichen Bildungsabschlüsse eine solche Datenbank bereitzustellen.

**Vorsitzende:** Damit kommen wir in die zweite und letzte Fragerunde. Ich habe folgende Wortmeldungen vorliegen: Herr Rupprecht, Herr Dr. Feist, Herr Brase, Frau Sager, Herr Dr. Rossmann, Frau Alpers und Herr Kamp. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass wir die Ausschusssitzung um halb zwölf beenden wollten. Herr Rupprecht, bitte.

Abg. Albert **Rupprecht** (Weiden) (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Ich möchte zwei Themen noch einmal vertiefen. Das eine ist das Thema „Nachqualifizierung“ und das zweite ist das Thema „Kenntnisprüfung“.

Zum Thema Nachqualifizierung: Es stellt sich für mich so dar, dass man im Augenblick noch nicht weiß, welche Kompetenzen in welchem Umfang und Bereich notwendig sind bzw. angeboten werden müssen. Aufgrund der Gefahr einer Inländerdiskriminierung scheidet aus unserer Sicht ein Rechtsanspruch auf Nachqualifizierung aus. Trotzdem die Frage an Herrn Dr. Nevermann: Welchen Standpunkt nimmt die KMK in diesem Bereich ein? Nach unserer Meinung wird es sich sukzessive herauskristalisieren, und es wird eine Teilfinanzierung oder für bestimmte Personengruppen auch eine Vollfinanzierung durch die klassischen Instrumente geben.

Diese Instrumente werden wir weiterentwickeln und daher glauben wir, dass wir bereits das richtige Maß für einen Einstieg haben. Herr Dr. Nevermann, teilen Sie diesen Standpunkt, insbesondere vor dem Hintergrund der Inländerdiskriminierung oder vertreten Sie eine andere Position?

Der zweite Bereich ist das Thema „Kenntnisprüfung“: Frau Dr. Englmann hat den Bereich angesprochen. Diesen würde ich gerne noch einmal vertieft behandelt wissen, weil wir - als Unions-Fraktion – die Problematik im parlamentarischen Verfahren genau beleuchten wollen. Wir vertreten die Position, dass nach vernünftigen, fairen, objektiven und nachvollziehbaren Kriterien entschieden werden muss, ob eine Kenntnisprüfung notwendig ist. Frau Dr. Englmann, Sie hatten gesagt, dass Sie eine Kenntnisprüfung, insbesondere in den Heilberufen, als nicht verhältnismäßig ansehen. Welche Kriterien wären aus Ihrer Sicht nachvollziehbar, transparent und fair? Was können Sie uns im Konkreten mit auf den Weg geben? Wo würden Sie im Gesetz Änderungen zu einzelnen Berufsgruppen vorschlagen?

**Vorsitzende:** Vielen Dank, und nun Herr Dr. Feist.

Abg. Dr. Thoma **Feist** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Nehls: Sie haben neben den Interessen derjenigen, die gerne eine qualifiziertere Arbeit aufnehmen möchten, auch von den Interessen der Arbeitgeber gesprochen. Welche Möglichkeiten gäbe es für die Tarifpartner, eine Regelung zu finden?

Meine nächste Frage ist an Frau von Obernitz gerichtet: Wie schnell können die Kammern reagieren, wenn dieses Gesetz beschlossen ist, dass es auch zu einer Anwendung kommt?

**Vorsitzende:** Und nun der Kollege Brase.

Abg. Willi **Brase** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Nehls: Kann man bei der Feststellung der Gleichwertigkeit, wie sie im Gesetzestext und in der Begründung formuliert ist, unter Hinzuziehung der entsprechenden EU-Richtlinie von einer Benachteiligung der hier lebenden Menschen, die das berufliche Bildungssystem durchlaufen haben oder durchlaufen, sprechen? Wenn dies der Fall sein sollte, bestünde das Problem der Inländerdiskriminierung, welches wir verhindern möchten.

Die zweite Frage ist an Frau von Obernitz gerichtet: Die Kolleginnen und Kollegen haben mehrfach auf die Notwendigkeit einer unabhängigen Beratung hingewiesen. Was spricht dagegen, von der Industrie- und Handelskammer oder anderen Kammern, die nach BBiG bundesrechtlich zuständig wären, eine unabhängige Beratung zu verlangen, die möglicherweise durch die Bundesregierung oder andere unterstützt wird. Können Sie sich so etwas vorstellen? Der Aufbau einer neuen unabhängigen Beratung würde auch bürokratische Probleme mit sich bringen. Wenn wir öffentlich rechtliche Institutionen hätten, wäre es möglich, einen solchen Anspruch zu formulieren?

Die letzte Frage geht an Herrn Prof. Esser: Können Sie sich vorstellen, dass das BIB die notwendigen zentralen Informationen beschafft und über ein Informationsportal zur Verfügung stellt?

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Eine geschäftsleitende Anmerkung: Die Fraktionen haben sich untereinander gerade darauf verständigt, die Sitzung etwas zu verlängern, damit die Antworten nicht unter diesem großen Zeitdruck stattfinden müssen. Das setzt natürlich auch voraus, dass Sie - als unsere Experten – uns Ihre Zeit widmen können? Ich darf ein freundliches Nicken feststellen, sodass wir etwas entspannter weitermachen können und die Beratung „Wissenschaftlicher Nachwuchs“ im Rahmen unserer normalen Tagesordnung ein bisschen verkürzen. Das entspricht dem Verständigungsprozess. Und damit hat Frau Sager das Wort.

Abg. Krista **Sager** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine erste Frage ist an Herrn Dr. Braun gerichtet und knüpft an dem an, was Sie zu dem Verhältnis des Feststellungsgesetzes zu den vielen Fachgesetzen gesagt haben. Ich bewerte die Aussage von Frau Dr. Englmann, dass in den Fachgesetzen völlig andere Regelungen getroffen werden, als alarmierend. Können Sie Ihre Äußerung zu möglichen Veränderungen präzisieren? Könnte man bei der Abweichung eines Fachgesetzes in diesem darauf aufmerksam machen und es auch begründen?

Herr Prof. Esser, Sie haben davon gesprochen, dass die Ausweisung des Potentials, auch wenn eine Nichtgleichwertigkeit festgestellt wird, ein Vorteil sein könne. Müsste man nicht auch eine Potentialbeurkundung durchführen, wenn es keinen Referenzberuf gibt? In der DDR gab es bspw. in der Landwirtschaft hochspezialisierte Berufe, die es in der Bundesrepublik nicht gab. Wäre es nicht sinnvoller, zu sagen, es gibt zwar nicht den direkten Referenzberuf, wir können aber etwas darüber sagen, was die Frau oder der Mann aus dem Ausland mitbringt?

**Vorsitzende:** Herr Dr. Rossmann.

Abg. Dr. Ernst Dieter **Rossmann** (SPD): Meine Rückfrage ist an Frau Sonnenschein und Frau von Oberritz gerichtet: Was würde dagegen sprechen, wenn man in diesem Gesetz eine Höchstgrenze festlegt, zum Beispiel nach drei Monaten mit einer einmaligen Verlängerung von bis zu acht Monaten, um nicht unter dem Kriterium der Angemessenheit eine Art Endlosschleife zu schaffen? Regelt das Gesetz, dass jede ausgesprochene Anerkennung auch Gültigkeit für ganz Deutschland besitzt oder erfolgen noch regionale Anerkennungen?

Die nächste Frage geht an Herrn Dr. Braun: Das Versprechen, welches mit dem neuen Gesetz gegeben werden soll, müssen wir auch besser einkreisen können. Die Diskussion begann in den ersten Verlautbarungen der 16. Wahlperiode, bei der noch von 500.000 Personen, die mit einem akademischen Abschluss in

Deutschland sind, der nicht anerkannt würde, gesprochen wurde. Nach den letzten Bekanntmachungen würden wir 16.000 Personen mit akademischem Abschluss erreichen. Wie können wir die Erwartungen derart reduzieren, dass keine falschen Versprechungen in der Öffentlichkeit gesetzt werden, sondern dass wir für dieses Gesetz auch mit werben können?

**Vorsitzende:** Frau Alpers.

Abg. Agnes **Alpers** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Zu dem Thema der Nachqualifizierung: Dieses Gesetz hat das Ziel, viele Menschen mit ihren Qualifikationen, Berufsabschlüssen und Kompetenzen sowohl in den Arbeitsmarkt als auch in die Gesellschaft zu integrieren. Nachqualifizierungen werden notwendig sein, wenn Unterschiede bestehen, damit die beruflichen Kompetenzen anerkannt werden können und die Betroffenen tatsächlich integriert werden.

Meine Frage geht an Herrn Nehls: Können wir verlautbaren, dass die Einen keine Anerkennung bekommen, weil auch die Anderen diese nicht erhalten? Wäre es nicht, vor dem Hintergrund der hohen Qualität in Deutschland und dem Anliegen, viele Menschen in die zukünftige Entwicklung mit einzubeziehen, sinnvoller, ein Recht auf Nachqualifizierung auch für diejenigen zu schaffen, die keine Berufsabschlüsse haben? Wäre es nicht zielführender, die etwa 1,5 Mio. jungen Menschen zwischen 20 und 29 Jahren ohne Berufsabschluss qualifiziert in die Arbeitswelt zu integrieren?

Die zweite Frage ist an Herrn Dr. Braun gerichtet: Zieht die Bundesregierung eine Nachbesserung im Bereich der Beratung in Erwägung, gerade wenn man die 100 Änderungsanträge des Bundesrates betrachtet? Denken Sie noch darüber nach, die Integration kostenneutral zu gestalten oder sind Sie bereits bei dem Entscheidungspunkt angelangt, dass Sie bei tatsächlich 2,9 Mio. Betroffenen von 300.000 ausgehen? Sind Sie bereit, die Nutzung für den deutschen Arbeitsmarkt als Ziel dieses Gesetzes mit der Integration der Betroffenen in die Gesellschaft zu verbinden?

**Vorsitzende:** Herr Kamp bitte.

Abg. Heiner **Kamp** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich glaube, dass das Gesetz nicht nur wichtig für die Abschwächung des Fachkräftemangels ist, sondern auch dazu dient, in Deutschland wieder eine Willkommenskultur zu schaffen. Meine Frage geht an Herrn Dr. Nevermann: Gehen Sie davon aus, dass das Gesetz nach erfolgreicher Lesung recht kurzfristig innerhalb von drei Monaten in Kraft treten kann?

Die nächste Frage ist an Frau von Oberritz gerichtet: Sie kritisieren, dass die Unterschreitung der Dauer der Regelausbildung - um mehr als ein Drittel - den wesentlichen Unterschied darstelle. Darüber hinaus führen Sie aus, dass man sich auch bei Gleichwertigkeit am definierten Leistungsniveau des Referenzberufes orientieren sollte. Ich befürchte aber, dass wir hierfür einen umfangreichen Kriterienkatalog benötigen und dadurch ein erhebliches Maß an ungewollter Komplexität schaffen. Wie bewerten Sie dieses?

**Vorsitzende:** Damit haben wir die zweiten Fragerunde beendet, und in der Antwortrunde beginnt wieder Frau Dr. Englmann.

Dr. Bettina **Englmann** (Global Competences UG): Zu den Kenntnisstandprüfungen: Sie müssen bedenken, dass wir in vielen Fällen nicht mit Personen zu tun haben, die frisch von der Universität oder aus einer Ausbildung kommen, sondern die oftmals jahrelang Berufserfahrungen erworben haben. Wenn Sie den Stand der Bildung und der Weiterbildungsforschung betrachten, hat man in den letzten Jahren sehr viele Erkenntnisse zu diesem Thema sammeln können. Die meisten Kompetenzen erwirbt man in der Berufspraxis. Dies war auch der Grundgedanke bei der Entwicklung der EU-Anerkennungsrichtlinien. Es werden sowohl formal als auch informell und non-formal erworbene Kompetenzen gewürdigt. Die non-formalen Kompetenzen sind Weiterbildungskurse. In den maßgeblichen EU-Richtlinien geht es nicht nur um das Recht auf Anerkennung. Man muss sich auch die Frage stellen, wie kann man Personen, die aus verschiedenen Gründen migrieren, in die Lage versetzen, ihren erworbenen Beruf auch im Zuwanderungsland auszuüben? Was ist der richtige Weg und am sinnvollsten? Was ist pragmatisch? Betrachten Sie die Realität in Deutschland. Die medizinischen Berufe sind ein gutes Beispiel. Wir haben große Probleme im Ärztebereich und in der Alten- und Krankenpflege, die sich in den nächsten Jahren noch verstärken werden. Wenn wir entsprechende Qualifikationen entweder im Land haben oder aber anwerben wollen, müssen wir uns überlegen, wie wir diese Personen zurück in ihre Berufe führen. Eine Kenntnisstandprüfung, die faktisch auf einem akademischen Niveau ansetzt, reflektiert nicht, wie man berufliche Kompetenzen ermitteln kann. Jemand, der schon jahrelang als Arzt gearbeitet hat, kann viele Dinge. Möglicherweise sieht er sich aber nicht mehr in der Lage, seine akademische Abschlussprüfung erneut abzulegen. Fragen Sie doch einen deutschen Arzt um die vierzig Jahre, ob er seine Abschlussprüfung noch einmal bestehen würde? Sie müssen vor allem auch bedenken, dass diese Prüfungen oftmals in der Ärztekammer stattfinden, wo Professoren prüfen, die bspw. nicht auf die Situation eingestellt sind, dass die Prüflinge nach den richtigen deutschen Worten suchen müssen. Dies liegt aber nicht daran, weil sie die Antwort nicht wissen, sondern weil sie sich in einer Fremdsprache ausdrücken müssen. Daher sind Anerkennungsverfahren meines Erachtens der beste Weg, diese Personen in die jeweiligen Berufe zu führen. Man prüft zunächst, ob eine Gleichwertigkeit gegeben ist und schaut in einem nächsten Schritt, was man tun muss, um die Lücken zu schlie-

ßen, z. B. mit Hilfe eines Sprachkurses, einer Anpassungsqualifizierung oder eines Praktikums.

In den EU-Richtlinien haben wir die Wahl zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung. Die Eignungsprüfung ist von Vorteil, wenn jemand die Sprache beherrscht und sehr schnell in den maßgeblichen Beruf will. Bei verschiedenen Beratungen habe ich die Erfahrung machen können, dass viele Personen den Anpassungslehrgang wählen, weil sie zum einen die Kollegen kennenlernen und zum anderen sich bspw. mit dem medizinischen System vor Ort vertraut machen wollen. Dies ist ein sinnvolles Modell.

Wenn Sie etwa in Bayern als Arzt eine Berufserlaubnis beantragen, gibt es immer noch das sogenannte strukturierte Anpassungsjahr, bei dem man ein Jahr lang in einer Klinik arbeitet. Dieses System war in ganz Deutschland üblich, bis man im Jahr 2002 die Kenntnisprüfungen im medizinischen Bereich eingeführt hat, die in der Praxis jedoch gescheitert sind. In vielen Gebieten existieren nicht einmal Vorbereitungskurse auf diese Prüfungen. Zudem sind diese Kurse oftmals sehr teuer. Daher brauchen wir Anpassungslehrgänge, wenn wir Personen aus dem Ausland anziehen wollen. Auch in anderen Staaten gibt es einen Ärztemangel. Meines Erachtens ist es nicht zielführend, wenn wir die Ärzte mit Prüfungen belasten und keine Sprach- und Vorbereitungskurse anbieten. Ich bin sehr gespannt, wie viele von den Ärzten sich für Deutschland entscheiden werden. Sie müssen auch bedenken, dass die Problematik bezüglich im Ausland erworbener Berufserfahrungen für viele Arbeitgeber immer noch etwas Neues ist. Darüber hinaus finde ich es unverständlich, dass wir über Inländerdiskriminierung diskutieren, die faktisch nicht existiert. Seit mehreren Jahren haben wir statistische Evidenz zu der Frage, ob Inhaber ausländischer Abschlüsse strukturell diskriminiert werden. Es gibt einschlägige Studien des IAQ und IAB. Diese strukturelle Diskriminierung, die wir sowohl im Beschäftigungs- als auch im Bildungssystem haben, sollten wir auch reflektieren, anstatt uns eine Inländerdiskriminierung zu schaffen, die faktisch nicht existiert. Ein Inländer mit einem ausländischen Abschluss und ausländischer Berufserfahrung hat in zahlreichen Fällen dieselben Probleme wie die, über die wir heute sprechen.

Abg. Albert **Rupprecht** (CDU/CSU): Welche Kriterien galten oder sind vorauszusetzen bei der Kenntnisprüfung? Würden Sie bei einzelnen Berufsgruppen Änderungen vorschlagen?

Dr. Bettina **Englmann** (Global Competences UG): Ich würde die Kenntnisprüfungen grundsätzlich aus dem Gesetz streichen und die Wahl zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung, die sich auf festgestellte Defizite bezieht, vorschlagen. Kenntnisprüfungen betrachte ich vor dem Hintergrund der Bildungsforschung als nicht Erfolg versprechend.

**Vorsitzende:** Und nun hat Prof. Esser das Wort.

Prof. Dr. Friedrich Hubert **Esser** (Bundesinstitut für Berufsbildung): Herzlichen Dank. Herr Brase fragte nach den Zulieferungen des BIB beim Thema „Beratung“. Im Kontext dieser Frage, aber auch zu anderen Fragen und Antworten der Sachverständigen, fällt mir auf, dass viele Überlegungen, Modelle, die elaboriert sind, und Vorschläge, dieses Gesetz umzusetzen, nicht berücksichtigt werden.

Es wird z. B. zwischen den Kammern, dem Bundeswirtschaftsministerium, dem Bildungsministerium und dem BIB über die Erstellung einer entsprechenden Datenbank beraten. Die Hauptexpertise des BIB ist beispielsweise, dass wir das Internationale Handbuch der Berufsbildung herausgeben und recherchieren, ob Erkenntnisse aus internationalen Bildungssystemen, Methoden und Techniken vorliegen, die sich bewährt haben und die wir anwenden könnten. Für die Datenbank wird eine Basis hergestellt, die mit der entsprechenden Abwicklung der laufenden Verfahren mit Daten angereichert wird. Ich empfehle daher, die verschiedenen Vorschläge zu betrachten, wie etwa das von den Handwerkskammern und dem ZDH vorgeschlagenen Modell eines Fehlerführersystems, bei dem auch das Komplexitätsproblem gelöst wird. Zum einen wird die Einheitlichkeit des Verfahrens abgesichert, zum anderen wird eine entsprechende Klienten- und Kundennähe mit der entsprechenden Service- und Beratungsleistung vor Ort gewährleistet.

Zur Frage von Frau Sager: Die Beschreibung von Potentialen außerhalb eines Referenzberufs schafft Probleme. Mit der Orientierung an einem Referenzberuf ist garantiert, dass die Qualität einer Qualifikation im deutschen Verständnis abgebildet ist und vor allem die Unternehmen damit auch eine klare Information darüber haben, wo sie den entsprechenden Arbeitssuchenden einsetzen können. Wir haben eine berufsorientierte Strukturierung des Arbeitsmarkts, Berufe und Berufsbilder sind kein Selbstzweck, sondern wir finden diese Strukturen in den Organisationsprinzipien der jeweiligen Betriebe wieder. Ein Unternehmen möchte aus der Bescheinigung ableiten können, wo es den Arbeitssuchenden einsetzen kann. Dabei hat sich die Orientierung an Referenzberufen und deren Beschreibungen in Berufsbildern herausgebildet. In diesem Zusammenhang haben wir im Rahmen eines vom Bund und der KMK organisierten Workshops zum Deutschen Qualifikationsrahmen die Thematik behandelt, wie wir das informelle Lernen im Qualifikationsrahmen berücksichtigen können. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass dieses informelle Lernen nicht objektiv bescheinigt werden kann, ohne eine formale Qualifikation zu haben. Diese Diskussion ist jedoch noch nicht abgeschlossen, da diese Problematik der Würdigung vom Ausland erworbener Qualifikationen auch viele Bezugspunkte zu den Diskussionen um die Anerkennung des informellen oder des non-formalen Lernens hat.

Darüber hinaus glaube ich, dass wir im Rahmen der Umsetzung dieses Gesetzes wieder Impulse erhalten, diese Thematik auch für Inländer aufzuarbeiten.

**Vorsitzende:** Und nun Herr Nehls.

Herrmann **Nehls** (DGB-Bundesvorstand): Herr Brase, Sie hatten gefragt, wie die Gleichwertigkeitsfeststellung zu interpretieren sei: Die Gleichwertigkeit kann auch festgestellt werden, wenn jemand vom Umfang her ein Drittel weniger Nachweise erbringt als ein entsprechender Referenzberuf ausweist. Darüber hinaus ist es auch möglich, ein Defizit durch entsprechende Berufserfahrung auszugleichen. Das Problem kann aber darin bestehen, dass die Gleichwertigkeitsbescheinigung auf einem anderen Niveau ausgestellt wird, als es dem Qualifikationsniveau des Referenzberufs entspricht.

Überdies stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten die Personen haben, die keine Nachweise über im Ausland erworbene Qualifikationen erbringen können? Nach dem Berufsbildungsgesetz haben diese Personen nur die Möglichkeit einer sog. externen Prüfung. Auf dieses Problem haben wir in unserer Stellungnahme hingewiesen. Daher sollte man sich bei der Gleichwertigkeitsfeststellung nicht nur an einem Referenzberuf orientieren, sondern das Qualifikationsniveau des Referenzberufs tatsächlich zugrunde legen. Auch die Stellungnahmen des DIHK weisen darauf hin, dass sich die Gleichwertigkeit an dem definierten Leistungsniveau eines Referenzberufs orientieren soll. Zudem zeigt der DIHK das Problem auf, dass es am Ende unterschiedliche Niveaus der Gleichwertigkeitsfeststellung geben kann. Dieses Problem sehen auch wir. Ich bitte Sie, diese Problematik bei den weiteren Beratungen mit zu berücksichtigen. Des Weiteren sollte das BQFG auch dazu dienen, die Diskussion um die Teilqualifizierung weiter voranzutreiben. Man hat einen formalen Abschluss auf einem bestimmten Niveau, die Gleichwertigkeitsbescheinigung wird aber auf einem unteren Niveau angesiedelt. Dies müsste sich möglicherweise insbesondere in den Kriterien wiederfinden, um Berufe und Berufsprofile zu beschreiben.

Zu der Frage von Frau Alpers: Wenn einem Arbeitssuchenden bescheinigt wird, dass sein Qualifikationsniveau nicht dem Referenzberuf entspricht, müssen auch Nachqualifizierungen angeboten werden. Würde man keinen Rechtsanspruch festschreiben, könnte es dazu führen, dass an anderer Stelle noch verallgemeinert wird. Um Menschen zu befähigen, sich langfristig auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu können, brauchen wir einen akzeptierten Qualifikationsnachweis. Daher müssen wir alle Optionen ausschöpfen, damit die entsprechenden Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf Nachqualifizierung geschaffen werden.

Wir haben 1,5 Mio. Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren ohne Berufsabschluss. Wir müssen neue Instrumente schaffen, zumindest einen Rechtsanspruch auf eine Erstausbildung sicherstellen, damit sich diese Personen später auf dem Arbeitsmarkt auch in Weiterbildungsmaßnahmen behaupten können.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Herr Dr. Nevermann.



Dr. jur. Knut **Nevermann** (Kultusministerkonferenz): Zum Thema „Nachqualifizierung“: Ich spreche mich sehr für die Angebote der Nachqualifizierung aus. Ich glaube aber nicht, dass man einen Rechtsanspruch regeln kann, weil der Adressatenkreis derjenigen, die diesen Anspruch erfüllen müssen, zu groß ist. Das wäre mehr für die symbolische Politik als das praktische Leben. Im praktischen Leben müssen Angebote vorhanden sein und es muss über sie beraten werden.

Das Gesetz könnte in drei Monaten in Kraft treten. Wann ein solches Gesetz jedoch umgesetzt würde, kann ich nicht sagen.

**Vorsitzende:** Und nun Frau von Obernitz bitte.

Sybille **von Obernitz** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Zu der Frage von Herrn Dr. Feist, der nach dem Stand der Umsetzung fragte: Bei den Industrie- und Handelskammern sind die Diskussionen über die Frage des öffentlich rechtlichen Zusammenschlusses so weit vorangeschritten, dass wir uns auf eine gemeinsame Satzung verständigt haben, die auch mit der Rechtsaufsicht in Bayern bereits besprochen wurde. Formalrechtlich brauchen die teilnehmenden Kammern einen formalen Vollversammlungsbeschluss und die zuständigen Rechtsaufsichten müssen die Satzung genehmigen. Das ist noch ein formaler Weg.

Darüber hinaus führen wir Diskussionen darüber, wie wir die Verfahrensabläufe in der IHK-Organisation regeln, etwa EDV-technisch organisieren, damit der Prozess möglichst gleich abläuft, wenn der Antragsteller zur IHK kommt. Dieses Thema hat eine große Priorität in unserer Organisation. Wir sind sehr ernsthaft und sorgfältig dabei.

Zu der Frage von Herrn Brase zur Beratung und dem Beratungsanspruch: Die Industrie- und Handelskammern versuchen zu beraten, bis der Antragsteller alle Unterlagen in einer Form und Vollständigkeit hat. Es wäre gut, wenn wir in den Regionen Anlaufstellen hätten, die eine erste Orientierung anbieten. Es müssen keine neuen Stellen geschaffen werden, sondern man könnte die bestehenden IQ-Netzwerke nutzen. Man kann in den Regionen prüfen, ob es nicht bereits etablierte Institutionen gibt, die diese erste Lotsenfunktion übernehmen können. Ich glaube, dass wir bereits relativ flächendeckend übergeordnete Institutionen haben, die diese Lotsenfunktion übernehmen sollten. Im weiteren Prozess der Beratung sehen sich die Industrie- und Handelskammern im Eingangsbereich, um in einem möglichst erfolgreichen Verfahren die Qualifikationen zu sichten. Zudem werden die Industrie- und Handelskammern bei rechtsförmigen Bescheiden, zu denen Fragen bestehen, eine Qualifizierungsberatung anbieten. Aber auch hier macht es Sinn, sich in den einzelnen Regionen zu verständigen und nach bereits bestehenden Anlaufstellen zu schauen. Von den regionalen Akteuren kann man erwarten, dass sie aufzeigen, welche Institution ein guter Anlaufpunkt sein kann.

Herr Dr. Rossmann, Sie haben das Thema „Fristen“ angesprochen: Wir haben in unserer Stellungnahme gesagt, dass es noch Verbesserungspotentiale gibt. Man kann drei Monate mit Verlängerungsmöglichkeiten festlegen. Unsere Einschätzung aus der Erfahrung der Beratung ist, wenn man die Frist auf vier und nicht drei Monate festsetzt, würde man einen großen Teil derjenigen, die möglicherweise nicht mit den drei Monaten zurechtkämen, mit den Verfahren abfangen. Fakt ist, dass man eine Höchstgrenze in Betracht ziehen sollte. Es ist aber schwierig, im Vorfeld die Entwicklung endgültig einzuschätzen. Wir haben für uns die Verantwortung, fristgerecht zu agieren. Ein anderes Vorgehen wird weder dem Antragsteller gerecht noch hilft es der Sache. Meines Erachtens sollte man aus der Frist von drei Monaten vier Monate machen, dann könnte man auch eine Höchstgrenze einführen. Für uns besteht nur das Problem, dass wir rechtsverbindlich agieren, sodass gegen uns, entweder aufgrund der Beratungsqualität oder weil wir die Frist nicht eingehalten haben, Widerspruchsverfahren eingeleitet werden können. Ich schlage vor, zum einen die viermonatige Frist festzulegen, um auch eine Entlastung zu haben und zum anderen eine Höchstgrenze einzuführen, die aber in besonderen Fällen eine Verlängerung ermöglicht. Eine abschließende Bewertung fällt uns schwer, da wir keine endgültige Expertise haben.

Herr Kamp, Sie hatten sich nach unserer Position bzgl. des Kriterienkatalogs erkundigt: Wir haben uns nicht für einen ausführlichen Kriterienkatalog ausgesprochen. In unserer Stellungnahme haben wir uns an zwei Stellen der Frage angenommen, welche Kriterien man heranziehen könne, um diesen Gleichstellungsprozess zu beurteilen. Die Dauer ist sicherlich ein Kriterium, wir begrüßen aber auch, dass es nicht das einzige ist. Einen differenzierten Katalog von Einzelkriterien festzulegen, halten wir jedoch für problematisch. Die ZAB hat es meines Erachtens auch nicht getan. Das spricht auch dafür, dass wir möglicherweise nicht allen Facetten gerecht werden, wenn wir einen zu stark standardisierten Katalog haben, anhand dessen wir eine Gleichwertigkeit feststellen. Wenn wir einen Referenzberuf festlegen und das Qualifizierungsniveau eines Referenzberufes haben, erhalten wir ausreichend Kriterien. Wir haben den Rahmenlehrplan, die Ausbildungsordnung und unsere Expertise, die wir aus unseren Abschlussprüfungen, die kompetenzorientiert ausgelegt sind, erwerben konnten.

Im Ergebnis kann man feststellen, dass es keinen ausdifferenzierten Kriterienkatalog geben sollte. Die jeweilige Dauer kann man als eines von mehreren Kriterien heranziehen. Wir begrüßen die Herangehensweise, dass man zwar einen gewissen Rahmen vorgibt und eine Evaluation vorsieht, aber den zuständigen Stellen auch die Expertise zutraut.

**Vorsitzende:** Und damit hat Frau Sonnenschein das Wort.

Elisabeth **Sonnenschein** (Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen): Ich möchte auf die Frage von Herrn Dr. Rossmann hinsichtlich der Fristen eingehen. Grundsätzlich begrüßen wir die Fristen, wie sie im Gesetz festgeschrieben sind.

Wir wissen auch, dass wir uns als ZAB im Sinne der Antragsteller sehr unter Druck setzen. Daher haben wir in dem Entwurf vorgeschlagen, dass wir die Gutachten, die wir für die Stellen als Hilfestellung formulieren, als für die Entscheidung notwendige Unterlagen definieren können. Das würde uns als ZAB aus der Krise helfen. Trotzdem könnte die dreimonatige Frist, die wir grundsätzlich befürworten, bestehen bleiben. Darüber hinaus wurde im Gesetz festgelegt, dass der Antragsteller um aktive Mithilfe gebeten wird, wenn wir es aus eigener Kraft nicht schaffen sollten, Informationen zur Dauer und Ausbildung der Qualifikation zu ermitteln. Aus diesem Grund würden wir im Moment die Priorität auf die Vollständigkeit der Unterlagen setzen, damit eine Begutachtung möglich ist. Die Festlegung einer Höchstgrenze für Fristen würde ich jedoch nicht empfehlen.

Zu der zweiten Frage, ob die Anerkennung für ganz Deutschland geregelt sei: Für bundesrechtlich geregelte Berufe, wie sie in diesem Gesetz zu finden sind, sollte eine deutschlandweite Anerkennung gelten. Bei landesrechtlich geregelten Berufen mit nur geringen Unterschieden in der Ländergesetzgebung könnte man analoge Regelungen über die Fachministerkonferenzen herbeiführen. Bestehen aber wesentliche Unterschiede, ist es schwieriger, sodass man in den Fachministerkonferenzen auch im Zusammenhang mit den Bündelungsoptionen überlegen müsste, ob das Kriterium der bundesweiten Anerkennung explizit benannt wird. In einigen Berufsfeldern sehe ich Probleme. Es gibt Berufe, die es nur in einzelnen Bundesländern gibt, z.B. den Snowboardlehrer, den Skilehrer oder den Bergführer. Die Berufe könnte man in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein zwar anerkennen, man hätte aber kein Betätigungsfeld.

**Vorsitzende:** Damit bitte ich die Bundesregierung, zu den aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen.

PSts Dr. Helge **Braun** (BMBF): Zunächst zu der Frage von Frau Sager: Die Vorlage des Fachgesetzes hat aufgrund der Komplexität der Materie viel Zeit in Anspruch genommen. Im Erläuterungsteil können Sie zu jedem Artikel den jeweiligen Regelungsgehalt finden. Es ist jedoch kaum möglich, jeden einzelnen Artikel mit den Regelungen des BFQG zu vergleichen. Die Berufsgesetze sind allesamt unterschiedlich geartet, sodass es uns im Rahmen dieses Gesetzes nicht möglich war, die verschiedenen Ausbildungen und Berufe zu vereinheitlichen. Vielmehr muss man versuchen, irgendwie anzudocken. Ich kann den Fraktionen anbieten, dass ich diese Artikel vorstelle und darüber in kleiner Runde diskutiert wird. Ohne Ihnen jedoch tausende Seiten zu überreichen, ist es kaum möglich, mehr Informationen zu geben, als wir jetzt haben. Meines Erachtens müssen wir bei den Hauptberufsfeldern zu einer möglichst stringenten Rückregelung in Hinblick auf die Kenntnisprüfung kommen. Das ist grundsätzlich unser Anliegen. Ansonsten das Angebot an Sie, über die Details in kleiner Runde zu sprechen.

Herr Dr. Rossmann und Frau Alpers haben Zahlen von 500.000 bzw. 2,9 Mio. Antragsberechtigten genannt: Wir haben uns bemüht, das zu objektivieren, was ob-

jektivierbar ist. Wir haben eine Mikrozensusauswertung 2008 durchgeführt. Aus dieser Mikrozensusauswertung gingen die Zahlen von 235.000 Berufsabschlüssen, 34.000 Techniker- und Meisterabschlüssen und 16.000 Hochschulabschlüssen hervor. Dies sind in der Summe 285.000 potentielle Antragsberechtigte. Eine solche Mikrozensusauswertung ist aber nur eine formale Erfassung. Eine eindeutige Statistik zu dem Thema gibt es bisher nicht. Insofern müssen wir darauf warten, wie viele Anträge nach Umsetzung des Gesetzes tatsächlich bleiben. Es ist aber auch ein sehr guter und mutiger Schritt vom Bund, den Ländern und den beteiligten Institutionen, grundsätzlich diesen Anspruch für alle Menschen mit einem ausländischen Berufsabschluss schaffen zu wollen.

Frau Alpers hatte das Thema „Beratung“ angesprochen: Wir werden die Beratungsleistungen sicherstellen. Unser Ziel ist es, die Anerkennung voranzutreiben, und sobald eine Beratung erforderlich ist, werden wir diese auch anbieten. Es wird eine zentrale Erstanlaufstelle geschaffen, die als Erstlotse fungiert, um die Personen unmittelbar den zuständigen Stellen zuzuführen. Wir werden einerseits die Suche nach der Anerkennungsstelle gewährleisten, andererseits haben wir auch viele Beratungsstrukturen im Bildungssystem, die in Zukunft die Beratung im Hinblick auf die Anerkennung vornehmen können. Wir wollen aber keine neuen Strukturen schaffen. Die Kostenneutralität kann ich als solche nicht bestätigen. Der Bund hat für diese Beiträge eine finanzielle Vorsorge getroffen, sowohl die Erstanlaufstelle, die Beratung, als auch die statistische und sonstige Begleitung ist finanziell durch den Bundeshaushalt abgebildet. Wir versuchen nicht, ohne eigenes Engagement und ohne eigenen finanziellen Beitrag zu handeln.

Zum Thema „Fristen“: Ich glaube, dass wir zu einer Regelung gekommen sind, für die ich ausdrücklich werben möchte. Wenn wir eine Höchstfrist festlegen, führt das automatisch zu dem Effekt, dass ein Antragsteller, der seine Unterlagen nicht vollständig einreicht oder auf Nachfrage die Unterlagen nicht zeitnah beibringt, bei Fristablauf von der Anerkennungsstelle einen Ablehnungsbescheid erhält, obwohl die eigentliche Prüfung nicht abgeschlossen ist. Derartige Konstellationen wollen wir vermeiden. Daher beginnt die dreimonatige Frist erst nach dem Einreichen der vollständigen Unterlagen. In komplexen Fällen gibt es spezielle Regelungen für eine Fristhemmung. Fristhemmende Ereignisse tatsächlich als Ausnahme zu begreifen, ist für alle Beteiligten ein ehrgeiziges, aber umsetzbares Ziel.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass wir die Frage, wie viel eine Ausbildung weniger umfassen dürfe, uns nicht vollständig zu eigen machen sollten. In der Gesetzesbegründung nehmen wir Bezug auf die EU-Richtlinie und die EuGH-Rechtsprechung. Im Hinblick auf die EU-Richtlinie wird gesagt, dass das Versagen einer Anerkennung voraussetzt, dass wesentliche Unterschiede bestehen, weil es eine exakte Gleichheit von zwei Berufsfeldern nicht gibt. Es gibt eine Entscheidung in der steht: „ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich der Ausbildungsdauer kann insbesondere dann vorliegen, wenn die Dauer einer ausländischen Regelausbildungszeit mehr als ein Drittel unter der entsprechenden inländischen Regelausbildungszeit liegt.“ Diese Entscheidung ist aber im Kontext der EU-Richtlinie zu bewerten und dient nicht als Vorgabe dieses Gesetzes für die

Anerkennungsstellen, dass sie generell die Ausbildungszeiten, die dieses Drittel nicht unterschreiten, anerkennen.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank. Es stellt sich die Frage, ob wir nicht das Angebot von Herrn Dr. Braun annehmen, für alle Interessierten ein vertiefendes Gespräch mit dem Ministerium im Ministerium zu führen. Herr Schulz noch einmal zum Verfahren.

Abg. Swen **Schulz** (Spandau) (SPD): Ich wollte nachfragen, wie das weitere Gesetzgebungsverfahren zeitlich geplant ist? Wir haben festgestellt, dass es noch einige Punkte gibt, über die man diskutieren kann.

**Vorsitzende:** Herr Dr. Braun, können Sie uns das sofort sagen?

PSts Dr. Helge **Braun** (BMBF): Am 21. September 2011 wäre die Schlussberatung in Ausschuss. Dann könnte in der Sitzungswoche vom 29. September 2011 die zweite und dritte Lesung im Deutschen Bundestag stattfinden. Am 4. November 2011 könnte der Bundesrat den zweiten Durchgang durchführen. Vorausgesetzt, dass Einigkeit besteht, könnte noch im November 2011 die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes erfolgen. Für die Umsetzung in die Praxis sind gegenwärtig drei Monate nach der Verkündung vorgesehen.

**Vorsitzende:** Im Obleutegespräch haben wir die Schlussberatung einvernehmlich für den 21. September 2011 mit der dringenden Bitte festgesetzt, dass wir die Änderungsvorschläge, die möglicherweise sehr detailliert sind, rechtzeitig haben, sodass diese vorher in den Facharbeitsgruppen der Fraktionen noch beraten werden können und nicht am Sitzungstag als Tischvorlage auf den Tisch kommen.

Abg. Dr. Ernst Dieter **Rossmann** (SPD): Wir hatten den Wunsch geäußert, dass in der Haushaltswoche die Gesetzesänderungen gegebenenfalls von der Regierung oder den tragenden Fraktionen erfolgen, weil Ihr Angebot, Herr Staatssekretär Dr. Braun, noch einmal im Detail zu diskutieren, wenig Sinn macht, wenn es Erläuterungsgespräche und nicht noch Verbesserungsgespräche sind. Bis zum 6. September 2011 müsste die Regierung die Anträge vorlegen, sonst wird es schwierig.

PSts Dr. Helge **Braun** (BMBF): Wir haben ein Problem im Verfahren. Dieser Zeitplan gerät durcheinander, wenn wir uns im Bundesrat im zweiten Durchgang nicht einig sind. Wir sind nicht ganz allein Herren des Verfahrens, weil wir nicht beabsichtigen, mögliche Änderungen in den Raum zu stellen. Vielmehr muss im Vorfeld eine Bund-Länder-Abstimmung erfolgen, um ein mögliches Vermitt-

lungsverfahren, welches uns zeitlich zurückwerfen würde, von vornherein zu vermeiden. Unter diesem Vorbehalt kann ich das ernsthafte Bemühen zum Ausdruck bringen.

**Vorsitzende:** Das müssen wir aber heute nicht beschließen. Hier gilt die übliche Verfahrensweise, dass wir im ersten Obleutegespräch im September feststellen, wie die Lage ist und dann möglicherweise am 21. September 2011 noch einmal neu beraten können.

Damit sind wir am Ende unseres öffentlichen Fachgesprächs angekommen. Ich kann im Namen aller Kolleginnen und Kollegen einen herzlichen Dank an Sie, als Expertinnen und Experten aussprechen. Es war eine sehr ergiebige Diskussion. Vielen Dank auch für Ihre Geduld und die zusätzliche Zeit, die Sie uns geopfert haben. Sie sehen, Ihr Rat ist uns sehr wichtig.

Wir machen nun eine kurze Unterbrechung von fünf Minuten. Ich verkünde damit das Ende der öffentlichen Ausschusssitzung.

Ende der Sitzung: 12:08 Uhr

Ulla Burchardt, MdB  
**Vorsitzende**

Bearbeiter: Christoph Große

**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.<sup>1</sup>

### **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.

---

<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup>
- 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/EG<sup>3</sup> und der Lissabonner Anerkennungskonvention herzustellen.<sup>4</sup>

### *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 Kriterien<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Diese Klarstellung ist

---

<sup>2</sup> 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](http://www.migranet.org/images/stories/pdf/20101208_analyse_GC.pdf) [Zugriff 22.6.2011]

<sup>3</sup> 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](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](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_de.pdf) [Zugriff 22.6.2011]

<sup>4</sup> Zu Vorgaben der *Lisbon Recognition Convention* (LRC), Empfehlungen zur Verfahrenspraxis und Informationsstandards siehe [http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc\\_EN.asp](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.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

- 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.<sup>8</sup>

„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).<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 Sachverständes, gerechtfertigt ist“ (Zu § 6). Dass Gutachter eingeschaltet werden, ist ein fester Bestandteil des Verfahrens in der Praxis und insofern nicht etwas Besonderes.<sup>11</sup> Eine

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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).<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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).<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> “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 fehlt<sup>16</sup>) 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

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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,<sup>18</sup> die

---

<sup>17</sup> „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.

<sup>18</sup> “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.<sup>19</sup> 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).<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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*.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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:

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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 anererkennungsfähig sein soll, ein Abschluss aus den USA, der Türkei oder Israel jedoch nicht.“<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

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](mailto:englmann@globalcompetences.de)

---

<sup>24</sup> 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].

<sup>25</sup> 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.

**Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)**

## **Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum**

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

**am 6. Juli 2011**



---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsanerkennungsgesetz – BQFG) – BR-Drucks. 211/11 vom 15.04.2011**

Anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, den 06. Juli 2011, nehmen wir zu dem o.g. Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

#### **1. Rahmenbedingungen**

Das Potenzial der in Deutschland lebenden Bildungsausländer wird nicht ausreichend ausgeschöpft. Das Gesetz ist ein wichtiger Schritt zur Mobilisierung des Leistungspotenzials derjenigen, die im Ausland einen qualifizierten Bildungsabschluss erlangt haben. Daher unterstützen die IHKs die Gesetzgebung mit dem Ziel, die Fachkräftesicherung zu stärken.

So stellen sich die IHKs auch den Aufgaben, die ihnen das Gesetz als zuständige Stelle zuschreibt. Die IHKs haben auf dem Feld der Anerkennung über einen längeren Zeitraum Erfahrungen sammeln können, nämlich durch die Feststellung der Gleichwertigkeit z. B. im Rahmen des Bundesvertriebenengesetzes sowie durch die Erstellung von informellen Gutachten auf Nachfrage von Migranten. Letztere wurden als Serviceleistung angeboten.

Gleichzeitig bedeutet die neue Regelung des BQFG für die IHKs eine große Herausforderung. Denn noch ist unklar, zu welchem Zeitpunkt mit wie vielen Antragstellern zu rechnen ist. Die IHK-Organisation will zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichten eine zentrale Stelle einrichten. Eine Zentrallösung erlaubt es, Synergien zu sparen und das Knowhow zu bündeln.

Voraussetzung für eine den Zielen des Gesetzes folgende Aufgabenerfüllung ist eine adäquate Gestaltung der Rahmenbedingungen. Folgende Dimensionen gehören aus Sicht des DIHK dazu:

#### **1.1 Länder-Berücksichtigung des BQFG-Modells**

Auch weiterhin wird es eine Vielzahl von zuständigen Stellen geben. Weitere kommen durch die Zuständigkeit der Länder für bestimmte berufliche Qualifikationen noch dazu. Mit Blick auf die Betriebe und die einzelnen Antragsteller sollten sich die Länder soweit als möglich an dem im

BQFG niedergelegten Verfahrensmodell orientieren. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung einer einheitlichen Handhabe, die für Berechenbarkeit und Transparenz wünschenswert ist.

## **1.2. Arbeitsteiligkeit der Akteure**

Zudem wird es weiterhin eine Vielfalt von Akteuren mit unterschiedlichen Aufgaben geben. Dazu gehören die Kammerorganisationen, die Länderbehörden, die Integrationsbeauftragten, die ZAB, das IQ-Netzwerk u.a.

Auch wenn eine Präzisierung der Arbeitsteiligkeit erst durch die Praxis erfolgen wird, so sollte doch festgehalten werden, dass es keine Überschneidungen der Zuständigkeiten geben sollte.

Die Akteure tragen die Hauptverantwortung für die Qualitätssicherung ihrer Arbeit. Es bedarf keiner weiteren Infrastrukturen oder Agenturen, die ein Controlling der Arbeit der einzelnen Akteure unternehmen. Gleichwohl sollte eine Form des Austausches eingerichtet werden, damit möglichst reibungslose Übergänge geschaffen werden.

## **1.3. Bewerbung des Gesetzes**

Es ist zu befürchten, dass alleine die Begrifflichkeit 'Anerkennung' unter den antragstellenden Bildungsausländern zu einer maximalen und unrealistischen Erwartungshaltung führt. Die Konsequenzen wären enttäuschte Erwartungen, gehäufte Widerspruchsverfahren und Zweifel an der gesetzlichen Solidität.

Daher sollte bei der Öffentlichkeitsarbeit auf die genauen Zielsetzungen des Gesetzes geachtet werden. Bei der Bewerbung sollte präzisiert werden, dass es sich um eine Bewertung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen sowie eine Unterstützung für den Zugang zu einer gewünschten Beschäftigung handelt - nicht aber um einen Automatismus und eine Einstellungsgarantie.

Auch ist darauf zu achten, welche Zielgruppen von dem BQFG profitieren können. In der öffentlichen Berichterstattung werden meist Beispiele aus dem hochschulischen Bereich angeführt, der jedoch vom Gesetz in wesentlichen Teilen nicht erfasst wird.

## **1.4. Anpassungsqualifizierung**

Der Ausgleich der im Bescheid festgehaltenen wesentlichen Unterschiede durch den einzelnen Antragsteller ist dann wünschenswert, wenn der Ausgleich dazu führt, dass sich dem Antragsteller neue Perspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt eröffnen. Die Umsetzung ist jedoch nicht leicht, da

sich der Weiterbildungsmarkt erst auf solchen Maßnahmen einstellen muss. Denn durch das hohe Maß an Individualisierung wird es schwierig sein, eine kritische Masse an Teilnehmern zu generieren, um Maßnahmen betriebswirtschaftlich durchführen zu können.

Andererseits ist zudem darauf zu achten, dass eine Förderung nicht den Tatbestand der Inländerdiskriminierung erfüllt. Diese Gefahr ist gebannt, wenn eine Förderung grundsätzlich über die vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente erfolgen kann. Einen Rechtsanspruch auf eine Qualifikation kann es nicht geben.

### **1.5. Mittelfristige Perspektiven**

Das Gesetz provoziert mit seiner Öffnung für Anträge von Drittstaatlern auch den Blick auf eine mögliche Fortentwicklung, denn ein Steuerungssystem für die Zuwanderung schließt die Funktion einer Prüfung der im Ausland erworbenen Abschlüsse ein. Um über das BQFG die Fachkräftesicherung aus dem Ausland voranzutreiben, müssen perspektivisch auch Anlaufstellen im Ausland oder spezifische virtuelle Beratungsformen im Inland vorgesehen werden.

Die anstehende Novellierung der EU-Berufsanerkenntnis-Richtlinie könnte Strukturen und Praxis der BQFG-Umsetzung beeinflussen. Die Bundesregierung und die verantwortlichen Ressorts sollten bei den politischen EU-Beratungen darauf achten, dass keine neuen Anerkennungsmechanismen entstehen.

### **1.6. Qualitätsstandards**

Das Interesse an einer Qualitätssicherung bei der Umsetzung des BQFG ist gerechtfertigt. Gerade für den Verfahrensprozess hat das Gesetz Standards festgelegt, die Berechenbarkeit und Transparenz sichern helfen. Auch erzwingt das BQFG durch den Grundsatz der ‚wesentlichen Unterschiede‘ eine Ergebnissicherung.

Jedoch führen Forderungen in die Irre, für die Bestimmung der Gleichwertigkeit einen differenzierten Katalog von Einzelkriterien festzulegen. Selbst die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen hat trotz der formalen Abschlüsse, die sie zu bewerten hat, und trotz der großen Erfahrungen keinen solchen Katalog entwickelt. Auch auf internationaler Ebene zeigt sich das (s.a. Revised Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, UNESCO, 2010). Daher sollte der Begriff der Kriterien in der Begründung gestrichen werden.

### **1.7. Sprachkenntnisse**

Das BQFG sieht keinerlei Bestimmungen zu dem Erfordernis von Sprachkenntnissen und Schriftfähigkeit bei den Antragstellern vor. Selbst wenn es in einzelnen Berufsfeldern eine faktische

Voraussetzung der Beherrschung der deutschen Sprache gibt, sollte eine Prüfung die Antragstellung nicht belasten. Auch würde das die zuständigen Stellen überfordern.

Bei den Beratungen jedoch sollte auf diesen Aspekt eingegangen werden. Mit dem Sprachenportfolio des Europasses liegt ein gutes Instrument der Dokumentation vor.

## **2. Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz - BQFG-Instrumente**

Der vorliegende Gesetzesentwurf schlägt den Weg einer Mindestrahmensezung ein, die von den zuständigen Akteuren präzisiert werden soll. Der DIHK sieht darin einen klugen Ansatz, um den komplexen Anforderungen in der Praxis gerecht zu werden. Eine zu große Detailtiefe würde der Umsetzung a priori Manschetten anlegen, die schnell einengend wirken könnten. Daher sollte auch zwischen gesetzlicher Regelungsmaterie einerseits und flankierenden Maßnahmen außerhalb des Gesetzes strikt unterschieden werden.

### **Zu den einzelnen Paragraphen des Artikel 1:**

Einvernehmliche Festlegung des Referenzberufs: Nach der Begründung soll der Referenzberuf für ein Antragsverfahren einvernehmlich von Antragsteller und zuständiger Stelle festgelegt werden (§ 4, 1, 1). Es ist jedoch zu befürchten, dass es hier zu einem Widerspruch zwischen Wunsch des Antragstellers und Einschätzung der zuständigen Stelle kommen könnte. Im Zweifelsfall sollte die zuständige Stelle entscheiden.

Wesentliche Unterschiede - Regelungsdauer: Als wesentlichen Unterschied definiert die Begründung zu § 4, 2 die Unterschreitung von über einem Drittel der Regelausbildungsdauer der Referenzqualifikation. Dies widerspricht der Logik des Gesetzes einer Entsprechung, um eine Gleichwertigkeit feststellen zu können. Denn die Gleichwertigkeit sollte sich nicht nur an einem einzigen Merkmal festmachen, sondern an dem definierten Leistungsniveau eines Referenzberufs.

Vorzulegende Unterlagen: Auch der tabellarische Lebenslauf sollte in Deutsch vorgelegt werden § 5 (2). Denn auch die anderen Unterlagen müssen mit Blick auf ein zügiges Verfahren und die Belastung der zuständigen Stellen in Deutsch vorgelegt werden. Eine Abweichung von diesem Grundsatz wäre widersinnig.

Zudem muss der zuständigen Stelle die Möglichkeit eröffnet werden, im Rahmen des Verfahrens Dolmetscher gebührenpflichtig zu beauftragen.

Nachweis eines Arbeitgeberinteresses bei Anfrage aus Drittstaaten: Das Gesetz sieht Antragstellungen aus dem Ausland vor, soweit durch geeignete Unterlagen glaubhaft gemacht werden kann, dass eine der Berufsqualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit ausgeübt werden



will (§ 5, 6). Gerade vor dem Hintergrund eines strategischen Gewinns von Fachkräften ist im Sinne der Qualitätssicherung und der Verhinderung von Missbrauch abzuwägen, ob eine Konkretisierung der Auflagen vorgenommen werden soll. Zumindest sollte eine Konkretisierung mit Blick auf die Tätigkeit, die Branche und den Beginn verlangt werden, bei abhängiger Beschäftigung gegebenenfalls auch eine Bescheinigung durch den interessierten Arbeitgeber.

Doppelte Antragstellungen: Um einen Missbrauch der Zielsetzungen des Gesetzes auszuschließen und eine Überlastung der zuständigen Stelle zu verhindern, sollte eine doppelte Antragstellung soweit wie möglich vermieden werden. Eine verpflichtende Erklärung durch den Antragsteller sollte in das Gesetz aufgenommen werden (§ 5).

Wiederholung von Antragstellungen: Der Rechtsanspruch auf ein Verfahren ist angemessen (§ 6, 6). Jedoch birgt die derzeitige Regelung die Gefahr, dass man so lange Anträge einreicht, bis das Ziel eines positiven Bescheids erreicht wird. Daher sollte im Gesetzestext definiert werden, dass der Antragsteller eine Selbsterklärung vorlegt, wonach er noch keinen Antrag gestellt hat.

Fristen: Die Fristen für den Abschluss der Verfahren sind auf 3 Monate fixiert worden (§ 6, 3). Gleichzeitig wurden Fristhemmungen für komplizierende Situationen präzisiert. Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit sollten 4 Monate als Standard vorgesehen werden.

Ausgleichsmaßnahmen: In der Begründung zu § 7 werden Ausgleichsmaßnahmen als ausreichende Bedingung für die Erlangung der vollen Gleichwertigkeit ausgeführt. Es ist jedoch festzuhalten, dass das bloße erfolgreiche Absolvieren von Ausgleichsmaßnahmen nicht automatisch zu einem positiven Bescheid führt.

Sonstige Verfahren: Auf eine Detailregelung für sonstige Verfahren ist bewusst verzichtet worden (§ 14). Das Gesetz sieht als Möglichkeiten Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen sowie Gutachten von Sachverständigen vor. Im Zuge eines notwendigen flexiblen Umgangs mit den Einzelfallprüfungen ist dies gerechtfertigt.

Statistik: Für die Evaluierung ist die Erhebung von statistischen Daten fraglos wichtig (§ 17). Mit Blick auf den Mehrwert für das gesamte Verfahren jedoch ist die Erhebung der nachgeforderten Unterlagen nur mit einer geringen Aussagekraft verbunden. Diese Anforderung könnte gestrichen werden. Auch auf die Erhebung des Merkmals ‚Berücksichtigung‘ von Berufserfahrung könnte verzichtet werden.

Gebühren: Die Begründung zum Gesetzesentwurf (allgemeiner Teil, IV, 1) sieht eine Finanzierung der Verfahren durch Gebühren vor. Die Kammerorganisationen haben die Aufgabe als zuständige Stellen auch unter der Voraussetzung übernommen, dass ihr Aufwand nach dem Kostendeckungsprinzips entsprechend finanziert werden kann und die Gebührenhöhe

dementsprechend von den Organen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung festgelegt wird. Dies passt sich an die jahrzehntelange Praxis als zuständige Stelle bei den Aus- und Fortbildungsprüfungen an. Die Kammerorganisationen wenden sich daher auch gegen jegliche Forderungen nach einer externen Festlegung von Gebühren (so ist eine Forderung in der abschließenden Stellungnahme des Bundesrates nach einem neuen § 15a enthalten, die jedoch einer gegensätzlichen Forderung nach § 1, t und v widerspricht). Eine Satzungsermächtigung sollte in das Gesetz aufgenommen werden.

Personendatenschutz: Bei der Antragstellung werden notwendigerweise personenbezogene Daten erhoben. Um doppelte Antragstellungen zu vermeiden, ist ein Austausch zwischen den zuständigen Stellen erforderlich. Das Gesetz sollte eine entsprechende datenschutzrechtliche Ermächtigungsnorm vorsehen.

### **3. Anpassung berufsspezifischer Gesetze**

#### **Entwurf zur Änderung der Gewerbeordnung, der Bewachungsverordnung und der Versicherungsvermittlungsverordnung - Artikel 4 bis 6 BQFG**

##### **A. Allgemeine Anmerkungen**

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich nur auf die Änderung in der Gewerbeordnung (§ 13c GewO-E) bzw. den zugehörigen Berufsordnungen, nicht aber auf den kompletten Entwurf des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG). Dennoch sollte auch das parallele Gesetzgebungsverfahren zum BQFG für die Beurteilung dieses Gesetzesentwurfs nicht aus dem Blick verloren werden.

Die Schaffung einer „vor die Klammer gezogenen“ allgemeinen Regelung in der Gewerbeordnung ist zu begrüßen. Somit wird vermieden, dass jede Berufsverordnung, wie beispielsweise die Versicherungsvermittlungsverordnung, eigene Anerkennungsregelungen (bislang nur auf die Anerkennung aus dem europäischen Ausland gerichtet) enthält. So kann ein einheitliches und standardisiertes Verfahren zur Anerkennung geschaffen werden. Falls im einen oder anderen Fall doch spezielle Regelungen für eine gewerberechtliche Berufsgruppe notwendig sein sollten, können diese nach wie vor ergänzend in den jeweiligen Verordnungen geregelt werden. Die allgemeine Regelung in § 13c GewO-E sollte sich dagegen möglichst weitgehend an die Regelungen im BQFG anlehnen, um hier eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten.

Grundsätzlich wird es für sinnvoll erachtet, die Anerkennung von ausländischen Befähigungsnachweisen im Fachrecht für die Bewacher, Versicherungsvermittler und -berater zu regeln. Es wird davon ausgegangen, dass die zu den bisherigen § 5e Bewachungsverordnung (BewachV) und § 4a Versicherungsvermittlungsverordnung (VersVermV) festgelegten Kriterien

bzgl. der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise weiterhin Anwendung finden.

## **B. Zu den Vorschriften im Einzelnen**

### **1. Zu 13b GewO-E – Anerkennung ausländischer Unterlagen und Bescheinigungen**

In § 13b GewO sind allgemeine, vor die Klammer gezogene Regelungen zur Anerkennung ausländischer Unterlagen und Bescheinigungen enthalten, die erstmals mit Umsetzung der EG Dienstleistungsrichtlinie aufgenommen wurden. Bislang enthielt Absatz 3 weitgehende Anwendbarkeitsausnahmen von dieser Regelung für bestimmte, nicht von der Dienstleistungsrichtlinie erfasste gewerberechtliche Berufsgruppen.

Durch die Erweiterung der Anwendbarkeit – auch auf die nicht vom Anwendungsbereich der EG DLR erfassten Gewerbe – wird nun eine einheitliche Handhabungspraxis erreicht. Dies ist zu begrüßen.

### **2. Zu § 13c GewO-E – Anerkennung von ausländischen Befähigungsnachweisen**

#### **a.) § 13c Abs. 1 GewO-E**

Hinsichtlich der Begrifflichkeiten wie „Ausbildungsstaat“ bzw. „inländische Berufsbildung“ sei darauf hingewiesen, dass es bei gewerberechtlichen Qualifikationen oft nicht um eine klassische „Berufsbildung“ geht, da für einige der gewerberechtlichen Berufsbilder keine klassische Ausbildung existiert oder erforderlich ist. Dennoch dürfte letztlich klar sein, worauf die gesetzlichen Regelungen Bezug nehmen.

#### **b.) Zu § 13c Abs. 2 GewO-E**

Es wird begrüßt, dass § 13c Abs. 2 GewO-E den bisherigen Regelungen in § 5e Abs. 2 BewachV und § 4a VersVermV entspricht und für die „spezifische Sachkundeprüfung“ und die „ergänzende Unterrichtung“ die in den jeweiligen gewerberechtlichen Verordnungen vorgeschriebenen Anforderungen und Verfahren gelten. Die IHKs haben - infolge der Umsetzung der Berufsanerkenntnisrichtlinie – bereits die entsprechende Rechtsinfrastruktur für die „spezifische Sachkundeprüfung“ für Bewacher und Versicherungsvermittler/-berater und die „ergänzende Unterrichtung“ für Bewacher geschaffen.

#### **c.) Zu § 13c Abs. 3 GewO-E**

Es wird begrüßt, dass nunmehr in § 13c Abs. 3 S.1 GewO-E das Wort "stattdessen" klarstellend ersetzt wurde durch "statt der spezifischen Sachkundeprüfung".

Es wird im Hinblick auf eine Zusammenschau von § 13c Abs. 3 GewO-E und § 4a Abs. 1 VersVermV-E davon ausgegangen, dass ein Wahlrecht bei den Versicherungsvermittlern zwischen spezifischer Sachkundeprüfung und ergänzender Unterrichtung nicht besteht, sondern allein eine spezifische Sachkundeprüfung vorgesehen ist. Dies ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung zur Änderung der VersVermV (S. 146). Diese Regelung wird unter Verweis auf die in der Gesetzesbegründung genannten Kriterien unterstützt.

#### **d.) Zu § 13c Abs. 4 GewO-E**

##### **(aa) § 13c Abs. 4 Satz 1 GewO-E**

Um in Einzelfällen einen unnötigen bürokratischen und zur Beurteilung der Vergleichbarkeit nicht notwendigen Aufwand zu vermeiden wird in § 13c Abs. 4 Satz 1 GewO-E nach Ziffer 5 die nun erfolgte Aufnahme der Wörter „*soweit dies für die Beurteilung erforderlich ist*“ begrüßt.

##### **(bb) § 13c Abs. 4 Satz 2 GewO-E**

Die nachfolgende Klarstellung in Satz 2, dass die Anerkennung eines ausländischen Befähigungsnachweises nicht gleichzeitig auch die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit beinhaltet, wird für sinnvoll erachtet. Vielmehr kommt es weiterhin auf die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen an.

##### **(cc) § 13c Abs. 4 Satz 3 GewO-E**

In § 13c Abs. 4 S. 3 GewO-E ist nun von „geordneten Vermögensverhältnissen“ statt von „geordneten Lebensverhältnissen“ die Rede. Dies wird begrüßt.

##### **(dd) § 13c Abs. 4 Satz 4 GewO-E**

Nach Satz 4 steht es im Ermessen der Behörde, weitere Nachweise zu verlangen, sofern diese zur Bewertung der Gleichwertigkeit erforderlich sind. In der Praxis dürfte dieser Fall allerdings recht häufig vorkommen, da es auf die Details der jeweiligen Ausbildungsinhalte ankommt, insbesondere auch bei den in der Gewerbeordnung stehenden erlaubnispflichtigen Berufen. Aus möglichen Abschlusszeugnissen (vgl. Satz 1 Nr. 3) lassen sich meist recht wenig konkrete Inhalte der Tätigkeit oder Ausbildung nachweisen. Im Umkehrschluss zum Begriff der Unterlagen können Informationen auch allein vom Antragsteller stammen. Hier wäre deshalb zu überprüfen, ob stattdessen nicht Nachweise in Form von Ausbildungs- bzw. Lehrplänen gefordert werden sollten. Es bietet sich

insofern an, in die Liste der beizubringenden Unterlagen eine Beschreibung der Ausbildungsinhalte seitens der zuständigen Stelle aufzunehmen.

Hat die zuständige Stelle dagegen ausreichende Kenntnisse über die entsprechende Berufsbildung – beispielsweise aus bereits früher durchgeführten Anerkennungsverfahren mit derselben Ausbildung –, kann auf diesen Schritt verzichtet werden. Antragsteller und zuständige Stelle sparen sich einen Mehrfachaufwand und profitieren von einer schnelleren Abwicklung.

#### **(ee) § 13c Abs. 4 Satz 5 GewO-E**

Es wird begrüßt, dass der Verweis auf § 13b GewO nun am Ende von § 13c Abs. 4 GewO-E erfolgt. So wird klar, dass dieser für sämtliche vorzulegenden Dokumente gilt.

#### **e.) Zu § 13c Abs. 5 Satz 3 GewO-E**

Die Aufnahme des Satzes 3 „Diese Frist kann in begründeten Fällen um einen Monat verlängert werden.“ wird begrüßt.

Für Auslagen und Gebühren kann ein angemessener Vorschuss von der zuständigen Stelle gefordert werden. Da jedoch gerade die Vollstreckung entsprechender Kosten in Drittstaaten auf Probleme stoßen dürfte, sollte zumindest bei Anträgen von Nicht-EU-/EWR-Staaten als fristhemmender Tatbestand auch die "Nichtzahlung des Vorschusses" aufgenommen werden. Einerseits wird dadurch das Verfahren verlängert, andererseits wird aber die Kostendeckung eines solchen Systems sichergestellt.

Denkbar wäre, eine Klarstellung in § 13c GewO-E dahingehend aufzunehmen, dass weitere Hemmungstatbestände von dieser Vorschrift unberührt bleiben.

Dass nun im Gleichklang mit Abs. 4 auch in Abs. 5 von „zuständiger Stelle“ und nicht von „zuständiger Behörde“ die Rede ist, wird begrüßt.

#### **f.) § 13 c Abs. 6 GewO-E**

Den klarstellenden Hinweis auf die gewerberechtlichen Sonderregelungen, die zur Nichtanwendbarkeit des BQFG für reglementierte Berufe führen, halten wir sinnvoll.

Im Rahmen eines schlanken und kostensparenden Verfahrensablaufs ist allerdings fraglich, ob die in § 17 BQFG-E statuierte Statistik wirklich geführt werden muss. Auch der dadurch entstehende Aufwand und die damit verbundenen Kosten sind hier noch nicht abschätzbar.

**g.) § 13 c Abs. 7 GewO (Vorschlag des Bundesrates, BR-Drucks 211/11 (b) vom 27.05.2011)**

In seiner Stellungnahme vom 27.05.2011 schlägt der Bundesrat (BR-Drucks 211/11 (b) vom 27.05.2011) vor, § 13c folgenden Absatz 7 anzufügen:

„(7) Zuständige Stelle nach dieser Vorschrift ist die für die jeweilige Sachkundeprüfung zuständige Stelle“.

Im Bereich der Versicherungsvermittler ist die IHK ohnehin zuständige Stelle für die Gleichwertigkeitsprüfung. Eines § 13 Abs. 7 GewO in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung bedarf es daher nicht.

Im Bereich des Bewachergewerbes kann - wie auch die Musterverwaltungsverwaltungsvorschrift (BewachVwV) zum Vollzug des § 34a GewO in Nr. 4.2.4. zu EU-Sachverhalten betont - die IHK im Wege der Rechtshilfe von der zuständigen Stelle um eine Stellungnahme zur Gleichwertigkeit gebeten werden (gilt für EU-Sachverhalte). Insoweit gibt es eine vernünftige Konstruktion und es bedarf keines ergänzenden § 13 Abs. 7 GewO in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung.

Sollte gleichwohl der § 13 c Abs. 7 GewO in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung in das Gesetz eingefügt werden, so darf sich die vom Bundesrat geforderte Klarstellung nicht auf die Sachkundeprüfung beschränken, da auch § 13c Abs. 1 GewO-E von Sachkundeprüfung oder Unterrichtung spricht. Deshalb müsste Abs. 7 wie folgt gefasst werden.

„(7) Zuständige Stelle nach dieser Vorschrift ist die für die jeweilige Sachkundeprüfung **oder Unterrichtung** zuständige Stelle“.

**3. Artikel 5 - Änderung der Bewachungsverordnung**

Die Änderungen der Bewachungsverordnung sind Folgeänderungen, so dass keine besonderen Anmerkungen bestehen.

Allerdings muss im Anschluss an die Umsetzung des Gesetzes möglichst zeitnah auch die Anpassung der zugehörigen Verwaltungsvorschriften erfolgen (beispielsweise müssen die Erläuterung zum Wahlrecht in Ziff. 4.2.4 der BewachVwV neben der Regelung Ziff. 4.4 zu den Fristen angepasst werden).

**4. Artikel 6 – Änderung der Versicherungsvermittlungsverordnung**

Änderung des § 4a Abs. 2 VersVermV

Die Streichung der Passage „oder den Anforderungen für die nach § 4 gleichgestellten Berufsqualifikationen“ wird begrüßt. Damit wird klargestellt, dass als Maßstab für die Prüfung

der Gleichwertigkeit eines ausländisches Sachkundenachweises mit der deutschen Sachkundeforderung auf die Vorgaben der §§ 1 und 3 VersVermV abzustellen ist. Dieses Ergebnis ist sachgerecht und praktikabel.

#### **Weitere Anmerkungen:**

- Durch den o. g. Gesetzesentwurf soll § 4a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VersVermV aufgehoben werden. Wie die Kommentierung in Landmann-Rohmer zur VersVermV ausführt (vgl. Band II, VersVermV, § 4a Rn. 9), ist aufgrund des Art. 4 Abs. 1 der RL 2002/92/EG davon auszugehen, dass der Beruf der Versicherungsvermittlung und -beratung in allen EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich reglementiert ist. Nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 4 der RL steht es den Mitgliedsstaaten jedoch frei, die Anforderungen an die Sachkunde nicht auf alle natürlichen Personen anzuwenden, die in einem Unternehmen arbeiten und die Tätigkeit der Versicherungs- und Rückversicherungsvermittlung ausüben. Sollten hier auf europäischer Ebene Personen durch die Aufhebung von § 4a Abs. 1 Nr. 2 VersVermV einen möglichen Rechtsverlust erleiden, so wäre hier eine Übergangsregelung zu erwägen.
- Gemäß § 27 Abs. 1 VwVfG kann die Behörde bei der Ermittlung des Sachverhalts eine Versicherung an Eides statt nur verlangen und abnehmen, wenn die Abnahme der Versicherung über den betreffenden Gegenstand und in dem betreffenden Verfahren durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgesehen und die Behörde durch Rechtsvorschrift für zuständig erklärt worden ist. Gerade wenn jedoch nicht alle Unterlagen i. S. v. § 13c Abs. 4 GewO-E erbracht werden oder z. B. Zweifel an der tabellarischen Aufstellung des Antragstellers bestehen, wird die Aufnahme einer Regelung zur Versicherung an Eides statt angeregt und sollte auf Zuverlässigkeit/geordnete Vermögensverhältnisse erstreckt werden, da die bisherige Regelung in § 4a Abs. 3 VersVermV durch den o. g. Gesetzesentwurf aufgehoben wird.

#### **Fazit:**

Insgesamt ist der Gesetzesentwurf zu begrüßen. Bei der Umsetzung sollte darauf geachtet werden, dass eine möglichst einheitliche Prüfung der Kriterien in Deutschland gewährleistet ist.

#### **Ansprechpartner im DIHK:**

- Steffen Bayer (B 7)
- Dr. Knut Diekmann (B 7)
- Dr. Günter Lambertz (B 7)
- Dr. Mona Moraht (B 9)
- Axel Rickert (B 9)

**Deutscher Gewerkschaftsbund**  
**Bundesvorstand**

## **Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum**

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

**am 6. Juli 2011**





**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Abteilung  
Bildungspolitik und Bildungsarbeit  
Abteilung Europapolitik

27. Juni 2011

## **DGB Stellungnahme**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fest-  
stellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufs-  
qualifikationen**

**Anhörung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Bereich:  
Bildung, Qualifizierung,  
Forschung

Verantwortlich:  
Ingrid Sehrbrock

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Postanschrift:  
Postfach 11 03 72  
10833 Berlin

Telefon 030-240 60-310  
Telefax 030-240 60-410  
e-mail:  
hermann.nehls@dgb.de

## 1. Vorbemerkung

Die Bundesregierung verfolgt mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf zur Verbesserung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen das Ziel, die wirtschaftliche Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen maßgeblich zu verbessern und damit die Integration von im Land lebenden Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zu fördern. Die Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sollen ausgeweitet, vereinfacht und verbessert werden. Nach Deutschland mitgebrachte Berufsabschlüsse und sonstige berufsrelevante Qualifikationen sollen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Berufsgruppen in möglichst einheitlichen Verfahren arbeitsmarkt-gängig und damit für den Einzelnen und für Arbeitgeber und Betriebe besser verwertbar gemacht werden, um so ausbildungsnahe Beschäftigung zu fördern. Diese Zielsetzungen werden vom DGB ausdrücklich begrüßt.

Das Bundeskabinett hat am 9. Dezember 2009 „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“ verabschiedet. Die Eckpunkte beinhalteten ergänzende Regelungen, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für alle Personen mit im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen, die sich regelmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten, zu verbessern.

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich auf die Verbesserung des Verfahrens zur Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Dies steht im offensichtlichen Missverhältnis zu den Eckpunkten des Bundeskabinetts vom 9. Dezember 2009 und auch zur Ankündigung von Bildungsministerin Schavan, vor allem Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung zuwandernder Akademiker bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf, der sich auf eine Berufsqualifikationsfeststellung beschränkt, bezieht nur eine Teilgruppe der anzuerkennenden berufsrelevanten Qualifikationen ein.

Auch andere, wesentliche Inhalte der Eckpunkte bleiben unberücksichtigt. Dazu gehören zum Beispiel:

- Informationen über Anerkennungsmöglichkeiten vor der Einreise. Es fehlt ein öffentlich zugängliches Informationsportal sowie eine Festlegung von Informationspflichten durch die zuständigen Behörden und Stellen.
- Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Erstanlaufstellen sind für reglementierte Berufe weiter nicht geklärt.
- Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Qualität und der bundesweiten Vergleichbarkeit der Bewertungen und eine Informationsplattform fehlen. Hier bedarf es weiter einer Konkretisierung.
- Die für die Arbeitsmarktintegration besonders wichtigen und in den Eckpunkten angekündigten Maßnahmen zur Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung fehlen völlig.
- Die Frage der Finanzierung bleibt im Gesetzentwurf völlig unberücksichtigt.

Insofern berücksichtigt der jetzt vorliegende Gesetzentwurf nur Teilaspekte der vom Bundeskabinett am 9. Dezember verabschiedeten „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“. Der DGB ist überzeugt, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens insbesondere das Angebot an Ergänzungs- und Anpassungsqualifikationen ausgebaut werden muss. Sinnvoll ist, einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung einzuführen.

## **2. Bewertung im Einzelnen**

### **Zu § 2, Anwendungsbereich**

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich auf die Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Damit wird nur ein begrenzter Teil von Anerkennungsinteressierten erreicht. Nach wie vor fehlen einheitliche gesetzliche Vorgaben für Migrantinnen und Migranten mit einem Hochschulabschluss, der im Ausland erworben wurde und in Deutschland nicht anerkannt wird.

Der DGB begrüßt, dass das Gesetz auf alle Personen mit einem im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweis anwendbar sein soll und keine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus vorgesehen ist. Es soll für Personen Anwendung finden, die im Ausland einen Ausbildungsnachweis erworben haben. Dabei sollen sie darlegen, im Inland eine ihren Berufsqualifikationen entsprechende Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen und dies durch geeignete Unterlagen dokumentieren. Hier fehlt eine Konkretisierung, um welche Unterlagen es sich dabei handeln soll.

### **Zu § 3, Begriffsbestimmungen**

Berufsqualifikationen werden als Qualifikationen definiert, die durch Ausbildungsnachweise, Befähigungsnachweise oder einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen werden. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die zur Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit erforderliche berufliche Handlungsfähigkeit in einem geordneten Ausbildungsgang stattfindet. BBiG § 1 Abs. 3 legt dar, dass die Berufsausbildung ferner den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrung zu ermöglichen hat. Dieser im BBiG beschriebene Grundsatz wird in der Begriffsdefinition §3 (3) unklar dargestellt. Die erforderliche Berufserfahrung wird hier als Teil des geordneten Ausbildungsgangs beschrieben und nicht auf die gesamte Berufsausbildung bezogen.

Es wird empfohlen, den Wortlaut des BBiG § 1 (3) unverändert in die Begriffsbestimmungen § 3 (3) zu übernehmen.

### **Zu § 4, Feststellung der Gleichwertigkeit**

Der Gesetzentwurf erkennt an, dass bei der Feststellung der Gleichwertigkeit wesentliche Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung vorliegen können. Entsprechend der Begründung liegt ein wesentlicher Unterschied vor, wenn sich die im Ausland erworbenen Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse in Bezug auf Inhalt und Dauer erheblich unterscheiden. Die Dauer der ausländischen Regelausbildungszeit kann danach nicht mehr als um ein Drittel unter der entsprechenden inländischen Regelausbildungszeit liegen. Wird die Dauer der entsprechenden inländischen Regelausbildungszeit um mehr als ein Drittel unterschritten, soll der Antragstellerin oder dem Antragsteller die Möglichkeit gegeben werden, diese Unterschiede durch sonstige Befähigungsnachweise oder einschlägige Berufserfahrung auszugleichen. Ein Ausgleich entsprechender Unterschiede soll durch den Nachweis einschlägiger Berufserfahrung insbesondere bei Defiziten hinsichtlich praktischer Ausbildungsbestandteile erfolgen können.

Mit diesen Gesetzeserläuterungen kann beispielsweise eine dreijährige Ausbildung in Deutschland um ein Drittel unterschritten und als gleichwertig angesehen werden. Die Dauer kann durch den Nachweis einschlägiger Berufserfahrung noch weiter unterschritten werden. Das ist nicht zielführend und würde eine Besserstellung von nachgewiesenen Berufsqualifikationen gegenüber der entsprechenden inländischen Berufsbildung bedeuten.

Im dualen Berufsbildungssystem in Deutschland wird mehr vermittelt als nur die Summe der Lerninhalte nach dem Ausbildungsrahmenplan. Lernen, orientiert an den Arbeits- und Geschäftsprozessen in den Betrieben, vermittelt eine umfassende Handlungskompetenz: Das Können, Verstehen und Gestalten und die Mitgestaltung der Arbeitswelt in sozialer und ökologischer Verantwortung sind die Ziele einer modernen, betrieblichen Berufsausbildung in Kooperation zwischen den Ausbildungsbetrieben und den beruflichen Schulen. Die hierdurch erreichte berufliche Handlungskompetenz muss Grundlage bei der Bewertung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sein.

Hinsichtlich der geplanten Änderung des Krankenpflegegesetzes ist es in diesem Zusammenhang problematisch, dass in Artikel 35, § 2 Abs. 3, die Eignungsprüfung lediglich als „Kenntnisprüfung“ definiert wird. Das wird den geforderten umfassenden beruflichen Kompetenzen nicht gerecht und bevorzugt schulisch erworbene Abschlüsse.

Nach dem Vorbild europäischer Nachbarländer sollten Kompetenzfeststellungsverfahren für Zuwanderer eingeführt werden, insbesondere, wenn keine schriftlichen Nachweise vorliegen. Die Anerkennung und Feststellung von Kompetenzen und Qualifikationen auch durch informelle Gutachten soll Teil einer Förderkette im Rahmen eines Integrationsprogramms sein. Dazu gehört auch die Anerkennung non formal und informell erworbener Kompetenzen. Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse muss Bestandteil einer umfassenden und nachhaltigen Politik der Integration und Partizipation sein und sich in das System der beruflichen Bildung in Deutschland einfügen.

### **Zu § 5, Vorzulegende Unterlagen**

Vorgesehen ist, dass der Antragsteller verschiedene Unterlagen in Form von Originalen oder beglaubigten Kopien in deutscher Sprache vorzulegen hat. Nach Abs. 3 kann die zuständige Stelle eine andere Form für die vorzulegenden Dokumente zulassen. Entsprechend der Begründung sollen die zuständigen Stellen zur Vereinfachung davon großzügig Gebrauch machen. Diese Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Gleichwohl ist sie nicht ausreichend für eine Anerkennung von Abschlüssen, die Flüchtlinge im Ausland erworben haben. Sie besitzen nur im Einzelfall entsprechende Unterlagen und können sie nachträglich nur schwerlich beibringen. Gerade für diese Gruppe ist die Durchführung von Kompetenzfeststellungsverfahren erforderlich.

### **Zu § 6, Verfahren**

Absatz 3 regelt, dass die zuständige Stelle innerhalb von drei Monaten über die Gleichwertigkeit entscheiden muss. Der Referentenentwurf beinhaltet die Möglichkeit, die Frist einmal angemessen zu verlängern, wenn dies wegen der Besonderheiten der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Leider finden sich in der Begründung keinerlei Hinweise, wie der rechtsunbestimmte Begriff ‚angemessen‘ anzuwenden ist. Die Entscheidung zur Feststellung der Gleichwertigkeit innerhalb von drei Monaten nach Einreichung aller Unterlagen wird dadurch wieder aufgeweicht. Dies ist nicht gerechtfertigt, da eine wesentliche Kritik am bestehenden Anerkennungsverfahren die unbestimmte Entscheidungsdauer ist.

Anerkennungsinteressierte brauchen aber Planungssicherheit. Insofern wird eingefordert, die Fristenregelung des § 13 auch für die nicht reglementierten Berufe zu übernehmen. Gemäß § 13 kann die Frist um einen Monat verlängert werden, wenn dies wegen der Besonderheit der Angelegenheit gerechtfertigt ist.

### **Zu § 11, Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten Berufen**

Gemäß § 11 können Antragstellerinnen und Antragsteller wesentliche Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsqualifikation durch Ausgleichsmaßnahmen ausgleichen. Unklar bleibt, wie diese Maßnahmen aussehen und vor allem, welche Träger sie durchführen sollen. Dies bedarf einer Konkretisierung. Im Zuge eines Gesetzgebungsverfahrens muss das Angebot an Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen ausgebaut und mit qualifizierter Beratung begleitet werden.

Dabei ist auch die Finanzierung zu klären. Anerkennungsinteressierte dürfen von hohen Gebühren nicht abgeschreckt werden. Zudem ist ein Teil des Personenkreises mit ausländischen Abschlüssen von SGB II-Leistungen abhängig. Hohe Gebühren würden auch Beschäftigte, die wegen der Nichtanerkennung einer niedrig entlohnten Beschäftigung nachgehen unverhältnismäßig belasten. Der DGB erwartet, dass zumindest das Feststellungsverfahren sowie die möglicherweise notwendige Kompetenzfeststellung nicht durch Gebühren finanziert werden. Der Bund muss die erforderlichen Mittel zum Aufbau der Anlaufstellen sowie für weitere Angebote der Anpassungs- und Nachqualifizierung zur Verfügung stellen.

Es ist sinnvoll, einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen einzuführen. Sofern die Nach- oder Anpassungsqualifizierung nicht mit einem öffentlich rechtlichen Abschluss verbunden sind, kann nur eine Kompetenzbescheinigung erteilt werden.

### **Zu § 17, Statistik**

Über die in § 17 benannten Sachverhalte hinaus sollten folgende Punkte und Erhebungsmerkmale bei der Verbesserung der Datenlage Berücksichtigung finden:

- Nachforderung von Unterlagen im Rahmen der Antragsbearbeitung, Ort und Art der anerkennenden Stelle;
- Statistische Angaben zu den Qualifikationen von Zugewanderten müssen bei der Einreise erhoben werden;
- Die Daten des Mikrozensus müssen nach im Ausland oder Inland erworbenen Abschlüssen differenziert werden;
- Personen mit Migrationshintergrund dürfen im Rahmen des Mikrozensus aufgrund fehlender Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse nicht länger als "Ungelernte" eingestuft werden;
- Für jegliche Datenerhebung müssen notwendige datenschutzrechtliche Bestimmungen beachtet werden.

### **Zu § 18, Evaluation und Bericht**

Die Evaluierungsklausel regelt die Überprüfung des Gesetzes nach 4 Jahren. Dieser Zeitraum scheint zu lang zu sein, um auf in der Praxis auftretende Umsetzungsprobleme zu reagieren und entsprechende Korrekturen vornehmen zu können. Der Zeitraum sollte auf zwei Jahre verkürzt werden.

### **Weitere Anmerkungen:**

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird unter Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte unter Ziffer 1. Haushaltsaufgaben ohne Vollzugsaufwand erwähnt, dass Anerkennungsinteressierte aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit und der Grundsicherungsstellen gefördert werden können. Bei Beibehaltung des Eingliederungsbeitrages und gleichzeitiger Streichung des halben Mehrwertsteuerpunktes wird die BA zum Nettozahler an den Bundeshaushalt. Angesichts dieser Situation ist jede weitere Belastung der Beitragszahler mit „Versicherungsfremden Leistungen“ nicht zu rechtfertigen. Dies gilt vor allem, wenn die Antragsteller keine Kunden der Bundesagentur für Arbeit sind und wenn es um eine begleitende Beratung geht, die über den Beratungsauftrag der BA hinausgeht.

Das Beratungspersonal der Bundesagentur für Arbeit wird durch diese Aufgabe in erheblichem Umfang gebunden. Auch hierfür erhält die BA keinen Ausgleich. Das Programm „Integration durch Qualifizierung - IQ“ finanziert lediglich die Qualifizierung der Berater, während die laufenden Personalkosten der BA angelastet werden. Das Netzwerk IQ wird regional erst schrittweise aufgebaut, fußt auf einer begrenzten Trägerstruktur und ist zeitlich bis Ende 2014 befristet. Das Netzwerk kommt somit als Träger der Beratung nur sehr begrenzt in Betracht. Der DGB erwartet, dass die entsprechenden Kosten der BA aus Mitteln des Bundeshaushaltes ausgeglichen werden. Nur so kann auch die erfolgreiche Arbeit der ZAV bei der Anerkennungsberatung ausgeweitet werden.

**Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)**

## **Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum**

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

**am 6. Juli 2011**





---

**Prof. Dr. Friedrich Hubert Esser**

**Präsident des Bundesinstituts für Berufsbildung  
(BIBB)**

**Bericht an den BT-Ausschuss Bildung, Forschung  
und Technikfolgenabschätzung**

**Öffentliche Anhörung zum Thema:  
„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der  
Feststellung und Anerkennung im Ausland  
erworbener Berufsqualifikationen“  
am 06. Juli 2011 in Berlin**

Bundesinstitut für Berufsbildung  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

Fon: 0228 / 107 - 1000  
Fax: 0228 / 107 - 2981  
schneider@bibb.de

[www.bibb.de](http://www.bibb.de)

**Bonn, den 24. Juni 2011**

## **Thema: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen**

Ausweislich der Einladung des BT-Ausschusses vom 10.6.2011 soll eingegangen werden auf die Rahmenbedingungen, Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG Instrumente und die Anpassung berufsspezifischer Gesetze.

Rahmenbedingungen: Aufgrund der demographischen Entwicklung wird der Fachkräftemangel in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Das BIBB hat zusammen mit dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) auf der Grundlage von Projektionen des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs und –angebots nach Qualifikationen und Berufshauptfeldern eine Modellrechnung der zukünftigen Entwicklung nach Qualifikation und Berufen erarbeitet (Projekt QUBE Herr Dr. Robert Helmrich AB 2.2.). Gemeinsam mit der Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) und dem Fraunhofer-Institut für Informationstechnologie (FIT) werden die Datengrundlagen und methodischen Vorarbeiten, die Strukturen und Annahmen von insgesamt drei Projektionsmodellen sowie die Modellrechnungen einer Saldierung von Angebot und Bedarf derzeit bis 2025 vorgestellt. Damit sollen mögliche Engpässe und Handlungsfelder auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft sichtbar gemacht werden. Diese Analysen haben auch Eingang gefunden in den letzten nationalen Bildungsbericht (2010) sowie in die Expertise zum demografischen Wandel des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011).

Fachkräftemangel ist in dieser Modellwelt gegeben, wenn bei mindestens einer der Saldierungen von Angebot und Bedarf mit der beruflichen Flexibilität der Bedarf an ausgebildeten Fachkräften erkennbar und dauerhaft über dem Angebot an ausgebildeten Fachkräften liegt. Hiervon abzugrenzen ist der Arbeitskräftemangel, der die notwendige berufliche Qualifikation nicht berücksichtigt und auch Ungelernte mit einbezieht.

Für spezielle Qualifikationen und in einzelnen Regionen kann es schon heute einen Fachkräftemangel geben. Auf breiter Front ist dies noch nicht der Fall. Allerdings beziehen sich die Ergebnisse auf Gesamtdeutschland. In der Realität wird es in bestimmten Regionen und/oder Qualifikationen zu Engpässen kommen.

In der Gesamtbetrachtung wird es in den kommenden Jahren einen moderaten Anstieg des Bedarfs an Erwerbstätigen geben. Bedingt durch die demografische Entwicklung wird sich gleichzeitig das Arbeitskräfteangebot zunehmend reduzieren. Je nach Modellannahme wird dies unterschiedlich schnell geschehen, jedoch in der Tendenz kommen alle Modellrechnungen zu einer identischen Einschätzung. Nach der Angebotsprojektion des FIT, die den Anstieg der Erwerbsquoten im Projektionszeitraum abgeschwächt fortschreibt, wären bereits im Jahr 2025 nicht mehr ausreichend Arbeitskräfte vorhanden (Arbeitskräftemangel). Bereits vorher wird es in einzelnen Berufen zu Fachkräftemangel kommen.

Würde allein der erlernte Beruf betrachtet, so würde bereits heute in einigen der 12 betrachteten Berufshauptfelder ein hoher Fachkräftemangel vorliegen. Diese Betrachtungsweise unterstellt jedoch, dass es keine berufliche Flexibilität gibt, d.h. ein jeder übt seinen erlernten Beruf auch tatsächlich aus. Die Situation würde sich insbesondere demografiebedingt bis 2025 verschärfen und sich in Richtung eines übergreifenden Fachkräftemangels weiterentwickeln - vorausgesetzt, das

Ausbildungsverhalten setzt sich im Trend der letzten Jahre weiterhin fort. Tatsächlich werden jedoch viele der Erwerbstätigen in ihrem erlernten Beruf nicht bleiben. Sie werden in ein anderes Berufshauptfeld wechseln.

Es gibt verschiedene Personengruppen, mit deren Aktivierung für den Arbeitsmarkt dem Fachkräftebedarf begegnet werden kann. Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit nur eine vorübergehende Wirkung haben (BONIN et al. 2007: Zukunft von Bildung und Arbeit. IZA Research Report No. 9). Vor allem im Bereich der Höherqualifizierten sind die Erwerbsquoten der Frauen verglichen mit den übrigen Qualifikationsstufen hoch. Lediglich die Zuwanderung hat sich in der zitierten Studie als mittel- und langfristig bedeutsame Größe erwiesen, um dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen. Allerdings haben andere Studien auch gezeigt, dass selbst eine Nettozuwanderung von jährlich 300.000 Personen den Bevölkerungsrückgang nicht kompensieren, sondern nur verzögern kann (FUCHS, WEBER 2005: Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West). IAB-Forschungsbericht 15/2005.).

Bei einer gezielten Anwerbung von ausländischen Fachkräften und damit gezielter Steuerung der Zuwanderung ist dies durchaus eine Möglichkeit, die Fachkräftelücke zu schließen.<sup>1</sup>

Das BIBB begrüßt daher die Initiative der Bundesregierung für das Anerkennungsgesetz sehr als wichtigen Schritt zur Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs.

#### Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG Instrumente:

Aus Sicht des BIBB ist es richtig, dass das BQFG nur einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren und nicht etwa einen Anspruch auf Anerkennung gewährt. Das hier gewählte Verfahren kann auch mit einer Ablehnung enden, soweit keine Gleichwertigkeit festgestellt wurde. Auf diese Weise wird einer möglichen Aushöhlung der hohen Qualitätsstandards des Dualen Systems in Deutschland vorgebeugt. Auch im Interesse dieses Qualitätserhalts steht, dass Antragsvoraussetzung eine absolvierte Ausbildung ist und nicht etwa nur das Vorliegen informeller Kompetenzen.

Das Instrument der Gleichwertigkeitsprüfung wird ebenfalls positiv bewertet. Referenz ist ein staatlich anerkannter Ausbildungsberuf („keine wesentlichen Unterschiede“, Art. 1 § 4 Abs. 1 Nr. 2 BQFG) und damit der hohe Qualitätsstandard einer Ausbildung im Dualen System in Deutschland. Die Anlehnung dieses Kriteriums an die EU-Anerkennungsrichtlinie ist insofern sachgerecht. Ebenfalls ist es nach Auffassung des BIBB folgerichtig, der Berufserfahrung bei der Feststellungsprüfung einen Platz einzuräumen. Ohne die Berufserfahrung berücksichtigen zu dürfen, wäre die Feststellung der Gleichwertigkeit bei Berufen aus bestimmten Ländern ggf. schwierig, soweit diese ein theoretisch geprägtes, schulisches Ausbildungssystem aufweisen, in denen das praktische Lernen im Betrieb anders als im Dualen System in Deutschland kaum Raum einnimmt. Zur Berücksichtigung der Berufserfahrung sind u.E. geeignete Verfahren zu entwickeln und in der Praxis zu implementieren.

---

<sup>1</sup> [www.qube-projekt.de](http://www.qube-projekt.de) 16 Fragen zum Fachkräftemangel Stand 5/2010  
<http://www.bibb.de/de/56363.htm#jump1> (Veröffentlicht: 16.7.2010). Aktualisierte Zahlen sollen im Frühjahr 2012 veröffentlicht werden.

Weiter begrüßt das BIBB den vorgesehenen Verfahrensgrundsatz, auf der Grundlage nachgewiesener Qualifikationen über die Gleichwertigkeit mit einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf zu entscheiden (Art. 1 §§ 4 ff. BQFG). Auch das deutsche Duale System setzt auf eine formale Qualifikation, in der Regel der Abschlussprüfung in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf. Insoweit folgerichtig ist, Modelle der Kompetenzfeststellung nur als Sonstige Verfahren zur Gleichwertigkeitsfeststellung (Art. 1 § 14 BQFG) zuzulassen.

Es ist zudem richtig, den zuständigen Stellen iSd BBiG die Feststellung der Gleichwertigkeit aufzutragen. Sie haben hohe Fachkompetenz für ihre jeweiligen Wirtschaftsbereiche sowie das Vertrauen ihrer Mitglieder und sind in der Lage, diese Aufgabe dezentral wahrzunehmen. Den zuständigen Stellen sollte jedoch flankierend Unterstützung angeboten werden z.B. über zentrale Informationsplattformen, an denen auch das BIBB mitarbeiten kann. Instrumente zur Feststellung der Gleichwertigkeit (Äquivalenzprüfung) sollten zentral entwickelt und zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise erhielten die zuständigen Stellen Hilfestellung für jeden Einzelfall auf der Grundlage einheitlicher Kriterien, was die anzustrebende Einheitlichkeit in der Feststellungspraxis fördern würde.

Der Umstand, dass der Antrag auf Feststellung auch aus dem Ausland gestellt werden kann, dürfte für Personen hilfreich sein, die ihre Zuwanderung nach Deutschland zunächst nur erwägen. Die Sicherheit einer vorab festgestellten Gleichwertigkeit könnte den Zuzug von Fachkräften befördern.

Schließlich erscheint die Vorgabe, in einen Ablehnungsbescheid die vorhandenen Berufsqualifikationen und die wesentlichen Unterschiede zwischen den vorhandenen Qualifikationen und der entsprechenden deutschen Berufsbildung darzulegen (vgl. Art. 1 § 7 Abs. 2 BQFG) hilfreich. Während dieser Punkt dem Antragsteller/der Antragstellerin konkret beratend den persönlichen Weiterbildungsbedarf bis zur Gleichstellung aufzeigt, erleichtert die Feststellung der vorhandenen Berufsqualifikationen den Betrieben im nicht reglementierten Bereich die Einschätzung über die Einsatzmöglichkeiten dieser Person.

#### Anpassung berufsspezifischer Gesetze:

Die mit dem Anerkennungsgesetz vorgesehenen Änderungen des BBiG- Art. 2 des Anerkennungsgesetzes - sind schlüssig im Sinne der Zielsetzung des Gesetzes. Sie machen die Berücksichtigung von ausländischen Berufsqualifikationen an verschiedenen Stellen verbindlich und können daher die Integration von Migranten zur Deckung des Fachkräftemangels erleichtern.

**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 Sachverständnisses 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](http://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.

**Otto Benecke Stiftung e. V. (OBS)**

## **Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum**

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

**am 6. Juli 2011**





Otto Benecke Stiftung e.V.

Kennedyallee 105-107  
53175 Bonn

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

### Schriftliche Stellungnahme der Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) zur öffentlichen Anhörung am 6. Juli 2011

Die Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) unterstützt seit mehr als 30 Jahren im Rahmen des Garantiefonds-Hochschulbereichs (finanziert aus Mitteln des BMFSFJ) die Studienvorbereitung und –begleitung junger Zuwanderer und Zuwanderinnen. Hierfür wurden viele Jahre in den 20 Außenstellen der OBS Beratungen durchgeführt, die vor allem Anerkennungsfragen im Hinblick auf die mögliche Aufnahme eines Studiums, die Fortführung oder die Verwertbarkeit des mitgebrachten Studienabschlusses betrafen.

Über das vom BMBF seit 25 Jahren finanzierte Akademikerprogramm der OBS wurden insbesondere Hilfen zur beruflichen Integration in Form von Seminaren oder Weiterbildungen für Spätaussiedler/-innen, jüdische Immigranten/Immigrantinnen und Asylberechtigte gefördert. 2006 wurden diese Angebote im Rahmen des Programms AQUA „Akademiker/-innen qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“ für alle arbeitslosen Migrantinnen und Migranten, die einen Hochschulabschluss nachweisen können, geöffnet. An rund 30 Qualifizierungsmaßnahmen, die die OBS in der Mehrzahl in Kooperation mit Hochschulen an unterschiedlichen Standorten in Deutschland durchführt, nehmen jährlich rund 1.000 Personen aus über 50 Ländern teil.

In den vergangenen 25 Jahren hat die OBS rund 100.000 Beratungen bundesweit durchgeführt, in denen zugewanderte Akademiker/-innen Unterstützung bei der Beantragung ihrer Anerkennung und der beruflichen Integration gesucht haben. Aus dieser Vielzahl an Gesprächen und der jahrelangen Begleitung der Zielgruppe bei ihrem meist sehr hürdenreichen Integrationsweg in Deutschland resultieren die Einschätzungen der OBS im Hinblick auf den Gesetzentwurf allgemein und auf die hierin enthaltenen Änderungen bisheriger Gesetze bzw. Berufsordnungen, die akademische Berufe betreffen.

#### **Allgemeine Bewertung des Gesetzes:**

Die OBS befürwortet die Bemühungen der Bundesregierung, mittels des vorliegenden Gesetzentwurfs die Verfahren der Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen auszuweiten, zu vereinfachen und zu verbessern. Die umfängliche Regelung des Verhältnisses der bundesrechtlichen Berufsgesetze zum Berufsqualifikationsgesetz (BQFG) in Artikel 2 bis 61 gibt einen Einblick in die Vielzahl der mit der Aufstellung dieses Gesetzes einzubindenden Stellen. Insofern würdigt die OBS auch die mit der Aufstellung des Gesetzentwurfs verbundene umfängliche Arbeitsleistung, die alle damit eingebundenen Stellen in monatelanger Detailarbeit zu Wege gebracht haben.

Wichtig ist vor allem, dass durch das Gesetz und die damit verbundene politische Diskussion ein Umdenkungsprozess in Deutschland eingeleitet wird: Durch die nunmehr ins politische

und gesellschaftliche Blickfeld gerückten Qualifikationen der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten werden diese - endlich - als Bereicherung wahrgenommen. Nicht länger stehen die Schwierigkeiten der Zuwanderung, Integrationsdefizite oder anderweitige Negativschlagzeilen im Mittelpunkt, sondern die fachlichen Kompetenzen, die Deutschland hierdurch gewinnt.

Allerdings erscheint es fraglich, ob sich allein durch das BQFG "die wirtschaftliche Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen" in den Arbeitsmarkt verbessern lässt. Hierzu müssten nicht nur der Zugang zu Anerkennungsverfahren erleichtert und das Verfahren selbst vereinfacht werden, sondern auch insgesamt *mehr* der mitgebrachten Qualifikationen anerkannt werden. Die hierfür notwendigen Schritte zielen vor allem auf grundlegende Änderungen der berufs- und landesrechtlichen Regelungen, die sicher eine weitergehende Diskussion erforderlich machen. Einige Vorschläge werden von Seiten der OBS hierzu in dem 2. Teil der Stellungnahme zu den bundesrechtlichen Berufsgesetzen unterbreitet.

#### **zu Artikel 1:**

##### Erweiterung des antragsberechtigten Personenkreises

Überaus positiv ist zu bewerten, dass künftig alle Personen, die im Ausland einen Ausbildungsnachweis erworben haben, unabhängig von der Staatsangehörigkeit einen Rechtsanspruch auf ein Feststellungsverfahren erhalten. Hierdurch werden zum einen diskriminierende Barrieren abgeschafft werden, zum anderen wächst die Zahl der Personen, die ggf. eine Anerkennung erhalten und damit auch ihre Qualifikationen direkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen können.

##### Feststellung der Gleichwertigkeit

Künftig können über die Ausbildungsnachweise hinaus auch einschlägige Berufserfahrungen und sonstige Befähigungsnachweise für die Feststellung der Gleichwertigkeit herangezogen werden. Diese Regelung bietet in jedem Fall die Chance, künftig umfangreicher im Herkunftsland erworbene Qualifikationen für die Anerkennung zu berücksichtigen und damit ggf. mehr Anerkennungen auszusprechen.

Zu begrüßen ist auch die Möglichkeit, bei fehlenden oder verlorenen Dokumenten die Gleichwertigkeit der Qualifikation über Prüfungen nachweisen zu können. Auch diese Regelung ermöglicht einer Vielzahl von Migrantinnen und Migranten, in deren Heimatländern entweder eine schriftliche Zertifizierung von Ausbildungserfolg nicht üblich war oder schriftliche Dokumente zum Beispiel durch Flucht verloren gegangen sind, eine Anerkennung zu erhalten.

Die Festsetzung der Verfahrensdauer auf maximal drei Monate - nach Einreichung der vollständigen Antragsunterlagen - erscheint realistisch und sichert die zügige Bearbeitung eines Antrages.

Wünschenswert wäre es gewesen, wenn auch Hinweise auf Beratungseinrichtungen in der Nähe des Wohnortes des/der Antragstellers/Antragstellerin, weitere berufliche Schritte und ggf. mögliche Anpassungsqualifizierungen als fester Bestandteil der Anerkennungsbescheide



im BQFG festgeschrieben worden wären. Diese Informationen bedeuten eine wichtige Hilfestellung, geben Zuwanderern/ Zuwanderinnen das Gefühl, dass auch deutsche Behörden ein Interesse daran haben, dass sie ihr Ziel erreichen.

#### Geltungsbereich und Verfahrensweg

Damit die Ziele des Gesetzes hinsichtlich einer vereinfachten und verbesserten Anerkennung auch in der Praxis umgesetzt werden, ist es entscheidend, wie die Bundesländer in ihrem Zuständigkeitsbereich die geforderte Einheitlichkeit der Verfahren und Kriterien umsetzen. Hier bleibt abzuwarten, ob es tatsächlich gelingt über die ausgesprochenen Empfehlungen eine einheitliche Umsetzung zu erwirken.

Für die Antragsteller/-innen hätte eine zentrale Behörde, die alle Anträge auf Anerkennung entgegennimmt, mit den zuständigen Stellen Bewertungen und Ergebnisse abstimmt und in einem Bescheid an die Migrantin/den Migranten weitergibt, zu einer deutlichen Erleichterung der Antragstellung beigetragen. In der vorliegenden Form des BQFG bleibt zu befürchten, dass auch künftig die komplexe Vielfalt unterschiedlicher Zuständigkeiten und die damit einhergehende Vielzahl unterschiedlicher Bescheide die notwendige Transparenz und Vereinfachung des Verfahrens verhindern.

#### Anerkennungsberatung

In dem vorliegenden Gesetzentwurf sind begleitende Beratungsangebote nicht mehr enthalten. Diese sind jedoch für die Beantragung der richtigen Anerkennung häufig unabdingbar. Da in vielen Fällen vor Beantragung der Anerkennung die erworbenen Qualifikationen zunächst einer vergleichbaren Berufsausbildung oder einem vergleichbaren Hochschulstudium zugeordnet werden müssen, sind diesbezügliche Beratungen sehr wichtig - und für die Antragsteller/-innen auch kostensparend.

Die OBS bedauert, dass im Rahmen der mit dem BQFG verbundenen Aufgaben nicht auf die über 25 Jahre bestehenden Beratungsangebote der OBS zurückgegriffen wurde. Über 20 Beratungseinrichtungen und die OBS-Zentrale in Bonn haben in allen Bundesländern Beratungen für Migrantinnen und Migranten mit Studienabschlüssen durchgeführt.

#### Anpassungsqualifizierungen

Obwohl in der Begründung zum Artikelgesetz im allgemeinen Teil die Zahl notwendiger Anpassungsqualifizierungen auf jährlich etwa 25.000 geschätzt wird, werden hierfür keine zusätzlichen Finanzmittel bereit gestellt. Die Finanzierung dieser Qualifizierungen soll durch den bei der Bundesagentur für Arbeit bestehenden Eingliederungstitel erfolgen.

Im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) 2011 wurde jedoch der Eingliederungstitel um fast 900 Millionen Euro auf 3,4 Milliarden Euro gekürzt. Damit stehen für die frei verfügbaren Eingliederungsmittel in den Arbeitsagenturen 20 Prozent weniger zur Verfügung. Diese Einsparungen sollen in 2012 bis 2014 mit der Streichung von insgesamt 16 Milliarden Euro für aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB II und SGB III fortgeführt werden. Dies führt zu immer weniger Genehmigungen auf Weiterbildungen durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter.

In Anbetracht der Vielfalt berufsspezifischer Anerkennungsfahren ist auch von einer Vielfalt

festgestellter Kenntnisdefizite auszugehen. Je stärker Anerkennungsverfahren individuelle Kompetenzen berücksichtigen und demzufolge auch individuelle Nachqualifizierungsbedarfe festlegen, umso schwieriger wird es, diesen Auflagen durch gezielte Weiterbildungsangebote zu entsprechen. Da wir über eine nur noch kleine Anzahl an Neuzuwanderern sprechen, aber viele Personen seit langem in Deutschland leben und zum großen Teil häufig in nicht adäquaten Arbeitsstellen beschäftigt sind, ist es fraglich, in welchem Umfang man in einzelnen Regionen gemeinsame Fortbildungsbedarfe und Fortbildungswillige zusammenführen kann. Da wohl kaum Einzelmaßnahmen finanziert werden können, ist eine Realisierung von Weiterbildungsmaßnahmen in rentablen Strukturen notwendig. Dies gelingt am besten über bundesweit gesteuerte Angebote, die an zentralen Standorten bestimmte Maßnahmen bzw. Module ermöglichen.

An dieser Stelle wäre im BQFG der Hinweis auf das vom BMBF aufgebaute und finanzierte Programm AQUA "Akademiker/-innen qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt" sinnvoll, welches akademisch qualifizierten Migrantinnen und Migranten aller Fachrichtungen eine Vielzahl an Weiterbildungen - i.d.R. in Kooperation mit Hochschulen -, sowie die Erstattung von Prüfungskosten ermöglicht. Dieses Programm hat in den vergangenen Jahren sehr viel Erfahrung in dem Aufbau bundesweiter Förderstrukturen gesammelt und die Angebote über die Jahre hinweg stets den Anforderungen des Arbeitsmarktes sowie den Auflagen der Anerkennungsbehörden angepasst.

#### Gebühren

Für die Durchführung der Anerkennungsverfahren können Gebühren erhoben werden. Die Höhe wird den spezialgesetzlichen Bestimmungen bzw. dem Gebührenrecht der Länder überlassen.

Aus unserer langjährigen Erfahrung wissen wir, dass derartige Gebühren häufig Grund dafür sind, auf Anerkennungsverfahren, deren Erfolg nicht absehbar ist, zu verzichten. Insofern sollte bundesrechtlich geregelt werden, dass z.B. nicht die vollständigen Verfahrenskosten auf die Anerkennungssuchenden übertragen und insgesamt nur geringe Gebühren erhoben werden dürfen. Darüber hinaus sollten Bezieher von ALG II von den Gebühren generell befreit werden.

#### **Zu Artikel 2 bis 61:**

Die in Artikel 2 bis Artikel 61 getroffenen Regelungen des Verhältnisses der bundesrechtlichen Berufsgesetze zum Berufsqualifikationsgesetz (BQFG) beziehen sich im Wesentlichen auf die konsequente Übertragung der Regelungen des RL 2005/36/EG auf alle ausländischen Staatsangehörigen.

Nur vier Artikel haben direkte Auswirkungen auf den von der OBS betreuten Personenkreis der zugewanderten Akademiker/-innen. Hierzu wird nachfolgend Stellung bezogen. Andere Artikel können im späteren Verlauf der beruflichen Integration an Bedeutung gewinnen (z.B. die Änderung des Steuerberatungsgesetz oder der Bundesnotarordnung). Diese Berufsgesetze sind jedoch im Wirkungskreis der OBS bislang ohne Relevanz gewesen und werden daher hier auch nicht in ihren Änderungen kommentiert.

Generell wird in allen, die akademischen Berufe betreffenden, Artikel noch einmal die Durchführung von Eignungs-, Kenntnis- oder Defizitprüfungen bestätigt. Zum Teil wird die Durchführung der Prüfungen schneller als bislang gefordert, was zunächst durchaus sinnvoll erscheint. Allerdings müssen hier zwei Faktoren mit diesen Auflagen verknüpft werden.

Zum einen muss eine optimale fachspezifische Sprachförderung, das Bestehen der Prüfungen mit guten Deutschkenntnissen ermöglichen. Die Integrationskurse vermitteln Deutschkenntnisse, die mit dem B 1 Niveau des Europäischen Referenzrahmens abschließen. Das B1 Niveau reicht jedoch bei Weitem nicht aus, um eine adäquate Ausgangsbasis für die Integration in akademischen Berufsfeldern zu erreichen.

Neben der allgemeinen Kommunikationsfähigkeit, die häufig nicht ausreicht, gibt es Defizite in der Schriftsprache, aber vor allem in der fachsprachlichen Ausdrucksfähigkeit. Die über das BAMF-ESF Programm geförderten Fachsprachkurse haben bedauerlicherweise auch nicht das für die Zielgruppe der Akademiker/innen notwendige Angebot bereit gestellt, welches von vielen erhofft wurde. Aufgrund der regional organisierten Kurse finden sich häufig nicht beruflich homogene Gruppen auf akademischem Niveau zusammen, sodass ein spezifischer Deutschunterricht, der an den jeweils speziellen Bedarfen der einzelnen Berufsgruppen ausgerichtet ist, nicht möglich wird.

Aufgrund unserer bisherigen Erfahrung sind wir überzeugt davon, dass derartige berufsspezifische Kurse - z.B. Kurse für Ärzte/Ärztinnen - nur bundesweit organisiert angeboten werden können, da nur so genügend Teilnehmende mit denselben Lernzielen zusammengeführt werden können. Dieses Angebot - welches derzeit im Rahmen von AQUA nur einem kleinen Personenkreis zur Verfügung steht - müsste weiter ausgebaut und finanziert werden.

Zum anderen sollte die Zahl der Wiederholungsmöglichkeiten von Kenntnisprüfungen nicht stark begrenzt werden. Wenn, wie derzeit in manchen Bundesländern üblich, nur ein oder zwei Wiederholungsprüfungen möglich sind, wird es dazu führen, dass viele Migrantinnen und Migranten versuchen, diese Prüfungen zu umgehen oder aber nach dem ersten Durchfallen direkt aufgeben, da sie den Druck und die zu überwindenden Hürden für sich als zu hoch einschätzen.

#### Artikel 22 bis 24

Voraussetzung zur tierärztlichen Approbation ist die bestehende Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes oder der Nachweis des gleichwertigen Kenntnisstandes. Gleichwertigkeit ist dann gegeben, wenn es keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Ausbildungen gibt. Neu ist, dass diese Unterschiede durch eine nachgewiesene tierärztliche Berufserfahrung nach hinreichender Erkenntnis der zuständigen Behörde ausgeglichen werden können. (Wie die gängige Praxis dieser Überprüfung umsetzbar wäre, ist mir noch unklar.)

Bei vorliegender Gleichwertigkeit werden bei der Erteilung der Approbation hinsichtlich der Anrechnung von Studienzeiten und Prüfungen nicht nur deutsche bzw. EU-Staatsangehörige berücksichtigt, sondern nunmehr alle Antragsteller. Zeiten eines im Ausland betriebenen veterinärmedizinischen Studiums oder eines verwandten Studiums an einer Universität kommen bei allen Personen zur Anrechnung. Nach Vorlage der rechtsrelevanten Unterlagen

---

muss dem Antrag auf Approbation spätestens 3 Monate entsprochen werden.

Falls Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nicht gegeben ist, müssen Personen ohne deutsche bzw. EU-Staatsangehörigkeit zur Erteilung der Approbation den gleichwertigen Kenntnisstand durch Ablegen einer Prüfung nachweisen. Diese Prüfung bezieht sich auf den Inhalt der Tierärztlichen Prüfung. Die Änderung besagt, dass im Einzelfall die zuständige Behörde einen abweichenden Inhalt festlegen kann, wenn der Ausbildungsstand in erheblichen Teilen als gleichwertig anzusehen ist. Dieser neu gewonnene Spielraum kann zu einer deutlichen Erleichterung führen - sofern die zuständige Behörde hiervon Gebrauch macht.

Allerdings muss an dieser Stelle noch einmal sehr deutlich darauf hingewiesen werden, dass das Ablegen von tierärztlichen Prüfungen an einer Hochschule - so wie bislang erforderlich - erhebliche Probleme aufwirft, die bislang in vielen Fällen den Erhalt der Approbation verhindert haben. Zum einen gibt es in Deutschland nur fünf Hochschulen im gesamten Bundesgebiet, an denen Tiermedizin studiert werden kann. Tiermedizin hat einen der höchsten Numeri Clausi. Zum anderen muss man sich zum Ablegen der Prüfungen - nach Erhalt eines Studienplatzes - immatrikulieren. Die länger in Deutschland lebenden Tiermediziner/-innen bekommen jedoch kein BAföG (da man als über 30-Jähriger umgehend nach Einreise mit dem Studium beginnen muss) d.h. die Frage des Lebensunterhalts bleibt nach der Immatrikulation ungeklärt (ALG II darf bei einer Immatrikulation nicht fortgezahlt werden). Da meist auch noch ein Wohnortwechsel erforderlich ist, ist die Frage der finanziellen Sicherung dieser meist drei Semester dauernden Studienphase ungelöst. Hieran wird sich auch nach den Änderungen des BQFG nichts ändern.

#### Artikel 29 bis 30

Auch künftig werden ärztliche Ausbildungen, die im Ausland abgeschlossen wurden, in Deutschland auf fehlende Kenntnisse bzw. Defizite überprüft. Reicht bei EU-Diplomen die Defizitprüfung, müssen Ärztinnen/Ärzte aus Drittstaaten weiterhin eine Kenntnisprüfung ablegen. Als Begründung wird hier der Patientenschutz angeführt. Erfreulich ist zumindest, dass nunmehr in der Approbationsordnung bundeseinheitliche Vorgaben für die zu absolvierenden Prüfungen möglich werden.

Eine bundeseinheitliche Regelung ist zwingend erforderlich, um künftig die seit vielen Jahren in den einzelnen Ländern bestehenden Unterschiede in der Verfahrensweise bei der Erteilung der Berufserlaubnis bzw. der Durchführung von Kenntnisprüfungen zu vermeiden. Die Unterschiede haben nicht nur zu einer großen Ungleichbehandlung, sondern auch zu einer fehlenden Transparenz des Eingliederungsweges für ausländische Ärzte/Ärztinnen innerhalb Deutschlands geführt. Nur durch eine Vereinheitlichung der seitens der Anerkennungsbehörden erteilten Auflagen im Hinblick auf die Festlegung der zu prüfenden Inhalte, werden Prüfungsvorbereitungskurse, an denen Ärztinnen und Ärzte aus dem gesamten Bundesgebiet teilnehmen können, möglich.

Grundsätzlich ist jedoch die Kenntnisprüfung als eine Prüfung, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung und damit auf Kenntnisse der Allgemeinmedizin, Chirurgie und Inneren Medizin bezieht, für alle Fachärzte, die nach ihrem Studium in ihren Fachdisziplinen jahrelang fachspezifisch gearbeitet haben, eine oftmals kaum zu überwindende Hürde. Auch hiesige niedergelassene Fachärzte - wie Augenärzte, Dermatologen oder Urologen - geben

---

auf Befragung selber an, derartige Prüfungen nicht mehr ohne spezielle Vorbereitung bestehen zu können. Insofern stellt sich die Frage, ob in Anbetracht des weiter voranschreitenden Ärztemangels nicht die Berufserlaubnis - und auch nach entsprechenden Änderungen der Verordnung die Approbation - auf bestimmte Fachdisziplinen beschränkt werden kann. Eine entsprechende fachspezifische Prüfung könnte diese Tätigkeit auch aus patientenschutzrechtlichen Gründen absichern. Ein Einsatz im Notdienst wäre dann zwar nicht mehr für alle Fachgebiete möglich, allerdings wird dies schon heute in Deutschland von vielen Fachärzten so gehandhabt.

Die in der Stellungnahme des Bundesrates zum BQFG bezogen auf den Artikel 30 gewünschte Vorlage eines Führungszeugnisses bei Beantragung der Approbation kann die OBS nicht unterstützen. Auch wenn die Argumentation schlüssig ist, widersprechen die Erfahrungen aus der Praxis, der Erfüllbarkeit dieser zusätzlichen Auflage. Viele Drittstaatler leben als Asylberechtigte in Deutschland und könnten eine solche Forderung nicht erfüllen.

#### Artikel 31 und 32

Analog zu den Änderungen der Berufsgesetze für Ärzte enthält auch die Änderung der Bundes-Apothekerordnung bzw. der Approbationsordnung für Apotheker nunmehr die Möglichkeit, künftig bundeseinheitliche Regelungen zur Durchführung der Kenntnisprüfung festzulegen. Dies wird - auch wenn die Unterschiede in der landesspezifischen Verfahrensweise im Hinblick auf die Berufsgruppe der Pharmazeuten deutlich geringer sind als bei Ärzten - von der OBS sehr begrüßt.

Eine Beschränkung der Wiederholungsprüfungen - wie sie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 27.05.2011 fordert - sollte nicht erfolgen. Zum einen ist die Berufsgruppe zugewanderter Apotheker ohnehin eine vergleichsweise kleine, zum anderen liegen die hauptsächlichsten Gründe für das Nichtbestehen von Kenntnisprüfungen zumeist in den noch defizitären Sprachkenntnissen. Diese können auch einige Jahre später noch verbessert werden. Ggf. sind dann mehr als drei Versuche zum Bestehen der Prüfung erforderlich.

#### Artikel 33 und 34

Erfreulich sind auch hier die zu den anderen angeführten Berufsgesetzen analogen Änderungen im Hinblick auf die Erteilung der Approbation, die nunmehr von der deutschen bzw. EU-Staatsangehörigkeit abgekoppelt wird. Auch die anderen Punkte - wie die Möglichkeit zu bundeseinheitlichen Vorgaben für die Kenntnisprüfung und die schnelle Rückmeldung innerhalb eines Monats nach Beantragung - sind zu begrüßen.

Allerdings sind im Hinblick auf die Zahnmediziner/-innen noch zahlreiche anderweitige Hürden zu überwinden, bevor die berufliche Integration tatsächlich erleichtert wird. Die Prüfungsvorbereitung ist anders als bei den Ärztinnen und Ärzten deutlich schwieriger. Übungen am Phantomkopf - als Bestandteil der Kenntnisprüfung - sind meist nur in den Zahnkliniken möglich. Die Zahl der Zahnkliniken ist jedoch in Deutschland sehr begrenzt. Sie sind auch die Ausbildungseinrichtungen für alle hiesigen Zahnmedizinierenden. Auch der weitergehende Einsatz in der Praxis ist häufig deutlich schwieriger als bei den Ärztinnen und Ärzten: Eine Tätigkeit in den Zahnkliniken scheidet oftmals aufgrund der hier nur sehr begrenzt zur Verfügung stehenden Praktikumsplätze aus. In den Zahnarztpraxen ist ein Einsatz nur nach

Sondergenehmigung der Zahnärztekammer und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung möglich. Für jeden Einsatz in der Praxis wird darüber hinaus eine Zahnarthelferin benötigt. Dies verursacht zunächst Kosten, wohingegen eine Abrechnung der erbrachten Leistung meist - entsprechend dem Abrechnungsverfahren der KzV - nicht möglich ist. Insofern ist die Beschäftigung ausländischer Zahnmediziner/-innen in den Zahnarztpraxen so schwierig und auch für die niedergelassenen Kollegen/Kolleginnen so unattraktiv, dass diese Möglichkeiten so gut wie gar nicht angeboten werden. Hierdurch wird die Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung und damit auch das erfolgreiche Bestehen so erschwert, dass zugewanderte Zahnmediziner/-innen diese Hürde kaum überwinden können. Ergänzend sind die immens hohen Gebühren für die praktische und theoretische Prüfung zu erwähnen, die oft von den Betroffenen nicht getragen werden können. Diese Vielzahl an Integrationshemmnissen hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass dieser Berufsgruppe bislang in Deutschland nahezu jedwede berufliche Perspektive gefehlt hat.

### **Fazit**

Ob durch das Gesetz tatsächlich sehr viele neue – auch für den Arbeitsmarkt benötigte – Fachkräfte gewonnen werden können, bleibt abzuwarten. Die Mehrzahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer verfügt im akademischen Bereich über Abschlüsse, die in Deutschland zu den reglementierten Bereichen (Medizin, Lehramt, Jura, Ingenieurwesen etc.) gehören und daher seit jeher einer behördlichen Bewertung unterzogen werden mussten. Viele mussten daher bereits in der Vergangenheit Anerkennungsverfahren durchlaufen, um ihren Beruf ausüben zu können. Viele Studien und auch die Erfahrung der OBS belegen, dass nicht die Ablehnung eines Anerkennungsverfahrens, sondern die sich aus dem durchgeführten Verfahren ergebenden Auflagen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren.

Diese im Nachgang zu Anerkennungsverfahren einzuleitenden Integrationsschritte werden aber auch weiterhin für eine Vielzahl von Menschen mit Migrationshintergrund kaum zu bewältigen sein, wenn nicht immense – auch finanzielle – Anstrengungen aufgebracht werden, sie hierbei zu unterstützen.

Zusammenfassend kann daher aus unserer Sicht festgestellt werden, dass der gesetzliche Anspruch auf Anerkennung ebenso wie ein vereinfachtes, transparentes Anerkennungsverfahren für Deutschland unabdingbar sind, um im Wettbewerb um die Zuwanderung von Fachkräften überhaupt bestehen zu können. Für die Gewinnung der bereits in Deutschland lebenden Potenziale unter den Zuwanderinnen und Zuwanderern reicht das Gesetz allein jedoch nicht aus. Erst dann, wenn eine Anerkennung deutlich öfter direkt ausgesprochen wird, wenn die Auflagen zur Berufsausübung auf das Notwendigste beschränkt und noch mehr Hilfen zur Nachqualifizierung und zur Bewältigung der unerlässlichen Prüfungen angeboten werden, kann tatsächlich eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt erfolgen und damit auch ein Beitrag zur Reduzierung des hohen Fachkräftemangels geleistet werden.

**bpa – Bundesverband privater Anbieter  
sozialer Dienste e. V.**

## **Unangeforderte Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum**

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

**am 6. Juli 2011**







# **Stellungnahme**

des

**Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste e.V.  
(bpa)**

zum

**„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und  
Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“,  
(BQFG-Entwurf)**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung, Stand: 15.04.2011, und**

**Stellungnahme des Bundesrates vom 27.05.2011**

**BR-Drucksachen 211/11 und 211/11 (Beschluss)**

**Berlin, 20.06.2011**

## **Stellungnahme des bpa zum Entwurf des BQFG**

### **I. Grundsätzliches**

Nachdem die Bundesregierung im März 2011 den „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (BQFG-Entwurf) vorgelegt hat und der Bundesrat dazu im Mai 2011 Stellung genommen hat, soll der BQFG-Entwurf nun im Bundestag beraten werden – zunächst am 6. Juli 2011 im Bildungsausschuss. Dazu gibt der bpa die vorliegende Stellungnahme ab.

Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste (bpa) e.V. bildet mit mehr als 7.000 aktiven Mitgliedseinrichtungen die größte Interessenvertretung privater Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Dazu gehören mehrheitlich Einrichtungen der ambulanten, teilstationären sowie stationären Alten- und Krankenpflege, aber auch Einrichtungen der Kinder, Jugend- und Behindertenhilfe, ebenso wie private Sozialdienstleistungsbetriebe.

Insbesondere die Einrichtungen der Alten- und Krankenpflege stehen zurzeit vor dem drängenden Problem des erheblichen Fachkräftemangels. Dieses Problem betrifft nicht nur die deutsche Pflegewirtschaft, sondern stellt vor dem Hintergrund der zukünftigen demographischen Entwicklung eine der zentralen Herausforderungen für die deutsche Gesellschaft dar. Insofern hat sich der bpa schon lange für eine Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikationen und Nutzung des ausländischen Fachkräftepotenzials für die Pflege ausgesprochen und sich am BQFG-Entwurf mit diversen Stellungnahmen beteiligt.

Der bpa hält viele der Regelungen aus dem aktuellen Entwurf der Bundesregierung für zweckmäßig und begrüßenswert. Dies bezieht sich insbesondere auf Art. 1 des Gesetzesentwurfes. Die für die Pflege vorwiegend relevanten Vorschriften des BQFG-Entwurfes befinden sich indes in den berufsrechtlichen Regelungen der Artikel 35 bis 38 (Kranken- und Altenpflegegesetz nebst deren Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen). Obwohl der Regierungsentwurf auch dort zahlreiche wichtige Änderungen zur Verbesserung des Anerkennungsverfahrens vorsieht, bestehen doch noch einige Änderungsbedarfe:

- So plädiert der bpa weiterhin für eine Regelung zur Anerkennung von zweijährigen ausländischen Ausbildungen in der Kranken- und Altenpflege.
- Die Anerkennung von bereits innerhalb des EWR anerkannten Berufsabschlüssen aus Drittstaaten ist dringend zu vereinfachen.
- Zudem muss auch die Kenntnisprüfung in der Alten- und Krankenpflege regelmäßig auf eine reine Defizitprüfung ohne schriftlichen Prüfungsteil beschränkt werden.
- Ebenfalls noch benötigt wird eine Änderung der Praktikumsvorschriften, damit Krankenpflegefachkräfte ihre im Rahmen von Anpassungskursen erforderlichen Praktika auch ganz in Pflegeeinrichtungen ableisten können.

Die Stellungnahme des Bundesrates enthält hinsichtlich der Kranken- und Altenpflege dagegen mehrheitlich Änderungsvorschläge zum behördlichen Verfahren bei der Anerkennung. Richtig ist hier vor allem der Vorschlag zu einer Ermächtigung der Länder für die Wahrnehmung der Aufgaben des Anerkennungsverfahrens in der Kranken- und Altenpflege durch

jeweils eine gemeinsame Einrichtung. Dies zielt auf eine zentrale Anerkennungs- bzw. Datensammelstelle hin, welche der bpa ebenfalls seit langem gefordert hat. Auch die Forderung nach einer bundeseinheitlichen Verordnung für das Anerkennungsverfahren in der Altenpflege wird vom bpa unterstützt.

## **II. Zu Artikel 1 des BQFG-Entwurfes**

In Artikel 1 des BQFG-Entwurfes sieht der bpa keinen wesentlichen Änderungsbedarf mehr.

Der bpa weist – wie schon in seinen bisherigen Stellungnahmen – aber auch darauf hin, dass flankierend ausreichende Beratungsangebote und finanzielle Fördermöglichkeiten für die Anpassungslehrgänge der Antragsteller geschaffen werden müssen, um das Gesetz effektiv auszugestalten. Hierzu sollten die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB II und III und auch die Beratungskompetenzen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) verstärkt genutzt werden. Auch Sprachförderprogramme müssten angeboten werden.

### **Zur Stellungnahme des Bundesrates:**

Der bpa begrüßt den Beschluss des Bundesrates hierzu, der in seiner Stellungnahme unter anderem die Einrichtung einer zentralen Agentur zur Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards fordert, die bundesweit einheitliche Entscheidungen über die Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. von wesentlichen Unterschieden sichern helfen. Dazu sollten auch aus Sicht des bpa die Instrumente zur Qualitätssicherung verbindlich im Gesetz geregelt werden. Zusätzlich kann die Einrichtung eines Netzwerkes von Servicestellen in den Ländern zur Umsetzung des individuellen Beratungsanspruches nützlich sein. Durchweg richtig ist aus Sicht des bpa die Forderung des Bundesrates nach einer Bestimmung von Förderinstrumenten für nötige Anpassungsqualifizierungen. Denn Personen mit ausländischen Bildungsabschlüssen können erfahrungsgemäß die Anpassungsmaßnahmen oftmals nicht selbst vollständig finanzieren und werden dadurch von einem Anerkennungsverfahren abgehalten.

Der bpa hält die Stellungnahme des Bundesrates allerdings für insofern bedenklich, als dass eine Zuständigkeit der Länder zur Organisation, Vorhaltung oder Durchführung von nötigen Anpassungsmaßnahmen strikt abgelehnt wird. Auch soweit die Finanzierung der Umsetzung des BQFG über den Bund zu erfolgen hat, ist die Umsetzung des BQFG eine Aufgabe, dem sich die Länder hier nicht entziehen dürfen, da nur in den Ländern eine effektive Ausgestaltung des Gesetzes erreicht werden kann. Ohne ein entsprechendes ausgebautes Angebot an Anpassungsmaßnahmen bliebe das BQFG für die Antragsteller oftmals wirkungslos. Der bpa befürwortet deshalb – wie die Ausschüsse im Bundesrat in ihren Empfehlungen – eine Regelung, in der klargestellt wird, dass es Aufgabe der Schulen und Schulträger ist, entsprechende Anpassungslehrgänge durchzuführen und sich an Kenntnis- bzw. Eignungsprüfungen zu beteiligen.

### **III. Zu den Artikeln 35 bis 38 des BQFG-Entwurfes (Änderungen im KrPflG und AltPflG)**

In den Artikeln 35 bis 38 des BQFG-Entwurfes besteht nach Ansicht des bpa noch folgender Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf:

#### 1. Zu Artikel 35 (Änderung des Krankenpflegegesetzes)

##### a) § 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrPflG (Anerkennung von zweijährigen Ausbildungen)

Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 08.03.2011 dargestellt, plädiert der bpa dafür, wesentliche Unterschiede bei ausländischen Ausbildungen in der Krankenpflege nur dann zu vermuten, wenn

*„die von den Antragstellern nachgewiesene Ausbildungsdauer [mindestens] mehr als ein Jahr unter der in diesem Gesetz geregelten Ausbildungsdauer liegt,...“*

Obwohl sich die derzeitige Entwurfsfassung insoweit an Art. 14 Abs. 1 a) der Richtlinie 2005/36/EG orientiert, ist es den Mitgliedsstaaten nicht verwehrt, eine solche weitergehende Regelung zu treffen, da die Richtlinie insofern nur Mindeststandards für die Anerkennung setzt. Vor dem Hintergrund des aktuellen Fachkräftemangels in der Pflege muss hier deswegen aber eine Liberalisierung der Anerkennung erwogen werden. Durch die vom bpa vorgeschlagene Regelung würde sichergestellt, dass auch ausländische Ausbildungen und Studiengänge zur Krankenpflegefachkraft von mindestens zwei Jahren Dauer in Deutschland anerkennungsfähig sind. Die deutschen Ausbildungsstandards werden dabei nicht unterlaufen bzw. entwertet, da in jedem Fall nach Nr. 2 der Vorschrift die Themenbereiche der Ausbildungen keine wesentlichen Unterschiede aufweisen dürfen. Es würde hier zudem eine eher willkürliche Grenze gezogen werden, wenn nach der jetzigen Entwurfsfassung bei einer Ausbildungsdauer von z.B. zwei Jahren und einem Tag keine wesentlichen Unterschiede mehr vorliegen würden. Daher erscheint es zweckmäßiger, auch für zweijährige Ausbildungen keine wesentlichen Unterschiede anzunehmen. Dauert die Ausbildung allerdings weniger als zwei Jahre, sähe auch der bpa die Qualität der Krankenpflege und deutschen Ausbildungsstandards gefährdet.

##### b) § 2 Abs. 3 Satz 6 und 7 KrPflG (Beschränkung der Prüfinhalte)

Ausdrücklich zu begrüßen ist hier die in der aktuellen Entwurfsfassung vorgesehene Änderung in Satz 6, wonach sich die abschließende Prüfung der Anpassungskurse nun auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede beschränkt und damit eine Defizitprüfung nach den Vorgaben der Richtlinie 2005/36/EG eingeführt wird. Auch das in der Richtlinie 2005/36/EG gewährte und nun im Satz 6 und 7 ausdrücklich enthaltene Wahlrecht der Antragsteller zwischen Kenntnisprüfung und Anpassungslehrgang mit abschließender Defizitprüfung hatte der bpa zuletzt mit seiner Stellungnahme zum Vorentwurf vom 18.01.2011 gefordert.

Hingegen hält der bpa die in Satz 6 der aktuellen Entwurfsfassung enthaltene inhaltliche Erstreckung der Kenntnisprüfung – sofern diese vom Antragsteller statt eines Anpassungslehrganges gewählt wird – auf den gesamten Inhalt der staatlichen Prü-

fung in der Krankenpflegeausbildung für integrationspolitisch verfehlt. Denn eine schriftlich-theoretische Prüfung fällt erfahrungsgemäß gerade Menschen mit Migrationshintergrund schwerer als deutschen Muttersprachlern. Daher sollte sich die Kenntnisprüfung lediglich auf den Inhalt des mündlichen und praktischen Teils der staatlichen Prüfung erstrecken.

Zusätzlich sollte die Kenntnisprüfung aber auch nur in Form einer reinen Defizitprüfung durchgeführt werden – ebenso wie dies bei der Eignungsprüfung im Änderungsentwurf zum Altenpflegegesetz in § 2 Abs. 3 Satz 7 vorgesehen ist. Denn es ist das Ziel des BQFG, auch Antragstellern mit Ausbildungsnachweisen aus Drittstaaten eine möglichst einfache Anerkennung entsprechend der Richtlinie 2005/36/EG zu ermöglichen. Dies sollte auch im Krankpflegegesetz umgesetzt werden.

c) § 2 Abs. 3a KrPflG (Anerkennung von bereits in EU anerkannten Abschlüssen)

Europäische Krankenpflegefachkräfte, deren Abschlüsse bereits in anderen EU-Staaten anerkannt wurden, sollten zukünftig möglichst problemlos in Deutschland arbeiten können. Aufgrund der restriktiven Regelungen in Deutschland nach § 284 Abs. 1 SGB III besteht hierzulande ein hoher Nachholbedarf. Dies betrifft speziell die osteuropäischen Pflegefachkräfte, die bereits seit dem Jahr 2004 bzw. 2007 ohne Freizügigkeitsbeschränkungen in vielen EU-Mitgliedsstaaten anerkannt und tätig sind. Dementsprechend sollten nicht nur Abschlüsse automatisch anerkannt werden, die gemäß § 4 KrPflG und den Stichtagregelungen aus der Anlage zum Krankenpflegegesetz erlangt wurden bzw. nach § 25 KrPflG anerkennungsfähig sind, sondern auch davor erlangte Abschlüsse, wenn sie bereits innerhalb der EU anerkannt wurden. Die nochmalige Prüfung auf wesentliche Unterschiede, wie sie in § 2 Abs. 3a des BQFG-Entwurfs vorgesehen ist, erschwert es, dass diese bereits in der EU regulär arbeitenden Krankenpflegefachkräfte in Deutschland tätig werden können. Dies kann vor dem Hintergrund des herrschenden Fachkräftemangels in der Pflege nicht gewollt sein, weil es die Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb um die verfügbaren und zuwanderungswilligen Krankenpflegefachkräfte erheblich beeinträchtigt.

Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Die Ausschüsse im Bundesrat hatten hierzu eine sinnvolle Empfehlung erarbeitet, die jedoch bedauerlicherweise nicht vom Bundesrat in seiner Stellungnahme beschlossen wurde (BR-Drs. 211/1/11, S. 60, Nr. 80). Danach sollte im § 3a KrPflG abweichend von § 2 Abs. 3 S. 2 die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstands bei diesen bereits innerhalb der EU anerkannten Abschlüssen auch dann anzunehmen sein, wenn Antragsteller die nach § 2 Abs. 3 S. 3 und 4 festgestellten wesentlichen Unterschiede durch berufspraktische Kenntnisse ganz oder teilweise ausgleichen können. Zusätzliche Anpassungsmaßnahmen wären damit für die Fachkräfte verzichtbar. Hiermit ließen sich insbesondere Fachkräfte für Pflegeeinrichtungen gewinnen, die bereits seit einiger Zeit in der EU als anerkannte Pflegefachkraft tätig sind. Eine solche Regelung wird auch vom bpa ausdrücklich gefordert.

d) § 2 Abs. 8 KrPflG (Gemeinsame Einrichtung der Bundesländer)

Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme zur Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs eine Regelung vor, nach der die Bundesländer sich darauf einigen können, dass die Aufgaben der Gleichwertigkeitsprüfung und Bestimmung der jeweils nötigen Anpassungsmaßnahmen von einem anderen Bundesland oder einer gemeinsamen Einrichtung wahrgenommen werden.

Der bpa würde die Aufnahme einer solchen Regelung in den Gesetzentwurf ebenfalls begrüßen. Bislang ist es für die Antragsteller mitunter sehr schwierig, die zuständige Behörde zur Anerkennung ihres Berufsabschlusses zu identifizieren. Dies würde durch eine gemeinsame Einrichtung erheblich erleichtert.

e) § 8 Abs. 2 Nr. 5 KrPflG (Vergleichskataloge mittels Verordnungsermächtigung)

Die neue Verordnungsermächtigung in Nr. 5 der Vorschrift stellt ein überaus wichtiges Element für eine bundeseinheitliche Anerkennungspraxis dar. Diese Neuregelung wird vom bpa durchweg unterstützt. Gleichzeitig wird eine Konkretisierung der Begründung angeregt.

Denn wie der bpa bereits in seinen bisherigen Stellungnahmen zu den erforderlichen Änderungen im Krankpflegegesetz und Altenpflegegesetz zum Ausdruck gebracht hat, ist es gerade wegen der Vielzahl der unterschiedlichen Anerkennungsstellen dringend erforderlich, bundeseinheitliche Vorgaben zu erlassen, um die Durchführung von Kenntnisprüfungen und nötigen Anpassungslehrgängen möglichst rechtsicher auszugestalten. An dieser Stelle möchte der bpa nochmals auf seinen Vorschlag zur Schaffung von Vergleichskatalogen hinweisen, mit deren Hilfe die Inhalte der nötigen Anpassungslehrgänge für viele „Schwerpunktländer“ und deren Abschlüsse ähnlich der Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 KrPflG geregelt werden könnten. Dazu könnte auf das Datenmaterial der nach § 17 des BQFG-Entwurfs erhobenen Statistik sowie auf die Kenntnisse der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) zurückgegriffen werden. Der bpa schlägt vor, dieses Ziel hier noch mit in die Gesetzesbegründung aufzunehmen, um eine baldige Umsetzung der Vergleichskataloge zu sichern.

f) Bei Anpassungslehrgängen Praktikumsabsolvierung in Pflegeeinrichtungen

Die Anpassungslehrgänge umfassen in der Regel ein Praktikum. Dieses kann nach der derzeitigen Anerkennungspraxis entsprechend der Vorschrift § 4 Abs. 2 Satz 2 KrPflG regelmäßig nur in Krankenhäusern oder zumindest nur in Kombination von Krankenhaus und ambulanter Pflegeeinrichtung sowie anderen, insbesondere stationären Pflegeeinrichtungen abgeleistet werden. Dies ist aber gerade bei Anpassungsmaßnahmen für Krankenpflegefachkräfte mit ausländischen Abschlüssen unzureichend, da hierdurch ein Einstellungshindernis bei den Pflegeeinrichtungen begründet wird. Die ausländischen Fachkräfte und auch die Pflegeeinrichtungen haben ein berechtigtes Interesse daran, die Praktika ausschließlich dort ableisten zu kön-

nen. Denn nur so können die ausländischen Fachkräfte schon während der gesamten Zeit der Anpassungsmaßnahmen in den Einrichtungen – zumindest als Hilfskraft – beschäftigt werden. Fachlich ist auch kein Grund ersichtlich, weshalb hier ein Praktikum unter Beteiligung eines Krankenhauses zu fordern wäre. Denn die fachliche Anleitung kann ebenso gut und professionell durch eine in der Pflegeeinrichtung tätige Krankpflegefachkraft erfolgen, zumal der spätere Einsatz ohnehin dort geplant ist. Deswegen schlägt der bpa dringend vor, in der neu zu erlassenden Verordnung nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 KrPflG auch die Praktikumsregelungen dahingehend zu fassen, dass eine vollständige Absolvierung des Praktikums in einer Pflegeeinrichtung möglich ist, sofern dies dort unter Anleitung einer ausgebildeten Krankpflegefachkraft erfolgt.

2. Zu Artikel 36 (Änderung der Krankenpflege-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung)

Zu den im BQFG-Entwurf geplanten Änderungen in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Berufe in der Krankenpflege sieht der bpa keinen Änderungsbedarf.

3. Zu Artikel 37 (Änderung des Altenpflegegesetzes)

a) § 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 AltPflG (Anerkennung von zweijährigen Ausbildungen)

Wie im Krankenpflegegesetz sieht der bpa ebenfalls im Altenpflegegesetz in § 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 die Notwendigkeit, die Anerkennung auch von zweijährigen ausländischen Altenpflegeausbildungen zu ermöglichen (zur Begründung siehe oben, unter III Nr. 1 a).

b) § 2 Abs. 3 Satz 6 AltPflG (Wahlrecht und Beschränkung der Prüfinhalte)

Begrüßt wird die nun im Entwurf vorgesehene gesetzliche Gewährung des Wahlrechtes zwischen Anpassungslehrgang und dem Ablegen einer Prüfung. Hierauf hatte der bpa in seiner Stellungnahme vom 20.01.2011 zum Vorentwurf bereits hingewiesen, um den grundsätzlichen Vorgaben der Richtlinie 2005/36/EG zu entsprechen.

Wie im Krankenpflegegesetz erstreckt sich aber auch im Altenpflegegesetz die Kenntnisprüfung nach § 2 Abs. 3 Satz 6 regelmäßig auf den gesamten Inhalt der staatlichen Prüfung, inklusive des schriftlich-theoretischen Teils. Dies hält der bpa bei Anerkennungsverfahren in der Altenpflege ebenfalls für kontraproduktiv, da dies eine hohe Hürde für die Antragsteller darstellt (zur Begründung siehe oben, unter III, Nr. 1 b). Zusätzlich sollte auch hier die Kenntnisprüfung auf eine reine Defizitprüfung beschränkt werden, um für Antragsteller mit Altenpflegeausbildungen aus Drittstaaten eine schnelle und unbürokratische Anerkennung zu ermöglichen.

Auch bei den Anpassungslehrgängen ist eine Bewertung in Form einer Wissenskontrolle vorgesehen, die sich dem Grundsatz nach auf die vermittelten Lerninhalte bezieht. Diese Wissenskontrolle darf nach der Entwurfsbegründung zwar nicht den Grad einer Prüfung erreichen, von der die Gleichwertigkeit insgesamt abhängt. An dieser Stelle sollte im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung jedoch auch deutlich werden, dass der Umfang der Lehrgänge und abzuprüfenden Lerninhalte sich auf die

festgestellten wesentlichen Unterschiede zu beschränken hat. So ist auch im Entwurf zum Krankenpflegegesetz gemäß § 2 Abs. 3 Satz 6 KrPflG nach Anpassungslehrgängen ausdrücklich nur eine abschließende Defizitprüfung vorgesehen. Für diese im Krankenpflegegesetz vorgesehene Lösung hatte der bpa in seiner Stellungnahme vom 20.01.2011 zum Vorentwurf auch für die Altenpflege plädiert. Die nunmehrige Entwurfsfassung im Altenpflegegesetz stellt insofern eine Abweichung von den Vorgaben der Richtlinie 2005/36/EG dar, da nach dessen Art. 14 Abs. 5 nur verhältnismäßige Prüfungen auferlegt werden dürfen (siehe ebenso Entwurfsbegründung zu § 11 Abs. 2 BQFG-Entwurf).

#### Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Obwohl der Bundesrat hierzu letztlich keinen Beschluss traf, hatten die Ausschüsse des Bundesrates ebenfalls eine Änderung des Gesetzesentwurfes nach dem Beispiel zu § 2 Abs. 3 S. 6 KrPflG empfohlen und sich dabei klarstellend für eine reine Defizitprüfung nach Absolvierung des Anpassungslehrgangs ausgesprochen (BR-Drs. 211/1/11, S. 63, Nr. 86 d).

Eine solche Klarstellung ist aus Sicht des bpa vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Verwaltungs- und Prüfpraxis der zuständigen Stellen in den Bundesländern auch für Prüfungen bei Anpassungslehrgängen in der Altenpflege erforderlich und sinnvoll.

#### c) § 2 Abs. 3 Satz 7 AltPflG (Eignungsprüfung mit Defizitprüfung)

Im Altenpflegegesetz soll nach dem Entwurf im Einzelfall eine auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede beschränkte Eignungsprüfung (Defizitprüfung) stattfinden können; dies wird im Grundsatz vom bpa ausdrücklich begrüßt, da es die Anerkennung erleichtert und die vorhandenen Kenntnisse des Antragstellers berücksichtigt. Im Regelfall soll nach dem Entwurf bei Wahl der Eignungsprüfung aber eine Abfrage des gesamten staatlichen Prüfungsinhaltes erfolgen. Es wird hier jedoch nicht deutlich, wann ein Einzelfall nach Satz 7 vorliegen soll, was wiederum zu Rechtsunsicherheiten führt. Anerkennungsverfahren für den Altenpflegeberuf sind ohnehin relativ selten. Danach wäre die vorgesehene Ausnahme im „Einzelfall“ quasi ausgeschlossen. Dem bpa ist dabei bewusst, dass es in der Altenpflege in Ermangelung international vergleichbarer Abschlüsse in der behördlichen Praxis problematisch sein kann, regelhaft Defizitprüfungen bei den Antragstellern durchzuführen. Dennoch sollte es auch hier zur Regel werden, lediglich reine Defizitprüfungen für die fehlenden Prüfungsinhalte vorzusehen. Jedenfalls ist kein Grund ersichtlich, weshalb die wesentlichen Unterschiede nicht anhand der deutschen Ausbildungs- und Prüfungsverordnung festgestellt und diesbezüglich beschränkt abgeprüft werden können.

#### d) § 2 Abs. 3a AltPflG (bereits innerhalb des EWR anerkannte Drittstaatsdiplome)

Bereits in der Stellungnahme zum Vorentwurf hatte der bpa an dieser Stelle kritisiert, dass Ausbildungsnachweise aus Drittstaaten, für die bereits eine Anerkennung in einem Vertragsstaat des Europäischen Wirtschaftsraumes erlangt wurde, mit der Re-



gelung in § 3a einer erneuten Gleichwertigkeitsprüfung unterzogen werden. Dies stellt aus Sicht des bpa für die Antragsteller ein unverhältnismäßiges und bürokratisches Hindernis zur Ausübung des erlernten Berufes da. Vielmehr sollte auch hier der Grundsatz der automatischen Anerkennung analog der Artikel 21 und 23 der Richtlinie 2005/36/EG zum Tragen kommen. Entsprechend geht auch der Begründungsentwurf zum BQFG-Entwurf (Allgemeiner Teil, I., 2c. Abs. 2, Satz 4) davon aus, dass Drittstaatsdiplome den Diplomen aus der Europäischen Union gleichstehen, wenn sie bereits in einem EU-Staat anerkannt wurden. Dies muss aber genauso für die Altenpflegeabschlüsse gelten.

#### Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Wie auch zum KrPflIG, hatten die Ausschüsse im Bundesrat für das AltPflIG hierzu eine sinnvolle Empfehlung erarbeitet, die jedoch bedauerlicherweise nicht vom Bundesrat in seiner Stellungnahme beschlossen wurde (BR-Drs. 211/1/11, S. 65, Nr. 87). Danach sollte im § 3a AltPflIG abweichend von § 2 Abs. 3 S. 2 die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstands bei diesen bereits innerhalb der EU anerkannten Abschlüssen auch dann anzunehmen sein, wenn Antragsteller die nach § 2 Abs. 3 S. 3 und 4 festgestellten wesentlichen Unterschiede durch berufspraktische Kenntnisse ganz oder teilweise ausgleichen können. Zusätzliche Anpassungsmaßnahmen wären damit für die Fachkräfte verzichtbar. Hiermit ließen sich insbesondere Fachkräfte für die deutsche Pflegewirtschaft gewinnen, die bereits seit einiger Zeit in der EU als anerkannte Pflegefachkraft tätig sind. Eine solche Regelung wird auch vom bpa ausdrücklich gefordert.

#### g) § 2 Abs. 7 KrPflIG (Gemeinsame Einrichtung der Bundesländer)

##### Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Der Bundesrat schlägt wie schon im KrPflIG auch im AltPflIG in seiner Stellungnahme zur Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs eine Regelung vor, nach der die Bundesländer sich darauf einigen können, dass die Aufgaben der Gleichwertigkeitsprüfung und Bestimmung der jeweils nötigen Anpassungsmaßnahmen von einem anderen Bundesland oder einer gemeinsamen Einrichtung wahrgenommen werden.

Der bpa würde die Aufnahme einer solchen Regelung in den Gesetzentwurf ebenfalls begrüßen. Bislang ist es für die Antragsteller mitunter sehr schwierig, die zuständige Behörde zur Anerkennung ihres Berufsabschlusses zu identifizieren. Dies würde durch eine gemeinsame Einrichtung erheblich erleichtert.

#### e) § 9 AltPflIG (Verordnungsermächtigung für Eignungsprüfung und Lehrgänge)

Der bpa hatte bereits in seinen Stellungnahmen für das KrPflIG und das AltPflIG vorgeschlagen, bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften bzw. -richtlinien mit einheitlicher Ausgestaltung der Anpassungslehrgänge für schwerpunktmäßige Herkunftsf-

staaten und ihre zur Anerkennung in Betracht kommenden Abschlüsse zu erstellen. Dies ist im Änderungsentwurf des KrPflIG zum Anlass genommen worden, eine entsprechende Verordnungsermächtigung in § 8 Abs. 2 Nr. 5 KrPflIG vorzusehen. Der bpa schlägt auch für den § 9 AltPflIG eine analoge Ermächtigung vor. Denn nur über bundeseinheitliche Verwaltungsverfahren kann eine gleichmäßige und rechtssichere Anerkennungspraxis gewährleistet werden, zumal bisher häufig regional starke abweichende Anforderungen beim Aufbau und der Dauer von Prüfungen und Anpassungslehrgängen bestanden.

Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Ausdrücklich zu begrüßen ist deshalb auch die nunmehrige Forderung des Bundesrates, der sich in seiner Stellungnahme für eine derartige Verordnungsermächtigung im § 9 Abs. 2 Nr. 5 AltPflIG zum Erlass bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften ausspricht.

4. Zu Artikel 38 (Änderung der Altenpflege-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung)

Zu den im BQFG-Entwurf geplanten Änderungen in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Altenpflegeberuf sieht der bpa nur wenig Änderungsbedarf.

§ 21a AltPflAPrV (Verfahrensvorschriften bei Ausbildungen aus Drittstaaten)

Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Es ist richtig, dass auch für Personen mit Ausbildungsnachweisen aus Drittstaaten Sonderregelungen hinsichtlich des behördlichen Anerkennungsverfahrens benötigt werden. Insofern ist ein § 21a in die AltPflAPrV einzufügen. Zu warnen ist allerdings vor Fristenregelungen, die in das eigene Ermessen der jeweiligen Behörde gestellt werden. Die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vorgeschlagene unbestimmte Frist zur Mitteilung noch fehlenden Unterlagen „möglichst innerhalb desselben Zeitraumes“ (binnen eines Monats nach Antragseingang) wird daher abgelehnt. Nötig ist vielmehr eine verbindliche behördliche Frist, die von der Anerkennungsstelle nicht beliebig verlängert werden kann.

#### **IV. Abschließende Bemerkungen**

Der bpa hält den vorgelegten Entwurf des BQFG in der Fassung vom 15.04.2011 insgesamt für einen überzeugenden gesetzgeberischen Ansatz, die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Deutschland zu verbessern und damit mehr Menschen mit ausländischem Bildungshintergrund hier zu integrieren. Dies betrifft insbesondere die Pflegewirtschaft, die hier schon jetzt vor großen demographischen Herausforderungen und im weltweiten Wettbewerb um die besten Kranken- und Altenpflegefachkräfte steht.

Die Entwürfe zum Berufsrecht der Alten- und Krankenpflege (Artikel 35 bis 38 BQFG) weisen viele Verbesserungen auf. Hier ist die Umsetzung des Wahlrechts zwischen Kenntnis- bzw. Eignungsprüfung und Anpassungslehrgang zu nennen und ebenso die inhaltliche Beschränkung der Anpassungslehrgänge und deren Abschlussprüfungen auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede. Defizitprüfungen sollten aber auch bei der bloßen Kenntnis- bzw. Eignungsprüfung zum Regelfall gemacht werden. Hier ist es zudem praxisfern, den Prüfungsinhalt auf den gesamten staatlichen Prüfungsumfang inklusive des schriftlichen Teils zu erstrecken. Dies stellt für die betroffenen Menschen eine Hürde bei der Anerkennung ihres Berufsabschlusses in der Pflege dar. Zudem sollten die bereits innerhalb in der EU anerkannten pflegefachlichen Abschlüsse nicht noch einer zusätzlichen Gleichwertigkeitsprüfung in Deutschland unterworfen werden. Die neue Verordnungsermächtigung im KrPflG zur Durchführung der Prüfungen und Anpassungslehrgänge ermöglicht Vorgaben für eine bundeseinheitliche Verwaltungspraxis. Damit werden auch die vom bpa vorgeschlagenen Vergleichskataloge zur Standardisierung von Anpassungsmaßnahmen und Prüfungen für sog. Schwerpunktstaaten möglich. Auch die Praktikumsregelungen während der Anpassungslehrgänge für die Krankenpflegefachkräfte könnten in den bundeseinheitlichen Verordnungen zum Anerkennungsverfahren so geregelt werden, dass eine durchgehende Tätigkeit in einer Pflegeeinrichtung möglich ist, um einen fließenden Übergang von der Anerkennung in das Arbeitsleben zu ermöglichen.

Wie groß das anerkennungsfähige Fachkräftepotenzial tatsächlich ist, muss zwar abgewartet werden. Jedoch wird mit dem BQFG ein starkes Signal an bereits in Deutschland lebende Menschen mit ausländischem Bildungshintergrund gesendet, dass sie hier einen adäquaten Arbeitsplatz einnehmen und sich auch auf diese Weise in die deutsche Gesellschaft integrieren können. Es sollten dabei aufgrund des drängenden Fachkräfteproblems insbesondere auch einwanderungswillige Fachkräfte aus dem Ausland angesprochen werden, die bisher wegen der komplizierten Anerkennungsverfahren vor einer Einwanderung nach Deutschland abgeschreckt werden. Dies gilt insbesondere für solche Pflegekräfte, die bereits in anderen EU-Staaten als Fachkraft anerkannt sind und dort regulär arbeiten dürfen.

**Neben der Verbesserung der Anerkennung hält der bpa es aber gleichzeitig für zwingend erforderlich, die Zuwanderung von ausländischen Pflegekräften und ihre Beschäftigung in deutschen Pflegebetrieben zu erleichtern. Die vom Bundeskabinett am 22.06.2011 beschlossenen Erleichterungen für hochqualifizierte Zuwanderer inklusive der Aussetzung der sog. Vorrangprüfung konzentrieren sich bisher auf die Ingenieurberufe sowie Ärzteschaft, schließen aber die Pflegeberufe völlig aus. Dies stellt eine schwerwiegende wirtschaftspolitische Fehlentscheidung im Bereich der Pflege dar, die dringend korrigiert werden muss, da ansonsten bereits in naher Zukunft eine akute pflegerische Unterversorgung der deutschen Bevölkerung droht.**

**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