



Ausarbeitung

Anerkennung ausländischer Abschlüsse
Regelungsmöglichkeiten des Bundes



Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Regelungsmöglichkeiten des Bundes

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 216/10
Abschluss der Arbeit: 31. Mai 2010
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Zusammenfassung

Bislang ist die Rechtslage für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen durch eine Vielfalt von Regelungen geprägt. Es besteht kein allgemeiner Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens. Eine Ausnahme bildet insoweit die Regelung in § 10 des Bundesvertriebenengesetzes.

Die Bundesregierung plant, einen allgemeinen sowohl für In- als auch Ausländer geltenden Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens einzuführen.

Dieser Anspruch kann jedoch durch Bundesgesetz nur für Abschlüsse und Qualifikationen eingeführt werden, die bundesrechtlich geregelt sind. Hierzu zählen insbesondere die anerkannten Ausbildungsberufe. Ferner unterliegen auch rechtsberatende Berufe sowie ärztliche und sonstige Heil- und Heilhilfsberufe bundesrechtlichen Regelungen.

Der Bund könnte außerdem ein Anerkennungsverfahren für ausländische Hochschulabschlüsse regeln, da ihm seit der Föderalismusreform eine Gesetzgebungskompetenz zur Regelung von Hochschulabschlüssen zusteht. Von dieser Kompetenz hat er allerdings bislang keinen Gebrauch gemacht.

Für Abschlüsse und Qualifikationen, die landesrechtlich geregelt sind, kann ein Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens nur landesrechtlich eingeführt werden. Abschlüsse und Qualifikationen, die weder bundes- noch landesrechtlich geregelt sind, sollten nicht in den Anwendungsbereich eines Anerkennungsgesetzes fallen.

2. Hintergrund und Fragestellung

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Sommer dieses Jahres einen **Geszentwurf zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikation und Abschlüsse** vorzulegen. Das Gesetz soll Inhabern ausländischer Qualifikationen und Abschlüsse einen Anspruch auf Prüfung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen gewähren. Es sollen sowohl reglementierte als auch nicht reglementierte Berufe erfasst werden.¹

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen: In welchen Bereichen verfügt der Bund über gesetzliche Regelungskompetenzen und Handlungskompetenzen, um einen umfassenden

1 Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen, Eckpunkte der Bundesregierung, im Internet abrufbar unter <http://www.bmbf.de/pub/Pm1209-294Eckpunkte-Papier.pdf>

Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen inkl. Beratung, Feststellung und ggf. Anpassungsqualifizierung einzuführen? Wie kann der Bund diese Kompetenzen nutzen, um einen solchen Rechtsanspruch zu schaffen? Welche Bereiche, die für einen umfassenden Rechtsanspruch von Bedeutung sind, fallen in den Kompetenzbereich der Länder? Welche Möglichkeit besteht, den Rechtsanspruch im Sinne einer bundeseinheitlichen Gleichwertigkeitsprüfung und -feststellung zu gestalten und sicherzustellen, dass die Ergebnisse der jeweiligen Anerkennungsverfahren bundesweit gelten?

Bislang ist die **Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen** nicht einheitlich geregelt. Es gelten unterschiedliche Regelungen für **unterschiedliche Berufe**. Auch das **Herkunftsland** eines Abschlussinhabers hat Auswirkungen auf die Anerkennung seiner Qualifikationen und Abschlüsse, bspw. gelten für EU-Bürger im Bereich der reglementierten Berufe (z.B. Ärzte, Rechtsanwälte) besondere Vorschriften.² Personen, die unter das **Bundesvertriebenengesetz** (BVFG)³ fallen, haben nach § 10 Abs. 2 BVFG einen **umfassenden Anspruch auf Prüfung** ihrer Abschlüsse und Qualifikationen sowohl für reglementierte als auch nicht reglementierte Berufe.

Für den **Vollzug** des zersplitterten rechtlichen Rahmens sind **zahlreiche Stellen** zuständig, u. a. Landesministerien, Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern.

3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Das geplante Anerkennungsgesetz soll für Inhaber ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen einen Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens regeln. Das Gesetz soll Deutsche, EU-Bürger sowie Angehörige aus Drittstaaten erfassen.

Insoweit unterscheidet sich die geplante Regelung von dem Anspruch aus § 10 BVFG, der nur eine bestimmte Personengruppe erfasst. Für diese Regelung steht dem Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG (Recht der Vertriebenen und Flüchtlinge) die Gesetzgebungskompetenz zu.

Der geplante Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren hängt unmittelbar mit der Durchführung des Anerkennungsverfahrens zusammen und kann kompetenzrechtlich hiervon nicht getrennt werden. Zudem ist auch kein Kompetenztitel ersichtlich, auf den sich die Einführung eines der-

2 Umsetzung der RL 2005/36/EG vom 07.09.2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. EU Nr. L 255 S. 22.

3 Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2007 (BGBl. I S. 1902), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1694).

artigen Anspruchs allgemein mit Geltung für In- und Ausländer sowie für alle Abschlüsse und Qualifikationen stützen ließe.

Vielmehr dürfte der Anspruch durch **Bundesgesetz** eingeführt werden, wenn der Bund auch das Anerkennungsverfahren selbst regeln kann. Die Anerkennung eines ausländischen Abschlusses setzt voraus, dass dieser mit einem in Deutschland erworbenen Abschluss vergleichbar ist. Eine Regelung durch Bundesgesetz kommt daher nur in Betracht, wenn auch der Bund den **entsprechenden Abschluss bzw. die Qualifikation in Deutschland** geregelt hat bzw. regeln dürfte. Es kommen verschiedene Kompetenztitel in Betracht, die den Bund zur Regelung von Berufsabschlüssen und beruflichen Qualifikationen ermächtigen.

3.1. Bundesbedienstete

Der Bund kann die Rechtsverhältnisse seiner Beamten und Tarifbeschäftigten nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG regeln. Insoweit steht ihm die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu. Auf dieser Grundlage hat der **Bund spezielle Ausbildungsgänge** geregelt, z.B. für die Zollverwaltung. Insoweit könnte der Bund auch einen Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens einführen.

3.2. Rechtsberatende Berufe

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der **Rechtsanwälte, Notare und rechtsberatenden Berufe** zu. Hiervon erfasst werden auch Rechtsbeistände, Patentanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer. In diesem Bereich hat der Bund diverse Gesetze erlassen, die die zur Berufsausübung erforderlichen Abschlüsse bzw. Qualifikationen regeln, z.B. Bundesrechtsanwaltsordnung und Steuerberatungsgesetz.

3.3. Aus- und Weiterbildungsberufe

Für den großen Bereich der **Ausbildungsberufe** hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Auf dieser Grundlage wurden das **Berufsbildungsgesetz** (BBiG) und die **Handwerksordnung** (HwO) erlassen, die wiederum Grundlage für die Ausbildungsordnungen sind. Derzeit sind 349 Berufe durch Ausbildungsordnungen geregelt.⁴ Hinzu kommen die sogenannten Weiterbildungsberufe, die durch entsprechende Weiterbildungsordnungen geregelt sind. Diese Weiterbildungsordnungen basieren auf § 53 BBiG bzw. § 42 HwO. Derzeit gibt es 166 anerkannte Weiterbildungsberufe.⁵

4 Liste der staatlich anerkannten Ausbildungsberufe, abrufbar auf der Internetseite des Bundesinstituts für Berufsbildung, <http://www2.bibb.de/tools/aab/aabberufeliste.php>

5 Liste der Fortbildungsordnungen, abrufbar unter http://www2.bibb.de/tools/aab/aab_fortbildungsordnungen.php

Der Bund könnte damit für eine große Anzahl von Berufsbildern einen Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens regeln.

3.4. Ärztliche Heilberufe, Apothekenwesen

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG kann der Bund die Zulassung zu **ärztlichen** und anderen **Heilberufen** sowie die Zulassung zum **Apothekenwesen** regeln. Unter den Begriff der anderen Heilberufe fallen u. a. **Heilpraktiker, Psychotherapeuten, Altenpfleger, Beschäftigungstherapeuten, Diätassistenten, Hebammen, Krankengymnasten und Rettungsassistenten**. Der Bund hat auch in diesem Bereich diverse gesetzliche Regelungen über die erforderlichen Abschlüsse und Qualifikationen erlassen, z.B. Bundesärzteordnung, Heilpraktikergesetz und Psychotherapeutengesetz.

3.5. Hochschulabschlüsse

Ferner steht dem Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG die Kompetenz zur **Regelung der Hochschulabschlüsse** in Deutschland zu. Diese Regelung wurde durch die **Föderalismusreform** in den Kompetenzkatalog des Art. 74 GG aufgenommen. Beabsichtigt war, dass der Bund im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und Regelstudienzeiten regeln können sollte.⁶ Bislang hat der **Bund** von dieser Regelung noch keinen Gebrauch gemacht, **könnte jedoch künftig entsprechende Regelungen** treffen und dementsprechend auch ein **Anerkennungsverfahren für ausländische Hochschulabschlüsse** regeln. Allerdings könnten die **Länder** nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG hiervon **abweichende Regelungen** erlassen. Für diesen Bereich wäre folglich eine enge Abstimmung mit den Ländern erforderlich, wenn eine mögliche bundesrechtliche Regelung dauerhaft Bestand haben soll.

4. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Für die **übrigen Bereiche** steht den **Ländern** die Gesetzgebungskompetenz zu, Art. 30, 70 GG. Ein **Beispiel** ist der Beruf des **Lehrers**. Selbst wenn der Bund über Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG für den Hochschulabschluss einen Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens regeln würde, bliebe die Ausgestaltung des Referendariats und des abschließenden Staatsexamens Ländersache. Die Länder müssten auch festlegen, ob ein ausländischer Abschluss dem jeweiligen Staatsexamen entspricht. Entsprechendes gilt für andere Berufe, die in die Regelungskompetenz der Länder fallen, z.B. Erzieher, Lebensmittelchemiker und Vermessungsingenieure.

5. Nicht geregelte Berufe

Problematisch dürfte eine Regelung für Bereiche sein, die weder **durch bundes- noch landesrechtliche Vorschriften** geregelt sind. Dies betrifft Ausbildungsgänge, die ausschließlich von **kirchlichen Institutionen** oder **privaten Verbänden** angeboten werden, deren Abschlüsse aber nicht staatlich anerkannt werden. Zu nennen sind bspw. Diakone, Gesundheitsberater und Yogalehrer. An sich könnten zwar die Länder oder in einzelnen Bereichen auch der Bund (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Recht der Wirtschaft) einen Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens auch für diese Bereiche einführen. Dies hätte aber zur Folge, dass die **vollziehenden staatlichen Stellen** letztlich prüfen müssten, ob eine im Ausland abgeschlossene Ausbildung, z.B. zum Yogalehrer, den **Ausbildungsstandards** eines deutschen **privaten Verbandes** bzw. einer **kirchenrechtlichen Regelung** entspricht. Dies dürfte **systemfremd** und wenig zweckmäßig sein.

Die Regelung eines **Anspruchs** auf Durchführung eines **Anerkennungsverfahrens** sollte sich daher auf **Abschlüsse** beschränken, die in **Deutschland staatlichen Regelungen** unterliegen.

6. Mögliche Ausgestaltung des Anspruchs

Für die Bereiche, in denen der Bund die Gesetzgebungskompetenz innehat, kann ein Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens geregelt werden. Auch die **materiellen Anforderungen** für die Prüfung der Vergleichbarkeit könnten durch **Bundesgesetz** und **untergesetzliche Regelungen** festgelegt werden. Die anzuwendenden Maßstäbe für die Prüfung, ob ein ausländischer Abschluss einem inländischen entspricht, könnten in **Anlehnung** an die jeweiligen **Ausbildungsordnungen** geregelt werden.

Die Frage der **bundesweiten Geltung** des Ergebnisses eines **Anerkennungsverfahrens** müsste nicht ausdrücklich in dem geplanten Gesetz geregelt werden. Die bundesweite Geltung folgt bereits aus dem Umstand, dass es sich um ein Bundesgesetz handelt, auf dessen Grundlage festgestellt wird, dass ein ausländischer Abschluss einem deutschen Abschluss, der ebenfalls bundesrechtlich geregelt ist, ganz oder teilweise entspricht.

Der **Vollzug** des geplanten Anerkennungsgesetzes und damit die Durchführung des Anerkennungsverfahrens oblägen nach Art. 83 GG den **Ländern**. Denkbar wäre, dass der Bund nach **Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG** Regelungen über die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren trifft, z.B. dass in jedem **Land eine Behörde als zentrale Anlaufstelle für Antragsteller** fungiert. Allerdings könnten die Länder hiervon abweichende Regelungen treffen, Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG.

In Ausnahmefällen besteht für den Bund nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG die Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesrats Regelungen über das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder zu treffen, wenn ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Ein derartiger Ausnahmefall dürfte jedoch bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse nur schwer zu begründen sein, da die Länder ohnehin für die von ihnen geregelten Anerkennungsverfahren eigene Verfahrensvorschriften erlassen können.

Für die **Abschlüsse und Qualifikationen**, die in die **Gesetzgebungskompetenz** der **Länder** fallen, müssten entsprechende **landesrechtliche Regelungen** getroffen werden, u. a. auch darüber, dass Ergebnisse eines Anerkennungsverfahrens aus anderen Bundesländern anerkannt werden.

