

Arbeitshilfe: Besonderheiten der beruflichen Anerkennung von EU-Zuwandernden

Rechtliche Grundlagen

Die **berufliche Anerkennung** von Personen aus der EU erfolgt nach folgenden Rechtsgrundlagen:

- ✓ EU-Anerkennungsrichtlinie für reglementierte Berufe
- ✓ bilaterale Abkommen mit Frankreich und Österreich für bestimmte nicht-reglementierte und reglementierte Abschlüsse aus dem IHK- und HWK-Bereich
- ✓ Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder für alle weiteren Konstellationen

Europäische Berufsanerkennungsrichtlinie



Für Anerkennungssuchende aus der EU ist im Bereich der **reglementierten Berufe** die EU-Richtlinie 2005/36/EG vom 7.9.2005 in Verbindung mit EU-Richtlinie 2006/100/EG vom 20.11.2006 einschlägig. Sie wurde durch Anpassungen in beruflichen Fachgesetzen und Verordnungen in nationales Recht umgesetzt und gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EU, des EWR¹ und der Schweiz, die ihre Qualifikation in einem Mitgliedsstaat erworben haben, und gewährleistet ihnen den Zugang zu demselben Beruf unter denselben Voraussetzungen wie Inländer*innen. Die Richtlinie wurde durch RL 2013/55/EU vom 20.11.2013 novelliert.

Durch die Richtlinie gelten folgende Regelungen für Anerkennungssuchenden aus der EU:

- ❖ **Grundsätzlicher Zugang zu reglementierten Berufen unter denselben Voraussetzungen wie für Inländer*innen:**
 - In Berufen, für die auf europäischer Ebene harmonisierte Mindestanforderungen an die Ausbildung gelten, werden Anerkennungssuchenden aus der EU ihre Qualifikationen automatisch – d. h. ohne individuelle Prüfung ihrer Unterlagen – anerkannt. Diese Berufe sind Apotheker*innen, Architekt*innen, Ärzt*innen, Hebammen*Entbindungspfleger, Pflegefachleute, Tierärzt*innen und Zahnärzt*innen („sektorale Berufe“). Voraussetzung ist, dass sie in den entsprechenden Anhängen zur Richtlinie für den jeweiligen Mitglied- bzw. Vertragsstaat aufgeführt sind.
 - In bestimmten **handwerklichen, gewerblichen und Handelsberufe** (die in Anhang IV der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt sind) sieht die Richtlinie unter bestimmten Bedingungen (z. B. mindestens sechs Jahre ununterbrochene Tätigkeit als Selbstständige oder als Betriebsverantwortliche) ebenfalls eine automatische Anerkennung von Berufserfahrung für Personen aus der EU vor, wonach eine Ausnahmewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle erteilt werden kann.
 - In **allen übrigen reglementierten Berufe**², die nicht in Einzelrichtlinien³ geregelt werden, erfolgt die Anerkennung durch eine **individuelle Prüfung** der Gleichwertigkeit der beruflichen Qualifikation aus dem Herkunftsland mit dem aktuellen deutschen Referenzberuf mit festgelegten Kriterien für einzureichende Unterlagen, Fristen und durchzuführenden Verfahrensschritten).

¹ Den EWR (Europäischen Wirtschaftsraum) bilden Island, Liechtenstein und Norwegen sowie die Staaten der EU.

² <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage>

³ Für einzelne reglementierte Berufe gelten Einzelrichtlinien: z. B. Abschlussprüfer*innen (RL 2006/43/EG), Fluglots*innen (RL 2006/23/EG), Flugzeugführer*innen (RL 91/670/EG), Rechtsanwält*innen (RL 77/249/EG und 98/5/EG), Versicherungsvermittler*innen (RL 2002/92/EG).

- ❖ **Ausgleichsmaßnahmen:** Stellt die zuständige Stelle im Rahmen der individuellen Prüfung wesentliche Unterschiede (Defizite) zwischen der Qualifikation im Herkunftsland und dem deutschen Referenzberuf fest, werden Ausgleichsmaßnahmen festgelegt, deren Erfüllung die Voraussetzung für die berufliche Tätigkeit in Deutschland ist. Ausgleichsmaßnahmen können **Eignungsprüfungen** (die auf die festgestellten Ausbildungsdefizite beschränkt werden müssen) und/oder höchstens dreijährige **Anpassungslehrgänge** sein.
- ❖ **Partieller Berufszugang:** Für Anerkennungssuchende aus der EU ist ein partieller Berufszugang unter bestimmten Voraussetzungen (vollständige Qualifikation im Herkunftsland; Unterschied zwischen Qualifikation im Herkunftsland mit deutschem Referenzberuf so groß, dass Ausgleichsmaßnahmen dem vollständigen Durchlaufen der deutschen Ausbildung gleichkämen; Trennung der Berufstätigkeit von den weiteren Tätigkeiten des deutschen Referenzberufs in der Praxis möglich) zu gewähren.
- ❖ **Europäischer Berufsausweis (EBA):** In ausgewählten Berufen (Apotheker*innen, Pflegefachleute, Immobilienmakler*innen, Physiotherapeut*innen, Ski- und Bergführer*innen) können Berufsangehörige eine elektronische Bescheinigung bei der zuständigen Stelle des Herkunftslandes beantragen, indem sie die für eine Anerkennung erforderlichen Nachweise einreichen und prüfen lassen. Die bestätigten Unterlagen werden an die zuständige Stelle in Deutschland weitergeleitet, die dann die Gleichwertigkeit mit dem deutschen Abschluss prüft. Werden keine wesentlichen Unterschiede festgestellt, wird der EBA ausgestellt. Dadurch sollen mehr Transparenz und Rechtssicherheit geschaffen und die Mobilität der Berufsangehörigen erhöht werden (vgl. BMBF 2017: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017, S. 22).
- ❖ **Elektronische Antragstellung:** Für Anerkennungssuchende aus der EU besteht die Möglichkeit, die für das Anerkennungsverfahren vorzulegenden Unterlagen elektronisch bei der zuständigen Stelle bzw. beim Einheitlichen Ansprechpartner, der sie an die zuständige Stelle weiterleitet, einzureichen. Dadurch soll der Verfahrensablauf erleichtert werden.

SOLVIT: Für den Fall, dass die Umsetzung der EU-Anerkennungsrichtlinie in einem konkreten Fall nicht gesetzeskonform verläuft, steht Anerkennungssuchenden aus der EU die Inanspruchnahme von SOLVIT offen. Als kostenloser Dienst der nationalen Behörden in allen EU-Ländern versucht SOLVIT, das konkrete Problem innerhalb von zehn Wochen zu lösen, indem die zuständigen Behörden auf die entsprechenden Rechtsgrundlagen hingewiesen werden und mit ihnen gemeinsam nach einer Lösung gesucht wird (vgl. https://ec.europa.eu/solvit/index_de.htm).

Bilaterale Abkommen



Mit Frankreich und Österreich hat Deutschland bilaterale Abkommen zur Gleichstellung beruflicher Prüfungszeugnisse geschlossen, die bei Qualifikationen aus dem IHK- und HWK-Bereich aus diesen Ländern Anwendung finden. Auf Grundlage dieser Abkommen werden eine Vielzahl beruflicher Abschlüsse der jeweiligen Länder mit deutschen Berufen gleichgestellt. Wer über einen entsprechenden Abschluss verfügt, muss kein individuelles Anerkennungsverfahren durchlaufen, sondern wird rechtlich so behandelt wie Inhabende eines deutschen Zeugnisses. Neben dieser formalen Gleichstellung bestimmter Berufsabschlüsse gibt es seit 2004 mit Frankreich und seit 2005 mit Österreich gemeinsame Erklärungen, welche konkreten Abschlusszeugnisse der jeweiligen Staaten miteinander vergleichbar sind („Gemeinsame Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich über die generelle Vergleichbarkeit von französischen Abschlusszeugnissen in der Berufsausbildung und deutschen Abschlusszeugnissen in der Berufsausbildung nach

Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung sowie Schulrecht der Länder“ sowie „Gemeinsame Erklärung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung über die grundsätzliche Vergleichbarkeit von Ausbildungsabschlüssen im beruflichen Bereich“). Die gegenseitige Anerkennung wurde damit erheblich beschleunigt und entbürokratisiert.

Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder

Für alle weiteren Berufsqualifikationen von Anerkennungssuchenden aus der EU gelten die Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder.

	EU-Berufs- anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG	Bilaterale Abkommen	Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder	Bundesvertrieben- gesetz (BVFG)
Zielgruppe	Staatsangehörige EU/EWR/Schweiz mit Abschlüssen aus diesen Ländern	Personen mit Abschlüssen aus Österreich, Frankreich und der Schweiz	Personen mit ausländischen Berufsabschlüssen	Spätaussiedler*innen
Berufe	reglementierte Berufe	nicht reglementierte und reglementierte Berufe aus dem Bereich der IHK und HWK	Berufe in der jeweiligen Bundes- oder Landes- zuständigkeit	alle Berufe im Zuständigkeitsbereich des Bundes

Abb. 1: Übersicht gesetzliche Grundlagen der beruflichen Anerkennung (vereinfachte Darstellung)



Zum Vergleich: Grundlagen der beruflichen Anerkennung von weiteren Personengruppen

Drittstaatsangehörige: Für Drittstaatsangehörige bzw. Personen, die ihre Berufsqualifikation in einem Drittstaat (also einem Staat außerhalb der EU, des EWR-Raums und der Schweiz) erworben haben, sind die **Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder** für die Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen einschlägig. Diese sind sog. Artikelgesetze und umfassen die jeweiligen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG) sowie Regelungen in berufsrechtlichen Fachgesetzen. Die für Anerkennungssuchende aus der EU aufgeführten Regelungen und Möglichkeiten stehen teilweise auch Drittstaatsangehörigen offen. So unterscheiden bspw. manche zuständigen Stellen bei der elektronischen Antragstellung nicht zwischen Anerkennungssuchenden aus der EU und Drittstaatsangehörigen. In reglementierten Berufen müssen Drittstaatsangehörigen festgestellte Unterschiede i. d. R. jedoch durch eine Kenntnisprüfung ausgleichen, die sich auf alle Inhalte der deutschen staatlichen Abschlussprüfung beziehen kann. Im Bereich der landesrechtlich geregelten Berufe gelten teilweise noch deutlich unterschiedlichere Regelungen für Anerkennungssuchende aus der EU und Drittstaatsangehörigen. So besteht für manche landesrechtlich reglementierten Berufe für Drittstaatsangehörige gar kein rechtlicher Anspruch auf eine Prüfung der Gleichwertigkeit (z. B. Lehrer*innen in Bayern) und damit keine Möglichkeit, eine qualifikationsadäquate Tätigkeit auszuüben.

Spätaussiedler*innen: Personen mit einem Spätaussiedler*innenstatus verfügen in Berufen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, über ein **Wahlrecht**. Sie können selbst entscheiden, ob sie ein Anerkennungsverfahren nach § 10 des **Bundesvertriebenengesetz (BVFG)** oder ein Verfahren der Gleichwertigkeitsprüfung nach dem **Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)** bzw. entsprechendem Berufsfachrecht durchlaufen. Dabei ist zu beachten, dass die beiden Gesetze unterschiedliche Zielstellungen haben: Das BVFG soll durch eine erleichterte Eingliederung in das berufliche, kulturelle und soziale Leben in Deutschland die Nachteile mildern, die durch die Spätaussiedlung entstanden sind (vgl. § 7 BVFG). Das BQFG hingegen zielt auf Fachkräftesicherung und auf die Hebung von Qualifikationspotenzialen ab. Entsprechend unterscheiden sich auch die Vorgehensweisen bei den Gleichwertigkeitsverfahren von ausländischen Berufsabschlüssen (vgl. IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung 2020: Arbeitshilfe: Besonderheiten der beruflichen Anerkennung von Spätaussiedler*innen).

Wissenswertes für die Beratung



Anerkennungsverfahren: Anzahl und Ergebnisse

Seit Einführung des Anerkennungsgesetzes steigt die Anzahl der Anerkennungsanträge beständig. Die Zahl der Anträge von EU-Staatsangehörigen ist dabei weitgehend konstant. Ihr Anteil geht durch den Anstieg der antragstellenden Drittstaatsangehörigen allerdings zurück: Während EU-Staatsangehörige 2016 noch rund 51 Prozent der Antragstellenden ausmachten, waren es im Jahr 2019 nur noch rund 34 Prozent (vgl. Abb. 2):

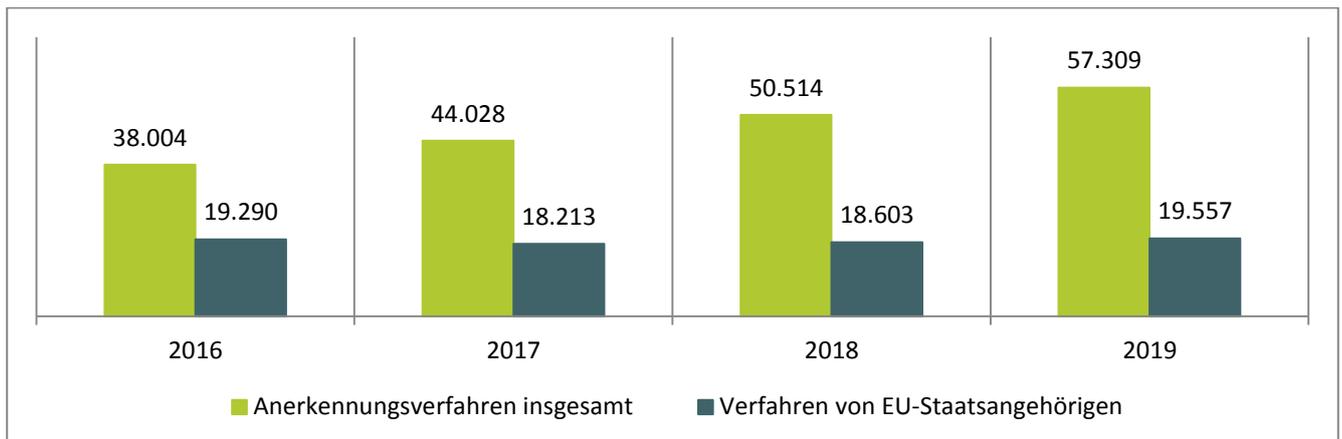


Abb. 2: Anzahl Anerkennungsverfahren bundesrechtlich und landesrechtlich geregelter Berufe 2016-2019 (eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2020)

Im Jahr 2019 wurden insgesamt **19.557 Anerkennungsanträge** von EU-Staatsangehörigen gestellt. Mit 13.311 Anträgen bezog sich die überwiegende Mehrheit auf Berufe in Zuständigkeit des Bundes, weitere 6.249 auf Berufe in Zuständigkeit der Länder. Von insgesamt 15.651 abgeschlossenen Verfahren wurde in etwa **zwei Drittel** der Fälle die **volle Gleichwertigkeit** beschieden:

- Volle Gleichwertigkeit: **10.230** Verfahren
- Auflage einer Ausgleichsmaßnahme: **3.165** (nur bei reglementierten Berufen möglich)
- Beschränkter Berufszugang nach HwO: **12** (nur bei reglementierten Berufen im Handwerk möglich)
- Teilweise Gleichwertigkeit: **1.221** (nur bei nicht reglementierten Berufen möglich)
- Partieller Berufszugang: **66** (nur bei reglementierten Berufen möglich)
- Negativer Bescheid: **954**

Betrachtet man die Verfahren getrennt nach Bundes- und Landesrecht, so zeigt sich: EU-Staatsangehörige mit Berufen in **Zuständigkeit des Bundes** erhalten in rund drei Viertel der Fälle die volle Gleichwertigkeit, was u. a. auf die Möglichkeit der automatischen Anerkennung für häufig nachgefragte Berufe wie Arzt*innen und Pflegefachleute zurückzuführen ist. Verfahren nach **Landesrecht** werden im Vergleich häufiger mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme beschieden (s. Abb. 3). Dies kann u. a. dadurch erklärt werden, dass sich die Ausbildungen anderer EU-Staaten für landesrechtlich reglementierte Berufe wie Erzieher*in oder Lehrer*in teilweise stark von der deutschen Ausbildung unterscheiden.

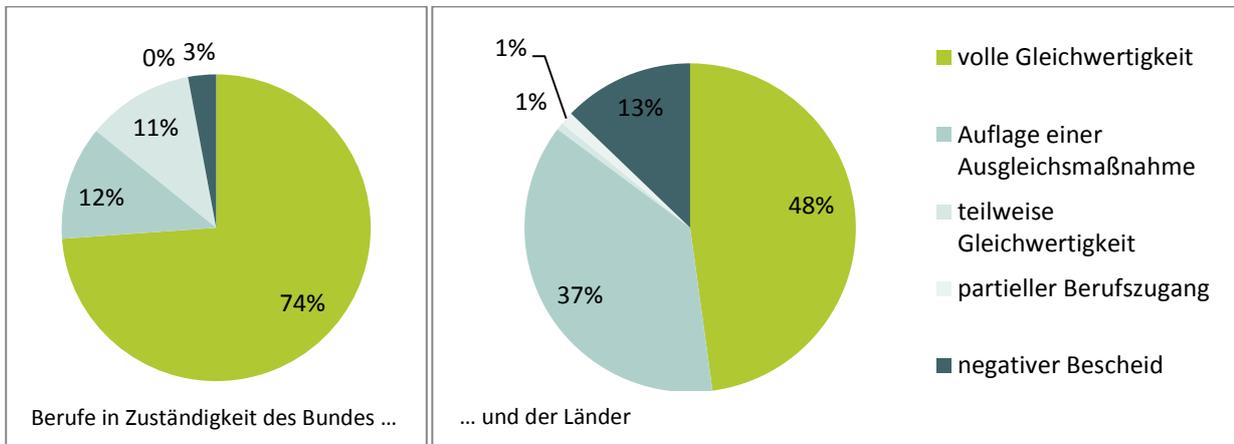


Abb. 3: Ausgang beschiedener Anerkennungsverfahren für Personen mit EU-Staatsangehörigkeit im Jahr 2019, für Berufe in Zuständigkeit des Bundes (links) und der Länder (rechts), Darstellung aufgrund geringer Fallzahlen ohne beschränkte Berufszulassung nach HwO (eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2020)

Wird ein Verfahren begonnen, so werden allerdings die wenigsten **abgebrochen**: 2019 wurden lediglich 3,6 Prozent (705) der von EU-Staatsangehörigen gestellten Verfahren nach Bundes- und Landesrecht ohne Bescheid beendet bzw. nicht fortgeführt.



Zum Vergleich: Anerkennungsverfahren von weiteren Personengruppen (2019)

Drittstaaten: 2019 wurden **37.110 Anträge** von Drittstaatsangehörigen für Berufe in Zuständigkeit des Bundes und der Länder gestellt. Von den abgeschlossenen Verfahren (28.584) erhielten **etwa gleich viele die volle Gleichwertigkeit** (ca. 43 Prozent, 12.216 Fälle) **wie die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme** (ca. 45 Prozent, 12.912), die teilweise Gleichwertigkeit wurde in ca. 7 Prozent der Fälle (2.118) beschieden, einen Ablehnungsbescheid erhielten weniger als 5 Prozent (1.299).

EWR/Schweiz: Von Staatsangehörigen des EWR und der Schweiz wurden lediglich **201 Anträge** gestellt und 168 abgeschlossen. Davon wurde mit rund 73 Prozent (123) der **Mehrheit die volle Gleichwertigkeit** beschieden. Etwa 21 Prozent (36) erhielten die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme, unter 2 Prozent (3) die teilweise Gleichwertigkeit. Negativ beschieden wurden weniger als 4 Prozent (6).

Quelle: Statistisches Bundesamt 2020

Herausgeber:

IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung
Forschungsinstitut Betriebliche Bildung
Rollnerstraße 14
90408 Nürnberg
www.f-bb.de
Autorinnen: Ulrike Benzer und Laura Roser
Stand: September 2020

