

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Niedersachsen

Gesetzesentwurf der der Fraktionen der CDU und der FDP - Drs. 16/5126

Beschlussesempfehlung des Ausschusses für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration - Drs. 16/5470

Berichtersteller: Abg. Norbert Böhlke (CDU)

Der Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration empfiehlt in der Drucksache 16/5470, den Gesetzesentwurf mit wenigen Änderungen anzunehmen. Dem haben die Ausschussmitglieder der CDU- und der FDP-Fraktion zugestimmt, während die Ausschussmitglieder der übrigen drei Fraktionen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE) dagegen gestimmt haben. Dasselbe Ergebnis erbrachten die Abstimmungen in den beiden mitberatenden Ausschüssen für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen.

Der am 6. September 2012 direkt an die Ausschüsse überwiesene Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen wurde von einem Ausschussmitglied der CDU-Fraktion in der öffentlichen Erörterung des federführenden Sozialausschusses am 13. September 2012 eingebracht. Dabei führte das Ausschussmitglied aus, ausländische Bewerber sollten mit dem Gesetzesentwurf einen besseren Zugang zu ihrem erlernten Beruf erhalten, um ihre erworbene Qualifikation bestmöglich einbringen zu können. Dabei sei wichtig, dass die Anerkennungsvoraussetzungen im jeweiligen Beruf gegeben seien.

Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion führte aus, der Gesetzesentwurf sei überfällig gewesen, weil bisher Personen mit Zuwanderungshintergrund nur in geringer Zahl im erlernten Beruf arbeiten könnten. Andere Bundesländer seien bereits weiter. Der Gesetzesentwurf müsse jedoch noch ergänzt werden, insbesondere bezüglich der Beratung und alternativer Einstellungsmöglichkeiten, aber auch bezüglich des Nachweisverfahrens. Ein anderes Ausschussmitglied der SPD-Fraktion ergänzte, dass der Gesetzesentwurf zu der wünschenswerten Willkommenskultur zu wenig beitrage und in seinen Einzelheiten eher abschreckend wirke.

Ein Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen führte aus, über die Zielsetzung des Gesetzesentwurfs bestehe Einigkeit. Die Regelungen wiesen aber die Verantwortung für den Erfolg des Verfahrens zu weitgehend den Betroffenen zu; erforderlich seien daneben Ansprüche auf Beratung und Nachqualifizierung.

Das Ausschussmitglied der Fraktion der Linken erklärte, dass eine bessere Nutzung der Kompetenzen der Personen mit Zuwanderungshintergrund nicht nur für deren Persönlichkeitsentwicklung, sondern auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wichtig sei. Daher sollten Spielräume, die der dem Gesetzesentwurf zugrunde liegende Musterentwurf der Länder lasse, zugunsten der Antragstellenden genutzt werden.

Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion setzte sich dafür ein, die gemeinsame Zielsetzung zu betonen und das Trennende zurückzustellen, und wies dabei auf die Notwendigkeit hin, die jeweiligen Qualifikationen mit den in Niedersachsen geforderten zu vergleichen. Niedersachsen lege als fünftes Bundesland einen Gesetzesentwurf vor und liege damit vergleichsweise weit vorn.

Der federführende Sozialausschuss hat zu dem Gesetzentwurf am 4. Oktober 2012 eine öffentliche Anhörung durchgeführt, bei der Vertreterinnen oder Vertreter von sechs Verbänden und Institutionen zu Wort kamen; daneben sind schriftliche Stellungnahmen eingegangen.

Der Gesetzentwurf ist vom federführenden Sozialausschuss in einer Sitzung am 22. November 2012 abschließend beraten worden.

Dabei wies ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion darauf hin, dass trotz einiger deutlich gewordener Zweifelsfragen grundsätzlich am Musterentwurf der Länder, der dem Gesetzentwurf zugrunde liege, festgehalten werden solle. Es sei zwar zu bedauern, dass mehr Beratungszeit am Ende der Wahlperiode nicht mehr vorhanden sei; der Gesetzentwurf solle aber dennoch verabschiedet werden, um damit möglichst schnell ein Signal für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt zu setzen und so Erfahrungen mit den neuen Regelungen zu sammeln. Dem schloss sich das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion an.

Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion kündigte einen Änderungsvorschlag zu dem Beratungsergebnis an und bedauerte, dass das gedrängte Beratungsverfahren und das Festhalten der Ausschussmehrheit am Musterentwurf wünschenswerte Verbesserungen des Gesetzentwurfs offenbar nicht mehr zuließen.

Das Ausschussmitglied der Fraktion der Linken erklärte, dass in der Beratung viele Fragen offen geblieben seien; daher sei eine rasche Verabschiedung nicht sinnvoll. Auch das Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen bedauerte den Verlauf der Beratungen und wünschte sich einen Gesetzentwurf, der - im Sinne einer Willkommenskultur - mehr Gewicht auf Aufklärung und Aktivierung der Betroffenen lege.

Die mitberatenden Ausschüsse haben keine Änderungen empfohlen. Der Rechtsausschuss hat die Begründung der Vertreterin des Fachministeriums zur Kenntnis genommen, dass der dort zugrunde gelegte Musterentwurf auf dem Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Praxis und einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz aus dem Jahr 2010 beruhe. Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion und das Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen haben dagegen eingewandt, der Gesetzentwurf sei noch nicht abstimmungsreif. Der Musterentwurf der Länder sei offenbar fehlerhaft; diesen müsse der Landtag aber - anders als bei Staatsverträgen - nicht unverändert übernehmen. Ausschussmitglieder der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion wiesen demgegenüber darauf hin, dass die Fehlerhaftigkeit des Gesetzentwurfs nicht feststehe, sondern dass insoweit Unbehagen wegen des unter Zeitdruck beendeten Abstimmungs- und Beratungsverfahrens und auch Bedenken gegen einzelne Vorschriften bestünden, die nicht weiter hätten geprüft werden können. Diese Bedenken sollten aber im Interesse der unterstützungswürdigen Zielsetzung des Gesetzentwurfs zurückgestellt werden; insgesamt sei das Regelwerk im Gesetzentwurf für den Vollzug hinreichend klar. Außerdem hat die Vertreterin des Sozialministeriums im Rechtsausschuss noch darauf hingewiesen, dass nach ihrer Auffassung die Beschlussfassung des Sozialausschusses zur Absatzeinleitung des § 9 Abs. 1 auf einem Irrtum beruhe. Mit dieser Abweichung vom Musterentwurf werde die Praxis aber zurechtkommen.

Der federführende Sozialausschuss hat im Verlaufe der Beratungen eine Reihe von rechtlichen Hinweisen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes (GBD) zu den Vorschriften des Artikels 1 des Gesetzentwurfs zur Kenntnis genommen, jedoch um der Einheitlichkeit der Länderregelungen willen von der Aufnahme der seitens des GBD entworfenen Änderungen weitgehend abgesehen.

Der GBD hatte rechtliche Bedenken gegen die sog. „Ausbezugs Klausel“ des § 2 Abs. 1 Satz 2 geäußert, auf Unklarheiten und Unstimmigkeiten in § 5 Abs. 2 und 6 (und entsprechend in § 12 Abs. 2 und 6), in den Verfahrensvorschriften des § 6 Abs. 2 und des § 13 Abs. 2, in den Beleihungsermächtigungen des § 8 Abs. 2 Satz 2 und des § 19 sowie in der Statistikvorschrift des § 17 Abs. 1 hingewiesen und die zentrale Vorschrift über die Anerkennung reglementierter Berufe (§ 9, entsprechend auch § 4) für rechtssystematisch fehlerhaft gehalten. So ließen die Vorschriften in § 9 Abs. 1 und 2 ihrem Wortlaut nach die Berücksichtigung von weiteren Gesichtspunkten zum Ausgleich von wesentlichen Unterschieden, die sich bei der Bewertung des Ausbildungsnachweises

(Absatz 1 Nr. 1) ergeben, wegen ihrer kumulativen Struktur nicht zu. Die Vertreterin des Sozialministeriums hat hierzu ausgeführt, dass an eine abgestufte Prüfung gedacht sei, bei der Unterschiede bezüglich der Ausbildungsnachweise durch Hinzuziehung der in § 9 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 erwähnten Gesichtspunkte ausgeglichen werden könnten (vgl. dazu aber S. 26 unten der Begründung Drs. 16/5126).

Im Übrigen hat das Fachministerium zu diesen rechtlichen Hinweisen und zur Frage, wie die genannten Vorschriften in den angesprochenen Punkten zu verstehen seien und vollzogen werden sollten, im Vorfeld der Beratung - und auch im Sozialausschuss - in der Regel nicht näher Stellung genommen. Daher wird von einer ins Einzelne gehenden Berichterstattung insoweit abgesehen. Die wenigen vom Sozialausschuss aufgegriffenen Änderungsvorschläge sind sprachlicher oder redaktioneller Art und bedürfen keiner näheren Erläuterung.

Zur sog. „Ausbezugs Klausel“ hat die Vertreterin des Sozialministeriums im mitberatenden Rechtsausschuss vorgetragen, gegen die Rechtswirkungen des in § 2 Abs. 1 Satz 2 enthaltenen Zitiergebots bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der hier berührte Grundsatz des Vorrangs des späteren Gesetzes („lex-posterior-Regel“) werde als ein historisch gewachsener Auslegungsgrundsatz („Daumenregel“) angesehen, von der das Landesrecht abweichen könne. Abweichende gerichtliche Entscheidungen dazu seien ihr nicht bekannt. Der GBD hat hingegen im Rechtsausschuss vorgetragen, dass zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts darauf hindeuteten, dass der lex-posterior-Grundsatz in der Rechtsprechung als ungeschriebenes Bundesrecht und als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips (Artikel 20 Abs. 3 GG) angesehen werde und damit jedenfalls vom Landesgesetzgeber nicht geändert werden könne. Daher seien die Zweifel des GBD insoweit nicht ausgeräumt.

Den Änderungsempfehlungen zu den Artikeln 4, 5, 7 und 8 liegt ein von den Koalitionsfraktionen zum letzten Beratungsdurchgang vorgelegter schriftlicher Änderungsvorschlag zugrunde, den die Ausschussmehrheit unverändert übernommen hat. In der Begründung des Vorschlags wird ausgeführt, dass auf die umfangreichen Änderungen des erst vor wenigen Jahren in Kraft getretenen Markscheidergesetzes mit den vorgeschlagenen weiteren Anpassungen an das Europäische Recht derzeit verzichtet werden solle. Mit dem Änderungsvorschlag zu § 2 Abs. 5 dieses Gesetzes sollten die Personenkreise, die nach diesem Gesetz zu behandeln seien, und diejenigen, die unter das neue Gesetz des Artikels 1 fielen, eindeutig voneinander abgegrenzt werden. Das gelte auch für den Vorschlag zu Artikel 8 (§ 3 Abs. 5 und § 9 Abs. 5 des Gesundheitsfachberufegesetzes). Mit dem Vorschlag zu Artikel 5 (§ 1 Abs. 6 Satz 2 des Ingenieurgesetzes) werde der im Entwurf vorgesehene Einschub klarer gefasst. Bei Artikel 7 solle die Verordnungsermächtigung im Hinblick auf das neue Gesetz in Artikel 1 um eine neue Ermächtigung in § 7 Abs. 6 Satz 2 Nr. 4 des Hochschulgesetzes ergänzt werden; zugleich werde im folgenden Satz 3 der Umfang der Statistikpflicht genauer bestimmt.

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass er den Vorschlag zu § 2 Abs. 5 des Markscheidergesetzes in Artikel 4 nicht habe prüfen können; gegen die Änderungen in den Artikeln 5, 7 und 8 bestünden keine Bedenken.

Zu Artikel 9 hat eine Vertreterin des Sozialministeriums erläutert, dass angesichts der Ähnlichkeit des Gesetzentwurfs mit dem schon seit dem 1. April 2012 in Kraft befindlichen Bundesgesetz keine Gründe gegen ein rasches Inkrafttreten sprächen. Allerdings sollten die in Absatz 2 genannten Verfahrensvorschriften erst ein halbes Jahr später in Kraft treten, um die zuständigen Stellen nicht unter Zeitdruck zu setzen. Mit gleichwohl nach § 75 der Verwaltungsgerichtsordnung möglichen Untätigkeitsklagen in nennenswerter Zahl rechne das Ministerium nicht.