



Ingenieurkammer-Bau
Nordrhein-Westfalen

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zollhof 2, 40221 Düsseldorf

Telefon 0211-130 67-111

Telefax 0211-130 67-150

E-Mail boekamp@ikbaunrw.de

www.ikbaunrw.de

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

An
die Präsidentin des Landtags
von Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3413

A01

Präsident

10. Februar 2016

„Ausländische Berufsqualifikationen“ - Anhörung A 01 - 17.02.2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

verbunden mit meinem Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme, darf ich Ihnen die Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen zur oben bezeichneten Anhörung übersenden. Ich freue mich darüber, dass die Kammer im Rahmen der mündliche Anhörung in der kommenden Woche vertreten sein wird.

Ich hoffe, dass unsere Ausführungen zum Thema einen guten Beitrag zur inhaltlichen Vorbereitung der Damen und Herren Abgeordneten leisten können. Entsprechend verbleibe ich mit der Bitte um weitere Veranlassung und

mit freundlichem Gruß

Dr.-Ing. Heinrich Bökamp



Ingenieurkammer-Bau
Nordrhein-Westfalen

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zollhof 2, 40221 Düsseldorf

Telefon 0211-13067-0

Telefax 0211-13067-150

E-Mail info@ikbaunrw.de

www.ikbaunrw.de

Stadtsparkasse Düsseldorf

BLZ 300 501 10 Konto 14 020 580

IBAN DE87 3005 0110 0014 0205 80

SWIFT-BIC DUSSDEDDXXX

Stellungnahme

Der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen

zum Gesetzentwurf der Landesregierung
(Drucksache 16/10308)

für ein

Gesetz zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben
über die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen
in Nordrhein-Westfalen



Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen:

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen vertritt auf der Grundlage des Baukammergesetzes in der Fassung vom 9. Dezember 2008 in der Organisationsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts die berufspolitischen Belange der im Bauwesen tätigen mehr als 10.000 Ingenieurinnen und Ingenieure in Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus erfüllt sie auf dieser gesetzlichen Grundlage Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung und untersteht insoweit der Aufsicht durch das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

A. Umsetzung europarechtlicher Vorgaben über die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen in Nordrhein-Westfalen

Die Europäische Union hat mit der Richtlinie 2013/55/EU vom 20. November 2013 die Vorgaben über die Anerkennung von Berufsqualifikationen der Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 (BARL) mit dem Ziel überarbeitet, die wechselseitige Anerkennung von beruflichen Qualifikationen innerhalb der EU weiter zu erleichtern. Dadurch sollen stärkere Impulse für die grenzüberschreitende berufliche Mobilität gut ausgebildeter Fachkräfte ausgelöst werden. Mit dieser Überarbeitung sind Umsetzungsfristen für die Mitgliedstaaten in nationales Recht verbunden. Daraus resultieren für die Bundesländer Anpassungserfordernisse ihrer Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG) sowie weiterer Rechtsvorschriften.

Die Landesregierung NRW hat hierzu den Entwurf für ein eilbedürftiges Artikelgesetz vorgelegt. Die Eilbedürftigkeit ergibt sich aus einer Umsetzungsfrist der geänderten EU-Richtlinie bis zum 18. Januar 2016. Im Fall nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie droht der Bundesrepublik Deutschland die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission.

Gesetzentwurf der Landesregierung entspricht nicht dem europarechtlichen Umsetzungserfordernis

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW **genügt** der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf dem Anspruch an eine vollständige Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 2013/55/EU **nicht**.

Das Defizit besteht darin, dass der Gesetzentwurf (LT-Drucksache 16/10308) - anders als im Gesetzgebungsverfahren zum Anerkennungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 28. Mai 2013 - keine Anpassung des Gesetzes zum Schutz der Berufsbezeichnung „Ingenieur/Ingenieurin“ (Ingenieurgesetz - IngG) an die Vorgaben der Richtlinie 2013/55/EU vorsieht. Damit besteht der grundsätzliche Mangel des BQFG NRW mit Blick auf die Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen im Ingenieurwesen fort.



Mittelfristig qualitative Maßstäbe im Ingenieurgesetz verankern, rechtssichere, bundesweit einheitliche Standards für Anerkennungsverfahren entwickeln

Dieser Fortbestand ist zu konstatieren, auch wenn sich bereits die Erkenntnis durchzusetzen beginnt, dass dringender Anpassungsbedarf besteht. Durch Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 17./18. Juni 2015 wurde das Land Nordrhein-Westfalen mit der Leitung einer Ad-hoc Arbeitsgruppe der Länder zur Fortschreibung des Muster-Ingenieurgesetzes aus dem Jahr 2003 beauftragt. Es soll so fortentwickelt werden, dass es den gegenwärtigen Entwicklungen im Ingenieurwesen sowie den Erfordernissen der Anerkennung im Ausland erworbener Bildungsqualifikationen Rechnung trägt. Der Konferenzbeschluss der Wirtschaftsminister vom 9./10. Dezember 2015 sieht vor, dass so fortzuschreibende Muster-Ingenieurgesetz zur Herbstsitzung 2017 der Wirtschaftsministerkonferenz vorzulegen. Anschließend soll auf der Grundlage des novellierten Muster-Ingenieurgesetzes die stärkere Vereinheitlichung der Länderingenieurgesetze angestoßen werden.

Die Ingenieurkammer-Bau NRW unterstützt diesen Prozess nachdrücklich. Ungeachtet dessen bleibt aber festzustellen, dass der Verzicht auf eine Anpassung des IngG NRW im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs der Landesregierung zu einer unvollständigen Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 2013/55/EU führt. Damit steht weiterhin die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission im Raum.

Unter materiell-rechtlichen Gesichtspunkten setzt eine Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen **Vergleichsmaßstäbe** voraus. Diese müssen dem einschlägigen Fachrecht zu entnehmen sein. Vor diesem Hintergrund ist das IngG in NRW defizitär. Hier wird lediglich als Mindestanforderung der erfolgreiche Abschluss des Studiums einer technischen oder naturwissenschaftlichen Fachrichtung an einer deutschen Hochschule von mindestens drei Studienjahren festgelegt. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht von einer Änderung des IngG und damit von einer möglichen Beschreibung qualitativer Maßstäbe ab. Er gibt damit keine Standards für ein Anerkennungsverfahren zur Bewertung von Qualifikationen und zur Feststellung von Defiziten vor. Daher ist es auch nicht möglich, individuell für jeden Anerkennungsfall gegebenenfalls Ausgleichsmaßnahmen im Falle der Defizitfeststellung festzulegen. Das gesetzgeberische Versäumnis wird ein Defizit im Verwaltungsvollzug nach sich ziehen. Die Entwicklung eines praktikablen Anerkennungsverfahrens stellt die Landesregierung bislang der weiteren Arbeit des Ad-hoc-Länderarbeitskreises im Kontext der Fortschreibung des Musteringenieurgesetzes bis zum Herbst 2017 anheim. Sie folgt dabei der durchaus richtigen Stoßrichtung, auch ein einheitliches Anerkennungsverfahren mit bundeseinheitlichen Standards für die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen zu entwickeln.



B. Gesetzentwurf ergänzen - einen neuen Artikel 8 (Änderung des Ingenieurgesetzes) anfügen

Unabhängig von dem vorgenannten erforderlichen Umsetzungsbedarf erachtet die Ingenieurkammer-Bau NRW eine Ergänzung des Gesetzentwurfs der Landesregierung um einen Artikel 8 zur Änderung des IngG für geboten.

Der weiterhin bestehende Flüchtlings- und Asylbewerberzustrom und die angestrebte rasche Eingliederung in den deutschen Arbeitsmarkt lassen eine deutliche Zunahme der Anerkennungsfälle insgesamt ab dem zweiten Halbjahr 2016 erwarten. Die bisherige Verwaltungspraxis der Kammer mit Antragsstellern aus dem europäischen Ausland zeigt Fälle, in denen eine Anerkennung bestehender beruflicher Qualifikationen nicht ohne den Weg über eine Kammermitgliedschaft eröffnet ist. Für eine nennenswerte Anzahl von Anerkennungssuchenden ist ein solcher Qualifikationsnachweis aufgrund der erworbenen Ausbildungsabschlüsse und der bisherigen Berufserfahrungen gegenüber der Kammer durchaus leicht zu führen. Bevor allerdings eine Aufnahme in die Kammer erfolgen kann, führt auch in solchen Fällen zunächst der Weg zwingend über ein mehrmonatiges Antragsverfahren bei den Bezirksregierungen, die für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Bereich des Ingenieurwesens im gemäß § 5 Abs. 1 IngG zuständig sind. Dieses Verfahren stellt aus Sicht der Antragsteller ein ungerechtfertigtes Zugangshemmnis zum Arbeitsmarkt dar.

Vor diesem Hintergrund bietet die Ingenieurkammer-Bau NRW an, auf Grundlage der Verordnungsermächtigung gemäß § 13 Abs. 6 BQFG NRW für diesen eng begrenzten Personenkreis, der eine Kammermitgliedschaft anstrebt, zuständige Stelle zu werden. Für den so beschriebenen Personenkreis kann ein auf eine zuständige Stelle konzentriertes Anerkennungsverfahren im Geist der BARL gewährleistet werden. Dies bietet sich auch deshalb an, weil der Prüfrahmen, der seitens der Ingenieurkammer-Bau NRW mit Blick auf eine Mitgliedschaft in der Kammer anzulegen ist, weiter gefasst ist. Dieser ist auf die Berücksichtigung weiterer persönlicher Merkmale und Voraussetzungen des Antragstellers gerichtet, die über eine Feststellung der Berechtigung zum Führen der Berufsbezeichnung als eine Voraussetzung für die Kammermitgliedschaft hinausgehen. Es ist daher sachdienlich, die Entscheidung über die Berechtigung zum Führen der Berufsbezeichnung „Ingenieur/Ingenieurin“ in das Aufnahmeverfahren in die Kammer zu integrieren.

Für die Antragsteller bedeutet dies eine Verfahrensbeschleunigung und damit zügigere Integration in den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus würde die Zusammenführung zweier bislang gesonderter Verwaltungsverfahren bei unterschiedlichen Verwaltungsträgern (Anerkennung als „Ingenieur/Ingenieurin“ und Aufnahme als Kammermitglied) zu einer Kostenersparnis durch geringeren Verwaltungsaufwand führen. Im Übrigen würde dies gleichermaßen der Verfahrenseffizienz, der Sachnähe und der Kontinuität im Gesetzesvollzug Rechnung tragen.



Die Ingenieurkammer-Bau NRW schlägt vor, das Artikelgesetz um einen neuen Artikel 8 (Änderung des IngG) dahin zu ergänzen, dass in § 5 nach Absatz 4 ein Absatz 5 mit folgendem Wortlaut eingeführt wird:

„Abweichend von den Regelungen der Absätze 1 bis 4 ist die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen zuständige Behörde, wenn die Genehmigung nach § 2 erforderlich ist, um die Mitgliedschaft in der Kammer nach dem Baukammerngesetz NRW zu erlangen.

C. Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs

Nach der vorbeschriebenen grundsätzlichen Bewertung des Gesetzentwurfs erfolgen nunmehr Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen.

Die geschützte Berufsbezeichnung „Ingenieur/Ingenieurin“ unterfällt den Vorschriften des BQFG NRW über die reglementierten Berufe (§§ 9 ff.). Die Regelungsinhalte entsprechen weitgehend denen für nicht reglementierte Berufe (§§ 4 bis 8).

Artikel 1 - Änderungen des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes NRW

Die BARL verpflichtet die nationalen Gesetzgeber, die Voraussetzungen für die Durchführung eines transparenten, zügigen und rechtssicheren Anerkennungsverfahrens zu gewährleisten, ohne Vorgaben für die Ausgestaltung des Verfahrens selbst zu machen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind Anerkennungsverfahren so zu gestalten, dass der grundrechtssichernden Bedeutung des Verfahrensrechts Rechnung getragen wird.

Zu Nr. 5 - § 9 Abs. 2 Nr. 3 (Nr. 2 - § 4 Absatz 2 Nummer 3 für nicht reglementierte Berufe):

§ 9 enthält Regelungen zur Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen mit inländischen Qualifikationen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass wesentliche Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden landesrechtlich geregelten Berufsausbildung vorliegen, sofern der Antragsteller oder die Antragstellerin diese Unterschiede nicht durch sonstige Befähigungsnachweise, nachgewiesene einschlägige Berufserfahrung oder *sonstige nachgewiesene einschlägige Qualifikationen* ausgeglichen hat.

Diese Ergänzung dient nach der Gesetzesbegründung der Umsetzung der Richtlinie zur Berücksichtigung von Elementen des lebenslangen Lernens, die geeignet sind, Berufsqualifikationen herzustellen oder zu verbessern.

Nach Erwägungsgrund 39 der Berufsankennungsrichtlinie (BARL) *ist angesichts der raschen Weiterentwicklung von Wissenschaft und Technik das lebenslange Lernen in einer Vielzahl von Berufen äußerst wichtig. Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Regelungen einer ange-*

messenen Fortbildung im Einzelnen festzulegen, die die Berufsangehörigen auf dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik hält.

Die Ingenieurkammer-Bau NRW begrüßt den Ansatz der BARL zum lebenslangen Lernen. Dies entspricht auch dem Ansinnen der Kammer, eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung vor allem in technischen Berufen, zu festigen, wie sie bereits für Kammermitglieder im Baukammergesetz NRW verankert ist.

Für die Anwendung in der Praxis ist von besonderer Bedeutung, dass Antragsteller und zuständige Behörde einen rechtlichen Rahmen für die Berücksichtigung dieser *sonstigen nachgewiesenen einschlägigen Qualifikation* erhalten. Die im Gesetz gewählte Formulierung sowie die dazugehörigen Gesetzesbegründung sind jedoch weitestgehend unbestimmt, sodass Auslegungstreitigkeiten vorhersehbar sind. Es ist daher notwendig, konkretisierende Ausführungen zu den *sonstigen nachgewiesenen einschlägigen Qualifikationen* aufzunehmen.

Zu Nr. 7 - § 12 Abs. 2 (Zu Nr. 3 - § 5 Abs. 2 für nicht reglementierte Berufe):

Die hier vorgeschlagene gesetzliche Regelung weicht inhaltlich nicht von der bisherigen Regelung ab. Bereits bislang sieht das Gesetz hier vor, dass der zuständigen Stelle zum Nachweis der Identität von im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweisen, von Nachweisen über einschlägige Berufserfahrung oder sonstige Befähigungsnachweise zur Feststellung der Gleichwertigkeit grundsätzlich Originalnachweise oder beglaubigte Kopien vorgelegt werden müssen.

Hiervon abweichend kann gemäß Abs. 3 die zuständige Stelle auch andere Formen für die vorzulegenden Dokumente zulassen. Diese Möglichkeit bleibt auch weiterhin unverändert bestehen. Damit wird der ursprüngliche Ansatz einer Verfahrensvereinfachung durch elektronische Nachweisführung bzw. die Vorlage einfacher Kopien aufgegeben. Die Beglaubigung von Kopien trifft regelmäßig keine Aussagen über die Echtheit des zu beglaubigenden Originaldokumentes. Vielmehr wird nur bestätigt, dass der Inhalt der Kopie mit dem Original übereinstimmt.

Darüber hinaus wird das Vorgehen bei Missbrauchsfällen über den in § 13a neu eingeführten Vorwarnmechanismus geregelt.

Zu Nr. 8 lit. b - § 13 Abs. 8 (Zu Nr. 4 - § 6 Absatz 6 für nicht reglementierte Berufe):

Die Vorschrift, dass das Verfahren auch über einen Einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden kann, wird begrüßt. Allerdings erscheint es aus Gründen der Klarstellung angezeigt, bereits im Gesetzestext selbst und nicht erst in der Gesetzesbegründung zu regeln, dass die Zuständigkeit nach dem jeweiligen Fachrecht für die Durchführung des Anerkennungsverfahrens unberührt bleibt. Der Einheitliche Ansprechpartner nimmt hier eine Koordinierungsfunktion zwischen Antragsteller und zuständiger Stelle wahr, ohne selbst inhaltlichen Entscheidungen zum Verfahren zu treffen. Dies sollte Antragstellern, insbesondere solchen mit wenigen Deutschkenntnissen, „in einfacher Sprache“ verdeutlicht werden.

Zu § 13 Abs. 2 und 3 (zu § 6 Abs. 2 und 3 für nicht reglementierte Berufe) im Übrigen:

Die Herausforderungen im Hinblick auf die Anerkennung qualifizierter Flüchtlinge schlagen sich bereits in entsprechenden Anfragen bei der Kammer nieder. Aufgrund der vorliegenden Fälle ist es geboten, Regelungen für eine erleichterte Nachweisführung zu schaffen, sofern durch den Antragsteller Nachweise über seine Berufsqualifikation aufgrund persönlicher Lebensumstände nicht oder nur eingeschränkt beigebracht werden können. Anderenfalls werden zahlreiche Antragsverfahren auf Grund „unvollständiger Unterlagen“ im Sinne des § 6 Absätze 2 und 3 sowie § 13 Abs. 2 BQFG NRW scheitern.

Eine solche erleichterte Nachweisführung wäre in einem mehrstufig ausgestalteten Verfahren zu erbringen, an dessen Ende eine Anerkennung oder aber gegebenenfalls bei festgestellten Ausbildungslücken Empfehlungen für eine Ausgleichsmaßnahme stehen würden. Diese beinhalteten die praktische und fachtheoretische Einstufung mit entsprechender Kompetenzfeststellung. Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wären Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen unter Einbeziehung der Berufspraxis des Antragstellers zu prüfen. Zudem wären die wesentlichen Unterschiede sowie ggf. die Gründe für die Nichtanerkennung von Praxis und Berufserfahrung darzulegen.

Grundsätzlich sieht die EU-Richtlinie vor, dass dem Antragsteller eine Wahlfreiheit bezüglich der Ausgleichsmaßnahme (Anpassungslehrgang, Eignungsprüfung) einzuräumen ist. Sofern aus nachvollziehbaren Gründen, etwa bei Antragstellern aus Staaten außerhalb der EU, keine Qualifikationsnachweise beigebracht werden können, kann aus Sicht der Kammer nur eine Eignungsprüfung als maßgebliche Ausgleichsmaßnahme in Betracht kommen. Zur Implementierung und Durchführung von Anerkennungsverfahren bedarf es des offenen Zusammenwirkens von Hochschulen, Ingenieurverbänden und Ingenieurkammern.

Zu Nr. 9 - § 13a und § 13b:

Die Einführung eines unionsweiten Vorwarnmechanismus in § 13a zum Schutz von Betroffenen, die mit Leistungen von Antragstellern in Berührung kommen, wird ausdrücklich befürwortet. Die Möglichkeit von Antragstellern, sich nach einem Berufsverbot oder einer gerichtlichen Entscheidung über die Verwendung gefälschter Berufsqualifikationsnachweise zwecks Umgehung derselben in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen und dort tätig zu werden, wird damit maßgeblich eingeschränkt.

Die vorgesehene Regelung der „3 Tage“ in § 13a Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 wirft indes die Frage nach der Definition der „Tage“ – Kalendertage / Werktage – auf, die mittels Gesetzesbegründung nicht eindeutig zu beantworten ist. Insoweit besteht Ergänzungsbedarf.

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW ist § 13b über den partiellen Berufszugang auf die Berufsgruppe der Ingenieure nicht anwendbar. Zwar ist gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. a) BARL das Führen der Berufsbezeichnung „Ingenieur/Ingenieurin“ eine Art der Ausübung eines reglementierten Berufs. Allerdings ist es faktisch nicht möglich, eine Berufsbezeichnung begrifflich nur teilweise zu führen (Unteilbarkeit einer Berufsbezeichnung). So kann nur festgestellt werden, ob die gesetzlichen Vorgaben für das Führen einer Berufsbezeichnung erfüllt sind oder nicht. Davon zu unterscheiden ist das Ausüben von Inge-

niertätigkeiten, die keiner Reglementierung im Hinblick auf die bereits erfolgte Umsetzung der BARL in Länderrecht unterliegen.

Artikel 2 – Gesetz über den Europäischen Berufsausweis –

Die Vorschrift findet mangels vorläufiger unionsrechtlicher Regelung derzeit keine Anwendung auf Ingenieurinnen und Ingenieure. Dies kann sich in Zukunft ändern, insbesondere da der Allgemeine Teil der Gesetzesbegründung diese Berufsgruppe explizit benennt. In diesem Fall würden die Regelungen des Artikels 2 unmittelbar auf die Berufsgruppe der Ingenieurinnen und Ingenieure anwendbar sein, die ihren Beruf in Nordrhein-Westfalen ausüben oder hier ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Die Ermöglichung einer grenzüberschreitenden Tätigkeit mittels eines einheitlichen elektronischen Berufsausweises begrüßt die Kammer ausdrücklich. Dies gilt auch für die in Artikel 2 hierzu getroffenen Verfahrensregelungen.

Mit Blick auf die in § 4 Absatz 5 verankerte Verordnungsermächtigung sei der Hinweis gestattet, dass beim Erlass einer entsprechenden Verordnung den divergierenden Zuständigkeiten im Ingenieurgesetz und im Baukammergesetz NRW Rechnung zu tragen ist.

Die in **Artikel 5** – Gesetz zur Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in NRW -

Die Erweiterung der Zuständigkeit des Einheitlichen Ansprechpartners auf alle Berufsanerkenntungsverfahren und die Zentralisierung dieser Institution bei einer Bezirksregierung finden ebenfalls die Zustimmung der Kammer.

Düsseldorf, 10.02.2016



Dr.-Ing. Heinrich Bökamp