

Esther Weizsäcker

Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrerinnen und Lehrer – Verbesserungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung des Anerkennungsgesetzes des Bundes

1 Einleitung

Am 1. April 2012 tritt das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ in Kraft.¹ Das sog. Anerkennungsgesetz² des Bundes erleichtert die Voraussetzungen für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen für die auf Bundesebene geregelten Berufe und schafft für bestimmte Berufe erstmals eine Möglichkeit zu einer offiziellen Bewertung solcher Qualifikationen. Ziel des Gesetzes ist es, die Integration im Inland lebender qualifizierter Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zu fördern und die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland zu erhöhen. Hierdurch soll insbesondere auch auf die demographische Entwicklung und den hieraus folgenden Fachkräftemangel in Deutschland reagiert werden.³

Die auf Landesebene geregelten Berufe werden vom Anerkennungsgesetz nicht berührt, allerdings haben sich die Länder bereits darauf verständigt, möglichst bald entsprechende Gesetze in das parlamentarische Verfahren einzubringen und sich hierbei an den auf Bundesebene getroffenen Regelungen zu orientieren.⁴ Darüber hinaus wird eine bundesweite gegenseitige Anerkennung der entsprechenden Bescheide angestrebt.⁵ Die geplanten Anerkennungsgesetze der Länder sollen gewährleisten, dass auch für die auf Landesebene geregelten Berufe ein genereller Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren besteht und über Anträge auf Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen bundesweit nach möglichst einheitlichen Kriterien entschieden wird.

Zu den aus bildungs- und integrationspolitischer Sicht wichtigsten Berufen, die auf Landesebene geregelt sind, gehören die Lehrerinnen und Lehrer. Zum einen bringen viele Zuwanderer eine Qualifikation als Lehrerin oder Lehrer mit. Zwar existieren hierzu bislang keine genauen Zahlen, verschiedene Statistiken deuten jedoch darauf hin, dass Lehrerinnen und Lehrer eine der größten Berufsgruppen unter Zuwanderern ist.⁶ Zum anderen können Lehrerinnen und Lehrer aus anderen

1 G. v. 6. 12. 2011, BGBl. I S. 2515.

2 „Anerkennungsgesetz“ ist keine offizielle Kurzbezeichnung, wird jedoch häufig als Kurzform für das Gesetz verwendet.

3 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 1.

4 Vgl. Beschluss der MPK vom 27./28. Oktober 2011, Top 9 (abrufbar über www.schleswig-holstein.de/MPK/DE/MPK_node.html > Ergebnisse); Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren“ vom 19. August 2011, S. 6.

5 Vgl. Bericht Bund-Länder-AG (Anm. 4), S. 7 f.

6 Nach der von der Europäischen Kommission geführten Statistik zu Entscheidungen der Mitgliedstaaten über Anerkennungsanträge von Unionsbürgern im Bereich der reglementierten Berufe werden in Deutschland (und auch in den anderen EU-Staaten) mit Abstand die meisten Anerkennungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer durchgeführt. Die Statistik ist abrufbar über http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm > Database of regulated professions > Statistics. Eine vom BMBF in Auftrag gegebene Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 hat zudem er-

Staaten einen wichtigen Beitrag zur interkulturellen Öffnung der Schulen und zum Bildungserfolg von Kindern mit Migrationshintergrund leisten. In integrationspolitischen Programmen wird dementsprechend immer wieder die Erhöhung der Zahl der Lehrerinnen und Lehrer mit Migrationshintergrund im öffentlichen Schuldienst als wichtiges Ziel hervorgehoben.⁷

Die Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrerinnen und Lehrer ist jedoch wegen der großen Unterschiede bei der Ausbildung in verschiedenen Staaten und der in Deutschland geltenden Anerkennungsregelungen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dies gilt insbesondere für Lehrerinnen und Lehrer, die ihre Ausbildung außerhalb der EU/des EWR oder der Schweiz erworben haben.⁸ Folge ist, dass zugewanderte Lehrerinnen und Lehrer in den meisten Fällen in Deutschland nicht in ihrem Beruf arbeiten können und besonders häufig von Erwerbslosigkeit betroffen sind.⁹ Vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des Anerkennungsgesetzes des Bundes geht dieser Beitrag daher der Frage nach, welche Möglichkeiten für eine Verbesserung der landesrechtlichen Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern bestehen. Zu diesem Zweck werden zunächst die wichtigsten Inhalte des Anerkennungsgesetzes des Bundes sowie die bisher geltenden landesrechtlichen Regelungen für Lehrerinnen und Lehrer zusammenfassend dargestellt. Im Anschluss daran wird erläutert, welche Handlungsmöglichkeiten und offenen Fragen sich bei der Übertragung der im Anerkennungsgesetz des Bundes festgeschriebenen Grundsätze auf die landesrechtlichen Regelungen für Lehrerinnen und Lehrer ergeben.

2 Die wichtigsten Inhalte des Anerkennungsgesetzes des Bundes

2.1 Anerkennungsgesetz und Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz

Das Anerkennungsgesetz des Bundes ist ein umfangreiches Artikelgesetz, das in Artikel 1 das neue „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG)“ und in 63 weiteren Artikeln Änderungen der spezifischen Berufsgesetze und dazugehöriger Verordnungen für die auf Bundesebene geregelten Berufe enthält. Die Struktur eines Artikelgesetzes wurde gewählt, da das Anerkennungsgesetz die schon bestehenden Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und zum Berufszugang berücksichtigen musste.¹⁰ Insbesondere sahen die Berufsgesetze für die reglementierten Berufe zumindest für Unionsbürger bereits bisher die Möglichkeit vor, eine Anerkennung

geben, dass in Deutschland im Jahr 2008 über 73 000 Personen im erwerbsfähigen Alter lebten, die im Ausland ein erziehungswissenschaftliches Studium abgeschlossen haben. Für Ingenieure betrug die entsprechende Zahl 75 000 (Fachhochschulabschlüsse nicht berücksichtigt) und für Humanmediziner 31 000.

- 7 Vgl. z.B. Nationaler Aktionsplan für Integration, Beitrag der Länder, S. 405 (abrufbar über www.bundesregierung.de > Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration); Bundesweites Integrationsprogramm 2010, Kurzzusammenfassung, S. 1 (abrufbar über www.bamf.de > Downloads und Publikationen); Erster Integrationsbericht der Landesregierung NRW 2008, S. 53 f. (abrufbar über www.integration.nrw.de).
- 8 Vgl. hierzu *Englmann, B./Müller, M.*, Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007, S. 60 ff; *Weizsäcker, E.*, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrer in Deutschland, Expertise im Auftrag des BAMF, 2009 (abrufbar über www.bamf.de > Downloads und Publikationen).
- 9 Nach der Sonderauswertung des Mikrozensus (vgl. Anm. 6) arbeiteten im Jahr 2008 nur 21,7 % der in Deutschland lebenden Personen im erwerbsfähigen Alter und mit einem im Ausland abgeschlossenen erziehungswissenschaftlichen Studium in ihrem erlernten Beruf; der Anteil der Erwerbslosen lag bei 12,3 %.
- 10 Vgl. *Maier, R./Rupperecht, B.*, Der Regierungsentwurf des Anerkennungsgesetzes, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 31 (7), 2011, S. 202.

im Ausland erworbener Abschlüsse zu beantragen. Unter reglementierten Berufen sind nach einer im EU-Recht entwickelten Kategorisierung solche Berufe zu verstehen, deren Ausübung durch rechtliche Regelungen an den Besitz bestimmter Qualifikationen gebunden ist (z. B. Ärzte, Rechtsanwälte und Lehrer im öffentlichen Schuldienst).¹¹ Im EU-Recht bestehen für diese Berufe weitreichende Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, die sekundärrechtlich insbesondere in der Richtlinie 2005/36/EG normiert sind.

Das in Artikel 1 des Anerkennungsgesetzes enthaltene BQFG hat in zweierlei Hinsicht eine zentrale Bedeutung für das Anerkennungsgesetz. Zum einen führt das BQFG erstmals einen generellen Anspruch auf eine Überprüfung und Bewertung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen für die auf Bundesebene geregelten nicht reglementierten Berufe ein.¹² Hiervon sind die ca. 350 Ausbildungsberufe erfasst, für die auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes oder der Handwerksordnung erlassene Ausbildungsordnungen bestehen. Zum anderen sieht das BQFG allgemeine Kriterien zur Überprüfung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen auch für die reglementierten Berufe vor, wobei allerdings die subsidiäre Geltung der entsprechenden Regelungen zu beachten ist (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 BQFG).¹³ Wegen vorrangiger bzw. speziellerer Regelungen in den jeweiligen Berufsgesetzen kommen die im BQFG vorgesehenen Regelungen zur Feststellung der Gleichwertigkeit im Bereich der reglementierten Berufe bislang nur in wenigen Fällen zu einer direkten Anwendung. Dennoch haben sie als Auffangregelungen und infolge ihres Modellcharakters eine wichtige Funktion.

Die in den Artikeln 3 bis 61 des Anerkennungsgesetzes enthaltenen Änderungen der jeweiligen Berufsgesetze für die auf Bundesebene geregelten reglementierten Berufe richten sich in unterschiedlicher Weise nach den im BQFG festgeschriebenen Regelungen und Grundsätzen: In einige Gesetze wurden direkte Verweise auf das BQFG eingefügt oder Regelungen aus dem BQFG weitgehend wörtlich in den jeweiligen Gesetzestext übernommen (z. B. in die Handwerksordnung und Gewerbeordnung¹⁴). Die durch das Anerkennungsgesetz modifizierten Regelungen für die Gesundheitsberufe enthalten zwar vom BQFG abweichende (und wesentlich kompliziertere) Formulierungen, die sprachlich an die schon bisher geltenden Anerkennungsregelungen im Gesundheitsbereich anknüpfen, entsprechen im Ergebnis jedoch ebenfalls überwiegend den im BQFG festgeschriebenen Regelungen und Grundsätzen.¹⁵ Im Bereich der Rechtsberufe wurden im Einklang mit dem BQFG die Regelungen aufgehoben, die im Kontext der Anerkennung von Berufsqualifikationen unmittelbar an die Staatsangehörigkeit der Antragsteller anknüpfen, eine Möglichkeit der Anerkennung außerhalb der EU/des EWR oder der Schweiz erworbener Abschlüsse bleibt jedoch grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁶ Die vom BQFG abweichenden Formulierungen und Regelungen in den einzelnen Berufsgesetzen beruhen teilweise auf den spezifischen Notwendigkeiten des jeweiligen Berufsrechts, teilweise lassen sie sich aber auch nur mit der „Ressortmentalität“ an der Vorbereitung des Gesetzes beteiligten Fachministerien erklären.

11 Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a RL 2005/36/EG; nach der entsprechenden Begriffsbestimmung zählt hierzu auch das Führen einer Berufsbezeichnung, die Personen mit bestimmten Berufsqualifikationen vorbehalten ist.

12 Vgl. §§ 4 ff BQFG sowie Art. 2 u. 3 des Anerkennungsgesetzes. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe hatten bisher nur Spätaussiedler einen Anspruch auf ein vergleichbares Anerkennungsverfahren (vgl. § 10 BVFG).

13 Zum Verhältnis der Regelungen im BQFG zu den allgemeinen Regelungen zum Berufszugang im Bereich der reglementierten Berufe vgl. § 13 Abs. 1 BQFG.

14 Vgl. § 50b HwO, § 13c GewO; weitere Verweise auf das BQFG finden sich z. B. in § 40 SprengV und den §§ 14, 16 TierZG.

15 Vgl. Art. 29 bis 57 des Anerkennungsgesetzes.

16 Vgl. Art. 8 bis 18 des Anerkennungsgesetzes; entsprechendes gilt für Wirtschaftsprüfer und Steuerberater (vgl. Art. 19 bis 21 des Anerkennungsgesetzes).

2.2 Entkopplung der Anerkennung von Berufsqualifikationen und des Berufszugangs von der Staatsangehörigkeit

Ein wichtiger Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage ist die generelle Entkopplung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und des Berufszugangs von der Staatsangehörigkeit der Antragsteller durch das Anerkennungsgesetz. Die bisher geltenden Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen für auf Bundesebene geregelte Berufe waren entweder auf Unionsbürger (und ihnen gleichgestellte Personen) beschränkt oder sahen für Unionsbürger wesentlich günstigere Anerkennungsvoraussetzungen vor.¹⁷ In den akademischen Heilberufen waren Drittstaatsangehörige darüber hinaus grundsätzlich von der Erteilung einer Approbation ausgeschlossen – und zwar unabhängig von ihrer Qualifikation. Auch Drittstaatsangehörige mit inländischen Abschlüssen konnten eine Approbation daher nur auf der Grundlage einer Ausnahmeregelung erhalten.¹⁸ Die Privilegierung von Unionsbürgern und gleichgestellten Personen in den bisher geltenden Regelungen beruht v. a. darauf, dass die Vorgaben im EU-Recht zur Anerkennung von Berufsqualifikationen und zum Berufszugang auf Drittstaatsangehörige nicht unmittelbar anwendbar sind. Der qualifikationsunabhängige Ausschluss von Ausländern bzw. Drittstaatsangehörigen von der Erteilung einer Approbation für die akademischen Heilberufe ist allerdings auf noch während der NS-Zeit eingeführte Regelungen zurückzuführen.¹⁹

Laut der Gesetzesbegründung des Anerkennungsgesetzes soll es künftig nur noch auf den Inhalt und die Qualität der erworbenen Berufsqualifikationen ankommen, nicht aber auf die Staatsangehörigkeit.²⁰ Diese Grundentscheidung beruht u. a. auf der Einsicht, dass die Staatsangehörigkeit als solche keinen Einfluss auf die beruflichen Fähigkeiten hat und sich eine ungleiche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit im Kontext der Anerkennung von Berufsqualifikationen und des Berufszugangs daher in der Regel nicht rechtfertigen lässt. Dementsprechend wurden die in den Berufsgesetzen des Bundes enthaltenen Regelungen, die unmittelbar an die Staatsangehörigkeit anknüpften, durch das Anerkennungsgesetz fast durchgängig aufgehoben.²¹ Auch das BQFG gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit grundsätzlich für alle Personen, die im Inland eine ihrer Qualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit ausüben wollen (vgl. § 2 BQFG). Allerdings bleibt die Berufung ins Richterverhältnis nach § 9 DRiG weiterhin Deutschen und die Berufung ins Beamtenverhältnis nach § 7 BBG und § 7 BeamStG weiterhin im Regelfall EU-/EWR-Staatsangehörigen und Schweizern vorbehalten. Eine explizite Erklärung hierfür findet sich in der Gesetzesbegründung des Anerkennungsgesetzes nicht, offensichtlich wurde aber davon ausgegangen, dass sich der Ausschluss von Ausländern bzw. Drittstaatsangehörigen aufgrund der hoheitlichen Aufgaben von Richtern bzw. des besonderen Status von Beamten rechtfertigen lässt.

17 Vgl. z. B. § 1 EU/EWR HwV; § 2 Abs. 3a KrPflG a. F.; § 1 EuRAG a. F.

18 Vgl. z. B. § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 u. Abs. 3 BÄO a. F. – entsprechende Regelungen waren in den Berufsgesetzen für alle akademischen Heilberufe enthalten.

19 Vgl. hierzu BR-Drs. 351/06 (B); BR-Drs. 1/05 (B).

20 BT-Drs. 17/6260, S. 39.

21 Nachdem der EuGH in einem Urteil vom 24. Mai 2011 (Rs. C 54/08) die Unvereinbarkeit der Beschränkung des Zugangs zum Notarberuf auf deutsche Staatsangehörige mit Art. 43 EG festgestellt hatte, wurde im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zum Anerkennungsgesetz auch das Staatsangehörigkeitserfordernis für den Notarsberuf generell gestrichen (vgl. Art. 15 des Anerkennungsgesetzes).

2.3 Orientierung an den allgemeinen Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im EU-Recht

Im Hinblick auf die Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im EU-Recht, die sekundärrechtlich insbesondere in der RL 2005/36/EG normiert sind, lassen sich drei unterschiedliche ‚Systeme‘ unterscheiden: Für Ausbildungsgänge, die innerhalb der EU bereits weitgehend harmonisiert wurden (z. B. Ärzte, Krankenpfleger, Architekten), sieht die RL 2005/36/EG in den Art. 21 ff eine ‚automatische Anerkennung‘ in der EU erworbener Abschlüsse ohne Einzelfallprüfung vor. Für bestimmte Berufe im handwerklichen und gewerblichen Bereich ist eine Anerkennung außerdem allein aufgrund einer mehrjährigen beruflichen Tätigkeit in der EU möglich (vgl. Art. 16 ff RL 2005/36/EG). Für sonstige Fälle normiert die RL 2005/36/EG in den Art. 10 ff allgemeine Vorgaben, nach denen im Rahmen einer individuellen Prüfung der nachgewiesenen Berufsqualifikationen der Antragsteller über die Anerkennung zu entscheiden ist.²²

Sowohl die Regelungen zur ‚automatischen Anerkennung‘ bzw. zur Anerkennung aufgrund der Berufserfahrung, als auch die allgemeinen Vorgaben in den Art. 10 ff sind gem. Art. 2 Abs. 1 RL 2005/36/EG grundsätzlich nur auf Unionsbürger anwendbar, die ihre Berufsqualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben. Für in Drittstaaten erworbene Berufsabschlüsse gelten die allgemeinen Vorgaben in den Art. 10 ff gem. Art. 3 Abs. 3 RL 2005/36/EG nur, wenn der entsprechende Abschluss bereits in einem anderen EU-Staat anerkannt wurde und die Antragsteller in dem betreffenden Mitgliedsstaat mindestens drei Jahre Berufserfahrung gesammelt haben (vgl. Art. 3 Abs. 3 RL 2005/36/EG). Grund hierfür ist, dass die entsprechenden Regelungen als Konkretisierungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU entwickelt wurden,²³ und sich grundsätzlich nur Unionsbürger bei einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat auf diese Grundfreiheiten berufen können (vgl. Art. 45 u. 49 AEUV).

Zum einen gelten jedoch die Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in der RL 2005/36/EG aufgrund des EWR-Abkommens seit dem 1. Juli 2009 auch für Island, Liechtenstein und Norwegen²⁴ und aufgrund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU und der Schweiz seit dem 1. November 2011 auch für die Schweiz.²⁵ Zum anderen können sich auch Drittstaatsangehörige, die sich längerfristig in der EU aufhalten, aufgrund entsprechender Inländergleichbehandlungsgebote in aufenthaltsrechtlichen Richtlinien der EU bei einem Umzug in einen anderen Mitglied- oder Vertragsstaat auf die allgemeinen Vorgaben in den Art. 10 ff der RL 2005/36/EG berufen.²⁶ Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH zur Niederlassungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit bei Entscheidungen über die Zulassung zur Berufsausübung generell auch in Drittstaaten erworbene Berufsqualifikationen einzubeziehen

22 Vgl. hierzu die Informationen auf http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/directive_in_practice/index_de.htm. Die Kommission hat nach einer umfassenden Evaluierung am 19. Dezember 2011 einen Vorschlag zur Modernisierung der RL 2005/36/EG vorgelegt, der jedoch in den hier relevanten Bereichen keine grundlegenden Änderungen vorsieht (vgl. hierzu die Informationen auf http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/index_de.htm).

23 Vgl. hierzu Weizsäcker, E., Freedom of movement of workers and recognition of professional qualifications in the case law of the European Court of Justice, FMW – Online Journal on free movement of workers within the European Union, November 2010, S. 7 (abrufbar über <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=25>).

24 Vgl. hierzu http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/faq_de.pdf, S. 15.

25 Vgl. hierzu den Beschluss des Gemeinsamen Ausschusses EU-Schweiz vom 30. September 2011 (abrufbar über http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/news/index_de.htm).

26 Spezifische Inländergleichbehandlungsgebote zur Anerkennung von Berufsqualifikationen finden sich bislang in der RL 2003/109/EG („Daueraufenthaltsrichtlinie“), RL 2004/83/EG („Qualifikationsrichtlinie“) und der RL 2009/50/EG („Blue Card-Richtlinie“).

sind.²⁷ Aufgrund dieser rechtlichen Entwicklungen finden die in den Art. 10 ff der RL 2005/36/EG normierten Vorgaben mittlerweile in vielen Fällen auch auf Drittstaatsangehörige und auf in Drittstaaten erworbene Berufsqualifikationen (mittelbare) Anwendung.

Das Anerkennungsgesetz greift diese Entwicklungen insoweit auf, als sich die im BQFG und den entsprechenden Berufsgesetzen festgelegten Kriterien für die Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen generell an den in Art. 10 ff der RL 2005/36/EG festgelegten allgemeinen Anerkennungskriterien für reglementierte Berufe orientieren. Statt im Einzelnen nach der Staatsangehörigkeit oder dem aufenthaltsrechtlichen Status der Antragsteller zu differenzieren, werden die entsprechenden Kriterien grundsätzlich auch auf Personen erstreckt, die nicht in den (unmittelbaren) Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG fallen, also auch auf Drittstaatsangehörige und Inländer mit in Drittstaaten erworbenen Abschlüssen, die noch nicht in einem anderen Mitglieds- oder Vertragsstaat in ihrem Beruf tätig waren.²⁸ Darüber hinaus orientieren sich auch die Regelungen für die nicht reglementierten Berufe im BQFG zu einem großen Teil an den allgemeinen Vorgaben in den Art. 10 ff der RL 2005/36/EG.²⁹ Dieser Regelungsansatz ermöglicht zum einen eine weitgehende Vereinheitlichung der Anerkennungs Voraussetzungen und soll hierdurch einfachere und transparentere Verfahren gewährleisten.³⁰ Zum anderen hat dieser Regelungsansatz den Vorteil, dass an die bereits bestehende Verwaltungspraxis auf der Grundlage der Regelungen zur Umsetzung der allgemeinen Vorgaben in den Art. 10 ff der RL 2005/36/EG angeknüpft werden kann und nicht völlig neue Verfahren für Zuwanderer aus Drittstaaten und die nicht reglementierten Berufe eingeführt werden müssen.³¹ Statt die bestehenden Anerkennungsregelungen durch parallele Systeme weiter zu verkomplizieren, sollen also die im EU-Recht bereits etablierte Kriterien so weit wie möglich auch auf Zuwanderer aus Drittstaaten und auf die von der RL 2005/36/EG nicht umfassten nicht reglementierten Berufe angewandt werden.

2.4 Vergleichbarkeit der Ausbildungsnachweise als Mindestvoraussetzung für die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens

Das BQFG verlangt als Mindestvoraussetzung für die Anerkennung, dass der im Ausland erworbene Ausbildungsnachweis die Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten wie der entsprechende inländische Ausbildungsnachweis belegt (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 u. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BQFG). Die Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. eine positive Entscheidung über den Berufszugang ist nach diesen Regelungen von vornherein ausgeschlossen, wenn die entsprechenden Berufsbilder offensichtlich voneinander abweichen.³² Gleiches gilt für die Berufsgesetze, die auf das BQFG verweisen oder die relevanten Formulierungen übernommen haben und im Ergebnis wohl auch für die Anerkennungsregelungen für die Gesundheitsberufe.³³ Die entsprechenden Regelungen orientieren sich an den Vorgaben in Art. 4 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 RL 2005/36/EG.³⁴

27 Vgl. hierzu Weizsäcker a.a.O. (Anm. 24), S. 10 f.

28 Zur Zulässigkeit der Erstreckung der allgemeinen Vorgaben in Art. 10 ff der RL 2005/36/EG auf Drittstaatsangehörige und auf in Drittstaaten erworbene Qualifikationen aus Perspektive des EU-Rechts vgl. Erwägungsgrund 10 sowie Art. 2 Abs. 2 der RL 2005/36/EG.

29 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 43.

30 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 39 u. 41.

31 Vgl. z.B. Lambert, G., Der wesentliche Unterschied und seine Folgen, position – Das IHK-Magazin für Berufsbildung, 4. Quartal 2011, Heft 4, S. 6.

32 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 46 u. 50.

33 Vgl. hierzu die Auslegung des Begriffs der „abgeschlossenen ärztlichen Ausbildung“ durch die Einstufungsliste der AG Gesundheitsberufe.

34 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 46 u. 50.

Die Mindestvoraussetzung der Vergleichbarkeit der Ausbildungsnachweise verhindert, dass ein Anerkennungsverfahren an die Stelle einer Um- oder Weiterqualifizierung mit dem Ziel einer beruflichen Neuorientierung tritt. Ohne diese Mindestvoraussetzung wären Antragsteller mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen u. U. besser gestellt als Angehörige der entsprechenden Berufsgruppe mit inländischen Abschlüssen, denen Möglichkeiten zu einer Um- oder Weiterqualifizierung nur im Rahmen der allgemeinen berufsrechtlichen Regelungen zu dem jeweiligen Berufe offen stehen. Zwar erscheint es generell wünschenswert, die Möglichkeiten zur Um- oder Weiterqualifizierung und die Berücksichtigung auch informell erworbener Qualifikationen zu flexibilisieren. Ziel des Anerkennungsgesetzes ist es jedoch zunächst nur, die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen im Rahmen des derzeit bestehenden inländischen Berufsbildungssystems zu verbessern.³⁵

Anhaltspunkte für die Auslegung der entsprechenden Regelungen finden sich in der Gesetzesbegründung: Dort wird zum einen darauf verwiesen, dass bei der Prüfung der Vergleichbarkeit neben dem Berufsbild und Tätigkeitsprofil auch das Niveau der beruflichen Handlungsfähigkeit zu berücksichtigen ist. Zum anderen wird klargestellt, dass Unterschiede hinsichtlich des Qualifikationsniveaus, die durch Berufserfahrung ausgeglichen werden können, nicht zu einem Ausschluss der Feststellung der Gleichwertigkeit führen dürfen. Zudem nennt die Gesetzesbegründung Beispiele für offensichtlich voneinander abweichende Berufsbilder für den Bereich der nicht reglementierten Berufe und den Bereich der reglementierten Berufe.³⁶ Eine weitere Konkretisierung kann bezogen auf konkrete Berufsgruppen durch Verwaltungsvorschriften oder auch Verordnungen erfolgen.

2.5 Keine „wesentlichen Unterschiede“ zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung als maßgebliches Anerkennungskriterium

Sofern die Vergleichbarkeit der Ausbildungsnachweise als Mindestvoraussetzung für die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens vorliegt, kommt es nach dem BQFG (und den auf das BQFG Bezug nehmenden Gesetzen) für die Feststellung der Gleichwertigkeit oder die Entscheidung über den Berufszugang darauf an, dass zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung keine „wesentlichen Unterschiede“ bestehen (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 2 u. § 9 Abs. 1 Nr. 3 BQFG). Auch dieses Kriterium knüpft an die Regelungen in der RL 2005/36/EG an und wird im BQFG unter Berücksichtigung der der Rechtsprechung des EuGH näher definiert.³⁷ Das Fehlen „wesentlicher Unterschiede“ zwischen den Ausbildungen ist auch im Bereich der Gesundheitsberufe maßgebliches Kriterium für die Anerkennung, allerdings enthalten die entsprechenden Regelungen vom BQFG abweichende Formulierungen zur Umschreibung dieses Begriffs.³⁸

Laut der Gesetzesbegründung soll das Kriterium der „wesentlichen Unterschiede“ gewährleisten, dass die Feststellung der Gleichwertigkeit nur im Falle einer hinreichenden Übereinstimmung der Berufsqualifikationen erfolgt, gleichzeitig aber auch nicht aufgrund nur geringfügiger Unterschiede verwehrt wird.³⁹ § 4 Abs. 2 Nr. 2 u. § 9 Abs. 2 Nr. 2 BQFG stellen zudem klar, dass

35 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 40.

36 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 46 u. 50.

37 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 46 u. 50.

38 Vgl. Art. 29 bis 57 des Anerkennungsgesetzes; in der Gesetzesbegründung sind keine Gründe für die vom BQFG abweichenden Formulierungen genannt.

39 Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 46 u. 50.

nur solche Unterschiede relevant sind, die für die Ausübung des jeweiligen Berufs notwendige Kenntnisse und Fähigkeiten betreffen. Insgesamt soll für die Feststellung der Gleichwertigkeit und den Berufszugang entscheidend sein, ob die Antragsteller aufgrund der im Ausland durchlaufenen Ausbildung und Prüfung (und sonstiger nachgewiesener Berufsqualifikationen) in der Lage sind, den Anforderungen zu genügen, die nach deutschem Recht an die Ausübung des jeweiligen Berufs gestellt werden.⁴⁰

Besonders wichtig ist hierbei, dass im Rahmen der Prüfung der „wesentlichen Unterschiede“ gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 u. § 9 Abs. 2 Nr. 3 BQFG auch nach Abschluss der ausländischen Ausbildung erworbene Befähigungsnachweise und nachgewiesene einschlägige Berufserfahrung zu berücksichtigen sind. Entsprechendes gilt für die allermeisten durch das Anerkennungsgesetz geänderten Berufsgesetze einschließlich der Gesundheitsberufe (vgl. z. B. § 3 Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 3 Abs. 2 S. 5 BÄO; § 3 Abs. 3 S. 3 KpflG). Laut Gesetzesbegründung ist ein Nachweis einschlägiger Berufserfahrung z. B. bei Defiziten hinsichtlich praktischer Ausbildungsbestandteile relevant und ermöglicht den Ausgleich einer kürzeren Ausbildungsdauer im Herkunftsstaat.⁴¹ Die entsprechenden Regelungen beruhen auf den Vorgaben zur Berücksichtigung der Berufserfahrung in Artikel 14 Absatz 5 der RL 2005/36/EG sowie der Rechtsprechung des EuGH, nach der bei Entscheidungen über die Zulassung zur Ausübung eines Berufs grundsätzlich alle im In- oder Ausland erworbenen Berufsqualifikationen einschließlich der relevanten Berufserfahrung einzubeziehen sind.⁴²

Diese Festlegung hat deshalb eine große Bedeutung, weil bisher bei Entscheidungen über entsprechende Anträge von Drittstaatsangehörigen oder Inländern mit in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen in vielen Fällen ausschließlich auf den Inhalt der absolvierten Ausbildung abgestellt wurde. Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der im Rahmen nachgewiesener Berufserfahrung erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse war nach den entsprechenden Berufsgesetzen in der Regel nur im Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG verpflichtend. Daher wurde eine Anerkennung in „Drittstaatsfällen“ häufig auch bei einer langjährigen Berufserfahrung wegen vergleichsweise geringfügiger Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Ausbildungen verweigert.⁴³

2.6 Möglichkeiten zur Nachqualifizierung

Als weiteren wichtigen Grundsatz sehen das BQFG und die entsprechenden Berufsgesetze vor, dass die Antragsteller im Falle einer negativen Entscheidung über die Gleichwertigkeit die Möglichkeit zur Nachqualifizierung haben. Sofern die Gleichwertigkeit (trotz vergleichbarer Ausbildungsnachweise) verneint wird, sollen die Antragsteller also nicht gezwungen sein, die inländische Ausbildung und Abschlussprüfung noch einmal in vollem Umfang zu absolvieren, sondern es soll die Möglichkeit bestehen, fehlende Berufsqualifikationen durch eine gezielte und auf die bestehenden Qualifikationsdefizite beschränkte Nachqualifizierung auszugleichen. Durch entsprechende Möglichkeiten zur Nachqualifizierung werden im Interesse der einzelnen Antragsteller und im gesamtwirtschaftlichen Interesse unnötige Ausbildungskosten und Hürden beim Berufszugang vermieden.

⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 39.

⁴¹ Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 46 u. 50.

⁴² Vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 47 u. 51; Weizsäcker a.a.O. (Anm. 24), S. 11.

⁴³ Vgl. hierzu z. B. BVerwG, Urt. v. 11. Dezember 2008 – 3 C 33.07 (= NJW 2009, 867).

Allerdings stellt das BQFG hierbei unterschiedliche Lösungen für die reglementierten Berufe und für die nicht reglementierten Berufe bereit. Für die reglementierten Berufe enthält das BQFG explizite Regelungen zur Nachqualifizierung in den §§ 10 und 11, die den allgemeinen Vorgaben zu Ausgleichsmaßnahmen für reglementierte Berufe in der RL 2005/36/EG entsprechen. Im Einklang mit den Vorgaben in der RL 2005/36/EG legen diese Regelungen zum einen fest, dass wesentliche Unterschiede durch einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung ausgeglichen werden können (vgl. § 11 Abs. 1 BQFG), wobei die zuständige Behörde im Falle einer ablehnenden Entscheidung verbindlich feststellen muss, durch welche Maßnahmen der Antragsteller die wesentlichen Unterschiede ausgleichen kann (vgl. § 10 Abs. 2 BQFG). Zum anderen legen sie fest, dass der Inhalt der entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede zu beschränken ist (vgl. § 11 Abs. 2 BQFG). Von den Antragstellern darf also nicht verlangt werden, dass sie Qualifikationen, die sie bereits durch die Vorlage entsprechender Unterlagen nachgewiesen haben, noch einmal in einer Prüfung nachweisen oder im Rahmen eines Anpassungslehrgangs erwerben müssen. Für Nachqualifizierungen im Bereich der Gesundheitsberufe enthält das Anerkennungsgesetz allerdings restriktivere Regelungen, die in der Gesetzesbegründung pauschal mit „Patientenschutz“ gerechtfertigt werden.⁴⁴

Für die nicht reglementierten Berufe legt das BQFG in § 7 Abs. 2 lediglich fest, dass im Falle einer ablehnenden Entscheidung in der Begründung des entsprechenden Bescheids auch die vorhandenen Berufsqualifikationen der Antragstellerin oder des Antragstellers und die wesentlichen Unterschiede zwischen den vorhandenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung darzulegen sind. Dennoch steht nach dem BQFG auch für diese Berufe die Möglichkeit einer Nachqualifizierung offen: Da bei der Entscheidung über die Gleichwertigkeit generell auch nach Abschluss der Ausbildung erworbene Befähigungsnachweise und die einschlägige Berufserfahrung einbezogen werden müssen (s. o.), können die Antragsteller unter Berücksichtigung der in der Begründung des Bescheids erläuterten Defizite zusätzliche Qualifikationen erwerben und einen neuen Antrag stellen. Dem steht auch § 5 Abs. 1 Nr. 5 BQFG nicht entgegen, da aus der Gesetzesbegründung deutlich wird, dass durch diese Regelung nur eine parallele Antragstellung bei mehreren zuständigen Stellen, nicht aber eine erneute Antragstellung aufgrund veränderter Tatsachen verhindert werden soll.⁴⁵ Im Bereich der nicht reglementierten Berufe werden durch das Anerkennungsgesetz also keine formalisierten Nachqualifizierungsmöglichkeiten geschaffen, eine individuelle Nachqualifizierung aber auch nicht ausgeschlossen.⁴⁶

44 Vgl. Art. 29 bis 57 des Anerkennungsgesetzes u. BT-Drs. 17/6260, S. 63. Insbesondere müssen Antragsteller, die nicht in den Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG fallen, bei den akademischen Heilberufen im Falle wesentlicher Unterschiede zwischen den Ausbildungen eine Eignungsprüfung ablegen, die sich auf den Umfang der (gesamten) staatlichen Abschlussprüfung im Inland erstrecken kann (vgl. z. B. § 3 Abs. 3 S. 3 BÄO neu).

45 Vgl. BT-Drs. 17/7218, S. 7 u. 39.

46 Zur Notwendigkeit der zeitnahen Evaluierung und ggf. Anpassung der Regelungen zur Nachqualifizierung vgl. die Entschließung des Bundesrats vom 4. November 2011, BR-Drs. 606/11 (B).

3 Bisher geltende Regelungen zur Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrerinnen und Lehrer⁴⁷

3.1 Überblick über die relevanten gesetzlichen Regelungen

Lehrerinnen und Lehrer müssen nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen bestimmte Qualifikationen nachweisen, um im öffentlichen Schuldienst tätig zu sein. Entsprechendes gilt für die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst. Auch für eine Tätigkeit an staatlich anerkannten Privatschulen („Ersatzschulen“) ist in der Regel der Nachweis einer fachlichen Eignung notwendig, die im Prinzip gleichwertig mit einer Lehrbefähigung für den öffentlichen Schuldienst sein muss.⁴⁸ Insoweit fallen Lehrerinnen und Lehrer in die Kategorie der reglementierten Berufe in dem oben beschriebenen Sinn (vgl. Ziff. 2.1).

Die allgemeinen Voraussetzungen der Zulassung zum Vorbereitungsdienst und des Erwerbs der Lehrbefähigung sind in den meisten Ländern in den Lehrerbildungsgesetzen bzw. in den auf der Grundlage der Lehrerbildungsgesetze (und Landesbeamtengesetze) erlassenen Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen geregelt. In den Ländern, in denen Lehrer verbeamtet werden, sind neben den Regelungen in den Lehrerbildungsgesetzen auch die Vorschriften über den Vorbereitungsdienst und den Erwerb der Laufbahnbefähigung in den Landesbeamtengesetzen und ggf. die entsprechenden Laufbahnvorschriften zu beachten. Die Landesbeamtengesetze enthalten i. d. R. ebenso wie die Lehrerbildungsgesetze Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen für Lehrer und für den Erlass von Verordnungen zur Umsetzung der Vorgaben in der RL 2005/36/EG.

In den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen finden sich zunächst allgemeine Regelungen, auf deren Grundlage außerhalb des jeweiligen Bundeslandes erworbene gleichwertige Abschlüsse als Erste Staatsprüfung bzw. Zulassungsvoraussetzung zum Vorbereitungsdienst oder als Zweite Staatsprüfung anerkannt werden können. Diese Vorschriften stellen i. d. R. auch die rechtliche Grundlage für Entscheidungen über die Anerkennung der Abschlüsse von Lehrern aus Drittstaaten dar. Spezielle Regelungen zur Anerkennung in Drittstaaten erworbener Abschlüsse bestehen bis auf wenige Ausnahmen nicht. Die Anerkennung der Berufsqualifikationen von Lehrern aus der EU/dem EWR oder der Schweiz erfolgt dagegen bisher in fast allen Bundesländern auf der Grundlage spezieller Gesetze oder Verordnungen, die zur Umsetzung der Vorgaben der RL 2005/36/EG bzw. ihrer Vorgängerrichtlinien erlassen wurden. Teilweise finden sich die entsprechenden Umsetzungsregelungen auch in eigenen Abschnitten in den Lehrerbildungsgesetzen und/oder Landesbeamtengesetzen und den dazugehörigen Laufbahnvorschriften oder in übergreifenden Anerkennungsverordnungen für den öffentlichen Dienst.⁴⁹

In den meisten Ländern bestehen zudem Regelungen, auf deren Grundlage Personen, die kein reguläres Lehrstudium absolviert haben, aber über einen Hochschulabschluss verfügen, im Bedarfsfall („Mangelfächer“) zum Vorbereitungsdienst zugelassen werden können. Nach Abschluss eines ggf. um bestimmte Ausbildungsinhalte erweiterten Vorbereitungsdienstes können die Bewerber die Zweite Staatsprüfung ablegen und dadurch eine reguläre Lehrbefähigung und ggf.

47 Die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen im Wesentlichen auf einer von der Autorin im Auftrag des BAMF erstellten Expertise zur Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrer (Stand März 2009 – vgl. Anm. 8). Änderungen der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen nach dem 1. März 2009 sind nicht berücksichtigt.

48 Vgl. hierzu z. B. Avenarius, T./Füssel, H.-P., Schulrecht, 8. Auflage, Köln 2010, S. 296 u. 303.

49 Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 24 ff.

auch Laufbahnbefähigung erlangen. Die Möglichkeit eines solchen „Quereinstiegs“ steht in einigen Ländern grundsätzlich auch Lehrern mit einem im Ausland erworbenen Hochschulabschluss offen.⁵⁰ Darüber hinaus besteht für Hochschulabsolventen in einigen Bundesländern die Möglichkeit, ohne Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen als Erste oder Zweite Staatsprüfung im Rahmen eines befristeten Angestelltenverhältnisses in den Schuldienst eingestellt zu werden („Seiteneinstieg“).

3.2 Anwendungsbereich der Regelungen zur Umsetzung der RL 2005/36/EG

Der persönliche Anwendungsbereich der Regelungen zur Umsetzung der RL 2005/36/EG umfasst ihrem Wortlaut nach in den meisten Bundesländern nur EU-/EWR-Staatsangehörige und Schweizer.⁵¹ In Bayern knüpft die entsprechende Umsetzungsverordnung allerdings nicht an die Staatsangehörigkeit der Antragsteller, sondern nur an den Ort des Erwerbs der Berufsqualifikationen an und umfasst daher generell auch Drittstaatsangehörige, die ihren Abschluss in einem EU-/EWR-Staat oder der Schweiz erworben haben (vgl. § 2 S. 1 EGRiLV-Lehrer). In Berlin sind die Regelung zur Umsetzung der RL 2005/36/EG zudem grundsätzlich auf alle Lehrer mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen anwendbar (vgl. § 2 Abs. 1 EG-RL-LehrkräfteG).

Die Regelungen zur Umsetzung der RL 2005/36/EG umfassen in den meisten Bundesländern neben in EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz erworbenen Berufsqualifikationen ausdrücklich auch in Drittstaaten erworbene, jedoch durch einen anderen Mitglieds- oder Vertragsstaat bereits anerkannte Qualifikationen. Teilweise wird in den entsprechenden Fällen im Einklang mit der Regelung in Art. 3 Abs. 3 RL 2005/36/EG der Nachweis von drei Jahren Berufserfahrung im Staat der ersten Anerkennung vorausgesetzt. Teilweise wird diese Voraussetzung jedoch nicht genannt, sodass davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Regelungen auch ohne einen entsprechenden Nachweis von Berufserfahrung auf bereits anerkannte Drittlandsdiplome anzuwenden sind.⁵² Im Übrigen werden aber in Drittstaaten erworbene Abschlüsse von diesen Regelungen nicht erfasst. Ausnahme ist wiederum Berlin – die im EG-RL-LehrkräfteG getroffenen Regelungen gelten generell für in anderen Staaten erworbene Berufsqualifikationen (vgl. vgl. § 2 Abs. 1 EG-RL-LehrkräfteG).

3.3 Wichtige Unterschiede zwischen den Anerkennungsregelungen für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige

Da der Anwendungsbereich der Regelungen zur Umsetzung der RL 2005/36/EG in fast allen Bundesländern auf EU-/EWR-Staatsangehörige und Schweizer begrenzt wurde, bestehen im Hinblick auf die Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrer bisher erhebliche rechtliche Unterschiede zwischen Unionsbürgern und den ihnen gleichgestellten Personen, die ihren Abschluss in einem anderen Mitglieds- oder Vertragsstaat erworben haben, und Inländern oder Drittstaatsangehörigen, die ihren Abschluss in einem Drittstaat erworben haben.

Die Anerkennung der Abschlüsse von Lehrerinnen und Lehrern aus der EU/dem EWR oder der Schweiz auf der Grundlage der Umsetzungsregelungen zur RL 2005/36/EG beruht grundsätzlich

⁵⁰ Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 46.

⁵¹ Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 37 ff.

⁵² Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 37 ff.

auf einer anderen Herangehensweise als die Anerkennung in ‚Drittlandsfällen‘ auf der Grundlage der allgemeinen Vorschriften in den Lehrerbildungsgesetzen: Bei Lehrerinnen aus EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz ist Ausgangspunkt für die Anerkennung in der Regel die Berechtigung zur Ausübung des entsprechenden Berufs im Herkunftsmitgliedstaat und die Zuordnung zum mindestens erforderlichen Qualifikationsniveau nach den Bestimmungen in Art. 11 der RL 2005/36/EG. Sofern die entsprechenden Mindestanforderungen erfüllt sind, wird in einem nächsten Schritt geprüft, ob den Antragstellern wegen wesentlicher Unterschiede hinsichtlich der Ausbildungen Ausgleichsmaßnahmen (Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung) auferlegt werden können. Nach Absolvierung der entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen erwerben die Antragsteller die Lehrbefähigung und können sich um eine Einstellung in den öffentlichen Schuldienst bewerben.⁵³ Bei Lehrerinnen und Lehrern aus Drittstaaten wird im Rahmen der Anerkennungsverfahren dagegen in der Regel lediglich die Gleichwertigkeit des im Ausland erworbenen Abschlusses mit der Ersten Staatsprüfung oder dem entsprechenden Hochschulabschluss geprüft. Im Falle einer negativen Entscheidung ist eine Zulassung zum Vorbereitungsdienst in der Regel nicht möglich. In den meisten Ländern fehlen außerdem konkrete Vorgaben für eine ‚Teilanerkennung‘ im Sinne einer Anrechnung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen auf die Anforderungen der Ersten Staatsprüfung oder der entsprechenden Hochschulabschlussprüfung.⁵⁴

Bei der Anerkennung der Berufsqualifikationen von Lehrern aus EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz muss gem. der Vorgaben der RL 2005/36/EG zudem in jedem Fall die Berufserfahrung der Antragsteller berücksichtigt werden. Ausgleichsmaßnahmen für inhaltliche Unterschiede in der Ausbildung dürfen nur insoweit verlangt werden, als die Berufserfahrung der Antragsteller die entsprechenden Defizite nicht ausgleicht. Der Nachweis von Berufserfahrung kann dementsprechend (theoretisch) dazu führen, dass trotz erheblicher Unterschiede in der Ausbildung sofort eine Anerkennung erfolgt. Bei der Anerkennung der Berufsqualifikationen von Lehrern aus Drittstaaten wird die Berufserfahrung dagegen grundsätzlich nicht berücksichtigt. Bei der Prüfung der Gleichwertigkeit eines in einem Drittstaat erworbenen Abschlusses spielt die nachgewiesene Berufserfahrung als Entscheidungskriterium in der Regel keine Rolle, da Prüfungsmaßstab der Ausbildungsstand aufgrund der entsprechenden im Ausland abgelegten Abschlussprüfung ist. Der Nachweis von Berufserfahrung kann allenfalls eine Verkürzung des Vorbereitungsdienstes ermöglichen.⁵⁵

Lehrer aus EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz haben aufgrund der in der RL 2005/36/EG vorgesehenen Anpassungslehrgänge außerdem generell die Möglichkeit, sich im Rahmen einer berufspraktischen Tätigkeit nachzuqualifizieren. In den meisten Bundesländern erhalten die Teilnehmer an Anpassungslehrgängen eine Vergütung in Höhe der Anwärterbezüge für das jeweilige Lehramt. Hierdurch wird Lehrern aus anderen EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz grundsätzlich ermöglicht, ihre berufliche Tätigkeit fortzuführen und durch eine begleitende Ausbildung (ohne erneutes Ablegen der Staatsprüfungen) die Anerkennung zu erlangen.⁵⁶ Für Lehrer aus Drittstaaten bestehen entsprechende Möglichkeiten dagegen i. d. R. nicht. Die Betroffenen müssen in den allermeisten Fällen die Erste Staatsprüfung zumindest teilweise erneut ablegen und im Anschluss an die Erste Staatsprüfung einen regulären Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung absolvieren. Eine Nachqualifizierung im Rahmen des Vorbereitungsdienstes ist nur in manchen Bundesländern bei Mangelfächern auf der Grundlage von Quereinsteigerregelungen möglich.⁵⁷

53 Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 40 ff.

54 Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 44 ff.

55 Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 45 ff.

56 Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 42 f.

57 Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 46.

4 Übertragung der im Anerkennungsgesetz des Bundes festgeschriebenen Grundsätze auf Lehrerinnen und Lehrer

4.1. Entkopplung der Anerkennung von Berufsqualifikationen und des Berufszugangs von der Staatsangehörigkeit

Eine Entkopplung der landesrechtlichen Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern von der Staatsangehörigkeit der Antragsteller ist in jedem Fall möglich und im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Antragsteller auch geboten. Ebenso wie bei den vom Anerkennungsgesetz des Bundes umfassten Berufsgruppen hat auch bei Lehrerinnen und Lehrern die Staatsangehörigkeit als solche keinen Einfluss auf die beruflichen Fähigkeiten; eine ungleiche Behandlung bei der Bewertung oder Anerkennung dieser Fähigkeiten allein aufgrund der Staatsangehörigkeit lässt sich daher nicht rechtfertigen (s. o.). Durch die Aufhebung oder Modifizierung der Anerkennungsregelungen, die unmittelbar an die Unionsbürgerschaft bzw. die Staatsangehörigkeit eines sonstigen EWR-Staats oder der Schweiz anknüpfen, können die entsprechenden Verfahren zudem vereinheitlicht und vereinfacht werden.

In den Bundesländern, in denen Lehrerinnen und Lehrer regelmäßig verbeamtet werden, ist im Hinblick auf den Berufszugang allerdings zu berücksichtigen, dass Drittstaatsangehörige nach § 7 des „Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern“ (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) grundsätzlich nicht verbeamtet werden können. Im Unterschied zu der bis zum 31. März 2009 geltenden Vorgängerregelung im Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) bedarf § 7 BeamStG keiner Umsetzung durch landesgesetzliche Regelungen, sondern gilt unmittelbar. Diese Regelung schließt Drittstaatsangehörige zwar nicht generell vom Berufszugang aus, da Lehrerinnen und Lehrer in den entsprechenden Bundesländern auch als Angestellte im öffentlichen Dienst beschäftigt werden können.⁵⁸ Der Beamtenstatus ist jedoch in der Regel mit erheblichen finanziellen Vorteilen gegenüber dem Status als Angestellte/r im öffentlichen Dienst verbunden. Außerdem wirkt sich die fehlende Möglichkeit einer Verbeamtung möglicherweise negativ auf die Einstellungschancen aus.

Die Regelung in § 7 BeamStG steht daher einem im vollem Umfang gleichberechtigten, von der Staatsangehörigkeit unabhängigen Berufszugang für Lehrerinnen und Lehrer aus Drittstaaten entgegen. Wie oben bereits dargelegt, hat das Anerkennungsgesetz des Bundes die Regelung in § 7 BeamStG jedoch nicht ‚angetastet‘, ohne dass sich hierfür in der Gesetzesbegründung eine Erklärung findet. Auch in der Gesetzesbegründung zum Beamtenstatusgesetz selbst findet sich für den regelmäßigen Ausschluss Drittstaatsangehöriger von der Verbeamtung keine explizite Begründung, sondern lediglich ein Verweis auf die (im Wesentlichen inhaltsgleiche) Vorgängerregelung in § 4 BRRG.⁵⁹ Offenbar wird jedoch allgemein davon ausgegangen, dass die Staatsangehörigkeit eine besondere Verbundenheit zum dem jeweiligen Staat mit sich bringt und daher regelmäßig Voraussetzung für das beamtenspezifische „Dienst- und Treueverhältnis“ i. S. d. Art. 33 Abs. 4 GG sein muss. Eine Öffnung des Beamtenstatus über die zwingenden Vorgaben des EU-Rechts bzw. den Kreis der EU-/EWR-Staatsangehörigen und Schweizer hinaus wird dementsprechend nicht in Betracht gezogen.⁶⁰

58 Zur Vereinbarkeit der Beschäftigung von Lehrerinnen und Lehrern als Angestellte im öffentlichen Dienst mit Art. 33 Abs. 4 GG vgl. BVerfG, ZBR 2007, 381/385 (Beschluss v. 19.09.2007 – 2 BvF 3/02); vgl. hierzu außerdem Böhm, M., Lehrerstatus heute: Rahmenbedingungen und Reformperspektiven, DÖV 2006, S. 666 ff.

59 Vgl. BR-Drs. 780/06, S. 42.

60 Vgl. z. B. Battis, U., Bundesbeamtengesetz, München 2009, § 7 BBG Rn 3; Plog/Wiedow/Lemhöfer, BBG, Stand: April

Auch wenn die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses die traditionelle Verknüpfung mit einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Bindung naheliegend erscheinen lassen, sprechen verschiedene aktuellere Entwicklungen für eine Öffnung des Beamtenstatus für Drittstaatsangehörige: Denn zum einen sind wiederum Inländergleichbehandlungsgebote in verschiedenen aufenthaltsrechtlichen Richtlinien der EU zu berücksichtigen, die bestimmten Gruppen von Drittstaatsangehörigen grundsätzlich einen gleichberechtigten Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und ein Recht auf gleiche Arbeitsbedingungen gewährleisten.⁶¹ Zum anderen lässt sich die von der Bundesregierung propagierte Erhöhung der Zahl der Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst⁶² nur schwer mit einer fortdauernden Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen infolge des generellen Ausschlusses von der Verbeamtung vereinbaren. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Lehrerinnen und Lehrer mangels Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben in der Regel nicht verbeamtet werden müssen, sondern die Beibehaltung der Verbeamtung von Lehrern in erster Linie fiskalische oder arbeitsmarktpolitische Gründe hat.⁶³ Die Benachteiligung von Lehrerinnen und Lehrern aus Drittstaaten durch den generellen Ausschluss von einer Verbeamtung kann demzufolge auch nicht schlüssig mit besonderen hoheitlichen Aufgaben oder Funktionen gerechtfertigt werden. Daher sollte in jedem Fall geprüft werden, welche status- oder tarifrechtlichen Änderungen auf Bundes- oder Landesebene für eine vollständige Gleichstellung von Lehrerinnen und Lehrern aus Drittstaaten möglich und erforderlich sind.

4.2 Vergleichbarkeit der Ausbildungsnachweise als Mindestvoraussetzung für die Anerkennung

Auch eine generelle Übertragung der Mindestvoraussetzung der Vergleichbarkeit der Ausbildungsnachweise auf Anerkennungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer erscheint möglich und sinnvoll. Durch diese Voraussetzung kann gewährleistet werden, dass die mit einem Anerkennungsverfahren verbundenen Möglichkeiten des Ausgleichs von Ausbildungsdefiziten durch Berufserfahrung und der Nachqualifizierung solchen Antragstellern vorbehalten bleiben, die über eine im Grundsatz vergleichbare Ausbildung als Lehrerin oder Lehrer im Herkunftsstaat verfügen. Antragstellern, die im Herkunftsstaat z. B. nur ein Fachstudium absolviert haben, ist bei Geltung entsprechender Regelungen ein ‚Umsatteln‘ auf den Lehrerberuf im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens verwehrt; vielmehr müssen sie ebenso wie Inländer die Möglichkeiten für Seiten- oder Quereinsteiger nutzen. Auch die derzeit geltenden landesrechtlichen Regelungen zur Anerkennung von Lehrqualifikation enthalten teilweise Vorschriften, die als eine solche Mindestvoraussetzung verstanden werden können. So verlangen z. B. § 4 Abs. 1 Nr. 3 EGRiLV-Lehrer Bayern und § 1 Abs. 1 Nr. 3 EGLeHAVO M-V als Mindestvoraussetzung für die Anerkennung, dass die Zuordnung des Berufs der Antragsteller zu einem Lehramt in dem jeweiligen Bundesland möglich sein muss. § 1 Abs. 2 Nr. 2 EU-Lehrämter-Anerkennungsverordnung Rheinland-Pfalz verlangt, dass der entsprechende Beruf mit dem Berufsbild für das jeweilige Lehramt im Wesentlichen übereinstimmt.

2010, § 7 BeamtStG Rn 3 u. § 7 BBG Rn 5. Zur Öffnung des Beamtenstatus für Unionsbürger vgl. insbesondere EuGH, Urt. v. 03.07.1986, Rs. 66/85 – *Lawrie-Blum*.

61 Vgl. hierzu im Einzelnen *Schlikker, M./Tabbara, T.*, Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Beamtenverhältnis nach Europarecht, in: Barwig, K./Dobbelstein, R., Den Fremden akzeptieren. Festschrift für Gisbert Brinkmann, S. 279 ff.

62 Vgl. z. B. Nationaler Aktionsplan für Integration (Anm. 7), S. 34 f.

63 S. o., Anm. 59.

4.3 Keine „wesentlichen Unterschiede“ zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung als maßgebliches Anerkennungskriterium

Auch das Fehlen „wesentlicher Unterschiede“ zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung als maßgebliches Anerkennungskriterium lässt sich auf die Regelungen für Lehrerinnen und Lehrer übertragen. Es sind keine Gründe ersichtlich, die gegen eine generelle Erstreckung der entsprechenden bereits geltenden Regelungen für Lehrerinnen und Lehrer aus der EU auf Drittstaatsangehörige und in Drittstaaten erworbene Qualifikationen sprechen. Im Rahmen der hierzu erforderlichen Gesetzesänderungen könnten zudem die Formulierungen zur Umschreibung des Kriteriums der „wesentlichen Unterschiede“ in den einzelnen landesrechtlichen Regelungen unter Berücksichtigung der Regelung in § 9 Abs. 2 BQFG vereinfacht und vereinheitlicht werden. Wichtigste Folge entsprechender Gesetzesänderungen wäre, dass auch Lehrer aus Drittstaaten grundsätzlich die Möglichkeit hätten, Ausbildungsdefizite durch Berufserfahrung auszugleichen.

Das Kriterium der „wesentlichen Unterschiede“ bietet allerdings keine Lösung für das Problem, dass Lehrerinnen und Lehrer in den meisten Ländern nur für ein Fach ausgebildet werden, in Deutschland aber für die Beschäftigung an öffentlichen Schulen in der Regel eine Ausbildung in zwei Fächern und teilweise auch bestimmte Fächerkombinationen notwendig sind. Auch bei den bisher geltenden Regelungen zur Umsetzung der RL 2005/36/EG bestehen im Hinblick auf die Anerkennung der Berufsqualifikationen von Lehrern, die lediglich in einem Unterrichtsfach ausgebildet sind, viele rechtliche Unklarheiten und deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern.⁶⁴ Möglicherweise bieten für entsprechende Fälle jedoch die von der EU-Kommission im Rahmen der Revision der RL 2005/36/EG vorgeschlagenen Regelungen zum partiellen Berufszugang einen Ansatzpunkt.⁶⁵ Aufgrund der Rechtsprechung des EuGH darf Antragstellern, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens wegen eines fehlenden zweiten Fachs auf jeden Fall nicht verwehrt werden. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass es sich bei dem Erfordernis einer Ausbildung in zwei Fächern bzw. einer bestimmtem Fächerkombination vorrangig um eine organisatorische Frage und nicht um eine Frage der Qualität der Ausbildung handelt.⁶⁶

4.4 Möglichkeiten zur Nachqualifizierung

Aufgrund der Vorgaben in der RL 2005/36/EG sehen die landesrechtlichen Regelungen für Lehrerinnen und Lehrer aus der EU/dem EWR oder der Schweiz bereits bisher die Möglichkeit vor, wesentliche Unterschiede in der Ausbildung durch das Absolvieren eines Anpassungslehrgangs auszugleichen (s. o.). Grundsätzlich erscheint es sinnvoll und im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren auch geboten, die Anpassungslehrgänge für Drittstaatsangehörige und Inländer mit in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen zu öffnen. Hierdurch hätten Lehrerinnen und Lehrer mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen generell die Möglichkeit, fehlende Berufsqualifikationen im Rahmen einer berufspraktischen Tätigkeit und einer begleitende Ausbildung nachzuholen.

⁶⁴ Vgl. Weizsäcker a.a.O. (Anm. 8), S. 39 f.

⁶⁵ Vgl. COM(2011) 883 final und Anm. 23; vgl. hierzu außerdem EuGH, Urt. v. 19.01.2006, C 330/03 – *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos* und Weizsäcker a.a.O. (Anm. 27), S. 12 f.

⁶⁶ Vgl. EuGH, Urt. v. 29.04.2009, C 102/02 – *Beuttenmüller*.

In diesem Zusammenhang müsste allerdings geklärt werden, inwieweit bei der Zulassung zu entsprechenden Anpassungslehrgängen eine Differenzierung zwischen Lehrerinnen und Lehrern, die in den Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG bzw. des EU-Rechts fallen, und sonstigen Antragstellern erforderlich und gerechtfertigt ist.⁶⁷ Aufgrund der entsprechenden Vorgaben in der RL 2005/36/EG kommt den betroffenen Lehrerinnen und Lehrern aus der EU/dem EWR oder der Schweiz möglicherweise ein individueller Anspruch auf eine Teilnahme an entsprechenden Anpassungslehrgängen zu. Eine generelle Ausweitung eines solchen Anspruchs auf alle Lehrerinnen und Lehrer mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen wäre voraussichtlich mit erheblichen organisatorischen und finanziellen Belastungen verbunden.

Darüber hinaus müsste geklärt werden, in welchem Verhältnis die Regelungen zur Nachqualifizierung im Rahmen von Anerkennungsverfahren zu den Regelungen für Quer- bzw. Seiteneinsteiger stehen. In jedem Fall erscheint es sinnvoll, die entsprechenden Möglichkeiten auch für Personen mit im Ausland erworbenen Hochschulabschlüssen zu öffnen. Zudem sollte geprüft werden, wie sich Nachqualifizierungsangebote für Lehrerinnen und Lehrer mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und Nachqualifizierungsangebote für Seiten- und Quereinsteiger sinnvoll miteinander kombinieren lassen.

5 Zusammenfassung

Das Anerkennungsgesetz des Bundes sieht eine generelle Entkopplung der Anerkennung von Berufsqualifikationen von der Staatsangehörigkeit der Antragsteller vor und legt als zentrale Maßstäbe für die Anerkennungsverfahren die Vergleichbarkeit der jeweiligen Ausbildungsnachweise, das Fehlen wesentlicher Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung sowie die Möglichkeit zur Nachqualifizierung fest. Diese Grundsätze sind (größtenteils) auch auf die Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrerinnen und Lehrer übertragbar. Eine Übernahme in die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen würde insbesondere gewährleisten, dass auch aus Drittstaaten zugewanderte Lehrerinnen und Lehrer Ausbildungsdefizite durch eine entsprechende Berufserfahrung ausgleichen können und die Möglichkeit haben, fehlende Berufsqualifikationen durch die Absolvierung eines Anpassungslehrgangs nachzuholen.

Allerdings stellen sich im Hinblick auf den Berufszugang und die Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrerinnen und Lehrer eine Reihe weiterer Fragen. So sollte z. B. geklärt werden, welche Nachteile sich für zugewanderte Lehrerinnen und Lehrer aus dem generellen Ausschluss Drittstaatsangehöriger von der Verbeamtung durch das Beamtenstatusgesetz des Bundes ergeben und welcher Handlungsbedarf hieraus für die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene folgt. Zudem bieten die im Anerkennungsgesetz des Bundes festgeschriebenen Grundsätze keine Lösung für die Probleme, die bei der Anerkennung der Berufsqualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern entstehen, die im Herkunftsstaat lediglich in einem Unterrichtsfach ausgebildet wurden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie sich Möglichkeiten zur Nachqualifizierung für (aus Drittstaaten) zugewanderte Lehrerinnen und Lehrer am besten im Landesrecht umsetzen las-

67 Ein Beispiel für entsprechende Differenzierungen findet sich in § 4 Abs. 8 EG-RL-LehrkräfteG Berlin; nach dieser Regelung haben nur EU-EWR-Staatsangehörige und Schweizer oder Personen, die bereits unbefristet an einer öffentlichen Berliner Schule als Lehrkraft unterrichten, einen Anspruch auf Zulassung zu einem Anpassungslehrgang im Rahmen der entsprechenden Zulassungsregelungen.

sen und wie entsprechende Möglichkeiten mit den Regelungen für Seiten- und Quereinsteiger koordiniert werden können.

Am Anerkennungsgesetz des Bundes orientierte Reformen der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen bieten aber in jedem Fall die Chance zu erheblichen Verbesserungen bei der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern. Ziel der entsprechenden Gesetzesänderungen muss sein, zugewanderten Lehrerinnen und Lehrern eine berufliche Tätigkeit zu ermöglichen, die ihren Qualifikationen entspricht. Eine auf dieses Ziel gerichtete Verbesserung der Anerkennungsregelungen wäre nicht nur für die betroffenen Lehrerinnen und Lehrer, sondern auch für die öffentlichen Schulen in Deutschland ein großer Fortschritt.

Verf.: Dr. Esther Weizsäcker, LL. M., Rechtsanwältin, Raumerstraße 10, 10437 Berlin, E-Mail: mail@esther-weizsaecker.de

Gunilla Fincke/Brooke Sykes/Stine Waibel

Die Bleibeaussichten internationaler Studierender nach Studienabschluss in Deutschland

1 Einleitung

Internationale Studierende zu gewinnen und ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern entspricht zunehmend dem wirtschafts-, bildungs- und einwanderungspolitischen Kalkül von Staaten weltweit.¹ Sie sind jung, verfügen über Sprach- und Kulturkenntnisse, einen anerkannten Hochschulabschluss sowie teilweise über erste Arbeitserfahrung.² Daher wird mittlerweile in allen Ländern der OECD die Ausbildung internationaler Studierender mit Blick auf die Zuwanderung Hochqualifizierter und ihrer Arbeitsmarktintegration gefördert.³ Sehr deutlich spiegelt sich dies in dem australischen Konzept der „two-step migration“⁴ wider, gemäß dem auf den ersten Schritt des Studiums in Australien im zweiten Schritt die Arbeitsaufnahme in Australien erfolgen soll. Um dies zu fördern, können internationale Studierende dort nach erfolgreichem Studienabschluss von ihrem temporären direkt in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus wechseln.⁵

- 1 Vgl. Mazzarol, T./Soutar, G. N., „Push-pull“ factors influencing international student destination choice, *The International Journal of Educational Management* 16(2), 2002, S. 82-90; Kuptsch, C./Pang, E. F., *Competing for Global Talent*, Genf 2006; Findlay, A. M., *An Assessment of Supply and Demand-side Theorizations of International Student Mobility*, *International Migration* 49(2), 2010, S. 162-190.
- 2 Vgl. Hawthorne, L., „Picking Winners“? The Recent Transformation of Australia's Skilled Migration Policy, *International Migration Review* 39(3), 2005, S. 663-696, hier S. 686.
- 3 Vgl. OECD, *International Mobility of the Highly Skilled. Policy Brief*, Paris 2002, S. 5; Suter, B./Jandl, M., *Train and Retain: National and Regional Policies to Promote the Settlement of Foreign Graduates in Knowledge Economies*, *International Migration & Integration* 9(4), 2008, S. 401-418.
- 4 Vgl. Hawthorne (Anm. 2); Hawthorne, L., *How Valuable is „Two-Step-Migration“? Labor Market Outcomes for International Student Migrants to Australia*, *Asian and Pacific Migration Journal* 19(1), 2010, S. 5-36.
- 5 Der Statuswechsel hat sich aufgrund problematischer Integrationsergebnisse jedoch erschwert (vgl. Hawthorne (Anm. 4), S. 19).