

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

**„Entwurf eines Gesetzes zur
Verbesserung der Feststellung und Anerkennung
im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“**

am 6. Juli 2011

Prof. Dr. Friedrich Hubert Esser

**Präsident des Bundesinstituts für Berufsbildung
(BIBB)**

**Bericht an den BT-Ausschuss Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung**

**Öffentliche Anhörung zum Thema:
„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der
Feststellung und Anerkennung im Ausland
erworbener Berufsqualifikationen“
am 06. Juli 2011 in Berlin**

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Fon: 0228 / 107 - 1000
Fax: 0228 / 107 - 2981
schneider@bibb.de

www.bibb.de

Bonn, den 24. Juni 2011

Thema: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen

Ausweislich der Einladung des BT-Ausschusses vom 10.6.2011 soll eingegangen werden auf die Rahmenbedingungen, Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG Instrumente und die Anpassung berufsspezifischer Gesetze.

Rahmenbedingungen: Aufgrund der demographischen Entwicklung wird der Fachkräftemangel in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Das BIBB hat zusammen mit dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) auf der Grundlage von Projektionen des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs und –angebots nach Qualifikationen und Berufshauptfeldern eine Modellrechnung der zukünftigen Entwicklung nach Qualifikation und Berufen erarbeitet (Projekt QUBE Herr Dr. Robert Helmrich AB 2.2.). Gemeinsam mit der Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) und dem Fraunhofer-Institut für Informationstechnologie (FIT) werden die Datengrundlagen und methodischen Vorarbeiten, die Strukturen und Annahmen von insgesamt drei Projektionsmodellen sowie die Modellrechnungen einer Saldierung von Angebot und Bedarf derzeit bis 2025 vorgestellt. Damit sollen mögliche Engpässe und Handlungsfelder auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft sichtbar gemacht werden. Diese Analysen haben auch Eingang gefunden in den letzten nationalen Bildungsbericht (2010) sowie in die Expertise zum demografischen Wandel des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011).

Fachkräftemangel ist in dieser Modellwelt gegeben, wenn bei mindestens einer der Saldierungen von Angebot und Bedarf mit der beruflichen Flexibilität der Bedarf an ausgebildeten Fachkräften erkennbar und dauerhaft über dem Angebot an ausgebildeten Fachkräften liegt. Hiervon abzugrenzen ist der Arbeitskräftemangel, der die notwendige berufliche Qualifikation nicht berücksichtigt und auch Ungelernte mit einbezieht.

Für spezielle Qualifikationen und in einzelnen Regionen kann es schon heute einen Fachkräftemangel geben. Auf breiter Front ist dies noch nicht der Fall. Allerdings beziehen sich die Ergebnisse auf Gesamtdeutschland. In der Realität wird es in bestimmten Regionen und/oder Qualifikationen zu Engpässen kommen.

In der Gesamtbetrachtung wird es in den kommenden Jahren einen moderaten Anstieg des Bedarfs an Erwerbstätigen geben. Bedingt durch die demografische Entwicklung wird sich gleichzeitig das Arbeitskräfteangebot zunehmend reduzieren. Je nach Modellannahme wird dies unterschiedlich schnell geschehen, jedoch in der Tendenz kommen alle Modellrechnungen zu einer identischen Einschätzung. Nach der Angebotsprojektion des FIT, die den Anstieg der Erwerbsquoten im Projektionszeitraum abgeschwächt fortschreibt, wären bereits im Jahr 2025 nicht mehr ausreichend Arbeitskräfte vorhanden (Arbeitskräftemangel). Bereits vorher wird es in einzelnen Berufen zu Fachkräftemangel kommen.

Würde allein der erlernte Beruf betrachtet, so würde bereits heute in einigen der 12 betrachteten Berufshauptfelder ein hoher Fachkräftemangel vorliegen. Diese Betrachtungsweise unterstellt jedoch, dass es keine berufliche Flexibilität gibt, d.h. ein jeder übt seinen erlernten Beruf auch tatsächlich aus. Die Situation würde sich insbesondere demografiebedingt bis 2025 verschärfen und sich in Richtung eines übergreifenden Fachkräftemangels weiterentwickeln - vorausgesetzt, das

Ausbildungsverhalten setzt sich im Trend der letzten Jahre weiterhin fort. Tatsächlich werden jedoch viele der Erwerbstätigen in ihrem erlernten Beruf nicht bleiben. Sie werden in ein anderes Berufshauptfeld wechseln.

Es gibt verschiedene Personengruppen, mit deren Aktivierung für den Arbeitsmarkt dem Fachkräftebedarf begegnet werden kann. Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit nur eine vorübergehende Wirkung haben (BONIN et al. 2007: Zukunft von Bildung und Arbeit. IZA Research Report No. 9). Vor allem im Bereich der Höherqualifizierten sind die Erwerbsquoten der Frauen verglichen mit den übrigen Qualifikationsstufen hoch. Lediglich die Zuwanderung hat sich in der zitierten Studie als mittel- und langfristig bedeutsame Größe erwiesen, um dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen. Allerdings haben andere Studien auch gezeigt, dass selbst eine Nettozuwanderung von jährlich 300.000 Personen den Bevölkerungsrückgang nicht kompensieren, sondern nur verzögern kann (FUCHS, WEBER 2005: Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West). IAB-Forschungsbericht 15/2005.).

Bei einer gezielten Anwerbung von ausländischen Fachkräften und damit gezielter Steuerung der Zuwanderung ist dies durchaus eine Möglichkeit, die Fachkräftelücke zu schließen.¹

Das BIBB begrüßt daher die Initiative der Bundesregierung für das Anerkennungsgesetz sehr als wichtigen Schritt zur Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs.

Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG Instrumente:

Aus Sicht des BIBB ist es richtig, dass das BQFG nur einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren und nicht etwa einen Anspruch auf Anerkennung gewährt. Das hier gewählte Verfahren kann auch mit einer Ablehnung enden, soweit keine Gleichwertigkeit festgestellt wurde. Auf diese Weise wird einer möglichen Aushöhlung der hohen Qualitätsstandards des Dualen Systems in Deutschland vorgebeugt. Auch im Interesse dieses Qualitätserhalts steht, dass Antragsvoraussetzung eine absolvierte Ausbildung ist und nicht etwa nur das Vorliegen informeller Kompetenzen.

Das Instrument der Gleichwertigkeitsprüfung wird ebenfalls positiv bewertet. Referenz ist ein staatlich anerkannter Ausbildungsberuf („keine wesentlichen Unterschiede“, Art. 1 § 4 Abs. 1 Nr. 2 BQFG) und damit der hohe Qualitätsstandard einer Ausbildung im Dualen System in Deutschland. Die Anlehnung dieses Kriteriums an die EU-Anerkennungsrichtlinie ist insofern sachgerecht. Ebenfalls ist es nach Auffassung des BIBB folgerichtig, der Berufserfahrung bei der Feststellungsprüfung einen Platz einzuräumen. Ohne die Berufserfahrung berücksichtigen zu dürfen, wäre die Feststellung der Gleichwertigkeit bei Berufen aus bestimmten Ländern ggf. schwierig, soweit diese ein theoretisch geprägtes, schulisches Ausbildungssystem aufweisen, in denen das praktische Lernen im Betrieb anders als im Dualen System in Deutschland kaum Raum einnimmt. Zur Berücksichtigung der Berufserfahrung sind u.E. geeignete Verfahren zu entwickeln und in der Praxis zu implementieren.

¹ www.qube-projekt.de 16 Fragen zum Fachkräftemangel Stand 5/2010
<http://www.bibb.de/de/56363.htm#jump1> (Veröffentlicht: 16.7.2010). Aktualisierte Zahlen sollen im Frühjahr 2012 veröffentlicht werden.

Weiter begrüßt das BIBB den vorgesehenen Verfahrensgrundsatz, auf der Grundlage nachgewiesener Qualifikationen über die Gleichwertigkeit mit einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf zu entscheiden (Art. 1 §§ 4 ff. BQFG). Auch das deutsche Duale System setzt auf eine formale Qualifikation, in der Regel der Abschlussprüfung in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf. Insoweit folgerichtig ist, Modelle der Kompetenzfeststellung nur als Sonstige Verfahren zur Gleichwertigkeitsfeststellung (Art. 1 § 14 BQFG) zuzulassen.

Es ist zudem richtig, den zuständigen Stellen iSd BBiG die Feststellung der Gleichwertigkeit aufzutragen. Sie haben hohe Fachkompetenz für ihre jeweiligen Wirtschaftsbereiche sowie das Vertrauen ihrer Mitglieder und sind in der Lage, diese Aufgabe dezentral wahrzunehmen. Den zuständigen Stellen sollte jedoch flankierend Unterstützung angeboten werden z.B. über zentrale Informationsplattformen, an denen auch das BIBB mitarbeiten kann. Instrumente zur Feststellung der Gleichwertigkeit (Äquivalenzprüfung) sollten zentral entwickelt und zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise erhielten die zuständigen Stellen Hilfestellung für jeden Einzelfall auf der Grundlage einheitlicher Kriterien, was die anzustrebende Einheitlichkeit in der Feststellungspraxis fördern würde.

Der Umstand, dass der Antrag auf Feststellung auch aus dem Ausland gestellt werden kann, dürfte für Personen hilfreich sein, die ihre Zuwanderung nach Deutschland zunächst nur erwägen. Die Sicherheit einer vorab festgestellten Gleichwertigkeit könnte den Zuzug von Fachkräften befördern.

Schließlich erscheint die Vorgabe, in einen Ablehnungsbescheid die vorhandenen Berufsqualifikationen und die wesentlichen Unterschiede zwischen den vorhandenen Qualifikationen und der entsprechenden deutschen Berufsbildung darzulegen (vgl. Art. 1 § 7 Abs. 2 BQFG) hilfreich. Während dieser Punkt dem Antragsteller/der Antragstellerin konkret beratend den persönlichen Weiterbildungsbedarf bis zur Gleichstellung aufzeigt, erleichtert die Feststellung der vorhandenen Berufsqualifikationen den Betrieben im nicht reglementierten Bereich die Einschätzung über die Einsatzmöglichkeiten dieser Person.

Anpassung berufsspezifischer Gesetze:

Die mit dem Anerkennungsgesetz vorgesehenen Änderungen des BBiG- Art. 2 des Anerkennungsgesetzes - sind schlüssig im Sinne der Zielsetzung des Gesetzes. Sie machen die Berücksichtigung von ausländischen Berufsqualifikationen an verschiedenen Stellen verbindlich und können daher die Integration von Migranten zur Deckung des Fachkräftemangels erleichtern.