

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

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

am 6. Juli 2011

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Bildungspolitik und Bildungsarbeit
Abteilung Europapolitik

27. Juni 2011

DGB Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fest-
stellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufs-
qualifikationen**

Anhörung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Bereich:
Bildung, Qualifizierung,
Forschung

Verantwortlich:
Ingrid Sehrbrock

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Postanschrift:
Postfach 11 03 72
10833 Berlin

Telefon 030-240 60-310
Telefax 030-240 60-410
e-mail:
hermann.nehls@dgb.de

1. Vorbemerkung

Die Bundesregierung verfolgt mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf zur Verbesserung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen das Ziel, die wirtschaftliche Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen maßgeblich zu verbessern und damit die Integration von im Land lebenden Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zu fördern. Die Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sollen ausgeweitet, vereinfacht und verbessert werden. Nach Deutschland mitgebrachte Berufsabschlüsse und sonstige berufsrelevante Qualifikationen sollen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Berufsgruppen in möglichst einheitlichen Verfahren arbeitsmarkt-gängig und damit für den Einzelnen und für Arbeitgeber und Betriebe besser verwertbar gemacht werden, um so ausbildungsnahe Beschäftigung zu fördern. Diese Zielsetzungen werden vom DGB ausdrücklich begrüßt.

Das Bundeskabinett hat am 9. Dezember 2009 „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“ verabschiedet. Die Eckpunkte beinhalteten ergänzende Regelungen, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für alle Personen mit im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen, die sich regelmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten, zu verbessern.

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich auf die Verbesserung des Verfahrens zur Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Dies steht im offensichtlichen Missverhältnis zu den Eckpunkten des Bundeskabinetts vom 9. Dezember 2009 und auch zur Ankündigung von Bildungsministerin Schavan, vor allem Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung zuwandernder Akademiker bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf, der sich auf eine Berufsqualifikationsfeststellung beschränkt, bezieht nur eine Teilgruppe der anzuerkennenden berufsrelevanten Qualifikationen ein.

Auch andere, wesentliche Inhalte der Eckpunkte bleiben unberücksichtigt. Dazu gehören zum Beispiel:

- Informationen über Anerkennungsmöglichkeiten vor der Einreise. Es fehlt ein öffentlich zugängliches Informationsportal sowie eine Festlegung von Informationspflichten durch die zuständigen Behörden und Stellen.
- Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Erstanlaufstellen sind für reglementierte Berufe weiter nicht geklärt.
- Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Qualität und der bundesweiten Vergleichbarkeit der Bewertungen und eine Informationsplattform fehlen. Hier bedarf es weiter einer Konkretisierung.
- Die für die Arbeitsmarktintegration besonders wichtigen und in den Eckpunkten angekündigten Maßnahmen zur Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung fehlen völlig.
- Die Frage der Finanzierung bleibt im Gesetzentwurf völlig unberücksichtigt.

Insofern berücksichtigt der jetzt vorliegende Gesetzentwurf nur Teilaspekte der vom Bundeskabinett am 9. Dezember verabschiedeten „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“. Der DGB ist überzeugt, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens insbesondere das Angebot an Ergänzungs- und Anpassungsqualifikationen ausgebaut werden muss. Sinnvoll ist, einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung einzuführen.

2. Bewertung im Einzelnen

Zu § 2, Anwendungsbereich

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich auf die Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Damit wird nur ein begrenzter Teil von Anerkennungsinteressierten erreicht. Nach wie vor fehlen einheitliche gesetzliche Vorgaben für Migrantinnen und Migranten mit einem Hochschulabschluss, der im Ausland erworben wurde und in Deutschland nicht anerkannt wird.

Der DGB begrüßt, dass das Gesetz auf alle Personen mit einem im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweis anwendbar sein soll und keine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus vorgesehen ist. Es soll für Personen Anwendung finden, die im Ausland einen Ausbildungsnachweis erworben haben. Dabei sollen sie darlegen, im Inland eine ihren Berufsqualifikationen entsprechende Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen und dies durch geeignete Unterlagen dokumentieren. Hier fehlt eine Konkretisierung, um welche Unterlagen es sich dabei handeln soll.

Zu § 3, Begriffsbestimmungen

Berufsqualifikationen werden als Qualifikationen definiert, die durch Ausbildungsnachweise, Befähigungsnachweise oder einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen werden. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die zur Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit erforderliche berufliche Handlungsfähigkeit in einem geordneten Ausbildungsgang stattfindet. BBiG § 1 Abs. 3 legt dar, dass die Berufsausbildung ferner den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrung zu ermöglichen hat. Dieser im BBiG beschriebene Grundsatz wird in der Begriffsdefinition §3 (3) unklar dargestellt. Die erforderliche Berufserfahrung wird hier als Teil des geordneten Ausbildungsgangs beschrieben und nicht auf die gesamte Berufsausbildung bezogen.

Es wird empfohlen, den Wortlaut des BBiG § 1 (3) unverändert in die Begriffsbestimmungen § 3 (3) zu übernehmen.

Zu § 4, Feststellung der Gleichwertigkeit

Der Gesetzentwurf erkennt an, dass bei der Feststellung der Gleichwertigkeit wesentliche Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung vorliegen können. Entsprechend der Begründung liegt ein wesentlicher Unterschied vor, wenn sich die im Ausland erworbenen Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse in Bezug auf Inhalt und Dauer erheblich unterscheiden. Die Dauer der ausländischen Regelausbildungszeit kann danach nicht mehr als um ein Drittel unter der entsprechenden inländischen Regelausbildungszeit liegen. Wird die Dauer der entsprechenden inländischen Regelausbildungszeit um mehr als ein Drittel unterschritten, soll der Antragstellerin oder dem Antragsteller die Möglichkeit gegeben werden, diese Unterschiede durch sonstige Befähigungsnachweise oder einschlägige Berufserfahrung auszugleichen. Ein Ausgleich entsprechender Unterschiede soll durch den Nachweis einschlägiger Berufserfahrung insbesondere bei Defiziten hinsichtlich praktischer Ausbildungsbestandteile erfolgen können.

Mit diesen Gesetzeserläuterungen kann beispielsweise eine dreijährige Ausbildung in Deutschland um ein Drittel unterschritten und als gleichwertig angesehen werden. Die Dauer kann durch den Nachweis einschlägiger Berufserfahrung noch weiter unterschritten werden. Das ist nicht zielführend und würde eine Besserstellung von nachgewiesenen Berufsqualifikationen gegenüber der entsprechenden inländischen Berufsbildung bedeuten.

Im dualen Berufsbildungssystem in Deutschland wird mehr vermittelt als nur die Summe der Lerninhalte nach dem Ausbildungsrahmenplan. Lernen, orientiert an den Arbeits- und Geschäftsprozessen in den Betrieben, vermittelt eine umfassende Handlungskompetenz: Das Können, Verstehen und Gestalten und die Mitgestaltung der Arbeitswelt in sozialer und ökologischer Verantwortung sind die Ziele einer modernen, betrieblichen Berufsausbildung in Kooperation zwischen den Ausbildungsbetrieben und den beruflichen Schulen. Die hierdurch erreichte berufliche Handlungskompetenz muss Grundlage bei der Bewertung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sein.

Hinsichtlich der geplanten Änderung des Krankenpflegegesetzes ist es in diesem Zusammenhang problematisch, dass in Artikel 35, § 2 Abs. 3, die Eignungsprüfung lediglich als „Kenntnisprüfung“ definiert wird. Das wird den geforderten umfassenden beruflichen Kompetenzen nicht gerecht und bevorzugt schulisch erworbene Abschlüsse.

Nach dem Vorbild europäischer Nachbarländer sollten Kompetenzfeststellungsverfahren für Zuwanderer eingeführt werden, insbesondere, wenn keine schriftlichen Nachweise vorliegen. Die Anerkennung und Feststellung von Kompetenzen und Qualifikationen auch durch informelle Gutachten soll Teil einer Förderkette im Rahmen eines Integrationsprogramms sein. Dazu gehört auch die Anerkennung non formal und informell erworbener Kompetenzen. Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse muss Bestandteil einer umfassenden und nachhaltigen Politik der Integration und Partizipation sein und sich in das System der beruflichen Bildung in Deutschland einfügen.

Zu § 5, Vorzulegende Unterlagen

Vorgesehen ist, dass der Antragsteller verschiedene Unterlagen in Form von Originalen oder beglaubigten Kopien in deutscher Sprache vorzulegen hat. Nach Abs. 3 kann die zuständige Stelle eine andere Form für die vorzulegenden Dokumente zulassen. Entsprechend der Begründung sollen die zuständigen Stellen zur Vereinfachung davon großzügig Gebrauch machen. Diese Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Gleichwohl ist sie nicht ausreichend für eine Anerkennung von Abschlüssen, die Flüchtlinge im Ausland erworben haben. Sie besitzen nur im Einzelfall entsprechende Unterlagen und können sie nachträglich nur schwerlich beibringen. Gerade für diese Gruppe ist die Durchführung von Kompetenzfeststellungsverfahren erforderlich.

Zu § 6, Verfahren

Absatz 3 regelt, dass die zuständige Stelle innerhalb von drei Monaten über die Gleichwertigkeit entscheiden muss. Der Referentenentwurf beinhaltet die Möglichkeit, die Frist einmal angemessen zu verlängern, wenn dies wegen der Besonderheiten der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Leider finden sich in der Begründung keinerlei Hinweise, wie der rechtsunbestimmte Begriff ‚angemessen‘ anzuwenden ist. Die Entscheidung zur Feststellung der Gleichwertigkeit innerhalb von drei Monaten nach Einreichung aller Unterlagen wird dadurch wieder aufgeweicht. Dies ist nicht gerechtfertigt, da eine wesentliche Kritik am bestehenden Anerkennungsverfahren die unbestimmte Entscheidungsdauer ist.

Anerkennungsinteressierte brauchen aber Planungssicherheit. Insofern wird eingefordert, die Fristenregelung des § 13 auch für die nicht reglementierten Berufe zu übernehmen. Gemäß § 13 kann die Frist um einen Monat verlängert werden, wenn dies wegen der Besonderheit der Angelegenheit gerechtfertigt ist.

Zu § 11, Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten Berufen

Gemäß § 11 können Antragstellerinnen und Antragsteller wesentliche Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsqualifikation durch Ausgleichsmaßnahmen ausgleichen. Unklar bleibt, wie diese Maßnahmen aussehen und vor allem, welche Träger sie durchführen sollen. Dies bedarf einer Konkretisierung. Im Zuge eines Gesetzgebungsverfahrens muss das Angebot an Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen ausgebaut und mit qualifizierter Beratung begleitet werden.

Dabei ist auch die Finanzierung zu klären. Anerkennungsinteressierte dürfen von hohen Gebühren nicht abgeschreckt werden. Zudem ist ein Teil des Personenkreises mit ausländischen Abschlüssen von SGB II-Leistungen abhängig. Hohe Gebühren würden auch Beschäftigte, die wegen der Nichtanerkennung einer niedrig entlohnten Beschäftigung nachgehen unverhältnismäßig belasten. Der DGB erwartet, dass zumindest das Feststellungsverfahren sowie die möglicherweise notwendige Kompetenzfeststellung nicht durch Gebühren finanziert werden. Der Bund muss die erforderlichen Mittel zum Aufbau der Anlaufstellen sowie für weitere Angebote der Anpassungs- und Nachqualifizierung zur Verfügung stellen.

Es ist sinnvoll, einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen einzuführen. Sofern die Nach- oder Anpassungsqualifizierung nicht mit einem öffentlich rechtlichen Abschluss verbunden sind, kann nur eine Kompetenzbescheinigung erteilt werden.

Zu § 17, Statistik

Über die in § 17 benannten Sachverhalte hinaus sollten folgende Punkte und Erhebungsmerkmale bei der Verbesserung der Datenlage Berücksichtigung finden:

- Nachforderung von Unterlagen im Rahmen der Antragsbearbeitung, Ort und Art der anerkennenden Stelle;
- Statistische Angaben zu den Qualifikationen von Zugewanderten müssen bei der Einreise erhoben werden;
- Die Daten des Mikrozensus müssen nach im Ausland oder Inland erworbenen Abschlüssen differenziert werden;
- Personen mit Migrationshintergrund dürfen im Rahmen des Mikrozensus aufgrund fehlender Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse nicht länger als "Ungelernte" eingestuft werden;
- Für jegliche Datenerhebung müssen notwendige datenschutzrechtliche Bestimmungen beachtet werden.

Zu § 18, Evaluation und Bericht

Die Evaluierungsklausel regelt die Überprüfung des Gesetzes nach 4 Jahren. Dieser Zeitraum scheint zu lang zu sein, um auf in der Praxis auftretende Umsetzungsprobleme zu reagieren und entsprechende Korrekturen vornehmen zu können. Der Zeitraum sollte auf zwei Jahre verkürzt werden.

Weitere Anmerkungen:

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird unter Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte unter Ziffer 1. Haushaltsaufgaben ohne Vollzugsaufwand erwähnt, dass Anerkennungsinteressierte aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit und der Grundsicherungsstellen gefördert werden können. Bei Beibehaltung des Eingliederungsbeitrages und gleichzeitiger Streichung des halben Mehrwertsteuerpunktes wird die BA zum Nettozahler an den Bundeshaushalt. Angesichts dieser Situation ist jede weitere Belastung der Beitragszahler mit „Versicherungsfremden Leistungen“ nicht zu rechtfertigen. Dies gilt vor allem, wenn die Antragsteller keine Kunden der Bundesagentur für Arbeit sind und wenn es um eine begleitende Beratung geht, die über den Beratungsauftrag der BA hinausgeht.

Das Beratungspersonal der Bundesagentur für Arbeit wird durch diese Aufgabe in erheblichem Umfang gebunden. Auch hierfür erhält die BA keinen Ausgleich. Das Programm „Integration durch Qualifizierung - IQ“ finanziert lediglich die Qualifizierung der Berater, während die laufenden Personalkosten der BA angelastet werden. Das Netzwerk IQ wird regional erst schrittweise aufgebaut, fußt auf einer begrenzten Trägerstruktur und ist zeitlich bis Ende 2014 befristet. Das Netzwerk kommt somit als Träger der Beratung nur sehr begrenzt in Betracht. Der DGB erwartet, dass die entsprechenden Kosten der BA aus Mitteln des Bundeshaushaltes ausgeglichen werden. Nur so kann auch die erfolgreiche Arbeit der ZAV bei der Anerkennungsberatung ausgeweitet werden.