



Ausschussdrucksache 18(18)120 g

29.09.2015

**MigraNet - IQ-Landesnetzwerk Bayern
Tür an Tür - Integrationsprojekte gGmbH**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

**„Gesetzentwurf zur Änderung des Berufs-
qualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) und
Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015“**

am Mittwoch, 30. September 2015

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum „Gesetzesentwurf zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) und Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015“ am 30. September 2015 im Deutschen Bundestag.

Stephan Schiele,

1. Gesetzesentwurf zur Änderung des BQFG und anderer Gesetze

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt die zweifellos notwendige und alternativlose Novellierung des BQFG dar, welche durch die Neufassung der europäischen Anerkennungsrichtlinie notwendig geworden ist. Das 2011 von allen Fraktionen begrüßte Gesetz hat sich in den letzten Jahren als notwendiges und im Kern richtiges und erfolgreiches Instrument zur Verbesserung der Anerkennungssituation erwiesen. Auch wenn sich die Antragszahlen bislang unterhalb des von einigen Stellen prognostizierten Niveaus bewegen hat das Gesetz insbesondere bei der Zielgruppe der MigrantInnen eine sehr positive Resonanz erfahren.

Erste Auswertungen der Beratungsangebote in Hamburg und Bayern¹ belegen eindeutig positive Effekte durch die Einführung des Gesetzes. Die Studien kommen jedoch auch zu der Einschätzung, dass insbesondere in der praktischen Umsetzung noch häufig Probleme auftreten. Diese liegen meist nicht im Verantwortungsbereich des Gesetzgebers. Vielmehr sind sie auf eine mangelnde gesetzeskonforme Umsetzungspraxis einiger zuständiger Anerkennungsstellen zurückzuführen. Häufig befinden sich die betreffenden Anerkennungsstellen im Verantwortungsbereich der Länder. Einige dieser Umsetzungsprobleme sollen nun durch die vorliegenden Änderungen beseitigt werden. Dabei ist zu hinterfragen, ob sie durch diese gesetzliche Änderung tatsächlich zu beseitigen sind.

Im Folgenden wird auf die einzelnen geplanten Änderungen kurz eingegangen.

Elektronische Antragsabgabe

Diese Möglichkeit ist prinzipiell zu begrüßen, da sie zu einer Erleichterung sowohl für AntragstellerInnen als auch für die Anerkennungsstellen beitragen kann. Zudem führt sie zu einer Normalisierung des gemeinsamen EU-Binnenarbeitsmarktes.

¹ In Hamburg und Bayern wurden sogenannte „Verbleibstudien“ in Auftrag gegeben, die die Zufriedenheit der Beratungskunden und deren Verbleib nach der Beratung genauer beleuchten. Kleinere Studien hierzu wurden auch in anderen Bundesländern durchgeführt. Vgl. Englmann, Bettina/Müller-Wacker, Martina: „Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers? – Studie zu ausländischen Fachkräften, die Anerkennungsberatungsangebote in Bayern nutzten.“ Augsburg, 2014
Vgl. Brussig, Martin/ Mill, Ulrich/ Zink, Lina: „Wege zur Anerkennung – Wege zur Integration? Inanspruchnahme und Ergebnisse von Beratung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen.“ IAQ-Report 05/2013.

Europäischer Berufsausweis

Auch dieser Punkt ist positiv zu bewerten, da er zu einer europäischen Vereinheitlichung führt und die Verfahren vereinfachen bzw. beschleunigen kann.

Einheitliche Ansprechpartner

Die Beauftragung Einheitlicher Ansprechpartner mit der Entgegennahme und Weitergabe von Anträgen und Unterlagen im Anerkennungsverfahren ist kritisch zu betrachten. Eine Vereinfachung des Verfahrens lässt sich hier nicht erkennen. Da es sich nicht um einen einheitlichen Ansprechpartner handelt, sondern um zahlreiche Stellen – es gibt 204 einheitliche Ansprechpartner bundesweit – stellt ihre Betrauung mit Anerkennungsfragen keine Vereinfachung der Strukturen dar. Hingegen wird hier lediglich eine Vorgabe der EU-Richtlinie umgesetzt ohne eine konkrete Erleichterung in der Verfahrenspraxis herbeizuführen.

Die Einheitlichen Ansprechpartner sollen Anträge nur weiterleiten und lediglich vermittelnd tätig werden. Eine eigene Sachkompetenz können sie auf dieser Basis nicht aufbauen. Die Gefahr besteht jedoch darin, dass die Einheitlichen Ansprechpartner von den AntragstellerInnen anders wahrgenommen werden und auch als Ansprechstelle für das gesamte Anerkennungsverfahren gesehen werden. Diese Aufgabe hat jedoch bereits das IQ-Netzwerk mit seinem umfassenden Angebot der Anerkennungsberatung inne. Das IQ-Netzwerk bietet neben der Fachberatung zur Anerkennung von ausländischen Qualifikationen ein Netzwerk mit umfassenden Unterstützungsmöglichkeiten in den Bereichen Anerkennung und Qualifizierung und rund um die Arbeitsmarktintegration. Es muss gewährleistet werden, dass nicht zusätzliche Strukturen geschaffen werden, die lediglich zur Verwirrung führen. Eine genaue Definition und eine Abgrenzung der Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner sind daher notwendig. Die Zusammenarbeit mit dem IQ-Netzwerk ist unabdingbar, damit die AntragstellerInnen von den vorhandenen Angeboten profitieren können.

Übermittlung von Summendatensätzen:

Prinzipiell ist die Übermittlung der Summendaten an das BIBB als eine Möglichkeit der Verbesserung des Berichtswesens zu begrüßen. Vorsorglich muss aber darauf hingewiesen werden, dass nur übermittelt werden kann, was vorher erfasst worden ist. Und hier liegt, erfahrungsgemäß, das Problem. Einigen Anerkennungsstellen ist die Notwendigkeit und Bedeutung der Erfassung von Daten zur Evaluierung bzw. zur Verbesserung der Handlungsansätze nicht bewusst. Deshalb werden die Daten häufig nicht oder nicht korrekt erfasst. Dadurch bedarf es einer Aufklärung und Kontrolle der zuständigen Anerkennungsstellen.

Berücksichtigung non-formal erworbener Kompetenzen

Die Änderung stellt im Großen und Ganzen eine Erläuterung der bisherigen Gesetzeslage dar, die von einigen Anerkennungsstellen bisher nur unzureichend umgesetzt wird. In der Praxis wird sich zeigen, wie

die Anerkennungsstellen den Begriff „sonstige nachgewiesene einschlägige Qualifikationen“ auslegen werden. Bisherige Praxiserfahrungen zeigen, dass es eher zu einer restriktiven Auslegung (sowohl der Art der sonstigen Nachweise, als auch der non-formalen Qualifikationen) durch einige Anerkennungsstellen kommt. Wichtig ist aus diesem Grund, dass in der Gesetzesbegründung explizite non-formal erworbene Qualifikationen erwähnt werden. Diese sind bei vielen Antragstellern wichtiger Bestandteil der vorhandenen Qualifikationen und ermöglichen in vielen Fällen erst die volle Gleichwertigkeit.

Anzumerken ist an dieser Stelle noch, dass die Bewertung der non-formal erworbenen Qualifikationen nicht als Alternative zur Bewertung von formal erworbenen Qualifikationen gesehen wird. Sie werden lediglich ergänzend zu einer formalen Qualifikation herangezogen. Konkret bedeutet dies, dass z.B. Flüchtlinge, die mit Qualifikationen nach Deutschland kommen, die sie nicht im Rahmen einer formalen Ausbildung erworben haben, nicht vom Anerkennungsverfahren profitieren können. Daher bedarf es Instrumenten und Möglichkeiten, die über das Anerkennungsgesetz hinausgehen. Neben der Bewertung von formalen Qualifikationen (unter Einbeziehung von non-formal erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten) sollten zukünftig auch genügend Angebote zur Formalisierung non-formaler Qualifikationen vorgehalten werden. Wünschenswert wäre ein durchgängiges System, das alle beruflichen Kenntnisse erfasst, individuelle Wege der „Nutzbarmachung“ verknüpft und die notwendigen Schritte einleitet. In diesem Zusammenhang spielt dann auch die Möglichkeit der partiellen Anerkennung eine wichtige Rolle. Ein theoretisches Modell eines solchen „Validierungssystems“ wurde im „Facharbeitskreis Kompetenzfeststellung“ des IQ-Netzwerkes bereits 2010 entwickelt².

Ablegen der Eignungsprüfungen innerhalb von sechs Monaten

Die Einführung eines Zeitrahmens, innerhalb dessen die Teilnahme an einer Eignungsprüfung angeboten werden muss, ist durchaus sinnvoll. Allerdings bedarf es genauerer Kriterien hierzu, wie beispielsweise die Entfernung vom Wohnort und die Höhe der Kosten der angebotenen Eignungsprüfung. Die Eignungsprüfung muss in einem Rahmen ausgestaltet werden, der keine unzumutbare Belastung für die AntragstellerInnen darstellt.

Darstellung wesentlicher Unterschiede

Hier handelt es sich lediglich um eine Ausweitung der gültigen Regelung im BQFG auf die Berufe nach GewO, die grundsätzlich zu begrüßen ist.

² Hrsg: Facharbeitskreis Kompetenzfeststellung im Netzwerk Integration durch Qualifizierung, c/o: Tür an Tür - Integrationsprojekte gGmbH: „Von der Feststellung zur Validierung von Kompetenzen – Strategiepapier zur Weiterentwicklung von Kompetenzfeststellungsverfahren für Migrantinnen und Migranten.“ Augsburg, 2010.

2. Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015

Die Qualität des Berichtes hat im Vergleich zum Vorgängerbericht deutlich zugenommen. Der Bericht geht differenzierter vor und greift durchaus auch kritische Aspekte auf. Zu bemängeln ist jedoch, dass der Feststellung von Defiziten oftmals keine Schlussfolgerung folgt und nicht explizit erwähnt wird, dass es dringend einer Änderung der bestehenden Praxis bedarf. Im Folgenden wird auf einige dieser kritischen Aspekte näher eingegangen:

Einheitliche Verfahren

Im Anerkennungsbericht wird mehrfach auf die „Gefahr“ eines sogenannten Anerkennungstourismus hingewiesen. Die Tendenz von Anerkennungssuchenden, sich darüber zu informieren, wo Anerkennungsverfahren am „einfachsten“ ablaufen oder wo es die besten Chancen für eine Anerkennung gibt, ist kein neues Phänomen und aus Sicht der AntragstellerInnen durchaus nachzuvollziehen. Generell und unabhängig davon, wo Personen ihren Anerkennungsantrag stellen, muss gewährleistet werden, dass die Verfahren in gleichen Berufen deutschlandweit einheitlich ablaufen. Die Gründe hierfür sollten aber viel mehr Fairness und Reliabilität sein, als das Ziel zu verhindern, dass einzelne Personen ihren Antrag in einem anderen Bundesland stellen.

Beratung

Mit dem Angebot der Anerkennungsberatung im IQ-Netzwerk wurde eine essentielle Unterstützungsstruktur für Anerkennungssuchende geschaffen, die mit der neuen Förderlaufzeit seit Anfang 2015 um die Qualifizierungsberatung erweitert wurde. Als spezialisierte Serviceleistung bietet die Anerkennungsberatung individuelle und umfassende Informationen zu Anerkennungsmöglichkeiten, -verfahren und Zuständigkeiten. Die Ratsuchenden werden beim Anerkennungsprozess bedarfsgerecht unterstützt und begleitet. Es wird Transparenz über den ausländischen Abschluss hergestellt, um somit eine berufliche Perspektive entwickeln zu können. Die Beratung wird sowohl für Ratsuchende aus Deutschland als auch aus dem Ausland angeboten. Die Anerkennungsberatungsstellen im IQ-Netzwerk sind sehr eng mit anderen Beratungsstellen, Anerkennungsstellen, der Arbeitsverwaltung und weiteren wichtigen Akteuren vernetzt und als Anlaufstellen für Anerkennungssuchende etabliert.

Im Anerkennungsbericht wird die zentrale Rolle der IQ-Beratung zwar immer wieder erwähnt, sie wird jedoch zu wenig von anderen Beratungsangeboten abgegrenzt. Alle im Bericht vorgestellten Beratungsangebote verweisen zumindest bei komplexeren Fragestellungen an die Fachberatungen des IQ-Netzwerkes. Die Anfragen haben insbesondere für die Zielgruppe der Flüchtlinge in den letzten Monaten zugenommen. Mit steigenden Flüchtlingszahlen werden auch die Anträge nach BQFG deutlich zunehmen. Durch die Besonderheiten der Zielgruppe der Flüchtlinge (z.B. fehlende Papiere; fehlende formale Qualifikation; unklarer Referenzberuf etc.) wird der Beratungsaufwand steigen. Auch bei Auslandsanfragen unterstützt die Anerkennungsberatung im IQ-Netzwerk individuell und umfassend in Fragen der Anerkennung und stellt eine wichtige Schnittstelle im Anerkennungsprozess dar.

Das Beratungsangebot des IQ-Netzwerkes sollte vor diesem Hintergrund ausgebaut werden, um noch mehr Fachkräfte aus dem Ausland gewinnen zu können und Flüchtlinge gezielt bei der Arbeitsmarktintegration unterstützen zu können. Die Beratung für Personen im Ausland ist vor allem dann sinnvoll, wenn sie durch eine Zuwanderungsberatung, die parallel zu Einreisemöglichkeiten und Arbeitserlaubnis beraten kann, ergänzt wird. In diesem Bereich bedarf es zusätzlicher Angebote, die analog zur Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung einen individuellen, begleitenden Beratungsansatz verfolgen.

Sonstige Verfahren bei fehlenden Nachweisen

Die Implementierung des „§14 Sonstige Verfahren“ im BQFG war eine der bedeutendsten Neuerungen im Bereich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Hiermit wurde erstmals die Möglichkeit geschaffen auch Qualifikationen ohne oder mit nur teilweise vorhandenen Nachweisen anerkennen zu lassen. Insbesondere für die Zielgruppe der Flüchtlinge stellt dies eine große Chance dar, an die vorhandenen Qualifikationen anzuknüpfen und hier als Fachkraft zu arbeiten.

Nach der Auswertung der Bundesstatistik gab es 2013 jedoch gerade einmal 60 Fälle, in denen eine Qualifikationsanalyse durchgeführt wurde. Auch wenn die Zahlen von 2014 noch nicht vorliegen, so ist nicht davon auszugehen, dass Qualifikationsanalysen bisher in ausreichendem Maße durchgeführt werden. Bisher wird die Möglichkeit noch kaum in Anspruch genommen. Die Kosten für die „Sonstigen Verfahren“ sind im Vorfeld schwer abzuschätzen und im Einzelfall sehr hoch. Die Inanspruchnahme einer Qualifikationsanalyse bedarf in der Regel einer begleitenden Unterstützung, da der Verfahrensablauf sehr komplex ist.

Im Bereich der dualen Berufe hat sich insbesondere durch Teilprojekte im Förderprogramm IQ (z.B. Projekt „indiQual“ der HWK Oberfranken) und dem Projekt „Prototyping“ eine Praxis der Qualifikationsanalysen entwickelt, die jetzt in der Fläche Anwendung finden muss. Durch das vom BMBF geförderte Projekt „Prototyping Transfer - Berufsankennung mit Qualifikationsanalysen“ soll eine relevante Zunahme an Qualifikationsanalysen erreicht werden. Bisher ist das Projekt jedoch noch nicht bekannt genug und die Kriterien für eine Teilnahme und eventuelle Kostenübernahme in Härtefällen sind nicht ausreichend transparent. Damit die positive gesetzliche Regelung ihre Wirkung in der Praxis entfalten kann, ist es notwendig, die Möglichkeit der Sonstigen Verfahren bei allen relevanten Akteuren bekannt zu machen und die unterstützenden Beratungsangebote auszubauen. Hierzu müssen Fördermittel in ausreichender Höhe zur Verfügung gestellt werden. Für Flüchtlinge mit formalen Qualifikationen, die sie jedoch nicht nachweisen können, stellt dies eine wichtige Möglichkeit der Integration in den Arbeitsmarkt dar.

Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen

Die starke Zunahme an Anfragen an die ZAB, ohne eine entsprechende Aufstockung an Personal, führt teilweise zu sehr langen Wartezeiten. Selbst zuständige Anerkennungsstellen, die sich an die ZAB

wenden, warten teilweise bis zu einem Jahr auf eine Antwort. Dieser Zustand ist auf Dauer nicht haltbar und dem sollte dringend Abhilfe geschaffen werden. Auch im Hinblick auf die geplante Gutachterstelle im Gesundheitsbereich ist eine ausreichende personelle Ausstattung unabdingbar.

Die befragten Anerkennungsstellen aus dem Gesundheitsbereich äußerten laut Anerkennungsbericht den Wunsch, dass die ZAB zusätzlich Gutachterstelle für Berufserfahrung werden soll. Die zuständigen Stellen haben große Schwierigkeiten bei der Bewertung von Berufserfahrung, da es keine Vorgaben hierzu gibt und die Sachbearbeiter insbesondere in der Bewertung von Berufserfahrung aus dem Ausland eine Überforderung sehen. Daher wird diese oftmals überhaupt nicht angerechnet. Dies ist nicht gesetzeskonform, da die Berufserfahrung Defizite ausgleichen und somit auch die Dauer und den Umfang von Ausgleichsmaßnahmen reduzieren kann.

Der Wunsch danach, diese Aufgabe auszulagern ist somit verständlich. Allerdings muss die ZAB die Kompetenz zur Bewertung von Berufserfahrung erst aufbauen. In jedem Fall ist die Schaffung von transparenten Bewertungskriterien notwendig, da diese bisher entweder nicht existieren und/oder von den AntragstellerInnen kaum nachvollzogen werden können.

Auslandsanträge

Im Anerkennungsbericht wird konstatiert, dass die Verfahrensdauer bei Anträgen aus dem Ausland im Durchschnitt höher ist als bei der Antragstellung aus Deutschland. Ein Grund hierfür besteht in dem Fehlen von Antragsformularen und Merkblättern in anderen Sprachen als Deutsch, was es den AntragstellerInnen erschwert alle erforderlichen Unterlagen gleich zu Beginn korrekt einzureichen. So werden bei Auslandsanträgen sehr häufig Unterlagen nachgefordert. Die Antragsunterlagen der Anerkennungsstellen sollten daher vereinheitlicht und in relevante Sprachen übersetzt werden. Außerdem sollte das Angebot der Beratung für Zuwanderungsinteressierte ausgebaut werden (s.o.).

Kosten und Finanzierung

Laut Anerkennungsbericht variieren die Verfahrensgebühren nicht nur zwischen den Berufen, sondern auch innerhalb eines Berufes zwischen den verschiedenen Stellen (Bsp.: Erteilung der Approbation als Arzt/Ärztin zwischen 100-1000€). Diese Unterschiede sind ungerecht, nicht nachvollziehbar und nicht zu rechtfertigen. Es müssen dringend einheitliche und transparente Gebühren geschaffen werden.

Neben der fehlenden Einheitlichkeit der Verfahrenskosten spielt auch eine Rolle, dass die tatsächliche Höhe des gesamten Verfahrens (inklusive Anpassungsmaßnahme oder Prüfung, Qualifikationsanalyse etc.) oft für die AntragstellerInnen und auch für die Agenturen für Arbeit und Jobcenter nicht abzuschätzen ist. Dies verhindert im ungünstigsten Fall eine Finanzierung. Insbesondere die Sonstigen Verfahren werden bisher noch oft nicht durch die Arbeitsverwaltung übernommen. Das Projekt „Prototyping Transfer“ befindet sich derzeit in der Modellphase und hat nur begrenzte Mittel.

Die Bestrebungen der Bundesregierung, ein zusätzliches Stipendienprogramm zu schaffen, sind somit sehr zu begrüßen. Zudem sollte flächendeckend die Möglichkeit der Ratenzahlung im Anerkennungsverfahren eingeführt werden. Außerdem könnte auch ein Darlehensprogramm greifen.

Fazit

Das BQFG und die geplanten Änderungen sind prinzipiell positiv zu bewerten. Es bleiben jedoch Bedenken, ob diese einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Verfahrenspraxis im Gesamten leisten können und werden. Hierzu bedarf es weiterer Instrumente der Umsetzung, wie sie oben beschreiben wurden. Hilfreich wären auch weitere Durchführungsverordnungen und Handlungsleitfäden für die Anerkennungsstellen. Das ursprüngliche Ziel des Anerkennungsgesetzes, einheitliche und transparente Anerkennungsverfahren zu schaffen, muss erst noch erreicht werden.

Mit Blick auf die derzeit aktuelle Lage im Bereich der Integration von Flüchtlingen ist das BQFG (inkl. der aktuellen Änderungen) nur ein Baustein im Rahmen aller nötigen Integrationsmaßnahmen. Um sich hier nur auf die Nutzung vorhandener beruflicher Ressourcen zu konzentrieren, werden folgende Empfehlungen gegeben:

- Ausbau der Beratungsstrukturen zu den Themen Anerkennung, Qualifizierung und Zuwanderung
- Ausbau der Angebote und Sicherung der Finanzierung von „Sonstigen Verfahren“ nach §14 BQFG
- Ausbau der Bewertungsmöglichkeiten von non-formalen und informellen Kompetenzen
- Ausbau der Möglichkeiten der partiellen Anerkennung von beruflichen Qualifikationen