



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

Wortprotokoll der 41. Sitzung

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Berlin, den 30. September 2015, 09:30 Uhr
Paul-Löbe-Haus - Sitzungssaal 4.300

Vorsitz: Patricia Lips, MdB (CDU/CSU)

Öffentliche Anhörung

**zum
Gesetzentwurf zur Änderung des
Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG)
und Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015**

Vorlagen zur Anhörung:

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsqua-
lifikationsfeststellungsgesetzes und anderer Gesetze**

BT-Drucksache 18/5326

Federführend:

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-
abschätzung

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Berichterstatter/in:

Abg. Cemile Giousouf [CDU/CSU]
Abg. Dr. Karamba Diaby [SPD]
Abg. Dr. Rosemarie Hein [DIE LINKE.]
Abg. Özcan Mutlu [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015

BT-Drucksache 18/5200

Federführend:

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:

Abg. Cemile Giousouf [CDU/CSU]
Abg. Dr. Karamba Diaby [SPD]
Abg. Dr. Rosemarie Hein [DIE LINKE.]
Abg. Özcan Mutlu [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Stellungnahmen der Sachverständigen:

Ausschussdrucksachen

- 18(18)120 a Dr. Ottmar Döring, Leiter der IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ am Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg
- 18(18)120 b Heike Klemmt-Kriegel, Geschäftsführerin der IHK FOSA (Foreign Skills Approval), Nürnberg
- 18(18)120 c Sabine Schröder, Leiterin des Multiplikatorenprojekts im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ bei der ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH, Köln
- 18(18)120 d Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bundesvorstand, Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit, Mario Patuzzi, Referatsleiter Grundsatzfragen der Beruflichen Bildung & Weiterbildung, Berlin
- 18(18)120 e neu Michael van der Cammen, Leiter der Koordinierungsstelle Migration, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg
- 18(18)120 f Michael Gwosdz, Leiter Projekt „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“, Diakonie-Hilfswerk Hamburg
- 18(18)120 g Stephan Schiele, MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern, Tür an Tür-Integrationsprojekte gGmbH, Augsburg

Unangeforderte Stellungnahme:

ADrs. 18(18)117 a Bundesärztekammer, Berlin



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss)
Mittwoch, 30. September 2015, 09:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Albani, Stephan		Bergner Dr., Christoph	_____
Albsteiger, Katrin		Gienger, Eberhard	_____
Benning, Sybille		Henke, Rudolf	_____
Dinges-Dierig, Alexandra		Hornhues, Bettina	_____
Feist Dr., Thomas		Hübinger, Anette	_____
Giousouf, Cemile		Knoerig, Axel	_____
Heller, Uda		Kretschmer, Michael	_____
Jung, Xaver		Lenz Dr., Andreas	_____
Kaufmann Dr., Stefan		Meier, Reiner	_____
Lengsfeld Dr., Philipp		Murmann Dr., Philipp	_____
Lips, Patricia		Radomski, Kerstin	_____
Lücking-Michel Dr., Claudia		Riesenhuber Dr., Heinz	_____
Rupprecht, Albert		Schimke, Jana	_____
Schipanski, Tankred		Sorge, Tino	_____
Schummer, Uwe		Ullrich Dr., Volker	_____
Stefinger Dr., Wolfgang		Weinberg (Hamburg), Marcus	_____
Volmering, Sven		Whittaker, Kai	_____

Stand: 25. September 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss)

Mittwoch, 30. September 2015, 09:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD		SPD	
Brase, Willi	<i>Willi Brase</i>	Castellucci Dr., Lars	_____
De Ridder Dr., Daniela	<i>Daniela De Ridder</i>	Felgentreu Dr., Fritz	_____
Diaby Dr., Karamba	<i>Karamba Diaby</i>	Gerdes, Michael	_____
Esken, Saskia	<i>Saskia Esken</i>	Heil (Peine), Hubertus	_____
Kaczmarek, Oliver	<i>Oliver Kaczmarek</i>	Kaczmarek, Gabriele	_____
Raatz Dr., Simone	<i>Simone Raatz</i>	Reimann Dr., Carola	_____
Rabanus, Martin	<i>Martin Rabanus</i>	Schlegel Dr., Dorothee	_____
Röspel, René	<i>René Röspel</i>	Schulz (Spandau), Swen	_____
Rossmann Dr., Ernst Dieter	<i>Ernst Dieter Rossmann</i>	Wicklein, Andrea	_____
Schieder, Marianne	_____		_____
Spiering, Rainer	_____		_____
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Gohlke, Nicole	<i>Nicole Gohlke</i>	Menz, Birgit	_____
Hein Dr., Rosemarie	<i>Rosemarie Hein</i>	Müller (Potsdam), Norbert	_____
Lenkert, Ralph	_____	Tank, Azize	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Gehring, Kai	<i>Kai Gehring</i>	Ebner, Harald	_____
Mutlu, Özcan	<i>Özcan Mutlu</i>	Kotting-Uhl, Sylvia	_____
Walter-Rosenheimer, Beate	<i>Beate Walter-Rosenheimer</i>	Wagner, Doris	_____

Stand: 25. September 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Sachverständige

	Seite
Michael van der Cammen (Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg)	8, 17, 25, 34
Dr. Ottmar Döring (Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg)	8, 19, 26, 35
Michael Gwosdz (Diakonie-Hilfswerk Hamburg)	9, 19, 27, 35
Heike Klembt-Kriegel (IHK FOSA (Foreign Skills Approval), Nürnberg)	11, 20, 29, 37
Mario Patuzzi (DGB Bundesvorstand, Berlin)	11, 21, 30, 38
Stephan Schiele (MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern)	12, 22, 31, 38
Sabine Schröder (ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH, Köln)	13, 23, 31, 39



Ausschussmitglieder	Seite
<u>CDU/CSU</u>	
Abg. Alexandra Dinges-Dierig	34
Abg. Cemile Giousouf	14, 32
Abg. Uda Heller	33
Abg. Uwe Schummer	23
Abg. Sven Volmering	25
<u>SPD</u>	
Abg. Dr. Daniela De Ridder	24
Abg. Dr. Karamba Diaby	15, 33
Abg. Dr. Simone Raatz	32
Abg. Martin Rabanus	25
Abg. Dr. Ernst Dieter Rossmann	33
<u>DIE LINKE.</u>	
Abg. Dr. Rosemarie Hein	16, 24, 32
<u>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</u>	
Abg. Özcan Mutlu	16, 24, 32
Bundesregierung	
PStS Stefan Müller (BMBF)	39



Beginn: 9.30 Uhr

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Ich darf alle sehr herzlich begrüßen zu unserer öffentlichen Anhörung am heutigen Vormittag. Es geht um den Gesetzentwurf zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 der Bundesregierung.

Ich begrüße die Ausschussmitglieder, die eventuell anwesenden Mitglieder der zusätzlich eingeladenen Ausschüsse und die Gäste. Ich habe eine große Bitte bereits vorab und ich werde das jetzt zu Beginn jeder Sitzung machen. Ich bitte darum, von der Tribüne aus keine Fotos zu machen. Es passiert immer mal wieder und das sieht ja auch spannend aus, was hier unten vor sich geht, aber man fotografiert damit natürlich auch Unterlagen oder ähnliches der Kolleginnen und Kollegen mit. Insofern ist meine herzliche Bitte, dies nicht zu tun.

Folgende Ausschüsse sind mitberatend eingeladen:

Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie, der Ausschuss für Arbeit und Soziales, der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Ich begrüße ganz besonders herzlich die Sachverständigen des heutigen Vormittags. Ich darf Sie ganz kurz vorstellen: Es sind Michael van der Cammen, Leiter der Koordinierungsstelle Migration bei der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg, guten Morgen; Dr. Ottmar Döring, Leiter der IQ-Fachstelle Beratung und Qualifizierung, Forschungsinstitut Betriebliche Bildung, ebenfalls Nürnberg;

Michael Gwosdz, Diakonie Hilfswerk Hamburg, Projekt „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“;

Ich begrüße darüber hinaus Frau Heike Klemmt-Kriegel, Geschäftsführerin der IHK FOSA (Foreign Skills Approval) ebenfalls Nürnberg;

Mario Patuzzi, Referatsleiter Grundsatzfragen der Beruflichen Bildung & Weiterbildung, Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit beim DGB Bundesvorstand hier in Berlin;

Stephan Schiele, MigraNet – IQ Landesnetzwerk

Bayern, Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH, Augsburg.

Und last but not least Sabine Schröder, Leiterin des Multiplikatorenprojekts im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ bei der ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH in Köln.

Allen nochmal ein herzliches Willkommen und vielen Dank, dass Sie heute Zeit haben.

Wir kommen jetzt zu einigen technischen Ausführungen, die Kolleginnen und Kollegen kennen das, für die Sachverständigen ist es teilweise etwas neu und deswegen bitte ich auch diese ein, zwei Minuten noch zuzuhören.

Gemäß einer interfraktionellen Vereinbarung werden die Sachverständigen die Gelegenheit haben, ein circa drei- bis maximal fünfminütiges Statement ganz am Anfang abzugeben. Das machen wir in einer ersten Runde. Ich habe die ausdrückliche Bitte, nicht zu überziehen, sonst komme ich in die schwierige Situation, unhöflich sein zu müssen. Ich versuche dies zwar charmant zu tun, aber es gelingt nicht immer. Die Fragerunden werden interfraktionell nach der Vereinbarung grundsätzlich wie folgt gestaltet: Ein Mitglied jeder Fraktion stellt pro Fragerunde maximal zwei Fragen, entweder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Ich mache aber bereits jetzt darauf aufmerksam, dass die Kolleginnen und Kollegen diese Fragen hin und wieder sehr intelligent stellen, also müssen Sie genau zuhören, ob es eins, zwei a), b) und c) oder Ähnliches gibt. Das Fragerecht für eventuell anwesende Abgeordnete, die nicht Mitglieder dieses Ausschusses sind, richtet sich dann nach dem Kontingent der jeweiligen Fraktion. Das Ende der Anhörung, der Hinweis geht jetzt vor allem in Richtung der Kolleginnen und Kollegen, ist für spätestens 12.00 Uhr vorgesehen. Es wird ein Wortprotokoll erstellt werden. Wie trotz des wunderschönen Wetters draußen sehr unschwer zu sehen ist, wird die Anhörung im Parlamentsfernsehen übertragen. Deswegen sitzen wir etwas im Düsternen. Die Anhörung ist danach im Internet über die Mediathek des Bundestages abrufbar. Gegebenenfalls können einzelne Teile in der Presse zitiert oder als O-Ton verwendet werden. Es ist



eine öffentliche Anhörung. Die Drucksachen und die Stellungnahmen sind jedem zugegangen bzw. liegen auch vor dem Ausschuss-saal noch einmal aus.

Vorsitzende Patricia Lips:

Ich würde vorschlagen, wir steigen jetzt umgehend ein und Herr van der Cammen, Sie haben als erster das Wort.

Michael van der Cammen

(Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg):

Vielen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, die Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit ist es zu beraten, zu vermitteln, Arbeitslosigkeit abzubauen und zu vermeiden und in der Grundsicherung Hilfebedürftigkeit abzubauen. Das Anerkennungsgesetz betrachten wir von genau dieser Perspektive. Das Anerkennungsgesetz ist für uns ein wichtiger Baustein, um genau die bereits genannten Ziele zu erreichen.

Es gibt aber aus unserer Sicht auch ein oder zwei Knackpunkte oder Schwachpunkte im Gesetz. Das Wichtigste für uns ist, dass es ein Gesetz ohne finanzielle Ausstattung ist. Das hat zur Folge, dass jeder Bundesbürger die Kosten für ein Anerkennungsverfahren und die Folgekosten selber tragen muss. Das macht niemand für diese Personen. Sind Anerkennungsinteressierte aber Kunden der Bundesagentur für Arbeit, sprich der Arbeitsagenturen oder der Jobcenter, dann können die Kosten für Verfahren und für Nachqualifizierung auch nach dem SGB III übernommen werden. Das machen wir insofern, dass hierdurch die Ziele, die ich soeben genannt habe, nämlich Arbeitslosigkeit abzubauen und zu vermeiden, erreicht werden.

Was es für unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort in den Arbeitsagenturen und Jobcentern schwierig macht ist, dass es insbesondere bei den reglementierten Berufen, die in Länderzuständigkeit liegen, keine Transparenz gibt, was Kostenstrukturen anbelangt. Und es gibt auch keine einheitlichen Verfahren. Es kann sogar sein, dass für ein Anerkennungsverfahren innerhalb eines Berufes von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Kosten auf uns als Arbeitsagentur zukommen. Das ist einer der Schwachpunkte, die wollte ich hier nochmal klar darstellen. Da können wir gleich drauf eingehen.

Der dritte und letzte Punkt ist, dass das Anerkennungsgesetz sehr stark auf die formale Anerkennung einer Qualifikation setzt. Und das ist in Deutschland, sage ich mal, sehr, sehr wichtig. Was ich selber auch gelernt habe, als ich nach Deutschland gezogen bin ist, dass der Abschluss das A und O ist. Im Zuge der Flüchtlingsdebatte kommen jetzt aber sehr viele Personen nach Deutschland, die gar keine Abschlüsse dabei haben, also auf jeden Fall keine Papiere. Wenn ich den Vergleich ziehen darf zwischen zwei europäischen Ländern, Deutschland und den Niederlanden, dann sehe ich, und das sind auch meine Erfahrungen, dass niederländische Arbeitgeber sehr viel mehr auf Kompetenzen setzen als deutsche Arbeitgeber. Deutsche Arbeitgeber wollen den Abschluss haben, weil das im reglementierten Bereich und im nichtreglementierten Bereich natürlich die Qualität ist, sagen wir mal, die eine Person mitbringt. Wie können wir da künftig mit umgehen, insbesondere im Zuge der Flüchtlingsdebatte? Wir könnten, wie andere europäische Länder auch, sehr viel mehr auf Kompetenzen setzen. Und deswegen gehe ich davon aus, dass ich nicht der einzige Sachverständige bin, der da sagen wird, vielleicht auch das Thema Anerkennung von non-formalen und informellen Kompetenzen mit an das Anerkennungsgesetz anzudocken. Ich glaube, das würde Deutschland sehr viel mehr voranbringen. Vielen herzlichen Dank.

Vorsitzende Patricia Lips:

Wir haben zu danken. Herr Dr. Döring, Sie haben das Wort.

Dr. Ottmar Döring

(Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg):

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wenn man das Anerkennungsgeschehen in Deutschland einschätzen möchte, so ist aus unserer Sicht als Fachstelle Beratung und Qualifizierung sehr wichtig, nicht nur darauf zu schauen, was es für Quantitäten, was es für Antragszahlen gibt, sondern auch darauf, was für ein kultureller Wandel durch das Anerkennungsgesetz mit angeschoben wird. Und das kann nicht einfach durch Zahlen erfasst werden, so einen kulturellen Wandel, wie wir heute ja schon bei der Willkommenskultur der Flüchtlinge in den letzten Wochen gesehen haben.



Darüber hinaus gibt es einen zweiten, nicht direkt quantifizierbaren Effekt. Das heißt, es sind nicht nur die anerkannten Berufsabschlüsse zu zählen, sondern auch das, was drum herum zum Beispiel durch die IQ-Beratungsstellen geschaffen wird und nicht direkt auf das Anerkennungsgesetz zielt. Dass es ein Mehr an Sprachkursen gibt, dass es eventuell Nachqualifizierungen mit externen Prüfungen gibt. Drum herum wird also eine ganze Menge mehr an Arbeitsmarktintegration geschaffen. Wenn man trotzdem auf die Zahlen schauen will, dann stellt man fest, dass es doch eine enorme Steigerung nicht nur der Antragszahlen gibt, sondern auch der Supportleistungen. Zum Beispiel ist die IQ-Anerkennungsberatung von einmal 1 000 Beratungen pro Quartal mittlerweile auf fast 6 000 pro Quartal hochgeschneit, dort werden enorme Beratungsleistungen für Anerkennungssuchende erbracht.

Wer profitiert von diesen Beratungsleistungen und von der Möglichkeit der Antragstellung? Aus unserer Sicht vor allen Dingen diejenigen, die es auch arbeitsmarktpolitisch brauchen. Das lässt sich ein bisschen daran verdeutlichen, dass zum einen sehr viele Anträge und auch sehr viele Beratungen im IQ-Netzwerk zu reglementierten Berufen gemacht werden, also zu Berufen wo die Berufsanerkennung ja überhaupt den Zugang zu dem Beruf eröffnet. Zweitens kommen sehr viele, bei denen die Arbeitsmarktintegration bisher nicht unbedingt gelungen ist. Also in der IQ-Anerkennungsberatung ist es etwa so, dass zwei Drittel derjenigen die kommen, nicht erwerbstätig sind und dass über 50 Prozent im Leistungsbezug sind.

Für wen das Anerkennungsgesetz derzeit aus verschiedenen Gründen nicht so gut greift, weil es auch zum Teil nicht dafür gedacht ist, sind einmal nicht reglementierte Berufe im akademischen Bereich und die sogenannten Geringqualifizierten. Und das, Herr van der Cammen hat es schon angerissen, ist sicherlich eine Zukunftsaufgabe, insbesondere wenn man an die Flüchtlinge denkt. Wenn man sieht, dass viele sogenannte Gastarbeiter von früher Geringqualifizierte waren, für die das Anerkennungsgesetz heute nicht greift, wird man auch feststellen, dass für viele Flüchtlinge ein ähnlicher Status in beruflicher Hinsicht gilt

und dass wir dort noch andere Instrumente schaffen müssen als nur das Anerkennungsgesetz. Wir müssen darüber nachdenken, wie man auch diese Kompetenzen, die in Deutschland die sogenannten Geringqualifizierten mitbringen, nutzen kann und wie man die weiterentwickeln kann, zum Beispiel auch durch Teilqualifizierung, wo man sie langsam an den Arbeitsmarkt heranführt. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Vielen Dank auch an Sie. Herr Gwosdz.

Michael Gwosdz

(Diakonie-Hilfswerk Hamburg):

Vielen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, erstmal Danke für die Gelegenheit, hier Stellung nehmen zu dürfen. Ich mache das als Leiter einer Beratungsstelle, die inzwischen über 5 000 Beratungskundinnen und Beratungskunden auf dem Weg zur Anerkennung begleitet.

Aus der Perspektive erstmal der Hinweis zum Gesetzentwurf. Die vorliegende Umsetzung der Novelle der EU-Richtlinie wird, glaube ich, für unsere Beratungskunden am ehesten eine Erleichterung im Bereich der elektronischen Verfahren bringen. Da sie allerdings nur für die reglementierten Berufe umgesetzt wird und im Bereich des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes wiederum wenig reglementierte Berufe vorhanden sind bzw. die Fallzahlen in den reglementierten Berufen, die unter das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz fallen, relativ gering sind, ist die praktische Auswirkung wahrscheinlich gering. Deswegen der eine Hinweis: Wenn Sie die EU-Richtlinie umsetzen, hat der Bundestag die eigentliche gesetzgeberische Arbeit mit der Umsetzung im jeweiligen Berufsfachrecht noch vor sich. Da warten noch etwa 60 Gesetze, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen in ihrer Kompetenz darauf, dass das dort auch vollzogen wird.

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Wie viele Jahren geben Sie uns dafür?

Michael Gwosdz

(Diakonie-Hilfswerk Hamburg):

Der 16. Januar war, glaube ich, der Stichtag. Das



ist nicht meine Entscheidung, sondern die der Kommission. Ich will mich darauf beschränken, nochmal an das Thema der Finanzierung von Anerkennungskosten anzuknüpfen. Darauf geht der Bericht ja auch in einem wesentlichen Teil ein, umschiffet aber aus meiner Sicht ein Problem. Also es ist die Zeit Stellung nehmen zu dürfen. Der Bericht umschiffet da ein Problem, das es gibt, dass es für bestimmte Personengruppen einfach überhaupt keinen Zugang zur Finanzierung von Anerkennungskosten, also zu den Regelleistungen der Agentur, die Herr van der Cammen schon erwähnt hat, gibt. Es gibt diesen Zugang schlicht deshalb nicht, weil die Personen entweder individuell von diesen Regelleistungen ausgeschlossen sind oder weil bestimmte Qualifizierungsmaßnahmen nicht durch die Regelleistungen erfasst werden. Mit anderen Worten: Der taxifahrende Ingenieur aus Afghanistan oder der taxifahrende Arzt aus Afghanistan, der fährt immer noch seit 2012 Taxi, denn er kann das Taxifahren nicht einfach aufgeben und zur Agentur für Arbeit gehen und sagen: „Zahlt mir jetzt Arbeitslosengeld und finanziert mir im fünfstelligen Bereich eine Qualifizierung, um meine Approbation als Arzt zu erhalten!“ Gleiches gilt dann auch für die kamerunische Kfz-Mechatronikerin im Leistungsbezug, die zwar selbst von einem gutgewillten Arbeitsvermittler gefördert werden würde, wenn denn die notwendige Qualifizierungsmaßnahme aus Mitteln des SGB III auch finanziert werden darf. Und gar nicht mehr zu reden ist vom syrischen Sozialarbeiter beispielsweise, der für seinen Anpassungslehrgang an der Universität, den er für die Anerkennung machen muss, auch noch den SGB II-Bezug verliert, weil er in dem Rechtskreis des BAföG gerät und dort dann aber individuell keinen Anspruch auf Unterstützung hat. Solchen Menschen begegnen wir täglich in der Arbeit.

In Hamburg gibt es ein Stipendienprogramm, das Menschen auf den Weg zur Anerkennung finanziell unter die Arme greift, wenn Regelleistungen nicht greifen. Und das betrifft bei uns immerhin, um Ihnen die Dimension deutlich zu machen, jeden 5. Kunden oder jede 5. Kundin, die im Stipendienprogramm finanziell unterstützt werden muss. Einmal müssen die Verfahrenskosten und einmal die Qualifizierungskosten oder immer wieder eben auch der Lebensunterhalt übernommen

werden. Von diesem Stipendienprogramm profitiert auch noch eine Gruppe, die zwar vom Jobcenter oder der Agentur für Arbeit gefördert werden könnte, aber aus unterschiedlichen Gründen dann doch nicht unterstützt wird.

Ich kann das auch nochmal bestätigen, es ist oft ein Problem für die Kolleginnen und Kollegen in der Agentur und in den Jobcentern, zu prognostizieren, was für Kosten auf sie zukommen. Es kann sein, dass das Ganze mit den Verfahrenskosten, mit der Gebühr erledigt ist. Wenn es eine volle Anerkennung aufgrund der Papierlage gibt, können das einmal vielleicht 400 Euro bei der IHK FOSA sein. Es kann aber eben auch sein, dass sich durch einen daraus folgenden Qualifizierungsbedarf plötzlich fünfstelligen Kosten eröffnen. Deswegen ist mein Appell eigentlich, dass Handlungsbedarf besteht, um diese Lücken in der Finanzierung der Anerkennung tatsächlich zu schließen. Das kann mehrere Wege haben. Das erste ist: Schließen Sie einfach die Regelungslücken, ermöglichen Sie gesetzgeberisch die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen, die zum Beispiel an Universitäten und Berufsfachschulen stattfinden. Aus meiner Sicht und der Bundesrat hat schon einmal ähnliches beschlossen, brauchen Universitäten und Berufsfachschulen keine AZAV-Zertifizierung nachweisen, um zu beweisen, dass sie die Ausbildung auch tatsächlich fachlich qualifiziert anbieten können. Schließlich sind sie die Regelausbilder, und daran scheitert momentan die Finanzierungsübernahme durch die Agentur.

Und der andere Punkt ist, dass wir glaube ich, bundesweit ein Finanzierungsprogramm brauchen, dessen Gestaltung eigentlich egal ist. Sie können das AFBG um eine Komponente Anerkennung erweitern. Sie können ein KfW-Programm auflegen. Teilweise sind unsere Kundinnen und Kunden auch durchaus bereit, Kredite aufzunehmen und sie hinterher bei Erfolg zurückzuzahlen. Oder Sie schaffen etwas ganz Neues. Wichtig ist aber auf jeden Fall: Bedenken Sie, es müssen Verfahrenskosten übernommen werden. Oft scheitert es einfach schon daran, dass die 300 oder 400 Euro Gebühren und die Kosten für die Übersetzung nicht finanziert werden können. Wir brauchen ein Programm, das Qualifizierungskosten und den Lebensunterhalt während der Maßnahmen abdecken kann.



Und ganz wichtig ist – last but not least –, dass wenn so ein Programm aufgelegt wird, es irgendwo auch eine Härtefallklausel braucht. Das ist auch unsere Erfahrung aus dem Stipendienprogramm, dass wie genau man auch immer die Richtlinien macht, wahrscheinlich schon die zweite Antragstellerin oder der zweite Antragsteller jemand ist, der wieder durchs Raster fällt. Dabei will ich es erstmal belassen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Frau Klembt-Kriegel.

Heike Klembt-Kriegel

(IHK FOSA (Foreign Skills Approval), Nürnberg):
Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Um jetzt nicht nach dem Prinzip zu agieren „Es ist schon alles gesagt, nur noch nicht von mir.“, darf ich mich gerade was die Themen des Lückenschließens und der Finanzierung anbetrifft, meinen Vorrednern anschließen. Als zuständige Stelle, die jeden Tag mit der Praxis zu tun hat, sehen wir diese Themen und sehen, dass vielleicht Menschen, die im ALG I- und II-Bezug sind, gefördert werden, aber dass es viele, treue brav arbeitende Bürgerinnen und Bürger gibt, die mit einem geringeren Einkommen nach Hause kommen. Für die sind die Gebühren für das gesamte Verfahren, wie gesagt, nicht nur für den Anerkennungsbescheid, sondern auch für Zusatzkosten - bei uns jetzt nicht gerade Kosten für Übersetzungen, aber zum Beispiel auch Kosten für Qualifikationen - eine Menge Geld.

Heute, eigentlich ja schon fast über drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, haben wir viele Erfahrungen gesammelt. Und wir können froh sein, dass es gerade heute, wo wir den starken Zustrom an einerseits Asylsuchenden andererseits aber auch ganz normal arbeitsmarktbedingt zuwandernden Menschen sehen, dieses Gesetz gibt und dass wir nach drei Jahren erkennen können, dass das Gesetz funktioniert. Darauf haben wir als zuständige Stelle auch bereits gleich zu Beginn eigentlich hingewiesen. Wir haben ein Instrumentarium an der Hand, das funktioniert. Und der Grund, warum das Ganze funktioniert, besteht natürlich in einem wesentlichen Aspekt, das ist nämlich die Qualität der Bescheide. Das ist mein Punkt, den ich im Zuge meiner Vorredner noch

anfügen möchte, dass wir einen Bescheid im Markt haben, der Bestand hat, der qualitativ hochwertig ist. Jeder Beteiligte, vom Antragstellenden bis hin zum Arbeitgeber, kann aus dem Bescheid ersehen, was ein Mensch mit einem ausländischen Bildungsabschluss gelernt hat, was ihm vielleicht fehlt, wo man ihn nachqualifizieren kann oder natürlich auch in die Weiterbildung integrieren kann. Damit das bleibt, müssen natürlich neben allen Bemühungen Verfahren für Menschen aus aller Herren Länder so einfach wie möglich gestaltet werden. Diese Verfahren müssen trotzdem noch so sein, dass am Ende die Qualität erhalten bleibt. Also es ist nicht immer Schnelligkeit gefragt. Natürlich wartet der Asylsuchende darauf, dass sein Antrag schnell bearbeitet wird. Jemand, der einen Antrag auf Anerkennung bei der IHK FOSA stellt wartet darauf, dass es schnell passiert, aber am Ende muss die Qualität stimmen. Nicht alles, was man beschleunigen kann, trägt dazu bei.

Deshalb möchten wir sehr darum bitten, dass wir gerade wichtige Prüfungshandlungen, wie die Echtheitsprüfung, nicht zu einem bloßen Formalkriterium verkommen lassen, sondern die Arbeit an dieser Stelle sehr ernst nehmen. Wir befinden uns inzwischen ja in einer anderen Welt, das muss man sagen, wo man jetzt nicht mehr nur den Antragstellenden aus Russland hat, der halt ein Zeugnis mitbringt, dass man anschaut und dann vielleicht guckt, ob er noch ein Arbeitsbuch dabei hat, sondern wir haben Biographien, die über Länder hinweggehen. Es kann ein Mazedonier sein, der in Serbien eine Ausbildung gemacht hat, aber aus wilden Verwicklungen heraus mit einem bulgarischen Pass bei uns auf der Matte steht. Da müssen wir schon sehen, mit wem wir es zu tun haben.

Wir glauben, dass grundsätzlich alle Mittel an Bord sind, um auch weiter ordnungsgemäß zu arbeiten, aber wir bitten darum, nicht weiter für Erschwerungen an dieser Stelle zu sorgen. Herzlichen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Herr Patuzzi.

Mario Patuzzi
(DGB Bundesvorstand, Berlin):



Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Die Gewerkschaften haben das Anerkennungsgesetz von Anfang an begrüßt. Damit war auch die Hoffnung verbunden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die im Ausland erworbene Qualifikationen mitgebracht haben, die bisher hier nicht anerkannt werden konnten, eine Chance erhalten, diese Anerkennung zu erhalten und damit auch auf dem Arbeitsmarkt Ansprüche an die berufliche Entwicklung und Entlohnung stellen können.

Nach den drei Jahren bzw. seit dem das Anerkennungsgesetz in Kraft ist, können wir zumindest feststellen, die Richtung stimmt und das Gesetz wirkt. Aber es werden alle möglichen Potenziale nur unzureichend erreicht. Vor allem im nicht reglementierten Bereich sind die Anerkennungszahlen doch eher niedrig. Wir sehen da zwei Ursachen: Erstens besteht eine wesentliche Hürde, das ist schon angesprochen worden, in der Finanzierungsfrage. Dort stellen wir fest, dass die Kosten-Nutzen-Relation nicht so ganz stimmt. Und das zweite ist, dass die Finanzierungsmöglichkeiten einem Flickenteppich gleichen. Hier sehen wir auch Handlungsbedarf. Wir empfehlen, grundsätzlich auch für den gesamten Weiterbildungsbereich ein sogenanntes Bildungsförderungsgesetz, das die bisher vorhandenen unterschiedlichen Instrumente zusammenführt und Übergänge schafft. Das hätte auch den Vorteil, zukünftige Themen wie die Implementierung einer nationalen Validierungsstrategie und auch Themen der Nachqualifizierung hier auch mit aufnehmen zu können. Wenn man eher eine kleine Lösung bevorzugt, würden wir auch für eine Finanzierung nach dem AFBG-Modell plädieren.

Eine weitere Hürde ist schlicht und einfach, dass viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber auch viele Arbeitgeber dieses Gesetz noch nicht kennen. Deshalb ist es aus unserer Sicht notwendig, dass auch in den nächsten Jahren die Information und die Sensibilisierung für das Anerkennungsgesetz weitergeht und ausgebaut wird. Es ist wichtig, dass die Menschen - sowohl Arbeitgeber wie auch Arbeitnehmer - die Möglichkeiten kennen, die damit verbunden sind.

Und zum Schluss: Was wir nach wie vor sehr kritisch sehen ist, dass die Verfahren nicht überall

einheitlich und transparent gestaltet sind. Im nicht reglementierten Bereich, also im Bereich Handwerk, Industrie und Handel, läuft es, glaube ich, sehr gut, aber wir haben insbesondere im Fachrecht nach wie vor Regelungen, die vom Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz deutlich abweichen. Hier wünschen wir uns einen Vereinheitlichungsprozess, der auch ein bisschen schneller vorangehen sollte.

Und ein letzter Punkt: Es wird jetzt ja die sogenannte Gutachterstelle mit 32 Stellen eingerichtet. Wir wünschen uns, dass diese Gutachterstellen zügig eingerichtet werden und auch arbeitsfähig werden. Wir haben allerdings auch Hinweise, dass die Länder die Finanzierung noch nicht gänzlich abgesichert haben und wir haben Hinweise, dass es sich nicht immer um Vollzeitstellen handelt. Da würden wir sehr dafür plädieren, nochmal genauer hinzugucken. Diese Gutachterstelle ist absolut notwendig, um auch hier den Bedarf auch abdecken zu können.

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Vielen Dank auch an Sie. Und jetzt Herr Schiele.

Stephan Schiele

(MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Das 2011 beschlossene Gesetz kann eigentlich gar nicht hoch genug gelobt werden. Es ist aus unserer Sicht erstmals, - das kann man aus dem Bericht der Bundesregierung lesen, aber insbesondere auch nochmal aus den Studien in Hamburg und Bayern rauslesen - ein Erfolg, der insbesondere auf Seiten der Migranten eine sehr hohe Akzeptanz hat. Wenn wir trotzdem immer wieder von Problemen im Zusammenhang mit diesem Gesetz reden, hat das weniger mit dem Gesetz an sich zu tun, als vielmehr mit der praktischen Umsetzung des Gesetzes. Die jetzt vorliegenden Veränderungen im Gesetz versuchen diese Probleme zum Teil anzugehen. Wir vermuten aber, dass es faktisch kaum geschafft werden kann, da die Praxis einfach manchmal ganz andere Probleme hat. So ist es zum Teil einfach schwierig, selbst wenn wir jetzt eine Regelung zur Abgabe von Datensätzen haben. Datensätze, die nicht vorhanden sind, werden nicht anders bewertet werden können, wenn sie dann abgegeben werden. Das sind so teilweise die Probleme, die



wir in der Praxis haben. Sicherlich stellen die jetzigen Änderungen keine ernsthaften negativen Auswirkungen dar.

Es gibt einen Punkt, den wir kritisch betrachten, der allerdings kaum zu ändern ist, das ist die Einbeziehung der einheitlichen Ansprechpartner. Der wird eher zu einer größeren Verwirrung führen als zu einer Klarheit. Wir sprechen hier von, ich glaube, 204 Stellen, die zusätzlich mit dazu kommen. Diese werden dann als einheitliche Ansprechpartner betrachtet, was sie faktisch aber nicht sind, da sie nur Anträge weiterleiten können, die sie selber weder beurteilen noch etwas dazu sagen können. Das wird aus unserer Sicht eher schwierig sein.

Insbesondere wenn wir die jetzige Situation betrachten, die Herausforderungen, die mit der Arbeitsmarktintegration von einer größeren Anzahl von Flüchtlingen auf uns zukommen, gibt es zwei Punkte, auf die ich mich jetzt noch kurz fokussieren möchte. Das ist zum einen der Bereich des § 14 „Sonstige Verfahren“. Diese Verfahren sind aus unserer Sicht bei weitem noch nicht so entwickelt, wie sie entwickelt werden sollen. Wir haben derzeit in zwei Modellprojekten Verfahren im Handwerk und im IHK-Bereich entwickelt. Da gibt es sowohl Standards für die Durchführung dieser Verfahren als auch für die Praxiserfahrung. In anderen Bereichen ist noch nicht mal die Entwicklung der Verfahren da. Wir brauchen aber eigentlich für alle Bereiche, also auch für den Bereich der reglementierten Berufe und für den Bereich der nicht reglementierten akademischen Berufe solche Verfahren, um Personen, die keine Papiere haben, möglichst gut und schnell in den Arbeitsmarkt integrieren zu können.

Wie gesagt, die Standards fehlen an vielen Punkten. Die brauchen wir aber, um Verfahren einheitlich zu machen. Sonst haben wir bei den Verfahren das gleiche Problem wie jetzt schon bei den Verfahren nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz insgesamt.

Und die letzte Frage dabei ist: Wer kann denn diese Verfahren überhaupt durchziehen? Wer ist in der Lage dieses Verfahren durchzuführen und wird auch akzeptiert von den zuständigen Stellen?

Letzter Punkt: Viele Flüchtlinge bringen keine formalen Qualifikationen mit. Das heißt, wir brauchen Möglichkeiten der Formalisierung des non-formellen und informellen Lernens und auch der Qualifikationen. Das heißt, wir brauchen eigentlich ein Validierungsverfahren für diesen Bereich und auch für die partielle Anerkennung. Wir müssen auch über Teilanerkennungen reden und dafür braucht es dann im Endeffekt auch noch Beratungsstrukturen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Auch an Sie vielen Dank. Und zum Abschluss dieser Runde Frau Schröder.

Sabine Schröder

(ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH, Köln):

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Vorsitzende. Als Letzte in der Runde kann ich Sie jetzt vor Wiederholungen nicht völlig schützen, aber ich werde auf drei Aspekte eingehen.

Als erstes zum Stellenwert der Beratung in den Anerkennungsverfahren. Im Berichtszeitraum von 2012 bis Dezember 2014 sind durch die verschiedenen Akteure über 100 000 Beratungen durchgeführt worden. Dass die Anerkennung so gut funktioniert, wie dies im Bericht jetzt ausgewiesen ist, und nahezu immer mit einer vollen oder teilweisen Anerkennung endet, liegt auch an diesen guten Informations- und Beratungsstrukturen im Vorfeld der Verfahren. Insofern ist ein gesetzlicher Beratungsanspruch, wie er in dem Anerkennungsgesetz einiger Bundesländer wie beispielsweise in Hessen oder Berlin, verankert wurde, zu unterstützen. Sinnvoll ist es, die notwendigen Beratungsstrukturen zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes aus einer Hand anzubieten. Im Förderprogramm IQ gibt es dazu positive Ansätze. In vier Ländern ist es so, dass die IQ-Anlaufstellen sowohl im Förderprogramm IQ finanziert, aber auch von den Ländern mitfinanziert werden. Das ist, glaube ich, eine Perspektive, die richtungsweisend sein könnte.

Als zweites möchte ich zum Thema der Anerkennung nicht reglementierter Berufe kommen. 80 Prozent der Verfahren finden in reglementierten Berufen statt, nur 20 Prozent in nicht reglementierten Berufen, bei denen die Anerkennung



keine Voraussetzung für den Berufseintritt ist. Adressaten dieser Gleichwertigkeitsprüfung in nicht reglementierten Bereichen sind vorrangig Unternehmen. Sie entscheiden ja letztlich darüber, ob diese Anerkennung auch eine faktische Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt ist.

Ein weiterer neben den vielen Gründen, die schon genannt wurden, warum eine Anerkennung in dem Bereich nicht erfolgt oder Verfahren oder Anträge nicht gestellt werden, ist, glaube ich, auch die Bekanntheit. Bislang gaben ein Drittel der Betriebe an, von dem Anerkennungsgesetz gehört zu haben, nur 6 Prozent haben sich schon intensiver damit beschäftigt. Ich denke, dass es dort notwendig ist, die Bekanntheit auszubauen. Es gibt bereits Projekte. Weitere sind in dem Bereich nötig, um Betriebsräte und Beschäftigte und Unternehmensvertretungen zu informieren.

Zudem sollten in dem geplanten Stipendienprogramm, was ich auch für sinnvoll erachte, Anreize insbesondere auch für Beschäftigte gegeben werden, weil es viele Menschen mit Migrationshintergrund gibt, die unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind. Und da sollten Angebote geschaffen werden.

Zu den aktuellen Herausforderungen: Vor dem Hintergrund der aktuellen Einordnung von Flüchtlingen und Asylsuchenden und deren Arbeitsmarktintegration werden sich neue Anforderungen an die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes ergeben. Aktuell liegen allenfalls grobe Schätzungen vor, was die Qualifikationen dieser Zielgruppe anbetrifft, aber man geht davon aus, dass etwa ein Drittel eine Qualifikation im akademischen oder beruflichen Bereich mitbringt. Für diese Zielgruppe wird die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens vielfach eine notwendige Voraussetzung sein, um eine adäquate Beschäftigungsaufnahme zu finden. Auf jeden Fall ist in diesem Zusammenhang die Zunahme eines Beratungsbedarfs und der Anerkennungsverfahren zu rechnen. Dafür müssen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Wie bereits gesagt, Flüchtlinge verfügen häufig nicht über schriftliche Dokumentationen zu ihren Abschlüssen. Sie sind damit potenzielle Kandidaten für die Teilnahme an Qualifikationsanalysen. Der Bedarf an diesen Verfahren wird daher deutlich zunehmen. Der Bericht weist bislang 60 durchgeführte Verfahren

aus, was wirklich äußerst gering ist. Die Weiterentwicklung und Verbreitung von aussagefähigen und praktikablen Verfahren der Kompetenzanalyse für diese Zielgruppe, auch jenseits von formalen Abschlüssen, ist eine zentrale Herausforderung der nächsten Jahre. Dankeschön.

Vorsitzende Patricia Lips:

Bevor wir in die Berichterstatterrunde eintreten, habe ich noch eine Bitte, weil ich das von den Abgeordneten soeben gespürt habe. Die Abgeordneten haben in der Regel, sagen wir mal eine Grundlautstärke, die nur einer leichten Unterstützung des Mikrophones bedarf. Bei Sachverständigen kann das schon mal anders sein und das ist in dem einen oder anderen Fall aufgetreten. Auch aufgrund der Übertragung und damit einer gesamttechnischen Leistung hier im Raum heute, können wir nicht einfach den Regler hochfahren. Deshalb die herzliche Bitte, dass Sie, wenn es möglich ist, möglichst nah ran zu gehen und möglichst laut sprechen. Ansonsten würden wir es technisch natürlich gern anders regeln.

Wir treten jetzt ein in die sogenannte Berichterstatterrunde, das heißt, ich werde jetzt vier Kolleginnen und Kollegen hintereinander weg das Wort erteilen. Das gilt dann auch für folgende Abgeordnetenrunden und ich versuche immer, etwas zusammenzufassen. Also Aufmerksamkeit für Sie. Und ich erteile zunächst der Kollegin Giousouf von der CDU/CSU das Wort.

Abg. Cemile Giousouf (CDU/CSU):

Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte mich ganz herzlich bei den Expertinnen und Experten für den ersten Input bedanken. Schön, dass Sie heute bei uns sind, um mit uns das Anerkennungsgesetz zu diskutieren.

Wir haben uns in der letzten Woche auch schon im Bildungsministerium im Rahmen einer Veranstaltung ausführlich mit dem Anerkennungsgesetz auseinandersetzen können. Ich bin sehr dankbar, dass Sie heute da sind, dass wir sozusagen mit denen, die an der Front mit dem Gesetz zu tun haben, auch vertieft in die Diskussion einsteigen können. Ich möchte mich auch ganz herzlich dafür bedanken, dass Sie in Ihren sehr kurzen und disziplinierten Statements eigentlich auch schon die wirklich wesentlichen Punkte angesprochen



haben, die auch mich und meine Berichterstattekollegen aus den anderen Fraktionen hier umtreiben.

Ich würde gerne, weil Sie schon sehr dezidiert auf die Weiterentwicklungen des Gesetzes eingegangen sind, eine Vorbemerkung voranschicken und dann auch mit meinen Fragen einsteigen. Also die erste Vorbemerkung, die ich von meiner Seite geben möchte, ist, dass ich glaube, dass wir sehr froh sein können, dass dieses Gesetz 2012 in Kraft getreten ist und wir jetzt sozusagen an der Ausarbeitung und Ausfeilung dieses Gesetzes gemeinsam mit allen Partnerinnen und Partnern arbeiten können, die da zuständig sind. Gerade vor dem Hintergrund der Herausforderung der Neuzuzügler, glaube ich, dass es auch ein sehr wichtiges und wesentliches Instrument unserer Willkommenskultur ist. Es ist gut und es ist eine erfreuliche Situation, dass wir jetzt zusammensitzen, um an diesem Gesetz weiter zu arbeiten und es in der Umsetzung zu verbessern.

Nichtsdestotrotz würde ich gerne am Anfang, damit wir so vielleicht auch nochmal fraktionsübergreifend eine gemeinsame Position festlegen können - und ich bin sicher, wir werden diese Brücke schaffen - gerne die Frage an Herrn Dr. Döring und Frau Klemmt-Kriegel richten. Es wird uns teilweise - und da kommt auch schon die Stimmung von der anderen Seite, von der Opposition - vorgeworfen, dass das Anerkennungsgesetz ein Flopp sei, weil nicht genügend Anträge gestellt werden. Gerne wird dann auch die Zahl von 280 000 Anträgen vorgebracht, obwohl es sich damals um eine Potenzialschätzung des Statistischen Bundesamtes handelte. Deswegen würde ich gerne einfach nochmal auf etwas hinweisen, was einer der Experten auch schon angesprochen hatte. Es geht nicht nur um die Anzahl der Anträge, sondern es geht auch um eine neue Kultur der Anerkennung. Ich würde da gerne die Einschätzung von Herrn Dr. Döring und Frau Klemmt-Kriegel abfragen.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn van der Cammen. Sie hatten bereits angesprochen, wie sozusagen auch die Jobcenter jetzt mit dem Anerkennungsgesetz arbeiten. Deswegen die Frage: Die Anerkennung funktioniert natürlich dann besonders gut, wenn die Verzahnung von Beratung, also Jobcenter und Arbeitsagentur, gut und kooperativ läuft. Können Sie das bestätigen? Mit welchen

Maßnahmen unterstützen Sie diese Verzahnung und wo gibt es aus Ihrer Sicht Verbesserungsbedarf? Ich entschuldige mich für den Verfahrensfehler.

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Wenn ich es bei einem zulasse, muss ich es bei allen zulassen. Jetzt hat der Kollege Dr. Diaby von der SPD-Fraktion das Wort.

Abg. **Dr. Karamba Diaby (SPD):**

Mich irritiert die Regelung, Frau Vorsitzende, ich hoffe, ich mache keinen Fehler. Meine sehr verehrten Damen und Herren, auch von uns herzlich willkommen und herzlichen Dank für die Einführungen zu diesem Anerkennungsgesetz.

Wir wissen ja, dass das Anerkennungsgesetz nicht nur ein wesentliches Instrument zur Lösung des Fachkräftemangels ist. Aber nicht nur das; es ist für die Betroffenen eine Wertschätzung. Eine Wertschätzung, da sie ihre Fähigkeiten damit in diesem Lande auch einbringen können. Deshalb ist es wirklich ein Meilenstein in Deutschland, dass dieses Anerkennungsgesetz 2012 beschlossen wurde.

Für meine Fraktion war immer die Frage der Diskrepanz zwischen der Anzahl der Beratungen, die durchgeführt wurden und, wenn man das gegenüberstellt, der Anzahl der Anträge, die gestellt wurden, interessant. Da kann man unterschiedlicher Meinung sein bei der Bewertung, aber wir betrachten es so, dass eine Diskrepanz dazwischen ist. Wir identifizieren damit Hürden, einmal die Fragen der Transparenz und das zweite ist die Frage der Finanzierung. Deshalb geht meine Frage - Frau Vorsitzende, Sie sehen mir das nach, wenn die Regeln nicht so richtig von mir verstanden wurden. Ich mache das trotzdem; meine Frage geht ganz konkret an Herrn van der Cammen zu Personen ohne SGB II-/SGB III-Bezug. Bei diesen Personen ist die große Frage der Finanzierung natürlich noch wichtiger. Was sehen Sie von Seiten der BA vor, um diese Finanzierungsfragen bei diesen Personengruppen wirklich transparent zu gestalten. Damit aber auch faktisch umgesetzt wird, dass wir diese Personen auch mitunterstützen.

Meine zweite Frage hat natürlich mit der besonderen Bedeutung von Antragstellenden zu tun. Das heißt, hinsichtlich der Beratungsstellen soll es



nach unserer Ansicht auch einen Rechtsanspruch auf Beratung bei unabhängigen Beratungsstellen geben. Deshalb meine Frage, inwieweit das von Bedeutung ist und welche Erfahrungen man denn schon gesammelt hat? Ich denke an Hamburg und Sachsen-Anhalt. Ich wollte eigentlich diese Frage an Sabine Schröder stellen - Frau Vorsitzende, ich denke, Sie machen eine Ausnahme. Die Frage geht an Sabine Schröder: Welche Erfahrungen liegen da vor? Und vor allem, was ist die Besonderheit, die Bedeutung von unabhängigen Beratungsstellen in Hinblick auf den Rechtsanspruch auf Beratung? Das wären meine zwei Fragen. Dankeschön.

Vorsitzende Patricia Lips:

Die Vorgehensweise ist absolut konform. Jetzt gebe ich der Kollegin Dr. Hein von der Fraktion DIE LINKE. das Wort. Sie stärkt Ihnen bildlich gesprochen den Rücken.

Abg. Dr. Rosemarie Hein (DIE LINKE.):

Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich sage mal vorab, ich habe das Verfahren verstanden. Ich würde mich gerne dem Dank meiner Vorrednerinnen anschließen und stelle fest, dass die Sachverständigengutachten eine Qualität hatten, die bei mir mehr Fragen entstanden ließen, als ich vorher hatte. Und das ist ein Ausdruck von Qualität, wie ich finde. Für mich war eindrucksvoll, dass die Einschätzungen vergleichsweise ähnlich sind in allen Gutachten. Es wird das Gleiche gelobt und es wird auch überwiegend Ähnliches oder das Gleiche kritisiert. Ich finde zum Beispiel die Skepsis gegenüber den einheitlichen Ansprechpartnern interessant. Ich finde wir sind gut beraten, gerade diese Kritiken ernst zu nehmen und im Verlauf der Beratung nachzugucken, ob man nicht noch was daran verändern kann.

Ausgesprochen dankbar bin ich darüber, dass auch die Kostenaufstellungen mal so detailliert gemacht worden sind, wie wir sie bisher vielleicht nicht immer im Blick hatten. Dafür bin ich ausgesprochen dankbar. Die Kritik, die es an der Unübersichtlichkeit der Verfahren in den Ländern gibt, war zu erwarten. Da habe ich aber auch noch keine Idee, wie wir da rauskommen, vielleicht haben Sie ja eine. Das frage ich jetzt aber nicht, sondern ich möchte gerne Herrn Patuzzi auf seine Kritik, dass so wenig aus den nicht reglementier-

ten Berufen die Anträge stellen und, dass es da einen so großen Schwund gibt, hin etwas fragen. So etwas Ähnliches haben wir schon mal die Ministerin gefragt, und sie hat uns dann geantwortet - und ich fand das gar nicht mal so unplausibel: „Naja, da braucht man es ja nicht.“ Und ich würde Sie deshalb fragen wollen: Welchen Mehrwert hat denn eine solche Anerkennung eines solchen Berufes für die Unternehmen aus Ihrer Sicht? Das wäre die erste Frage.

Und die zweite Frage würde ich gern an Herrn van der Cammen stellen. Sie betrifft die Kostenregelungen. Herr Gwosdz hat vorhin schon sehr ausführlich dargestellt, wie man es regeln könnte. Ich würde eine Stufe darunter bleiben. In den Berichten ist mindestens zwei-, dreimal davon die Rede, dass es sich bei diesen Finanzierungsmöglichkeiten ja weitgehend um Ermessensspielräume handelt. Und mich würde interessieren, ob Sie eine Möglichkeit sehen, aus den Ermessensspielräumen Rechtsansprüche zu machen und ob es möglich ist, auch die Bezugsbreite, also den Kreis der Anspruchsberechtigten in diesen Rechtsanspruch hinein auszuweiten? Das wären die beiden ersten Fragen. Danke.

Vorsitzende Patricia Lips:

Vielen Dank. Und zum Abschluss dieser Runde hat der Kollege Mutlu von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Wort.

Abg. Özcan Mutlu (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Zunächst möchte auch ich mich dem Dank an die Sachverständigen für Ihre Ausführungen, aber auch für die schriftlichen Stellungnahmen, die sehr erhellend und auch klar waren, anschließen.

Und da bin ich auch bei Kollegin Hein. In vielen, vielen Punkten decken sich die Stellungnahmen ja auch, was Defizite an dem Gesetz deutlich macht. Aber ich möchte hier auch schnell mit einer Mär aufräumen, dass wir GRÜNE das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz falsch oder schlecht finden. Wir sind der Meinung, dass es ein richtiges und wichtiges Signal ist. Nicht nur allein aufgrund des Fachkräftemangels, sondern insbesondere auch weil wir als ein Einwanderungsland – auch wenn manche hier im Raum das noch nicht so geistig vergegenwärtigt haben – tat-



sächlich, wie Kollege Diaby gesagt hat, zur Wertschätzung gegenüber den Menschen, die uns aufgesucht haben, die hier eine neue Heimat gefunden haben, solche Signale senden müssen. Aber Wertschätzung ist es nicht, Kollege Diaby, wenn das Gesetz in seinen praktischen Umsetzungen teilweise zu einem Bürokratiemonster ausartet und eher ein Hindernis für die Betroffenen ist, ein Anerkennungsverfahren zu betreiben, als ein Förderinstrument. Ich will hier beispielsweise mal ein paar Zahlen von den Handelskammern, eine Statistik aus dem Bericht zitieren. Die Beschaffung von Unterlagen ist bei 22 Prozent der Fälle ein Grund gewesen, warum sie keinen Antrag gestellt haben. Andere wiederum, 20 Prozent, haben gesagt, sie haben keinen Antrag gestellt, weil die Kosten und die Finanzierung für sie einfach nicht zu gewährleisten ist. Und weitere 9 Prozent haben gesagt, dass es der zeitliche Aufwand gewesen ist. Wenn man diese zusammen zählt, haben 51 Prozent derjenigen, die dieses Gesetz quasi in Anspruch nehmen können, aufgrund eigentlich behebbarer bürokratischer struktureller Maßnahmen keinen Antrag gestellt. Das möchte ich hier mal vorweg stellen und im Bericht ist es ja auch zurecht und richtigerweise festgehalten worden. Ich zitiere das hier mal, auf der Seite 25: „Wie auch die AG „Koordinierende Ressorts“ wiederholt festgestellt hat, sind jedoch noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Anerkennungsprozesse länderübergreifend einheitlicher zu gestalten.“ Das heißt, sogar der Bericht stellt fest, dass hier noch viel Luft nach oben ist. Das sieht man auch, wie Kollege

Diaby richtig gesagt hat, anhand der Zahlen, anhand der Statistiken. Und deshalb sage ich: Wir finden das Gesetz richtig und gut und notwendig, aber es ist noch viel Luft nach oben. Und da sollten wir tatsächlich und da nehme ich gerne den Ball auf, Kollegin Giousouf, gemeinsam Anstrengungen unternehmen, wie wir dieses Gesetz so verändern, dass es tatsächlich allen Betroffenen nutzt und auch der Gesellschaft nutzt.

Nun zu meinen Fragen. Ich habe zwei Fragen, da wir leider in der ersten Runde nicht mehr stellen dürfen. Es kommen aber später weitere.

Eine Frage an Herrn Schiele: Wir haben jetzt wiederholt das Thema „Flüchtlinge und Asylsuchende“ angesprochen. Können Sie uns kurz skizzieren, welche Herausforderungen Sie in Bezug

auf die Einbeziehung der Geflüchteten in diesem Anerkennungs-geschehen sehen? Welche Anpassungen sind da nötig?

Und an Herrn Gwosdz: Können Sie uns von den Hamburger Erfahrungen berichten und hochrechnen, wie viele Menschen keine Qualifizierungsmaßnahme nutzen konnten, weil ihnen eine Finanzierung des Lebensunterhalts fehlte und welche Auswirkungen diese Förderlücke zwischen SGB II und SGB III und dem BAföG quasi letztlich jenseits der Hamburger Lösung eines Stipendiats auf die Antragstellung hat?

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Wenn wir das hier vorhin richtig verfolgt haben, hat jeder Sachverständige wenigstens eine Frage gestellt bekommen. Wir fangen wieder alphabetisch an mit Herrn van der Cammen. Bei Ihnen waren die Kolleginnen und Kollegen Giousouf, Dr. Diaby und Frau Dr. Hein.

Michael van der Cammen

(Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg):

Vielen herzlichen Dank für die Fragen. Ich gehe erstmal auf Frau Giousouf ein, die die Frage gestellt hat, ob ich bestätigen kann, dass das Anerkennungsverfahren überall gut läuft, wenn die Verzahnung zwischen Arbeitsagentur, Jobcenter und ich schätze mal der Anerkennungsberatung, so war es gedacht, gut läuft. Ich möchte das erstmal bestätigen. Überall dort, wo unsere Kolleginnen und Kollegen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern erstens das Thema Anerkennung kennen, und die Beratungsstrukturen bei sich kennen und die Kooperation mit den Beratungsstellen gut läuft, da klappt der Prozess.

Die zweite Frage, die Sie in dem Bezug gestellt hatten, ist, wie wir das sicherstellen. Die Bundesagentur für Arbeit ist natürlich keine kleine Organisation und wir haben eine Vielzahl von tausenden Beratern und Vermittlern, die mit dieser Thematik mal mehr, mal weniger konfrontiert wird, je nachdem, ob das eine ländliche Gegend oder, ob das eine städtische Gegend ist. Und dieses Gesetz gibt es seit 2012. Das heißt, wir hatten die Notwendigkeit, alle Arbeitsagenturen und Jobcenter über unsere Kommunikationsmechanismen zu erreichen. Unsere Kommunikation heißt HEGA. Wir haben die Möglichkeit, Handlungsempfehlungen



und Geschäftsanweisungen zu entwickeln. Das haben wir auch gemacht in 2012, in welchem wir alle Mitarbeiter informiert haben und auch auf deren Pflichten hingewiesen haben, nämlich, dass auf dieses Gesetz hinzuweisen ist und auch auf die Möglichkeiten, Kosten für das Anerkennungsverfahren und für Nachqualifizierungen zu übernehmen, sollte das möglich sein. Das haben wir in 2012 gemacht. Wir haben zweimal im Jahr als Koordinierungsstelle Migration von der Zentrale aus Tagungen mit den Migrationsverantwortlichen der Regionaldirektionen. Dort setzen wir immer das Thema auf die Tagesordnung und geben Impulse, die wir aus dem Förderprogramm IQ aufnehmen. Es gibt ja genug Austausch, um zu sagen, wo läuft was gut, wo läuft was nicht gut und wir tragen das weiter an die Regionaldirektionen und die transferieren das weiter in deren Kreisen vor Ort in den Arbeitsagenturen und in den Jobcentern. Das ist, was wir machen.

Die Frage ist, wo ich Verbesserungsbedarf sehe. Ich gehe davon aus, dass Sie das meinen. Intern in der Bundesagentur für Arbeit laufen diese Prozesse. Insbesondere in der Grundsicherung ist die Personalfuktuation hoch. Das ist kein Problem, das wir in diesem Arbeitskreis wahrscheinlich oder in diesem Ausschuss lösen können. Es bedeutet aber schon, dass die Kolleginnen und Kollegen, die neu dazugekommen sind, das Anerkennungsgesetz erstmal wohlmöglich gar nicht kennen. Das wurde hier von den Sachverständigen bestätigt. Wenn die Bevölkerung es nicht kennt, wieso soll das ein neuer Angestellter der BA kennen?

Es gibt Einarbeitungsmöglichkeiten unserer Kolleginnen und Kollegen vor Ort. Die Einarbeitung vor Ort wird natürlich auch immer gestaltet, insbesondere in der Grundsicherung. Und da sehe ich intern bei uns in der Organisation noch Verbesserungsbedarf, dass das Thema „Anerkennung von Abschlüssen“ für jeden wenigstens Pflicht im Seminar ist. Das wird mit Sicherheit nicht überall der Fall sein, weil wir in der Grundsicherung natürlich auch dezentral aufgestellt sind. Das ist eins.

Dann gingen sowohl Frau Dr. Hein als auch Herr Dr. Diaby schwerpunktmäßig auf die Thematik „Kostenregelung“ ein. Wie setzen wir das um?

Und die Möglichkeit, Ermessensspielräume - Frau Hein - zu ersetzen durch Rechtsansprüche. Ich denke, Ihre Frage habe ich schon teilweise beantwortet und auch in meinem Eingangsstatement habe ich gesagt, dass wir die Kosten dann übernehmen, wenn es eine Funktion hat, nämlich Integration in den Arbeitsmarkt oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit.

Es gibt aber auch viele Fälle, die wir in unseren Alltagsberatungen mitreinbekommen, die haben einen Abschluss, der im Ausland erworben wurde.

Ich möchte mich mal als Person hier als Beispiel anführen. Ich habe in Holland Lehramt studiert, bin irgendwann nach Bayern gezogen und ich wäre heute noch ein guter Lehrer. Ich darf aber in Bayern nicht unterrichten. Ich brauche auch nicht mal ein Anerkennungsverfahren in die Wege leiten, weil ich weiß, dass ich ohnehin keine Möglichkeit habe. Ich müsste das Lehramt in Bayern nachholen. Das ist vielleicht nur ein Beispiel. Ein zweites Beispiel, was vielleicht für unsere Kolleginnen und Kollegen vor Ort realistischer und Alltagsgeschäft ist, ist die Abschätzung, wenn jemand einen im Ausland erworbenen Abschluss hat, wann diese Person diesen gemacht hat. Kann diese Person diese Qualifikationen, dieses Wissen, das jemand 1972 erworben hat, noch in 2015 einsetzen? Ist das noch dem Arbeitsmarkt dienlich oder ist das Geld, das uns die Beitragszahler aus Solidarität jeden Monat wieder einzahlen, rausgeschmissenes Geld? Gehen wir da gut mit diesem Budget um, was wir bekommen oder nicht? Und das, Frau Dr. Hein, ist der Grund, warum wir sagen, dass, wenn der Bund ein tolles Gesetz strukturiert hat, das nicht mit einer finanziellen Ausstattung einhergeht und wir die Kosten dafür für unsere Kunden tragen. Und deswegen frage ich mich in Hinblick auf Ihre Frage, Frau Dr. Hein, ob es eine gute Idee ist, einen Rechtsanspruch auf eine Anerkennungsberatung und ein Anerkennungsverfahren inklusive Nachqualifizierung, was sehr, sehr teuer sein wird, zu erheben. Ich würde aus diesen Gründen sagen, dass es nicht für jeden mehr in Frage kommt, in seinem eigenen Beruf zu arbeiten. Es wird aus meiner Sicht keinen Sinn machen und Sie können gerne auch noch andere Sachverständige fragen. Wenn ja, dann muss das anderweitig finanziert werden, als durch die Solidarität der Beitragszahler.



Habe ich damit alle Fragen beantwortet? Ich schätze schon.

Vorsitzende **Patricia Lips**:

Sie kriegen noch mehr, machen Sie sich keine Gedanken. Herr Döring bitte.

Dr. Ottmar Döring

(Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg):

Die Frage war ja: Ist das Anerkennungsgesetz ein Flop? Die Frage, die ja öfters gestellt wird und auch sehr plastisch gestellt wird. Ich hatte ja schon in meinem Eingangsstatement darauf hingewiesen, dass man meines Erachtens nach nicht nur nach Zahlen fragen sollte, sondern auch nach kulturellen Entwicklungen, dass man das nicht unterschätzen sollte. Trotzdem muss man ja zur Kenntnis nehmen, dass die Frage nach Zahlen immer etwas nachhaltiger ist. Wenn man sich aber die Zahlen anguckt, stellt man fest - ich habe es vorhin auch schon angerissen -, dass es steigende Antragszahlen, steigende Beratungszahlen und unter den absoluten Zahlen auch sehr beeindruckende Größen gibt, über 50 000 Beratungen der Erstanlaufstellen in IQ und zum Beispiel auch über 1 Mio. Zugriffe auf das Anerkennungsportal des BIBB, wo sich sehr breit über das Anerkennungsgeschehen informiert wird.

Nun muss man sich die Frage ja stellen, warum trotz dieser beeindruckenden Zahlen und dieser steigenden Tendenz bei vielen doch immer ein gewisses Gefühl zurück bleibt, es könnte sich doch eventuell um ein Flop handeln. Und das, denke ich, hängt viel mit dem Erwartungsmanagement zusammen, das es gegeben hat. Klar, es zeigt erstmal auch, was für Perspektiven dahinterstehen, wenn man so ein neues Gesetz auf den Weg bringt. Da ist ja ein Potenzial von erheblichem Ausmaß beschrieben worden. Bloß muss man sehen, dass dieses Potenzial vielleicht gar nicht in dieser Größenordnung zu heben ist, jedenfalls nicht gleich von Anfang an.

Zwei Hinweise dazu: Diejenigen, die in die IQ-Anerkennungsberatung kommen, sind vor allen Dingen Personen, die relativ kurz in Deutschland sind. Und dieses Potenzial, das mal beschrieben worden ist, umfasst ja alle Personen. Es kommen vor allen Dingen diejenigen, die in den letzten zwei Jahren nach Deutschland zugewandert sind.

Für die macht das ja auch Sinn, weil der Berufsabschluss noch nicht so lange zurückliegt und sie noch nicht in irgendeiner Form arbeitsmarktmäßig in Deutschland integriert sind. Das ist also der Teil des Potenzials, für den es vor allen Dingen Sinn macht, ihn auszuschöpfen und der auch ausgeschöpft wird.

Das zweite ist: Was ein wenig die Antragszahlen hemmt ist, dass viele, die länger in Deutschland sind, vielleicht nicht optimal in den Arbeitsmarkt integriert sind, aber sie sind in den Arbeitsmarkt integriert. Und dann ist da natürlich die Debatte, die es heute ja auch schon öfters gegeben hat, im Verhältnis der Kosten zur Leistungsfähigkeiten der Personen, und dass die mögliche Rendite natürlich eine sehr große ist. Für jeden, der seinen Berufsabschluss anerkennen lassen konnte, der aber in der Industrie zum Beispiel integriert ist, wenn auch nicht qualifikationsadäquat, ist die Renditeerwartung dann so hoch, dass die Anerkennung des Berufsabschlusses Sinn machen würde. Kleine Fußnote dazu: Die Gewerkschaften und die Arbeitgeber haben ja auch mit dafür gesorgt dass die alte Bindung von Berufsabschlüssen an das Entgelt nicht mehr so einfach zieht, sondern dass zum Teil, wenn Sie sich zum Beispiel den Metalltarifvertrag angucken bei ERA flächenmäßig einfach nach Tätigkeiten bezahlt wird. Das macht das natürlich weniger attraktiv.

Zweiter Punkt, nur noch ganz kurz. Was man natürlich trotz der Quantitäten nicht vergessen darf, sind die individuellen Erfolge, die sich bei den Menschen mit Migrationshintergrund einstellen, die sich den Berufsabschluss anerkennen lassen. Also da kann man kurz sagen: Ja, es gibt mehr Entgelt für die Person, die sich etwas anerkennen lassen und sie haben bessere betriebliche Aufstiegschancen. Die nichtqualifikationsadäquate Beschäftigung verändert sich und insofern stellen sich auch individuelle Erfolge massenhaft ein. Danke.

Vorsitzende **Patricia Lips**:

Herr Gwosdz bitte.

Michael Gwosdz

(Diakonie-Hilfswerk Hamburg):

Vielen Dank. Gestatten Sie mir den kleinen Hinweis zu Herrn van der Cammens biographischer Notiz. Die erinnert mich an meinen Vater, der als



Lehrer einfach nur von Baden-Württemberg nach Bayern zog und den Rest seines Lebens auch bei der Agentur für Arbeit tätig war. Das ist kein Nachteil, aber es betrifft bei Lehrern ja tatsächlich nicht nur die Niederländer oder russischen Lehrer, die nach Deutschland kommen. Wir haben da ja innerhalb Deutschlands auch noch Schwierigkeiten, die sich letzten Endes wiederum auf die Anerkennungsverfahren auswirken.

Herr Mutlu hatte mich ja konkret nach der BAföG-Falle gefragt und, ob ich da eine Hochrechnung geben kann. Ich habe in der Stellungnahme eben ja schon dargelegt, wie viele Stipendien zum Lebensunterhalt jedes Jahr in Hamburg beantragt werden. Das waren jetzt über die letzten vier Jahre insgesamt 80 Personen, die unterstützt werden. Klingt erstmal wenig, Hamburg hat aber nach dem Königsteiner Schlüssel immer etwa 2,5 Prozent auf das Bundesgebiet hochgerechnet. Man könnte sagen, dass wären jetzt, wenn das adäquat wäre so wie bei uns in Hamburg, die Leute, die wir auffangen konnten. Es gibt zu diesen 80 etwa 3 200 Menschen im Bundesgebiet, die eben nicht ein derartiges Stipendienprogramm nutzen konnten. Zum anderen haben wir auch eine Reihe von Klientinnen und Klienten die lieber auf den Antrag verzichten, weil das in Hamburg ein BAföG ähnliches Programm ist. Man verschuldet sich damit natürlich auch zum Teil. Ich hatte zwar vorhin gesagt, dass ein Teil auch bereit wäre, einen Kredit aufzunehmen, für andere ist es wieder abschreckend. Die arbeiten lieber irgendwie nachts noch parallel zu ihrer Qualifizierungsmaßnahme. Da haben wir immer mal wieder Leute, die durch diese Doppelbelastung am Ende natürlich nicht erfolgreich die Qualifizierung bestehen.

Und ein dritter Punkt: Die Leute, die ich jetzt auch quantitativ nicht erfassen kann, die man aber immer im Hinterkopf mithaben muss, sind die, die in einer geringqualifizierten Beschäftigung hängen und sich nicht trauen, zu kündigen um das Stipendienprogramm in Anspruch zu nehmen, das zum Teil dann natürlich aufgrund der Höhe des BAföG-Satzes trotzdem unter dem geringqualifizierten Gehalt liegt. Für diese Menschen ist es einfach eine Schwierigkeit, ihre Möglichkeit durch eine Anerkennung eigentlich beruflich aufzusteigen tatsächlich zu nutzen, weil sie

in der Falle einer geringqualifizierten Beschäftigung hängen. Das ist aber dann eine andere als die BAföG-Falle. Aber wie gesagt, bei der BAföG-Falle sind es bei uns 80 Menschen, die das bislang genutzt haben, bundesweit werden das so 3 000 Menschen sein. Das ist nicht gigantisch, aber es sind eben auch immer 80 bzw. 3 000 Einzelschicksale.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Frau Klembt-Kriegel bitte.

Heike Klembt-Kriegel

(IHK FOSA (Foreign Skills Approval), Nürnberg):
Nochmal anknüpfend an das, was Herr Dr. Döring auf die Frage von Frau Abgeordneten Giousouf gesagt hat: „Ist das Gesetz ein Flop?“ Das Gesetz ist kein Flop. Da waren sich jetzt ja über die Parteien hinweg alle Beteiligten einig. Es ist schon mal ein großer Fortschritt, und dennoch haben wir die Zahlendiskussion. Es gibt auch keinen einheitlichen Grund, den man jetzt benennen kann, warum von einem Potenzial von knapp 300 000 Leuten nicht alle zur IHK FOSA kommen. Man muss aber gucken, was denn die Gründe dafür sind. Wir sehen ja, dass das Verfahren ja einen gewissen Zeitverzug in sich trägt. Es besteht die Frage, wann Menschen überhaupt bereit sind, zu Beratungsstellen zu gehen, nachdem sie in der Bundesrepublik über Jahre, Jahrzehnte hinweg erlebt haben, dass ihr Beruf nicht anerkannt werden kann. Was haben sie erlebt? Wie lange dauert es, bis sie zu den Beratungsstellen kommen? Dann sind sie bei einer Beratungsstelle und stellen fest, dass sie auch noch Dokumente brauchen, bestimmte Dinge beschaffen müssen. Und bis das dann soweit ist, dauert es natürlich eine Zeit.

Da wir uns heute in dieser Runde ja auch sehr stark mit Zahlen aus dem Jahr 2013 befassen, ist der Blick etwas verstellt. Aus heutiger Sicht, 2015 sieht das Bild auch für eine zuständige Stelle wie die IHK FOSA schon ganz anders aus. Wir haben jetzt kürzlich den zehntausendsten Antrag bei uns verzeichnen können, was im Verhältnis zu dem, was wir am Anfang hatten, wirklich enorm ist. Und das hat eben mit diesen Gründen des Zeitverzugs in dem Antrag zu tun. Es hat aber natürlich auch damit zu tun, dass wir hier ein vollkommen neues Verfahren bearbeiten. Das hat es ja so nicht



gegeben. Die Strukturen mussten geschaffen werden und es kommt dann natürlich ein wichtiger Aspekt dazu, wie denn dieser Bescheid bei denen, die es angeht, also bei den Antragstellenden und den Unternehmen, aufgenommen wird? Die müssen sich ja auch erst an dieses Verfahren, an diesen Bescheid gewöhnen. Das muss man einfach so sagen. Der liest sich anders als alles was man kennt. Man hat natürlich auch gerade mit dem, was einen so sehr betrifft wie das eigene Leben, die eigene Berufsbiographie auch ein ganz stark subjektives Gefühl und denkt, wenn ich mit meiner Ausbildung aus dem Ausland komme, dann lege ich das bei einer zuständigen Stelle vor, bekomme einen Stempel und gehe weiter. So ist es aber leider nicht. Wir müssen prüfen und wir müssen Nachfragen stellen. Das ist natürlich ein Punkt, an dem der eine oder andere nicht genau weiß, wie sich das, vor allen Dingen für Menschen, die möglicherweise noch nicht der deutschen Sprache mächtig sind, anfühlt.

Wir wissen ja, dass das Gesetz den Anspruch auf Durchführung des Verfahrens unabhängig von einem bestimmten deutschen Sprachniveau oder unabhängig auch vom Aufenthaltsstatus bietet. Und das ist natürlich nochmal eine weitere Hürde. Wenn wir die Diskussion auch über andere zuständige Stellen hinweg verfolgen, können wir auch immer sehr schön sehen, dass eine Weichenstellung bei der FOSA sehr wichtig war, um vielsprachige Mitarbeiter an Bord zu haben. Wir haben tatsächlich Menschen, die in 16 Sprachen auf Muttersprachenniveau kommunizieren können. Und wir kriegen dann ja auch die Rückmeldungen dieser Menschen, die manchmal, das darf man wirklich sagen, am Telefon weinen, weil endlich einer da ist, der sie versteht. Aber das sind Punkte, die die Menschen natürlich subjektiv vielleicht ein Stück weit davon auch abhalten neben allen Themen wie der Finanzierung, die ich, wie gesagt, jetzt nochmal aussparen möchte. Darauf müssen wir uns einstellen. Wir sehen aber, dass die Antragszahlen steigen. Sie steigen deutlich und sie steigen, wenn ich auch das sagen darf, nicht gerade aufgrund der aktuellen Zuwanderung an Asylsuchenden, das ist ein eigenes Thema. Sondern sie steigen, weil die Menschen sehen, dieser Bescheid hilft mir wirklich weiter im Arbeitsmarkt. Und diese Praxisbeispiele können wir auch täglich sammeln.

Vorsitzende **Patricia Lips**:
Herr Patuzzi bitte.

Mario Patuzzi

(DGB Bundesvorstand, Berlin):

Ich hatte die Frage, welchen Mehrwert denn die Anerkennung für die Unternehmen hat. Und da ist erstens schon festzustellen, dass es natürlich auch Betriebe und Unternehmen gibt, die Ängste entwickeln, wenn sich Beschäftigte Abschlüsse anerkennen lassen, weil sie befürchten, dass sich diese Beschäftigten woandershin bewerben oder mehr Lohn einfordern. Diese Ängste kann man auch nicht ganz aus dem Weg räumen. Herr Dr. Döring hat von den nicht optimal integrierten Beschäftigten gesprochen. Selbst in der Industrie, wo auch nach Tätigkeiten bezahlt wird, ist es nach wie vor so, dass Abschlüsse eine Voraussetzung sind, um auf bestimmte Stellen zu kommen, bestimmte Tätigkeiten auszuüben. Und deshalb ist es nicht damit getan zu sagen, es wird nur nach Tätigkeiten bezahlt. Es geht immer auch um die Abschlüsse, um die Qualifikation.

Aber: Welches Interesse könnten Unternehmen auch an Anerkennungsfragen haben? Sie diskutieren ja auch hin und wieder Themen wie demographischer Wandel, also ein vermindertes Erwerbspersonenpotenzial, wie das IAB das immer formuliert. Sie diskutieren auch in letzter Zeit sehr stark Themen des technologischen Wandels, Digitalisierung, Industrie 4.0 etc. Da ist festzustellen, dass es hier um Kompetenzentwicklung geht und damit auch um Personalentwicklung in Betrieben und Unternehmen. Das geht eben deutlich über die Frage betrieblicher Anpassungsqualifizierung hinaus. Wir gehen davon aus, dass Betriebe und Unternehmen in den nächsten Jahren einen stärkeren Bedarf auch an Weiterqualifizierungen entwickeln, also Weiterqualifizierungen ihrer Beschäftigten entwickeln werden in Richtung Aufstiegsfortbildung, berufsbegleitende Studiengänge, Zertifikatskurse etc. Dafür ist immer ein Abschluss die Voraussetzung. Deshalb ist auch für die Unternehmen aus unserer Sicht die Anerkennung, die Anerkennungsfrage eine ganze zentrale Frage, um die Kompetenzen ihrer Beschäftigten weiterzuentwickeln.

Vorsitzende **Patricia Lips**:
Herr Schiele bitte.



Stephan Schiele

(MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern):

Es ging darum, Handlungsempfehlungen in Richtung Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz im Zusammenhang mit Flüchtlingen zu benennen. Ich versuche es mal der Reihe nach.

Der erste Punkt ist, so früh wie möglich mit den Anerkennungsberatungen oder mit der Einleitung eines Anerkennungsantrags zu beginnen. Das führt dazu, dass zum einen schon mal der Bildungshintergrund so früh wie möglich erfasst werden muss. Das sollte eigentlich schon durch das BAMF passieren, ist momentan nur durch eine Selbstauskunft der Fall und wird jetzt zum ersten Mal im Modell „Early Intervention“ von der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Das ist auch schon gleich ein Beispiel, wie es laufen könnte. Man sollte schon im Asylverfahren versuchen, die Personen in diese Richtung zu bringen, um zu klären: Welche Bildungshintergründe sind da? Gibt es eine Möglichkeit einer Anerkennung? Wenn ja, dann ist das Verfahren auch gleich einzuleiten. In diesem Zusammenhang ist es natürlich nicht besonders förderlich, wenn zum einen Anweisungen an zuständige Stellen gehen, die besagen, dass von Personen, die noch keine Arbeitsgenehmigung haben – sprich: in den ersten drei Monaten des Asylverfahrens - kein Antrag gestellt werden kann. Dafür gibt es zumindest im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz keine Rechtsgrundlage. Gleichzeitig geht auch die Weisung, an die Stellen, dass eine Aufenthaltsgestattung kein Identitätsnachweis ist. Das führt dazu, dass alle Asylbewerber keinen Antrag mehr stellen können. Der Identitätsnachweis ist nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz so überhaupt nicht notwendig und es müsste zumindest ausreichen, eine Aufenthaltsgestattung vorzulegen, um den Antrag zumindest mal überhaupt zu starten.

Der zweite Punkt betrifft das weitere Verfahren. Ich habe vorher schon was dazu gesagt. Wichtig ist es, die weiteren Verfahren in allen Bereichen auszubauen und zu schauen, dass die gleichwertig werden. Natürlich geht es darum zu schauen, wie über diese Verfahren denn wirklich eine Gleichwertigkeit festgestellt werden kann. Da gibt es eben momentan zwei Möglichkeiten, die insbesondere im Bereich Handwerk und IHK-Berufe

schon getestet werden, zum einen über Teilprojekte des IQ-Programms, zum anderen über Prototyping. Das muss ausgeweitet werden auf andere Bereiche.

Der Bereich non-formaler Qualifikationen - Da muss ich jetzt zumindest in einem Nebensatz noch etwas erklären. Die Ergänzung, die neu mit ins Gesetz reinkommt, ist keine Neuerung, sondern nur eine Richtigstellung des jetzt schon geltenden Gesetzes. Bisher war es auch schon so, dass Qualifikationen, die nicht im Rahmen der Ausbildung erworben worden sind, berücksichtigt werden müssen. In der Regel sind das Arbeitserfahrungen. Viele der zuständigen Stellen übersehen das oder können das auch nicht einschätzen, Anwesende ausgenommen. Das muss man ganz klar sagen. Das ist bei einigen ein Problem. Diese Richtigstellung ist gut, löst aber das Problem im Prinzip noch nicht, weil viele Flüchtlinge ohne eine formale Qualifikation kommen oder zumindest ohne eine formale Qualifikation, wie sie das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz fest schreibt. Wir haben zum Teil schon bei türkischen Qualifikationen, also Berufsqualifikationen, die in der Türkei formal erworben worden sind, das Problem, dass einige zuständige Stellen sagen, dass diese Qualifikationen nicht formal sind. Wir müssen außerhalb des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes auch Möglichkeiten schaffen, damit diese Qualifikationen, die faktisch da sind und auch erfassbar und nutzbar sind, irgendwie formalisiert werden und dass wir sie beruflich nutzen können.

Ein weiterer Punkt betrifft die Arbeitgeber, die ja dann im Endeffekt einstellen sollen. Arbeitgeber sind oftmals sehr verunsichert. Sie haben jetzt zwar einen Anhaltspunkt über das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, welche Qualifikationen vorliegen. Sie sind aber oftmals verunsichert darüber, was passiert, wenn interkulturelle Probleme auftauchen. Was passiert, wenn die Sprache nicht reicht? Wer unterstützt uns, wenn wir auf irgendeines dieser Probleme stoßen? Da hilft oftmals ein Unterstützungsangebot in den Kammern oder sonst wo, damit die Unternehmen beraten werden, wenn es zu Konflikten oder zu Problemen in diesem Bereich kommt. Wir haben damit in einzelnen Modellprojekten mit wenig Aufwand sehr



gute Erfahrungen gemacht, und meistens brauchen die Arbeitgeber die Beratung dann im Endeffekt gar nicht. Es reicht schon, wenn ein Angebot da ist.

Der letzte Punkt – immer wieder angesprochen: die Kostenfrage. Bei Flüchtlingen haben wir zuerst mal die etwas bessere Situation, dass sie, wenn sie denn aus dem Asylverfahren rauskommen, bei Michael van der Cammen landen und nach dem SGB II, also bei den Jobcentern, gut betreut werden. Das reicht in der Regel für das Verfahren, es reicht aber meistens schon nicht mehr für die sonstigen Verfahren. Wir bewegen uns bei Kosten im Rahmen der Qualifikationsanalyse irgendwo zwischen ein paar hundert Euro und ein paar tausend Euro. In der Regel kann man sagen, dass wir bei den meisten Fällen irgendwo zwischen ein- und zweitausend Euro sind, um so ein Verfahren durchzuziehen. Das wird von vielen Agenturen und Jobcentern zumindest dann nicht mehr gezahlt, wenn nicht ganz klar ist, wie das Verfahren ausgeht. Das kann bei so einem Verfahren, das ist der Sinn des Ganzen, nicht im Vorfeld gesagt werden. Das betrifft auch andere Bereiche, die so nicht ganz klar abgedeckt sind und dafür werden natürlich schon Stipendien oder Darlehensprogramme sinnvoll sein, um solche Kosten dann zu übernehmen.

Vorsitzende **Patricia Lips**:
Zum Abschluss nochmal Frau Schröder.

Sabine Schröder
(ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH, Köln):
Die Frage betraf den Beratungsanspruch und die Erfahrungen mit dem Beratungsanspruch in den Bundesländern, in denen es das gibt. Ich sagte in meinem Eingangsstatement: Es gibt vier Bundesländer, die in ihrem Landes-Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz einen Beratungsanspruch verankert haben. In allen diesen vier Ländern ist es so, dass die sich auch an der Beratung mitbeteiligen. Zum Teil, gab es in Hamburg ja auch eine eigene Beratungsstruktur. Aktuell sind diese Beratungsstrukturen alle im Förderprogramm IQ aufgenommen und diese Länder beteiligen sich auch an der Finanzierung, was erstmal positiv ist.

Ich gehe davon aus, dass die Beratungen - also die

Qualität, aber sozusagen auch die Anzahl oder die Erreichbarkeit der Beratungen - natürlich auch die Anzahl der Verfahren beeinflussen. Auch eine Erfahrung aus dem Programm ist, dass da, wo Beratungsstrukturen da sind und gut erreichbar sind, sie auch genutzt werden. Und das führt natürlich auch zu einer Erhöhung der Anerkennungsverfahren. Auch perspektivisch, wenn wir, denke ich, in dem Bereich der Vereinheitlichung der Verfahren weiterkommen. Die Beratung wird in vielen Fällen nach wie vor auch notwendig sein, um das Anerkennungsverfahren tatsächlich durchführen zu können oder darauf vorzubereiten.

Vorsitzende **Patricia Lips**:
Vielen Dank. Wir kommen zu einer nächsten Abgeordnetenrunde, wobei wir die Schlagzahl etwas erhöhen. Ich glaube, es hat sich so gut wie jede Kollegin und jeder Kollege hier im Raum gemeldet. Das ganze mal zwei. Und insofern erteile ich jetzt zunächst dem Kollegen Schummer von der CDU/CSU das Wort.

Abg. **Uwe Schummer** (CDU/CSU):
Vielen Dank. Ich habe eine zusammenhängende Frage an Herrn Patuzzi und Herrn Dr. Döring. Wenn oftmals auch nur Teilqualifikationen erkannt werden, ist es ja hilfreich, diese auch anzuerkennen, so dass man also zumindest von dem Alles-oder-nichts-Prinzip wekommt, gerade auch in der beruflichen Bildung. Die Sozialpartner müssen dann beispielsweise auch stärker in die Stufenausbildung gehen oder eben auch diese Teilqualifikationen ermöglichen, wie dies ja auch im Baubereich beispielsweise der Fall ist. Dort erfolgt also die bessere Anerkennung, und die Sozialpartner bei den Berufen sind dann auch zuständig im Konsensverfahren über Teilqualifikationen durch Stufenausbildung. Das wäre ein hilfreicher Weg, wo die eine Stufe zur nächsten Stufe dann auch weitere Wege öffnet.

Und hinsichtlich derer, die aus den Betrieben kommen, sind sicher auch die Betriebe, die Unternehmer die Nutznießer, weil sie dann auch intelligente, motivierte und qualifizierte Arbeitnehmer haben. Gibt es denn Zahlen, die belegen, inwieweit denn auch die Unternehmen, aus denen die jeweiligen Arbeitnehmer kommen, bereit sind, diese Weiterbildung, die dann gefordert wird, als Nutznießer mitzufinanzieren?



Vorsitzende **Patricia Lips:**
Die Kollegin De Ridder von der SPD-Fraktion.

Abg. Dr. **Daniela De Ridder** (SPD):
Vielen Dank. Meine Frage richtet sich an die Herrn Schiele und van der Cammen.
Sie haben beide den Bereich der formalen Kompetenzen sehr stark gemacht. Insbesondere Sie, Herr van der Cammen, haben nochmal deutlich gemacht, dass das ja ein Thema ist, was nicht nur Menschen aus Ländern, die weit, weit weg liegen, sondern insbesondere auch Nachbarländer betrifft. Ich selber habe einen Wahlkreis an der Deutsch-Niederländischen Grenze. Ich kann nur allzu gut nachvollziehen, was Sie meinen. Trotz Ihrer hervorragenden Ausführungen und sehr plastischen Darstellung, treibt mich nochmal der Gedanke um, wie man das denn messbar und operationalisierbar macht. Vielleicht haben Sie da noch Hinweise für uns, was die non-formalen Kompetenzen angeht. Und bitte beachten Sie auch, dass wir als Mitglieder des Parlaments ja auch insbesondere mit Blick auf die Arbeitgeber Rechtsicherheit an dieser Stelle, was gerade diese Fragen angeht, Konkurrentenklagen vermeiden müssen. Aber vielleicht haben Sie da noch brauchbare Hinweise in diese Richtung. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Frau Dr. Hein bitte.

Abg. **Dr. Rosemarie Hein** (DIE LINKE.):
Ich habe eine Frage an zwei Sachverständige, und zwar an Herrn Patuzzi vom DGB und Herrn Gwosdz aus Hamburg. Und zwar beschäftigen Sie sich beide in Ihren Stellungnahmen auch mit den Gesundheitsfachberufen und der unterschiedlichen Anerkennung. Ich fand es schon ein bisschen hanebüchen, dass wir offensichtlich versuchen, Ausbildungen, die im Ausland auf Hochschulniveau absolviert werden, unseren berufsfachschulischen Ausbildungen stundenmäßig gegenzurechnen. Das ist ungefähr so, wie das Lehramt aus den Niederlanden in Bayern nicht zuzulassen. Das ist etwa auf der gleichen Ebene. Es ist zwar ein anderes Problem, aber ähnlich widersprüchlich und unsinnig. Deshalb würde ich Sie beide fragen: Halten Sie es denn für gescheit, dass

man grundsätzlich bei solchen Ausbildungen einen Präzedenzfall schafft, - ich meine, die Zahl der Länder ist ja vielleicht doch übersichtlich, wenigstens dort, wo mehrere herkommen - um dann zu sagen, dass die Ausbildung, die dort absolviert worden ist, mit der Ausbildung in Deutschland gleichgestellt wird, auch wenn sie auf einem anderen Niveau erfolgt. Das wäre ja in dem Fall die Gleichstellung einer Ausbildung auf EQR-Niveau 6 derjenige auf EQR-Niveau 4 zum Beispiel. Und wäre es denn überhaupt sinnvoll, auch bei anderen Berufen stärker mit solchen Präzedenzfällen zu arbeiten, so dass man nicht jedes Mal, wenn man das Zeugnis vorgelegt bekommt, erst noch umfangreiche Prüfungen einleiten muss, sondern sich vergewissern kann, dass dieses Zeugnis gleichwertig ist und es - wie Sie vorhin sagten, Frau Klembt-Kriegel - mit einem Stempel versehen und anerkannt werden kann. Dann könnte man sich auf die Fragen konzentrieren, die Fälle konzentrieren, wo diese Unterlagen eben nicht vollständig vorliegen bzw. die Anerkennungen schwieriger sind. Danke.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Der Kollege Mutlu von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Özcan Mutlu** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):
Danke sehr. Ich habe zwei Fragen. Die eine Frage richtet sich an Herrn van der Cammen. Sie haben non-formale Qualifikationen in Ihrer ersten Ausführung angesprochen, was hier im Raum ja auch wiederholt wurde. Das Aufenthaltsgesetz sieht eine Verordnungsermächtigung vor, die für Hochschulabsolventen mit dem Aufenthaltstitel „Blaue Karte EU“ vorgesehen ist. Die Frage ist, ob man diese nicht auch auf Nicht-EU-Bürger ausweitet, die zwar über keinen Hochschulabschluss verfügen, aber sehr wohl durch eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen können, dass sie in dem Beruf gearbeitet haben. Rein rechtlich wäre das möglich. Das Bundesarbeitsministerium prüft eine derartige Verordnung seit über einem Jahr. Wie schätzen Sie die Einführung einer derartigen Verordnung ein, die wirklich ganz unbürokratisch möglich wäre und nicht mal per Gesetz und durch den Bundestag beschlossen werden muss? Wäre das eine Hilfe vor allem im Bereich der Anerkennung non-formaler Berufsabschlüsse? Direkt an Sie die Frage.



Und die andere Frage geht an Frau Klemmt-Kriegel. Wir haben im Bericht wie auch hier in den Ausführungen wiederholt das Stichwort „Anerkennungstourismus“ gehört. Ich würde gerne von Ihnen wissen, welche Empfehlung Sie denn dem Bund und den Ländern geben können in Bezug auf die einheitliche Durchführung oder Einführung von Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren?

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Ich würde gerne noch zwei weitere Kollegen dazu nehmen. Sie sehen, die zweite Runde geht dann schon zackig. Der Kollege Volmering von der CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Sven Volmering** (CDU/CSU):

Ich habe eine Frage an Frau Klemmt-Kriegel. Und zwar ist es ja so, dass die Digitalisierung die Berufsbilder ja sowohl im In- als auch im Ausland verändert. Viele Studien und Berufsfelder können die dort benötigten Fähigkeiten ja noch gar nicht abdecken, die man ja eben vielleicht auch non-formal erworben hat. Und manche Branchen benötigen ja genau solche Kräfte aus dem nichteuropäischen Ausland und berichten dort ja auch über Anerkennungsprobleme. Deswegen meine Frage: Wie gehen Sie mit diesem Phänomen um? Sehen Sie dort irgendwelche Handlungsbedarfe über die Richtlinie und auch über das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz hinaus?

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Und dann zum Abschluss dieser Runde der Kollege Rabanus von der SPD-Fraktion.

Abg. **Martin Rabanus** (SPD):

Dankeschön. Ich will auch versuchen, es ganz kurz zu machen. Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Döring. Sie haben in Ihrem Eingangsstatement ausgeführt, dass unter anderem Geringqualifizierte weniger durch das Gesetz erreicht werden. Sie haben dann davon gesprochen, dass man andere Maßnahmen oder Instrumente, so war Ihre Formulierung, noch mal entwickeln müsste. Mein Frage wäre: Welche sehen Sie da konkret?

Meine zweite Frage geht an Frau Schröder. Sie haben sich in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ja auch mit dem elektronischen Antragsverfahren

auseinandergesetzt. Sie haben ausgeführt, dass 40 Prozent der Antragstellenden eben nicht über dieses elektronische Antragsverfahren erfasst werden, was ja in der Tat denkwürdig ist. Und dann schreiben Sie, ich zitiere mal: „Um die gewünschte Erwerbszuwanderung von Menschen außerhalb der EU zu fördern, ist es zu unterstützen, die Beteiligung von Drittstaaten an dem elektronischen System zu fördern.“ Was heißt denn das aus Ihrer Sicht konkret?

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Auch diesmal haben wir eine absolute Ausgewogenheit. Herr van der Cammen bitte.

Michael van der Cammen

(Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg):

Vielen Dank. Frau De Ridder, Ihre Frage bezog sich auf die Ausführungen zu der non-formalen Qualifikation. Ich glaube, dass man nicht alles prüfen kann und soll, sondern dass man auf die Lernergebnisse fokussieren soll, die einfach im Ausland erworben worden sind. Also Erstes das. Und damit sind wir im Bereich der Teilqualifikation und ich glaube, dass das schon einige Ausführende oder Sachverständige gesagt haben. Einiges ist da schon angestoßen worden, wie man das messen kann. Ich denke, solche Themen sollen einfach weiter gefördert werden.

Der zweite Punkt ist, glaube ich, dass wenn Firmen dann auch Rechtsicherheit brauchen und eine Sicherheit brauchen, das tatsächlich das ist, was wir wollen, nämlich dass da, sage ich mal, eine Rolle für die Zeitarbeit entsteht, also dass die Zeitarbeit da aufgewertet wird. Wenn man an Zeitarbeitsunternehmen oder Leiharbeit vorbeiläuft und guckt, welche Stellen ausgeschriebenen sind, dann sind das immer die niedrigqualifizierten Stellen. Wenn man in Holland an Zeitarbeit vorbeiläuft, dann sind das sehr häufig auch Stellen, ich sage mal, im höheren Bereich, wo auch höhere Abschlüsse gefragt sind. Und ich glaube, dass das vielleicht mal ein sachdienlicher Hinweis für Arbeitgeber ist: Wie stelle ich Rechtsicherheit her? Es geht mir dabei um die nicht reglementierten Berufe, nicht um die reglementierten Berufe. Bei dem Gesetz geht es ja, das ist auch der Standard des Gesetzes, um Qualität und die Qualität muss natürlich sichergestellt werden, insbesondere bei den reglementierten Berufen. Bei den



nicht reglementierten Berufen, das ist eben der Knackpunkt, da wollen die Arbeitgeber auch immer einen formalen Abschluss. Und wenn Arbeitgeber sagen: „Ich lasse mich durchaus ein auf das Verfahren der non-formalen Qualifikation, mal gucken, was jemand kann.“, dann kann der Arbeitgeber vielleicht, sagen wir mal, über Zeitarbeitsunternehmen sagen: Ich stelle jemanden ein und ich gucke mal, was der kann nach den Feststellungsverfahren, die bereits jetzt angegangen sind.“ Es gibt auch noch Sachverständige, die das jetzt inhaltlich vorantreiben können. Sie haben die Frage auch an Herrn Schiele gestellt. Vielleicht kann er nochmal die Inhalte, wie man das testen kann, erzählen und da ein bisschen mehr ausführen.

Die zweite Frage war von Ihnen, Herr Mutlu. Die Frage zur „Blauen Karte EU“, ob das im Bereich der non-formalen Qualifikation auch auf Bürger, die von außerhalb der EU kommen, übertragbar wäre? Das ist eine ausgesprochen schwierige Frage. Sie haben ja auch gesagt, es wird schon seit einem Jahr vom Bundesarbeitsministerium geprüft. Ich kenne die. Es wird wahrscheinlich einen Grund geben, warum das schon seit einem Jahr geprüft wird, weil das eine hochkomplizierte Frage ist, die auch im Bundestag immer angesprochen wird: Wen lassen wir zu in Deutschland und wen nicht. Deswegen gibt es keine einfache Antwort auf die Frage. Und ich würde die Frage auch nicht mit ja oder nein beantworten wollen, das macht Sinn. Ich glaube, wenn jemand eine fünfjährige Berufserfahrung mitbringt, ist das durchaus dienlich. Und wenn wir die „Blaue Karte“ auf Bürger außerhalb der EU ausweiten würden, dann würde das vielleicht ein großer Beitrag mit Menschenverstand sein, um den Fachkräftebedarf in Deutschland zu begegnen.

Auch sehr häufig besprochen worden ist, welche Poleffekte man setzt. Wer kommt nach Deutschland und wer nicht? Ziehen wir da womöglich weltweit sehr viele Bürger an? Ich kann das noch nicht übersehen, würde aber trotzdem versuchen zu antworten. Ich denke, wenn jemand eine fünfjährige Berufserfahrung mitbringt - und wir setzen insbesondere bei Flüchtlingen, die bereits in Deutschland sind, auf die non-formale Qualifikationen, - würde ich sagen, dass es aus arbeitsmarkttechnischer Sicht Sinn macht, das auch auszuwei-

ten auf diejenigen, die mit einer fünfjährigen Berufserfahrung nach Deutschland kommen wollen. Jedoch nicht über Asylrecht, sondern über Fachkräfterecht, und das dann über eine „Blaue Karte“ oder eine „Greencard“ oder was weiß ich zu machen. Ich sage aber auch wirklich, dass ich die Pros und die Kontras, die jetzt im Arbeitsministerium liegen, nicht auswendig kenne und ich möchte Sie bitten, das zu berücksichtigen.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Dr. Döring bitte.

Dr. Ottmar Döring
(Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg):

Die eine Frage war ja zu der Beteiligung der Betriebe. Die Beteiligung der Betriebe an der bisherigen Finanzierung des Anerkennungsgeschehens ist eher relativ gering. Es gibt verschiedene Untersuchungen, die schon erste Hinweise liefern. Das Ergebnis dürfte so zwischen 2 und 28 Prozent der Fälle liegen, in denen Beschäftigte in Betrieben sind, wo sich die Betriebe beteiligen. Das ist relativ gering. Das kann man natürlich kritisieren. Auf der anderen Seite muss man natürlich sehen, dass berufliche Anerkennung nur ein Teil der Arbeitsmarktintegration in den Betrieben ist. Und das sind ja Beschäftigte, die vielleicht schon nicht optimal integriert sind und da spielen für Betriebe auch solche Aspekte wie Sprache oder wie andere Kompetenzen, die mitgebracht werden, eine gewisse Rolle.

Und dann ist die Frage: Wieso sollen sie das eigentlich tun? Und Betriebe sind ja auch keine pädagogischen Anstalten, sondern verfolgen andere Zwecke und da mag das individuelle und das betriebliche Interesse auch mal etwas abweichen, was insofern eigentlich nicht erstaunlich ist an dieser Stelle. Dann muss man noch sehen, was ich auch erwähnt hatte, dass zum Beispiel in die IQ-Anerkennungsberatung ja auch mehr die Personen kommen, die nicht erwerbstätig sind, die die Anerkennung für eine Erwerbstätigkeit brauchen.

Dann gab es zwei Fragen zur Teilqualifizierung und die Frage, wie geht man mit Geringqualifizierten usw. um. Vielleicht vorab nochmal: Man muss ja sehen, dass sich das Anerkennungsgesetz auf Berufe bezieht, und da vorab: Das deutsche



Berufssystem ist schon relativ sperrig gegenüber den anderen Berufen auf der Welt. Da sind wir mit Bachelor und Master im akademischen Bereich etwas vorangekommen, aber duale Berufe kennt man noch in Dänemark, der Schweiz und Österreich. Und das sind ja nicht unbedingt die Hauptzuwanderungsländer für Deutschland. Also merkt man, dass es schon auf der Ebene der Berufe eine gewisse Sperrigkeit gibt.

Wenn man sich dann Geringqualifizierte anschaut, die jetzt ja zum Teil unter den Flüchtlingen sehr breit vertreten sind, merkt man, dieses System passt schon gar nicht mehr gut mit dem zusammen, was sie mal in non-formalen oder informellen Lernprozessen am Arbeitsplatz oder in irgendwelchen schulischen Institutionen erworben haben. Was wir aber wissen, ist, auch wenn es nicht immer unumwunden in Deutschland gefördert wird, dass bei Personen, wo es eine gewisse Schwierigkeit in der Arbeitsmarktintegration in Deutschland gegeben hat - Menschen mit Handicap, Frauen nach der Familienphase und bei der Rückkehr - , modulare Konzepte, Konzepte, die auf Teilqualifizierung, die auf Teilerkennung gerichtet sind, gewisse Erfolge bringen. Die Leute müssen dann nicht immer quasi alles auf einmal erwerben, sondern werden in Häppchen herangeführt, um dann auch eine entsprechende Zertifizierung bekommen zu können. Da gibt es Erfolge im Anerkennungsgesetz, das sich ja auf die Berufe bezieht, gibt es bei den nicht reglementierten Berufen eine kleine Verbindung dazu, dass es in dem Sinne fast eine Teilerkennung gibt und dass die Defizite, das ist der kleinere Teil von denen, die heute anerkannt werden, transparent gemacht werden. Man könnte auch umgekehrt die Potenziale hervorheben, dass es also nicht nur ein Alles-oder-Nichts-Spiel in den nicht reglementierten Berufen gibt. Also da gibt es die Verbindung.

Wenn man aber diesen Weg der Teilqualifizierungen und Teilerkennungen - und das sollte man zumindest für Flüchtlinge - weitergeht, muss man natürlich auch mit den Sozialpartnern insbesondere mit den Gewerkschaften und den zuständigen Stellen darüber reden. Diese haben ja schon bei den Inländern eine erhebliche Skepsis, weil sie immer die Befürchtung haben, man würde auf diesen Teilen sitzen bleiben und da würden dann entsprechende Billiarbeitsplätze mit schlechten

Bedingungen geschaffen werden usw. Die Realität ist da vielleicht manchmal eine andere, weil mehr Hauptschüler, die auf dem hochgezüchteten deutschen Berufssystem nicht mehr entsprechend vermittelt werden können, eher integriert werden können, als nicht. Wenn man das tun will, muss man aber nicht nur mit diesen zuständigen Stellen reden, sondern man muss auch entsprechende Instrumente entwickeln. Das, was wir heute sowohl in Richtung Anerkennungsgesetz wie auch in den Prüfungen für Inländer oder für Berufsausbildungen, die in Deutschland stattfinden, haben, ist ja mehr ein Prüfungssystem und weniger das, was wir brauchen, um informelle oder non-formal erworbene Kompetenzen zu beurteilen, wo es immer mehr Kompetenzfeststellungsverfahren gibt. Da gibt's zum Beispiel Ansätze aus Forschungsinitiativen des BMBF, wie man das vielleicht auch sehr rationell und computergestützt erledigen kann. Aber sowas muss man dann weiterentwickeln. Danke.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Herr Gwosdz bitte.

Michael Gwosdz

(Diakonie-Hilfswerk Hamburg):

Ich hatte, glaube ich, die Frage von Frau Dr. Hein. Es ist ein bisschen ungewöhnlich so zu antworten und Sie sitzen in meinem Rücken, aber das ergibt das Setting so. Das gibt mir nochmal Gelegenheit, eine grundsätzliche Anmerkung zu machen, glaube ich, was das Problem oder eine Ursache für das Problem betrifft, was ich in meiner Stellungnahme angedeutet hatte. Der Gesetzgeber war 2012 nämlich sehr mutig. Das fand ich auch richtig und wichtig, weil gesagt wurde, bei der Anerkennung geht es eben erstmal nicht um eine formale Gleichheit, sondern es geht darum, dass die Antragsteller gleiche Kenntnisse und Fähigkeiten im Laufe ihrer Ausbildung erworben haben und es eigentlich erstmal so ein bisschen egal ist, wie die Ausbildung stattfand. Hauptsache es gibt am Ende einen Abschluss. Das ist natürlich für unsere Bürokratie im Verwaltungsvollzug eine große Herausforderung, weil ich gleichzeitig aufgrund von eingereichten Dokumenten, also von Papieren im Vergleich mit der deutschen Ausbildungs- und Prüfungsordnung eine Schlussfolgerung ziehen muss: Hat die Person, die mir da jetzt gegenüber sitzt in der Antragsituation tatsächlich durch das,



was meinerseits in Russland an Ausbildungsstunden aufgelistet ist, am Ende die gleichen Kenntnisse und Fertigkeiten erworben? Das kann ich schwierig beurteilen, besonders wenn ich vielleicht einfach nur von der Ausbildung her Verwaltungsfachangestellter bin und das für eine Krankenpflegerin oder einen Physiotherapeuten mache.

Zu der Frage, die Sie gestellt haben: Präzedenzfall – kann man das machen? Es gibt ja innerhalb der EU für einige Gesundheitsberufe das System der automatischen Anerkennung. Da haben sich die Mitgliedsstaaten der EU ja zusammengesetzt und versucht zu sagen, dass diese spanische Ausbildung in Krankenpflege am Ende der deutschen Ausbildung zur Gesundheits- und Krankenpflegerin entspricht, auch wenn sie in Spanien universitär ist und in Deutschland berufsfachschulisch. Wer mit diesem Zeugnis nach Deutschland kommt, ist zumindest von seinen fachlichen Kenntnissen formal gleichgestellt und wird anerkannt, ohne da jetzt in die Details der Dokumente zu gehen und zu überlegen, was hat das universitäre mit dem berufsfachschulischen zu tun. Und das gilt natürlich auch umgekehrt, wenn die deutsche Gesundheits- und Krankenpflegerin mit ihrer Mittleren Reife und dem Ausbildungsabschluss aus Deutschland nach Spanien geht. Das macht momentan wahrscheinlich niemand, aber wenn sie es tun würde, wird sie auch dort anerkannt, auch wenn sie kein Abitur hat und keinen Hochschulabschluss.

Ich glaube nur, dass es global gesehen nicht möglich sein wird, das für alle Berufe zu machen, weil die Berufsbilder in anderen Ländern genauso einer ständigen Veränderung unterliegen wie in Deutschland. Wenn Sie überlegen, dass gerade im Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege demnächst ja wahrscheinlich die einheitliche Ausbildung kommt - also die Zusammenführung von Altenpflege und Gesundheits- und Krankenpflege -, dann haben wir wieder ein neues Berufsbild. Das stellt an die Partner in der EU die Frage: Fällt das unter die automatische Anerkennung? Was wir brauchen und was, glaube ich, aufzuwachen muss, ist eine länderübergreifende Präzedenzfalldatenbank, damit klar ist, wer denn eigentlich mit dieser Ausbildung aus diesem Land in Deutschland bei irgendeiner Stelle schon mal eine

volle Anerkennung bekommen hat.

Bei der IHK FOSA ist von Vorteil, dass sie das durch die Zentralisierung ja praktisch in ihrem eigenen Team haben. Wenn da jemand mit dieser Ausbildung meinerseits aus Polen kommt und der nächste dann, sei es auch nur zwei Jahre später, kommt, wissen sie, die Ausbildung hatten wir schon mal. Das ist eine wichtige Sache.

Es gibt aktuell immer mal Rückmeldungen von Visastellen der deutschen Botschaften und Konsulate, dass Antragsteller da sind, die jetzt aufgrund des neuen § 17a oder auch schon der Vorgängermodelle mit einem Anerkennungsbescheid einreisen wollen. Da sitzen dann zwei Antragsteller, die beide an derselben Schule an derselben Ausbildungsstätte im Herkunftsland die Ausbildung gemacht haben, aber in unterschiedliche Bundesländer gehen und komplett unterschiedliche Auflagen in den Anerkennungsbescheiden haben, was ausgeglichen werden muss. Dann sagen natürlich die Visastellen zurecht erstmal: Wie kommt denn das, dass die Leute, wie ich sagte mit identischen Ausbildungen in Bayern etwas anderes erfüllen müssen, als meinerseits in Hamburg? Ohne das jetzt werten zu wollen, wo es mehr oder weniger ist. Es kann natürlich auch immer die Ursache haben, dass die eine Person eine ganz andere Berufserfahrung hat, die berücksichtigt wurde und dass den Visastellen wiederum nicht verständlich ist. Aber es zeigt, dass dieses Standardisieren, das Vereinheitlichen noch ein großes Problem ist.

Und wir haben natürlich auch ein Problem, das immer im Verwaltungsvollzug existiert und das wir sehen. Es gibt natürlich auch bislang relativ wenig Rechtsprechung aufgrund des neuen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, in der möglicherweise auch mal gerichtlich klargestellt wurde, dass ein Abschluss von der Universität Istanbul, der einmal in Nordrhein-Westfalen anerkannt wurde, dann auch in Hamburg oder in Bayern entsprechend anerkannt werden muss und nicht unterschiedlich behandelt werden kann. Wie gesagt, eine Präzedenzfalldatenbank der Anerkennungsbescheide, auf die die unterschiedlichen zuständigen Stellen zugreifen können, das ist, glaube ich, erstmal zielführender, als zu versuchen, immer zu sagen, dass der Abschluss aus Russland, der Abschluss aus Kamerun, jetzt für



alle Zeiten mit dem deutschen gleichgestellt wird. Ich weiß gar nicht, wer das leisten soll.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Frau Klembt-Kriegel bitte.

Heike Klembt-Kriegel

(IHK FOSA (Foreign Skills Approval), Nürnberg): Die Frage von Ihnen, Herr Mutlu, zu dem Thema oder Schlagwort „Anerkennungstourismus“: Was hätten wir von Seiten der IHK FOSA für eine Empfehlung an Bund und Länder zur Vereinheitlichung der Durchführung des Verfahrens? Da spielt jetzt ganz viel, von dem was Herr Gwosdz gerade gesagt hat, mit rein. Wir haben es mit einem hochindividuellen Verfahren zu tun, das eben bedingt durch die Frage, wann wer in welchem Land welche Ausbildung absolviert hat, beginnt. Es endet mit dem Thema: „Welche Berufserfahrung hat er denn erworben? Welche sonstigen einschlägigen Befähigungsnachweise bringt er mit?“ Und das zeigt, dass wir mit einer dezentralen Struktur eben nur sehr wenig voranschreiten können.

Wir vergleichen bei der IHK FOSA natürlich auch, was die anderen Stellen machen. Wie gehen die mit diesen Themen um. Und wir sehen, dass Zentralisierung hilft. Im Anerkennungsbericht ist es sehr schön damit beschrieben worden, zu sagen, Anerkennung muss zentralisiert werden, aber nicht um jeden Preis. Also es darf nicht eine komplette Gleichschaltung geben. Das wird es auch nie sein, weil eine Individualität vorhanden ist, weil es unterschiedliche Berufsbilder gibt, die natürlich auch aufgrund unserer föderalen Strukturen in Deutschland so entstanden sind. Es ist eben nun mal so, dass in Bayern für die Lehrerausbildung und -anerkennung andere zuständig sind, als beispielsweise im Bereich der Industrie- und Handelskammern. Deswegen kann man eigentlich nur sagen, dass es wichtig ist, dass sich die Akteure, die mit Anerkennung befasst sind, weiterhin so aktiv, wie sie das tun, treffen und von allen beteiligten Sozialpartnern von Bund und Ländern zusammengeführt werden, um zu besprechen, wo vereinheitlicht werden kann. So dass man Erfahrungen miteinander teilen kann, um diesen Anerkennungs-tourismus und dann auch den Anerkennungsdschungel zu vermeiden - das passt sehr gut zu Tourismus - zu lichten. Und ich denke auch,

dass wir es, obwohl wir es mit einem komplexen System zu tun haben, schaffen werden.

Wir haben schon so viel erreicht in den letzten Jahren. Wir haben viel Knowhow in den zuständigen Stellen aufgebaut, sodass nicht jeder, der jetzt vielleicht nicht gerade zur IHK FOSA gehört und bei uns einen Antrag stellen kann, fallengelassen wird, sondern dass es ein System der Weiterverweisung gibt. Also es fallen nicht mehr so viele Menschen durch die Maschen wie vorher, aber durch Vereinheitlichung könnten es deutlich weniger sein.

Zu der Frage von Ihnen, Herr Volmering. Ich bin nicht ganz sicher, ob ich den Aspekt ganz so verstanden habe wie Sie ihn gerne beantwortet hätten. Digitalisierung und Gesetz das sind natürlich zwei Themen, die sehr gut zusammenpassen, weil das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz ja wirklich so aufgebaut ist, dass es jede Art von moderner Technik zulässt. Da haben wir ja den Wandel der Berufsbilder in den einfachen Bereichen allenthalben, wenn wir mal überlegen, wie noch vor 2014 das Berufsbild einer Bürokauffrau ausgesehen hat, jetzt neuerdings die Kauffrau von Büromanagement. Das sind völlig andere Berufsbilder, die sich weiterentwickeln und in Bereichen der IT-Berufe natürlich sowieso.

Und wir sehen übrigens auch verstärkt Antragstellungen, die tatsächlich auf Referenzberufe im Bereich IT, - sei es jetzt IT-Systeminformatiker oder Ähnliches - anfallen. Das ist selbstverständlich ein wichtiger Punkt und das Gesetz will gerade, wie auch schon mein Vorredner sagte, dass die Handlungsfähigkeit für den deutschen Arbeitsmarkt hergestellt wird. Wir suchen also Fachkräfte, die jetzt einsatzfähig sind. Wenn jemand vor 40 Jahren eine Ausbildung oder sagen wir mal vor 30 Jahren eine Ausbildung in dem Bereich gemacht hat, der sich ansatzweise mit IT beschäftigt hat, dann aber nie wieder in dem Beruf gearbeitet hat, wird es für ihn natürlich schwer werden, sich zu integrieren. Aber da hilft uns das Gesetz mit den Regelungen.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Herr Patuzzi bitte.



Mario Patuzzi

(DGB Bundesvorstand, Berlin):

Herr Schummer hat zwei Fragen gestellt. Ich versuche mal, die erste Frage nach der Finanzierung zu beantworten, die geht, glaube ich, ganz schnell: Ob Betriebe auch hier mitfinanzieren? Das ist auch uns eher nicht bekannt. Es liegt mit Sicherheit auch daran, dass viele Betriebe die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes so noch nicht kennen. In Betrieben mit Betriebs- und Personalräten geht es aber auch darum, betriebliche Interessensvertreter nochmal gezielt darauf hinzuweisen, dass hier auch der Betrieb natürlich eine Aufgabe zur Mitfinanzierung hat.

Der zweite Fragenkomplex stößt ja so ein bisschen in die Richtung: „Wie muss sich auch das Berufsbildungssystem noch ein Stück weit verändern? Den ersten Hinweis zur Stufenausbildung halte ich auch wirklich für richtig. Das Problem ist, dass die Stufenausbildung nach dem geltenden Berufsbildungsgesetz so nicht machbar ist. Da würden wir uns wünschen, dass dieses Thema bei der Novelle aufgegriffen wird und Stufenausbildungen auch möglich sind, damit man auch zwei- und dreijährige Berufe miteinander verzahnen kann. Es hätte genauso diesen Effekt, dass man dann auch im Anerkennungsgeschäft nicht sozusagen nur den dreijährigen Beruf anerkennen muss, darauf hinzielen muss, sondern man hätte dann auch noch den zweijährigen Beruf und das Ganze wäre anschlussfähig.

Die Frage nach den Teilqualifikationen, die ist ein bisschen komplizierter. Wir hatten in den letzten Jahren sehr viele geförderte Modellprojekte, wo sehr vieles ausprobiert wurde, wo auch ganz interessante Ergebnisse herausgekommen sind. Aber die sind alle nie so richtig zur Markteinführung gekommen. Und das hat, glaube ich, mit den Grund, dass die auf dem Markt auch so nicht bestehen. Sie brauchen entweder eine üppige öffentliche Förderung oder es läuft einfach nicht. Das ist das, was wir daraus geschlussfolgert haben.

Das Problem insbesondere bei Teilqualifikationen, die ja nur ein Teil von vielen Maßnahmen der Nachqualifizierungen darstellen, ist, dass sie für sich gesehen eigentlich nicht verwertbar sind. Für den Arbeitnehmer erstmal nicht und mittel-

und langfristig auch für den Betrieb nicht. Deshalb haben wir immer darauf gedrängt, dass sich Teilqualifikationen immer auf einen Abschluss hin orientieren müssen und dass dieser Abschluss auch eben erreicht werden sollte. Die Unternehmen wollen auch zurecht Abschlüsse, weil mit Abschlüssen auch Kompetenzen, eine berufliche Handlungsfähigkeit im Berufsfeld gegeben ist. Mit Teilqualifikationen haben sie diese gesamte berufliche Handlungsfähigkeit nicht. Die Unternehmen wollen Beschäftigte, die nicht nur irgendwie an einer Maschine einsetzbar sind, sondern die zur Not auch nochmal was anderes machen können, und die vor allem auch verstehen, was im Betrieb abläuft, was da produziert wird und wo es sozusagen beginnt und auch was am Schluss herauskommen muss. Teilqualifikationen leisten diese Bildungsaufgabe nicht.

Wo wir glauben, dass Teilqualifikationen durchaus mitbedacht werden müssen, als eine Form der Nachqualifizierung, das ist bei den Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen. Das setzt allerdings voraus - und das wäre, glaube ich, auch nochmal ein wichtiger Hinweis von meiner Seite -, dass wir ein nationales Validierungssystem haben, in dem non-formale und informelle Kompetenzen auch validiert werden können. Es laufen Modellprojekte unter dem Namen „Prototyping Transfer“, die wir im Prinzip auch für richtig halten, also die Richtung ist, glaube ich, die richtige. Aber dieses Validierungssystem muss natürlich auch übergreifend über alle Bereiche aufgebaut werden. Wir glauben auch, dass es dafür ein eigenes Gesetz braucht. Da spielen dann möglicherweise Teilqualifikationen eine wichtige Rolle, um die Gleichwertigkeit einer Qualifikation dann auch erreichen zu können.

Die dritte Frage von Frau Hein – Präzedenzfälle der Anerkennung. Ich bin da ein bisschen skeptisch. Ich würde pauschal eher nein sagen und würde erstmal auf die vielen Vereinbarungen zu den automatischen Anerkennungen verweisen, die es ja auch zahlreich gibt, und würde nochmal einen anderen Hinweis geben. Es gibt den Europäischen Qualifikationsrahmen, der Bildungsabschlüsse in ganz Europa, der Qualifikationen in ganz Europa vergleichbar machen soll. Diese Arbeit ist noch nicht ganz abgeschlossen, auch noch



nicht bei uns in Deutschland. Aber der Qualifikationsrahmen kann, glaube ich, in näherer Zukunft als Instrument genutzt werden, um die Anerkennung zu erleichtern. Nicht um eine automatische Anerkennung herzustellen, aber um Anerkennung zu erleichtern, weil der Qualifikationsrahmen eben nach Kompetenzkategorien, nach Handlungsniveaus aufgebaut ist und man damit auch durchaus erstmal gut einschätzen kann, ob Berufsbilderabschlüsse vergleichbar sind. Das sollten wir stärker nutzen, ebenso wie wir den Europass stärker nutzen und weiterentwickeln sollten.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Herr Schiele bitte.

Stephan Schiele

(MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern):
Die Nutzbarkeit oder die Messbarkeit non-formaler Kompetenzen - ich vermute, Frau Dr. De Ridder, Sie haben das Ganze da vor allen Dingen mit Blick auf die beruflichen Kompetenzen gesehen. Der andere Bereich der Soft Skills ist auch messbar und damit hat sich IQ auch lange Zeit beschäftigt, aber der ist in diesem Zusammenhang, glaube ich, nicht ganz so wichtig.

Non-formal erworbene berufliche Kompetenzen können im Prinzip über gleiche Methoden wie wir sie jetzt zum Beispiel im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz bei der Qualifikationsanalyse nutzen, gemessen werden. Ich kann mal ganz kurz beschreiben, wie das von statten geht. Sie haben bei einer Ausbildung einen Ausbildungsplan oder Sie haben eine Vorgabe, was in einer Ausbildung vermittelt werden muss. Dieses theoretische Wissen nehmen Sie her und teilen das auf. Zum einen geht es darum, den theoretischen Teil, zum anderen auch den praktischen Teil einzuschätzen. Wichtig ist zum einen eine Selbsteinschätzung der Person zu haben, die die Qualifikationen mitbringt, und das mit einer Fremdeinschätzung abzugleichen. Im Handwerk wird das derzeit zum Beispiel vor allen Dingen durch einen Innungsmeister gemacht. Es findet ein Fachgespräch statt. Darüber können relativ viele, der theoretischen Bereiche festgestellt werden und es findet so etwas Ähnliches wie eine simulierte Externprüfung statt. Das dauert ein, zwei Tage. Derzeit läuft es in der Regel so, dass der Meister oder der Prüfende

in die Werkstatt geht und der zu prüfende in dieser Werkstatt ist. Man gibt ihm dann einen Arbeitsauftrag, mit dem das ganze eben simuliert wird. Wir versuchen, das zukünftig auch im Rahmen einer normalen Arbeit zu machen, sprich, wir versuchen die Personen in den Betrieb zu kriegen und dann den Meister zu bitten. Das wäre zum einen weniger kostenintensiv und würde natürlich dann auch die Meister nicht davon abhalten, zu arbeiten.

Messbar sind im Prinzip alle Bereiche, die in dem Beruf erlernt werden und die im Prinzip bei diesen Personen, die die Qualifikation non-formal erworben haben, einfach nur aus formalen Gründen nicht da sind. Das wäre ein Beispiel, wie so etwas geht. Es ist kein großes Hexenwerk, das ist im Prinzip die alltägliche Arbeit der Kammern oder Innungen, die das dann zum Beispiel machen können.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Frau Schröder bitte.

Sabine Schröder

(ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH, Köln):

Die Frage zu der Möglichkeit Anträge auch elektronisch zu vermitteln, auch für Drittstaaten – in meiner Stellungnahme habe ich darauf hingewiesen, dass dieses Verfahrens grundsätzlich positiv ist, bisher aber eigentlich nur für einen kleinen Bereich gilt, nämlich eigentlich nur für die EU-Bürger und für die im reglementierten Bereich. Alle anderen sind also bislang erstmal außen vor. Ich kann mir vorstellen, es in beide Richtungen zu öffnen, einerseits auch für Drittstaaten und zum anderen aber auch für nicht reglementierte Berufe. Wie das aus Drittstaaten funktionieren kann, da bin ich jetzt technisch nicht so tief drin in diesem System. Aber ich kann mir vorstellen zu sagen, dass es da vielleicht auch bei den Außenhandelskammern über Botschaften angesiedelte Beratungsstellen gibt, die da dann bei Bedarf unterstützen, damit prinzipiell so ein System für diese Zielgruppen geöffnet wird.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Wir haben gerade hier vorne gesprochen, dass das Haus lebt und sich nicht alles so vorher bestimmen lässt, wofür die meisten Abgeordneten und



Sachverständigen jetzt dankbar sein dürften. Es wird hinter den Kulissen geregelt.

Ich habe jetzt noch folgende Kolleginnen und Kollegen für die letzte Runde auf der Liste: Kollegin Giousouf, Raatz, Hein, Mutlu, Heller, Rossmann, Diaby und Dinges-Dierig. Ich nehme Sie jetzt hintereinander weg. Um 12 Uhr ist Schluss. Also gleich in die Fragen rein und dann folgt die Abschlussrunde der Sachverständigen, wobei jeder natürlich auch nochmal die Chance hat, etwas dahingehend zu sagen, wo er das Gefühl hat, dass er eine Frage früher nicht ganz beantwortet haben könnte, was dem Abgeordneten aber nicht so aufgefallen ist. Ich hoffe, ich habe mich jetzt klar ausgedrückt.

Die Kollegin Giousouf.

Abg. **Cemile Giousouf** (CDU/CSU):

Ich beeile mich auch. Eine Frage an Frau Klembt-Kriegel. Sie haben eben schon gesagt, jetzt kommen ja viele Flüchtlinge nach Deutschland und Sie hatten eben angedeutet, dass noch nicht so viele im Antragsverfahren drin sind. Dennoch würde mich interessieren: Wie gehen Sie mit denjenigen um, die eben keine Dokumente und Zeugnisse mitbringen? Gibt es da so zu sagen schon eine Art Flexibilisierung im Umgang? Haben Sie schon Wege und Mittel eruieren können, wie man mit dieser Frage, die ja tatsächlich dann mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Sie zukommen wird, umgehen wird?

Und eine letzte Frage an Frau Schröder: Seit Anfang 2015 hat sich die Beratung im IQ-Förderprogramm ja auch zu einer Qualifizierung weiterentwickelt, finanziert mit EFS-Mitteln. Zumindest ein Schwerpunkt hat sich sozusagen weiterentwickelt. Das geht auch ein bisschen in die Kostenfrage rein, denke ich, das ist ja auch eine enorme Erleichterung. Gibt es denn da schon Erfahrungswerte, über die Sie uns berichten könnten? Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips**:

Die Kollegin Dr. Raatz.

Abg. **Dr. Simone Raatz** (SPD):

Ich steige auch gleich in die Fragen ein. Es wurde

ja zur Kompetenzermittlung schon einiges gesagt Herr Patuzzi hat u.a. auch gesagt, dass es da wahrscheinlich schon mal sinnvoll wäre, nochmal an einen neuen Gesetzestext zu denken.

Ich habe eine Frage dazu an Herrn van der Cammen. Wir beklagen in Deutschland, dass wir zu wenige Gründer haben. Jetzt kommen, sage ich mal, Fachkräfte mit einem Zeugnis oder ohne, die sagen: Ich möchte mich gründen. also ich will ausgründen. Ich will Gründer sein.“ Wie werden da die Kompetenzen ermittelt? Und wie steht da die Bundesagentur dazu?

Und eine zweite Frage an Schröder. Sie hatten in Ihrem Eingangsstatement gesagt, es gibt viele ausländische Beschäftigte, die unter ihrer Qualifikation eingestellt sind. Können Sie nochmal sagen, woran das liegt und was da ihrer Meinung nach vielleicht besser zu machen wäre?

Vorsitzende **Patricia Lips**:

Die Kollegin Dr. Hein.

Abg. **Dr. Rosemarie Hein** (DIE LINKE.):

Vielen Dank. Ich würde nur noch eine Frage hinterher schieben. Und zwar betrifft das Folgendes: In mehreren Gutachten wurde die Gutachterstelle zwar begrüßt, aber als zu gering ausgestattet dargestellt. Mich würde interessieren, wie groß sie denn sein muss, damit sie hilfreich sein kann? Das würde ich gern Herrn van der Cammen fragen. Wie groß muss diese Gutachterstelle, die jetzt eingerichtet werden soll, sein? Es war von 16 Stellen die Rede. Wie groß müsste sie sein, wie hoch muss das Personal sein, damit der Ansturm, den wir jetzt an zu erbringenden Gutachten erwarten, auch tatsächlich abgearbeitet werden kann? Wenigstens in angemessener Zeit?

Vorsitzende **Patricia Lips**:

Herr Kollege Mutlu.

Abg. **Özcan Mutlu** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich habe auch zwei Fragen. Die erste Frage geht an Herrn Döring. Ausgangspunkt für die vorliegende Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes sind ja hauptsächlich die Umsetzungsbedarfe der novellierten EU-Dienstleistungsrichtlinien. Meine Frage: Da Sie hier jetzt so viele MdBs



und vor allem so viele der Regierungsfractionen haben, wird eine weitere Novelle ja sicherlich kommen. Was wäre denn aus Ihrer Sicht notwendig? Welche ein, zwei, drei dringenden Maßnahmen, die sich in einer zukünftigen Novelle wiederfinden müssen, wären aus Ihrer Sicht notwendig, um aus den Fehlern oder aus den Problemen, die jetzt auch laut diesem Bericht der Bundesregierung existieren, Verbesserungen für die Länder, für die Betroffenen, aber auch für die Gesellschaft erwirken können?

Die zweite Frage geht an Frau Schröder. Sie gehen darauf ein, dass die Qualität der Bescheide über die Qualifikationen der Bewerberinnen und über die wesentlichen Unterschiede dieser Qualifikation sehr verbesserungswürdig ist. Zumindest habe ich das so in Ihrer Stellungnahme gelesen. Wie können diese Schwächen denn Ihrer Auffassung nach gemindert werden oder aus der Welt geschaffen werden, um auch die Verfahren auf Landes- und Bundesebene quasi so zu erweitern und zu entwickeln, dass Verfahren beschleunigt werden, einheitlicher werden usw. und das so fort?

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Die Kollegin Heller von der CDU/CSU.

Abg. **Uda Heller** (CDU/CSU)
Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Herrn van der Cammen und an Herrn Schiele. Und zwar geht es darum, Sie haben gesagt, dass Arbeitgeber sehr oft die Kompetenzen feststellen, aber eben mehr nach den Abschlüssen gucken. Das habe ich auch so festgestellt.

Meine Frage wäre jetzt: In einer dualen Ausbildung, Nachqualifizierung oder wo auch immer, ist ja immer ein Praktikum hilfreich, weil man denjenigen da kennenlernt und natürlich auch die Kompetenzen feststellen kann. Haben Sie genug Praktikumsstellen und denken Sie bei dem Ansturm, der jetzt kommen wird, auch schon im Vorfeld über Praktika, nach?

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Der Kollege Dr. Rossmann von der SPD.

Abg. **Dr. Ernst Dieter Rossmann** (SPD):
Ich habe eine Bitte: Kann die Regierung ganz zum Schluss nochmal sagen, welchen Gestaltungsspielraum wir eigentlich haben, weil aus den Anhörungsunterlagen ja Kritik zu den einheitlichen Ansprechpartnern und der Echtheitsprüfung kam. Ich nehme es so wahr, dass wir dort gar nichts machen können. Damit das nochmal explizit gesagt wird.

Meine Frage geht an den Kollegen aus Hamburg. Ich habe das mal hochgerechnet, was Sie mit Ihrem Stipendienprogramm machen. Das muss man irgendwie hochrechnen und ich komme da auf rund 600 / 700 Tsd. Euro im Jahr. Habe ich da ganz falsch gerechnet? Sonst sagen Sie die Zahl, was das dann hochgerechnet auf Deutschland bedeuten würde.

Vielleicht nochmal hinterlegt: Was könnte dabei eine Bundeshilfe werden, mit KfW oder mit Otto Benecke Stiftung und anderen? Also wie ist das Zusammenspiel zwischen Landes- und Bundesinitiative?

Und deshalb ist parallel dazu der Kollege aus Bayern gefragt. Sie haben in Ihrer Stellungnahme ausdrücklich angesprochen, dass flächendeckend die Möglichkeit der Ratenzahlung im Anerkennungsverfahren und ein Darlehensprogramm hilfreich wären. Mit welchen Wünschen werden Sie in Ihrer Beratungstätigkeit konfrontiert und was wäre die wichtigste Sofortmaßnahme, die man ergreifen müsste?

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Der Kollege aus Bayern war dann der Herr Schiele? Weil theoretisch sitzen hier mehrere. Aber er ist einer derjenigen, dem man das so ein bisschen anhört.
Dann habe ich noch einmal den Kollegen Dr. Diaby.

Abg. **Dr. Karamba Diaby** (SPD):
Bei der mehrfach genannten Tagung beim BMBF am Freitag habe ich die Information mitgenommen, dass 60 Prozent der Betriebe das Anerkennungsgesetz nicht kennen und dass viele Betriebe Vorbehalte haben. Das kann man also so stehen lassen.



Ich habe eine Frage an Herrn Döring. Sie haben ja in Ihrer Stellungnahme das Stichwort „Sensibilisierung für diskriminierende Tendenzen bzw. nachhaltige interkulturelle Öffnungsprozesse“ genannt. Ich weiß, dass Migrant*innenorganisationen in der letzten vorherigen Phase des IQ-Netzwerks sehr stark eingebunden waren. Viele hatten auch Teilprojekte. Ich hatte das Vergnügen, in so einem Fachbeirat zu sitzen, um bundesweit tätige Migrant*innenorganisationen zu vertreten und deren Beitrag in diesem Prozess wirklich zu schätzen. Meine Frage an Sie: Wie bewerten Sie die künftige Rolle der Migrant*innenorganisationen in Bezug auf das Anerkennungsgesetz, um vorhandene Stolpersteine mit auszuräumen?

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Und die Kollegin Dinges-Dierig von der CDU/CSU.

Abg. **Alexandra Dinges-Dierig** (CDU/CSU):

Ich habe eine Frage an Herrn Patuzzi. Und zwar haben Sie sich vorhin in Ihren Ausführungen gegen eine Teilqualifikation ausgesprochen, sofern die nicht abschlussbezogen ist, wie Sie sich ausgedrückt haben, und damit sich vehement für eine Abschlussbezogenheit ausgesprochen. In meinen Augen sprechen Sie sich durch diese Formulierung gegen eine zügige Arbeitsmarktintegration aus, die ja auch kompetenzorientierter, das heißt auch mit Feststellung von Teilqualifikationen erfolgen könnte. Ich gehe jetzt davon aus, dass im Rahmen des Verfahrens zu einem geringeren Teil ein gleichwertiger Abschluss anerkannt wird. Deshalb würde ich Sie gerne einmal fragen: Was schlagen Sie für diejenigen vor, die jetzt keine Anerkennung eines gleichwertigen Abschlusses haben, wenn Sie sich gegen einen nichtabschlussbezogenen Teilqualifikation aussprechen?

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Jetzt Schlussrunde der Sachverständigen. Herr van der Cammen bitte.

Michael van der Cammen

(Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg):

Frau Dr. Raatz, zum Thema „Gründung“. Wenn es eine Personengruppe von überdurchschnittlich vielen Gründenden in Deutschland gibt, sind es Migrant*innen. Unter Migrant*innen-Ökonomie finden Sie einiges über Google oder andere Suchfunktionen.

Wie werden die Kompetenzen ermittelt? Wenn jemand einen Antrag auf eine Gründung im Jobcenter oder bei einer Arbeitsagentur stellt, muss die Person einen Businessplan mitbringen. In der Regel läuft das dann so ab, dass auch durch die Industrie- und Handelskammer geprüft wird, ob das ein tragfähiges Konzept ist. Wenn auch der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin im Jobcenter/Arbeitsagentur davon überzeugt ist, kommt es zum Tragen und wird weiter verfolgt. Das machen die also nicht eigenständig, sondern mit der IHK.

Frau Dr. Hein, „Gutachtenstelle“ – Sie sind nur auf die Größenordnung eingegangen. Für uns ist nicht nur die Größenordnung maßgebend, sondern wir wollen eine Gutachtenstelle, die so aufgebaut wird wie die IHK FOSA. Wenn wir mit der IHK FOSA arbeiten, läuft das überall reibungslos. Der Schwachpunkt bei der Gutachtenstelle ist, dass die Gutachten nicht direkt angeschrieben bzw. dort gleich weiter geleitet werden, so wie das bei der IHK FOSA der Fall ist, und die Gutachtenstelle schließt keine verbindlichen Gutachten ab, sondern die Länder, die eigenständige Stellen etc. haben, legen die Hand darauf. Das ist die Schwachstelle daran.

Zur Größenordnung: Die Gutachtenstelle wird erstmal mit sechzehn Stellen ausgestattet. Letzte Woche habe ich erfahren, dass nochmal sechzehn Stellen draufgeschlagen werden. Es sind aber keine sechzehn Gutachter, es sind nur sechs Gutachter. Ich würde mal sagen, also ich traue mich nicht, mit einer konkreten Zahl zu benennen, was erforderlich wäre, aber ich schätze mal, das mit dem Ansturm mindestens das Dreifache an Gutachtern gebraucht wird.

Und das ist, schätze ich, mittlerweile auch schwierig. Es läuft erstens noch nicht und zweitens ist es nicht so, dass die sechs Gutachter, die jetzt bestellt sind, direkt ab Januar loslegen können, sondern das ist ein Prozess, der gerade loslegt. Also ich würde mal sagen, erforderlich ist mindestens das Dreifache.

Die letzte Frage war zum Thema „Kompetenzfassung“: Ist ein Praktikum hilfreich? Ja, ein Praktikum ist hilfreich. Gibt es genug Praktikumsplätze? Ja, gibt es. Handwerksbetriebe suchen händeringend nach Auszubildenden und stellen auch für ein Praktikum ein. Bedenken wir das mit? Ja,



wir bedenken das mit, auch in der Flüchtlingsthematik. Kleines Beispiel: Wir entwickeln gerade ein Programm das sich „Perspektive für Flüchtlinge“ nennt, wo auch durch Praktikumsplätze bis zu sechs Wochen bei Arbeitgebern Kompetenzen erfasst werden können.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Herr Döring bitte.

Dr. Ottmar Döring
(Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg):

Herr Dr. Diaby, Sie hatten nach der Einbindung der Migrantenorganisation insbesondere bei IQ gefragt. Da gab es ja in der Vergangenheit eine ganze Reihe von Initiativen. Es gab sowohl gemeinsame Veranstaltungen wie auch eine starke Netzwerkarbeit und auch Initiativen des Förderprogramms IQ zur Professionalisierung der Arbeit, um in Migrantenorganisationen unterstützend tätig zu werden. Man muss aber insgesamt unterm Strich sagen, dass das natürlich noch längst nicht ausreichend war, dass man das verstärken muss. Auch innerhalb des Förderprogramms IQ, in dem ja zum Beispiel auch der Sitz in der Steuerungsgruppe noch entsprechend zu besetzen ist.

Der Punkt, der dabei aber zu beachten ist, ist natürlich, dass wir bei der Beratung, ähnlich wie bei den Kosten - wo wir heute öfters über Probleme bei der Transparenz gesprochen haben - aus vielen eigentlich gutgemeinten Ansätzen, Probleme mit der Transparenz bekommen. Wir haben die Migrantenorganisation; wir haben zum Beispiel die MBE-Einrichtungen, die beraten; wir haben im Kern die IQ; natürlich auch zuständige Stellen und wir haben jetzt neu die einheitlichen Ansprechpartner. Da sieht man, dass wir letztendlich ein sehr differenziertes System haben. Da muss man auch an die Nachfrage denken und dass diejenigen, die nachfragen, ja nicht unbedingt auf ein so differenziertes System eingestellt sind. Dann muss man entsprechende Vernetzungen und Transparenz haben, wenn man so viele beraten will.

Das ist dann auch ein gewisser Übergang auf die zweite Frage von Ihnen, Herr Mutlu – Was kann man eigentlich für zukünftige Gesetzesänderungen empfehlen? Nämlich Kostentransparenz, die

ein bisschen die derzeitige Varianz reduziert. Das ist aus unserer Sicht nicht immer allein die Höhe, obwohl es bestimmte Fallkonstellationen gibt, wo es mit der Finanzierung schwierig ist. Aber das ist schon mehr die Transparenz, woran man natürlich auch denken kann, zweitens, das ist heute auch schon mehrfach angesprochen worden, sind zusätzliche Förderinstrumente, die diese Förderlücken für Beschäftigte ausgleichen.

Vielleicht zum Abschluss nochmal zwei Bemerkungen zu Gesetzesänderungen, die schon auf den Weg gebracht worden sind und wo man dann auch in Zukunft noch etwas verändern könnte. Das betrifft die elektronische Antragsabgabe. Es ist natürlich zu überlegen, ob man das nicht zum Beispiel auf Drittstaatler ausweiten kann, die das dann auch bei Zuwanderungsprozessen stärker aus dem Ausland einsetzen können. Oder dass man, das ist ja heute auch schon diskutiert worden, die Anerkennung informell oder non-formal erworbener Kompetenzen durch ein anderes Gesetz oder durch eine Ausweitung des Anerkennungsgesetzes über Berufsabschlüsse hinaus entsprechend regeln könnte. Danke.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Wir danken auch. Herr Gwosdz bitte.

Michael Gwosdz
(Diakonie-Hilfswerk Hamburg):

Das Zusammenspiel von Bundes- und Landesfinanzierung beim Tragen der Anerkennungskosten wäre mir wichtig, dass man in einem ersten Schritt erstmal guckt, wie viele Leute kriegen ich eigentlich ins Regelsystem, bevor ich ein zusätzliches Programm aufstelle. Ich hatte ja ein paar Hinweise gegeben, dass Agenturen und Jobcenter einen Lehrgang teilweise eben nicht als Förderung der beruflichen Weiterbildung finanzieren können, wenn er an einer Berufsfachschule stattfindet. Das trifft bei uns in Hamburg zum Beispiel die Erzieher. Die machen den Anpassungslehrgang an der staatlichen Berufsfachschule für Erzieher, der kostet auch eine Gebühr. Das Land trägt die Mehrkosten der Schülerkostensätze, aber die Teilnehmer müssen was finanzieren. Das geht nicht übers Jobcenter, und ich habe gleichzeitig diese BAföG-Falle. Und wenn man da Vereinbarungen trifft, um innerhalb solcher Lehrgänge die Möglichkeiten und Finanzierungsinstrumente zu nutzen, die der Agentur und den Jobcentern zur



Verfügung stehen, reduziert das ja zunächst mal den Bedarf für ein eigenes Programm.

Die Zahl will ich noch bestätigen, das habe ich vorhin durch ein Kopfnicken gemacht.

Wir haben in Hamburg etwa ein Volumen von 500.000 bis 600.000 Euro jährlich, die für das Stipendienprogramm aufgewandt werden.

Eine andere Fragestellung, die sich auch stellt, bevor man irgendwie über die Finanzierung für Antragsteller nachdenkt, ist: Welche Kostenfallen lassen sich denn noch vermeiden? Wenn ich zum Beispiel an unsere iranischen Klienten denke, die ein bisschen sehr oft in den Iran fliegen, um dort bei der deutschen Botschaft die Legalisierung ihrer mitgebrachten Dokumente zu vollziehen. Die stehen also vor der Frage: Wie finanziere ich diese Reisekosten? Plus das Problem natürlich: Wenn ich anerkannter politischer Flüchtling bin, kann ich schlecht in den Iran fliegen, wenn das BAMF es mitbekommt habe ich ein aufenthaltsrechtliches Problem und wenn die iranischen Behörden das mitbekommen, habe ich vielleicht noch ganz andere Probleme. Aber auch das ist so eine Kostenfalle. Deswegen würde ich erstmal da ansetzen, wirklich zu sehen, wie viele Leute eigentlich durch das Regelsystem abgedeckt werden können?

Und dann ist natürlich die Frage: Hamburg hat so ein Stipendienprogramm als Land. Ich bin jetzt nicht die Landesregierung, ich bin jemand, der Leute in dieses Programm hineinführt. Aber ich sehe aus unserer Situation einfach den Bedarf und wie oft Leute eben nicht im Regelsystem finanziert werden können, dass es diesen Bedarf auch bundesweit geben muss. Bei der Bildungsfinanzierung sehe ich erstmal den Bund in der Pflicht. Gleichzeitig heißt es ja nicht, dass die Länder nichts tun. Ich hatte schon den Hinweis auf Schülerkostensätze bei Anpassungslehrgängen für Berufsfachschulen gegeben. Das Land Hamburg finanziert einfach noch sehr viel über Anpassungslehrgänge für Lehrer, für Sozialpädagogen, durch die Finanzierung der Institutionen, die das dann meistens auch relativ kostengünstig bis kostenlos für die Betroffenen ausführen. Die andere Frage für diese Leute betrifft oft eben auch den Lebensunterhalt. Um diese Lücke zu schließen, hat der Bund seine Instrumente mit dem AFBG und dem BAföG. Wenn diese für die Anerkennungssuchenden geöffnet werden, wäre das ein wichtiger

Schritt.

Last but not least, rechnet es sich auch irgendwann, weil die Leute möglicherweise aus geringqualifizierten Beschäftigungen rauskommen, wo sie als Qualifizierte sitzen und Arbeitsplätze für diejenigen blockieren, die tatsächlich geringqualifiziert sind. Wenn ich an Krankenpflegerinnen denke, die die Anerkennung schaffen könnten, aber in der Funktion einer angelernten, ungelerten Pflegehelferin arbeiten; das ist ja eigentlich nicht das richtige System. Jeder, der da rauskommt, refinanziert ja irgendwo auch die Investitionen in ihn.

Die Otto Benecke Stiftung ist ein guter Hinweis. Da kranken wir immer noch ein bisschen daran, dass das Programm der Otto Benecke Stiftung, das es mal für Akademikerinnen und Akademiker aus dem Ausland gab, 2013 ausgelaufen ist. Der eigentliche Auftrag der Otto Benecke Stiftung ist aber meistens eher, den Bereich „Studium“ über den Garantiefonds Hochschule zu finanzieren.

Ein interessanter Hinweis ist nochmal - weil es im Anerkennungsbericht in der Fußnote so abgetan wird, dass Anerkennung für die unter 27jährigen meistens keine Rolle spielt - , dass wir praktisch natürlich schon sehr viele 20-, 21-, 22jährige haben, die mit Bachelorabschlüssen kommen. Die können einerseits zum Beispiel eine Anerkennung als Ingenieur bekommen, stehen aber vor der Frage: Gehe ich in die berufliche Anerkennung oder mache ich ein Aufbaustudium? Da wäre mehr Verzahnung der Instrumente der Otto Benecke Stiftung, des Garantiefonds Hochschule und der Anerkennung ganz sinnvoll, weil immer die Frage ist, was eigentlich das optimale Instrument ist.

Letzte Bemerkung nochmal zum Wechsel ins Regelsystem. Auch wenn wir uns da im Einzelfall mit Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern streiten, bei der Beurteilung, ist das tatsächlich verwertbar.

Ich finde es auch nicht verkehrt, wenn es keinen Rechtsanspruch darauf gibt, jeden ausländischen Abschluss anerkennen zu lassen. Also den gibt's ja, der beinhaltet aber nicht, die Finanzierung durchführen zu lassen, weil es natürlich tatsächlich immer eine Frage ist - das machen auch wir



in der Beratung - ob es sinnvoll ist, nochmal mit einem 40 Jahre alten IT-Abschluss eine Anerkennung anzustreben. Die Leute sind letzten Endes, wenn sie den nie genutzt haben, in der gleichen Situation wie jemand, der hier vor 40 Jahren irgendeine Ausbildung gemacht hat und nie in diesem Beruf gearbeitet hat. Und diese Beratungsleistung, diese Einschätzung ist erstmal die Kompetenz und auch die Aufgabe der Agentur. Wenn wir da wie in Hamburg, Herr van der Cammen hat das in seiner Stellungnahme ja angesprochen, jetzt künftig als Regel-institution und als Beratungsstellen zusammenarbeiten und unter einem Dach versuchen zu idealen Empfehlungen zu kommen, dann nähern sich, glaube ich, auch die Beurteilungen insoweit an, dass dann nicht fehlinvestiert, sondern dass das die richtige Entscheidung für die Ratsuchenden ist.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Frau Klembt-Kriegel bitte.

Heike Klembt-Kriegel

(IHK FOSA (Foreign Skills Approval), Nürnberg): Die Frage wurde gestellt: Was können wir für Flüchtlinge tun, die keine Dokumente bei sich haben? Welche Wege gibt es, da doch noch zu überprüfen, welche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten vorhanden sind? Darauf folgt die Antwort aus dem von mir sehr geliebten Gesetz selber. Ich darf das sagen, ich bin Juristin und freue mich tagtäglich in der Arbeit über dieses Gesetz, über Gesetze insgesamt. In diesem speziellen Fall, weil in § 14 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes eben tatsächlich die Qualifikationsanalyse für Menschen festgeschrieben ist, die keine Dokumente bei sich haben, weil sie wirklich Knall auf Fall über Nacht ihr Land verlassen mussten, aber auch für Menschen, für die es schlicht unzumutbar ist, ihre Dokumente nochmal irgendwo zu beschaffen. Das wäre zum Beispiel auch ein Fall des Iraners. Die haben wir im Übrigen auch, die - von denen wir das im Verfahren erfahren - tatsächlich Flüchtlinge sind und sich natürlich nicht mehr an ihre Behörden im Herkunftsland wenden können. Für die ist die Qualifikationsanalyse vorgesehen. - (Zwischenfrage; Fragender unbekannt: Aber nur im nicht reglementierten Bereich?) Ja, aber dennoch gibt es sie. Ich bin ja jetzt als IHK FOSA gefragt und das ist ja auch ein ganz, ganz

wesentlicher Bereich. Immerhin sind da die Zahlen höher als in anderen - aber ist ja egal. Jedenfalls gibt es diese Möglichkeit und auch schon in der Begründung zum Gesetz wurde dieser Paragraph als Flüchtlingsparagraph benannt, weil man diese Möglichkeit genau in Bezug darauf geschaffen hat. Das Projekt „Prototyping Transfer“, das heute auch schon verschiedentlich angesprochen wurde, läuft seit Beginn des Jahres. Es wird uns sicherlich noch weitere Erkenntnisse dazu bringen, wie man das möglicherweise noch etwas leichtfüßiger gestalten kann. Wir merken das gerade im Hinblick auf Sprache. Ganz zu Beginn ging es mal darum, diese ganzen Verfahren, die da vorgesehen sind wie Arbeitsgruppenfachgespräche vielleicht auf Deutsch durchzuführen, aber natürlich muss man das auch in anderen Sprachen durchführen, um den Menschen letztlich mit dem Verfahren zum Erfolg zu verhelfen.

Und daran anknüpfend, auch zum Thema „Finanzierung“ nochmal: Es gibt auch für diese Verfahren, die jetzt im Rahmen des „Prototyping Transfer“- Projekts aufgesetzt sind, einen Nothilfetopf. Der ist für Menschen, die sich - egal woher sie kommen und egal wie sie ihre Geld verdienen oder auch nicht - das Verfahren nicht finanzieren können. Denen kann geholfen werden. Das tun wir auch. Wir gehen auch davon aus, dass die Verfahren zunehmen. Es wurde heute schon mal angesprochen, dass es bisher nicht so viele sind. Im Kammerbereich bei uns ist das auch ein bisschen verständlich, weil wir natürlich, bevor wir Menschen durch eine Qualifikationsanalyse schieben, sage ich mal, auch selbst recherchieren. Das kann man natürlich, wenn man ein zentral aufgestelltes Team hat, das vielsprachig ist und vielleicht auch, wie jetzt in meinem Fall, Kollegen hat, die selbst Migrationserfahrung oder interkulturelle Kompetenz besitzen. Dann kann man da letztlich auch noch viel recherchieren, was vielleicht normalerweise nicht möglich wäre. Also da gibt es vielfältige Möglichkeiten und ich bin froh, dass wir „Prototyping Transfer“ gerade jetzt haben. Das läuft drei Jahre. Wir werden also genug Zeit haben, vielleicht auch nochmal bei anderer Gelegenheit, um über den Erfolg des Verfahrens zu sprechen.

Vorsitzende **Patricia Lips:**
Herr Patuzzi bitte.



Mario Patuzzi

(DGB Bundesvorstand, Berlin):

Ja, Frau Dinges-Dierig, zu den nicht abschlussbezogenen Teilqualifikationen – Wie sieht es denn damit aus? Also erstens gibt es ja im Bereich des Anerkennungsgesetzes diesen Mechanismus, dass wenn die Gleichwertigkeit nicht erreicht ist, entweder eine Anpassungs- oder eine Ausgleichsmaßnahme gemacht werden kann. Getrennt wird nach reglementierten und nicht reglementierten Bereichen und da wird die Teilqualifikation dann, wenn man sie als Instrument der Weiterbildung nutzen will, auch hin bezogen auf einen Abschluss. Das habe ich vorher in meinem Beitrag auch klar gesagt. Grundsätzlich, und das war meine Einlassung vorher, muss man jedoch unterscheiden: Versteht man Teilqualifizierungen als pädagogisches Konzept oder als berufsordnungspolitisches Konzept. Und da bitten wir sehr darum zu unterscheiden. Das pädagogische Konzept erschließt sich, glaube ich, jedem sehr schnell, weil man das aus der Schule und manche auch aus der Hochschule kennen. Das sind abgegrenzte Lernbereiche. Man muss allerdings dazu wissen, dass das betrieblich einfach nicht immer funktioniert. Wenn es um betriebliches Lernen geht, können sich die Handlungsfelder Kompetenz- oder Teilqualifikationen sozusagen auch überschneiden.

Der zweite Punkt ist, dass wenn man das ordnungspolitisch diskutieren will, man ja im Grunde Abschlüsse unterhalb bisheriger Berufe etablieren will. Das muss man dann auch einfach mal so sagen. Da ist überhaupt die Frage, ob eine Integration in den Arbeitsmarkt tatsächlich erfolgen kann. Wir haben den Eindruck, dass die Leute auch sehr schnell wieder in die Arbeitslosigkeit zurückkommen. Man muss immer bedenken, dass wir eine ähnliche Situation wie bei Studiengängen haben werden. Statt 330 Ausbildungsberufen haben Sie dann vermutlich 10.000 Teilqualifikationen. Da ist dann die Frage: Was steht hinter jeder Teilqualifikation? Wer kann das noch händeln?

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Herr Schiele bitte.

Stephan Schiele

(MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern):

Vielen Dank. Zwei Randbemerkungen zu Themen, die mich nicht direkt betroffen haben. Zum einen zur Diskrepanz von Beratungszahlen und Antragszahlen. Ich sehe das nicht nur negativ. Man muss dabei sehen, gute Beratung filtert und bringt nur die Personen weiter zur Antragstellung, die dann auch wirklich eine Chance haben, einen Antrag zu stellen. Viel problematischer ist auf der anderen Seite die Frage: Was ist ein gestellter Antrag? Meist wird ein Antrag, der nicht vollständige Unterlagen vorgelegt hat, nicht gezählt. Das führt dazu, dass wir im Prinzip keinen neuen genauen Überblick darüber haben, wer denn eigentlich Anträge stellt oder wie viele Anträge denn eigentlich wirklich gestellt werden und was mit denen passiert. Viele werden auch zurückgezogen und, und, und die tauchen niemals in der Statistik auf.

Der zweite Punkt: ZAP. Die ZAP ist schon seit Jahren hoffnungslos unterbesetzt. In dem Bereich, in dem jetzt die Gutachterstelle geschaffen werden soll, macht die ZAP jetzt schon von den zuständigen Stellen Gutachten. Die zuständigen Stellen warten teilweise über ein Jahr auf die Gutachten, müssen aber nach Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz in drei Monaten eine Entscheidung fällen. Das ist so nicht tragbar. Wenn wir jetzt überlegen, dass allein in Bayern 16 oder 32, oder wie viele auch immer, Stellen geschaffen werden sollen, haben wir in diesem Bereich ungefähr 5 oder 6 zuständige Stellen mit jeweils mindestens einer oder zwei Personen, die in diesem Bereich arbeiten. Wenn die die gesamte Arbeit jetzt an die ZAP abgeben und wir im Schnitt nur ein oder zwei Gutachter in der ZAP haben, dann haben wir dadurch faktisch einen Verlust an Potenzial.

Okay, die Frage nach den Wünschen der zu Beratenden ist nicht ganz einfach zu beantworten, vor allen Dingen nicht in der Kürze der Zeit. Darum zum einen der Verweis auf unsere Verbleibstudie. Wir haben sehr viele zu Beratende danach befragt, was sie sich wünschen und wie sie das Ganze erlebt haben. Daraus kann man viel lesen. Ganz kurz gesagt: Sie wünschen sich eigentlich eine qualifikationsadäquate Beschäftigung und im Rahmen des Verfahrens möchten sie als Fachkräfte und nicht als Bittsteller behandelt werden. Das ist ganz grob gesagt ein Tenor, der bei allen da ist und auf den wir zukünftig auch verstärkt Rücksicht nehmen sollten. Dankeschön.



Vorsitzende **Patricia Lips:**
Frau Schröder.

Sabine Schröder

(ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH, Köln):

Die erste Frage war zu den Erfahrungen mit der Qualifizierungsberatung und der Umsetzung von Qualifizierungen im Förderprogramm IQ, die ja seit 1. Januar diesen Jahres möglich sind. Ich habe in den Bericht geschaut; wir hatten im ersten Halbjahr 1.244 Qualifizierungsberatungen. Die Mehrheit der Beratenden kam aus einer Anerkennungsberatung. 70 Prozent haben also vorher eine Anerkennungsberatung absolviert. Im Förderprogramm IQ arbeiten knapp 150 Teilprojekte an der Umsetzung von Anpassungsqualifizierungen, Ausgleichmaßnahmen. Diese Teilprojekte haben jetzt zum größten Teil in den letzten Monaten gestartet. Differenzierte Auswertungen liegen jetzt aktuell noch nicht vor, da müssten wir noch schätzungsweise bis Anfang nächsten Jahres warten, bis die Monitoringdaten dazu vorliegen.

Die zweite Frage war, warum ausländische Beschäftigte oder Menschen mit Migrationshintergrund oft unter ihrer Qualifikation oder öfter unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind als Menschen ohne Migrationshintergrund. Das hat mehrere Gründe. Wichtig ist natürlich die Anerkennung. Wenn die Anerkennung nicht vorliegt, kann sie auch nicht bewertet werden. Das andere ist sicherlich die Sprache. Menschen, die nicht gut Deutsch sprechen, denen werden oftmals auch andere Kompetenzen abgesprochen. Und Sprache ist natürlich auch in vielen Berufen ein wichtiger Bestandteil. Das heißt, wenn da sozusagen Defizite sind, dann können manche Berufe komplett in der Form natürlich auch nicht ausgeübt werden. Und das dritte nicht zuletzt ist natürlich auch die Diskriminierung. Wir kennen ja aus dem Studium gerade die Einstellungspraxis, dass Menschen mit ausländischen Namen einfach diskriminiert werden und damit insofern auch Chancen auf eine adäquate Beschäftigung verloren gehen oder sich verschlechtern.

Die letzte Frage zu den Bescheiden, also zur Verbesserung der Qualität der Bescheide. Ein Weg ist sicherlich die Zentralisierung. Sicher kann man

fragen, was haben Sie getan, um die Bescheide zu verbessern, weil die Bescheide der IHK FOSA sind gut. Vielleicht der Hinweis an andere anerkennende Stellen, dass sozusagen der Austausch wichtig ist. Vielleicht ist auch die Entwicklung von Qualitätsstandards, was die Bescheide anbetrifft, wichtig. Ich denke auch, dass die Vereinheitlichung der Verfahren, wenn sie weiter vorangeschritten ist, auch ein Ausdruck davon sein wird, dass die Bescheide besser werden, weil dann klarer zu sagen ist, worauf sich eine Prüfung bezieht und was denn auch in einem Bescheid oder in einem Ergebnis dieser Prüfung stehen muss. Ich erhoffe mir aus dem Angebot der Anpassungsqualifizierung, die wir jetzt ja vermehrt haben, Rückwirkungen auf die Qualität der Bescheide. Wenn klar ist, dass es bestimmte Angebote gibt, die Dinge die fehlen ausgleichen, ist es vielleicht auch einfacher in den Bescheiden zu sagen, deutlich zu machen oder darauf Bezug zu nehmen, wo denn eigentlich die Defizite sind oder wo die Inhalte die ausgeglichen werden müssen sind. Also ich habe da vereinzelt gehört, dass es eine Rückkopplung gibt, wenn anerkennende Stellen wissen, da gibt es die und die Qualifizierungsangebote. Dann sagen sie: „Ah ja, es gibt die Module, die und die Module könnten jetzt interessant sein.“ Danke.

Vorsitzende **Patricia Lips:**

Wir danken Ihnen zunächst mal ganz herzlich. Aber bevor ich die Anhörung schließe, an einer Stelle war auch die Bundesregierung angesprochen worden und Staatssekretär Stefan Müller hat nochmal das Wort.

PStS **Stefan Müller** (BMBF):

Ich kann das auch relativ kurz halten. Es ging ja um die zwei Themen „Einheitlicher Ansprechpartner“ und das Thema „Elektronische Antragstellung“ und damit verbunden die Frage der Echtheitsprüfung. Wir haben an beiden Stellen keine Spielräume. Natürlich könnten wir bei dem Thema „Elektronische Antragstellung“ auch noch mehr machen. Wir haben uns jetzt mal auf das fokussiert, was die Vorgabe der Richtlinie ist und wollen damit jetzt natürlich auch erstmal Erfahrungen sammeln, wie es tatsächlich funktioniert. Aber konkret: Wir haben dort keinen Spielraum.



Vorsitzende **Patricia Lips:**

Vielen Dank. Meine Damen und Herren, Kolleginnen und Kollegen, wir sind am Ende dieser Anhörung. Vielen Dank nochmal, dass Sie da waren.

Ich fand, das war eine hochspannende und interessante Runde aus der Realität gesprochen. Also vielen Dank, dass Sie da waren.

Schluss der Sitzung: 12.05 Uhr


Patricia Lips, MdB
Vorsitzende

Bearbeiterin: Charlotte Riese



Ausschussdrucksache 18(18)120 a

17.09.2015

**Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb),
IQ-Fachstelle Beratung und Qualifizierung**

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

von Dr. Ottmar Döring, Leiter der IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“
am Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg



1 Gesetzentwurf zur Änderung des BQFG und anderer Gesetze

Die Änderungen, die sich auf Grund der Novellierung des BQFG ergeben, sind grundsätzlich als positiv zu bewerten. Im Folgenden wird auf einige Änderungen eingegangen und die sich daraus ergebenden Vorteile, aber auch einige Einschränkungen dargelegt, vor allem hinsichtlich des Umfangs der Neuregelungen:

- 1) *Elektronische Antragsabgabe*: Hinsichtlich der Möglichkeit der elektronischen Antragsabgabe ist zu begrüßen, dass Verfahren somit beschleunigt werden können. Auch die Antragsabgabe aus dem Ausland wird hierdurch erleichtert. Die Möglichkeit besteht jedoch in Umsetzung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie „nur“ für Qualifikationen, die in EU- und EWR-Staaten erworben oder anerkannt wurden und schließt Drittstaatsqualifikationen weitgehend aus, was daher dieser Personengruppe keine Erleichterungen bringt. Sie macht jedoch fast die Hälfte der Antragstellenden aus: 2013 wurden Verfahren von 7.686 Personen mit einer Ausbildung aus einem Drittstaat bearbeitet, gegenüber 9.009 Anträgen aus EU- und EWR-Staaten sowie der Schweiz (vgl. Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015, S. 78). Allerdings ist es aufgrund der Verwendung des Informationssystems IMI, das nur in der EU bzw. dem EWR zur Verfügung steht, nicht ohne Weiteres möglich, diese Option auch für Drittstaatsqualifikationen einzuführen. Da das System außerdem nur für reglementierte Berufe vorhanden ist, wird wiederum ein mitunter (großer) Teil an Antragstellenden ausgeschlossen. Ein vorteilhafter Effekt der Einführung elektronischer Verfahren ist grundsätzlich, dass Kosten reduziert werden können, da keine beglaubigten Kopien mehr eingereicht werden müssen – was laut Gesetzesbegründung auch für Kopien im nicht-elektronischen Verfahren gilt. Auch hier gelten jedoch die genannten quantitativen Einschränkungen. Eine Übernahme der Regelungen in Fach- und Ländergesetze ist deshalb wichtig. Eine weitere Ausweitung elektronischer Verfahren sollte in Zukunft angestrebt werden.
- 2) *Darstellung wesentlicher Unterschiede*: Im BQFG und den Ländergesetzen ist bereits festgelegt, dass im Falle einer Ablehnung die wesentlichen Unterschiede in der Begründung darzulegen sind. Für die Heilberufe des Bundes wurde eine entsprechende Regelung durch die „Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes“ ebenfalls festgelegt. Im Zuge der Novellierung wird dies nun auch für die nach GewO geregelten Berufe eingeführt. Grundsätzlich ist eine möglichst transparente Gestaltung der Bescheide mit einer detaillierten Beschreibung der wesentlichen Unterschiede wichtig, um Ausgleichsmaßnahmen auf die Bedürfnisse der Antragstellenden anzupassen. Eine solche detaillierte Beschreibung erleichtert z.B. auch den Mitarbeitenden im Förderprogramm IQ die Arbeit, die Antragstellende einerseits zu möglichen Qualifizierungswegen beraten bzw. andererseits Qualifizierungsmaßnahmen entwickeln und, zum Teil individualisiert, für Personen planen und durchführen.
- 3) *Non-formal erworbene Kompetenzen*: Die Berücksichtigung von non-formal erworbenen Kompetenzen – neben formal erworbenen Abschlüssen und Berufserfahrung – ist eine Klarstellung der bisher schon vorhandenen Mög-

lichkeiten und bietet somit eine sinnvolle Erweiterung des Prüfverfahrens, da dies der heutigen Lebenswirklichkeit des lebenslangen Lernens entspricht. Erfreulicherweise gilt dies sowohl für die reglementierten als auch für die nicht reglementierten Berufe im Geltungsbereich des BQFG.

- 4) *Einheitliche Ansprechpartner*: Der Einsatz der „Einheitlichen Ansprechpartner“ für die Abwicklung des Verfahrensablaufs ist insofern als schwierig zu beurteilen, da deren Fachkompetenzen hinsichtlich einer Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nur begrenzt sind bzw. sein können – weil diese bisher nicht zu deren Leistungsspektrum zählt. Allerdings kann vermutet werden, dass (potenzielle) Antragstellende sich an eine/-n solche/-n Ansprechpartner/-in nicht nur mit der Erwartung richten, dass dieser die Unterlagen weiterleitet, sondern auch eine Beratung benötigen, die von den „Einheitlichen Ansprechpartnern“ nicht geleistet werden kann. Insofern ist es richtig, dass das BQFG-Änderungsgesetz nur eine direkte Umsetzung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie vornimmt und dies nicht auf nicht reglementierte Berufe ausweitet. Für eine Fachberatung zu Fragen der Anerkennung hat das Förderprogramm IQ seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes begleitende Beratungsstrukturen aufgebaut. Die „Einheitlichen Ansprechpartner“ sollten deshalb diese Strukturen kennen und auf die jeweiligen regionalen Beratungsstellen verweisen.

2 Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015

Der zweite Bericht zum Anerkennungsgesetz beschreibt das Anerkennungs geschehen in Deutschland sehr umfangreich. Im Folgenden werden zwei zentrale Aspekte herausgegriffen und näher ausgeführt, welche in der öffentlichen Debatte vor allem kritisch gesehen werden: Dies sind einerseits die Anzahl der Anträge; andererseits die Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten im Anerkennungsprozess.

2.1 Anzahl der Anträge

Argument 1: Eine „gelungene“, wenn auch nicht immer optimale, Arbeitsmarktintegration in Verbindung mit der subjektiven Nutzenerwartung hemmt die Neigung zur Antragstellung.

Ein Vorwurf, der in öffentlichen Debatten immer wieder gern genannt wird, ist, dass die Antragszahlen zu gering und hinter den Erwartungen zurückgeblieben wären.¹ Um dieses Argument zu beurteilen, ist es notwendig, sich die Strukturen der beruflichen Qualifizierung und der Arbeitsmarktintegration der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland anzusehen. So leben gut drei Viertel (77 %) dieser Personengruppe seit über zehn Jahren in Deutschland. Den größten Anteil machen Spätaussiedler/-innen (mit ausschließlich deutscher Staatsangehörigkeit) aus, gefolgt von Türken/-innen, Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien und sonstigen Drittstaaten. Danach folgen die Gruppen aus den osteuropäischen EU-Staaten, den südeuropäischen EU-Staaten sowie West- und Nordeuropa. Unter diesen in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund gibt es einen *überproportional hohen Anteil an Geringqualifizierten*, der vor allem durch die früher angeworbenen so genannten Gastarbeiter geprägt wird – 38,1 % haben keinen berufsqualifizierenden Abschluss, im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (11,4 %). Der Anteil ist vor allem deshalb höher, weil das duale Berufsausbildungssystem in den meisten anderen Staaten nicht in der Form existiert wie in Deutschland. Insgesamt zeigt sich aber eine *Polarisierung* der Personengruppe, vor allem derjenigen, die selbst zugewandert sind: So ist der *Akademikeranteil* unter den Zugewanderten aus West- und Nordeuropa

¹ Bei der Berechnung des Statistischen Bundesamtes, das auf Basis von Mikrozensusdaten aus dem Jahr 2008 ein Potenzialabschätzung vorgenommen hatte, handelte es sich nicht um eine Prognose an zu erwartenden Antragszahlen (und schon gar nicht innerhalb der ersten Jahre). Diese Zahl bezieht sich auf alle Migranten/-innen in Deutschland, die ihren höchsten Abschluss im Ausland erlangt haben, arbeitslos oder unterwertig beschäftigt sind und mit dem Gesetz erstmals einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren bekommen.

(36 %), aus den osteuropäischen EU-Staaten (19 %) und aus vielen Drittstaaten (24 %) überdurchschnittlich *hoch* (Bevölkerung ohne Migrationshintergrund: 18,5 %; Bevölkerung mit Migrationshintergrund gesamt: 14,7 %). Besonders unter den neu Zuwandernden ist der Anteil mit 30,1 % hoch. Bezüglich der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund zeigt sich, dass diese zwar zum Teil erschwerte Bedingungen des Arbeitsmarktzugangs haben (vor allem Drittstaatsangehörige) und sie in höherem Ausmaß von Erwerbslosigkeit betroffen oder bedroht sind als Menschen ohne Migrationshintergrund, aber ein Großteil ist dennoch in den Arbeitsmarkt integriert, wenn auch häufig unterhalb der im Herkunftsland erworbenen Qualifikation.²

Für diese Personen ist der subjektiv empfundene Nutzen, den die Anerkennung des Berufsabschlusses bringen kann, bedeutsam bei der Entscheidung für ein Verfahren. Zunächst einmal muss das Gesetz mit seinen Möglichkeiten den Personen bekannt sein. Das wird automatisch zunehmend der Fall sein, je länger es das Gesetz gibt und Initiativen zur Bekanntmachung Wirkung zeigen und sich verbreiten. Andererseits muss für eine Entscheidung für ein Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren der erwartete Nutzen einer Anerkennung größer sein als der Ertrag, den man in seiner aktuellen Situation hat. Dies hängt einerseits von der individuellen Qualifikation ab – wie dargestellt, ist der Anteil der Geringqualifizierten unter den Personen mit Migrationshintergrund vergleichsweise hoch. Für diese Personengruppe gibt es entweder keine Möglichkeit der Anerkennung, da sie keinen formalen Abschluss besitzt, oder die Erfolgsaussichten werden als gering eingeschätzt. Andererseits hängt eine verbesserte Positionierung auf dem Arbeitsmarkt natürlich nicht alleine von der Anerkennung des Abschlusses ab. Faktoren wie Sprachkompetenzen, aber auch die (erwartete) Akzeptanz der Anerkennung durch die Betriebe spielen in der individuellen Nutzenabwägung eine Rolle. Hinzu kommt, dass Einwanderer zum Teil in einer gering qualifizierten Tätigkeit in Deutschland ein höheres Einkommen erzielen können als das bei einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung in ihrem Herkunftsland der Fall wäre. Auch hier ist es möglich, dass der erwartete Nutzen einer Anerkennung die zu investierenden Kosten (monetär in Form direkter Kosten für das Verfahren, aber auch Opportunitätskosten für ggf. entgehendes Einkommen z.B. während einer erforderlichen Qualifizierung, aber auch zeitliche Investitionen) nicht übersteigt. Insbesondere bereits erwerbstätige Personen scheinen daher den Nutzen subjektiv für sich nicht immer erkennen zu können.

Auch in der IQ-Anerkennungsberatung³ zeigt sich, dass wenige Personen das Beratungsangebot in Anspruch nehmen, die bereits sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (15,9 %). Zwei Drittel sind nicht erwerbstätig (67,6 %), 8,0 % sind geringfügig beschäftigt. Außerdem lassen sich vor allem Akademiker/-innen beraten, bei denen von einer *höheren Renditeerwartung* ausgegangen werden kann: Zwei Drittel der Ratsuchenden (65,2 %) haben mindestens einen Hochschulabschluss in ihrem Herkunftsland erworben (unter ihnen sind manche mit mehreren Hochschulabschlüssen oder mit sowohl Hochschul- als auch Ausbildungsabschluss/-abschlüssen). Die meisten Ratsuchenden (zusammen 37,7 %) haben ihren Abschluss in Polen, der Russischen Föderation, der Ukraine, Rumänien oder Syrien erworben und bringen vor allem Hochschulqualifikationen mit. Vor allem aus der Ukraine besitzen sehr viele Personen (mindestens) einen Hochschulabschluss (81,6 %), gefolgt von Syrien (77,9 %) und der Russischen Föderation (75,0 %). Dies korrespondiert mit dem großen Teil Neuzuwandernder, die in die Beratung kommen und sich ihren Abschluss anerkennen lassen möchten: Über die Hälfte (52,3 %) der Ratsuchenden lebte zum Zeitpunkt ihres ersten Beratungskontaktes erst

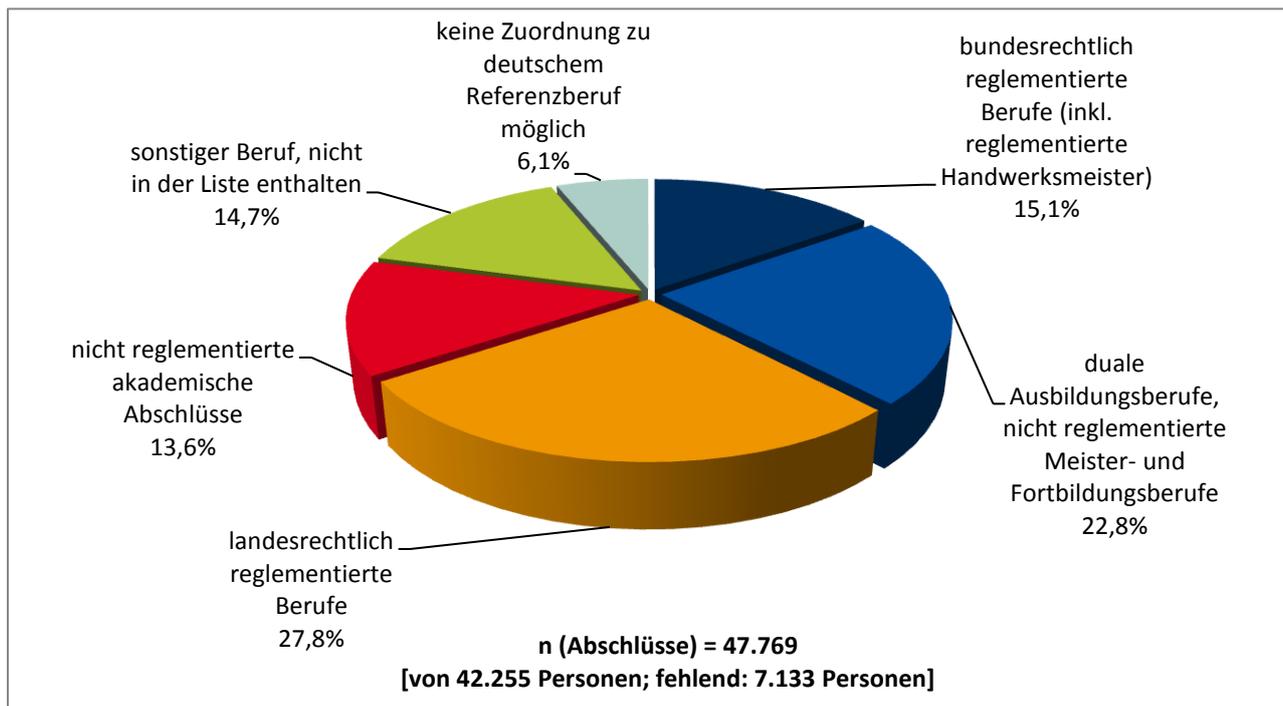
² Höhne, J; Schulze Buschoff, K. (2015): Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. Ein Überblick nach Herkunftsländern und Generationen. In: WSI Mitteilungen 05/2015, S. 345-354.

³ Die IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ wertet vierteljährlich die Beratungsdaten der IQ-Anlaufstellen aus. Die im Folgenden genannten Zahlen beziehen sich auf den Berichtszeitraum 1.8.2012 bis 30.6.2015.

seit bis zu zwei Jahren in Deutschland. Der Anteil derjenigen, die zum Zeitpunkt der Beratung über zehn Jahre in Deutschland lebten, liegt nur bei 18,1%.⁴

Das kann, wie beschrieben, daran liegen, dass diese Personen bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind (wenn auch ggf. nicht qualifikationsadäquat), dass ihr Abschluss bereits lange zurück liegt und deshalb die Chancen auf eine Anerkennung als gering eingeschätzt werden oder eben, dass in dieser Personengruppe überproportional viele Geringqualifizierte zu finden sind, die keinen formalen Abschluss haben, den sie sich anerkennen lassen könnten.

Zwar ist die Gruppe der Akademiker/-innen diejenige, die sich einen hohen Nutzen von der Anerkennung erwartet, aber für diese Personen gibt es zum großen Teil keine Möglichkeiten der Anerkennung, da akademische Abschlüsse in Deutschland überwiegend nicht reglementiert sind. So zeigen die Zahlen zur IQ-Anerkennungsberatung, dass (mindestens) 13,6 % der Ratsuchenden Abschlüsse mitbringen, die nicht unter das Bundes- oder ein Landesanerkenntnisgesetz fallen (vgl. nachstehende Grafik).⁵ Aber auch für diese Gruppe bietet IQ zukünftig Möglichkeiten, um eine qualifikationsadäquate Einmündung in den Arbeitsmarkt zu verbessern: Im Rahmen der angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen gibt es auch so genannte Brückenmaßnahmen für Akademiker/-innen, die jenseits einer Anerkennung des Abschlusses Wissen vermitteln, die für eine Erwerbstätigkeit in Deutschland relevant sind.



Dennoch gelten die rechtlichen Regelungen des BQFG und der Fachgesetze bundesrechtlich reglementierter Berufe für gut ein Drittel (37,9 %) der Ratsuchenden, ein weiteres Viertel (27,8 %) besitzt Abschlüsse, die mit landesrechtlich reglementierten Berufen vergleichbar sind (vgl. Grafik). In letzterem Fall ist allerdings zu erwähnen, dass hierunter ein

⁴ Vgl. Benzer, U.; Hoffmann, J.; Tatarlieva, A.; Vockentanz, V. (2015): Auswertungsbericht 2/2015: Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung.

⁵ Weitere nicht reglementierte akademische Abschlüsse sind in der Kategorie „sonstiger Beruf, nicht in der Liste enthalten“ zu vermuten, die nochmals 14,7 % der Ratsuchenden betrifft.

sehr großer Anteil an Lehrern/-innen fällt (mit 11,4 % der Abschlüsse der Beruf, zu dem am häufigsten beraten wird), für die es in den meisten Bundesländern keine oder nur eingeschränkte Anerkennungsmöglichkeiten gibt.⁶

Argument 2: Die Konsolidierung des Systems, ein transparenter Nutzen und ein wachsender Bekanntheitsgrad führen zu einer steigenden Tendenz bei der Anzahl der Antragstellungen.

Trotzdem ist festzuhalten, dass es eine steigende Tendenz an Anträgen gibt: Wurden zwischen dem 1.4.2012 und dem 31.12.2012 10.989 Anträge gestellt (dies entspricht durchschnittlich 1.221 Anträgen pro Monat), so lag die Zahl der Neuanträge im Jahr 2013 bei 15.477 (entspricht 1.290 Anträgen pro Monat im Durchschnitt). Zu den insgesamt 26.466 Anträgen zwischen April 2012 und Dezember 2013 kommen außerdem eine unbekannte Anzahl an Antragstellungen nach den Ländergesetzen. Außerdem zeigt sich, dass die Antragszahlen vor allem dort hoch sind, wo der Nutzen der Anerkennung unmittelbar transparent ist, nämlich bei den reglementierten Berufen: 77,9 % der Neuanträge 2013 wurden zu reglementierten Berufen gestellt.

Die steigenden Zahlen sprechen dafür, dass sich das System konsolidiert, das heißt einerseits, dass das Ineinandergreifen unterschiedlicher Subsysteme (z.B. Anerkennungs- und Aufenthaltsrecht) zunehmend routiniert wird, andererseits auch, dass die *Bekanntheit des Gesetzes steigt*. Einen Beitrag hierzu hat in den letzten Jahren und wird auch zukünftig das Förderprogramm IQ leisten. Sowohl regional in Form von Schulungs- und Informationsangeboten für verschiedene Akteure (z.B. Arbeitsverwaltung, Betriebe, Migrantenorganisationen), aber auch bundesweit und über Deutschland hinaus durch Veranstaltungen und Kampagnen (z.B. Publikationen, Tagungen, IQ-Kongress, Anerkennungsportal). Außerdem ermöglicht das neue bundesweite Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen durch IQ nun und zukünftig auch Personen eine volle Anerkennung zu erreichen, für die es zuvor keine passenden Angebote gab. Auch das spielt in die individuelle Nutzenabwägung hinein. Und auch hier wird nach einiger Zeit durch Bekanntheitssteigerung und Konsolidierung die Tendenz zur Inanspruchnahme steigen.

Argument 3: Eine gelungene Arbeitsmarktintegration lässt sich nicht alleine anhand von Quantitäten beurteilen.

Darüber hinaus gibt es weitere positive Begleiteffekte des Gesetzes, wie z.B. eine Verbesserung der Willkommenskultur oder die Sensibilisierung für Diskriminierungstendenzen. Hierbei unterstützt das Förderprogramm IQ mit gezielten Aktivitäten diejenigen Akteure, die Ansprechpartner/-innen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder einer beruflichen Qualifizierung sind. Hierzu zählen vor allem Jobcenter, Agenturen für Arbeit, kommunale Verwaltungen sowie kleine und mittlere Unternehmen. Ziel ist es, nachhaltige interkulturelle Öffnungsprozesse durch die Sensibilisierung der Mitarbeitenden in diesen Organisationen und durch den Abbau von Diskriminierungstendenzen zu schaffen. Zu bedenken ist dabei, dass eine „Kultur“ sich nicht innerhalb kurzer Zeit ändern lässt. Eine solche Öffnung bedarf Zeit, da sie ein Umdenken in den Köpfen der Menschen erfordert. Manchmal wird sie auch nur subjektiv empfunden. Daher leistet etwa die Anerkennungsberatung auch dann einen positiven Beitrag, selbst wenn danach keine Antragstellung erfolgt: So kann die Beratung dazu dienen, die individuellen Möglichkeiten des/der Ratsuchenden transparent zu machen. Sie kann in andere Maßnahmen münden, die zusätzlich zu oder anstatt einer Anerkennung die Chancen auf eine qualifikationsgerechte Arbeitsmarktintegration verbessern können, so z.B. die Teilnahme an einem Sprachkurs oder an Brückenmaßnahmen (wie Bewerbungstraining, Coaching o.Ä.). Sie kann aber auch dazu führen, dass die Beratenen

⁶ Vgl. Benzer, U.; Hoffmann, J.; Tatarlieva, A.; Vockentanz, V. (2015): Auswertungsbericht 2/2015: Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung.

bei individuell schlechten Erfolgsaussichten Teile des deutschen (Aus-)Bildungssystems durchlaufen, z.B. in Form einer Externenprüfung, eines Studiums oder einer Ausbildung. Dies alles lässt sich häufig nicht allein oder zum Teil gar nicht quantitativ erfassen.

2.2 Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten

Kosten im Anerkennungsverfahren und mögliche Finanzierungswege sind Themen, die bei Diskussionen zur Anerkennung und zum Gesetz immer wieder eine Rolle spielen. So wird auch im Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 auf die Höhe möglicher Kosten und Möglichkeiten zur Übernahme eingegangen. Wie der Bericht darstellt, *kann* die Höhe der Kosten im Anerkennungsverfahren eine Hürde auf dem Weg zur Gleichwertigkeitsprüfung sein. Hierbei gibt es eine starke Varianz zwischen unterschiedlichen Berufen und zuständigen Stellen: Im Zuständigkeitsbereich der IHK FOSA und der Handwerkskammern ist jeweils ein Gebührenkorridor von 100 bis 600 Euro für das Gleichwertigkeitsprüfungsverfahren festgelegt. Die Gebühren für die Erteilung der Approbation als Arzt/Ärztin liegen zwischen 100 und 1.000 Euro. Für den Beruf der Medizinischen Fachangestellten liegt die Gebühr für die Dokumentenprüfung bei etwa 125 Euro.

Für bestimmte Personengruppen gibt es diverse Möglichkeiten der Förderung von *Kosten des Verfahrens*, aber auch weiterer etwaiger Kosten, wie z.B. Übersetzungskosten, Fahrtkosten, Kursgebühren oder die Sicherung des Lebensunterhalts während der Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme. Hierfür stehen insbesondere die *Regelinstrumente der Arbeitsverwaltung* nach SGB III und SGB II zur Verfügung, die sowohl arbeitslose Personen im Leistungsbezug in Anspruch nehmen können sowie zum Teil auch von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, die arbeitssuchend gemeldet sind. Es handelt sich bei der Übernahme von Kosten um eine Ermessensentscheidung der Mitarbeitenden in der Arbeitsverwaltung. Wie die aktuellen Zahlen zur IQ-Anerkennungsberatung zeigen, sind 49,3 % der hier Beratenen Bezieher/-innen von SGB II- und/oder SGB III-Leistungen.⁷ Allerdings gibt es neben diesen Ratsuchenden auch diejenigen, die ohne Beratung ein Anerkennungsverfahren durchlaufen – für diese Personengruppe liegen keine Erkenntnisse über den Bezug von Sozialleistungen vor. Die Befragung der Jobcenter durch das Anerkennungsmonitoring ergab, dass „in den meisten Fällen die Finanzierung übernommen“ wird – allerdings richtete sich die Frage auf Ausgleichsmaßnahmen und nicht auf das gesamte Verfahren. Darüber hinaus haben nur 38 % der Befragten diese Frage beantwortet, was die Verlässlichkeit der Angaben deutlich einschränkt. Demgegenüber ergab eine Befragung von Ratsuchenden aus der Anerkennungsberatung in Bayern (n=334), dass 71,1 % die Finanzierung ihres Anerkennungsverfahrens selbst übernommen haben, 15,4 % gaben eine (zumindest teilweise) Übernahme durch die Arbeitsförderung an.⁸ Neben der Regelförderung der Arbeitsverwaltung gibt es weitere *öffentliche Förderungen*, etwa über eine Regelförderung durch Meister-BAföG oder die Bildungsprämie und durch Projekte wie z.B. Early Intervention oder Prototyping Transfer sowie ein landesrechtlich geregeltes Stipendienprogramm in Hamburg. Allerdings muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass von diesen Förderinstrumenten nur bestimmte, *eher kleinere Personengruppen* profitieren können, die die entsprechenden Fördervoraussetzungen erfüllen: Bei Early Intervention handelt es sich bislang (noch) um ein Modellprojekt für Flüchtlinge, das an neun Standorten bundesweit durchgeführt wird. Im Dezember 2014 wurden knapp 500

⁷ Vgl. Benzer, U.; Hoffmann, J.; Tatarlieva, A.; Vockentanz, V. (2015): Auswertungsbericht 2/2015: Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung.

⁸ Vgl. Englmann, B; Müller-Wacker, M. (2014): Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers? Studie zu ausländischen Fachkräften, die Anerkennungsangebote in Bayern nutzen.

Teilnehmende im Projekt betreut. Über Prototyping Transfer können in besonderen Fällen Mittel zur Finanzierung von Qualifikationsanalysen gewährt werden.

Einen großen Beitrag bei der Kostenentlastung leistet das *Förderprogramm IQ* allerdings mit seinen Angeboten der *Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung* sowie an *Qualifizierungsmaßnahmen*. Hierdurch wird potenziellen Antragstellenden einerseits die Inanspruchnahme einer kostenfreien Beratung im gesamten Prozess – von der Anbahnung einer Anerkennung bis zu einer möglicherweise notwendigen Qualifizierung – ermöglicht; andererseits werden Qualifizierungsmaßnahmen zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede bzw. zur Verbesserung der Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt (Brückenmaßnahmen, Sprachkurse) ebenfalls kostenfrei zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, den individuellen Bedarf von Personen ohne Eigenleistungsfähigkeit mit Fördermitteln zu decken, sofern es keine Finanzierungsmöglichkeiten durch die Regelförderung gibt. Gefördert werden können Leistungen zum Lebensunterhalt, Fahrt- und Unterbringungskosten, Lernmittel, Kinderbetreuung, Kosten für ein zweites Anerkennungsverfahren (sofern diese nicht ohnehin im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahme enthalten sind) sowie Kosten für eine IQ-externe Maßnahme, sofern innerhalb des Förderprogramms keine passende Qualifizierung vorhanden ist. Eine Erfassung und Auswertung der Verwendung dieser individuellen Fördermittel (zusammen mit den Erfahrungen aus Hamburg) soll Hinweise für die Ausgestaltung eines möglichen bundesweiten Stipendienprogramms geben.

Es lässt sich also festhalten, dass es einerseits zwar Finanzierungsmöglichkeiten gibt, den allerdings nur ein gewisser Teil der Interessierten in Anspruch nehmen kann, sofern die individuellen Fördervoraussetzungen gegeben sind. Ausgeschlossen von bestimmten Leistungen sind vor allem Personen, die keinen Leistungsanspruch nach SGB II oder SGB III haben (z.B. Flüchtlinge mit bestimmten Aufenthaltstiteln); andererseits können die Kosten für ein Verfahren sowie weitere indirekte Kosten, die zum Teil auch hoch ausfallen können, aber individuell ein Hinderungsgrund für eine Antragstellung oder Weiterverfolgung eines Verfahrens sein. Die Bereitschaft, Kosten auf sich zu nehmen ist dann besonders hoch, wenn der Nutzen, den eine Anerkennung mit sich bringt, den Antragstellenden transparent ist. Außerdem hängt es davon ab, wie die individuellen Erfolgsaussichten auf eine Anerkennung eingeschätzt werden und welcher Ertrag nach erfolgreicher Anerkennung erwartet wird. Besonders deutlich ist dies bei den reglementierten Berufen, da hier eine Berufsausübung ohne Anerkennung nicht möglich ist. Im Bereich der akademischen Heilberufe sind darüber hinaus die Renditeerwartungen hoch, sodass Kosten hier weniger abschreckend wirken als bei Berufen mit geringeren Renditeerwartungen.

Es stellen sich somit zwei mögliche Ansatzpunkte zur Erhöhung der Anzahl an Antragsverfahren: Zum einen ein Ausbau der Fördermöglichkeiten bei der Übernahme der Kosten, die direkt mit dem Anerkennungsverfahren in Verbindung stehen. Hier würde ein mögliches Stipendienprogramm des Bundes oder der Bundesländer greifen, wie es dies schon für Hamburg gibt. Andererseits ist es wichtig, den Nutzen, den die Antragstellenden von einer Anerkennung ihrer Qualifikation zu erwarten haben, diesen auch transparent zu machen. Hierzu zählt allerdings auch, dass das Gesetz bzw. die ausgestellten Gleichwertigkeitsbescheide bei den Betrieben eine gewisse Kenntnis und Akzeptanz erreichen – denn nur dann gibt es auch im Bereich der nicht reglementierten Berufe einen Mehrwert durch die Anerkennung. Abstimmungen mit Arbeitgebern sind im Bereich der dualen Berufe auch insofern relevant, da in diesem Bereich häufig praktische wesentliche Unterschiede auszugleichen sind. Vor allem für beschäftigte Anerkennungssuchende, die für Qualifizierungsmaßnahmen von ihrem Arbeitgeber freigestellt werden müssen, müssen Regelungen gefunden werden. Zum anderen muss die Kosten-Nutzen-Relation in einem ausgewogenen Verhältnis stehen – sind die Renditeerwartungen nach einer erfolgreichen Anerkennung vergleichsweise gering, sollten auch die Verfahrenskosten entsprechend angepasst sein. Ebenso wie bei Berufen mit einer höheren Renditeerwartung.

2.3 Fazit

Resümierend bleibt festzuhalten, dass die Abschätzung des Potenzials an Personen, für die eine Anerkennung in Frage kommt, nicht allein in Form von quantitativ vorhandenen Abschlüssen zu berechnen ist, sondern dass hierbei die Kosten-Nutzen-Abwägungen der Zielgruppe mit berücksichtigt werden müssen. So zeigt sich, dass vor allem neu zuwandernde, höher gebildete und nicht beschäftigte Personen in die Beratung kommen, die für sich einen Nutzen von der Anerkennung erwarten. Zu konstatieren ist jedoch auch, dass das Gesetz insbesondere dort funktioniert, wo die Anerkennung notwendige Voraussetzung für eine Beschäftigung ist – bei den reglementierten Berufen. Entscheidend ist jedoch, nicht nur in Quantitäten zu denken, sondern auch weitere positive Effekte, die das Gesetz und die Beratung mit sich bringen, zu berücksichtigen. Es gilt außerdem zu bedenken, dass man hier noch relativ am Anfang einer Entwicklung steht, die durch ein transparentes System positiv beeinflusst werden kann. Letzteres ist neben individuellen Nutzenabwägungen, bei denen auch die Kosten und mögliche Finanzierungswege eine Rolle spielen, entscheidend für die weitere Entwicklung.



Ausschussdrucksache 18(18)120 b

17.09.2015

IHK FOSA (Foreign Skills Approval)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

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

am Mittwoch, 30. September 2015

**Stellungnahme der IHK FOSA (Foreign Skills Approval) im
Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am
30. September 2015**

zum

**„Gesetzentwurf zur Änderung des Berufsqualifikationsfest-
stellungsgesetzes (BQFG) und Bericht zum Anerkennungs-
gesetz 2015“**

Vorbemerkung

Die Möglichkeit, im Ausland erworbene Berufsabschlüsse anerkennen zu lassen, erschließt das lange brach liegende Potenzial qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland. Dies gilt im Besonderen für nicht reglementierte Berufe. Entscheidende Regelung ist die Berücksichtigung ausländischer und inländischer Berufserfahrung, die mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) erstmals möglich geworden ist. Das Gesetz ist damit eine wichtige Säule der Fachkräftesicherung. Zudem ermöglicht es eine gezielte Nachqualifizierung bei Feststellung einer teilweisen Gleichwertigkeit zur Erlangung einer vollen Gleichwertigkeitsfeststellung. Zusätzlich ist auch Personen, die erforderliche Nachweise nicht vorlegen können, der Zugang zum Anerkennungsverfahren nicht verwehrt. Sie können ihre berufliche Handlungsfähigkeit gemäß § 14

BQFG mit Hilfe eines sonstigen geeigneten Verfahrens, in Form einer Qualifikationsanalyse, nachweisen. Der gesetzliche Anspruch auf Durchführung eines Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahrens kann auch hier verwirklicht werden. Das in diesem Zusammenhang Anfang 2015 aufgesetzte Projekt „Prototyping Transfer“, an dem sich u.a. auch die IHK Fosa als Projektpartner beteiligt, macht die Wirksamkeit des Gesetzes vor dem Hintergrund derzeit steigender Flüchtlingszahlen deutlich.

Stellungnahme

1. Gesetzentwurf zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG)

Ausgangspunkt für die Änderungen des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes sind vornehmlich die Umsetzungsbedarfe aus der novellierten Dienstleistungsrichtlinie 2006/123 EG sowie der Richtlinie 2013/55 EU zur Änderung der Richtlinie 2005/36 EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Insofern sind weite Teile der Gesetzesänderungen des BQFG vorgegeben, insbesondere für den Bereich der reglementierten Berufe. Gleichwohl möchten wir begleitend, aus Sicht einer Zentralstelle für nicht reglementierte Berufe, zu einzelnen Aspekten der zu beschließenden Gesetzesänderung Stellung nehmen:

1.1 Zu § 4 Absatz 2 Nr. 3 BQFG 1

Wir begrüßen die klarstellende Ergänzung des Gesetzestextes um die Einbeziehung sonstiger nachgewiesener einschlägiger Qualifikationen. Wichtig ist, dass auch in Bezug auf non-formale Qualifikationen die Nachweisverpflichtung festgeschrieben wird.

1.2 Zu § 11 Absatz 4 BQFG

Auch wenn aufgrund der rechtlichen Vorgaben wenig Spielraum für Änderungen bestehen mag, möchten wir anmerken, dass die für die Ablegung der Eignungsprüfung normierte 6-Monatsfrist knapp bemessen ist. Bei den Qualifikationen bzw. Abschlüssen, um die es im Bereich der IHKn geht - z.B. Finanzanlagenvermittler/-in -, sind die Zahlen potentieller Antragstellender als Prüfungsteilnehmer zu einzelnen Modulen, unserer Kenntnis nach, so gering, dass sich die Unterbreitung eines individuellen Angebots nicht nur kostenintensiv, sondern auch sehr aufwändig gestaltet.

1.3 Zu § 12 Absatz 3 BQFG

Zu dieser Änderung möchten wir grundlegend anmerken: Die Abschaffung des allgemeinen Erfordernisses der Vorlage beglaubigter Kopien und die Beschränkung der Möglichkeit zur Forderung beglaubigter Kopien auf begründete Zweifelsfälle ist aus unserer Sicht problematisch. Sie erschwert die unabdingbare Fälschungsprüfung. Bei lediglich elektronischer Übermittlung von Unterlagen kann kaum mehr sicher geprüft werden, ob den vorliegenden Ausdrucken Originale zu Grunde liegen oder Fälschungen. Noch nicht einmal das Erfordernis der Vorlage einer Farbkopie / eines Farbscans ist festgeschrieben. So können auch nur schwer Anknüpfungspunkte für mögliche Zweifel erkannt werden, die dann eine mögliche Nachforderung einer beglaubigten Kopie zulassen. Darüber hinaus bleibt die Frage offen, unter welchen Voraussetzungen künftig ggf. auch Originale angefordert werden können.

Zusätzlich bedeutet dieses Vorgehen erhebliche Mehrarbeit für die zuständigen Stellen. Das Begründungserfordernis erhöht den Dokumentationsaufwand. Auch die Kommunikation zwischen Antragstellenden und Behörde wird empfindlich gestört, da schon die Nachforderung einer beglaubigten Kopie als solche, vor allem aber deren Begründung, immer den Vorwurf der Täuschung in sich trägt. Dies führt zu einer Belastung der Kommunikation in einem ohnehin sensiblen Verfahren. Der bisherige Automatismus der Vorlage von Originalen oder zumindest beglaubigten Kopien lässt eine solche Situation gar nicht erst aufkommen bzw. nur in wirklich problematischen Fällen.

Soweit die Fristhemmung bei Vorlage beglaubigter Kopien wegen begründeter Zweifel an der Echtheit der Unterlagen normiert wird, möchten wir nochmals darauf aufmerksam machen, dass, wenn ein begründeter Zweifel vorliegt, das Risiko der Beschaffung notwendiger Dokumente nicht der zuständigen Stelle auferlegt werden sollte. Ist der Antragstellende im Besitz eines Originaldokumentes, kann sicher auch binnen kürzerer Zeit die Vorlage einer beglaubigten Kopie erwartet werden. Hat er das Original aber nicht und muss es zu Beglaubigungszwecken in seinem Heimatland erst beschaffen, vergehen oft Wochen, bis das Dokument vorliegt. Ebenso problematisch sind die Fälle, in denen der Antrag vom Ausland aus gestellt wird. Die Fristhemmung wurde vom Bundesgesetzgeber 2012 aufgenommen, um eine Einzelfallprüfung anhand aller erforderlichen Unterlagen zu ermöglichen. Dies ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal, von dem man nicht aus technischen Gründen abrücken sollte.

2. Zweiter Bericht zum Anerkennungsgesetz

Das Gesetz ist ein wirksamer Türöffner in den deutschen Arbeitsmarkt. Zu diesem Ergebnis gelangen wir als zuständige Stelle nach über dreijähriger Erfahrung mit der Anwendung des Gesetzes. In dieser Zeit konnte die IHK Fosa die gesetzlichen Vorgaben ziel- und sachgerecht umsetzen.

Der zweite Bericht zum Anerkennungsgesetz beschreibt und analysiert die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes und dessen Fortschritte im Bereich der reglementierten, wie auch nicht reglementierten Berufe. Mit dem vorliegenden Bericht werden diese Bereiche erstmals für ein volles Kalenderjahr untersucht. Der Bericht ist eine informative Faktenanalyse. Er beinhaltet jährlich aktualisierte Darstellungen insbesondere zu Rechtsgrundlagen und zu den Akteuren im Anerkennungsprozess, wie auch zu der aktuellen Situation im Anerkennungsgeschehen, die die Untersuchung von Beratungsstrukturen, die Statistik und den Verwaltungsvollzug umfasst. Den vorliegenden zweiten Bericht zum Anerkennungsgesetz halten wir, aus Sicht einer für nicht reglementierte Berufe zuständigen Stelle, für aufschlussreich. Vor diesem Hintergrund greifen wir in unserer Stellungnahme drei wesentliche Aspekte auf:

Die Befassung des Berichts mit der Beratungssituation in Deutschland ist eine wichtige Erkenntnisquelle. Eine gute, umfassende Beratung ist integraler Bestandteil eines erfolgreichen und zügigen Anerkennungsverfahrens. Sie wirkt sich direkt auf die Antragsqualität und die dahinter liegenden Arbeitsprozesse aus. Bedeutsam ist die Betrachtung der Umwandlungsquoten durchgeführter Beratungen im Verhältnis zu gestellten Anträgen und natürlich eine Ursachenbetrachtung hierzu. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es immer wieder zu einem deutlichen Zeitversatz zwischen Beratung und tatsächlicher Antragstellung kommen kann, der beispielsweise schon in den Fällen, in denen Dokumente noch beschafft werden müssen, auftreten kann. Ein gemeinsames Verständnis der Akteure im Anerkennungsgeschehen zu Fragen der Beratung unterstützt den Erfolg des Anerkennungsverfahrens. Der Bericht mit seinen Ergebnissen fördert dieses Verständnis. Daher sprechen wir uns auch für eine weitere Stärkung der Beratungsstrukturen aus.

Die statistischen Darstellungen und Analysen des Berichts lassen auch für das Jahr 2013 die Ableitung steigender Antragszahlen zu. Die IHK FOSA verzeichnet inzwischen monatlich, als auch jährlich steigende Antragszahlen. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe kann sie zwischenzeitlich auf die höchsten Antragszahlen verweisen. Erst kürzlich ging bei der IHK FOSA der 10.000. Antrag seit Inkrafttreten des Gesetzes ein. Positiv zu bewerten ist, dass über alle Berufsbereiche hinweg ca. 2/3 der Verfahren mit der Feststellung der vollen Gleichwertigkeit enden. Insgesamt lassen sich daraus die Wirksamkeit des Gesetzes und sein Beitrag zur Fachkräftesicherung ableiten. Durch weitere Bekanntmachung des Anerkennungsverfahrens wird sich dieser Beitrag verstärken.

Der zweite Bericht zum Anerkennungsgesetz stellt fest, dass eine komplette Vereinheitlichung der Verfahren nicht als Ziel gesehen werden kann. Aufgrund der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche, Berufe oder auch verschiedenen Ausbildungsstaaten der Antragstellenden sowie aufgrund des hochindividuellen Charakters der Anträge, kommt es immer wieder zu Unterschieden bei der Durchführung der Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren. Eine größtmögliche Vereinheitlichung der Verfahrensprozesse wird hingegen als erstrebenswert angesehen (siehe Zweiter Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 unter Kapitel 3.12). Die Entscheidung der 77 Industrie- und Han-

delskammern zur Gründung eines bundesweiten Kompetenzzentrums hat sich als wesentlicher Faktor zur einheitlichen Durchführung des Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahrens erwiesen. Aus diesem Blickwinkel können wir die im Bericht zum Anerkennungsgesetz getroffenen Feststellungen nachvollziehen. Die Bündelung von Kompetenzen sorgt für gleichmäßige Prozesse und Entscheidungen.

Die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzuges schlägt sich in der Qualität der Bescheide nieder. Ein Bescheid über eine Gleichwertigkeitsfeststellung entschlüsselt ausländische Berufsqualifikationen und setzt sie in Relation zur aktuellen deutschen Ausbildung. Für Unternehmen stellt dies ein sofort verwertbares Testat beruflicher Kompetenz dar. Die Bedeutung und Akzeptanz des Bescheides bei Antragstellenden und Unternehmen hängt wesentlich von der Qualität der durchgeführten Verfahren und damit der Qualität der Bescheide ab. Ein Monitoring zum Verwaltungsvollzug kann dazu Informationen und Beschreibungen beitragen. Dabei müssen die Grenzen fachaufsichtlicher Unabhängigkeit der Kammern und damit der IHK FOSA als zuständiger Stelle gewahrt bleiben. Außerdem möchten wir anmerken, dass der Anerkennungsbericht in nicht unerheblichem Maße Ressourcen der zuständigen Stellen bindet.

Abzuwarten bleiben die Erkenntnisse der gesetzlich vorgesehenen Evaluation des BQFG, die vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes - also ab dem Jahr 2016 - durchgeführt werden wird.

Nürnberg, den 17.09.2015

Heike Klembt-Kriegel

Geschäftsführerin

IHK FOSA



Ausschussdrucksache 18(18)120 c

21.09.2015

**Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH (ebb),
IQ-Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“**

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 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) und Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015“ am 30. September 2015 im Deutschen Bundestag.

Sabine Schröder, Leiterin des Multiplikatorenprojekts (Bundeskoordinierung) im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ bei der ebb Entwicklungsgesellschaft für Berufliche Bildung mbH, Köln

I. Gesetzesentwurf zur Änderung des BQFG und anderer Gesetze

Das Verfahren zur Anerkennung von beruflichen Qualifikationen in reglementierten Berufen wurde innerhalb der Europäischen Union auf der Grundlage der Richtlinie 2005/36/EG geregelt. Mit der Richtlinie 2013/55/EU wurde diese modernisiert und vereinfacht. Mit dem „Gesetz zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und anderer Gesetze“ erfolgt die Umsetzung in nationales Recht. Betroffen sind davon das (BQFG) und die Gewerbeordnung (GewO).

Wesentliche Änderung der Richtlinien-Novelle ist die Vereinfachung der Informationsbeschaffung und der Antragstellung aus dem Ausland. Damit soll die Mobilität von beruflich Qualifizierten in der EU erhöht werden. Für die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes in der Praxis ist deren Bedeutung eher gering zu werten. Auf einzelne Aspekte des Gesetzes wird im Folgenden eingegangen.

1

Elektronische Antragsabgabe:

Die Möglichkeit Anträge für reglementierte Berufe, unter Nutzung des Europäischen Binnenmarkt-Informationssystems, elektronisch zu übermitteln ist positiv zu bewerten. Die Antragsbearbeitung durch die zuständigen Stellen kann durch die verbesserten Informations- und Kommunikationsmittel beschleunigt werden. Für die Antragsteller werden Kosten reduziert, da die Beglaubigung von Unterlagen zunächst entfällt, bei Bedarf allerdings durch die zuständigen Stellen angefordert werden kann. Die tatsächliche Vereinfachung und damit Verfahrensbeschleunigung wird sich in der Praxis noch erweisen müssen. Insbesondere in Fällen, die denen eine Beratung benötigt wird, zum Beispiel weil der Referenzberuf nicht eindeutig ist oder Berufserfahrung bei der Bewertung der Gleichwertigkeit berücksichtigt werden muss, ist diese über das System allein vermutlich nicht zu leisten. Insofern ist die Nutzungseinschränkung auf reglementierte Berufe zunächst sinnvoll.

Die elektronische Antragsabgabe ist allerdings nur für Personen aus Staaten der Europäischen Union und weiteren einzelnen Vertragsstaaten des europäischen Wirtschaftsraums und ausschließlich in reglementierten Berufen möglich. Antragsteller aus Drittstaaten sind damit von diesem Verfahren ausgeschlossen. Jedoch erfolgten in 2013 immerhin ca. 40 % Antragsstellungen aus einem Drittstaat bzw. europäischen Ländern, die nicht der EU-/EWR zugehörig sind (Monitoringbericht). Um die gewünschte Erwerbszuwanderung von Menschen außerhalb der EU zu fördern, ist es zu unterstützen, die Beteiligung von Drittstaaten an dem elektronischen System zu fördern.

Europäischer Berufsausweis

Die Einführung eines Europäischen Berufsausweises für einige reglementierte Berufe ist ein sinnvolles Instrument um die Mobilität der Arbeitskräfte in Europa zu fördern.

Einheitliche Ansprechpartner

Die Einreichung von Anträgen bei den durch die Dienstleistungsrichtlinie eingerichteten einheitlichen Ansprechpartnern wird als kritisch bewertet. Die Einheitlichen Ansprechpartner sollen ausschließlich als Vermittlungsinstanz agieren und die Anträge mit der gesamten Verfahrenskorrespondenz an die zuständigen Stellen weiterleiten.

Das Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen ist jedoch ein so komplexes Verfahren, das nicht nur bei den Anerkennenden Stellen selbst, sondern auch bei den Beratungsstellen umfangreiche Fachexpertise voraussetzt. Ob die Einheitlichen Ansprechpartner - ausgestattet mit einem umfangreichen Beratungsportfolio mit Schwerpunkt Unternehmensgründungen und Verbraucherfragen - diese Aufgabe in der Weise bearbeiten können, dass es zu einer Entlastung der zuständigen Stellen kommt, kann bezweifelt werden. Sinnvoll ist, die Einheitlichen Ansprechpartner mit grundlegenden Informationen über die Anerkennungsgesetzgebung auszustatten, so dass sie bei Bedarf an die Beratungsstellen des Förderprogramms IQ verweisen können. Diese grundlegenden Informationen können die Einheitlichen Ansprechpartner durch die Akteure des Förderprogramms IQ erhalten.

Übermittlung von Summendatensätzen:

Die Übermittlung von Summendatensätzen an das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) wird die Qualität und Aussagekraft der begleitenden Evaluation verbessern und ist daher zu begrüßen.

Berücksichtigung non-formal erworbener Kompetenzen

Die Ergänzung bzw. Konkretisierung des Artikels 14 um den Hinweis dass zur Bewertung der Gleichwertigkeit ergänzend zum formalen Berufsabschluss auch weitere sonstige nachgewiesene einschlägige Qualifikationen berücksichtigt werden sollen, ist zu begrüßen. Die Berücksichtigung der beruflichen Erfahrungen ist sinnvoller Weise bereits rechtlich verankert, wird jedoch in der Praxis noch unzureichend umgesetzt: Der Monitoringbericht benennt, dass in 90,3 % der Verfahren für reglementierte Berufe die Berufspraxis bislang keine Berücksichtigung findet.

Ablegen der Eignungsprüfungen innerhalb von sechs Monaten

Die Ermöglichung bei reglementierten Berufen innerhalb von sechs Monaten eine Eignungsprüfung ablegen zu können – in diesem Fall sowohl für Antragstellende der Europäischen Union als auch aus Drittstaaten - ist positiv zu werten. Für Antragsteller besteht dadurch ein verbrieftes Anspruchs auf ein zügiges Verfahren, dass die anerkennende Stelle leisten muss.

Darstellung wesentlicher Unterschiede

Die wesentlichen Unterschiede bei der Bewertung von Qualifikationen durch die anerkennenden Stellen differenziert darzustellen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Dadurch wird ermöglicht, Ausgleichsmaßnahmen bedarfsgerecht zu entwickeln, zu planen und den Antragstellern die Erreichung der vollen Gleichwertigkeit zügig zu ermöglichen. Das Förderprogramm IQ entwickelt in enger Abstimmung mit den anerkennenden Stellen Angebote für Ausgleichsmaßnahmen.

Die Qualität der Bescheide ist hinsichtlich der verständlichen inhaltlichen Darstellung vorhandener Qualifikationen und wesentlicher Unterschiede sowie der Form verbesserungswürdig. Das zeigt der Monitoringbericht sowie Erfahrungen aus der Beratung im Förderprogramm IQ. Dies betrifft jedoch nicht nur bundesrechtlich reglementierte Berufe, sondern alle Verfahren nach dem Anerkennungsgesetz sowie die Fach- und Ländergesetze.

II. Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015

Der Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 beschreibt ausführlich die wesentlichen Aspekte der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes auf Bundesebene einschließlich der Entwicklung einschlägiger Rechtsgrundlagen. Er vermittelt eine gute Einschätzung zum Stand der Umsetzung.

Insgesamt kann dem Bericht ein positives Bild entnommen werden. Die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes funktioniert, auch wenn sich bei den Akteuren im Einzelnen noch Routinen einstellen müssen. Um die Anerkennungszahlen zu bewerten, sollten die Zahlen der Länder mit einbezogen werden, die aktuell nicht vorliegen. Die Bewertung des Anerkennungsgesetzes nur anhand der quantitativen Zahlen greift jedoch zu kurz. Mit dem Anerkennungsgesetz wurde und wird der Blick auf die Potenziale von Migrantinnen und Migranten gelenkt und damit der häufig defizitär geprägten öffentlichen Wahrnehmung entgegengewirkt. In der Umsetzungspraxis des Förderprogramms IQ konnten die Informationen zum Anerkennungsgesetz bei Arbeitsmarktakteuren wie Agenturen für Arbeit, Jobcentern und Kammern häufig als Türöffner für das Thema der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten genutzt werden und setzten eine tiefere Auseinandersetzung mit dem Thema der interkulturellen Öffnung in Gang.

In der Bewertung wird auf einige Aspekte fokussiert, die im öffentlichen Interesse liegen und aus der Perspektive des Förderprogramms IQ rühren.

a) *Verfahrenskosten / Finanzierungsmöglichkeiten*

Mit dem Anerkennungsverfahren sind verschiedene Kosten verbunden, deren Anfall individuell variiert. Das sind Ausgaben für Beschaffung, Übersetzung und Beglaubigung von Antragsunterlagen, die Gebühren der anerkennenden Stellen für die Durchführung der Verfahren sowie Ausgaben für Anpassungs- oder Ergänzungsqualifizierungen. Sind Antragsteller in einer Beschäftigung können ggf. Einkommensausfälle dazu kommen. Die Kosten für die Anerkennungsverfahren variieren erheblich wie der Monitoringbericht aufzeigt: beispielsweise berechnet die IHK FOSA abhängig vom Aufwand 100 – 600 Euro, die Handwerkskammern 100 – 600 Euro, die Kosten für die Erteilung der Approbation variieren zwischen 100 – 1000 Euro.

Die Kosten werden von allen im Rahmen des Monitoring befragten Akteuren (Kammern, Jobcenter, Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zuwanderer) – wengleich mit unterschiedlicher Gewichtung - als ein Grund genannt, keinen Antrag zu stellen. Aus Sicht der Antragstellenden sind daher einheitliche Sätze oder Obergrenzen bei den Verfahrenskosten wünschenswert. Niedrige und verbindliche Gebühren würden insbesondere in den Fällen, in denen die Antragstellenden die Kosten selber tragen, die Bereitschaft für einen Antrag erhöhen. Wenn Agenturen für Arbeit und Jobcenter die Gebühren übernehmen gibt es mitunter Schwierigkeiten wenn im Vorfeld kein fester Betrag sondern ein Kostenbereich benannt wird. Eine Vereinbarung auf verbindliche und einheitliche Sätze bei den Anerkennenden Stellen wäre daher wünschenswert.

Für die Übernahme der Kosten, die im Rahmen des Anerkennungsverfahrens anfallen, stehen mehrere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Über die Regelinstrumente des Bundes mit den Mitteln der Arbeitsförderung (SGB III) und den der Grundsicherung (SGB II) können für Leistungsbezieher Verfahrenskosten, Kosten für Qualifizierungen und des Lebensunterhalts übernommen werden.

Das Programm ESF Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes im Handlungsschwerpunkt 2 des Förderprogramms IQ entwickelt und setzt Qualifizierungsangebote für Personen mit ausländischen Abschlüssen um, die ein Anerkennungsverfahren anstreben, sich darin befinden oder abgeschlossen haben. Das Programm bietet Qualifizierungsangebote kostenlos an und verfügt über ein Individualbudget aus dem auch Unterhaltskosten gewährt werden können. Aktuell arbeiten knapp 150 Teilprojekte an der Umsetzung.

Daneben fördern BA, BAMF und BMAS das Modellvorhaben „Early Intervention“, das unter anderem die Anerkennung und den Spracherwerb für Asylbewerberinnen und Asylbewerber beinhaltet sowie das BMBF das Projekt „Prototyping Transfer“ zur Verbreitung und Durchführung von Qualifikationsanalysen. Zu erwähnen ist noch das Hamburger Stipendienprogramm zur Förderung der Anerkennung ausländischer Abschlüsse.

Die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten sind zum aktuellen Zeitpunkt als gut zu werten. Die Überlegungen ein bundesweites Stipendiumprogramm zur finanziellen Förderung von Ausgleichsmaßnahmen für Personen aufzulegen, die keine Ansprüche nach den SGB II und III haben, ist sehr zu begrüßen. Die Erfahrungen die im Handlungsschwerpunkt „Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ des Förderprogramms IQ aktuell dazu gewonnen werden, sind für die zukünftige Ausgestaltung des Programms sinnvoll zu nutzen.

b) Bedeutung der Beratung / Gesetzlicher Beratungsanspruch

Die Anerkennung eines ausländischen Abschlusses ist ein komplexes und für alle Beteiligten anspruchsvolles beratungsintensives Verfahren. Die Zahlen zum Beratungsaufkommen zeigen das sehr eindrucksvoll: Von April 2012 bis Dezember 2014 sind durch die IQ Anlaufstellen für Erstinformation und Verweisberatung und die BAMF Hotline 64.926 Erstberatungen durchgeführt wurden sowie durch die HWKs und IHKs zusammen mindestens 40.000 Einstiegsberatungen durchgeführt wurden – mit steigender Nachfrage. Hinzu kommen noch die Beratungen der Jobcenter und Agenturen für Arbeit und die der Migrationserstberatungen. Dass die Anerkennungsverfahren in der im Bericht beschriebenen Weise gut funktionieren, d.h. mit einer vollen oder teilweisen Anerkennungsquote von 96 % enden, ist auch der guten Information und Beratung im Vorfeld und während der Verfahren geschuldet.

Die Zahlen zeigen sehr deutlich, dass Beratungsangebote zum Anerkennungsverfahren unbedingt notwendig sind. Insofern ist ein gesetzlicher Beratungsanspruch, wie er in den Anerkennungsgesetzen einiger Bundesländer verankert wurde (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen) zu unterstützen. Mit den oben genannten Akteuren besteht aktuell ein qualitativ gutes Beratungsangebot, das die Umsetzung des Gesetzes gewährleistet. Vor dem Hintergrund der aktuellen Einwanderung von Flüchtlingen ist dies sicher zukünftig quantitativ anzupassen. Sinnvoll ist es, die notwendigen Beratungsstrukturen zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes und der Länder aus einer Hand vorzuhalten. Als wegweisend sind hier Ansätze aus dem Förderprogramm IQ zu nennen, bei denen sich die Länder an der Finanzierung der der IQ Anlaufstellen beteiligen (Baden Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen) und damit ihren Beitrag zur Umsetzung des Gesetzes leisten.

Die Aufgabe der 70 IQ Anlaufstellen zur Anerkennungsberatung und der 27 Anlaufstellen zur Qualifizierungsberatung im Kontext des Anerkennungsgesetzes ist, neben der Beratung der Antragstellenden, die Vernetzung mit den anderen beteiligten Akteuren, insbesondere der Jobcenter, Agenturen für Arbeit, Anerkennungsstellen und weiteren Beratungseinrichtungen. Mit der Vernetzungsarbeit wird ein regional abgestimmtes Angebot und eine fallbezogene Zusammenarbeit gewährleistet. Für die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes, aber auch für die Arbeitsmarktintegration, ist eine Vernetzung der Akteure eine wesentliche Voraussetzung.

c) Qualität / Einheitlichkeit der Verfahren

Der Monitoringbericht weist den Handlungsbedarf bei der Vereinheitlichung der Verfahren, insbesondere diejenigen in der Verantwortung der Länder, deutlich aus. So unterscheiden sich die Verfahren in relevanten Aspekten wie den Niveaus der geforderten Sprachkenntnisse, der Inanspruchnahme von Gutachtertätigkeiten und der Berücksichtigung beruflicher Erfahrungen. Positive Entwicklungen sind erkennbar. So zeigt die Erfahrung, dass eine Zentralisierung der Verfahren wie in der IHK FOSA oder der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) vorteilhaft für die Einheitlichkeit der Verfahren sind. Die Einrichtung einer zentralen Gutachterstelle für Gesundheitsberufe bei der ZAB ist ein richtiger Schritt und sollte für andere Berufsgruppen Orientierung geben.

d) Anerkennung bei nicht reglementierten Berufen

Das Anerkennungsgesetz hat für reglementierte Berufe, insbesondere medizinischen Gesundheitsberufe, eine große Bekanntheit und Anwendung, findet jedoch bei den nicht reglementierten Berufen noch zu wenig Nachfrage. Betrachtet man die Qualifikationen der Eingewanderten, so kommen – mit starken herkunftsbedingten Unterschieden – etwas mehr akademisch denn beruflich qualifizierte, jedoch nicht in einem Verhältnis, das diese Unterschiede erklären könnte.

Die Mehrheit der durchgeführten Anerkennungsverfahren der bundesrechtlich geregelten Berufe findet für reglementierte Berufe statt. Lt. Statistik sind in 2013 77,9 % der Verfahren in reglementierten und nur 22,1 % in nicht reglementierte Referenzberufen durchgeführt worden. Von den Anträgen für nicht reglementierte Berufe endeten in 2013 62,9 % mit einer vollen und 32,8 % mit einer teilweisen Gleichwertigkeit der Qualifikation. Bei den nicht reglementierten Berufen kann das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens, d.h. die Dokumentation der Gleichwertigkeit bzw. der wesentlichen Unterscheide bei teilweiser Gleichwertigkeit – in Bezug zum Referenzberuf – für die Arbeitsmarktintegration verwendet werden. Die Dokumentation kann entweder für eine Anpassungs- oder Nachqualifizierung genutzt werden oder als Transparenznachweis gegenüber potenziellen Arbeitgebern.

Zu den Gründen der geringen Nachfrage nach Verfahren in einem nicht reglementierten Berufe finden sich im Bericht einige Hinweise. Wesentlich ist, dass der Berufszugang bei nicht reglementierten Berufen nicht an die Anerkennung der Qualifikation gebunden ist. Die Entscheidung einen Antrag zu stellen ist daher vor allem davon abhängig, ob die Möglichkeit überhaupt bekannt ist und von der Einschätzung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses. Die Verfahrenskosten, die Einschätzung des administrativen Aufwands sowie die Renditeerwartungen sind hier wichtige Kriterien bei der Entscheidung.

Die Adressaten der Gleichwertigkeitsbescheide in nicht reglementierten Berufen sind vorrangig Unternehmen. Sie entscheiden, ob eine volle Gleichwertigkeit auch eine faktische Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt ist. Erfreulicherweise hat die Bekanntheit der Anerkennungsgesetzgebung bei den Betrieben zugenommen. Immerhin haben gut 35 % der Betriebe davon gehört und 3 % Erfahrungen damit gemacht. Die Anerkennung der Abschlüsse spielt bei den Betrieben vor allem bei der Personaleinstellung eine Rolle: Bei Dreiviertel aller Betriebe, die Personen beschäftigen, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, sind die Verfahren vor Antritt der Stelle durchgeführt worden.

Um mehr Anträge insbesondere in nicht reglementierten Berufen zu erreichen, sind weiterhin Aktivitäten zu fördern, die die Bekanntheit des Anerkennungsverfahrens bei Unternehmen vergrößern. Unternehmensvertreter, Betriebsräte sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten vermehrt über die Möglichkeit des Verfahrens informiert werden. Im Rahmen des Förderprogramms IQ arbeiten Teilprojekte daran, die KMU für die Potenziale von Eigenwanderern zu sensibilisieren und über das Gesetz zu informieren. Das Projekt „Anerkannt“ des DGB Bildungswerks, gefördert vom BMBF, zielt auf die Qualifizierung von Arbeitnehmervertretungen. Darüber hinaus werden weitere Aktivitäten zur Stärkung der Betriebsperspektive notwendig sein. Zudem könnten in dem geplanten Stipendienprogramm auch Anreize für Unternehmen gesetzt werden, um die Verfahren für Beschäftigte attraktiv zu machen und ihnen zu einer höherwertigen Qualifikation und Beschäftigung zu verhelfen. Aufgrund des Fachkräftebedarfs könnte das für Unternehmen attraktiv sein oder werden.

5

e) Aktuelle Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der aktuellen Einwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden und deren notwendiger Arbeitsmarktintegration werden sich an die Umsetzung der Anerkennungsgesetzgebung deutlich erweiterte Anforderungen ergeben. Aktuell liegen allenfalls grobe Schätzungen über die Qualifikationen der Flüchtlinge vor. Es wird davon ausgegangen, dass ein Drittel über berufliche oder akademische Abschlüsse verfügt. Für diese Zielgruppen wird die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens vielfach eine notwendige Voraussetzung für eine adäquate Beschäftigungsaufnahme sein. Auf jeden Fall ist mit einer Zunahme des Beratungsbedarfs und von Anträgen auf Anerkennung zu rechnen. Allein die bundesweite Ausweitung des Programms „Early Intervention“ für Asylbewerber und Asylbewerberinnen, in dem die Durchführung von Anerkennungsverfahren eine wichtige Strategie ist, wird zu einer Zunahme von Anträgen führen. Zudem wird auch der Bedarf an Qualifizierungen in Zusammenhang mit der Anerkennung der Abschlüsse zunehmen, wobei die Verschränkung fachlicher Inhalte mit (fach-)sprachlichen eine große Bedeutung spielen wird.

Das Förderprogramm IQ mit den bundesweit knapp 100 Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungsstellen, den Qualifizierungsangeboten im Kontext der Anerkennung und den Vernetzungsstrukturen zu den relevanten Akteuren wie Agenturen für Arbeit, Jobcenter, Anerkennenden Stellen, Kammern, Ausländerbehörden und weiteren Beratungsstellen bietet bundesweit erprobte Strukturen, die auch für die Zielgruppe Flüchtlinge genutzt werden kann. Allerdings

müssten die Ressourcen dafür erhöht werden. Die Beratungsstrukturen die teils bereits jetzt mit Wartelisten arbeiten, müssten an den quantitativen Bedarf angepasst werden.

Weiterhin müssen die Angebote für die Zielgruppe Flüchtlinge auch qualitativ angepasst werden. So müssen die Beratungsstellen beispielsweise Kompetenzen in aufenthaltsrechtlichen Fragen aufbauen, die angebotenen Sprachen in denen die Beratung durchgeführt werden kann erweitern sowie Kooperationen zu psychosozialen Beratungsstellen aufbauen. Zudem verfügen Flüchtlinge nicht über schriftliche Unterlagen zu ihren Abschlüssen und sind damit potenzielle Kandidaten für die Teilnahme an Qualifikationsanalysen. Der Monitoringbericht weist bislang erst 60 Verfahren aus, hier ist mit einer deutlichen Zunahme zu rechnen.



Ausschussdrucksache 18(18)120 d

21.09.2015

**Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bundesvorstand,
Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

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

am Mittwoch, 30. September 2015



DGB

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Bildungspolitik und
Bildungsarbeit

18. September 2015

**DGB-Stellungnahme
zum Gesetzentwurf zur Änderung des
Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG)
und zum Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015**

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung
Bildungspolitik
und Bildungsarbeit

Verantwortlich:
Elke Hannack

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

Telefon 030 24060-297
Telefax 030 24060-410
E-Mail:
matthias.anbuhl@dgb.de

DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) und zum Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015

Das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (BQFG, kurz: Anerkennungsgesetz) ist seit 2012 in Kraft. Mittlerweile liegen zwei offizielle Berichte der Bundesregierung zum Stand der Umsetzung des Gesetzes vor. Auch haben seit 2014 alle Länder jeweils eigene Landesankennungsgesetze verabschiedet.

Im Hintergrund stand und steht für den Gesetzgeber die Diskussion um die Sicherung des zukünftigen Fachkräftebedarfs angesichts einer absehbaren Verminderung des Erwerbspersonenpotenzials in den nächsten Jahrzehnten. Die Fachkräftesicherungsstrategien setzen dabei sowohl auf eine verstärkte Einwanderung insbesondere Hochqualifizierter junger Menschen, zum anderen auf eine bessere Ausschöpfung des vorhandenen Potenzials an erwerbsfähigen Personen. Zur letzteren Gruppe zählen in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten, die Berufsqualifikationen aus ihrem Ursprungsland mitgebracht haben. Das Anerkennungsgesetz adressiert dabei beide Zielgruppen. Mit der Straffung der schier unübersichtlichen Vielfalt von Zuständigkeiten, gesetzlichen Regelungen und Verfahren sollten dabei Anreize zur Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse gesetzt werden. Die Erwartungshaltung vor drei Jahren war, dass das Anerkennungsgesetz auf ein Potenzial von Anerkennungsinteressierten von etwa 285.000 Menschen stoßen werde.

Der DGB hat das Anerkennungsgesetz von Anfang an begrüßt und damit die Hoffnung verbunden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren im Ausland erworbene Qualifikationen bisher nicht anerkannt wurden, eine Chance bekommen, ihre beruflichen Zeugnisse zu erweitern und damit ihre beruflichen Möglichkeiten zu verbessern.

Deshalb ist noch einmal der Blick auf die Situation von Menschen mit eigener Migrationserfahrung in Deutschland zu richten. Laut Mikrozensus 2014¹ unterscheiden sich Menschen mit eigener Migrationserfahrung im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung dadurch,

- dass sie im Schnitt jünger sind,
- dass sie häufiger erwerbslos (7,8 Prozent zu 5 Prozent) oder geringfügig beschäftigt (11,5 Prozent zu 8,7 Prozent) sind,
- dass sie häufiger akademische Abschlüsse haben (16,5 Prozent zu 13,9 Prozent) und
- dass sie häufiger für eine berufliche Tätigkeit überqualifiziert sind (31 Prozent zu 20 Prozent)².

Ein großer Teil der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten ist deshalb unterhalb ihrer eigentlichen Berufsqualifikation oder in einem ausbildungsfremden Beruf erwerbstätig oder eben auch erwerbslos, weil ihre Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt werden und damit der Zugang zu entsprechenden beruflichen Tätigkeiten verschlossen bleibt. Das spüren diese Menschen ganz hautnah: sie haben häufig ein geringes Einkommen und leben und arbeiten oftmals in prekären Verhältnissen. Damit sind sie nicht zuletzt betroffen von ausbeuterischer Ausnutzung ihrer Arbeitskraft.

¹ Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. 2014.

² European Union (europa.eu) (2011): Pressemitteilung STAT/11/180, 8. Dezember 2011, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-11-180_de.htm?locale=de (Stand: 21.04.2013)

Wir setzen uns für gleiche Teilhabechancen und für die Gleichbehandlung bei den Arbeits- und Lebensbedingungen aller Menschen in Deutschland ein. Das Anerkennungsgesetz leistet dazu einen wichtigen Beitrag, indem es Menschen ermöglicht, im Ausland erworbene Qualifikationen anerkennen zu lassen, um gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, gleichen Lohn für gleiche Arbeit einfordern und Ansprüche an beruflicher Weiterentwicklung geltend machen zu können. Ohne Berufsankennung bliebe ihnen diese Möglichkeit verwehrt.

A. Bewertung des Gesetzentwurfs zur Änderung des BQFG

Der DGB begrüßt grundsätzlich den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes. Aus unserer Sicht sind dabei folgende Änderungen positiv hervorzuheben:

- Die Schaffung einer Möglichkeit bei reglementierten Berufen, im Falle von wesentlichen Qualifikationsunterschieden zwischen Ausgleichsmaßnahme oder Eignungsprüfung zu wählen, verbinden wir mit der Hoffnung, dass damit eine schnellere Bearbeitung sowie Durchführung von Eignungsprüfungen möglich wird.
- Die Schaffung von Regelungen zum Europäischen Berufsausweis kann aus unserer Sicht zu einer Erhöhung der Transparenz im Anerkennungsprozess beitragen. Insbesondere sollten diese Regelungen als Vorkehrungen für Dokumentation von Qualifikationen als auch als Transparenzinstrumente genutzt und verstanden werden.
- Die Schaffung eines direkten Zugangs des Bundesinstituts für Berufsbildung zu den Einzelangaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder im Bereich Anerkennung halten wir im Hinblick auf den Monitoring- und Evaluationsprozess für unumgänglich und begrüßen dies ebenfalls.
- Ebenfalls begrüßen wir die Berücksichtigung einschlägiger nonformaler Qualifikationen bei der Gleichwertigkeitsprüfung sowie die Verpflichtung zur ausführlichen Begründung von Ausgleichsmaßnahmen inklusive Rechtsbehelfsbelehrung.

Die Einführung der elektronischen Übermittlung von Anträgen und Unterlagen innerhalb der Europäischen Union als Regelfall ist als überfällige Anpassung an den immer alltäglicher werdenden digitalen Umgang mit Behörden gängen zu werten und wird von uns gleichfalls begrüßt. Wir möchten aber auch darauf hinweisen, dass wir es gleichwohl für sinnvoll halten, den Entwurf nochmals auf datenschutzrechtliche Fragen vor allem im Hinblick auf die Erweiterung von Möglichkeiten der Datenübermittlungen zu prüfen.

Die Einschaltung des Einheitlichen Ansprechpartners sehen wir jedoch kritisch. Auch wenn dieser lediglich mit der Weiterleitung von Anträgen befasst sein soll, ist davon auszugehen, dass die Einheitlichen Ansprechpartner in gewissem Umfang auch Beratungsleistungen erfüllen werden. Angesichts der Konzeptionierung des Einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist insbesondere eine interessensneutrale Beratung nicht immer gegeben. Daher spricht sich der DGB nochmals nachdrücklich dafür aus, die Einheitlichen Ansprechpartner grundsätzlich bei den Bundesländern oder kommunalen Gebietskörperschaften anzusiedeln.

B. Bewertung zum Stand und zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes

Die ursprünglich anvisierten 285.000 Anerkennungen sind in den ersten beiden Jahren nicht erreicht. Von den 26.466 gemeldeten Anerkennungsverfahren nach dem Bundesgesetz sind 21.324 Verfahren beschieden worden. Angesichts über 1,1 Millionen Interessierter, die das Portal „Anerkennung in Deutschland“ angeklickt haben, sowie der fast 65.000 Erstberatungen bei den IQ-Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline wird aber deutlich, dass das Anerkennungsgesetz das vorhandene Potenzial nicht richtig auszuschöpfen vermag.

Die beschiedenen Verfahren sind zu fast 80 Prozent im Bereich der reglementierten Berufe zu verorten. Insgesamt überwiegt bei den Bescheiden über alle Berufsbereiche hinweg die Bescheinigung der vollen Gleichwertigkeit. Auch sind sich alle Akteure weitestgehend einig, dass die Anerkennungsverfahren überwiegend gut funktionieren und sich das Anerkennungsgeschäft langsam einspielt.

	Insgesamt	Reglementierte Berufe	Nicht reglementierte Berufe
Gemeldete Verfahren	26.466	20.826	5.860
Beschiedene Verfahren	21.324	17.664	3.660
dav. volle Gleichwertigkeit	16.786	14.188	2.598
dav. teilweise Gleichwertigkeit	1.464	-	1.464
dav. Ausgleichsmaßnahme	2.811	2.811	-
dav. keine Gleichwertigkeit	905	665	240
dav. Sachverhalt unaufgeklärt	86	-	86

Quellen: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014; Bericht zum Anerkennungsbericht 2015.

Das Anerkennungsgesetz hat trotz seiner vergleichsweise geringen Reichweite eine hohe politische Bedeutung. Der DGB hat das Gesetz nicht nur befürwortet, sondern engagiert sich über das Projekt „Anerkannt!“ des DGB-Bildungswerk BUND auch aktiv an der Unterstützung und Umsetzung des Anerkennungsgesetzes. Dennoch bleibt nach drei Jahren festzuhalten, dass das BQFG und seine Umsetzung Schwächen aufweist. Jenseits der Quantität der beschiedenen Verfahren sehen wir weiteren Optimierungsbedarf beim Anerkennungsgesetz. Aus Sicht des DGB sind dazu folgende Anmerkungen und Hinweise zu machen:

Die Richtung stimmt: Die Möglichkeit der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen stößt auf Interesse – im In- wie im Ausland. Die über eine Million Nutzerinnen und Nutzer des Portals „Anerkennung in Deutschland“ wohnen zum Teil im Ausland (29 Prozent) oder sind noch keine fünf Jahre in Deutschland (43 Prozent) (vgl. Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015). Sie interessieren sich bei ihren Recherchen insbesondere für den reglementierten Bereich der Berufe, bei denen die Gleichwertigkeitsfeststellung eine unabdingbare Voraussetzung für den Berufszugang darstellt. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich bei der Auswertung der Kundenprofile der fast 65.000 Erstberatungen im Rahmen der IQ-Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline sowie der fast 40.000 Einstiegsberatungen bei den Kammern. Kurzum: die Richtung stimmt, das Interesse ist vorhanden.

Das Gesetz wirkt – vor allem für qualifizierte junge europäische Migrantinnen und Migranten: Der Vergleich der Daten aus dem Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 zwischen Inanspruchnahme der Erstberatung und der Antragsstellung deutet darauf hin, dass überwiegend junge, gut- und hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten aus Ost- und Südeuropa die Möglichkeit der Berufsanerkennung für sich nutzen können. Insbesondere Referenzberufe im medizinischen und im Gesundheits- und Pflegebereich sollen dabei anerkannt werden.

Beruflich qualifizierte Migrantinnen und Migranten in Industrie, Handel und Handwerk werden zu wenig erreicht: Erstaunlich schwach sind nach den ersten beiden statistischen Erhebungen die gemeldeten und beschiedenen Verfahren für Berufe im nicht reglementierten Bereich. Bei fast 40.000 Einstiegsberatungen bei den Kammern bleiben am Ende gerade einmal 3.660 beschiedene Verfahren übrig. Dieser Schwund von über 90 Prozent ist bedenklich. Angesichts von 3,4 Millionen Menschen in Deutschland mit eigener Migrationserfahrung und einem beruflichen Erst- oder Fortbildungsabschluss im Alter zwischen 25 und 65 Jahren erscheinen nicht einmal 4.000 beschiedene Verfahren geradezu lächerlich. Mit anderen Worten: das BQFG erreicht deutlich zu wenig beruflich qualifizierte Erwerbstätige mit eigener Migrationserfahrung in Industrie, Handel und Handwerk – und das im Hinblick eines erhöhten Fachkräftebedarfs im Bereich der mittleren Qualifikationen.

Für beruflich qualifizierte rechnen sich Anerkennungsverfahren häufig nicht: Neben alternativen Möglichkeiten der beruflichen Weiterentwicklung im nicht reglementierten Bereich (z.B. Externenprüfung, Nachqualifizierung, Weiterbildung, ...) zeigt sich auch, dass nicht selten die Finanzierung der Kosten des Anerkennungsverfahrens ein Grund ist, keinen Antrag auf Anerkennung zu stellen. Zur Verdeutlichung: Schon allein die Übersetzung ausländischer Zeugnisse und Urkunden kostet einen Antragsteller oftmals bis zu 1.000 Euro. Während zum Beispiel Anerkennungsinteressierte in Arztberufen Kosten und Eigenfinanzierung von Anerkennungsverfahren in der Annahme einer „Anerkennungsrendite“ selten scheuen, rechnen sich bei Anerkennungsinteressierten im nicht reglementierten Bereich Kosten und Ertrag der Anerkennung häufig nicht.

Die Finanzierung der Anerkennungskosten ist fragmentiert und häufig Privatsache: Der Bund hat in den letzten Jahren die Finanzierungsinstrumente für Kosten der Anerkennung neu justiert und ausgebaut. Dennoch bleibt das Netz aus Finanzierungsinstrumenten über Arbeitsagenturen, Jobcenter, Meister-BAföG, Bildungsprämie und IQ-Programm durchlässig. Häufig sind diese Finanzierungsmöglichkeiten Ermessensleistungen oder projektbezogen. An dieser Stelle wird das Fehlen einer umfassenden Bildungsförderung für Erwachsene in Deutschland (z.B. im Rahmen eines Bildungsfinanzierungsförderungsgesetzes) nochmals besonders deutlich. Mangelnde Transparenz und erhebliche Förderlücken führen letztlich dazu, dass die Finanzierung der Anerkennungskosten häufig Privatsache bleibt – und Anerkennungsinteressierte vom Anerkennungsverfahren Abstand nehmen.

Mehr Einheitlichkeit und Transparenz: Eine weitere Hürde für Anerkennungsinteressierte ist nicht selten die fehlende Einheitlichkeit und Transparenz der Anerkennungsverfahren. Regelungen im Fachrecht, insbesondere bei landesgesetzlich geregelten Berufen, sind nicht alle analog zum Anerkennungsgesetz umgesetzt worden. Das führt zu einer verwirrenden Rechtslage, die Anerkennungsinteressierte und selbst Fachleute kaum mehr durchblicken und Anerkennungsverfahren kompliziert und aufwendig machen können. Hier gilt es aus Sicht des DGB in den kommenden Jahren, die Rechtslage zu vereinheitlichen und damit Verfahren weiter zu straffen.

Chancen der Anerkennung bekannter machen: Ein letzter Grund für die noch zu geringen Anerkennungsverfahren – gerade im nicht reglementierten Bereich – ist die geringe Bekanntheit der Chancen, die das Anerkennungsgesetz ermöglicht. Es ist deshalb in den nächsten Jahren eine zentrale Aufgabe, für die Chancen der Anerkennung zu sensibilisieren – bei Arbeitgebern, Arbeitnehmern und über die Organisation der Arbeitsverwaltungen. Mit dem Projekt „Anerkannt!“ des DGB-Bildungswerk BUND besteht bereits eine hervorragende Grundlage zur Sensibilisierung von Betriebs- und Personalräten, die ausgebaut werden kann.

Flüchtlinge miteinbeziehen: Nicht nur aus aktuellem Anlass sind in Zukunft Flüchtlinge stärker in das Anerkennungsgeschehen miteinzubeziehen. Wir wollen, dass die bisherigen Instrumente zur frühzeitigen Kompetenzfeststellung in den Erstaufnahmeeinrichtungen weiterentwickelt und möglichst frühzeitig eingesetzt werden. Dabei ist auch zu klären, ob akademische oder berufliche Qualifikationen und Kompetenzen bereits erworben wurden, ob Anrechnungsmöglichkeiten bestehen und ob ein Anerkennungsverfahren nach dem BQFG anzustreben ist. Um Flüchtlingen einen fairen Zugang zur Integration in Ausbildung und Arbeit zu ermöglichen, fordern wir die Kostenübernahme von Anerkennungsverfahren durch den jeweils zuständigen Leistungsträger. In gleicher Weise ist die Anpassungsqualifizierung zu regeln.

Fazit: Das Anerkennungsgesetz ist aus Sicht des DGB ein wichtiger Fortschritt. Die Richtung stimmt und das Gesetz zeigt auch Wirkung. Es ist gut, dass mit ihm der Einstieg in eine Anerkennungskultur geschaffen wurde. Aber das BQFG erreicht noch nicht das mögliche Potenzial an Anerkennungsinteressierten. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, die Sensibilisierung und Wertschätzung für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Kompetenzen voranzutreiben, die jetzt schon guten Beratungsleistungen weiter auszubauen, zuverlässige sachliche und finanzielle Strukturen der Förderung zu etablieren und schließlich die Zugänge und Verfahren einheitlicher und transparenter zu gestalten.



Ausschussdrucksache 18(18)120 e (neu)

29.09.2015

**Bundesagentur für Arbeit -
Fachbereich: Koordinierungsstelle Migration**

Stellungnahme - *aktualisierte Fassung* -

Öffentliche Anhörung

zum

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

am Mittwoch, 30. September 2015

**Öffentliche Anhörung am 30. September 2015 zum
Gesetzentwurf zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG)
und Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015**

Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit

1. Allgemeines

Vieles spricht dafür, dass der hohe Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Arbeitslosen eine Folge von sprachlichen Defiziten und/der fehlender (formaler und in Deutschland anerkannter) Qualifikation ist. Der Arbeitsmarkterfolg hängt vor allem von folgenden Faktoren ab: Bildungsniveau, Sprachkompetenz, Beratung und Vermittlung bei der Arbeitssuche und eben auch Anerkennung der ausländischen Qualifikation. Von den Arbeitslosen mit Migrationshintergrund haben mehr als zwei Drittel keine abgeschlossene oder anerkannte Berufsausbildung (bei Arbeitslosen ohne Migrationshintergrund ein Drittel).

Eine gute Umsetzung des Anerkennungsgesetzes leistet daher einen wichtigen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs und damit zum Arbeitsmarktausgleich. Auch erhöht eine Anerkennung beruflicher Abschlüsse die Einkommen (um rund 28%) als auch die Wahrscheinlichkeit, qualifikationsadäquat beschäftigt zu sein¹.

Eine Vielzahl von Akteuren und Institutionen ist daran beteiligt, deren Zusammenwirken maßgeblich zum Gelingen der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen beiträgt.

Die Agenturen für Arbeit (AA) und die gemeinsamen Einrichtungen (gE) haben sich in diesem Prozess nicht nur als wichtige Berater in Anerkennungsfragen etabliert, sie sind häufig auch Kostenträger, wie der Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 feststellt.

2. Beratung durch die AA und gE

Frage- und Problemstellungen aus dem Bereich Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen sind Gegenstand der gesetzlich verankerten Arbeitsmarktberatung durch die AA und die gE, soweit diese für die Integration in Ausbildung und Beschäftigung von Relevanz sind.

Die Arbeitsmarktberatung mit Bezug zu Anerkennung umfasst:

¹ IAB-Kurzbericht 21/2014 Spezial: Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland
Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich

- **Einschätzung der Integrationschancen**

Die Integrations-/Vermittlungsfachkraft schätzt die ausbildungsadäquaten Integrationschancen in den deutschen Arbeitsmarkt auf Grundlage der im Ausland erworbenen Qualifikation (mit/ohne Anerkennung) ein und prüft, inwieweit die formale Feststellung der Gleichwertigkeit die berufsadäquaten Arbeitsmarktchancen erhöht.

- **Hinweis auf die für die Anerkennung zuständige Stelle**

Die Integrations-/Vermittlungsfachkraft verweist auf die für die Anerkennung zuständige Stelle und nutzt hierfür das vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) entwickelte Informationsportal www.erkennung-in-deutschland. Sofern das Portal keinen Hinweis auf die zuständige Stelle ermöglicht, werden die Kundinnen und Kunden an die Beratungsstellen des Netzwerkes Integration durch Qualifizierung (IQ-Netzwerk) verwiesen.

- **Aushändigung der Checkliste**

Die Integrations-/Vermittlungsfachkraft kann bei Bedarf die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erstellte Checkliste als Hilfestellung für die Antragstellung bei der zuständigen Stelle aushändigen.

3. Kosten und Finanzierung

3.1 Allgemein

Bei einem Anerkennungsverfahren können unterschiedliche Kostenarten anfallen: Neben Gebühren für das eigentliche Verfahren entstehen Kosten für gesetzlich vorgeschriebene Unterlagen und ggf. weitere Dokumente. Wird eine teilweise Gleichwertigkeit bescheinigt, kommen zusätzlich Kosten für Ausgleichsmaßnahmen bei den reglementierten Berufen und Anpassungsqualifizierungen bei den nicht reglementierten Berufen hinzu, sofern eine volle Gleichwertigkeit angestrebt wird.

Das Anerkennungsgesetz enthält keine Regelungen zur Finanzierung. Die Kosten des Anerkennungsverfahrens, z. B. für Übersetzungen oder Beglaubigungen der Antragsunterlagen und für eventuell erforderliche Nachqualifizierungen, obliegen grundsätzlich dem/der Antragsteller/in selbst. In der Praxis bedeutet dies meist eine Finanzierung entsprechend der Regelungen der Sozialgesetzbücher II (SGB II) und III (SGB III) durch die Jobcenter und Arbeitsagenturen, sofern es sich bei den Antragstellerinnen und Antragstellern um Kunden eines Jobcenters oder einer Agentur für Arbeit handelt.

Kundinnen und Kunden der Agenturen für Arbeit und Jobcenter können mit Leistungen aus dem Vermittlungsbudget, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und Förderung der beruflichen Weiterbildung unterstützt werden. Dabei gelten die üblichen gesetzlichen Voraussetzungen nach dem SGB II und SGB III.

Für Qualifizierungen, die aus dem Anerkennungsverfahren resultieren, findet sich oft kein passendes Angebot unter den Regelmaßnahmen des SGB II oder SGB III. Daher wird eine Förderung von Anpassungsqualifizierungen und Ausgleichsmaßnahmen ab 2015 über das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (Förderprogramm IQ) mit ESF-



Kofinanzierung zur Verfügung gestellt. Dieses kann nachrangig zu SGB II-/ III-Förderungen auch für Kunden der Jobcentern und Arbeitsagenturen genutzt werden. Es ist im Rahmen

dieses Programms auch möglich, speziell auf internationale Bewerber ausgerichtete Anpassungsqualifizierungen zu konzipieren und umzusetzen. Dieses wird den Zuwanderungsprozess vereinfachen und qualitativ besser unterstützen.

3.2 Herausforderungen für Agenturen und Jobcenter bei der Kostenübernahme

- Einheitliche Aussagen zu den Kosten eines Anerkennungsverfahrens können nicht getroffen werden, denn die Höhe der Verfahrenskosten (Gebühren und Auslagen) hängt vom individuellen Aufwand für die Durchführung des Verfahrens ab. Sie variiert auch durch die unterschiedlichen Gebührenregelungen der Länder bzw. der Kammern. Gerade im reglementierten Bereich sind die Verfahrenskosten noch uneinheitlich und weisen eine erhebliche Spannweite auf. Dies ist vor allem bei Qualifikationsanalysen problematisch, da hier hohe Kosten bis in den 4-stelligen Bereich anfallen können. Dazu kommen eventuell Kosten für Ausgleichsmaßnahmen bzw. Anpassungsqualifizierungen. Für die Agenturen für Arbeit und Jobcenter bedeutet dies, dass die zu erwartenden Kosten vorab oft nicht eindeutig zu beziffern sind.
- Laut Monitoringbericht überwiegen die positiven Erfahrungen bei der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen durch Agenturen und Jobcenter. Unabhängig davon weist die Förderpraxis erhebliche regionale Unterschiede auf, da es sich bei den Förderleistungen des SGB II und SGB III nicht um Pflicht- sondern um Ermessensentscheidungen handelt. Zu prüfen ist die Frage der konkreten Verwertbarkeit einer Anerkennung für die Vermittlung. Verschiedene Faktoren wie Alter, Vermittelbarkeit, aber auch wirtschaftliche Faktoren (lokale Arbeitsmarktlage etc.) müssen bei der Abwägung berücksichtigt werden.

3.3 Verbesserungspotenziale

- Aus Sicht der BA sollte bei den Verfahrenskosten in Länderzuständigkeit ein einheitlicher Gebührenkorridor angestrebt werden.
- Eine Gutachtenstelle wird ab 2016 zuständige Behörden der Länder mit gutachterlichen Stellungnahmen bei der Feststellung der Gleichwertigkeit eines im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweises in Bezug auf Akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe unterstützen. Die Gutachtenstelle wird beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz / Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) eingerichtet. Während einer Pilotphase von drei Jahren wird sie 3.000 Gutachten pro Jahr ermöglichen. Die zuständigen Behörden erhalten von der Gutachtenstelle folgende Leistungen (Auftragsarten):
 - Echtheitsprüfung,
 - Feststellung der Referenzqualifikation und
 - Erstellung eines detaillierten Gutachtens zur Gleichwertigkeit



Aus Sicht der BA ist die Größenordnung von 3000 Gutachten im Jahr angesichts der aktuell erwarteten Zuwanderungszahlen durch Flucht (800.000 Asylsuchenden in 2015) nicht ausreichend.

Die Erstellung der Gutachten für Akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe wird bis dato durch die Länderanerkennungsstellen durchgeführt. Die Einrichtung einer bundesweiten Gutachtenstelle bei der ZAB ist zu begrüßen.

Schwachpunkte:

- **Der Prozess.** Die Gutachten können nicht direkt von Kunden (auch die der BA) bei der Gutachtenstelle eingereicht werden. Die Gutachtenstelle erstellt keine verbindlichen Gutachten. Die Länderstellen steuern die Vorgänge und entscheiden eigenständig.
- **Die Umsetzung.** Die Gutachtenstelle wird ab 2016 sukzessive aufgebaut. Entscheidend zu langsam.
- **Die Kapazitäten.** Mit 16 Stellen reicht die Kapazität voraussichtlich für 3.000 Gutachten jährlich. Die zusätzlichen weiteren 16 Stellen werden nicht nur für Akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe bereitgestellt. Angesichts der erwarteten Flüchtlingszahlen und der hohen Fachkräftenachfrage in den Gesundheitsberufen ist es fraglich ob die Kapazitäten ausreichend sind oder ob sich ein „Antragsstau“ entwickelt, der sich negativ auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt.

Eine zentrale Anerkennungsstelle für Gesundheitsberufe, auf die die Länder das Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren für Gesundheitsberufe übertragen und die einheitlich entscheiden würde, wäre die optimale Lösung, angesichts des Fachkräftebedarfs im Gesundheitswesen. Bei den aktuellen und kommenden Herausforderungen ist eine Politik der großen statt der kleinen Schritten gefragt.

4. Aktuelle Entwicklungen in der BA, Fokus Asyl

- Der anhaltende Zuzug von Asylbewerbern stellt Deutschland vor eine große humanitäre Aufgabe, ist aber auch eine Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Die beste Integration in die Gesellschaft eines Landes gelingt über Arbeit. Und je schneller das passiert, umso besser. Die Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit besteht – schlicht gesagt – darin, alles daran zu setzen, Flüchtlinge zügig in Ausbildung und Beschäftigung zu bringen.

Dabei geht es darum, fair mit den Menschen umzugehen und sie sorgfältig auf den deutschen Arbeitsmarkt, auf deutsche Unternehmenskultur und Unternehmenswerte vorzubereiten. Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl der in Deutschland



ankommenden Asylbewerbern und Flüchtlinge muss sich die BA für eine professionelle Beratung noch besser rüsten.

Um Asylbewerber und Flüchtlinge zügig zu qualifizieren und in Ausbildung und Arbeit zu bringen, muss die BA insbesondere flexible und leistungsstarke Arbeitsstrukturen herstellen und eine professionelle Beratung und Vermittlung dieser Personengruppe gewährleisten.

- Exemplarische Handlungsfelder der Weiterentwicklung im Themenkomplex Flüchtlinge:
 - Produktentwicklung (Produktentwicklung insbesondere zur frühzeitigen Kompetenzfeststellung für die Personengruppe Flüchtlinge)
 - Kompetenzanforderungen / Personalqualifizierung (Kompetenzen der Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte im Umgang mit der Personengruppe Flüchtlinge stärken)
 - Recht (Aktive Begleitung der Rechtsentwicklung. Erstellung von Weisungen und - Leitfäden zur Unterstützung der rechtmäßigen Umsetzung vor Ort)
 - Transparenz / Statistik / Arbeitsmarktbeobachtung (Transparenz über Zahl der durch die BA zu betreuenden Asylbewerber, Geduldeten und Flüchtlinge)

Ein lokales Beispiel für Weiterentwicklung:

- **W.I.R – work and integration for refugees, Hamburg**

Hamburg startet Programm zur Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit nach der Idee der Jugendberufsagentur.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, die Agentur für Arbeit unter Beteiligung des „Aktionsbündnisses Bildung und Beschäftigung Hamburg – Hamburger Fachkräftenetzwerk“ haben sich die Arbeitsmarktpartner darauf verständigt, die Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration für Flüchtlinge nach der Idee der

Jugendberufsagentur weiterzuentwickeln und auch die Erfahrungen von Trägern der Flüchtlingshilfe direkt einzubeziehen. Ziel ist die schnelle Integration von Flüchtlingen in

den Arbeitsmarkt. Erster Schritt ist die systematische Erfassung der jeweiligen Lebenslage sowie die Feststellung der beruflichen Kompetenzen. Anschließend können im Rahmen einer gemeinsamen Fallbesprechung institutionenübergreifend Lösungen für die jeweils individuelle Situation angeboten werden. So werden die Voraussetzungen für eine Arbeitsvermittlung durch die Agentur für Arbeit und das Jobcenter geschaffen. Lösungen können zum Beispiel die Sprachförderung, die Anerkennung von im Ausland erworbener Berufsabschlüsse oder Angebote zur Nachqualifizierung. Auch die gesundheitliche Situation ist hierbei von Bedeutung. Die Partner haben sich zum Ziel gesetzt, bis Ende 2016 sicherzustellen, dass alle Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive im erwerbsfähigen Alter (mit Ausnahme der aus gesundheitlichen und persönlichen Gründen vorübergehend oder dauerhaft nicht Erwerbsfähigen) im IT-System der Bundesagentur für Arbeit (VerBIS) registriert und deren berufliche Kompetenzen systematisch entwickelt werden. Hierfür werden die Aktivitäten aller Beteiligten an dem Regelsystem der Vermittlung und Leistungsgewährung im SGB III und II ausgerichtet und



durch kommunale Leistungen ergänzt. Hierfür stehen insgesamt rund 1,5 Mio. Euro zur Verfügung. Ergänzt wird dieses Verfahren durch einen Unternehmensservice, der als Schnittstelle zum gemeinsamen Arbeitgeberservice der Agentur für Arbeit und dem Jobcenter Ansprechpartner für Betriebe sein wird, Angebote entgegennimmt und Fragen zur Beschäftigung von Flüchtlingen beantwortet.

Van der Cammen



Ausschussdrucksache 18(18)120 f

28.09.2015

**Diakonie-Hilfswerk Hamburg -
Projekt Zentrale Anlaufstelle Anerkennung**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

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

am Mittwoch, 30. September 2015



Diakonie-Hilfswerk Hamburg
der Evangelisch-Lutherischen
Kirche in Norddeutschland

Projekt Zentrale Anlaufstelle Anerkennung · Alter Wall 2 · 20457 Hamburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-
abschätzung
Die Vorsitzende
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Projekt Zentrale Anlaufstelle
Anerkennung

Michael Gwosdz

Tel. 040 30 62 0-254
Fax 040 65 86 26 54
gwosdz@diakonie-hamburg.de
www.anlaufstelle-erkennung.de
www.diakonie-hamburg.de

Hamburg, den 28. September 2015

Stellungnahme zur Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Änderung des Berufsqualifikationsstellungsgesetzes (BT-Drucksache 18/5326) und zum Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 (BT-Drucksache 18/5200)

Mit Schreiben vom 17. Juli 2015 wurde ich eingeladen, als Leiter des Projektes „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“ im Diakonischen Werk Hamburg, zu den oben genannten Drucksachen gegenüber dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung mündlich wie schriftlich Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit bedanke ich mich und nehme hiermit zunächst schriftlich Stellung.

Die „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“ (ZAA) besteht seit 1. Oktober 2010. Sie hat seitdem über 5.000 Menschen mit ausländischen Abschlüssen aus über 140 Ländern beraten. Sie wird aktuell durch das Bundesprogramm *Integration und Qualifizierung* und die *Freie und Hansestadt Hamburg* finanziert. Sie gewährleistet den Rechtsanspruch auf eine Beratung zur Anerkennung ausländischer Schul-, Studien- und Berufsabschlüssen, den in Hamburg alle Menschen mit ausländischen Abschlüssen auf Grundlage des Anerkennungsberatungsgesetzes haben. Zu den weiteren Aufgaben gehören die Weiterentwicklung eines schriftlichen Leitfadens, die Schulung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern allgemeiner Beratungsdienste sowie der Arbeitsverwaltung und die Vernetzung der Akteure auf dem Gebiet der Anerkennung ausländischer Abschlüsse.

Vor diesem Erfahrungshintergrund ergeht die folgende Stellungnahme.

Stellungnahme zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (Drs. 18/5326)

Allgemeine Vorbemerkung

Die Europäische Union stellt mit der Richtlinie 2013/55/EU den deutschen Gesetzgeber nicht nur vor eine formale Umsetzungsherausforderung. Insbesondere Artikel 4f der Richtlinie über den „**partiellen Zugang**“ zu einem Beruf widerspricht nicht nur der bisherigen Systematik der Anerkennung ausländischer Abschlüsse sondern auch der Logik zum Berufszugang im Bereich der reglementierten Berufe.

Der vorliegende Gesetzentwurf klammert dieses Problem aus bzw. verneint die Möglichkeit in der Gewerbeordnung. Im Bereich der Gewerbeordnung ist dies noch

Projekt Zentrale Anlaufstelle
Anerkennung
Alter Wall 2
20457 Hamburg

Steuernummer 017/414/00509

Evangelische Bank
Konto 6421016
IBAN
DE27520604100006421016
BIC
GENODEF1EK1

nachvollziehbar, da die Sachkundeprüfung mit minimalem zeitlichen Aufwand verbunden ist und ein partieller Zugang wenig Sinn ergibt.

Die eigentliche gesetzgeberische Herausforderung in der Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erfüllt. Sie liegt nicht im Bereich des für nicht-reglementierte Berufe greifenden Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes. Sie liegt vielmehr im vielfältigen Berufsfachrecht in Gesetzgebungskompetenz des Bundes, das für die sogenannten reglementierten Berufe wie Arzt/Ärztin, Gesundheits- und Krankenpfleger/in, Fahrlehrer/in, Physiotherapeut/in greift.

Der Europäische Gerichtshof hatte in der Rechtssache in der Rechtssache C-575/11 vom 27. Juni 2013 ausgerechnet am Beispiel einer in Deutschland absolvierten Ausbildung zum „Masseur und medizinischen Bademeister“ entschieden, dass unter bestimmten Voraussetzungen der partielle Zugang zu einem Beruf in einem anderen EU-Mitgliedsstaat möglich sein muss, wenn die mitgebrachte Ausbildung nicht dazu ausreicht, die Anerkennung für einen anderen Berufsabschluss – wie hier z.B. Physiotherapeut – zu erhalten. Wenn es möglich ist, bestimmte Tätigkeit eines Berufsbildes objektiv voneinander abzutrennen, wäre es nach dem EuGH möglich, den partiellen Zugang zu diesen Tätigkeiten zu ermöglichen. So wie z.B. der medizinische Bademeister in Deutschland durchaus bestimmte Behandlungstechniken erlernt, die anderswo zum Berufsbild des Physiotherapeuten gehören.

Diese Frage des partiellen Berufszugangs muss im Berufsfachrecht gelöst werden. Dies leistet der vorliegende Gesetzentwurf nicht.

Aber auch Fragen des europäischen Berufsausweises, des einheitlichen Ansprechpartners, des elektronischen Ansprechpartners löst der vorliegende Gesetzentwurf noch längst nicht vollständig. Nicht nur dass für viele Berufe noch die 16 Bundesländer ihr jeweiliges Landesrecht anpassen müssen, wie z.B. für die Berufsbilder Lehrer/in, Sozialarbeiter/in, Erzieher/in, Ingenieur/in oder auch Facharzt/ärztin. Mit der Drucksache 17/6260 hatte der Deutsche Bundestag neben der Einführung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, das hier nun geändert wird, in 61 weiteren Artikeln die Anerkennungsverfahren desjenigen Berufsfachrechtes geändert, die in Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen. Leider hat der Gesetzgeber dabei im Berufsfachrecht die Anwendung des BQFG meistens ausgeschlossen – mit Ausnahme der Statistikpflicht. Der eigentlich gesetzgeberische Kraftakt wird also derjenige sein, die Richtlinie 2013/55/EU auch **im differenzierten Berufsfachrecht umzusetzen**.

Meine minimale Empfehlung lautet hier: Im jeweiligen Berufsfachrecht sollten jeweils genau nur die Paragraphen geändert werden, die in etwa wie folgt lauten: „Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz findet mit Ausnahme des § 17 keine Anwendung.“ Werden diese dahingehend geändert, dass die §§ 11 (4), 12 (3) sowie 12 (5) sowie 13 (6) und (7) ebenfalls Anwendung finden, sind das Recht, innerhalb von sechs Monaten eine auferlegte Eignungsprüfung ablegen zu können, die Unterlagen elektronisch einbringen zu können, und den einheitlichen Ansprechpartner einzuführen, jeweils umgesetzt.

Perspektivisch muss aber ohnehin gelten: Statt das jeweilige Berufsfachrecht in seinen einzelnen Anerkennungsverfahren zu verändern, müssen diese gestrichen werden. All die differenzierten Regelungen folgen am Ende den identischen Prinzipien. Dies ist auch logisch, basieren doch alle immer auf der Umsetzung der einheitlichen Vorgaben zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse der EU-Richtlinie 2005/36/EG. Bei genauer Betrachtung bleibt am Ende nur eine knifflige Frage: Sollen die sogenannten sonstigen Verfahren nach § 14 BQFG bei allen Berufen Anwendung finden? Sprich: Soll es in jedem Beruf möglich sein, auch beim Verlust sämtlicher Ausbildungsnachweise durch ein

sonstiges Verfahrens ganz ohne Vorlage von Papieren ein Anerkennungsverfahren durchzuführen? Die Möglichkeit, über ein sonstiges Verfahren komplett ohne Ausgleichsmaßnahme, ohne Prüfung, eine vollständige Gleichwertigkeit zu erlangen, könnte bei einzelnen Berufen ausgeschlossen werden, ohne gleich zu einer Vielzahl ähnlicher, leicht unterschiedlicher, aber durch den Wortlaut komplexer Verfahren zu greifen.

Das Ziel muss am Ende sein: **Ein Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, ein Anerkennungsrecht für alle Berufe!**

Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen:

Artikel 1

Nummer 1

Dies ist eine gute Klarstellung, die eine vielfach bereits angewandte Praxis in der Berücksichtigung **non-formaler Kompetenzen** sowie von Fortbildungsnachweisen rechtlich verdeutlicht.

Nummer 2

Es ist zu begrüßen, dass es für die Durchführung einer **Eignungsprüfung** eine Frist von sechs Monaten gibt. Da es praktisch keine reglementierten Berufe in Gesetzgebungskompetenz des Bundes gibt, für die die Verfahren der §§ 9 bis 13 BQFG-Bund angewendet werden, ist es jedoch zwingend, diese Klarstellung auch im Fachrecht einzuführen. Dies verkürzt Wartezeiten auf eine Prüfung deutlich.

Hilfreich wäre eine vergleichbare Regelung für den Antritt eines Anpassungslehrgangs. Diese fehlt bislang und verlegt den Druck, einen Anpassungslehrgang finden zu können, einseitig auf die anerkennungssuchenden Personen.

Nummer 3

Die Regelung zur **elektronischen Antragstellung** ist ein deutlicher Fortschritt. Erst eine solche Regelung macht die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, Anträge auch vom Ausland stellen zu können, effektiv wirksam. Daher ist es sehr bedauerlich, dass diese Umsetzung auf Abschlüsse, die in der EU bzw. dem EWR erworben wurden, beschränkt wird. Im Vollzug sind folgende Klarstellungen erforderlich:

- Diese Vorschrift gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Antragsteller/innen für alle in der EU bzw. dem EWR erworbenen Abschlüsse.
- Die Vorlage als elektronische Datei allein begründet keinen Zweifel an der Echtheit des Dokuments.

Auch hier gilt: Eine Umsetzung im Fachrecht ist zwingend erforderlich, damit dies effektiv wirksam wird.

Wünschenswert ist zudem, das elektronische Verfahren auch im § 4 BQFG (erforderliche Unterlagen bei nicht-reglementierten Berufen) analog anzuwenden und nicht auf reglementierte Berufe zu beschränken. Durch die derzeitige Lösung zerfranst das Verfahren wieder je nach Staatsangehörigkeit bzw. Abschlussherkunft.

Die Feststellung der Gleichwertigkeit sollte im Übrigen auf Basis der elektronischen Dokumente auch bei begründeten Zweifeln zum Abschluss gebracht werden können. Die Aushändigung des Anerkennungsbescheides kann dann an die Vorlage beglaubigter Kopien oder der Originale geknüpft werden. Dies ermöglicht die Mitteilung über die Entscheidung an Auslandsantragsteller/innen, die dann im Wissen über den Ausgang des

Verfahrens die notariellen Beglaubigungen anfertigen können bzw. in Deutschland vor Ort bei der zuständigen Stelle die Originale vorlegen können.

Nummer 4

Sofern die Anerkennungssuchenden einen **Einheitlichen Ansprechpartner** schneller finden als die zuständige Stelle kann die Umsetzung dieses Punktes das Verfahren insbesondere der Auslandsantragsstellung auch erleichtern. Die einheitlichen Ansprechpartner benötigen allerdings eine Möglichkeit, verbindlich eine der im föderalen Verwaltungsvollzug regional zuständigen Stellen mit der Entscheidung über den Antrag zu beauftragen. Es muss verhindert werden, dass die Einheitlichen Ansprechpartners am Ende zwar Anträge annehmen müssen, diese aber nicht weiterleiten können.

Nummer 5

In welchem Umfang der **Europäische Berufsausweis** die Verfahren tatsächlich entbürokratisiert wird im wesentlichen Umfang von der Ausgestaltung in der Rechtsverordnung abhängen. Grundsätzlich verändert der Europäische Berufsausweis weder die Bearbeitungsdauer (drei Monate) noch macht er eine Prüfung des Einzelfalls im Anerkennungsverfahren obsolet. Auch Ausgleichsmaßnahmen sind nach wie vor möglich.

Artikel 2

Für die Umsetzung innerhalb der Gewerbeordnung gelten die gleichen Anmerkungen wie zu Artikel 1.

Stellungnahme zum Bericht des Anerkennungsgesetzes (Drs. 18/5200)

Teil III, Abschnitt 3: Bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug

Der Bericht widmet sich der Frage, ob ein **bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug** gelingt. Die wesentlichen Feststellungen des Berichtes decken sich mit der Beobachtung aus der Beratungspraxis.

Im Zusammenhang mit der Frage der **Antragstellung aus dem Ausland** wird die Problematik angesprochen, die zuständige Stelle zu finden. Zwar ist geregelt, dass es die Stelle an dem Ort sein soll, an dem der anzuerkennende Beruf ausgeübt werden soll. Dies ist jedoch für eine Person, die aus dem Ausland heraus den Antrag stellt und hierfür auch keine konkrete Stellenzusage benötigt, schwierig zu definieren.

Das Problem der **örtlichen Zuständigkeit** entsteht jedoch bei Anträgen im Inland. Insbesondere bei Approbationsverfahren von Ärztinnen und Ärzten ergibt sich ein Wechsel der Zuständigkeit teilweise während der Bearbeitung des Anerkennungsverfahrens, wenn zwischendurch mit einer Berufserlaubnis der Arbeitsort wechselt. Gerade aus einem Stadtstaat wie Hamburg heraus bedeutet ein anderer Arbeitsort oft auch ein anderes Bundesland und damit ein anderes Bundesland. Wechsel des Bundeslandes ist hier also nicht Folge eines etwaigen Anerkennungstourismus, sondern vielmehr der Rechtslage. Hier sollte zur Vereinfachung des Verfahrens festgelegt werden, dass das Verfahren bei der zuständigen Stelle weiterbetrieben werden kann, bei der es eingeleitet wurde.

Die geplante **zentrale Gutachtenstelle** für Gesundheitsberufe kann bei einem einheitlichen Verwaltungsvollzug sehr helfen. So begegnet uns in der Praxis zum Beispiel eine uneinheitliche Betrachtung des Wertes von Ausbildungsstunden in der ausländischen Ausbildung. So umfasst die deutsche Ausbildung für Physiotherapeut_innen 2.900 Unterrichtsstunden an der Berufsfachschule in Theorie sowie 1.600 Praxis. Wenn jemand deutlich weniger Unterrichtsstunden hatte, liegt die Vermutung nahe, dass ein wesentlicher Unterschied besteht. Im Ausland findet die theoretische Ausbildung jedoch oft in Form eines Studiums statt. Auch ausländische Studiengänge sind wie deutsche Studiengänge mit hohen Selbstlernanteilen geprägt. Ein Vollzeitstudium umfasst meistens nur 16 Unterrichtsstunden pro Woche, und auch dies nur während des Semesters. Eine Gegenüberstellung universitäre und berufsfachschulischer Unterrichtsstunden wirft also Fragen der Wertung auf. Werden diese 1:1 gegenübergestellt wird praktisch zwangsläufig ein wesentlicher Unterschied festgestellt. Werden die universitären Stunden mit dem Faktor 8:1 gerechnet, ist der wesentliche Unterschiede nicht mehr gegeben. Hier wird eine zentrale Gutachterstelle sicherlich für eine fachlich fundierte Bewertung im Vergleich der Quantität und Qualität der jeweiligen Unterrichtsstunden sorgen können.

Der uneinheitliche Verwaltungsvollzug führt oft auch zur Forderung, die Anerkennungsverfahren bei einer **zentralen Stelle** zu bündeln. Während die einheitliche Bewertung durch Gutachten von Expertinnen und Experten bei den jeweiligen Berufen gegenüber der dezentralen Bewertung durch Verwaltungskräfte sicherlich von Vorteil ist, so bringt eine Zentralisierung der Zuständigkeit jedoch Schwierigkeiten für die Antragstellerinnen und Antragsteller mit sich. Zumindest in der Hamburger Praxis verfügen alle zuständigen Stellen über persönliche Sprechstunden. Es kann vor Ort mit Blick auf die Dokumente im persönlichen Gespräch viel einfacher erläutert werden, welche Dokumente noch fehlen, bei welchen Dokumenten Probleme bestehen. Auch ist die Rolle der zuständigen Stellen vor Ort nicht unerheblich, im Kontakt mit Bildungsträgern vor Ort ordnungsgemäße Anpassungsqualifizierungen zu organisieren und Prüfungen durchzuführen. Die örtliche Ansprechbarkeit für die Antragstellerinnen und Antragsteller

sowie die Kenntnisse und Kontakte zur örtlichen Bildungslandschaft sind nicht zu unterschätzenden Pluspunkte einer regionalen bzw. örtlichen Zuständigkeit.

Das Thema **zurückgezogene Anträge** möchte ich noch um den Aspekt **nie gestellte Anträge** ergänzen. Die Zahlen in der Beratung sind auch bei uns deutlich höher als die Zahl der gestellten Anträge. Es kommt viel häufiger vor, dass Anträge nie gestellt werden als zurückgezogen. Auch hier ist ein erster Aspekt der Aufwand, der entsteht, um Dokumente aus dem Ausland zu besorgen. Teilweise ist dies auf Grund von Flucht oder Krieg auch gar nicht mehr möglich. Oft ist aber auch der mögliche Zeitraum, bis es von Antragstellung über sprachliche und fachliche Qualifizierung zur Anerkennung kommt, für die Anerkennungssuchenden zu lang und zu wenig absehbar. Der zeitliche Aufwand erscheint dann gegenüber anderen Qualifizierungen oder dem Verbleib im niedriger qualifizierten Beschäftigungsverhältnis zu hoch. All dies sind jedoch Ursachen, die weniger mit dem Verwaltungsvollzug zu tun haben als vielmehr mit den Themen „Qualifizierung“ sowie „Kosten und Finanzierung“, auf die im weiteren eingegangen wird.

Teil III, Abschnitt 4: Weitere Qualifizierung

Der Bericht widmet sich dem Thema der Anpassungsqualifizierungen. Grundsätzlich ist die Feststellung, dass es eine steigende Zahl von Angeboten gibt, zu bestätigen. Dies ist erfreulich und geht vielfach auf die Aktivitäten des Bundesprogramms „Integration durch Qualifizierung“ zurück.

Allerdings bleiben mehrere Problemstellungen bestehen:

1. Sofern die Ausgleichsmaßnahmen (Anpassungslehrgänge oder Eignungsprüfungen) ausschließlich dazu dienen, die jeweils individuell festgestellten wesentlichen Unterschiede auszugleichen, lassen sich diese **nur schwer in Form von Kursen und Lehrgängen** durchführen. In vielen Berufen wird die Fallzahl aber ohnehin so klein sein, dass sich keine eigenständigen Kurse organisieren lassen. Hier empfiehlt sich stattdessen die Integration der betroffenen Personen in Lehrgänge, Kurse oder Berufsschulklassen, die sich an Bildungsinländer wenden. Um mit dieser sehr speziellen Situation zu Recht zu kommen benötigen jedoch sowohl die betroffenen Menschen mit ausländischen Abschlüssen als auch die Institutionen, die diese Personen aufnehmen und schulen, Unterstützung. Hier ist insbesondere bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an eine fachsprachliche Unterstützung wie auch ein begleitendes Coaching zu denken, in dem diese die Möglichkeit haben, die spezifischen Unterschiede zwischen dem deutschen und dem eigenen Berufsbild zu reflektieren. Zusätzlich benötigen sie oft Unterstützung, überhaupt wieder mit der Situation des Lernenden in einer Bildungseinrichtung zu Recht zu kommen. Die aufnehmenden Institutionen brauchen ihrerseits klare Angaben, was genau sie im Anpassungslehrgang schulen sollen und was sie von den Teilnehmenden verlangen dürfen und was nicht.
2. Da das Durchführen von Ausgleichsmaßnahmen in vielen Berufen auf Grund der geringen Fallzahl betriebswirtschaftlich unattraktiv ist und mit hohem individuellem Betreuungsaufwand verbunden sein kann, ist es für die betroffenen Menschen mit ausländischen Abschlüssen wie auch für die zuständigen Stellen **schwierig**, überhaupt **Bildungsinstitutionen** in öffentlicher und freier Trägerschaft **zu finden**, die zum **Durchführen einer Anpassungsmaßnahme** bereit sind. Denkbar wäre es, auf dem Rechtsweg zu regeln, welche Institutionen für das Angebot von Ausgleichsmaßnahmen zuständig sind, und zusätzlich die Steuerung für das Zustandekommen von Ausgleichsmaßnahmen übernehmen. Denkbar ist zum Beispiel, über die jeweiligen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen Ausbildungsbetriebe wie Berufs(fach)schulen zu verpflichten, das Angebot modularisiert auch für das Nachholen von festgestellten Defiziten zu öffnen. Ein Beispiel für eine derartige Regelung ist § 4 Absatz 2 des Hamburger „Gesetz über die staatliche Anerkennung

von Sozialpädagogen und Sozialarbeitern sowie Sozialpädagoginnen und Sozialarbeiterinnen“ mit der Festlegung „Die Hochschule ist zugleich für Konzeption und Durchführung von Eignungstests wie Anpassungslehrgängen sowie deren Erfolgsbeurteilung zuständig.“

3. Auf Grund der individuellen Gestaltung von Anpassungslehrgängen ist die **rechtliche Situation der Anerkennungssuchenden** nicht nur von Beruf zu Beruf, sondern auch von Stadt zu Stadt je nach Organisationsform **unterschiedlich**. Einige sind reguläre Arbeitnehmer/innen, andere Teilnehmer/innen einer nach SGB III geförderten Weiterbildungsmaßnahme. Die nächsten machen ein Praktikum, das nach Mindestlohngesetz entgeltfrei ist. Andere werden Schüler/innen einer Berufsfachschule oder immatrikulierte Student/innen einer Hochschule. Dies hat Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit der Maßnahmen wie auch den Lebensunterhalt während dieser Zeit. Gleichzeitig hat dies jedoch auch Folgen für die Anwendung von Aufenthaltsrecht und Beschäftigungsverordnung. Der neue § 17 a AufenthG muss einer Vielzahl von Situationen gerecht werden. Gleiches gilt für die Anwendung des § 39 AufenthG. Die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen während eines Anpassungslehrgangs kann zu eigenartigen Situationen führen:

So kann passieren, dass z.B. die Agentur für Arbeit der Teilnahme an einem gebührenpflichtigen Anpassungslehrgang nicht zustimmt, da in dieser Zeit kein vergleichbares Gehalt gezahlt wird. Als Vergleichsmaßstab werden die Beschäftigten nach Erwerb der Qualifikation angelegt. Ob dies für Menschen in einer gebührenpflichtigen Weiterbildung der richtige Vergleichsmaßstab ist, sei dahingestellt. Da aber gleichzeitig Personen, bei denen auf Grund der Staatsangehörigkeit (Deutsch, EU) oder des Aufenthaltstitels die Teilnahme zustimmungsfrei ist, diesen ohne Gehalt und mit Zahlung der Gebühr machen, führt das zu einer unerfüllbaren Situation. Denn eine Erfüllung der Anforderungen der Agentur für Arbeit hätte eine eindeutige Besserstellung gegenüber den anderen Lehrgangsteilnehmer/innen zur Folge. In einem anderen Fall kann es zu widersprüchlichen Aussagen bei einem betrieblichen Praktikum kommen, wenn dies nach Definition des BMAS mindestlohnfrei ist, aber nach Definition Agentur für Arbeit ein angemessenes Gehalt gezahlt werden soll. Eine Vereinheitlichung des Rechtsstatus während einer Anpassungsmaßnahme ist auf Grund der individuellen Gestaltung der Maßnahmen schwierig. Dennoch wäre eine Klarstellung bezüglich des qualifizierenden, auszubildenden Charakters von Anpassungsmaßnahmen ebenso hilfreich wie zumindest ein Versuch, die rechtliche Stellung so zu formulieren, dass im Leistungsbezug nicht der Konflikt BAföG vs. SGB II/III auftritt.

Teil III, Abschnitt 5: Kosten und Finanzierung

Der Bericht widmet sich dem Thema Kosten und Finanzierung. Noch immer sind die Kosten des Anerkennungsverfahrens „ein Grund unter anderen keinen Antrag zu stellen“. In der öffentlichen Debatte wird das Thema „Kosten und Finanzierung“ sehr oft auf die Frage der Gebühren für das Anerkennungsverfahren verengt. Tatsächlich sind die Kosten jedoch weitaus umfangreicher. Kosten im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Kosten lassen sich wie folgt klassifizieren:

	Direkte Kosten	Indirekte Kosten
Kosten im Anerkennungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren für den Antrag auf Anerkennung bei der zuständigen Stelle • Kosten für Übersetzungen von vorzulegenden Dokumente in die deutsche Sprache • Kosten für Beglaubigungen durch Notare, Botschaften etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren für Dokumente, die bei anderen Behörden im In- und Ausland besorgt werden müssen • Kosten für die Reise ins Ausland
Kosten im Zusammenhang mit der Qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren für Sprachkurse • Gebühren für Anpassungslehrgänge • Gebühren für Prüfungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lebensunterhalt während der Maßnahme • Notwendige Materialien • Kinderbetreuungskosten • Fahrtkosten • Miete am Lehrgangsort

Schon bei den **Kosten im Anerkennungsverfahren** wird deutlich, dass die reinen Gebühren nur eine von verschiedenen Kostenfaktoren sind. Nicht die bei meistens maximal 600 EUR liegenden Gebühren der zuständigen Stellen sind das Problem. Selbst wenn diese bei null Euro liegen, können die erwähnten weiteren direkten und indirekten Kosten sich auf vierstellige Beträge aufsummieren, wenn z.B. mehrseitige Dokumente zunächst bei der deutschen Botschaft im Herkunftsland legalisiert werden müssen, dann übersetzt werden und schließlich als notariell beglaubigte Kopie eingereicht werden müssen.

Die **Kosten im Zusammenhang mit der Qualifizierung** sind in der Praxis stark schwankend. In öffentlich geförderten Programmen wie dem Bundesprogramm „Integration durch Qualifizierung“ gibt es Qualifizierungsmaßnahmen, die für die Teilnehmer/innen kostenfrei sind. Gleiches gilt zum Teil für Sprachkurse, wenn z.B. die Angebote des ESF-BAMF-Programmes „Berufsbezogene Deutschförderung“ nutzbar sind. In der Praxis fallen für die Betroffenen jedoch Kosten an, die sich in der Summe von Sprachkursen, fachlichen Lehrgängen und Prüfungsgebühren auf fünfstelligen Beträge summieren können. Hinzu kommt, dass parallel erstmals oder erhöht Kosten für Kinderbetreuung, für die Fahrt zum Lehrgangsort und zum Teil sogar für die Unterbringung am Lehrgangsort anfallen. So gab es für Hebammen jahrelang bundesweit nur einen Anpassungslehrgang in Niedersachsen, für Zahnärzte gibt es aktuell nur in Berlin ein aktives Angebot.

Zentral ist zudem die Frage nach der Finanzierung des Lebensunterhaltes. Viele Qualifizierungsangebote dauern lange (bis zu drei Jahre sieht das BQFG vor) und finden in Vollzeit statt. Eine parallele Erwerbstätigkeit ist meistens nicht möglich. Doch selbst der Leistungsbezug nach SGB II bzw. SGB III scheitert zum Teil.

Ursächlich für letzteres ist, dass viele Qualifizierungen im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Abschlüsse nicht in standardisierten und nach AZAV zertifizierten Bildungsmaßnahmen stattfinden können. Stattdessen wird immer häufiger auf das reguläre Bildungsangebot zurückgegriffen, das für die Personen bereitgehalten wird, die in Deutschland die Ausbildung bzw. das Studium machen. Dadurch gerät ein Teil der Betroffenen in die **BAföG-Falle**. Diese entsteht, wenn eine Qualifizierung bei einem Bildungsträger stattfindet, dessen Angebote dem Grunde nach BAföG förderfähig sind. § 7 (5) SGB II sieht dann z.B. den Wegfall der Leistungen vor, selbst wenn individuell kein Anspruch nach BAföG besteht. Ohne besondere Förderprogramme kann die betreffende Person in einer solchen Situation die für die Anerkennung notwendige Qualifizierung nicht absolvieren.

Findet diese Maßnahme an Schulen oder Universitäten statt, ist zudem in den allermeisten Fällen keine Zertifizierung nach AZAV gegeben, weshalb auch eine **Förderung** durch die **Regelinstrumente des Bundes** auf Grundlage des SGB III **entfällt**. Der Bundesrat hatte in seinem Beschluss vom 21. September 2012, Drucksache 453/12 zu Recht gefordert, § 176 SGB III dahingehend zu ergänzen, dass „öffentliche Schulen oder staatlich anerkannte Schulen, die unter unmittelbarer staatlicher Aufsicht stehen, [...] ebenfalls keiner Zulassung [bedürfen].“ Dies kann diesem Zusammenhang ein hilfreicher Schritt sein.

Das Bundesland Hamburg hat für die Fälle, in denen eine Förderung der Kosten für ein Anerkennungsverfahren nicht vorrangig aus anderen Mitteln möglich ist, ein eigenes **Stipendienprogramm** aufgelegt, um die Anerkennung ausländischer Abschlüsse nicht an finanziellen Hürden scheitern zu lassen. Da dieses Programm nur nachrangig greift, ist für eine Aufnahme in das Programm stets zu klären, ob keine vorrangige Förderung nach SGB III, ggf. i.V.m. SGB II, nach BAföG oder anderen Programmen möglich ist. Des Weiteren ist eine Finanzierung durch das Stipendienprogramm möglich, wenn eine vorrangige Förderung durch die Regelinstrumente zwar möglich wäre, jedoch durch die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter oder andere Stellen abgelehnt wird.

Auch wenn in vielen Fällen inzwischen diese Förderung auch greift, musste das Stipendienprogramm seit Beginn am 1. November 2010 in den Jahren 2011 bis 2014 in vielen Fällen finanzielle Hilfe leisten:

Bewilligte Fördermaßnahme	2014	2013	2012	2011
Fahrkosten	88	79	76	24
Gebühren und Auslagen für Anerkennungsverfahren	145	119	27	20
Kosten für Anpassungslehrgänge	65	39	74	21
Kosten für Vorbereitungskurse zu Kenntnis- bzw. Eignungsprüfungen (2011 und 2012 unter Kosten für Anpassungslehrgänge erfasst)	9	9	-	-
Kosten für Kenntnis- bzw. Eignungsprüfungen	2	4	-	-
Kosten für Lehrmaterial	68	41	62	22
Kosten für Übersetzungen	58	57	94	61
Andere	11	4	22	-
Kosten für Kinderbetreuung (2011 und 2012 unter Andere erfasst)	3	5	-	-
Sprachkurs	81	120	141	99
Summe Einmalzuschüsse	549	506	496	200
Stipendien zum Lebensunterhalt	19	29	26	18

Bewilligte Beträge (Einmalzuschüsse)	2014	2013	2012	2011
unter 1.000 Euro	423	386	k.A.	115
1.000 Euro bis 2.500 Euro	80	75	k.A.	40
2.500 bis 5.000 Euro	32	24	k.A.	14
über 5.000 Euro	14	21	k.A.	6
Summe	549	506	0	175

Ein vergleichbares Programm auf Bundesebene wäre ein wichtiges Signal, dass die Aussage „Kein Arzt oder Ingenieur soll mehr Taxifahrer sein“, ernst gemeint ist. Denn gerade Migrantinnen und Migranten, die eine Beschäftigung ausüben, die unterhalb des Niveaus ihres ausländischen Abschlusses liegt, können für die Anerkennung dieses Abschlusses nicht einfach die bisherige niedrigqualifizierte Tätigkeit aufgeben und bei der Arbeitsverwaltung eine Förderung der Kosten für die Anerkennung beantragen.

Michael Gwosdz; Leiter „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“, Diakonie-Hilfswerk Hamburg



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 Anerkennungs-tourismus 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



Ausschussdrucksache 18(18)117 a

14.07.2015

Bundesärztekammer

Unangeforderte Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

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

am Mittwoch, 30. September 2015



Stellungnahme der Bundesärztekammer

zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen und
anderer Gesetze
(BT-Drs. 18/5326)

Berlin, 02.07.2015

Korrespondenzadresse:

Bundesärztekammer
Herbert-Lewin-Platz 1
10623 Berlin

Zum o. g. Regierungsentwurf werden folgende Anmerkungen übermittelt:

- Mit dem Gesetz sollen die Änderungen im europäischen Berufsanerkenntnisrecht durch die Richtlinie 2013/55/EU, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) und in die Gewerbeordnung fallen, umgesetzt werden. Das BQFG vom 06.12.2011 in Artikel 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (sogenanntes Anerkennungsgesetz) gilt insbesondere für die anerkannten Ausbildungsberufe im dualen System, die nach Berufsbildungsgesetz oder Handwerksordnung geregelt sind (nicht reglementierte Berufe gem. Teil 2, Kapitel 1 BQFG). Die Landesärztekammern sind gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 6 bzw. Abs. 5 BQFG zuständige Stellen für die Feststellung der Gleichwertigkeit mit dem Beruf der Medizinischen Fachangestellten (MFA). Darüber hinaus gilt das Gesetz auch für reglementierte Berufe (Teil 2, Kapitel 2 BQFG). Die durch den Regierungsentwurf vorgesehenen Änderungen betreffen vorbehaltlich der vorgeschlagenen Änderungen zu § 17 BQFG (Statistik) und zu § 4 BQFG (Erweiterung der Anerkennungsunterlagen bei MFA) ausschließlich den Bereich der reglementierten Berufe. Der Beruf der MFA ist insoweit nicht berührt.

Für den Bereich der „reglementierten Berufe“ ist nochmals deutlich darauf hinzuweisen, dass das BQFG nicht für den Arztberuf gilt, sondern ausweislich des § 2 Abs. 1 BQFG und der Gesetzesbegründung zu § 2 BQFG sowie ausweislich § 3 Abs. 7 der Bundesärzteordnung (BÄO) gegenüber den speziellen Berufsgesetzen subsidiär ist. Diesen Subsidiaritätsgrundsatz gilt es streng zu beachten. Für den Arztberuf wird die Umsetzung der novellierten Berufsanerkenntnisrichtlinie im speziellen Fachrecht auf Bundesebene in der Bundesärzteordnung und auf Landesebene im Kammerrecht erfolgen.

- Zur Gesetzesbegründung, A. Allgemeiner Teil, I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen:

Die Begründung wirft Fragen auf, die den Bereich des Gesundheitswesens betreffen: Richtig ist, dass die Nachfrage nach Fachkräften generell und im medizinischen Bereich in Deutschland steigt. Richtig dürfte auch sein, dass in manchen Staaten nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Daraus aber die politische Schlussfolgerung zu ziehen, dass eine höhere Mobilität der Arbeitnehmer die Lösung sei, greift erheblich zu kurz. Die Verlagerung des Fachkräftemangels muss unweigerlich zu Versorgungsproblemen im Gesundheitsbereich der Herkunftsländer führen. Beispielhaft sind hier etwa die südosteuropäischen Staaten anzuführen. Aus ethischer und versorgungspolitischer Perspektive rechtfertigt eine gestiegene Nachfrage in Deutschland nicht die leichtfertige und gezielte Abwanderung von Gesundheitsberufen aus anderen Staaten. Vor diesem Hintergrund haben WHO, Weltärztebund (WMA) und der Ständige Ausschuss der Europäischen Ärzte (CPME) Richtlinien formuliert, die diesen „Brain Drain“ insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern unterbinden sollen.

- Zu Änderungsvorschlag Nr. 1:

§ 4 (Teil 2, Kapitel 1 Nichtreglementierte Berufe) regelt die für die Feststellung der Gleichwertigkeit durch den Antragsteller beizubringenden Unterlagen. Die vorgesehene Erweiterung der Nachweise für die Anerkennung gilt auch für den Beruf der Medizinischen Fachangestellten. Zudem sollen "sonstige nachgewiesene einschlägige Qualifikationen" im Anerkennungsverfahren berücksichtigt werden. In der

Begründung werden hiermit "Elemente des lebenslangen Lernens..., also auch einschlägige nonformale Qualifikationen" bezeichnet. Gemäß Gesetzesbegründung ist diese Ergänzung lediglich eine Bestätigung der bereits jetzt bestehenden Praxis. Die Ärztekammern stimmen dieser Erweiterung zu.

– Zu Änderungsvorschlag Nr. 5:

§ 17 BQFG (Teil 3 "Schlussvorschriften") regelt sowohl für reglementierte wie nicht reglementierte Berufe die Einführung und Durchführung einer Bundesstatistik, für die die zuständigen Stellen gegenüber den statistischen Ämtern der Länder auskunftspflichtig sind. Der neue Absatz 7 sieht vor, dass die erhobenen Angaben nach Abschluss der Datenprüfungen vom Statistischen Bundesamt und den Landesämtern als Summendatensätze an das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) zu übermitteln sind. Ausweislich § 3 Abs. 7 Bundesärzteordnung gilt dies auch für den Arztberuf. Das BIBB, das im Zusammenhang mit dem Berufsbildungsgesetz 1970 gegründet wurde, nimmt als zentrale Einrichtung des Bundes Aufgaben in der Forschung und Entwicklung der beruflichen Bildung gegenüber Politik, Wissenschaft und Praxis wahr. Seine Aufgaben erstreckten sich bisher auf die berufliche Bildung der nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung geregelten nicht reglementierten Berufe. Das Feld der reglementierten Gesundheitsberufe und der Freien Berufe gehört bisher nicht zu seinem Aufgabenbereich. Wir können nicht erkennen, warum ein Zuständigkeitsbereich der ärztlichen Selbstverwaltung an eine zentrale, für diese Aufgabe nicht vorgesehene Einrichtung übertragen werden soll.