



---

**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 Anspruchsrecht auf ein zügiges Verfahren, das 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 werten. Die Überlegungen ein bundesweites Stipendiumprogramm zur finanziellen Förderung von Ausgleichmaßnahmen 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 fallbezogenen 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.