



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

**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 Anerkennungsgeschehen 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 Berufsankennung 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.