

Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

An die Mitglieder
des Wirtschaftsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

**Stellungnahme des DGB zur Anhörung zum Entwurf eines
Anerkennungsgesetzes für Schleswig-Holstein**

7. November 2013

Sehr geehrter Herr Vogt,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Wirtschaftsausschuss hat den DGB und die Gewerkschaften ver.di und GEW am 20.09.2013 zu Stellungnahmen zum Entwurf eines Anerkennungsgesetzes für Schleswig-Holstein (Drucksache 18/994) aufgefordert. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit nach.

Diese Stellungnahme des DGB ist als gemeinsame Stellungnahme des DGB und der Gewerkschaften GEW und ver.di anzusehen.

Der DGB weist darauf hin, dass die Gewerkschaften bereits im Rahmen einer Anhörung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie Schleswig-Holstein im März 2013 ausführlich zu dem Gesetz Stellung genommen haben. Das Ministerium hat daraufhin den Gesetzesentwurf an einigen Stellen – insbesondere hinsichtlich des öffentlichen Dienstes – nachgebessert. Dies wird vom DGB positiv bewertet.

Zur grundlegenden Bewertung des Gesetzesentwurfes

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Möglichkeit verbessert wird, im Ausland erworbene Bildungsabschlüsse in Deutschland anerkennen zu lassen. Vor dem Hintergrund eines künftig womöglich wachsenden Fachkräftemangels erscheint es geradezu unvernünftig, schon auf dem Arbeitsmarkt vorhandene Qualifikationen nicht konsequent zu nutzen. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist der individuelle Rechtsanspruch auf eine Prüfung der Anerkennung gegeben. Das Verfahren und die Möglichkeit der Anerkennung sind geklärt. Analog dem Bundesrecht wird erstmals für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie Drittstaatsangehörige ein allgemeiner Anspruch auf eine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung geschaffen. Der Disqualifizierung und Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt wird so entgegengewirkt.

**Für weitere Absprachen
wenden Sie sich bitte an:**

Uwe Polkaehn
Vorsitzender

uwe.polkaehn@dgb.de

Telefon: 040-2858202
Telefax: 040-2858235

UP/PB

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

www.nord.dgb.de

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt die Anerkennung für landesrechtlich geregelte Berufe. Für die Berufe nach Bundesrecht (z. B. nach BBiG) wird die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen seit dem 1. April 2012 durch das entsprechende Anerkennungsgesetz des Bundes geregelt. Dieses schafft einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf.

Das Bundesrecht weist jedoch relevante Lücken auf. Beispielsweise fehlen aus gewerkschaftlicher Sicht

1. ein gesetzlicher Beratungsanspruch für potentielle Antragstellerinnen und Antragsteller,
2. ein verbindlicher Gebührenrahmen für die Anerkennungsverfahren sowie
3. ein Rechtsanspruch auf eine sichere, nicht dem Ermessen des einzelnen Beraters vor Ort unterliegende, Förderung zur Teilnahme an erforderlichen Nachqualifizierungsmaßnahmen.

Diese Anliegen können nur teilweise auf Landesebene korrigiert werden. Diese Stellungnahme beinhaltet aus diesem Grund auch Anliegen, die das Land Schleswig-Holstein gegenüber der Bundesregierung deutlich machen sollte.

Der DGB wird im Rahmen dieser Stellungnahme auch Abweichungen vom Mustergesetzesentwurf der Kultusministerkonferenz (KMK) vom 20. April 2012 thematisieren, wenn diese Abweichungen nicht im Rahmen der Gesetzesbegründung dargestellt werden.

Zu Artikel 1 „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen in Schleswig-Holstein (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Schleswig-Holstein; BQFG-SH)

Zu § 2 „Anwendungsbereich“:

In Abs. 3 werden die Fort- und Weiterbildung der Heil- und Gesundheitsberufe aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausgeklammert. Der DGB legt Wert darauf, dass dies nicht für die Erstausbildung in den Heil- und Gesundheitsberufen gilt und hier das BQFG-SH Anwendung findet. Bei Vorlage des in der Begründung angekündigten gesonderten Gesetzes zu diesem Bereich wäre eine Aufnahme in den Anwendungsbereich des BQFG-SH erneut zu prüfen.

Zu § 5 „Vorzulegenden Unterlagen“:

Vorgesehen ist, dass der Antragsteller verschiedene Unterlagen in Form von Originalen oder beglaubigten Kopien in deutscher Sprache vorzulegen hat. Nach Abs. 3 kann die zuständige Stelle eine andere Form für die vorzulegenden Dokumente zulassen. Entsprechend der Begründung sollen die zuständigen Stellen zur Vereinfachung davon großzügig Gebrauch machen.

Diese Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Gleichwohl ist sie nicht ausreichend für eine Anerkennung von Abschlüssen, die Flüchtlinge im Ausland erworben haben. Sie besitzen nur im Einzelfall entsprechende Unterlagen und können sie nachträglich nur schwerlich beibringen. Hier wären andere Wege des Nachweises, wie z.B. die Durchführung von Kompetenzfeststellungsverfahren, erforderlich.

Offen bleibt aus Sicht des DGB im Vergleich zum Mustergesetz die Streichung des Wortes „beispielsweise“ in Abs. 6, Satz 2. Da dies eine Einschränkung hinsichtlich der „geeigneten Unterlagen“ zu Lasten der Antragsteller bedeutet, wäre hierauf mindestens in der Begründung des Gesetzesentwurfes einzugehen. Dies gilt entsprechend auch für den § 12 Absatz 6, Satz 2.

Zu § 7 „Form der Entscheidung“:

Hier fehlt im Vergleich zum Musterentwurf der Abs. 3 „Dem Bescheid ist eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen.“ Dies sollte ergänzt oder aber in der Gesetzesbegründung erläutert werden.

Zu § 8 „Zuständige Stelle“:

Hier fällt auf, dass im Vergleich zum Bundesgesetz und zu den Gesetzen anderer Bundesländer ein Absatz 3 fehlt. Die Auslassung wird in der Begründung zum Gesetzesentwurf juristisch begründet. Dieser Abschnitt würde wie folgt lauten:

„(3) Zuständige Stellen können vereinbaren, dass die ihnen durch dieses oder auf Grund dieses Gesetzes übertragenen Aufgaben von einer anderen zuständigen Stelle, deren Sitz auch in einem anderen Land sein kann, wahrgenommen werden. Die Vereinbarung bedarf der Zustimmung der jeweils zuständigen Behörde.“

Die Auslassung ist für den DGB nicht nachvollziehbar. Zum einen haben die Kammern als zuständige Stellen mit derartigen Regelungen im Bundesgesetz gute Erfahrungen gemacht, zum anderen findet sich eine fast wortgleiche Regelung seit Jahrzehnten im § 71 Abs. 9 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und findet dort bundesweit Anwendung. Auch nach dieser Regelung können Aufgaben der zuständigen Stellen (z. B. Abnahme von Abschlussprüfungen) durch Vereinbarung übertragen werden, die den Erlass (belastender) Verwaltungsakte beinhalten. Der DGB empfiehlt daher – auch unter dem Gesichtspunkt der Bundeseinheitlichkeit – eine dem Absatz 3 entsprechende Regelung aufzunehmen.

Dies gilt entsprechend auch für den fehlenden Abs. 7 in § 13 des Gesetzesentwurfes.

Zu §§ 10 und 11 „Feststellung der vorhandenen Berufsqualifikationen“ und „Ausgleichsmaßnahmen“:

Der DGB legt Wert darauf, dass die in § 11 benannten Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen des Bescheides nach § 10 Abs. 2 dem Antragssteller möglichst konkret dargestellt werden, um eine individuelle Handlungs- und Qualifizierungsperspektive zu eröffnen. Gleichzeitig müssen Möglichkeiten der Finanzierung dieser Maßnahmen eröffnet und sichergestellt werden. Eventuell im Rahmen einer Eignungsprüfung anfallende zusätzliche Gebühren für den Antragsteller sind aus Sicht des DGB zu vermeiden.

Zu § 14 „Sonstige Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit bei fehlenden Nachweisen“:

Hier sollte vermieden werden, dass die Durchführung umfangreicher „Verfahren zur Ermittlung der beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten durch Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen sowie Gutachten von Sachverständigen“ zu einer erheblichen Kostenbelastung für den Antragsteller führt.

Zu Artikel 2 „Änderung des Landesbeamtengesetzes“

Der DGB begrüßt ausdrücklich die hier vorgesehene, weitreichende Regelung. Die Landesregierung folgt damit einer Empfehlung des DGB aus dem Anhörungsverfahren gegenüber dem zuständigen Ministerium.

Vergleichbare Regelungen finden sich auch im § 18 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) und im § 16 des Hamburgischen Beamtengesetzes. Eine entsprechende Regelung für Schleswig-Holstein ist damit auch ein Beitrag zu einheitlichen Standards im Beamtenrecht.

Der DGB hält es für sinnvoll und notwendig, den Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu erhöhen. Dieses Ziel kann neben der Einstellung von Schulabgängern mit Migrationshintergrund durch eine Verbesserung der Anerkennung ausländischer Abschlüsse erreicht werden. Mit der oben dargestellten Regelung werden die Möglichkeit der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse verbessert und hierfür einheitliche Verfahren und Regelungen getroffen.

Die Verbesserung der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse hinsichtlich der Laufbahnbefähigung stellt jedoch nicht nur eine Chance für Menschen mit Migrationshintergrund dar, sondern kommt auch der zunehmenden Flexibilität und Mobilität junger Menschen entgegen, die beispielsweise als deutsche Staatsangehörige Hochschulabschlüsse in Nicht-EU-Staaten erwerben wollen.

Zu den Artikeln 3 „Änderung des Ingenieurgesetzes“ und 4 „Änderung des Architekten- und Ingenieurkammergesetzes“

Auf Basis der in der Begründung des Gesetzesentwurfes durch die Landesregierung getroffenen Aussagen geht der DGB davon aus, dass die Gleichstellung von Bürgerinnen und Bürgern aus Drittstaaten mit EU- Bürgerinnen und EU-Bürgern in den beiden benannten Gesetzen umfassend geregelt und sichergestellt ist.

Irritationen löst die Absicht der Landesregierung aus, dass auch die Anwendung des § 17 des BQFG-SH zur Statistik hinsichtlich der Regelungen zur Anerkennung in den beiden zu ändernden Gesetzes ausgeschlossen werden soll. Dies ist aus Sicht des DGB nicht nachvollziehbar. Die inhaltliche Begründung im Gesetzesentwurf erscheint auch deswegen fragwürdig, da in den Gesetzen anderer Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen und Hamburg) derartige Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Statistik nicht vorgesehen sind. Dies würde auch die Vergleichbarkeit der Statistiken verschiedener Länder untereinander gefährden.

Der DGB plädiert ausdrücklich dafür, die Regelung zur Statistik auch in das Ingenieurgesetz und in das Architekten- und Ingenieurkammergesetz aufzunehmen, um so die Wirksamkeit der dortigen Regelungen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse beobachten zu können. Auf Basis dieser Daten kann dann ggf. auch geprüft werden, ob die vorhandenen landesrechtlichen Regelungen in diesen Bereichen ausreichend sind.

Zu Artikel 5 „Änderung des Schulgesetzes“

Der Gesetzesentwurf sieht vor, auch für die Frage der Anerkennung von Lehramtsabschlüssen die geplanten neuen Regelungen in § 16 Landesbeamtengesetz zu nutzen. Dort wird mit diesem Gesetzesentwurf auch eine entsprechende Verordnungsermächtigung für den Schulbereich verankert.

Dies stellt eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum Referentenentwurf des zuständigen Ministeriums dar. Dies gilt insbesondere für die in Artikel 2, § 16, Abs. 2 vorgesehene Rechtsverordnung, die das Anerkennungsverfahren, die Inhalte und die Ausgleichsmaßnahmen regeln wird.

Mit dem vorgesehenen Verzicht auf die Anwendung des „Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen“ für den Bereich der Lehramtsqualifikationen gehen auch die Vorteile des Gesetzes verloren. So besteht beispielsweise kein gesetzlich verankerter Rechtsanspruch auf einen Bescheid zur Feststellung der Gleichwertigkeit, der auch eventuell noch vorhandene Defizite aufzeigt und etwaige notwendige Ausgleichsmaßnahmen benennt. Ein solcher Rechtsanspruch ist jedoch aus Sicht des DGB schon aus Transparenzgründen für den Antragsteller unverzichtbar. Der DGB erwartet, dass dies in der geplanten Rechtsverordnung analog umgesetzt wird.

Eine derartige Regelung existiert in Schleswig-Holstein bereits im Rahmen der „Landesverordnung zur Gleichstellung von Lehrerqualifikationen aus

Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU-RL-LehrVO)“. Die dort vorgesehenen Regelungen bilden eine gute Grundlage für eine entsprechende Verordnung, die auch Antragsteller mit Abschlüssen aus Nicht-EU-Staaten umfasst. Dabei wäre jedoch zu berücksichtigen, dass Antragsteller aus Nicht-EU-Staaten mit anderen Problemen konfrontiert sein können als Antragsteller aus EU-Staaten. Beispiele hierfür sind Flüchtlinge, denen bestimmte Unterlagen fehlen, oder aber politische Flüchtlinge aus Unrechtsstaaten, die wohl kaum Bescheinigungen ihres Herkunftsstaates beibringen können in denen ihnen „Rechtstreue“ bescheinigt wird. Auf derartige Probleme müsste im Rahmen einer Verordnung eingegangen werden.

Der DGB legt deshalb Wert darauf, als Spitzenorganisation der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst an der Ausgestaltung dieser Rechtsverordnung beteiligt zu werden.

Als Träger des staatlichen Ausbildungsmonopols für Lehramtsbefähigungen hat das Land darüber hinaus die Verpflichtung Ausgleichsmaßnahmen konkret und im ausreichenden Maße anzubieten. Ein individuell als Ausgleichsmaßnahme konzipiertes „Referendariat“ könnte gleichzeitig übermäßige finanzielle Härten durch eine entsprechende Alimentierung vermeiden.

Ausdrücklich begrüßt der DGB, dass die bisherige „Landesverordnung zur Gleichstellung von Lehrerqualifikationen aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU-RL-LehrVO)“ keine Gebühren für das Anerkennungsverfahren oder Prüfungen vorsieht. Dies ist bei einer Ausweitung auf Antragsteller mit Abschlüssen aus Nicht-EU-Staaten beizubehalten.

Zur Frage eines Rechtsanspruches auf Beratung

Der vorliegende Gesetzesentwurf trifft keine Regelung zur Beratung potentieller Antragstellerinnen und Antragsteller. Er legt auch keinen Rechtsanspruch auf Beratung fest. Im Manteltext wird nur auf die Finanzierung einer Erstanlaufberatung im Rahmen eines Bundesprogramms zweier Bundesministerien hingewiesen.

Der DGB schlägt vor, dass vorliegende Artikelgesetz nach Hamburger Vorbild um einen eigenständigen Artikel mit einem Anerkennungsberatungsgesetz zu ergänzen. Der Wortlaut des ersten Paragraphen zum Rechtsanspruch auf Beratung des Hamburger Gesetzes vom 19.06.2012 lautet:

„Gesetz über die Beratung zur Anerkennung und Feststellung ausländischer Berufsqualifikationen und über die Gebühren für das Anerkennungsverfahren (Anerkennungsberatungsgesetz)

§1 Beratungsanspruch

(1) Inhaberinnen und Inhaber ausländischer Berufsqualifikationen haben einen Anspruch auf Beratung, wenn sie

a) ihren Hauptwohnsitz in der Freien und Hansestadt Hamburg haben oder

b) substantiiert die Absicht darlegen, in der Freien und Hansestadt Hamburg einer ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation entsprechenden Erwerbstätigkeit nachgehen zu wollen.

Der Anspruch auf Beratung entfällt, soweit die in Absatz 2 genannten Beratungsleistungen von einer nicht von der Freien und Hansestadt Hamburg finanzierten Stelle erbracht werden.

(2) Der Anspruch nach Absatz 1 umfasst die Beratung über die zuständige Stelle, die Festlegung des Referenzberufes, allgemeine Hinweise über die Voraussetzungen der Gleichwertigkeit sowie die vorzulegenden Unterlagen, das Verfahren sowie Möglichkeiten, Ausgleichsmaßnahmen zu absolvieren. Der Anspruch bezieht sich sowohl auf bundes- als auch auf landesrechtlich geregelte Berufe.

(3) Die Beratungsstelle berät organisatorisch und personell unabhängig von den Stellen, die über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen oder deren Anerkennung entscheiden.“

Ein derartiger Rechtsanspruch auf Beratung sollte in vergleichbarer Form in das Anerkennungsgesetz Schleswig-Holstein aufgenommen werden. Dies würde der DGB ausdrücklich begrüßen, da mit einer solchen Regelung ein wesentlicher Kritikpunkt des DGB an der entsprechenden Bundesgesetzgebung auf Landesebene aufgegriffen werden würde.

Eine organisatorisch und personell von der über die Anerkennung entscheidende Stelle unabhängige Beratungseinrichtung senkt nicht nur die „Hemmschwellen“ potentieller Ratsuchender, sondern erleichtert auch der anschließend über die Anerkennung entscheidenden Stelle die Bearbeitung des Vorgangs. Darüber hinaus sollten die für die Anerkennung entscheidenden Stellen weitere Informationsangebote zur Verfügung stellen.

Zur Frage der Kosten des Gesetzes und der anfallenden Gebühren

Im Manteltext des Gesetzesentwurfes wird darauf hingewiesen, dass dem Landeshaushalt durch das Gesetz keine zusätzlichen Ausgaben entstehen, da die neuen Anerkennungsverfahren vollständig durch Gebühren abgedeckt werden.

Gleichzeitig enthält das Gesetz weder eine derartige Regelung noch eine Verordnungsermächtigung zur Festsetzung von Gebühren. Dieses Problem könnte nach Hamburger Vorbild durch eine eigene gesetzliche Regelung kompensiert werden. Eine fehlende Regelung führt nicht nur zu Rechtsunsicherheiten, sie verhindert auch die Festlegung eines Gebührenrahmens durch das Land Schleswig-Holstein. Der DGB weist im Übrigen darauf hin, dass in manchen Bereichen der Landesverwaltung (z. B. Anerkennung von Lehramtsqualifikationen) nach gegenwärtigem Recht keine Gebühren erhoben werden. Vor diesem Hintergrund mutet es unter integrationspolitischen Gesichtspunkten merkwürdig an, wenn das Land nunmehr erklärt, dass alle Anerkennungsverfahren vollständig durch Gebühren abgedeckt werden.

Der DGB plädiert dafür, im Rahmen des Anerkennungsverfahrens auf die Erhebung von Gebühren zu verzichten. Hierzu ist eine einheitliche Regelung zwischen den Ländern anzustreben. Sollte die Erhebung von Gebühren unverzichtbar sein, so sind diese auf ein Minimum zu beschränken. Eine abschreckende Wirkung zu hoher Gebühren würde der Absicht des Gesetzes zuwiderlaufen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich Migrantinnen und Migranten ohne anerkannte Abschlüsse oft in prekären und schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen befinden.

Zu den bundespolitischen Handlungsbedarfen

Mit dem Bundesgesetz und dem vorliegenden Entwurf eines Landesgesetzes sind die Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse für reglementierte Berufe und Berufe der dualen Berufsausbildung geklärt. Der DGB regt an, dass die Landesregierung von Schleswig-Holstein die Möglichkeit einer Bundesratsinitiative zur Anerkennung ausländischer akademischer Abschlüsse für nicht-reglementierte Berufe prüft und hier ggf. tätig wird.

Darüber hinaus bittet der DGB die Landesregierung, sich bei der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass bundesgesetzlich einheitliche und verlässliche Regelungen z. B. im Sozialgesetzbuch III für spezifische Förderinstrumente zur Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen möglichst zeitnah geschaffen werden.

Wir bitten darum, diese Stellungnahme im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen. Für eine mündliche Anhörung stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Uwe Polkaehn'. The signature is written in a cursive style.

Uwe Polkaehn