

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes Schleswig-Holstein (BQFG-SH)

1. Vorbemerkung

Die ebb Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH wurde vom Wirtschaftsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages mit Schreiben vom 16. November 2020 eingeladen, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes Schleswig-Holstein (BQFG-SH) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und geben diese Stellungnahme ab.

2. Bewertung des Gesetzentwurfs zur Änderung des BQFG-SH

Das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ist seit 1. April 2012 in Kraft. Das so genannte Anerkennungsgesetz regelt die Anerkennung ausländischer Qualifikationen für Berufe in Zuständigkeit des Bundes. Seit 2014 haben auch alle Länder eigene Landesanererkennungsgesetze verabschiedet. Schleswig-Holstein seit dem 27. Juni 2014. Die ebb GmbH bewertet das Anerkennungsgesetz des Bundes sowie die der Länder positiv, da sie Menschen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen - unabhängig von Staatsangehörigkeit, Wohnort oder Aufenthaltsstatus – verbesserte Möglichkeiten auf eine qualifikationsadäquate Integration in den deutschen Arbeitsmarkt eröffnen. Gleichzeitig sind die Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern ein wichtiger Bestandteil zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland.

Anlass für die Änderungen im hier vorliegenden Gesetzentwurf gibt das am 7. Juni 2019 vom Bundestag beschlossene Fachkräfteeinwanderungsgesetz und damit verbundene und bisherige Änderungen des Bundes-BQFG. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz weitet die Möglichkeiten der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten aus. Im Hinblick auf das Anerkennungsgesetz enthält es unter anderem Regelungen zur Beschleunigung der Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren sowie für effiziente und transparente Verwaltungsabläufe.

Grundsätzlich begrüßt die ebb GmbH den vorliegenden Gesetzentwurf der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes. Im Weiteren beziehen wir uns auf folgende Änderungen im Gesetzentwurf:

1. Erleichterung Einreichung Antragsunterlagen, Entscheidung über Antrag,
2. Anspruch auf Erlass eines separaten Feststellungsbescheides,
3. beschleunigtes Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren,
4. neues Statistikmerkmal und
5. Einheitliche Stelle.

2.1. Erleichterung Einreichung Antragsunterlagen, Entscheidung über Antrag

Bezogen auf das Antragsverfahren, seine Resultate und seine Transparenz enthält der Gesetzentwurf einige Änderungen:

- Mit Änderung des § 5 Abs. 2 S. 1 BQFG-SH wird bei Antrag der Gleichwertigkeit in einem nicht reglementierten Beruf die Möglichkeit der vollelektronischen Antragsstellung und Verfahrensabwicklung eingeräumt. *Bisher sind die Unterlagen in Form von Originalen oder beglaubigten Kopien vorzulegen.*
- Mit Änderung des § 7 Abs. 1 BQFG-SH kann die Entscheidung über den Antrag auf Anerkennung in einem nicht reglementierten Beruf sowohl schriftlich als auch elektronisch erfolgen. *Bisher ist ausschließlich die schriftliche Erteilung des Bescheides möglich.*
- Bei Antrag der Gleichwertigkeit in einem reglementierten Beruf wird mit Änderung des § 12 Abs. 2 S. 1 bis 3 BQFG-SH die Möglichkeit der vollelektronischen Antragsstellung und Verfahrensabwicklung eingeräumt. *Bisher können nur Unterlagen elektronisch übermittelt werden, die in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union oder einem weiteren Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraums ausgestellt wurden. Ansonsten sind Unterlagen in Form von Originalen oder beglaubigten Kopien vorzulegen.*
- Mit Änderung des § 15 Abs. 3 darf der Antrag wegen fehlender Mitwirkung nur abgelehnt werden, nachdem die Antragsteller*in auf die Folge schriftlich und elektronisch hingewiesen worden ist. *Bisher ist ausschließlich die schriftliche Unterrichtung möglich. Das BQFG-SH spiegelt die im BQFG des Bundes vorgenommenen Änderungen an dieser Stelle nicht. Das Bundes-BQFG verzichtet im § 15 vollständig auf die Schriftform. Der AG „Koordinierende Ressorts“ geht diese Flexibilisierung zu weit. Nach den Länder-BQFG soll es nicht möglich sein, auf die Folgen fehlender Mitwirkung formfrei hinzuweisen.*

Die Möglichkeit, Anträge für reglementierte und nun auch nicht reglementierte Berufe elektronisch übermitteln zu können, ist positiv zu bewerten. Die Antragsbearbeitung durch die zuständigen Stellen kann durch die heute gebräuchlichen elektronischen Kommunikationsmittel beschleunigt werden. Antragsteller*innen aus Drittstaaten sind von diesem Verfahren nun nicht mehr ausgeschlossen. Das ist schon alleine deswegen sinnvoll, da rund 72 Prozent der Anträge in 2019 von Fachkräften mit einer beruflichen Qualifikation aus einem Drittstaat gestellt wurden – mit steigender Tendenz – und damit den größten Anteil der Anträge auf Berufsanerkennung nach bundesrechtlichen Regelungen ausmachten.¹

Darüber hinaus erleichtert und beschleunigt es die Kommunikation mit Antragsteller*innen im Ausland. Das ist vor dem Hintergrund, dass Anträge aus dem Ausland eine immer größere Rolle spielen – 2019 lag der Anteil bei fast 30 Prozent nach bundesrechtlichen Regelungen² – und die Fachkräftezuwanderung von Menschen außerhalb der EU gefördert werden soll, zu unterstützen. Die Erleichterungen bei der Einreichung der Antragsunterlagen stellen einen Anreiz für das Durchlaufen des Anerkennungsverfahrens dar und können somit direkt zur Förderung der Erwerbszuwanderung von Menschen außerhalb der EU aus Drittstaaten beitragen.

¹ Bundesinstitut für Berufsbildung (2020): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2019.

² Das Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/statistik-bund-laender.php> (letzter Zugriff: 24.11.2020)

Für die Antragsteller*innen werden zudem Kosten reduziert, weil die Beglaubigung von Unterlagen zunächst entfällt, auch wenn sie bei Bedarf allerdings durch die zuständigen Stellen angefordert werden kann.

Dass es mit dem BQFG-SH und allen anderen Länder-BQFG nicht möglich sein wird, auf die Folgen fehlender Mitwirkung formfrei (z.B. telefonisch) hinzuweisen, können wir nachvollziehen. Die erhöhte Flexibilität bei der Wahl des Kommunikationsmittels kann an dieser Stelle nicht zum Nachteil für die Antragsteller*innen werden. Einige Antragssteller*innen haben beispielsweise (noch) sprachliche Defizite. Es ist folgerichtig, auch an dieser Stelle zusätzlich zur Schriftform die elektronische Form einzuführen. Eine schriftliche Mitteilung, auch elektronisch, erachten wir als zielführender.

2.2. Anspruch auf Erlass eines separaten Feststellungsbescheides

Mit der Änderung des § 13 Abs. 1 BQFG-SH wird für reglementierte Berufe ein gesonderter Anspruch auf Erlass eines separaten Feststellungsbescheides über die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation eingeführt. *Bisher wird die Gleichwertigkeit der Abschlüsse bei reglementierten Berufen inzident im Berufszugangsverfahren geprüft. Einen allgemeinen Anspruch auf Gleichwertigkeitsfeststellung gab es nicht.*

Der Prüfung der Gleichwertigkeit kommt aufgrund des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eine größere Bedeutung zu, da es die Einwanderung als Fachkraft an die Feststellung der teilweisen oder vollständigen knüpft. Für die Einreise zum Aufenthalt für Maßnahmen zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation ist nach § 16d Aufenthaltsgesetz (AufenthG) beispielsweise ein gesonderter Feststellungsbescheid erforderlich, aus dem sich ein Qualifizierungsbedarf zur Erlangung der vollen Gleichwertigkeit ergibt. Es ist daher zu begrüßen, dass der vorliegende Gesetzentwurf mit dieser Abkoppelung eine Erweiterung von Möglichkeiten zur Einreise mit dem Zweck der Wahrnehmung von Anpassungsmaßnahmen auch für in Schleswig-Holstein reglementierte Berufe vornimmt.

2.3. beschleunigtes Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren

Unternehmen können bei der zuständigen Ausländerbehörde in Vollmacht der ausländischen Fachkraft ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren beantragen (§ 81a AufenthG). Im BQFG-SH wurde hierfür der § 14a neu eingeführt. Eine Antragsbestätigung und die Übersicht über ggf. noch vorzulegende Unterlagen erfolgen dafür nun nach 2 Wochen (normalerweise 1 Monat). Über die Gleichwertigkeit soll die zuständige Stelle zudem nun innerhalb von 2 Monaten entscheiden (normalerweise 3 Monate).

Ein Vorwurf, dem das Anerkennungsgesetz immer wieder ausgesetzt ist, ist, dass die Gesamtdauer der Anerkennungsverfahren oftmals zu lang ist. Das kann zur Folge haben, dass qualifizierte Fachkräfte das Verfahren abbrechen oder von vornherein davon absehen, ihre berufliche Qualifikation anerkennen zu lassen und letztendlich ein anderes Zielland wählen. Darüber hinaus besetzen Unternehmen freie Stellen ggf. anderweitig, weil ihnen das Verfahren zu lange dauert und nur unflexibel auf freie Stellen reagiert werden kann. Folglich ist es zu begrüßen, dass das BQFG-SH die im Fachkräfteeinwanderungsgesetz vorgesehene Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens für den Aufenthalt von Fachkräften aus Drittstaaten auch für Schleswig-Holstein aufnimmt. Es ist insbesondere positiv zu bewerten, da es eine

schnelle, qualifikationsadäquate Besetzung von freien Stellen ermöglicht. Auf Veränderungen des Arbeitsmarktes kann flexibler reagiert werden.

2.4. neues Statistikmerkmal

Mit der Änderung des § 17 Abs. 2 BQFG-SH wird das statistische Merkmal „Datum der Antragsstellung“ durch die Formulierung „Datum der Vollständigkeit der vorzulegenden Unterlagen“ präzisiert und ersetzt. Darüber hinaus wird das neue Erhebungsmerkmal „Datum der Empfangsbestätigung“ eingeführt. Mit beiden statistischen Merkmalen in Kombination ist ein erster Rückschluss auf Ursachen und Verantwortlichkeiten langer Verfahrensdauern möglich. Es gibt Aufschluss darüber, ob eine Verzögerung primär den Antragsteller*innen oder den zuständigen Behörden zuzurechnen ist. Die statistischen Anpassungen und die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Optimierung des Gesetzes und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren sind zu befürworten. Darüber hinaus begrüßen wir, dass z.B. den Behörden zuzuschreibende Verzögerungen transparent gemacht werden.

2.5. Einheitliche Stelle

Die Ergänzung des Absatzes 6 im § 6 des BQFG-SH ermöglicht Antragsteller*innen mit Qualifikationen im nicht reglementierten Bereich die Antragsstellung und Verfahrensabwicklung über die Einheitliche Stelle. Dies ist bisher nur für reglementierte Berufe möglich.

Dass das Anerkennungsverfahren fortan auch im nicht reglementierten Bereich über die im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie eingerichteten Einheitlichen Stellen abgewickelt werden kann, bewerten wir kritisch. Die einheitlichen Ansprechpartner*innen sollen als Vermittlungsinstanz agieren und die Anträge mit der gesamten Verfahrenskorrespondenz an die zuständigen Stellen weiterleiten. Es ist allerdings davon auszugehen, dass Antragsteller*innen sich an Einheitliche Stellen nicht nur mit der Erwartung richten, dass die Unterlagen weitergeleitet werden, sondern auch eine Beratung benötigen. Diese kann von den einheitlichen Ansprechpartner*innen bei einem so komplexen Verfahren, das umfangreiche Fachexpertise voraussetzt, allerdings voraussichtlich nicht geleistet werden. Für eine Fachberatung zu Fragen der Anerkennung hat das Förderprogramm IQ seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes begleitende Beratungsstrukturen aufgebaut. Die Einheitlichen Stellen sollten deshalb unseres Erachtens diese Strukturen kennen und auf die jeweiligen regionalen IQ Beratungsstellen verweisen.

3. Fazit

Die geänderten Regelungen im BQFG-SH werden die Verfahren zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen beschleunigen. Die Änderungen bieten darüber hinaus das Potenzial, die Verwaltungsverfahren effektiver, effizienter und transparenter zu gestalten. Um möglichst einheitliche Bestimmungen zu schaffen bzw. beizubehalten, befürworten wir die enge Zusammenarbeit der Länder und des Bundes bei Gesetzgebungsverfahren.

Juliane Keßler, Dr. Ottmar Döring (Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH)
Berlin, 25.11.2020