



+43 (1) 40 110 6301
+43 (1) 40 110 6885
alev.korun@gruene.at
www.gruene.at
Mag. Alev Korun
AbgeordneteR

19.01.2016

BETREFF STELLUNGNAHME ZUM ANERKENNUNGSGESETZ

Sehr geehrte Damen und Herren,

Hiermit nimmt der grüne Parlamentsklub zu dem in Begutachtung befindlichen Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Vereinfachung der Verfahren zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz) erlassen wird und das Bildungsdokumentationsgesetz geändert wird, Stellung:

Der vorliegende Ministerialentwurf stellt einen ersten Anlauf für das seit mehreren Jahren von den Grünen eingeforderte Anerkennungsgesetz dar, das die Anerkennung von aus dem Ausland mitgebrachten Berufs- und Bildungsqualifikationen erleichtern und verbessern soll. Das begrüßen wir – ein Anerkennungsgesetz wird umso dringender benötigt, als die OECD bereits 2011 und zuletzt wieder 2015 festgestellt hat, dass aufgrund der schwierigen Anerkennungslage in Österreich zahlreiche MigrantInnen nicht ausbildungsadäquat beschäftigt werden, was integrationstechnisch und was Steuereinnahmen des Staates betrifft ein bedeutender Nachteil ist. Die zahlreichen SyrerInnen, IrakerInnen und andere Asylberechtigten werden sich zudem rascher in den Arbeitsmarkt integrieren können, wenn ihre Qualifikation (wie in einer Ersterhebung des AMS zu iranischen, irakischen und syrischen Asylsuchenden festgestellt, sind diese überdurchschnittlich gut gebildet) durch ein effizienteres und unbürokratisches Anerkennungssystem rasch nutzbar gemacht werden. Dafür ist ein bundesweites System zur Erhebung von Qualifikationen von AsylwerberInnen schon bei der ersten Asyleinvernahme sinnvoll. Das Pilotprojekt eines fünfwöchigen Kompetenzchecks des AMS hat bereits gezeigt, dass sowohl gute Qualifikationen als auch der Willen, rasch arbeiten zu können, bei vielen AsylwerberInnen vorhanden sind.

Die Einführung besonderer Bestimmungen für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte wird begrüßt, ebenso die rechtliche Verankerung der Bewertung von ausländischen Abschlüssen. Dennoch wird das vom Integrationsminister selbstgesteckte Ziel – ein Anerkennungsgesetz, das die derzeitigen Anerkennungsverfahren einfacher, klarer und effizienter macht, sowie Zuständigkeiten klärt, mit dem



vorliegenden Gesetzesentwurf leider nicht erreicht. Die bisherigen Anerkennungsregeln bleiben größtenteils unverändert. Aus der angekündigten Reform wurde ein „Reförmchen“.

Verfahrensverzögerung statt Vereinfachung?

Leider fehlt im jetzigen Entwurf die große Vereinfachung. Die bisherigen, sehr komplexen Zuständigkeiten und Kompetenzen für Anerkennungen und Bewertungen ausländischer Abschlüsse bleiben **größtenteils unangetastet**. Stattdessen wird eine neue Struktur (das Online-Portal beim ÖIF) oben aufgesetzt. Da dieses Portal vor allem als „Briefkasten“ dient, der Anträge lediglich weiterleiten soll, bleibt ein inhaltlicher Mehrwert aus. Da es sich bei der Verwendung des Portals außerdem um eine Kann-Bestimmung handelt, dürfte auch ein Bündelungseffekt ausbleiben.

Somit bringt die Novelle noch **weitere Schnittstellen ins Anerkennungsverfahren**: Zuerst wird eine Beratungsstelle des BMASK aufgesucht, der ÖIF via **Onlineportal** zum Versenden des Antrags eingebunden und zuletzt die Behörde kontaktiert, die das Verfahren eigentlich führt. Da die Verfahrensführung weiterhin den bisherigen Behörden obliegt und auch keinerlei inhaltliche Rückmeldung an das Onlineportal oder die Beratungsstelle erfolgen, ist nicht ersichtlich, worin genau die Verfahrenserleichterung liegen soll. Das Gegenteil, eine Verfahrensverlängerung, scheint aufgrund der zusätzlichen Schnittstelle wahrscheinlich.

Gleichzeitig kann die erforderliche Eingabe in die Online-Maske, die wiederum nur mit gescannten Dokumenten erfolgen kann, einen weiteren Zeit- und Personal-Aufwand (Betroffener, Beratungsstelle, ÖIF) verursachen. Da die Behörden bisher **die Originaldokumente** zur Anerkennung verlangen, wird es bei Übermittlung gescannter Dokumente zu umfangreichen Verbesserungsaufträgen der Behörde (die Originaldokumente beizubringen) kommen. Stattdessen könnte man die bestehende Homepage www.berufsanerkennung.at, die bereits gut verständlich und übersichtlich aufgebaut ist, zu einer umfassenden Informationshomepage bezüglich Anerkennung und Checkliste ausbauen, indem man in den wichtigsten Sprachen für die einzelnen Berufe (je nachdem, ob die Bildungsqualifikation oder der Berufszugang anerkannt werden soll) die einzelnen geforderten Dokumente und die zuständige Behörde und Abteilung aufgelistet werden. Eine solche übersichtliche Homepage wäre eine **konkrete Hilfestellung für AntragstellerInnen, die Beratungsstelle und auch die Behörden**, da Anträge von Anfang an möglichst vollständig und bei der richtigen Stelle gestellt würden, ohne dabei eine extra Schnittstellen einzuführen und damit Zeit zu verlieren.

Die avisierte **Verkürzung der Verfahrensfristen** von 6 Monate (laut AVG) auf 5 Monate nach § 4 iVm §6 und 7 zeigt das Bemühen um möglichst rasche Verfahren, beseitigt aber den Hauptverzögerungsfaktor – die Verbesserungsaufträge der Behörden und oftmals aufwändigen Rückfragen zu Bewertungen und Gleichhaltungen im Ausland – nicht. Denn während dieses Zeitraums ist der Fristenlauf der Behörde gehemmt. Wie die Praxis zeigt, kann die Beischaffung eines Dokuments oder auch einer Auskunft von ausländischen Behörden jedoch, je nach ausländischer Behörde, Monate in Anspruch nehmen.



Wesentliche Lücken

Hauptaugenmerk eines Gesetzes zur Anerkennung und Bewertung ausländische Abschlüsse sollte die **Verschlinkung und Bündelung von Zuständigkeiten und Verfahren sein**: zB die möglichst große Bündelung von Anerkennungsverfahren mit Berufsberechtigungsverfahren (da es oft gerade um die Berufsberechtigung geht) und das Beseitigen von derzeitigen Doppelgleisigkeiten bei Verfahren von EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen. Leider **belässt der Entwurf hier alles beim Alten**: Verfahren zur Anerkennung von Abschlüssen von EU-BürgerInnen und von Drittstaatsangehörigen, selbst wenn sie denselben Bildungs- bzw. Berufszweig betreffen, werden auch weiterhin von unterschiedlichen Behörden und in unterschiedlichen Verfahren geführt. Eine Zusammenführung und Angleichung der Verfahren zur Anerkennung von Bildungsqualifikationen oder Berufsberechtigungen für EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörige würde Zuständigkeiten konzentrieren und **Verfahren effizienter gestalten**. In Deutschland hat man das Anerkennungsgesetz als Anlass genommen, hier eine Angleichung der Anerkennungsverfahren zwischen Drittstaatsangehörigen und EU-BürgerInnen vorzunehmen und damit das Anerkennungssystem bereits wesentlich verschlankt.

Auch würde die - soweit von AntragstellerInnen gewünscht- Bündelung der Anerkennungsverfahren von Bildungsqualifikationen und Verfahren zur Berufsberechtigung Synergien erzeugen und dabei helfen, Menschen möglichst rasch ins Berufsleben zu bringen. Der größte Stolperstein, dem Menschen mit ausländischen Bildungsabschlüssen derzeit in Österreich gegenüberstehen – der Zugang zu reglementierten Berufen – wurde von vorneherein aus dem Gesetz ausgenommen (§2). Das heißt, dass zahlreiche Menschen, die in einem reglementierten Gewerbe tätig werden wollen auch in Zukunft *nach* der Anerkennung ihres Bildungsabschlusses **einen weiteren Hürdenlauf bei Kammern, Innungen und Co durchlaufen müssen**, um letztendlich in ihrem Berufsfeld arbeiten zu können. Das ist weitere Zeit, in der diese Menschen nicht ausbildungsadäquat arbeiten werden.

Auch sei darauf hingewiesen, dass eine **Entrümpelung der Gewerbeordnung um sogenannte „reglementierte Gewerbe“**, dringend notwendig wäre und in die Diskussion rund um Anerkennungsverfahren miteinfließen sollte. Reglementierungen sollten ursprünglich dem Schutz vor vom Gewerbe potentiell ausgehenden Gefahren dienen und daher auch wieder auf jene Berufsfelder beschränkt werden, von denen tatsächlich Gefahr für die Gesundheit, die Umwelt oder das Vermögen ausgehen können. Wieso jedoch derzeit ein Schneider ebenso einer Reglementierung unterliegt, wie zB ein Gas- und Sanitärtechniker entbehrt dieser Logik.

Drehscheibe Beratungsstelle unterfinanziert? (§ 5)

Die nun gemäß §5 **offiziell eingerichtete Beratungsstelle des BMASK ist sehr zu begrüßen** und übernimmt umfassende Informations- und Beratungsaufgaben im Rahmen des Anerkennungsverfahrens. Fraglich ist, ob die vorgesehene Finanzierung mit nur 15% Kostensteigerung zur bisherigen Beratungsstruktur im BMASK ausreichend sein wird, da es gerade



am Anfang zu einem massiveren Arbeitsanfall aufgrund des großen Nachholbedarfs kommen wird und eine „*Begleitung der AntragstellerInnen im gesamten Anerkennungsverfahren*“ vorgesehen ist. Da die Beratungsstellen in die laufenden Verfahren vor der Behörde nicht eingebunden sind und auch amtliche Schreiben und übermittelte Dokumente nicht einsehen können, wird die derzeitige vorgesehene Praxis extra Wege mit sich bringen. Anzumerken ist, dass es sinnvoll wäre, die Beratung von Anfang an dem tatsächlichen Wunsch des Antragstellers (geht es um Anerkennung des Bildungsabschlusses oder eigentlich um die Berufsberechtigung) auszurichten, da sich hier auch Unterschiede hinsichtlich der geforderten Qualität des anzuerkennenden Bildungsabschlusses schon im Vorfeld ergeben können. So kann es sein, dass ein Antragsteller ohnehin nur als Unselbständiger arbeiten möchte und die Anerkennung des Bildungsabschlusses ausreicht. Sollte er aber als Selbständiger in einem reglementierten Beruf arbeiten wollen, erwarten ihn nach der Anerkennung des Bildungsabschlusses noch ein zusätzliches Berufsberechtigungsverfahren. Viele Berufsberechtigungen koppeln Praxiszeiten mit verschiedenen Stufen des (anerkannten) Bildungsgrades. Hier macht es Sinn, von Anfang an jene Option zu wählen, die bei Berufszulassung für AntragstellerInnen am Sinnvollsten, weil Effizientesten ist.

Besondere Bestimmungen für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte (§8)

Es ist sehr zu begrüßen, dass die Regierung auf die besondere Situation von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten reagiert, die oft aufgrund ihrer Flucht formale Abschlusszeugnisse oder auch Bestätigungen ihrer Praxiszeiten innerhalb eines Berufes nicht vorlegen können. Die Möglichkeit einer alternativen Validierung ihrer Qualifikationen, auch ohne formale Zeugnisse, erscheint vielversprechend. Im Gesetzesentwurf werden einige Möglichkeiten der Validierung vorgeschlagen- welche die Behörde wählt, bleibt der Behörde überlassen. Sie HAT eigentlich die Qualifikationen zu ermitteln, und KANN dazu praktische/theoretische Prüfungen, Stichprobentests, Arbeitsproben sowie Gutachten heranziehen. Es ist unklar, ob sich daraus ergibt, dass jedwede andere Ermittlungsmethode ebenso zulässig wäre. Das dadurch entstehende, sehr weite Ermessen der durchführenden Behörden, lässt auch erheblichen Raum für willkürliche Entscheidungen.

Legistisch ist unklar, inwieweit das Integrationsministerium mit einer einfachgesetzlichen Bestimmung in bestehende Materiengesetze, wie jene, die die einzelnen Behörden und Ministerien bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen und Bewertungen jeweils zu vollziehen haben, eingreifen kann und widersprüchliche Regelungen dieser Materiengesetze automatisch außer Kraft zu setzen vermag, da es sich um keine Verfassungsbestimmung sondern eine einfachgesetzliche Bestimmung handelt.

Kompetenzen ohne formalen Abschluss: Weiterhin ungelöst

Da in §8 bereits die Möglichkeit der Anerkennung von Bildungsabschlüssen bzw. auch von Berufsberechtigungen geregelt wurde, die ohne Vorlage formaler Abschlüsse oder Bestätigungen auskommt, wäre eine solche Möglichkeit **auch für andere Gruppen von AntragstellerInnen wünschenswert**, die unverschuldet keine formalen Bestätigungen vorlegen können, aber in Österreich niedergelassen sind. Dadurch könnte man Kompetenzen, die nur aufgrund mangelnden



formalen Nachweises eines Abschlusses derzeit brachliegen, besser nutzen indem zB durch praktische/theoretische Prüfungen, Stichprobentests, Arbeitsproben sowie Gutachten eine Validierung erfolgt.

Auch wäre die Möglichkeit einer Validierung der praktischen Arbeitserfahrung, wie zB derzeit in Schweden durch eine einjährige Probeanstellung und abschließende Bewertung im entsprechenden Berufsfeld möglich ist, ein großer Schritt zu einer **praxisnahen, unkomplizierteren Anerkennung tatsächlich vorhandener Kompetenzen**. Es würde zudem das berufsnahe Deutschlernen unterstützen. Falls die jeweilige Person die erforderlichen Kompetenzen in dieser Zeit nicht aufweist müsste sie dann die fehlenden Teile der Ausbildung nachholen. Dies erscheint sinnvoller, als das komplett neuerliche Absolvieren der gesamten Ausbildung im Inland. So könnte zB eine Drittstaatsangehörige, die in Österreich lebt und eigentlich den Beruf als Krankenpflegerin gelernt hat, ihre Ausbildung validieren lassen und gleichzeitig bereits Arbeitserfahrung im österreichischen Krankenwesen sammeln. Gerade bei Mangelberufen könnte dies von Nutzen sein.

Datenschutz

Die Konstruktion des §4, wonach der Integrationsfonds einerseits auf einer Plattform als reiner „Ermittlungsdienstleister“ Anerkennungsanträge sammeln und weiterleiten soll, andererseits aber auch berechtigt wird diese Daten selbst einzusehen und zu statistischen Zwecken zu erfassen, ist **datenschutzrechtlich höchst problematisch**. Weder ist erkennbar, welchen Gründen des Art 8 Abs. 2 europäische Menschenrechtskonvention diese Datenverarbeitung dienen soll, wie dies von Art 1 DSGVO gefordert wird, noch erscheint diese Verarbeitung durch eine sonst mit dem Verfahren nicht befaste Behörde als „gelindestes Mittel“ und damit als verhältnismäßig. Auch der datenschutzrechtliche Zweckbindungsgrundsatz dürfte hier verletzt werden. Schließlich ist an der **Aussagekraft der erstellten Statistiken zu zweifeln**, da aufgrund der freiwilligen Nutzung der Plattform weder eine Vollständigkeit der erfassten Daten gewährleistet ist, noch der weitere Verfahrensgang bei den Anerkennungsstellen berücksichtigt werden kann. Eine zweckmäßigere und weniger eingriffsintensive Lösung wäre daher die **Führung der entsprechenden Statistiken durch die jeweiligen Anerkennungsstellen**, wobei für bundesweite Statistiken die Weitergabe der summierten, anonymisierten Zahlen völlig ausreichend wäre.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Alev Korun
Abgeordnete zum Nationalrat,
Sprecherin für Menschenrechte, Migration und Integration

