



Aktenzeichen: Pet 4-20-11-8904-016310

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 06.06.2024 abschließend beraten und beschlossen:

1. Die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz – als Material zu überweisen, soweit es um eine zügigere Anerkennung ausländischer Qualifikationen geht,
2. das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, den Fachkräftemangel durch unbürokratischere Anerkennung von Qualifikationsnachweisen zu bekämpfen.

Zur Begründung der Petition wird im Wesentlichen ausgeführt, dass es einen erheblichen Fachkräftemangel gebe. Dem könne durch schnellere Anerkennung ausländischer Nachweise über abgeschlossene Studien oder Berufsausbildungen begegnet werden. Personen, die im Ausland studiert hätten, brächten oftmals viel Erfahrung mit. Trotzdem würden ihre Diplome teilweise nicht anerkannt. Zudem müsse der Meisterzwang in handwerklichen Berufen gelockert werden. Es sei nicht nachvollziehbar, dass Konditoren ohne Meistertitel Waren nur vor Ort verkaufen und dort verzehren lassen dürften, wohingegen ein Außer-Haus-Verkauf nicht gestattet sei. Auch sei es ungerechtfertigt, dass selbstständige Friseure im stehenden Gewerbe einer Meisterpflicht unterlägen, im Reisegewerbe jedoch nicht.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Sie wurde durch 239 Mitzeichnungen unterstützt. Außerdem gingen 98 Diskussionsbeiträge ein.



Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Thematik darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter anderem unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss weist zunächst darauf hin, dass für die Durchführung sowie die konkrete Ausgestaltung der Anerkennungsverfahren die Länder zuständig sind. Hierauf sowie auf die Bearbeitungszeit der Verfahren in den zuständigen Stellen der Länder hat der Bund keinen unmittelbaren Einfluss.

Darüber hinaus weist der Ausschuss darauf hin, dass die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in reglementierten Berufen zwingend erforderlich ist. In den nicht reglementierten Berufen ist eine Anerkennung hilfreich für die Aufnahme einer qualifikationsadäquaten Tätigkeit mitsamt qualifikationsadäquater Entlohnung.

Personen mit akademischen Abschlüssen im nicht reglementierten Bereich können eine Zeugnisbewertung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) beantragen.

Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen dient der Transparenz und führt zu einer besseren Einschätzung der beruflichen Fähigkeiten. Dadurch kann zudem der Bedarf an einer Weiterbildung oder Nachqualifizierung passgenau bestimmt werden.

Mit dem Anerkennungsbescheid können die Arbeitgeber besser und schneller einschätzen, welche Fähigkeiten der Arbeitnehmer erlernt hat. Auf dieser Grundlage kann der Arbeitnehmer möglichst qualifikationsadäquate Aufgaben übernehmen.

Gleichzeitig dient die Sichtbarmachung der beruflichen Fähigkeiten aber auch der Mobilität des Arbeitnehmers auf dem Arbeitsmarkt. Denn mit der Anerkennung kann der Arbeitnehmer auch gegenüber anderen Arbeitgebern nachweisen, mit welchen Fähigkeiten er den Arbeitgeber unterstützen kann. Diese Mobilität führt zu einer

Unabhängigkeit auf dem Arbeitsmarkt und fördert damit eine nachhaltige, langfristige Integration. Generell dienen eine bestandene Abschlussprüfung bzw. ein erlangter Berufsabschluss dem Einzelnen als amtlicher Nachweis über die erworbenen Qualifikationen (im Berufsbildungsgesetz über die erworbene berufliche

Handlungsfähigkeit). Mit den Prüfungen werden gleichzeitig ein bestimmter Standard und die Qualität der Abschlüsse übergreifend und losgelöst vom Einzelfall gesichert.



Das Anerkennungsverfahren ist komplex und unter Umständen langwierig. Die gesetzliche Frist zur Entscheidung über die Gleichwertigkeit beträgt drei (nicht reglementierte Berufe) bzw. vier Monate (reglementierte Berufe) ab Eingang der vollständigen Unterlagen. Die Antragsbearbeitungszeit umfasste im Jahr 2021 bei nicht reglementierten Berufen durchschnittlich 62 Tage (2017: 133 Tage), bei reglementierten Berufen durchschnittlich 91 Tage (2017: 104 Tage). Damit ging die Bearbeitungszeit gegenüber 2017 trotz steigender Antragszahlen deutlich zurück. Dies liegt zum einen am wachsenden Know-How der zuständigen Stellen, zum anderen am aufgestockten Personal. Problematisch ist allerdings, dass sich das Verfahren durch fehlende, nachzureichende Unterlagen der Antragstellenden oft verlängert.

Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und den Ländern setzt sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens ein. Es sollen weitere Verbesserungen im Zuge der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erreicht werden. In bestimmten Fällen soll die Einleitung eines Anerkennungsverfahrens erst im Inland erfolgen müssen oder sogar komplett entbehrlich sein. Ziel ist es außerdem, dass das Anerkennungsverfahren weiter digitalisiert wird und die Anforderungen an Unterlagen und Bescheide vereinheitlicht werden.

Für eine Anerkennung sind je nach Beruf neben den Fachnachweisen deutsche Sprachkenntnisse auf bestimmten Niveaus erforderlich. Die geforderten Sprachkenntnisse stellen natürlich eine hohe Anforderung dar. Diese sind jedoch – nach Auffassung des Petitionsausschusses – für eine sorgfältige Ausübung der meisten Berufe unerlässlich. Der schnelle Spracherwerb wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat durch die Integrations- und Berufssprachkurse unterstützt.

Darüber hinaus stellt der Petitionsausschuss fest, dass die Erhebung und Validierung informell und non-formal erworbener beruflicher Kompetenzen ein wichtiger Schritt ist, um das Potenzial aller Menschen zu erschließen und neue Wege in den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Auch mit Blick auf den Strukturwandel wird es zunehmend wichtiger, nicht-zertifizierte Kompetenzen zu erfassen, zu bewerten und sowohl für die berufliche Weiterentwicklung als auch für die Arbeitsvermittlung zu nutzen.



Die Bundesregierung setzt sich unter anderem im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie für die Erhebung, Validierung und Nutzung bestehender Kompetenzen ein. Damit wird eine bundesweite Verankerung der berufsabschlussbezogenen Validierung von Kompetenzen für Personen ohne (verwertbaren) Berufsabschluss angestrebt. Die Anerkennung informell erworbener Kompetenzen soll so vereinfacht und beschleunigt werden.

In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss darauf hin, dass über das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte ValiKom-Transfernetzwerk für Personen, die im In- und Ausland umfassende beruflich relevante Kompetenzen erworben haben, die Möglichkeit besteht, ein berufsabschlussbezogenes Validierungsverfahren zu durchlaufen. Die Validierung hilft, Menschen ohne formalen bzw. verwertbaren Berufsabschluss besser in das Bildungs- und Beschäftigungssystem zu integrieren. Das BMBF strebt - aufbauend auf den Erfahrungen aus ValiKom-Transfer - eine bundesweite Verankerung der berufsabschlussbezogenen Validierung von individuell erworbenen beruflichen Kompetenzen für Personen ohne Berufsabschluss an. Der Petitionsausschuss begrüßt derartige Bestrebungen der Bundesregierung, Personen ohne Berufsabschluss einen einfacheren Weg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Hinsichtlich der von der Petition geforderten Abschaffung des Meisterzwangs in bestimmten handwerklichen Berufen stellt der Petitionsausschuss Folgendes fest: Die Meisterpflicht, die duale Ausbildung und die Selbstverwaltung des Handwerks haben sich nach Überzeugung des Ausschusses in Deutschland bewährt. Nur gut ausgebildete Handwerkerinnen und Handwerker sichern langfristig den hohen fachlichen Standard und die Innovationsfähigkeit des Handwerks.

Das Handwerk ist ein Garant für eine hohe Qualität von Produkten und Dienstleistungen und sorgt damit für ein hohes Verbraucherschutzniveau durch eine präventive Abwehr möglicher Gefahren. Der Meisterbrief leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Die meisterpflichtigen Betriebe sind aufgrund der umfangreichen Fachkenntnisse besonders insolvenzfest und bilden im Vergleich zu den zulassungsfreien Gewerken überproportional aus. Dies dient der Sicherung des eigenen Nachwuchses, ist aber auch für die Sicherung des Fachkräftebedarfs in der gesamten Wirtschaft von Bedeutung.



Die sogenannte „Meisterpflicht“ für bestimmte Handwerksberufe ergibt sich aus der Handwerksordnung (HwO). Danach ist der selbstständige Betrieb eines zulassungspflichtigen Handwerks grundsätzlich nur den in der Handwerksrolle eingetragenen natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften gestattet (§ 1 Absatz 1 HwO). Eingetragen in die Handwerksrolle wird ein Betriebsinhaber für ein zulassungspflichtiges Handwerk, wenn der Betriebsleiter die Meisterprüfung bestanden hat (§ 7 Absätze 1, 1a HwO). Welche Handwerke zulassungspflichtig sind, ergibt sich aus Anlage A der HwO.

Die in der Handwerksordnung festgelegte Voraussetzung der bestandenen Meisterprüfung vor Eintragung in die Handwerksrolle beschränkt die Berufswahl der betroffenen Handwerker insoweit, als sie die selbstständige Ausübung des Handwerks reglementiert. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) misst der Entscheidung für die Selbstständigkeit eine eigene berufliche Qualität zu, so dass die bestandene Meisterprüfung als Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle als subjektive Berufszulassungsregelung zu werten ist. Ein solcher Eingriff in die durch Art. 12 Grundgesetz (GG) geschützte Berufsfreiheit muss daher durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Der Petitionsausschuss gibt zu bedenken, dass die Reglementierung von Berufen in der Handwerksordnung insbesondere dem Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter, wie der Gesundheit und dem Leben Dritter, dient. Diese Güter genießen innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung eine herausragende Bedeutung, sie erfordern ein besonders hohes Schutzniveau und eine präventive Gefahrenabwehr. Die geltende Regelung zur Meisterpflicht im Handwerk gewährleistet zudem eine passgenaue bedarfsorientierte Berufsausbildung, eine hohe Dienstleistungs-, Produkt- und Servicequalität und einen effektiven Verbraucherschutz. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ausbildung in Handwerksberufen derzeit zu fast 98 Prozent im zulassungspflichtigen Handwerk stattfindet. Damit trägt die Meisterpflicht überproportional auch zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses der ganzen gewerblichen Wirtschaft bei.



Ein zulassungspflichtiges Handwerk kann nach der HwO auch ohne Meistertitel ausgeübt werden. So wird nach § 7 Absatz 3 HwO in die Handwerksrolle eingetragen, wer eine Ausnahmegewilligung nach § 8 oder § 9 Absatz 1 HwO oder eine Gleichwertigkeitsfeststellung nach § 50c HwO für das zu betreibende zulassungspflichtige Handwerk oder für ein diesem verwandtes zulassungspflichtiges Handwerk besitzt. Eingetragen wird nach § 7 Absatz 7 HwO ferner, wer für das zu betreibende Gewerbe oder für ein mit diesem verwandtes Gewerbe eine Ausübungsberechtigung nach § 7a oder § 7b HwO besitzt.

Personen mit viel Erfahrung oder ausländischen Abschlüssen dürfen entgegen der Kritik der Petition danach beispielsweise in folgenden Fällen auch ohne Meisterprüfung selbstständig arbeiten:

Zum einen kommt eine Gleichwertigkeitsfeststellung nach § 50c HwO in Betracht: Nach dieser Vorschrift ist im Einzelfall auf Antrag die Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation mit der Meisterprüfung festzustellen, wobei spezifische Anhaltspunkte und Mindestvoraussetzungen für die Gleichwertigkeit festgesetzt sind sowie das Verfahren der Gleichwertigkeitsfeststellung ausgestaltet ist. Die Gleichwertigkeit ist im Wesentlichen dann gegeben, wenn der im Ausland erworbene Ausbildungsnachweis, bezogen auf die Meisterprüfung, in dem zu betreibenden zulassungspflichtigen Handwerk die Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten belegt und dieser Ausbildungsnachweis im Ausbildungsstaat zur Ausübung des zu betreibenden zulassungspflichtigen Handwerks berechtigt.

Damit ist – in einem solchen Fall nach positiver Gleichwertigkeitsfeststellung und Eintragung in die Handwerksrolle – ausländischen Personen die Selbstständigkeit in einem meisterpflichtigen Handwerk möglich.

Zum anderen besteht die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung nach § 9 HwO. Nach dieser Vorschrift ist Angehörigen aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder der Schweiz eine Ausnahmegewilligung zu erteilen, wenn die besonderen Voraussetzungen der EU/EWR-Handwerk-Verordnung (EU/EWR HwV) erfüllt sind. Ausländische Handwerker können nach der EU/EWR HwV eine Ausnahmegewilligung erlangen, wenn sie entweder eine als gleichwertig anerkannte Berufsausbildung nachweisen können oder die Befähigung



durch ausreichende Berufserfahrung belegen können. Einzelheiten zur Berufserfahrung werden in § 2 Absatz 2 EU/EWR HwV geregelt, welcher fünf Konstellationen auflistet, durch die eine ausreichende Berufserfahrung nachgewiesen werden kann. Danach besitzen z. B. Personen die notwendige Berufserfahrung, die mindestens sechs Jahre ununterbrochen als Selbstständige oder als Betriebsverantwortliche in einem anderen Herkunftsstaat zumindest eine wesentliche Tätigkeit des Gewerbes tatsächlich und rechtmäßig ausgeübt haben, sofern diese Tätigkeit nicht länger als zehn Jahre vor der Antragsstellung beendet wurde. Daneben bleibt die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung nach § 8 Absatz 1 HwO unberührt.

Des Weiteren kann eine Ausübungsberechtigung nach § 7b HwO in Betracht kommen. Hiernach ist die Erteilung einer Ausübungsberechtigung unabhängig von der Meisterqualifikation möglich, wenn die Personen langjährige Berufserfahrung als Gesellin bzw. Geselle in dem Handwerk erworben haben. Erforderlich ist dafür kumulativ zum einen die bestandene Gesellenprüfung nach §§ 31 ff. HwO in dem betreffenden oder in einem mit diesem verwandten zulassungspflichtigen Handwerk und zum anderen die mindestens sechsjährige Berufstätigkeit in dem betreffenden oder in einem mit diesem verwandten zulassungspflichtigen Handwerk. Von diesen sechs Jahren muss die Person mindestens vier Jahre eine leitende Stellung eingenommen haben. Die Regelung ermöglicht damit auch Gesellen, ihr Handwerk nach mehrjähriger Berufstätigkeit ohne Meisterbrief selbständig auszuüben.

Was die Kritik betrifft, Konditoren ohne Meistertitel könnten Backwaren zum Verzehr an Ort und Stelle („Café“) verkaufen, ihnen sei indes nicht möglich, die Waren durch Kunden mitnehmen zu lassen, stellt der Ausschuss Folgendes fest:

Die in der Eingabe skizzierte Situation entspricht der geltenden Rechtslage, wenn der Konditoreibetrieb, für den grundsätzlich die Meisterpflicht gilt (Anlage A Nr. 31 der HwO), vor Ort nur eine dem Cafébetrieb dienende Funktion hat. Ausnahmsweise ist ein zulassungspflichtiges Handwerk, welches grundsätzlich die Meisterqualifikation für die selbstständige Tätigkeit erfordert, nämlich dann privilegiert, wenn dieses als Hilfsbetrieb gemäß § 3 Absatz 3 HwO qualifiziert werden kann. Ein Hilfsbetrieb liegt jedoch nur dann vor, wenn dieser dem Hauptbetrieb dienlich ist. Werden Konditoreierzeugnisse also an Ort und Stelle ausschließlich für das Café verkauft und



in diesem verzehrt, haben diese eine dem Betrieb des Cafés dienende Funktion. In diesem Fall wird die handwerkliche Dienstleistung zugunsten des eigentlichen Hauptbetriebs angeboten. Diese dienende Funktion entfällt allerdings dann, wenn ein Außer-Haus-Verkauf an externe Dritte stattfindet bzw. die Arbeit auf Bestellung des Kunden nach dessen Vorstellung erfolgt.

Die Rechtfertigung für diese Privilegierung findet sich darin, dass sog. Hilfsbetriebe nach der Gesamtbetriebsstruktur ausschließlich der wirtschaftlichen Zweckbestimmung des Hauptbetriebs dienen. Dadurch trägt der Gesetzgeber dem wirtschaftlichen Gebot der Rationalisierung Rechnung und unterstellt wirtschaftlich zusammengehörende Sachverhalte einer einheitlichen rechtlichen Beurteilung.

Schließlich ist die mit der Petition kritisierte Ungleichbehandlung von stehendem Gewerbe und Reisegewerbe bei Friseuren nach Ansicht des Petitionsausschusses ebenfalls gerechtfertigt. Ein Reisegewerbe liegt nur dann vor, wenn der Gewerbetreibende ohne vorherige Bestellung und außerhalb seiner oder ohne gewerbliche Niederlassung tätig wird. Ohne vorherige Bestellung bedeutet, dass der Gewerbetreibende unangemeldet zum Kunden und nicht der Kunde von sich aus Kontakt mit ihm aufnimmt. Es darf mithin grundsätzlich keine vorherige Absprache zwischen beiden geben. In einem solchen Fall werden reisenden Handwerkern typischerweise keine gefährlichen Aufträge erteilt. Denn es ist im Reisegewerbe nur begrenzt möglich, Aufträge auf Vorrat zu akquirieren, sodass handwerkliche Tätigkeiten regelmäßig nicht in dem Umfang angeboten werden, der für einen Handwerksbetrieb im stehenden Gewerbe typisch ist. Das rechtfertigt die Ungleichbehandlung zwischen reisendem und stehendem Gewerbe. Sofern indes eine vorherige Absprache des Gewerbetreibenden mit dem Kunden stattgefunden haben sollte, gelten diese Grundsätze nicht, es liegt damit kein Fall des Reisegewerbes vor, sodass die Meisterpflicht gilt.

Abschließend weist der Ausschuss darauf hin, dass eine Deregulierung entgegen der Annahme der Petition auch nicht zu nachhaltig mehr Wachstum und Beschäftigung führt. Dies belegen die Studien des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen e. V., die die Auswirkungen der Handwerksnovelle 2004 untersucht haben. Die meisterliche Befähigung der



Betriebsleiter ist daher nach Auffassung des Petitionsausschusses von enormer Bedeutung für den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Handwerks.

Der Petitionsausschuss bekennt sich daher ausdrücklich zur Meisterpflicht. Deshalb wurde in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Maßnahmen für das Handwerk auf den Weg gebracht. So wurden die Zuordnungen zum deutschen und zum europäischen Qualifikationsrahmen vorgenommen, womit der Meisterbrief auch formell einem akademischen Bachelorabschluss gleichsteht. Zudem wurde das sogenannte „Aufstiegs-Bafög“ nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG) angehoben, um die Chancen und Möglichkeiten für eine Meisterausbildung denen einer universitären Bildung anzugleichen.

Im Hinblick auf die Meisterpflicht hält der Petitionsausschuss die geltende Rechtslage für sachgerecht und vermag sich nicht für eine Gesetzesänderung im Sinne der Petition auszusprechen.

Dem Petitionsausschuss ist allerdings bewusst, dass insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels eine zügigere und in bestimmten Fällen auch unbürokratischere Anerkennung ausländischer Nachweise über abgeschlossene Studien, Berufsausbildungen oder berufliche Kompetenzen notwendig ist. Der Ausschuss hält deshalb die Eingabe für geeignet, in die Überlegungen politischer Entscheidungsprozesse zu dieser Thematik einbezogen zu werden, soweit es um eine zügigere Anerkennung ausländischer Qualifikationen geht.

Der Petitionsausschuss empfiehlt daher, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz – als Material zu überweisen, soweit es um eine zügigere Anerkennung ausländischer Qualifikationen geht, und das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.