

Beschlussempfehlung

Ausschuss
für Inneres, Sport und Integration

Hannover, den 04.05.2010

Potenziale nutzen: Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsabschlüssen erleichtern

Antrag der Fraktion der SPD - Drs. 16/1500

(Es ist keine Berichterstattung vorgesehen.)

Der Ausschuss für Inneres, Sport und Integration empfiehlt dem Landtag, den Antrag in folgender Fassung anzunehmen:

EntschlieÙung

Potenziale nutzen: Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsabschlüssen erleichtern

Die im Ausland erworbenen Qualifikationen, Schul-, Bildungs- und Berufsabschlüsse von Migranten werden in der Bundesrepublik Deutschland nicht, teilweise oder häufig nur unter erschwerten Bedingungen anerkannt. Das häufig langwierige Prüfverfahren mit ungewissem Ausgang wird als Demütigung empfunden, da die persönliche Bildungskarriere und die im Herkunftsland erbrachte Leistung in Frage gestellt werden. Dieses belastende Verfahren ist darauf zurückzuführen, dass das stark formalisierte System der Bildungs- und Berufsabschlüsse in Deutschland eine angemessene Einschätzung und Einstufung der im Ausland erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen deutlich erschwert. Migranten können ihr Potential dann erst mit großer Verzögerung oder gar nicht nutzbar machen. Die Stärke des differenzierten deutschen Bildungssystems wird für die Neubürger zum Nachteil.

Die Konsequenz ist, dass die Arbeitslosigkeit insbesondere unter den Akademikern dieser Bevölkerungsgruppe mit 12,5 % fast dreimal so hoch ist wie unter deutschen Hochschulabsolventen. Potenziale und Qualifikationen von Migranten gehen damit der Wissenschaft und dem Arbeitsmarkt verloren.

Die Zuständigkeiten für die Anerkennung sind sehr unterschiedlich geregelt. Je nach Schul-, Hochschul- oder Berufsabschluss variieren die Ansprechpartner. Bundesweit betrachtet, kommen dazu noch länderspezifische Eigenheiten, die es zu beachten gilt.

Nach der geltenden Rechtslage existiert weder eine allgemeine Rechtsgrundlage noch ein allgemeiner Rechtsanspruch für die formale Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen. Nur für bestimmte Personengruppen gibt es spezifische Rechtsgrundlagen. Solche Spezialregelungen bestehen beispielsweise für Spätaussiedler nach dem Bundesvertriebenengesetz. Darüber hinaus gibt es bilaterale Abkommen mit Österreich und Frankreich sowie der Schweiz (nur im Handwerk) und gem. Richtlinien der EU - Richtlinie 2005/36/EG - über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in reglementierten Berufen und die zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen bundes- und landesrechtlichen Regelungen.

Die Anerkennung von Abschlüssen der nichtakademischen beruflichen Bildung nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder der Handwerksordnung (HwO) ist auch nach der Föderalismusreform in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes verblieben. Anerkannte Spätaussiedler haben danach eine Rechtsgrundlage, auf der formelle Anerkennungsverfahren durchgeführt werden können. Die Handwerks- bzw. Industrie- und Handelskammern sowie andere Kammern übernehmen

als nach dem Berufsbildungsgesetz „zuständige Stellen“ regelmäßig die förmlichen Anerkennungsverfahren. Sollten die Anerkennungsvoraussetzungen nicht erfüllt sein, können die Kammern eine freiwillige Stellungnahme (informelles Gutachten) zur Entsprechung des Berufsabschlusses mit einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf abgeben.

Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), im Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, ist die zuständige Stelle für Bewertungsangelegenheiten und Einstufungen ausländischer Bildungsnachweise im akademischen Bereich. Die ZAB wird auf der Grundlage von Art. III.1 des „Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ (so genannte Lissabon-Konvention) voraussichtlich mit der Ausstellung „zweckfreier Bewertungen“ (so genannte „Lissabon-Bescheinigungen“) von ausländischen Hochschulqualifikationen für Privatpersonen beginnen. Diese kostenpflichtige Bescheinigung soll für die Zeugnisinhaber selbst, vor allem aber für potenzielle Arbeitgeber, für Arbeitsvermittlungen sowie andere Stellen als Informationsgrundlage über die im Ausland erworbene Qualifikation und die damit verbundenen akademischen und beruflichen Anwendungsmöglichkeiten dienen.

Die Kultus- und Wissenschaftsministerien arbeiten eng mit der ZAB zusammen und sind unter anderem zuständig für allgemeine Angelegenheiten des Hochschulzugangs, für die Bewertung von Studienabschlüssen bei Berechtigten nach dem Bundesvertriebenengesetz- auch von Lehrern - und die Erteilung von allgemeinen Auskünften zur Führung ausländischer Hochschulgrade und -titel.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP im Bund für die 17. Legislaturperiode führt im 5. Abschnitt aus, dass Bildung die Basis für gesellschaftliche Integration und für den persönlichen Erfolg darstellt. In enger Abstimmung mit den Ländern soll ein gesetzlicher Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren geschaffen werden. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird festgestellt, inwieweit im Ausland erworbene Qualifikationen den deutschen Ausbildungen entsprechen. Die Ausgestaltung dieses Verfahrens soll insbesondere einfach, transparent und nutzerfreundlich gestaltet werden. Gleichzeitig wird eine so genannte „Erstanlaufstelle“ angestrebt. Darüber hinaus sollen auch Möglichkeiten für die Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen ausgebaut werden.

Im Juni 2009 hat die Wirtschaftsministerkonferenz unter Beteiligung des Arbeitskreises „Berufliche Bildung“, von Vertretern der Bundesregierung und der unmittelbar fachlich zuständigen Einrichtungen der Länder folgende Beschlüsse dazu gefasst:

- Die Konferenz hat die Bundesregierung gebeten, belastbare Daten zu der Frage zu erheben, wie viele Menschen mit Migrationshintergrund aufgrund einer fehlenden Anerkennung oder Bewertung ihrer Qualifikationen in Deutschland keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden bzw. un-terqualifiziert beschäftigt sind.
- Die Konferenz ist der Auffassung, dass sich die Stellen, die für Anerkennungsfragen zuständig sind, besser vernetzen müssen, um Informationen zusammen zustellen, die dann auch die Personen mit Migrationshintergrund erreichen; dazu ist auch der Aufbau eines zentralen Informationssystems erforderlich.
- Die Wirtschaftsministerkonferenz hält es auch für dringend geboten, das Angebot an öffentlich geförderten, berufsbezogenen Sprachkursen für Migrantinnen und Migranten deutlich auszubauen.

Dem Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe (AG) „Anerkennungsverfahren“ für die 197. Amtschefkonferenz zufolge wird die geschilderte Ausgangssituation im Wesentlichen bestätigt. Wesentliche Empfehlungen des Berichts sind:

1. Eine Neuregelung des Anerkennungswesens sollte sich nicht an Statuskriterien bzw. der Zugehörigkeit zu bestimmten Zuwanderungsgruppen ausrichten, sondern sich auf alle im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen beziehen.
2. Die Datenlage muss zwingend verbessert werden, damit die Zielgruppe quantifiziert werden kann. Die Länder sollen gebeten werden, u. a. dazu eine gesetzliche Verpflichtung (analog zur EU-Richtlinie 2005/36/EG) zum Führen von Anerkennungsstatistiken und zur Übermittlung der Daten an eine vom Bund zu benennende Stelle einführen.

3. Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf Bewertung der im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen und Etablierung begleitender Verfahren, die möglichst eine zügige und ausbildungsnahe Arbeitsmarktintegration der Anerkennungssuchenden gewährleisten.
4. Ein genereller gesetzlicher Anspruch auf Nachqualifizierungs- und Anpassungsmaßnahmen sollte mit Blick auf die Kosten nicht eingeräumt werden. Geregelt werden sollte allerdings der Anspruch auf Information über Qualifizierungsmöglichkeiten und ein Anspruch auf umfassende Beratung.
5. Die bisherigen Zuständigkeitsstrukturen sollten beibehalten und ggf. gezielt ausgebaut werden. Die Stellen müssen besser als bisher vernetzt werden (insbesondere bezogen auf den Abgleich von Informationen und Kompetenzen sowie Anerkennungsentscheidungen). Die Entscheidungspraxis sollte vereinheitlicht werden.
6. Dezentrale Anerkennungsstellen sollten bestimmt werden, um den Verfahrensprozess zu begleiten und umfassend zu beraten. Zurzeit läuft bereits ein Modellprojekt, an dem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Arge in Saarbrücken unter dem Titel „Service-stelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen“ beteiligt sind.
7. Für Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen müssen weitere Angebote ausgebaut und weiter differenziert werden (u. a. bei Hochschulen, Arbeitsverwaltungen, Kammern und Bildungsträgern).

Zuwanderer und Zuwanderinnen haben in Dänemark einen verbrieften Anspruch, innerhalb von zwei Monaten bescheinigt zu bekommen, welche ihrer im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen mit den inländischen dänischen Qualifikationen vergleichbar sind. Zuständig ist dafür das Dänische Assessmentzentrum für Bewertung ausländischer Qualifikationen (Danish Centre for Assessment of Foreign Qualifications - CVUU). Es ist eine Abteilung des dänischen Bildungsministeriums. Aufgabe dieser Einrichtung ist es, u. a. Ausländern den Zugang zum dänischen Arbeitsmarkt oder Studium in Dänemark zu erleichtern. Die CVUU prüft, welche Zeugnisse und Nachweise anerkannt werden und informiert über nicht-dänische Bildungsprogramme und -angebote in Dänemark. Die Website des CVUU bietet außerdem einen Überblick über das gesamte dänische Bildungssystem und seine Leistungsanforderungen an und stellt auch internationale Kooperationen, Vereinbarungen und Gesetze zur Anerkennung ausländischer Studien dar. Diese Bewertung ist jedoch keine „formelle“ Anerkennung der Bildungsabschlüsse, aber sie ist z.B. eine gut verwertbare Einstellungsinformation für Arbeitgeber und ein wichtiges Zulassungsdokument für ein mögliches Studium.

Zentrales Kriterium im Anerkennungsprozess ist das Kriterium der Gleichwertigkeit. Für Abschlüsse, die im Laufe der Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildungskarriere erworben wurden, werden deutsche Äquivalente gesucht und mit diesen verglichen. Dieses Verfahren soll eine möglichst reibungslose Überführung und Eingliederung in das deutsche System garantieren, vor allem in den reglementierten Berufen wie etwa im Gesundheits- oder Schulbereich.

Der Deutsche Bundestag hat die Anerkennungsrichtlinie im Bereich der Gesundheitsberufe 2007 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen der Heilberufe (BGBl. I 2007, 2686) umgesetzt.

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) wurde zur Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen eingeführt, der wiederum durch einen Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) sinnvoll ergänzt werden soll. Darin werden die Bildungs- und Ausbildungsinhalte einem acht Kompetenzstufen umfassenden System zugeordnet, um so die Vergleichbarkeit innerhalb eines europäischen Referenzrahmens herzustellen. Damit sollen langfristig Anerkennungsrichtlinien und Gleichwertigkeitsprüfungen in Europa deutlich erleichtert, wenn nicht gar überflüssig werden.

Qualifizierte Zuwanderung ist für die Entwicklung unserer Gesellschaft mit Blick auf die demografische Entwicklung und die Chancen der Globalisierung unverzichtbar. Migranten müssen dann aber ihre mitgebrachten Fähigkeiten ausüben und ihre Potentiale ausschöpfen können. Insoweit sind Menschen mit ihren Qualifikationen willkommen; sie müssen die Chancen haben, sich mit ihrem Können unter gleichzeitiger Wahrung der hiesigen Standards in Deutschland einzubringen.

Vor diesem Hintergrund möge der Landtag beschließen:

1. Der Landtag stellt - auch vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels - fest, dass Menschen möglichst gemäß ihrer Qualifikation in Deutschland beschäftigt werden sollen.
2. Der Landtag unterstützt die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf ein Bewertungs- und Anerkennungsverfahren sowie die dargestellten Beschlüsse der Wirtschaftsministerkonferenz vom Juni 2009 zur Überprüfung der Qualifikationen nach dem Prinzip der Gleichwertigkeit, um eine zügige Bewertung der im Ausland erworbenen beruflichen und akademischen Abschlüsse sicherzustellen. Darüber hinaus unterstützt der Landtag die am 9. Dezember 2009 beschlossenen Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen der Bundesregierung.
3. Die Landesregierung soll dem Landtag jährlich Bericht über den Stand der Entwicklung eines bundesweiten einheitlichen und vereinfachten Systems der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen erstatten.
4. Die Landesregierung wird gebeten, das Dänische Modell zu prüfen, das Ergebnis dem Landtag vorzulegen und ggf. entsprechende Initiativen ergreifen.
5. Der Landtag begrüßt den Leitfaden der Landesregierung, mit dem die erforderlichen Informationen zusammen getragen wurden, die für eine Beschreibung der Anerkennungsverfahren im Bildungs- und Berufsbereich in Niedersachsen erforderlich sind, und in dem Fragen der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, Qualifikationen und Fertigkeiten beantwortet werden.
6. Die Landesregierung wird gebeten, auf diesen Personenkreis zugeschnittene Maßnahmen zur Sprachförderung, auch in Form von fachspezifischen Sprachangeboten, zu verstärken.
7. Die Landesregierung wird gebeten, gemeinsam mit den Bundesländern einen Informationspool zur Vergleichbarkeit von internationalen Schul-, Hochschul- und Berufsabschlüssen zu erstellen.
8. Die Landesregierung wird gebeten, im Grenzdurchgangslager Friedland - niedersächsisches Zentrum für Integration - Migranten im Rahmen einer Erstberatung über Möglichkeiten zur Anerkennung solcher Qualifikationen zu unterrichten.
9. Die Landesregierung wird gebeten, die Voraussetzungen auf ein Anerkennungsverfahren innerhalb einer Frist von maximal sechs Monaten zu schaffen und „Erstanlaufstellen“ einzurichten, die Migranten sowie Unternehmen über Anerkennungsstellen und -verfahren informieren.

Reinhold Coenen

Vorsitzender