

Antrag

der Abgeordneten Swen Schulz (Spandau), Katja Mast, Olaf Scholz, Dr. Ernst Dieter Rossmann, Dr. Hans-Peter Bartels, Klaus Barthel, Willi Brase, Ulla Burchardt, Michael Gerdes, Iris Gleicke, Klaus Hagemann, Christel Humme, Oliver Kaczmarek, Daniela Kolbe (Leipzig), Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Florian Pronold, René Röspel, Marianne Schieder (Schwandorf), Andrea Wicklein, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Durch Vorrang für Anerkennung Integration stärken – Anerkennungsgesetz für ausländische Abschlüsse vorlegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher und akademischer Abschlüsse in Deutschland sind unzureichend. Die Vielfalt voneinander abweichender Regelungen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, die resultierenden zersplitterten Zuständigkeiten und die uneinheitliche Verwaltungspraxis der Länder führen zu unübersichtlichen sowie langwierigen Anerkennungsverfahren. Die Intransparenz und Ineffizienz haben zur Folge, dass Potenziale und Qualifikationen in Deutschland lebender Menschen mit Migrationshintergrund selten anerkannt, oft abgewertet oder auch gar nicht erst wahrgenommen werden. Diese Situation ist aus Sicht der qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht hinnehmbar. Deutschland wird damit den Ansprüchen einer modernen Integrationspolitik nicht gerecht und verschenkt zudem dringend benötigte Qualifikationspotenziale zur Sicherung seiner Wettbewerbsfähigkeit und seines künftigen Wohlstands.

Eine unüberschaubare Zahl unterschiedlicher Anerkennungsstellen ist mit den vielfältigen Anerkennungsverfahren befasst, auch weil der konkrete Verfahrenszugang von zahlreichen persönlichen wie sachlichen Merkmalen abhängt. Dazu gehören berufsspezifische Differenzierungen, der Zweck der angestrebten Anerkennung, vor allem aber auch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe sowie das Bundesland, in dem der Antragsteller lebt. So existieren unterschiedliche Verfahren für reglementierte Berufe, in denen die Berufsausübung eine staatliche Anerkennung voraussetzt, und nichtreglementierte Berufe, in denen das nicht erforderlich ist. Auch der beabsichtigte Zweck der Anerkennung, etwa eine der Qualifikation entsprechende Tätigkeit aufnehmen zu wollen (berufliche Anerkennung, Arbeitsmarktintegration) oder eben einen Zugang zu einem weiterführenden Hochschulbildungsgang zu erhalten (akademischer Zweck), führt zu unterschiedlichen Regelungen. Zudem besteht in Deutschland kein genereller Rechtsanspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens. Lediglich Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen können grundsätzlich für jeden Abschluss ein Anerkennungsverfahren durchlaufen (Bundesvertriebenengesetz). EU-Bürgerinnen und -Bürger sind etwa in regle-

mentierten Berufen durch das Recht auf Teilanerkennung bevorzugt (Richtlinie 2005/36/EG – Anerkennungsrichtlinie), in anderen Bereichen aber wie etwa der dualen Berufsausbildung wieder nicht. Aufgrund fehlender vergleichbarer Regelungen sind die Schwierigkeiten bei der Anerkennung beruflicher und akademischer Abschlüsse für Drittstaatsangehörige erfahrungsgemäß am größten. Lediglich indirekt eröffnet die Anerkennungsrichtlinie hier dann einen abgeleiteten Anerkennungsanspruch für Drittstaatsangehörige gegenüber einem EU-Mitglied, wenn ein anderes EU-Mitglied bereits die Gleichwertigkeit anerkannt und der Antragsteller dort mindestens drei Jahre den Beruf auch ausgeübt hat. Im Hochschulbereich stellt die 1997 auf Initiative des Europarats und der UNESCO verabschiedete Lissabonner Anerkennungskonvention allgemeine Grundsätze über die Anerkennung von Studienleistungen und Abschlüssen in Europa auf. Deutschland hat die Konvention 2007 ratifiziert. Insbesondere für länger zurückliegende Studienleistungen und Abschlüsse von Bürgerinnen und Bürgern aus den Unterzeichnerstaaten bietet die Konvention weiterhin eine wichtige Anerkennungsgrundlage. Sie enthält zudem einen wichtigen eigenständigen Anspruch auf eine Zeugnisbewertung. Die gegenwärtigen Bemühungen zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums können einen wichtigen Beitrag leisten, die Anerkennung von Studienleistungen und Abschlüssen künftig deutlich zu vereinfachen. Dazu gehören sowohl die Initiative zu einem bildungsübergreifenden Europäischen Qualifikationsrahmen wie auch die europaweite einheitliche und verantwortungsbewusste Umstellung auf ein punktebasiertes zweistufiges Abschlussystem im Zuge des Bologna-Prozesses.

Aufgrund der intransparenten Regelungsvielfalt im bestehenden Anerkennungssystem ist allein die Identifizierung der im Einzelfall zuständigen Anerkennungsstelle eine kaum zu bewältigende Herausforderung. Eine effektive Beratung und Betreuung der Antragsteller ist kaum zu gewährleisten. Die Anerkennungspraxis orientiert sich nicht an gemeinsamen Standards oder Kriterien für die Entscheidungspraxis, so dass eine länderübergreifend verbindliche Anerkennungsentscheidung unmöglich ist. Eine statistisch fundierte Bewertung der Anerkennungspraxis ist ebenfalls erschwert, da die Anerkennungsstellen keine entsprechenden differenzierten Statistiken führen und bisher auch nicht evaluiert worden sind. Es existieren somit zur Frage der Anerkennung ausländischer beruflicher und akademischer Qualifikationen keine amtlichen oder belastbaren Statistiken.

Da in Deutschland auch keine systematische Erhebung der Qualifikationen von Zuwanderern bei der Einreise erfolgt, liegen weder über Art und Umfang ausländischer Qualifikationen noch über Anerkennungsverfahren Daten vor. Im Wesentlichen ausgehend von den Ergebnissen des Mikrozensus 2007 kann der Handlungsbedarf quantitativ geschätzt werden. Demnach hatten rund 2,8 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund vor ihrer Einreise nach Deutschland eine berufliche Qualifikation im Ausland erworben. Von diesen gaben 800 000 Zuwanderinnen und Zuwanderer an, über einen (Fach-)Hochschulabschluss, 200 000 über eine dem Techniker/Meister vergleichbare Ausbildung und 1,8 Millionen über einen grundständigen berufsqualifizierenden Abschluss zu verfügen. Teilweise lagen die akademischen Abschlüsse lange zurück: bei 63 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund 15 Jahre und länger, nur bei 11 Prozent fünf Jahre oder weniger. Die Erwerbslosigkeit der Menschen mit Migrationshintergrund mit einem ausländischen akademischen Berufsabschluss lag mit 8,3 Prozent mehr als doppelt so hoch wie der Vergleichswert für Menschen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss aus Deutschland (4 Prozent). Zudem übten nur 40 Prozent eine ihrem Qualifikationsniveau entsprechende Beschäftigung aus.

Der Siebte Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Bundestagsdrucksache 16/7600) greift zudem die Ergebnisse einer Studie der Universität Oldenburg auf. Diese geht bundesweit von etwa

500 000 zugewanderten Akademikerinnen und Akademikern aus, deren Qualifikation nicht anerkannt ist und die daher nicht ausbildungsangemessene Tätigkeiten ausüben bzw. ausüben müssen. Auch die wenigen Studien zu Dequalifizierungseffekten von Migration bestätigen diesen Eindruck: einer Studie von Bettina Engelmann und Martina Müller aus 2006 zufolge arbeiten nur 11 Prozent der Migranten in ihren erlernten Berufen. Lediglich 20 Prozent arbeiten dabei in Vollzeit in dann überwiegend unqualifizierten Tätigkeiten. Der Großteil war demnach erwerbslos. Ebenso belegt eine Pilotstudie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung aus 2007, dass zwar 72 Prozent der Befragten aus dem nichteuropäischen Ausland über einen weiterführenden Schulabschluss verfügten, allerdings nur 26 Prozent von ihnen auch erwerbstätig waren.

Diese Situation ist auch eine Folge der gegenwärtigen intransparenten und ineffizienten Anerkennungspraxis in Deutschland. Damit verletzt Deutschland die gerechtfertigte Erwartung der Zuwanderer, dass ihre durchaus erfolgreiche bisherige Bildungsbiographie als Teil ihrer Lebensleistung angemessen respektiert und anerkannt wird. Die in vielen Fällen resultierenden Dequalifizierungseffekte erschweren ohne Not die individuelle Integration und können bei den zugewanderten Menschen die Wahrnehmung verstärken, diskriminiert oder gar abgelehnt zu werden. Deshalb kommt der Bildung gerade im Rahmen einer modernen Integrationspolitik eine zentrale Rolle für eine zügige und erfolgreiche individuelle, soziale, wirtschaftliche und letztlich gesellschaftliche Integration zu. Dies gilt für eine Integration durch eine aktive Bildungsteilnahme ebenso wie für Integration auf Grundlage bereits erworbener Qualifikationen, Fähigkeiten und Kompetenzen. Die unzureichende Anerkennungspraxis erzeugt so vermeidbare Deprivationserfahrungen und verringert die Aussicht auf eine erfolgreiche individuelle Integration. Und schließlich verschenkt die unzureichende Anerkennungspraxis nicht zuletzt wichtige Binnenpotenziale zur Deckung des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften. Deutschland steuert aufgrund der demografischen Entwicklung und der deutlich sinkenden Erwerbstätigenzahlen auf einen wirtschaftlichen Strukturwandel zu. Denn die weiter auf Qualität und Kreativität angewiesene internationale Konkurrenzfähigkeit deutscher Produkte und Dienstleistungen stellt stetig höhere Innovationsanforderungen und damit zugleich qualifikatorische Anforderungen an die Beschäftigten. Der künftige Wohlstand Deutschlands wird sich auch daran entscheiden, wie die steigende Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften gedeckt werden kann. Deutschland kann es sich daher allein wirtschaftlich nicht leisten, auf die inländischen Qualifikationspotenziale aller Migrantinnen und Migranten zu verzichten.

Die wachsende Bedeutung der Frage der Anerkennung ausländischer Qualifikationen zeigt sich ebenfalls daran, dass sowohl im Nationalen Integrationsplan wie in der Qualifizierungsinitiative für Deutschland das Ziel einer Verbesserung der Anerkennungspraxis aufgenommen wurde. Sowohl der Zwischenbericht zum Integrationsplan vom November 2008 als auch der erste Fortschrittsbericht zur Qualifizierungsinitiative vom Oktober 2009 begnügen sich allerdings lediglich damit, das unstrittige Ziel zu wiederholen. Die Bundesregierung hat zudem in der letzten Legislaturperiode mehrere Eckpunkte für bundesgesetzliche Regelungen vorgelegt. Dennoch konnte bisher weder auf Bundes- noch auf Länderebene ein wesentlicher Fortschritt zu einer verbesserten Anerkennungspraxis erzielt werden.

Um diese Stagnation zu überwinden ist es unverzichtbar, dass der Bund mit einem Anerkennungsgesetz für die vom Bund regelbaren Berufsbereiche einen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren vergleichbar dem in §10 des Bundesvertriebenengesetzes einführt. Wenn zertifizierte formale berufliche oder akademische Abschlüsse aus dem Ausland vorliegen, ist dabei der Vorrang der Anerkennung und Teilanerkennung festzuschreiben. Die Anerkennung

sollte nur noch dann versagt werden können, wenn die formalen und inhaltlichen Voraussetzungen des ausländischen Abschlusses von denen der vergleichbaren inländischen Qualifikation erheblich abweichen. Mit einer entsprechenden bundesgesetzlichen Regelung könnte so eine bundeseinheitliche Gleichwertigkeitsprüfung und -feststellung gesichert werden. Dabei sind sowohl die Ungleichbehandlung von EU-Bürgern, Spätaussiedlern und Drittstaatsangehörigen einerseits sowie die für eine Anerkennung nicht notwendige Unterscheidung von reglementierten und nichtreglementierten Berufen und verschiedener Anerkennungszwecke andererseits soweit wie möglich zu überwinden. Wenn eine sofortige volle Anerkennung nicht möglich ist, sollten entsprechende Teilanerkennungen ausgesprochen und stets mit einem konkreten Angebot für eine Kompetenzprüfung oder eine Anpassungsqualifizierung verbunden werden. Aufzunehmen ist zudem ein ergänzender Anspruch auf eine individuelle Kompetenzfeststellung, um bei Bedarf auch nicht formal zertifizierte Kenntnisse und Fertigkeiten der zugewanderten Menschen berücksichtigen zu können. Hier bieten soweit möglich Nachqualifizierungsangebote, die in den Weg einer Externenprüfung bei den Kammern nach § 43 Absatz 2 des Bundesberufsbildungsgesetzes (BBiG) münden, durchaus große zusätzliche Qualifizierungspotenziale. Eine verbindliche und absehbare Entscheidungsfrist ist zur verlässlichen Lebensplanung der Zuwanderer dabei ebenso unverzichtbar wie ein dezentrales Netz kompetenter Anlauf- und Beratungsstellen. Denn der Erfolg von Anerkennungsbestrebungen hängt entscheidend von der serviceorientierten Betreuung und Unterstützung ab, die die Zuwanderer von ihren direkten Kontaktpersonen erfahren. Für die Akzeptanz der Anerkennungsentscheidungen sind ferner transparente standardisierte Verfahren und eine bundeseinheitliche Qualitätssicherung sicherzustellen. Hierzu gehört auch, die notwendigen Informationen zu den jeweiligen ausländischen Bildungssystemen bundeseinheitlich in verlässlicher, transparenter und nutzbarer Form zusammenzuführen. Geboten ist schließlich eine systematische statistische Erfassung der Anerkennungsverfahren, um anders als bisher auf verlässlicherer Datenbasis evaluieren und bei Bedarf nachsteuern zu können.

Der Erfolg von vereinbarten Anpassungs- oder Nachqualifizierungsmaßnahmen wird wesentlich von der Förderung abhängen, die für die Finanzierung der Kosten der Bildungsmaßnahme sowie bedarfsabhängig der Kosten für den Lebensunterhalt der Maßnahmenteilnehmer und ihrer Familien zur Verfügung steht. Hierbei ist dem Grundsatz „fordern und fördern“ zu folgen, so dass gleichzeitig zu jeder Forderung nach einer Anpassungs- oder Nachqualifizierung die Finanzierung gesichert sein muss bzw. ein entsprechendes Förderangebot gemacht wird. Soweit Anspruchsvoraussetzungen bestehen, sind die Agenturen für Arbeit und die Träger der Grundsicherung heranzuziehen. Sofern und soweit die Arbeits- und die Weiterbildungsförderung zur Deckung des tatsächlichen Bedarfs nicht herangezogen werden können, sind zusätzlich neue bzw. eine entsprechende Erweiterung bestehender Förderinstrumente zu prüfen. Hierbei könnte etwa ein „Einstiegs-BAföG“ im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) die berufliche Integration erleichtern und damit auch die soziale und individuelle Integration befördern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf für ein Anerkennungsgesetz vorzulegen, das einen allgemeinen Rechtsanspruch auf die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens für alle ausländischen Aus- und Fortbildungsberufe sowie akademischen Abschlüsse schafft und das als Ergebnis eine bundesweit verbindliche Gleichwertigkeitsfeststellung vorsieht;

2. diesen Rechtsanspruch unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Statusgruppe, vom Zweck der Anerkennung und von der Unterscheidung reglementierter/nichtreglementierter Berufe auszugestalten;
3. dabei dem Ziel der Anerkennung und Teilanerkennung Vorrang einzuräumen, sofern zertifizierte ausländische Qualifikationen vorliegen sodass damit den Antragstellern möglichst die Tätigkeit im erlernten Beruf eröffnet wird. Bei Teilanerkennung sollte der Antragsteller zur Erlangung der vollen Anerkennung zwischen einer Kompetenzprüfung und einer Anpassungsqualifizierung wählen können. Die Dauer einer Anpassungsqualifizierung sollte dabei zwei Jahre nicht überschreiten;
4. dabei eine Frist von höchstens sechs Monaten bis zur Entscheidung der Anerkennungsstelle vorzusehen;
5. geeignete Maßnahmen zur Sicherung transparenter bundeseinheitlicher Verfahrensstandards und Entscheidungskriterien zu ergreifen und eine hinreichende Qualitätssicherung zu gewährleisten. Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist die Schaffung einer zentralen Anerkennungsagentur zu prüfen;
6. dabei ein dezentrales System ausreichender Anlauf- und Clearingstellen für Anerkennungsinteressierte aufzubauen, das eine kompetente und serviceorientierte Beratung, Betreuung und Unterstützung der Antragsteller im gesamten Verfahrensverlauf sicherstellt;
7. ergänzend für nichtformale oder nichtzertifizierte Qualifikationen einen Anspruch auf Feststellung von individuellen beruflichen Kenntnissen und Fertigkeiten zu schaffen. Diese dient als Ausgangspunkt, um in Verbindung mit geeigneten Nachqualifizierungsmaßnahmen und den Externenprüfungen bei den Kammern Berufsabschlüsse effektiver nachholen zu können;
8. zur Verbesserung der Datenlage für eine belastbare Evaluation die systematische statistische Erfassung sowohl der Qualifikationen der zuwandernden Menschen wie der Anerkennungsverfahren und -ergebnisse sicherzustellen;
9. zur Finanzierung der notwendigen Anpassungs- und Nachqualifizierungsmaßnahmen sowie bedarfsabhängig des Lebensunterhaltes der Maßnahmen Teilnehmer und ihrer Familien die Arbeits- und Weiterbildungsförderung heranzuziehen. Sofern und soweit notwendig sind ergänzende neue Förderinstrumente wie beispielsweise ein „Einstiegs-BAföG“ zu prüfen.

Berlin, den 1. Dezember 2009

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

