

Antrag

der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Gehring, Brigitte Pothmer, Memet Kilic, Ekin Deligöz, Katja Dörner, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Tabea Rößner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Brain Waste stoppen – Anerkennung ausländischer akademischer und beruflicher Qualifikationen umfassend optimieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Deutschland leben viele gut qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer. Laut Mikrozensus 2007 haben etwa 2,8 Millionen Migrantinnen und Migranten, die nach Deutschland zugewandert sind, in ihren Herkunftsländern einen akademischen oder anderen beruflichen Abschluss erworben. Hierzu zählen ca. 80 000 akademische und rund 1,8 Millionen andere qualifizierende Abschlüsse. Doch die großen Chancen, die sich aus der qualifizierten Zuwanderung für Wissensgesellschaft, Arbeitsmarkt und auch integrationspolitisch ergeben, werden bisher nur äußerst unzureichend genutzt. Trotz ihres guten Qualifikationsniveaus müssen hierzulande überdurchschnittlich viele Migrantinnen und Migranten deutlich unterhalb ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen arbeiten, weil ihre Abschlüsse nicht anerkannt werden oder zu viele Barrieren auf dem Weg zur Anerkennung bestehen. Denn die bestehende Anerkennungspraxis zeichnet sich durch Intransparenz, Undurchlässigkeit und ungleiche Zugangschancen aus.

Diese allgemeine Verschwendung von Potenzial und Bildungsressourcen ist nicht nur integrationspolitisch und aus Gründen der Teilhabegerechtigkeit völlig inakzeptabel, sie ist auch ein enormer Verlust für die Mehrheitsgesellschaft. Auch aus wirtschaftlichen und wettbewerblichen Erwägungen heraus besteht hier eklatanter Handlungsbedarf und Handlungsdruck. Schlechte Arbeitsmarktintegration wirkt sich negativ auf die persönliche Entwicklung der Betroffenen und auf Steuereinnahmen aus und belastet die Sozialsysteme. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Fachkräftemangel, demografischem Wandel und Wissensgesellschaft sind wir dringend darauf angewiesen, an die mitgebrachten Bildungs- und Ausbildungskapazitäten von Zuwanderinnen und Zuwanderern anzuknüpfen und sie zu nutzen.

Defizite bei der Anerkennung bestehen vor allem in rechtlicher, verfahrenstechnischer und finanzieller Hinsicht, aber auch mit Blick auf das quantitative Angebot von Beratungsmöglichkeiten, Zertifizierungsstellen, Brückenmaßnahmen und Anpassungsqualifizierungen. Wir brauchen daher eine Offensive bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse: eine umfassende Strategie zur Erschließung der Qualifikationsreserven von Migrantinnen und Migranten, die auch rechtliche, verfahrenstechnische und arbeitsmarktliche Verbesserungen bewirken kann. Grundlage dafür, dass sich alle beteiligten Stellen des drängen-

den Problems nicht nur bewusst werden, sondern auch annehmen, ist ein Rechtsanspruch für Migrantinnen und Migranten auf ein leicht zugängliches, transparentes und schnelles Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen, die sie mitbringen. Die erfolgten Bewertungen und Anerkennungen müssen verbindlich sein und die Anforderungen des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) erfüllen. Dazu bedarf es eines umfassenden Anerkennungsgesetzes auf Bundesebene. Hierdurch würde auch die unterschiedliche Behandlung von EU-Bürgern, Spätaussiedlern und Drittstaatsangehörigen beendet und Chancengleichheit gewährleistet.

Das Prüfverfahren im Rahmen des Rechtsanspruchs muss ausländische Qualifikationen bewerten, unter klaren Bedingungen formal anerkennen bzw. teilanerkennen und bei Teilanerkennungen verbindliche Aussagen über eventuell erforderliche Anpassungsqualifizierungen und mögliche Angebote in diesem Bereich geben. Das Verfahren sollte innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach gültiger Antragstellung abgeschlossen sein. Wichtig ist, dass das Ergebnis der Prüfung bundeseinheitlich verbindlich ist und anerkannt wird. Voraussetzung dafür ist auch eine bundesweite Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren und -kriterien. Grundlagen hierfür sollten die schon jetzt beteiligten Fachleute aus Kammern, Hoch- und Fachschulen sowie das Bundesinstitut für Berufsbildung und die Kultusministerkonferenz (KMK) etc. entwickeln. Parallel müssen endlich tragfähige bundeseinheitliche Regeln für Zulassung und Abschlüsse an den Hochschulen eingeführt werden. Davon würden nicht nur diejenigen, die sich in Deutschland beruflich qualifiziert haben, profitieren, sondern auch Menschen, die mit qualifizierten Abschlüssen nach Deutschland kommen.

Bewertungen und Teilanerkennungen müssen durch eine Bildungsberatung ergänzt werden, die weitere Qualifikationswege zeigt und öffnet. Der Bund hat sich in der 16. Legislaturperiode dazu verpflichtet, die Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung zugewanderter Akademikerinnen und Akademiker zielgruppenspezifisch bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Positiv sei beispielhaft auch auf bestehende Maßnahmen hingewiesen, wie im Rahmen der Bundesprogramme im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Otto Benecke Stiftung, Modellprojekt „AQUA“) oder auch auf ESF-BAMF-Programme (ESF: Europäischer Sozialfonds, BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Diese Angebote reichen aber bei weitem nicht aus.

Die Angebote zur fachlichen und sprachlichen Anpassungs- und Nachqualifizierung müssen quantitativ ausgebaut und im Sinne von modularen Ergänzungsqualifizierungen ausgestaltet werden. Dies gilt sowohl für akademische als auch für andere berufliche Maßnahmen inklusive berufsspezifischer Sprachschulungen. Letztere sind von zentraler Bedeutung, um Zuwanderinnen und Zuwanderern den Zugang bzw. (Wieder)einstieg zu Berufsfeldern zu ermöglichen, in denen sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß fassen wollen. Verbessert werden müssen zudem die Fördermöglichkeiten von Anpassungsqualifizierungen. Darüber hinaus muss der DQR endlich ausgestaltet und eingeführt werden, damit nicht nur die Kompetenzen der Höchstqualifizierten mit akademischer Ausbildung, sondern auch derjenigen, die mit anderen Berufsabschlüssen ins Land gekommen sind oder noch kommen, tatsächlich eingestuft werden können. Wesentlich ist außerdem eine flächendeckende Bildungsberatung, die Interessenten als Anlaufstelle dient und über Anerkennungsverfahren informiert und individuell begleitet.

Die große Koalition der CDU/CSU und SPD ist in der zurückliegenden Wahlperiode daran gescheitert, ein Konzept zu erarbeiten und umzusetzen. Sie hat das Thema bis zum Ende der Legislaturperiode auf die lange Bank geschoben,

zum Nachteil der Betroffenen. Zum Ende der Legislaturperiode wurden lediglich zwei unterschiedliche Eckpunktepapiere aus verschiedenen Ressorts vorgelegt. Das Vergeuden von individuellen und gesellschaftlichen Ressourcen duldet keinen weiteren Aufschub. Die neue Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, für die im Ausland erworbenen Qualifikationen der beruflichen Bildung möglichst transparente und einheitliche Verfahren zu schaffen. Ferner werden verbindliche Vereinbarungen mit den Ländern über die Zulassung und Anerkennung von akademischen Abschlüssen und Teilleistungen angestrebt. Die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Dr. Annette Schavan, kündigte Anfang November 2009 für das Kabinett Eckpunkte für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen an. All diesen Ankündigungen müssen nun wirkliche Verbesserungen folgen im Sinne eines individuellen Rechtsanspruchs auf ein umfassendes einheitliches Anerkennungsverfahren für alle Zuwanderungsgruppen und für Deutsche, die einen Abschluss im Ausland erworben haben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bis zum Sommer 2010 in Abstimmung mit den Ländern und in Rücksprache mit den Sozialpartnern

1. einen individuellen Rechtsanspruch für alle Personen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen auf ein leicht zugängliches, transparentes und schnelles Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen zu schaffen, der sowohl für reglementierte als auch für nicht reglementierte Berufe gilt. Das Prüfverfahren im Rahmen des Rechtsanspruchs muss ausländische Qualifikationen bewerten, unter klaren Bedingungen formal anerkennen bzw. teilanerkennen. Bei Teilanerkennungen müssen verbindliche Aussagen gemacht werden, welche Anpassungsqualifizierungen für einen vollqualifizierenden Abschluss nötig sind. Das gesamte Anerkennungsverfahren soll im Regelfall von staatlicher Seite innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein;
2. die Kriterien zur Bewertung und Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen entsprechend dem Europäischen bzw. dem Deutschen Qualifikationsrahmen auszugestalten;
3. Anerkennungsverfahren nach bundeseinheitlichen Standards zu entwickeln mit dem Ziel, dass die Ergebnisse künftiger Anerkennungsverfahren bundesweit verbindlich gültig sind;
4. flächendeckend Anlaufstellen einzurichten, die die Antragsteller beim Anerkennungsverfahren informieren und individuell begleiten und das Anerkennungsverfahren nach dem One-Stop-Agency-Prinzip durchführen;
5. die Bildungsberatungsstruktur so auszubauen, dass Migrantinnen und Migranten passend zur Anerkennung oder Teilanerkennung ihrer Qualifikationen eine berufliche oder eine weiterqualifizierende Perspektive erhalten;
6. Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung bedarfsgerecht quantitativ auszubauen und dabei auch die Angebote zu berufsbezogener Sprachförderung zu intensivieren. Berufsbezogene Sprachförderung sollte u. a. als Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) und insbesondere im SGB II als Regelinstrument, das von jeder Agentur und jeder Grundsicherungsstelle angeboten wird, ausgestaltet und ausgebaut werden;
7. ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz vorzulegen, das die Finanzierung des Lebensunterhalts während solcher Bildungsmaßnahmen oder Bildungsgänge sicherstellt, die im Zusammenhang mit dem Anerkennungs- und Beratungsverfahren aufgenommen werden. Die persönlichen Voraussetzungen

für den Rechtsanspruch auf diese Leistung müssen weit gefasst werden, es soll beispielsweise keine Altersgrenzen und nur minimale Anforderungen an den Aufenthaltstitel geben;

8. die Reform der beruflichen Ausbildung voranzubringen, indem u. a. eine stärkere Modularisierung innerhalb der Berufsbilder stattfindet, so dass Teilqualifikationen leichter anerkannt werden können und die Nach- und Weiterqualifizierung erleichtert wird;
9. jenseits der in Deutschland durchgeführten Anerkennungsverfahren soll die Bundesagentur für Arbeit bei der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung die im Ausland erworbenen Qualifikationen so weit wie möglich berücksichtigen.

Berlin, den 2. Dezember 2009

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ging im Mai 2009 davon aus, dass beispielsweise mehr als die Hälfte der zugewanderten Erwerbstätigen mit ausländischem akademischen Abschluss unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt sind. Auch seien Menschen mit Migrationshintergrund und einem im Ausland erworbenen akademischen Berufsabschluss deutlich häufiger von Erwerbslosigkeit betroffen als Akademikerinnen und Akademiker, die über hiesige Abschlüsse verfügten (8,3 Prozent im Vergleich zu 4 Prozent). Diese Zahlen deuten die quantitative Dimension des Problems allerdings nur an. Das tatsächliche Ausmaß der von defizitären Anerkennungsmöglichkeiten und daraus folgenden Dequalifizierungseffekten Betroffenen wird verdeckt, da belastbare Zahlen zur akademischen und beruflichen Anerkennungsproblematik im ausreichenden Umfang bislang nicht erhoben wurden.

Hierdurch gerät u. a. auch aus dem Blick, dass die mangelnden Anerkennungsmöglichkeiten schon allein angesichts des fortlaufenden Zuzugs von qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern zum bleibenden Problem werden, weil sie immer mehr Menschen betreffen, die vor dem Hintergrund grenzüberschreitender Mobilität mit ganz unterschiedlichen Hintergründen nach Deutschland kommen. Dazu gehören nicht nur Migrantinnen und Migranten, die schon lange in Deutschland leben. Genauso sind darunter z. B. Menschen mit ausländischem Abschluss, die als Ehepartner eines oder einer deutschen Staatsangehörigen Zugang zum hiesigen Arbeitsmarkt suchen. Oder auch ausländische Ehepaare, die nach Deutschland ziehen, weil einer von beiden als Hochqualifizierter berufsbedingt das Angebot auf eine Führungsposition wahrnimmt. Die berufliche Zukunft des jeweiligen Partners kann sich dann plötzlich wegen der restriktiven Anerkennungsbestimmungen als äußerst ungewiss und schwierig darstellen.

Unabhängig vom konkreten Einzelfall führen die Defizite des deutschen Anerkennungswesens zum selben negativen Ergebnis: Gut ausgebildete Zuwanderinnen und Zuwanderer können ihre individuellen Potenziale nicht in der Weise in den gesellschaftlichen Arbeits-, Innovations- und Integrationsprozess einbringen, wie es möglich und angemessen wäre. Doch wer sich bei uns darum bemüht, seine Qualifikationen anerkennen zu lassen, um Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, stößt auf ein vollkommen undurchschaubares Dickicht aus zuständigen Stellen, Verfahren und rechtlichen Voraussetzungen. Die Chancen, dass ein im Ausland erworbener Berufs- oder Studienabschluss bei uns aner-

kannt wird, hängen nicht allein von der Art der Qualifikation ab, also z. B. von der Frage, ob es sich um Qualifikationen im Bereich reglementierter oder nicht reglementierter Berufe oder aber um spezielle Berufssparten handelt. Die Möglichkeiten unterscheiden sich auch in den einzelnen Bundesländern und nicht zuletzt nach Herkunftsland bzw. Status der betroffenen Migrantengruppe.

Aktuell haben nur Spätaussiedler/Spätaussiedlerinnen und EU-Bürger/EU-Bürgerinnen eine privilegiere Stellung, die aber auch nicht ausreichend ausgestaltet ist. Migrantinnen und Migranten, die weder aus EU-Staaten kommen noch unter das Bundesvertriebenengesetz fallen, werden demgegenüber benachteiligt. Spätaussiedler/Spätaussiedlerinnen haben durch das Bundesvertriebenengesetz die Option, für alle beruflichen Abschlüsse einen Antrag auf Anerkennung zu stellen. Für die so genannten reglementierten Berufe gelten wiederum EU-Richtlinien, die EU-Bürger im Vergleich zu Spätaussiedlern/Spätaussiedlerinnen und Drittstaatsangehörigen in diesem Bereich besserstellen. Wieder anders verhält es sich im Fall von Qualifikationen in nicht reglementierten Berufsfeldern.

Als Hemmnis für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse wirkt sich außerdem die starke Zersplitterung der Zuständigkeiten aus: Zuständig für die Durchführung der Anerkennungsverfahren sind die Bundesländer. Dort wiederum liegt die Verantwortung für die Anerkennung je nach Fall bei unterschiedlichen Ministerien, Behörden, Kammern und Berufsorganisationen. Dies alles illustriert die Intransparenz und die mangelnde Offenheit, mit der sich Migrantinnen und Migranten auseinandersetzen müssen. Die Kultusministerkonferenz hat zwar mit der „Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen“ (ZAB) eine Anlaufstelle eingerichtet, deren Aufgaben, Ausstattung und Angebote sind derzeit aber im Fluss. So kündigt die ZAB auf ihrer Homepage voraussichtlich ab Winter 2009 einen kostenpflichtigen Service für Privatpersonen an. Die ZAB will Zeugnisbewertungen für Privatpersonen erstellen. Diese Bewertungen sind dann allerdings keine bindenden Entscheidungen über Äquivalenzen, sondern „können Behörden oder Arbeitgebern im In- und Ausland die Einordnung der jeweiligen Bildungsabschlüsse in das eigene Bildungssystem erleichtern.“

