

**Eckpunkte
der Bundesregierung**

**„Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland
erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“**

Stand 09.12.2009

Einleitung

Der demografische Wandel verändert unsere Gesellschaft und führt in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten – trotz Krise – schon jetzt zu einem Mangel an qualifizierten Fachkräften. Dies gilt insbesondere für die mathematisch-naturwissenschaftlichen Berufe, für die Ingenieurberufe, für Ärztinnen und Ärzte, Lehrkräfte und Pflegefachkräfte. In einem rohstoffarmen Land wie Deutschland gehört die Zukunft der qualifizierten Arbeit. Unternehmen und Betriebe benötigen dauerhaft gut qualifizierte Arbeitskräfte. Wenn Deutschland seinen Platz in der Weltwirtschaft behaupten und seinen Wohlstand mittelfristig sichern will, müssen die Qualifikationspotenziale der Menschen in unserem Land besser als bisher genutzt werden. Dies gilt auch für die in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Ihre mitgebrachten beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse sind eine erhebliche Ressource für den deutschen Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme, die verstärkt entwickelt und genutzt werden muss. Die bessere Erschließung dieser Qualifikationen ist zudem ein wichtiger Beitrag zur nachholenden Integration der bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten und zur Eingliederung von neu Zuwandernden in das Erwerbsleben und in die Gesellschaft. Qualifikationsadäquate Beschäftigung ist volkswirtschaftlich sinnvoll, sie gewährleistet die langfristige Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt und sie ist von entwicklungspolitischem Wert für die Herkunftsländer durch höhere Überweisungen und den Rückfluss von Fachkenntnissen.

Ziel der Bundesregierung ist es, nach Deutschland mitgebrachte Berufsabschlüsse und sonstige berufsrelevante Qualifikationen arbeitsmarktgängig und damit für den Einzelnen besser verwertbar zu machen. Viele der Zugewanderten bringen eine gute berufliche Qualifikation mit, werden aber – aus formalen Gründen oder wegen fehlender Bewertungsmöglichkeiten – auf Arbeitsplätzen eingesetzt, die nicht ihren Qualifikationen entsprechen. Immer wieder werden qualifizierte Migrantinnen und Migranten so behandelt, als seien sie unqualifiziert oder ungelernt; viele sind allein aus diesem Grund auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Das wollen wir ändern.

Die gegenwärtige Situation bei der Feststellung berufsrelevanter Kompetenzen und der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist gekennzeichnet durch

- eine große Unübersichtlichkeit hinsichtlich der Verfahren und der zuständigen Stellen,
- das Fehlen einheitlicher Kriterien für die Bewertungs- und Entscheidungsverfahren der unterschiedlichen Akteure und eine fehlende bundesweite Verbindlichkeit von Entscheidungen und Gutachten,
- fehlende Rechtsansprüche für eine beträchtliche Zahl der Menschen, die ihr Studium oder ihre Ausbildung im Ausland absolviert oder dort in ihrem gelernten Beruf gearbeitet haben und nun in Deutschland eine ausbildungsadäquate Beschäftigung suchen.

Eine bessere Nutzung ausländischer Berufsabschlüsse und berufsrelevanter Qualifikationen setzt verbesserte gesetzliche Grundlagen, optimierte Verfahren sowie die gezielte Entwicklung von Möglichkeiten und Angeboten zur Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung voraus.

Bund und Länder haben diesen Handlungsbedarf erkannt: Bereits im Nationalen Integrationsplan wurde das Thema aufgegriffen. Mit der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ haben sich die Regierungschefs von Bund und Ländern darauf verständigt, die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Qualifikationen zu verbessern. Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung weitgehende Maßnahmen im Grundsatz bereits skizziert: Jeder mit im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen oder beruflichen Qualifikationen soll einen Anspruch auf umfassende Prüfung und Bewertung seiner individuellen Qualifikationen haben. Wo wesentliche Qualifikationsbestandteile fehlen, sollen die Möglichkeiten verbessert werden, diese nachträglich zu erwerben.

Wir können dabei an bereits bestehendes Recht und an vorhandene Erfahrungen in Deutschland anknüpfen:

1. Die Richtlinie 2005/36/EG begründet für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union in den reglementierten Berufen einen grundlegenden Anspruch auf Anerkennung. Fehlen dem Anerkennungssuchenden Ausbildungsbestandteile, so hat er einen Anspruch auf eine Anpassungsqualifizierung, die nach erfolgreicher Teilnahme zur endgültigen Anerkennung führt.
2. Für Bürgerinnen und Bürger aus den Unterzeichnerstaaten der von Europarat und UNESCO erarbeiteten „Lissabon-Konvention über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ besteht ein Anspruch auf ein Bewertungsverfahren für im Ausland erworbene Hochschulqualifikationen und bei Gleichwertigkeit auf deren Anerkennung. Ziel der Konvention ist es, die Einordnung dieser Qualifikationen nicht nur im deutschen Bildungssystem, sondern auch im Arbeitsmarkt zu erleichtern.
3. Das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) eröffnet der Gruppe der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und den in deren Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegatten und Abkömmlingen bei Gleichwertigkeit von Prüfungen und Befähigungsnachweisen einen Anspruch auf deren Anerkennung.

Viele der zuständigen Stellen und insbesondere die Kammern und die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen der Kultusministerkonferenz der Länder leisten hier heute schon wertvolle Arbeit. Sie erstellen – bisher in vielen Fällen auch ohne gesetzliche Grundlage – gutachterliche Stellungnahmen, die im Einzelfall sehr hilfreich sind.

Mit den folgenden Eckpunkten, auf die die Bundesregierung sich verständigt hat, ist der erste Schritt zur Umsetzung der Vereinbarungen des Koalitionsvertrages getan. Sie sind der Auftakt für einen vertieften Diskussionsprozess, der mit allen Beteiligten – von den Ländern über die Wirtschaft und die Hochschulen bis hin zu den Migrantenorganisationen – parallel zum Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene und zur Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für eine verbesserte Feststellung und Anerkennung von mitgebrachten beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen zu führen sein wird.

Eckpunkte

1. Aufbauend auf den bestehenden gesetzlichen Regelungen sind im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern ergänzende Regelungen erforderlich, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für alle Personen mit im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen, die sich rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten, zu verbessern.
2. Verankert werden soll der Anspruch auf ein Verfahren, in dem geprüft wird, ob und in welchem Maße im Ausland erworbene Qualifikationen deutschen Ausbildungen entsprechen. Dieser Verfahrensanspruch sollte sich sowohl auf die reglementierten Berufe als auch auf alle nicht reglementierten Berufe beziehen. Bei festgestellter Gleichwertigkeit von Qualifikationen ist dies von der zuständigen Stelle zu bestätigen („Anerkennung“). Wenn die nachgewiesenen Qualifikationen den inländischen Anforderungen des jeweiligen Ausbildungsgangs nicht entsprechen, sind die vorhandenen beruflichen Kompetenzen, soweit möglich, zu bescheinigen („Teilanerkennung“). Festgestellt und dokumentiert werden sollen auch die wesentlichen Fehlstellen und der eventuelle Anpassungsqualifizierungsbedarf im Verhältnis zu vergleichbaren deutschen Ausbildungen. Zudem sollen Informationen über entsprechende Maßnahmenangebote bereitgestellt werden. Dies ermöglicht es Anerkennungssuchenden, gezielt an Anpassungsqualifizierungen teilzunehmen, um so ihre Voraussetzung zu verbessern für eine Anerkennung, eine ausbildungsadäquate Beschäftigung oder ein erfolgreiches Absolvieren der Externprüfung, die für alle, die keine Ausbildung in Deutschland abgeschlossen haben, der einzige Weg zur Erlangung eines deutschen Berufsabschlusses ist.

Damit werden sich auch für die Gruppen, für die Rechtsansprüche bereits bestehen – so für Unionsbürgerinnen und -bürger und Spätaussiedlerinnen und -aussiedler – die Möglichkeiten zur Verwertung ihrer beruflichen Qualifikationen deutlich verbessern.

3. Ziel ist ein umfassendes individuelles Verfahren zur Feststellung beruflicher Qualifikationen, in dem neben formalen Abschlüssen auch die einschlägige Berufserfahrung berück-

sichtigt wird und das Wege zur Erlangung einer förmlichen Feststellung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen weist. Wir werden dabei sicherstellen, dass es nicht zu einer Entwertung deutscher Berufsabschlüsse kommt und das hohe Niveau des dualen Systems nicht in Frage gestellt wird. Angesichts der Vielfalt von Kompetenzfeststellungsverfahren und -instrumenten ist die Identifizierung von für die unterschiedlichen Berufsbereiche geeigneten Instrumenten eine wesentliche Voraussetzung für die flächendeckende Umsetzung von Kompetenzfeststellungsverfahren.

4. Das Verfahren der Anerkennung und Kompetenzfeststellung soll sowohl Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden als auch Erwerbstätigen offen stehen. Ziel ist es, Beschäftigung unterhalb des individuellen Qualifikationsniveaus zu vermeiden bzw. gezielt zu überwinden.
5. Das in der Richtlinie 2005/36/EG vorgesehene individuelle Anerkennungsverfahren für EU-Abschlüsse hat sich grundsätzlich bewährt. Viele Bestimmungen der Richtlinie sind jedoch widersprüchlich und unnötig kompliziert. Dies hat bei der Umsetzung der Richtlinie zu erheblichen Schwierigkeiten geführt. Bei der bevorstehenden Evaluierung der Richtlinie werden wir uns dafür einsetzen, dass dieses Anerkennungsverfahren einfacher, transparenter und nutzerfreundlicher wird. Bereits jetzt bestehende Handlungsspielräume werden wir in diesem Sinne nutzen.
6. Gegebenenfalls besteht zudem Umsetzungsbedarf auf Grund weiterer einschlägiger EG-Richtlinien, die im Hinblick auf die Anerkennung von Berufsabschlüssen und Qualifikationen Gleichbehandlungsgebote für Unionsbürgerinnen und -bürger sowie für Drittstaatsangehörige beinhalten. Vergleichsmaßstab ist hier die Behandlung der „eigenen Staatsangehörigen“ (Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38/EG, Art. 11 Abs. 1c) RL 2003/109/EG, Art. 26 Abs. 1 und 3, Art. 27 Abs. 3 RL 2004/83/EG und Art. 14 Abs. 1d) RL 2009/50/EG).
7. Ferner wird zu prüfen sein, inwieweit es sinnvoll ist, künftig bei Neuzuwandernden bereits vor der Einreise mit der Information über Anerkennungsmöglichkeiten und der Feststellung vorhandener Qualifikationen zu beginnen, um die Voraussetzungen für eine zügige Eingliederung in den deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern.
8. Anzustreben sind einfache, transparente und nutzerfreundliche Verfahren. Dies erfordert die Entwicklung einheitlicher Kriterien für Bescheide und Verfahren in Abstimmung mit den Ländern und der Wirtschaft. Die Dauer des Anerkennungsverfahrens bzw. des Verfahrens zur Feststellung beruflicher Qualifikationen soll vom Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen bis zum Bescheid bzw. zur Bescheinigung sechs Monate nicht übersteigen.
9. Gemeinsam mit den Ländern werden wir die Möglichkeiten prüfen, jedem Anerkennungssuchenden eine Erstanlaufstelle anzubieten, die ihm den Weg in und durch die

Verfahren und zu den zuständigen Behörden bzw. Stellen weist und ihn hinsichtlich seiner Arbeitsmarktintegration berät. Hierbei soll auf bestehende bundesgeförderte Beratungsstrukturen aufgebaut werden.

10. Gemeinsam mit den Kammervereinigungen werden wir Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Qualität und bundesweiten Vergleichbarkeit der Bewertungen der Kammern sowie für Angebote zur Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierung im Bereich der beruflichen Bildung entwickeln und die Einrichtung einer Informationsplattform zu ausländischen Ausbildungsgängen im Bereich der Wirtschaft unterstützen.
11. Wir werden die Möglichkeiten für Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen, die auch berufsbegleitend angeboten werden sollten, ausbauen und streben die gezieltere Nutzung der Instrumente der Weiterbildungsförderung an.
12. Die statistische Dokumentation der mitgebrachten Qualifikationen von Zugewanderten wie auch der Anerkennungsverfahren ist bisher unzureichend. Solche Daten sind jedoch erforderlich, um die Verfahren zu optimieren und Qualifizierungs- und Unterstützungsangebote gezielt auszubauen. Vor diesem Hintergrund werden entsprechende Änderungen bei der Erfassung der Daten sowie die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zum Führen von Anerkennungsstatistiken durch alle zuständigen Stellen zu prüfen sein.
13. Die Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen bedeutet Mehrkosten, die nur zum Teil durch Wertschöpfungszuwächse und verringerte Sozialtransfers ausgeglichen werden bzw. durch Gebührenfinanzierung zu begrenzen sind. Deshalb wird die konkrete Ausgestaltung der Neuregelung am Kriterium der arbeitsmarktlichen Verwertbarkeit von Qualifikationen orientiert werden.