

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft und Kultur (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 6/1209 -

Entwurf eines Gesetzes über die Bewertung und Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze

A. Problem

Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es, die wirtschaftliche Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen maßgeblich zu verbessern und die Integration von im Land lebenden Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zu fördern. Angesichts der demographischen Entwicklung und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels in Deutschland müssen alle im Inland vorhandenen Qualifikationspotenziale künftig besser genutzt und im Ausland erworbene berufliche Qualifikationen gezielter für den deutschen Arbeitsmarkt aktiviert werden. Viele Deutsche und nach Deutschland Zugewanderte haben in anderen Ländern berufliche Qualifikationen und Abschlüsse erworben. Diese können sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt oft nicht angemessen nutzen, weil Bewertungsverfahren und Bewertungsmaßstäbe fehlen.

Die Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sollen ausgeweitet, vereinfacht und verbessert werden. Regelungsziel ist es, nach Deutschland mitgebrachte Berufsabschlüsse und sonstige berufsrelevante Qualifikationen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Berufsgruppen in möglichst einheitlichen Verfahren arbeitsmarktgängig und damit für die Einzelne oder den Einzelnen und für Arbeitgeber besser verwertbar zu machen, um so eine ausbildungsnahe Beschäftigung zu fördern.

Damit wird ein entscheidender Schritt zur nachholenden Integration von bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten und zur Eingliederung von qualifizierten Neuzuwanderinnen oder Neuzuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt getan. Die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland wird erhöht und die Position der deutschen Wirtschaft im zunehmenden internationalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte gestärkt.

B. Lösung

Im Zuständigkeitsbereich des Landes wird ein allgemeiner Anspruch auf eine individuelle Prüfung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen mit inländischen Referenzqualifikationen geschaffen. Die bestehenden Regelungen zur Anerkennung beruflicher Auslandsqualifikationen, die insbesondere durch die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen vom 7. September 2005 (ABl. L 255 vom 30. September 2005, Seite 22; im Folgenden RL 2005/36/EG) vorgegeben und in nationales Recht umgesetzt sind, werden im Grundsatz auf Personen aus Drittstaaten beziehungsweise auf in Drittstaaten erworbene Qualifikationen ausgeweitet, die bisher nicht oder nicht vollständig berücksichtigt wurden. Ferner werden die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der ausländischen Qualifikationen vereinheitlicht und transparenter gestaltet.

Die Ausgestaltung als Artikelgesetz dient der Vereinheitlichung der Verfahren und Kriterien zur Bewertung der Gleichwertigkeit beruflicher Auslandsqualifikationen und nimmt zugleich Bezug auf die Besonderheiten der einzelnen Berufsgesetze. Artikel 1 des Gesetzentwurfs enthält allgemeine Kriterien für die Bewertung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und regelt das entsprechende Verfahren. Der Anwendungsbereich des Artikels 1 gilt für die auf Landesebene geregelten Berufe, sofern die berufsrechtlichen Fachregelungen nicht etwas anderes bestimmen. Damit hat für die reglementierten Berufe das spezielle Berufsrecht Vorrang. Für den Bereich der nichtreglementierten Berufe schafft Artikel 1 erstmals einen allgemeinen Verfahrensanspruch. Die Folgeartikel beinhalten Änderungen der auf Landesebene geregelten Berufsgesetze und Verordnungen vor allem für die reglementierten Berufe. Insbesondere werden diejenigen bestehenden Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen aufgehoben beziehungsweise modifiziert, die an die Staatsangehörigkeit der Antragstellerinnen und Antragsteller anknüpfen. Ausschlaggebend für den Verfahrenszugang werden künftig nur Inhalt und Qualität der Qualifikationen sein, nicht aber Staatsangehörigkeit oder Herkunft.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt die weitgehenden Vorgaben der RL 2005/36/EG sowie völkerrechtliche Abkommen (insbesondere das Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region vom 11. April 1997, das in Deutschland am 1. Oktober 2007 in Kraft getreten ist, Bundesgesetzblatt 2007 Teil II Seite 712).

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 6/1209 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 21. November 2012

Der Ausschuss für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Ulrike Berger

Vorsitzende und Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ulrike Berger

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 6/1209 in der 28. Sitzung am 24. Oktober 2012 beraten und federführend an den Bildungsausschuss sowie mitberatend an den Innenausschuss, an den Finanzausschuss, an den Wirtschaftsausschuss sowie an den Sozialausschuss überwiesen.

In der 23. Sitzung am 21. November 2012 wurde der Gesetzentwurf abschließend beraten und die Beschlussempfehlung mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimme der Fraktion der NPD angenommen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Innenausschuss

Der Innenausschuss hat den oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 6/1209 in seiner 24. Sitzung am 15. November 2012 beraten und empfiehlt dem federführenden Bildungsausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimme der Fraktion der NPD die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes, soweit die Zuständigkeit des Innenausschusses betroffen ist.

2. Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat den oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 6/1209 in seiner 30. Sitzung am 15. November 2012 beraten und einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der NPD beschlossen, dem federführenden Bildungsausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes, soweit die Zuständigkeit des Finanzausschusses betroffen ist, zu empfehlen.

3. Wirtschaftsausschuss

Der Wirtschaftsausschuss hat den oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 6/1209 in seiner 20. Sitzung am 22. November 2012 beraten und empfiehlt dem federführenden Bildungsausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimme der Fraktion der NPD die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes, soweit die Zuständigkeit des Wirtschaftsausschusses betroffen ist.

4. Sozialausschuss

Der Sozialausschuss hat den oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 6/1209 in seiner 19. Sitzung am 14. November 2012 beraten und empfiehlt dem federführenden Bildungsausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimme der Fraktion der NPD die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes, soweit die Zuständigkeit des Sozialausschusses betroffen ist.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft und Kultur

1. Allgemeines

Der Bildungsausschuss hat in seiner 19. Sitzung am 6. November 2012 zum genannten Gesetzentwurf der Landesregierung beraten.

Die Vertreter des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur führten aus, dass mit dem Gesetz Voraussetzungen geschaffen würden, Qualifikationen unabhängig von Nationalitäten anzuerkennen. Bislang hätten innerhalb der Europäischen Union sehr unterschiedliche Regelungen bestanden. Es müsse für alle Beteiligten über einheitliche Regelungen Verfahrenssicherheit hergestellt werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Mecklenburg-Vorpommern zwar die Federführung bei der Erstellung des Gesetzentwurfes inne gehabt habe, in der Umsetzung sei jedoch jedes Ressort für die Berufe, die dem jeweiligen Fachbereich zugeordnet seien, selbst zuständig. Die jeweiligen Ressorts würden dementsprechend die Anpassungsqualifizierungen für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Berufsfelder eigenständig organisieren. Bislang gäbe es keine einheitlichen Gebührenregelungen für die Antragstellerinnen und Antragssteller. Auch hier gelte bislang das Ressortprinzip. Die Kultusministerkonferenz werde sich Anfang Dezember auf eine Gebührenobergrenze verständigen. Zur Koordination der Antragsstellung werde man auf dem Bildungsserver entsprechende Informationen bereitstellen. Man wolle mit Inkrafttreten des Gesetzes eine möglichst große öffentliche Transparenz herstellen. Zu dem Verfahrensweg der Antragsstellung wurde weiter erklärt, dass die Überprüfung der Sprachkenntnisse im Rahmen einer Eignungsprüfung erfolge. Bislang habe man sich nicht auf einen bestimmten Referenzrahmen festgelegt. Vielmehr erfolge die Einschätzung der Sprachkenntnisse individuell im Rahmen einer Teilanerkennung in den jeweiligen Einrichtungen. Der Nachweis über die Kenntnisse der deutschen Sprache in dem Prozess der Glaubhaftigkeitsprüfung zur Arbeitsaufnahme im Land, insbesondere im Berufsfeld des Lehrers, spiele eine wesentliche Rolle. Im Zuge der Ausgestaltung der Verordnung werde entschieden, auf welchem Niveau Sprachkenntnisse nachgewiesen werden müssten. Ferner wurde von den Vertretern des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur ausgeführt, dass man keinen gesetzlichen Zwang sehe, bei nicht reglementierten Berufen eine Ausbildung nachzuweisen. Insofern bedürfe es im Sinne der gesetzlichen Regelung bei betreffenden Berufen keiner Ausgleichsmaßnahmen.

Die Fraktion der SPD führte während der Beratungen aus, dass es wichtig sei, den Prozess der Teilanerkennungen flexibel zu gestalten. Insbesondere den Referendaren im Lehrerberuf müsse nach dem ersten Staatsexamen die Chance gegeben werden, Zusatzqualifikationen innerhalb des Referendariats zu erbringen. Weiter wurde das zuständige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur gebeten, eine Zusammenstellung der Herkunftsänder der Antragstellerinnen und Antragssteller im Lehrerberuf zu erarbeiten. Man interessiere sich für das technische Verfahren der Antragsstellung und die Verfahrensweise der Glaubhaftmachung der gewünschten Arbeitsaufnahme im Land durch die Bewerberinnen und Bewerber. Grundsätzlich begrüße man die Vorgehensweise der Landesregierung. Man werde sich dafür einsetzen, dass die entsprechenden Anträge im Sinne der Antragstellerinnen und Antragssteller unkompliziert an die zuständigen Ressorts weitergeleitet würden.

Die Fraktion DIE LINKE thematisierte im Rahmen der Beratungen die Gebühren für die Anerkennung der Qualifikationen, die für Migrantinnen und Migranten anfallen würden. Diese seien innerhalb der verschiedenen Berufsspaten sehr unterschiedlich. Insbesondere die Schaffung von einheitlichen Gebührensätzen sowie die Möglichkeiten der Gebührenerstattung für bestimmte Personengruppen seien im Sinne der Gleichberechtigung von Bedeutung. Eine Beratungsmöglichkeit für potentielle Antragssteller sei eine ebenso sinnvolle Ergänzung des Gesetzes. Man kritisiere den Ansatz, dass vorzulegende Unterlagen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens im Original oder als beglaubigte Kopie vorgelegt werden müssten und rege an, andere Formen der vorzulegenden Dokumente zuzulassen. In diesem Zusammenhang erläuterten die Vertreter des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur den Prozess der Anerkennung der Dokumente. Abschließend interessiere man sich für die Sicherung des Lebensunterhalts der innerhalb von Ausgleichs- und Qualifizierungsmaßnahmen befindlichen Antragstellerinnen und Antragssteller.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellte ein einheitliches Informationssystem für potentielle Antragsstellerinnen und Antragssteller in den Mittelpunkt der Debatte, da man das System der unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten aus Sicht der Migrantinnen und Migranten für unübersichtlich halte. Man hätte die Einbeziehung externer Partner in Form einer prozessbegleitenden unabhängigen Beratung begrüßt. Weiter kritisiere man, dass bestimmte Berufsgruppen von dem Gesetz ausgenommen seien. Als Beispiele wurden Architekten und Ingenieure angeführt. Diese Berufe würden sowohl vom Architekten- und Ingenieurgesetz sowie vom Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz ausgeschlossen. Hierbei würde an die zuständigen Kammern verwiesen. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass das Gesetz zwischen reglementierten und nicht reglementierten Ausbildungsberufen unterscheide. Ausgleichsmaßnahmen seien nur für reglementierte Berufe vorgesehen. Für die Anerkennung verlorengegangener Dokumente gelte hingegen für beide Gruppen die gleiche Regelung. Die weitere Unterscheidung hinsichtlich der Ausgleichsmaßnahmen sei unverständlich. Weiter seien die Anforderungen an die Kenntnisse der deutschen Sprache der Bewerberinnen und Bewerber hinsichtlich der betroffenen Berufsgruppen zu überdenken.

2. Änderungsanträge zur Beratungsvorlage

Die Fraktion DIE LINKE hatte beantragt, Artikel 1 § 5 Abs. 6 und § 12 Abs. 6 der Beratungsvorlage insoweit zu ändern, als dass neben den vorgesehenen geeigneten Dokumenten auch eine schriftliche Willensbekundung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zur Aufnahme des Qualifikationsfeststellungsverfahrens genüge. Zur Begründung verwies die Antragstellerin darauf, dass Personen, die in Mecklenburg-Vorpommern ein Anerkennungsverfahren beantragten und dafür Gebühren entrichteten, im Regelfall auch die Aufnahme einer Berufstätigkeit im Bundesland anstrebten. Ob die Aufnahme der angestrebten Berufstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern letztlich gelänge, hänge von weiteren Faktoren ab und sollte der Durchführung des Anerkennungsverfahrens nicht im Wege stehen.

Der Ausschuss hat beschlossen den Änderungsantrag mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, sowie der Fraktion der NPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte in ihren Änderungsanträgen unter anderem eine Änderung des Artikel 1 § 11 beantragt. Sollten die Kenntnisse der deutschen Sprache einer Feststellung der Gleichwertigkeit entgegenstehen, seien Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen. Hierfür gelte mit dem Ersuchen der Antragstellerin oder des Antragsstellers eine Frist von 12 Monaten. Diese Änderung solle Migrantinnen und Migranten entgegenkommen, deren Fachqualifikation zwar anerkannt wird, die deutschen Sprachkenntnisse allerdings nicht ausreichen. Das Gesetz regele nicht eindeutig, ob der Spracherwerb zu den Ausgleichsmaßnahmen zähle. Die Änderung diene daher auch der Präzisierung zur Vermeidung künftiger Rechtsstreitigkeiten. Weiter wurde die Einfügung neuer Paragrafen, § 8 und § 16, beantragt. Mit der Einfügung eines neuen „§ 8 Ausgleichsmaßnahmen“ sollten Ausgleichmaßnahmen auch für nicht reglementierte Berufe vorgesehen werden. Die Argumentation der Landesregierung, dass Ausgleichsmaßnahmen nicht notwendig seien, da nicht reglementierte Berufe ohne Feststellung der Gleichwertigkeit ausgeübt werden könnten, hielt die Antragstellerin für nicht schlüssig. Wesentliche Unterschiede könnten durch das Ablegen einer Eignungsprüfung im Inland ausgeglichen werden. Mit dem Verfahren der Eignungsprüfungen könne einem größeren Kreis von Antragsstellerinnen und Antragsstellern eine entsprechende Feststellung bei begrenztem Aufwand ermöglicht werden. Entsprechende Kosten könnten analog zu der Verfahrensweise bei den reglementierten Berufen über Gebühren finanziert werden. Eine Eignungsprüfung sollte innerhalb einer Frist von 12 Monaten ermöglicht werden. Mit der Einführung eines neuen „§ 16 Kosten“ werde die Landesregierung ermächtigt, für Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen nach bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen durch Rechtsverordnungen Vorschriften über die gebührenpflichtigen Tatbestände und deren Höhe sowie weiter über Gebührenermäßigungen und -befreiungen sowie Auslagen zu erlassen. In der Begründung wird angeführt, dass durch eine solche Regelung eine einheitliche Gebührenordnung ermöglicht werde. Die Praxis eigenständiger Gebührenerhebung durch die jeweiligen Stellen sei intransparent und könne zu Ungleichbehandlungen führen. Unter Berücksichtigung des Änderungsantrages habe die Landesregierung die Möglichkeit, eine eigene Gebührenregelung für den Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen zu schaffen oder eine ländereinheitliche Regelung ohne erneutes Gesetzgebungsverfahren umzusetzen. Weiter hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Streichung von Artikel 3 des Gesetzesvorhabens beantragt.

In der Lösungsdarstellung zum Gesetzentwurf werde ausgeführt, dass künftig nur Inhalt und Qualität der Qualifikation ausschlaggebend für den Verfahrenszugang seien. Das Architekten- und Ingenieurgesetz unterscheide aber hinsichtlich des Landes, in der die entsprechende Qualifikation erworben wurde. Personen, die Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union nicht gleichgestellt seien, könne eine Eintragung weiterhin versagt werden. Somit seien die Antragstellerinnen und Antragssteller anderen Berufen gegenüber benachteiligt. Diesem Ausnahmezustand solle die genannte Änderung entgegenwirken.

Die Anträge zur Einfügung eines § 8 - Ausgleichsmaßnahmen - und zur Änderung des § 11 wurden mit den Stimmend der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Gegenstimmen der Fraktionen der SPD und der CDU sowie der NPD abgelehnt.

Der Antrag zur Einfügung eines § 16 - Kosten - wurde mit der Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE bei Enthaltung der Fraktion der NPD abgelehnt.

Weiter forderte die Fraktion DIE LINKE den Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit einem Entschließungsantrag dazu auf, bis zum 31. März 2013 ein verbindliches Konzept vorzulegen, wie Migrantinnen und Migranten, deren Abschlüsse keinen oder keinen unmittelbaren und adäquaten Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, über koordinierte und miteinander abgestimmte Maßnahmen, eine vollständige Berufsanerkennung und damit Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten könnten. Hierzu seien entsprechende Rahmenbedingungen, Strukturen und Verfahren zu entwickeln und Vorschriften zu treffen. Zur Begründung führte die Antragstellerin aus, dass die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen eine grundlegende Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt sei. Um den unterschiedlichen Voraussetzungen, Berufsqualifikationen und Berufserfahrungen gerecht werden zu können, sei ein Angebot an modularen Ergänzungs- und Zusatzqualifikationen sicherzustellen.

Der Ausschuss hat beschlossen den genannten Entschließungsantrag mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU sowie der Fraktion der NPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

In einem zweiten Entschließungsantrag forderte die Fraktion DIE LINKE den Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur auf, zu prüfen, in welchen reglementierten Berufen eine vollständige Berufsanerkennung für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt bereits mit dem Sprachniveau B1 in Kombination mit einer anschließenden, verbindlichen und berufsbegleitenden Sprachqualifizierung möglich sei und wie dies konkret umgesetzt werden könne. In der Begründung wurde ausgeführt, dass man sich vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels in vielen Berufsbereichen einem starken nationalen wie internationalem Wettbewerb um Arbeitskräfte ausgesetzt sehe. Durch eine Herabsetzung des Sprachniveaus in Kombination mit einer berufsbegleitenden Sprachförderung könne man dieser Entwicklung entgegenwirken.

Der Ausschuss hat beschlossen den genannten Entschließungsantrag mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU sowie der Fraktion der NPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

Der Bildungsausschuss hat den unveränderten Gesetzentwurf mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimme der Fraktion der NPD angenommen.

Schwerin, den 27. November 2012

Ulrike Berger
Berichterstatterin