
Anerkennung, Transparenz und Wertigkeit im Ausland erworbener Qualifikationen

Abstract

Die Integration von Migranten wurde im Koalitionsvertrag der Bundesregierung als zentrales Ziel und politische Schwerpunktaufgabe in Deutschland verankert (vgl. DIE BUNDESREGIERUNG 2009a, 74). Defizite in der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhabe zeigen sich besonders deutlich an Arbeitsmarktdaten, nach denen Ausländer mehr als doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Deutsche (vgl. BA 2011, 34).

Neben der unzureichenden Beschäftigung von eingewanderten Ausländern und hohen Arbeitslosenzahlen zeigt sich seit einigen Jahren ein umgekehrtes Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt: Das Fehlen qualifizierter Fachkräfte. Mit Blick auf den demographischen Wandel sowie den qualifikationsspezifischen Arbeitsmarktbedarf könnte sich der Fachkräftemangel zukünftig zu einem ernstzunehmenden Problem entwickeln (vgl. REINBERG/ HUMMEL 2003). Demnach ist die Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland eine zentrale bildungs- und arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Potenzial zur Fachkräftesicherung stellen u.a. Personen mit im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen dar, denn sie sind aufgrund fehlender Anerkennung in Deutschland meist nicht oder unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt. Dies ist vor allem dadurch begründet, dass sich die derzeitige Rechtslage negativ auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten auswirkt.

Um diesem Problem Rechnung zu tragen hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag zugesichert in Zukunft „das Verfahren einfach, transparent und nutzerfreundlich [zu] gestalten“ (DIE BUNDESREGIERUNG 2009a, 78). Folgerichtig wurde am 09.12.2009 vom Bundeskabinett ein Eckpunktepapier beschlossen sowie am 23.03.2011 ein entsprechender Gesetzentwurf verabschiedet.

Im folgenden Beitrag soll das Eckpunktepapier sowie der Gesetzentwurf der Bundesregierung der bisherigen Anerkennungssituation gegenübergestellt und im Hinblick auf wichtige Neuerungen analysiert werden. Dabei stellt sich die Frage inwiefern diese Änderungen weitreichend genug sind, um die bestehende Anerkennungsproblematik lösen zu können.

1 Begriffsbestimmungen

1.1 Definition der Migrantengruppen

Während der Begriff ‚Ausländer‘ lediglich das Merkmal der Staatsbürgerschaft berücksichtigt, erlaubt das Kriterium ‚Migrationsstatus‘ eine umfassendere Betrachtung, um die Personengruppen einzugrenzen, deren Qualifikationen und Kompetenzen im Ausland erworben wurden. Um auch deutsche Staatsbürger mit Migrationserfahrung wie z.B. Spätaussiedler in die statistische Erfassung aufnehmen zu können, löste das Konstrukt Migrationserfahrung den

Begriff Ausländer ab (vgl. SETTELMAYER/ ERBE 2010, 5f.). Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes zählen zu den Personen mit Migrationshintergrund:

„alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (STATISTISCHES BUNDESAMT 2009, 6).

Je nach Geburtsland und Staatsangehörigkeit können insgesamt 5 Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichem Migrationsstatus unterschieden werden (vgl. BRÜCK-KLINGBERG et al. 2009, 287):

1. Deutsche ohne Migrationsintergrund: Deutsche, die keine andere Staatsangehörigkeit besitzen und deren Eltern keinen Migrationshintergrund haben.
2. Deutsche mit Migrationshintergrund: Deutsche, die eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen und/oder deren Eltern einen Migrationshintergrund haben.
3. Deutsche mit Migrationserfahrung: Deutsche, die im Ausland geboren wurden, wie Spätaussiedler und zugewanderte Ausländer, die eingebürgert wurden.
4. Ausländer mit Migrationshintergrund: Ausländer, die in Deutschland geboren wurden, deren Eltern oder Großeltern jedoch zugewandert sind (Ausländer der zweiten oder dritten Generation).
5. Ausländer mit Migrationserfahrung: Ausländer, die im Ausland geboren wurden (Ausländer der ersten Generation).

In diesem Beitrag werden lediglich die dritte und fünfte Personengruppe, also jene mit Migrationserfahrung, betrachtet, da diese im Ausland geboren wurden und für sie demnach eine berufliche Anerkennung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen in Deutschland in Frage kommt.

1.2 Begriffe der Anerkennungsdiskussion

Für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen ist die Zuordnung einer ausländischen Qualifikation zu einer vergleichbaren deutschen Berufsausbildung, indem vorhandene Zeugnisse und berufliche Erfahrungen bewertet werden, zentral (vgl. ENGLMANN/MÜLLER 2007, 30).

Dabei kann zwischen formaler und informeller Anerkennung unterschieden werden. Während ein formales Anerkennungsverfahren von Qualifikationsnachweisen durch Gesetze geregelt ist und mit einem rechtskräftigen Bescheid endet, ist eine informelle Anerkennung nicht gesetzlich geregelt und erfolgt nur durch einige Anerkennungsstellen auf freiwilliger Basis. Diese informellen Gutachten können bspw. helfen, potenzielle Arbeitgeber über ausländische Abschlüsse zu informieren (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 30, 32). Entsprechen die ausländischen Qualifikationsnachweise bei einem formalen Anerkennungsverfahren nicht den

deutschen Qualitätsstandards, so kann u.U. eine Teilanerkennung ausgesprochen werden, die mit Auflagen in Form weiterer Qualifizierungsmaßnahmen verbunden ist und nach deren erfolgreicher Teilnahme eine vollständige Anerkennung erfolgt (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 31).

Des Weiteren kann zwischen beruflicher und akademischer Anerkennung unterschieden werden. Die berufliche Anerkennung dient der Ausübung des im Heimatland erlernten Berufs, dabei werden sowohl akademische Qualifikationsnachweise als auch solche, die im Bereich der beruflichen Bildung erworben wurden, berücksichtigt. Die akademische Anerkennung von Abschlüssen bezeichnet dagegen nur das Anerkennungsverfahren, wenn in Deutschland ein Studium fortgesetzt bzw. aufgenommen werden soll (vgl. ebd.).

2 Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen

2.1 Ausgangslage

„Die Arbeitslosenquote der Ausländer ist nach wie vor mehr als doppelt so hoch wie die der Deutschen. Da Ausländer im Durchschnitt eine geringere Qualifikation aufweisen, haben sie schlechtere Arbeitsmarktchancen als Deutsche“ (BA 2011, 34).

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit haben 75,3% der arbeitslosen Ausländer keine abgeschlossene Berufsausbildung, während im Vergleich „nur“ 36,6% der deutschen Arbeitslosen über keine Berufsausbildung verfügen (vgl. BA 2011, 32). Die hohe Arbeitslosenquote von Ausländern (15,1%, Deutsche: 6,7%) wird also mit ihrer geringeren Qualifikation erklärt (vgl. BA 2010, 34). Allerdings werden in dieser Statistik nur Abschlüsse berücksichtigt, die in Deutschland erworben wurden oder die in Deutschland anerkannt sind (vgl. BRUSSIG/ DITTMAR/ KNUTH 2009, 6).

In einer Studie des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen mit dem Titel „Auswirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ (IAQ et al. 2009), in der auch die Qualifikationsstruktur von Arbeitslosengeld-II-Beziehern mit Migrationshintergrund untersucht wurde, offenbart sich jedoch ein anderes Bild (siehe Abbildung 1). Demnach verfügen 30,2% der Männer und 27,7% der Frauen ab 25 Jahren, die ALG II beziehen, über einen in Deutschland nicht anerkannten Berufsabschluss. In den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit jedoch werden sie als unqualifiziert, also ohne Berufsabschluss geführt (vgl. IAQ et al. 2009, 125). Auch wenn die Arbeitslosen mit Migrationshintergrund vergleichsweise öfter keine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen als deutsche Arbeitslose, so ist die Lage keineswegs so dramatisch wie oftmals beschrieben. Dramatisch ist vielmehr die hohe Zahl an ungenutztem Potenzial, was an den Zahlen zu den in Deutschland nicht anerkannten Qualifikationen deutlich wird.

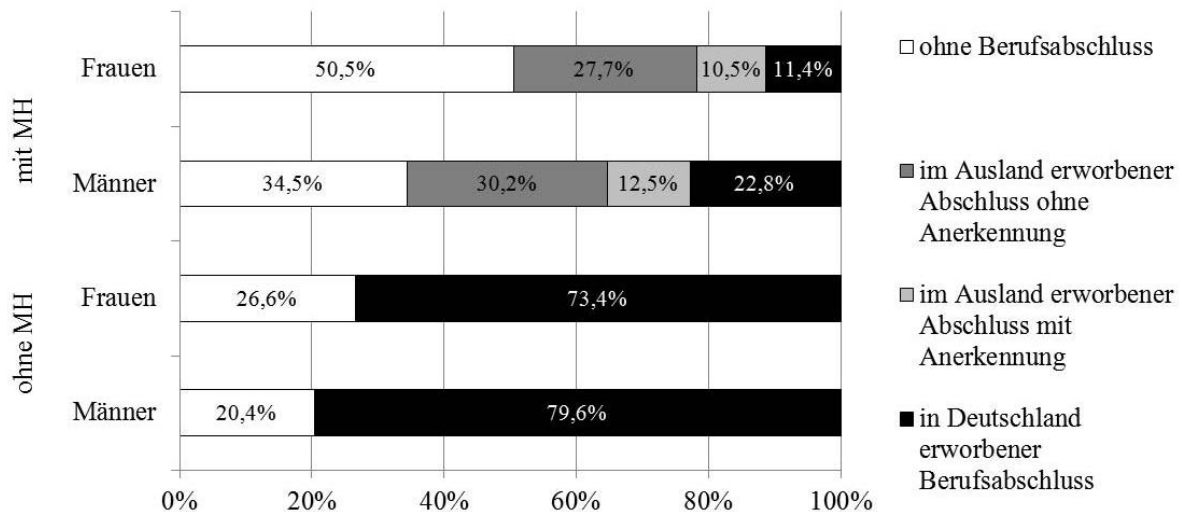


Abb. 1: Vorkommen und Anerkennung eines Berufsabschlusses von ALG II-Beziehern mit Migrationshintergrund (Quelle IAQ et al. 2009)

Die Gefahr, dass im Ausland erworbene Qualifikationen in Deutschland keine Anerkennung erfahren, sinkt mit steigendem Bildungsniveau (siehe Abbildung 2). Allerdings wurde selbst der Abschluss von Akademikern nur in etwas mehr als einem Drittel der Fälle anerkannt. Absolventen von Fachschulen oder Fachakademien verfügen nur zu knapp einem Fünftel über einen ausländischen in Deutschland anerkannten Abschluss und berufliche Abschlüsse (schulisch oder betrieblich) wurden sogar nur zu einem Zehntel anerkannt.

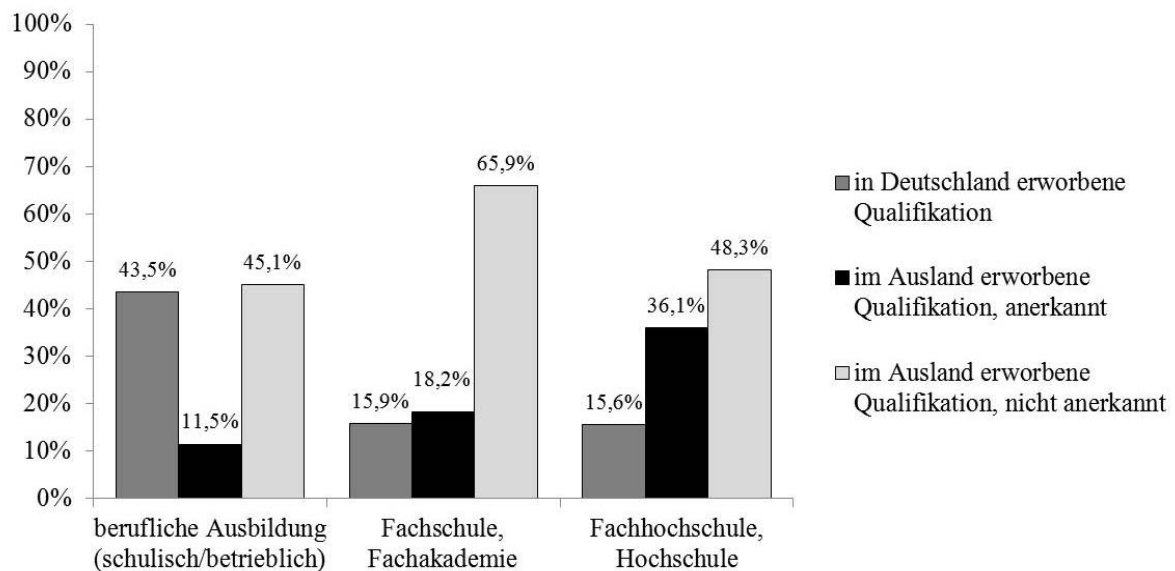


Abb. 2: Anerkennung des beruflichen Abschlusses nach Qualifikationsniveau (Quelle IAQ et al. 2009)¹

¹ Über die Definition der drei Gruppen und die Zuordnung der ausländischen Qualifikationen zu den Gruppen liegen keine genauen Angaben vor.

Die mangelnde Anerkennung von ausländischen Abschlüssen betrifft jedoch nicht nur das Problem der Arbeitslosigkeit. Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf der Grundlage des Mikrozensus 2007 hatten rund 2,8 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund vor ihrer Einreise nach Deutschland eine berufliche Qualifikation im Ausland erworben; von den Erwerbstätigen, die einen ausländischem akademischen Abschluss vorweisen konnten, immerhin 800.000, arbeiten jedoch mehr als die Hälfte unterhalb ihres Qualifikationsniveaus (vgl. BMAS 2009, 2). Gerade im Hinblick auf die demographische Entwicklung und den zu erwartenden fortschreitenden Fachkräftemangel in Deutschland stellt dies eine Verschwendung von Ressourcen dar. Denn das Erwerbspersonenpotenzial² wird laut Annahmen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Deutschland bis zum Jahr 2030 im Vergleich zum Jahr 2000 um ca. 6,6 Mio. Menschen zurückgehen (bei der Berechnung der Zahlen wird ein Zuwanderungsgewinn von 100.000 Menschen pro Jahr vorausgesetzt) (vgl. BELLMANN/ KISTLER/ WAHSE 2007, 2). Zudem wird erwartet, dass anspruchsvolle Tätigkeiten immer mehr an Bedeutung gewinnen und die Nachfrage nach einfachen und Hilfstätigkeiten immer weiter sinkt (REINBERG/ HUMMEL 2003, 3). Mit Blick auf diese prognostizierten Entwicklungen stellen die im Ausland erworbenen und nicht anerkannten Qualifikationen ein erhebliches Potenzial dar.

2.2 Rahmenbedingungen

Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen ist mit etlichen Schwierigkeiten verbunden, da praktische Fähigkeiten und Kompetenzen, über die ausländische Bewerber verfügen, gegenüber formalen Bestimmungen in den Hintergrund treten. Außerdem erschwert die Struktur des deutschen Bildungssystems mit seiner starken Hierarchisierung und den Besonderheiten des dualen Systems durch formale Unterschiede die Vergleichbarkeit von ausländischen und deutschen beruflichen Qualifikationen (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 72f.).

Bei der Anerkennung von Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden, kann grundsätzlich zwischen de-jure- und de-facto-Anerkennungen unterschieden werden (vgl. BRUSSIG/ DITTMAR/ KNUTH 2009, 3; ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 31). Während die de-jure-Anerkennung den Bereich der Anerkennung für reglementierte Berufe bezeichnet und somit eine formale Anerkennung auf einer gesetzlichen Grundlage darstellt, betrifft die de-facto-Anerkennung alle nicht reglementierten beruflichen und akademischen Abschlüsse und ist in Deutschland nur durch Bestimmungen des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG) formalisiert (vgl. BRUSSIG/ DITTMAR/ KNUTH 2009, 3; ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 30f).

Reglementiert ist in diesem Zusammenhang „eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist insbesondere die

² Die Summe aus Erwerbstätigen, Arbeitslosen und der sogenannten „Stillen Reserve“, d.h. andere bei veränderten Bedingungen erwerbswillige Personen (vgl. FUCHS 2002, 79).

Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über eine bestimmte Berufsqualifikation verfügen“ (RICHTLINIE 2005/36/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES 2005, Artikel 3, 1a).

Zweck einer Reglementierung ist die Sicherung hoher Qualitätsstandards; Menge und Art der reglementierten Berufe ist im europäischen Vergleich unterschiedlich, viele Berufe sind nur in einem Teil der Staaten reglementiert (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 47). In Deutschland betrifft dies u.a. pädagogische Berufe, Berufe des technischen und handwerklichen Bereichs, Berufe in der Lebensmittelherstellung und -überwachung, in der Land- und Forstwirtschaft, in der Rechtspflege sowie in der Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung, Berufe der Seeschifffahrt und den Öffentlichen Dienst. Gesetzliche Grundlagen finden sich hierzu sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene; je nach Branche und Art des Abschlusses sind unterschiedliche Institutionen bzw. Behörden und Stellen zuständig (vgl. BRUSSIG/ DITTMAR/ KNUTH 2009, 4). Die oben zitierte Anerkennungsrichtlinie der EU regelt jedoch nur die de-jure-Anerkennung im Bereich der reglementierten Berufe. Für alle nicht reglementierten ist je nach der betreffenden Migrantengruppe entweder das BVFG maßgebend oder sie unterliegen in Deutschland bislang keinen gesetzlichen Bestimmungen.

2.3 (Gleich-)Wertigkeit von Qualifikationen

Eine volle Anerkennung kann nur ausgesprochen werden, wenn die Fähigkeiten und Kompetenzen des Zuwanderers den Qualitätsstandards im Aufnahmeland genügen. Eine Bewertung der ausländischen Abschlüsse wird in Deutschland durch Anerkennungsstellen und durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) im Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK), bei der entsprechende Gutachten in Auftrag gegeben werden können, durchgeführt. Anerkennungsstellen sind je nach anzuerkennendem Beruf bspw. Ärztekammern, Handwerks-, Industrie- und Handels- sowie Landwirtschaftskammern oder Gesundheitsämter (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 101; DGB BILDUNGSWERK 2007, 32).

Auf der Grundlage von Qualifikationsnachweisen, wie Lebensläufen, Zeugnissen, Urkunden, Diplomen und Arbeitsbüchern (vgl. DGB BILDUNGSWERK 2007: 33) wird eine Qualifikation unter drei Hauptaspekten überprüft (vgl. BECKER-DITTRICH 2006, 9; DGB BILDUNGSWERK 2007, 27, siehe Abbildung 3):

- Funktionale Äquivalenz: Hier wird festgestellt, welche Rechte die Qualifikation in dem Land, in dem sie erworben wurde, beinhaltet, um eine vergleichbare Ausbildung in dem System zu finden, für das die Anerkennung erfolgen soll.
- Formale Äquivalenz: Vergleich der jeweiligen Einordnung der beruflichen Ausbildung im System; betrachtet werden Eingangsvoraussetzungen, Rang und Dauer der Ausbildung.
- Materielle Äquivalenz: Hierbei werden die Inhalte der beruflichen Ausbildung geprüft und verglichen.

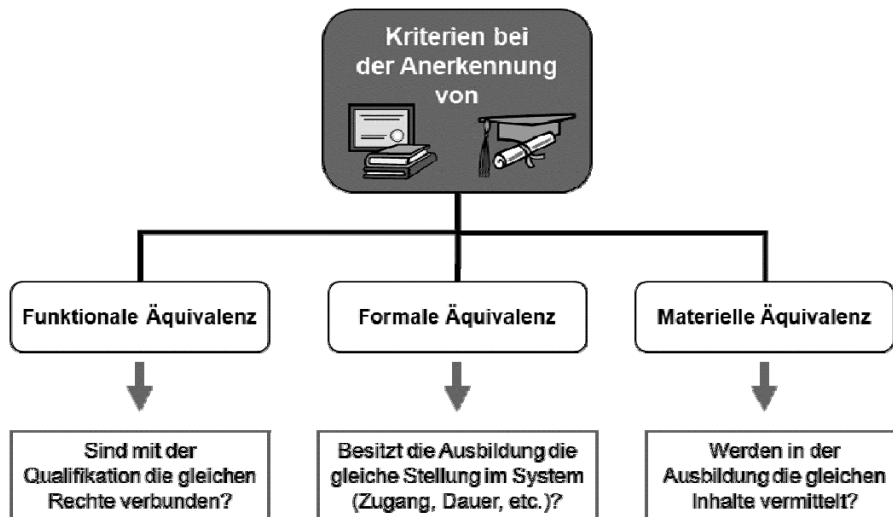


Abb. 3: Kriterien der Anerkennung

Wird bei dieser Prüfung Gleichwertigkeit festgestellt, kann die Anerkennung empfohlen werden. Ist die Gleichwertigkeit nur teilweise gegeben, kann die Anerkennung mit Auflagen verbunden werden, die eine Gleichwertigkeit herbeiführen. Muss eine Gleichwertigkeit verneint werden, wird die Anerkennung abgelehnt. Diese Kriterien gelten für alle ausländischen Bildungsnachweise. Dabei wird nicht nach dem Herkunftsland oder der Nationalität des Kandidaten unterschieden (vgl. BECKER-DITTRICH 2006, 9).

2.4 Migrantengruppen und ihre Möglichkeiten der Anerkennung

In Deutschland hängen die Anerkennungsmöglichkeiten neben dem Beruf und dem Bundesland, in dem der Antragssteller wohnt, vor allem von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe ab. Ziel der beruflichen Anerkennung für Migranten ist die Ausübung des im Heimatland erlernten Berufs.

Für Drittstaatler, die nicht aus der Europäischen Union (EU), dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Schweiz stammen, stellte dieses Verfahren nach den Kriterien der funktionalen, formalen und materiellen Gleichwertigkeit bisher die einzige Möglichkeit dar, ihre Qualifikationen anerkennen zu lassen; vorausgesetzt, es existiert ein entsprechendes Anerkennungsverfahren (vgl. DGB BILDUNGSWERK 2007, 29). Die EU-Richtlinie 2005/36/EG überlässt die Regelung zur Anerkennung von Qualifikationen aus Drittstaaten den Mitgliedstaaten selbst, so dass Drittstaatlern in Deutschland Rechtsgrundlagen fehlen (vgl. ebd., 30). Das bedeutet, dass sie zwar einen Antrag auf Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikation stellen können, eine Anerkennung in ihrem Fall jedoch allenfalls ein informelles Gutachten darstellt. Zudem wird eine informelle Anerkennung seitens der Anerkennungsstellen häufig abgelehnt (vgl. ENGLMANN 2009, 21). Haben Drittstaatsangehörige ihre Qualifikationen in einem EU-Mitgliedstaat erworben, so erhalten sie ebenfalls nicht die Möglichkeit, ihre beruflichen Qualifikationen im Rahmen der Richtlinie anerkennen zu las-

sen, so dass es ihnen erschwert wird, in einem anderen EU-Land ihre berufliche Tätigkeit auszuüben (vgl. DGB BILDUNGSWERK 2007, 30).

Für Staatsangehörige aus der EU, dem EWR und der Schweiz ist die berufliche Anerkennung durch Anerkennungsrichtlinien der EU abgesichert, wenn in dem Aufnahmestaat ein reglementierter Beruf ausgeübt werden soll (vgl. BECKER-DITTRICH 2006, 9). Durch diese Bestimmungen haben nur EU-Bürger einen Rechtsanspruch auf eine Prüfung ihrer Kompetenzen, indem das Anerkennungsverfahren hier neben der Prüfung der Qualifikationsnachweise auch eine Prüfung der Berufserfahrung in Form individueller Eignungsprüfungen beinhalten kann. Bei einer Teilanerkennung besteht zudem ein Anrecht auf Ausgleichsmaßnahmen in Form von weiteren Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 202).

Spätaussiedler stellen die einzige Migrantengruppe dar, die sowohl einen gesetzlichen Anspruch auf eine de-jure- und eine de-facto-Anerkennung hat, da die de-facto-Anerkennung im BVFG für nicht reglementierte Berufe in Form von Zeugnisbewertungen gesetzlich geregelt ist, während diese für die übrigen Migrantengruppen lediglich informelle Bescheinigungen darstellen (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 92).

2.5 Zusammenfassung und Problematik

Während Bürger aus EU-Mitgliedsstaaten durch EU-Recht einen gesetzlichen Anspruch auf Anerkennung im reglementierten Bereich haben und Ausgleichmechanismen nutzen können, werden für die meisten Migranten und die Mehrzahl der Berufe keine Anerkennungsverfahren durchgeführt, lediglich Spätaussiedler haben sowohl ein Anrecht auf eine de-jure- und eine de-facto-Anerkennung (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 96). Diese Situation ist in mehrerer Hinsicht problematisch. Zum einen führen die unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen und der „Dschungel an Zuständigkeiten“ (BECKER-DITTRICH 2006, 9) in der Anerkennungspraxis dazu, dass sowohl die Antragssteller als auch die zuständigen Behörden und Stellen nicht über entsprechende Möglichkeiten der Anerkennung und Regelungen Bescheid wissen, weiterhin fehlen entsprechende Informations- und Beratungsangebote (vgl. ENGLMANN/ MÜLLER 2007, 33, 203).

Zum anderen ist innerhalb der einzelnen Migrantengruppen alles andere als Chancengleichheit festzustellen. Spätaussiedler sind im Bereich der nicht reglementierten Berufe, EU-Bürger im Bereich der reglementierten Berufe gegenüber den Personen aus Drittstaaten deutlich privilegiert. Das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens ist für Drittstaatler zudem häufig negativ, da ausschließlich nach der Aktenlage geprüft wird. Diese einseitige Privilegierung führt dazu, dass es nicht für alle Zuwanderer möglich ist einen Platz im formalen Qualifikationssystem zu finden (vgl. ENGLMANN 2009, 21, 24).

Des Weiteren verfügen Migranten auch ohne eine formale Qualifikation häufig über im Ausland erworbene berufliche Kompetenzen, die sie allerdings nicht durch entsprechende Zertifikate nachweisen können. Über einen gesetzlichen Anspruch auf die Feststellung von informell und in der Berufspraxis erworbenen Kenntnissen und Fertigkeiten verfügen jedoch nur

EU-Bürger. Bei ihnen werden sie individuell festgestellt, um einen ergänzenden Qualifikationsbedarf identifizieren zu können. Für Spätaussiedler und Drittstaatler ist somit eine Durchlässigkeit des deutschen Bildungssystems nicht gegeben (vgl. ENGLMANN 2009, 22).

3 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung

Das Eckpunktepapier der Bundesregierung wurde am 09.12.2009 beschlossen, der entsprechende Gesetzentwurf ist am 23.03.2011 vom Kabinett verabschiedet worden und bedarf in einem nächsten Schritt der Zustimmung von Bundesrat und Bundestag.

Wichtigste Änderung ist die Ausweitung der Anerkennungsregelung auf alle Migrantengruppen. Zukünftig soll also die Anerkennung von Qualifikationen der nicht reglementierten Berufe nicht mehr nur für Spätaussiedler gelten und auch die Möglichkeit der Teilanerkennung mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen ist nicht mehr ausschließlich auf EU-Bürger beschränkt. Dies würde für alle Migrantengruppen Vorteile im Vergleich zur bisherigen Situation bieten, insbesondere für Drittstaatler, die derzeit keinen gesetzlichen Anspruch auf die Anerkennung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen haben. Mit dem neuen Gesetz haben alle Antragstellenden zudem einen Anspruch darauf, dass ihre im Ausland erworbenen Ausbildungen und Berufsabschlüsse innerhalb von drei Monaten geprüft und ihre Qualifikationen festgestellt werden, unabhängig vom auszuübenden Beruf oder Herkunftsland.

Des Weiteren können in den Anerkennungsverfahren künftig auch informell bzw. non-formal erworbene Lernergebnisse berücksichtigt werden. Diese können laut des Gesetzentwurfs durch z.B. Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen oder Sachverständigengutachten erfasst werden (vgl. DIE BUNDESREGIERUNG 2011, 13).

Allerdings gibt es nur für reglementierte Berufe einen Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen (vgl. DIE BUNDESREGIERUNG 2011, 11), für die nicht reglementierten Berufe besteht solch ein Rechtsanspruch für Antragsstellende nicht.

Die defizitäre Lage der Anerkennungsberatung in Deutschland könnte durch das neue Gesetz ebenfalls verbessert werden. Derzeit informieren zu wenige Stellen und Institutionen über die Möglichkeiten der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen und Kompetenzen. Schriftliche Informationen reichen dabei nicht aus, vielmehr müsste eine Beratung persönlich und individuell erfolgen. Ebenfalls wäre es sinnvoll, könnten sich potenzielle Migranten schon im Heimatland über ihre Anerkennungschancen informieren (vgl. ENGLMANN/MÜLLER 2007, 203). In dem Eckpunktepapier wurden hierzu Prüfungen über die Zweckmäßigkeit sowohl von der Einrichtung zentraler Beratungsstellen als auch von Informationsangeboten im Herkunftsland angekündigt. Mit dem Entwurf ist jedoch weiterhin keine zentrale Anerkennungsstelle vorgesehen, wie sie von vielen Experten gefordert wird und die entscheidend zur Transparenz beitragen würde (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2010). Dadurch bleiben die Zuständigkeiten insbesondere für die Antragssteller weiterhin intransparent, auch wenn regionale Anlaufstellen sowie die Einrichtung einer Telefonhotline und einer Internetseite geplant sind.

Wie aus dem Vorwort des Gesetzentwurfs hervorgeht, ist das Ziel des geplanten Anerkennungsgesetzes jedoch nicht vornehmlich eine gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe von Migranten und Migrantinnen, sondern die Sicherung des Fachkräftemangels und die Stärkung der „Position der deutschen Wirtschaft im zunehmenden internationalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte“ (DIE BUNDESREGIERUNG 2011, 1). In diesem Zusammenhang ist eine Formulierung des Eckpunktepapiers besonders bedenklich, nämlich dass sich „die konkrete Ausgestaltung der Neuregelung am Kriterium der arbeitsmarktlichen Verwertbarkeit von Qualifikationen“ (DIE BUNDESREGIERUNG 2009b, 5) orientieren soll. Dies könnte dazu führen, dass sich die Chancen auf eine Beschäftigung entsprechend der Qualifikation für einige Antragssteller verschlechtern. Das entscheidende Kriterium für die Anerkennung wäre dann nicht die Qualifikation selbst, sondern der Fachkräftebedarf des deutschen Arbeitsmarktes, so dass z.B. ein Mediziner in der Altenpflege tätig wird, weil seine Qualifikation im Hinblick auf die „arbeitsmarktliche Verwertbarkeit“ entsprechend eingestuft wird (vgl. SCHÖPF 2010, 11).

4 Künftige Handlungs- und Forschungsbedarfe

„Die Kriterien Transparenz, Chancengleichheit und Qualitätssicherung sollten Grundlage jedes Anerkennungsverfahrens sein“ (ENGLMANN/ MÜLLER 2007, S. 201). Diese Kriterien wurden bislang jedoch nur unzureichend erfüllt und es besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.

Der Forderung nach Verbesserungsbedarf entspricht die Bundesregierung durch ihr Eckpunktepapier und den aktuellen Gesetzentwurf zumindest teilweise. Das gilt vor allem für das Kriterium der Chancengleichheit, da nun unabhängig vom Herkunftsland für jeden Antragssteller die gleichen Rechte gelten. Diese Änderung birgt ein erhebliches Verbesserungspotenzial bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, insbesondere für Drittstaatler, die momentan keinerlei Rechtsansprüche besitzen. Auch die individuelle Kompetenzfeststellung, die ebenso zur Chancengleichheit beitragen kann, findet Berücksichtigung. Allerdings sind Antragssteller im Bereich der nicht reglementierten Berufe weiterhin benachteiligt, da sie keinen Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen besitzen.

Die Forderung nach einer Qualitätssicherung wird in dem Gesetzentwurf ebenfalls vorangetrieben, indem „über die Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit“ (DIE BUNDESREGIERUNG 2011, 16) eine Bundesstatistik geführt und nach Ablauf von vier Jahren evaluiert werden soll (vgl. DIE BUNDESREGIERUNG 2011, 17). Dies könnte auch zu einer Erhöhung der Transparenz beitragen, die durch die Eckpunkte nicht in dem Maße erhöht werden kann, wie es von Experten gefordert wird. Vor allem im Bereich der Anerkennungsberatung sind weiterhin Defizite zu erwarten und einer Forderung nach klar geregelten Zuständigkeiten für Anerkennungsverfahren wird in den Eckpunkten und dem Gesetzentwurf nicht entsprochen. Unklar bleibt zudem weiterhin die Frage nach der konkreten Anerkennungspraxis, d.h., anhand welcher Kriterien und Bewertungsmaßstäbe die Anerkennung und insbesondere die Kompetenzfeststellung erfolgt. Vor allem für die

Anerkennungs- und Kompetenzfeststellungsverfahren, aber auch für die Beratungsangebote sollten einheitliche und transparente Vorgehensweisen zur Verfügung stehen, insbesondere mit Blick auf bundeslandübergreifende Regelungen. Damit verbunden ist vor allem die Frage nach validen Verfahren der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, von Kompetenzen und auch von adäquaten Einsatzmöglichkeiten von Migranten am deutschen Arbeitsmarkt, aber auch die Frage nach transparenten Kriterien, anhand derer eine Gleichwertigkeit festgestellt wird.

Mit Blick auf die einseitige Motivation der Bundesregierung, mit der der Gesetzentwurf verabschiedet wurde, stellt sich abschließend die Frage, wie sich die geplanten Änderungen auf die Deckung des Fachkräftebedarfs auswirken und auf welchen Beschäftigungsniveaus die Qualifikationen und Kompetenzen der Migranten und Migrantinnen tatsächlich eingesetzt werden. Um eine gelungene Integration zu gewährleisten sollte das vorhandene Potenzial so genutzt werden, dass damit nicht nur der aktuelle Fachkräftebedarf gedeckt wird, sondern dass dieses Potenzial auch adäquat und langfristig am Arbeitsmarkt eingesetzt werden kann.

Literatur

BA - BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011): Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer – April 2011. Nürnberg. Online: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender-201104.pdf> (23-05-2011).

BECKER-DITTRICH, G. (2006): Zugang zu und Integration in den Arbeitsmarkt – Bedeutung der Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten. In: Pro Qualifizierung (Hrsg.): Arbeitsmärkte in der Europäischen Union - offen und zugänglich für Alle?. Dokumentation Europäische Migrationsgespräche 28.04.06, 8-11.

BELLMANN, L./ KISTLER, E. /WAHSE, J. (2007): Demographischer Wandel: Betriebe müssen sich auf alternde Belegschaften einstellen. IAB Kurzbericht, Nr. 21, Nürnberg.

BMAS – BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2009): Kompetenzen wahrnehmen, anerkennen und fördern. Vorschläge des BMAS für ein Gesetz zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Berlin. Online: www.bmas.de/portal/33838/property=pdf/2009_06_18_eckpunktepapier_auslaendische_arbeitskraefte.pdf (23-05-2011).

BRÜCK-KLINGBERG, A./ BURKERT, C./ DAMELANG, A./ DEEKE, A./ HAAS, A./ SCHWEIGARD, E./ SEIBERT, H./ WAPLER, R. (2009): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem. In: MÖLLER, J./ WALWAI, U. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bielefeld, 283-316.

BRUSSIG, M./ DITTMAR, V./ KNUTH, M. (2009): Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Ber-

zieher/innen mit Migrationshintergrund. IAQ-Report, Nr. 2009-08. Duisburg, Essen. Online: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2009/report2009-08.pdf> (23-05-2011).

DGB BILDUNGSWERK (Hrsg.) (2007): Ein Wegweiser zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. In: Schriftenreihe Migration und Arbeitswelt. Handreichungen. Düsseldorf. Online: www.kumulus-plus.de/fileadmin/pdf/lesetipps/proqua_wegweiser_%20integration.pdf (23-05-2011).

DIE BUNDESREGIERUNG (2009a): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. Berlin. Online: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (23-05-2011).

DIE BUNDESREGIERUNG (2009b): Eckpunkte der Bundesregierung. „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“. Stand 09.12.2009. Berlin. Online: http://www.bmbf.de/pub/eckpunkte_anerkennung_berufsabschluesse.pdf (23-05-2011).

DIE BUNDESREGIERUNG (2011): Gesetzentwurf. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Berlin. Online: <http://www.bmbf.de/pubRD/anerkennungsgesetz.pdf> (23-05-2011).

ENGLMANN, B. (2009): Standards der beruflichen Anerkennung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2009, 19-24.

ENGLMANN, B./ MÜLLER, M. (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg. Online: http://www.vielfalt-als-chance.de/data/downloads/webseiten/Studie_Brainwaste.pdf (23.05.2011).

EUROPÄISCHES PARLAMENT UND EUROPÄISCHER RAT (2005): Richtlinie 2005/36/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

FUCHS, J. (2002): Erwerbsspersonenzpotential und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise. In: KLEINHENZ, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250, 79-94.

IAQ/ ZFT/ TEAM DR. KALTENBORN/ TNS EMNID/ ZEW & UNIVERSITÄT MAGDEBURG/ FRINGS, D. (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Duisburg.

Online: http://www.bmas.de/portal/39948/property=pdf/f395_forschungsbericht.pdf (23-05-2011).

REINBERG, A./ HUMMEL, M. (2003): Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu? IAB Kurzbericht, Nr. 9, Nürnberg.

SCHÖPF, N. (2011): Grenzkontrollen. Erleichtert die Öffnung von Bildungswegen kontinuierliches Lernen? In *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 18. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe18/schoepf_bwpat18.pdf (23-05-2011).

SETTELMEYER, A./ ERBE, J. (2010): Migrationshintergrund. Zur Operationalisierung des Begriffs in der Berufsbildungsforschung. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Wissenschaftliche Diskussionspapiere, H. 112. Bonn.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2009): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Wiesbaden.

Zitieren dieses Beitrages

BEINKE, K. (2011): Anerkennung, Transparenz und Wertigkeit im Ausland erworbener Qualifikationen. In: *bwp@* Spezial 5 – Hochschultage Berufliche Bildung 2011, Einzelbeitrag aus Workshop 17, 1-13. Online: http://www.bwpat.de/ht2011/eb/beinke_ws17-ht2011.pdf (26-09-2011).

Die Autorin:



Dipl.-Ing. (FH), M.Ed KRISTINA BEINKE

Institut für Erziehungswissenschaft, Fachgebiet Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Universität Osnabrück

Katharinenstr. 24, 49078 Osnabrück

E-mail: kristina.beinke@uos.de

Homepage: www.paedagogik.uni-osnabrueck.de/3023.php