

**Bundesvereinigung der Deutschen
Arbeitgeberverbände (BDA)
Berlin**

***nicht angeforderte*
Stellungnahme**

Öffentliches Fachgespräch

**„Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse
und Berufsqualifikationen“**

am 5. Juli 2010

Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern – Im Ausland erworbene Qualifikationen transparent machen

Stellungnahme zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen

Juni 2010

Ansprechpartner:

Bildung | Berufliche Bildung

T +49 30 2033-1500

bildung@arbeitgeber.de

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat im Dezember 2009 Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen beschlossen. Die Eckpunkte sehen einen Anspruch auf ein Verfahren vor, in dem geprüft wird, ob und in welchem Maße im Ausland erworbene Qualifikationen deutschen Ausbildungen entsprechen. Dieser Anspruch soll sowohl bei reglementierten als auch bei nicht reglementierten Berufen bestehen. Ausdrückliches Ziel ist es, die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für alle Personen mit im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen zu verbessern, die sich rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten.

Das Anliegen der Bundesregierung, durch eine verbesserte Anerkennung von ausländischen Qualifikationen die Integration von Migranten/innen zu fördern, ist zu begrüßen. Es müssen Wege gefunden werden, Qualifikationen für den Arbeitsmarkt verwertbar zu machen. Dies setzt insbesondere voraus, dass für den Arbeitgeber verständlich gemacht wird, welche Kompetenzen im Rahmen einer Qualifikation erworben wurden.

Ergänzend zu Äquivalenzverfahren individuelle Kompetenzfeststellungen ermöglichen

Ein Anerkennungsverfahren muss ergänzend zu dem üblichen Äquivalenzvergleich die Möglichkeit bieten, Kompetenzen auch unabhängig von einer formalen Gleichwertigkeitsprüfung zu dokumentieren – ggf. auch als Grundlage für spätere Nachqualifizierungsmaßnahmen. Es ist sinnvoll, ein formales Anerkennungsverfahren an dem deutschen Qualifikationssystem auszurichten. Dies führt in der Regel zu einem Äquivalenzvergleich der ausländischen Qualifikation mit der entsprechenden deutschen Qualifikation. Dies ist aber nur Erfolg versprechend, wenn eine gewisse inhaltliche Übereinstimmung der Qualifikationen besteht und dies durch das Verfahren dokumentiert wer-

den kann. Falls keine ausreichende Übereinstimmung vorliegt, führt ein Äquivalenzverfahren dazu, dass überwiegend Defizite im Vergleich zu der deutschen Qualifikation festgestellt werden. Eine formale Anerkennung der Gleichwertigkeit ist dann nur möglich, wenn entsprechende Nachqualifizierungsmaßnahmen erfolgen. In diesem Fall erscheint es zielführender, ergänzend zu dem Äquivalenzverfahren die vorhandenen Kompetenzen festzustellen und zu dokumentieren – unabhängig von einer formalen Anerkennung der Gleichwertigkeit. Dies sollte im Rahmen eines individuellen Kompetenzfeststellungsverfahrens geschehen. Entsprechende Verfahren bieten auch den Vorteil, dass Kompetenzen dokumentiert werden können, die im Rahmen der vergleichbaren deutschen Qualifikation nicht erworben werden, für den Arbeitgeber aber relevant sein können.

Einheitliche Bewertungskriterien gewährleisten

Für ein zukünftiges Anerkennungsverfahren müssen einheitliche Kriterien für die Bewertung und Entscheidung gelten. Entscheidungen bzw. Gutachten müssen bundesweit gelten.

Auf bestehenden Zuständigkeiten aufbauen

Es besteht grundsätzlich kein Erfordernis, die derzeitigen Zuständigkeiten zu ändern. Die entsprechenden zuständigen Stellen verfügen über die erforderliche Expertise, die eine übergeordnete Stelle im Zweifel nicht gewährleisten kann. Verbessert werden muss aber die Information über die jeweils zuständigen Stellen. Es muss transparent gemacht werden, welche Stelle für welche Art von Qualifikation zuständig ist.

Individuell über Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen entscheiden

Das von der Bundesregierung in den Eckpunkten angesprochene Ziel, jeder Person



mit ausländischer Qualifizierung nachträglich das Erreichen eines deutschen Berufsabschlusses bzw. einer vergleichbaren Qualifikation zu ermöglichen, erscheint zu ambitioniert und für eine bessere Integration nicht in jedem Fall erforderlich. Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen können im Einzelfall sinnvoll sein, um Qualifikationsdefizite auszugleichen. Ob durch entsprechende Qualifikationsmaßnahmen generell die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden, ist jedoch zweifelhaft. Entscheidend ist immer der individuelle Bedarf. Auch bei einer Qualifikation, die nur teilweise der deutschen Qualifikation entspricht, kann eine Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt möglich sein, wenn die vorhandenen Kompetenzen aussagekräftig dokumentiert werden.

Kosten minimieren

Bei der Umsetzung eines einheitlichen Anerkennungsverfahrens müssen neue Bürokratien und Strukturen vermieden werden. Vielmehr muss auf den bestehenden Verfahren aufgebaut werden, um die zusätzlichen Kosten möglichst gering zu halten.

Im Einzelnen

I Ausgangslage

Die Sicherung des zukünftigen Fachkräftebedarfs ist gegenwärtig eine der zentralen Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft. Der demografische Wandel führt bereits heute zu Fachkräftelücken und – engpässen, insbesondere im Bereich der MINT-Berufe (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik) sowie der pflegerischen und medizinischen Versorgung. Diese Situation wird sich in Zukunft noch verschärfen. Die deutsche Wirtschaft ist daher darauf angewiesen, alle vorhandenen Potenziale zu nutzen bzw. alle ungenutzten Potenziale zu erschließen.

Zu diesen ungenutzten Potenzialen zählen Personen mit ausländischen Qualifikationen, die gar nicht oder nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt sind. In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich um Zuwanderer der ersten Generation, deren berufliche Qualifizierung noch im Herkunftsland erfolgte. Die mangelnde Nutzung dieser Potenziale bedeutet nicht nur aus volkswirtschaftlicher Sicht einen enormen Verlust, sondern behindert gleichzeitig die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft – zum Nachteil der Wirtschaft, der Gesellschaft wie auch der Individuen. In Deutschland bestehen nur für bestimmte Personengruppen (Spätaussiedler/-innen gemäß dem Bundesvertriebenengesetz (BVFG), EU-Angehörige in reglementierten Berufen gemäß der Richtlinie 2005/36/EG) gesetzliche Ansprüche auf eine formale Anerkennung ihrer Qualifikation. Dies beruht vor allem darauf, dass mit Ausnahme der reglementierten Berufe – bei denen eine bestimmte Qualifikation Voraussetzung für die Berufsausübung ist – eine Beschäftigung formal nicht an eine bestimmte Qualifikation geknüpft ist. Es steht im Ermessen des Arbeitgebers, ob er eine Qualifikation faktisch „anerkennt“, indem er ein Beschäftigungsverhältnis eingeht. Voraussetzung hierfür ist, dass er die Qualifikation kennt oder zumindest eine Vorstellung davon hat, welche Kompetenzen im Rahmen der Qualifikation erworben wurden. Bei ausländischen Quali-

fikationen gestaltet sich dies häufig schwierig. Ohne eine zusätzliche Bewertung von einer zuständigen Stelle ist es Arbeitgebern häufig nicht möglich, eine ausländische Qualifikation einschätzen zu können. Das einfachste Kriterium für eine Bewertung ist dabei der direkte Vergleich mit der entsprechenden deutschen Qualifikation. Die bislang üblichen formalen Anerkennungsverfahren sehen daher in der Regel Äquivalenzgutachten vor.

Die Zuständigkeit für entsprechende Verfahren ist sehr unübersichtlich. Für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen sind eine Vielzahl unterschiedlicher Stellen in den Ländern zuständig. Die zentrale Stelle für die Bewertung ausländischer Qualifikationen in Deutschland ist die von der Kultusministerkonferenz (KMK) eingerichtete Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), die sowohl schulische und berufliche als auch Hochschulqualifikationen begutachtet. Entsprechend der Lissabon-Konvention („Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ vom 11.04.1997) stellt die ZAB für Inhaber eines ausländischen Hochschulabschlusses auf Antrag eine individuelle Zeugnisbewertung aus. Anerkennungen gelten nicht grundsätzlich bundesweit, sondern sind teilweise regional beschränkt. Für berufliche Qualifikationen sind in der Regel die jeweiligen Kammern zuständig.

Abgesehen von formalen Gutachten, die auf der Grundlage eines gesetzlichen Anspruchs von den jeweils zuständigen Stellen verfasst werden, gibt es bereits heute die Möglichkeit informeller Begutachtungsverfahren der zuständigen Stellen. Jede Person kann sich an die jeweils zuständige Stelle wenden und um ein Gutachten bitten. Ob eine Begutachtung erfolgt, liegt im Ermessen der zuständigen Stellen, ein Anspruch besteht nicht.

II Eckpunkte der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im Dezember 2009 Eckpunkte zur Verbesserung der Feststel-



lung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen beschlossen. Die Eckpunkte sehen einen Anspruch auf ein Verfahren vor, in dem geprüft wird, ob und in welchem Maße im Ausland erworbene Qualifikationen deutschen Ausbildungen entsprechen. Dieser Anspruch soll sowohl bei reglementierten als auch bei nicht reglementierten Berufen bestehen. Ausdrückliches Ziel ist es, die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für alle Personen mit im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen zu verbessern, die sich rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten. Bei festgestellter Gleichwertigkeit soll dies von der zuständigen Stelle bestätigt werden (Anerkennung). Wenn die nachgewiesenen Qualifikationen den inländischen Anforderungen des jeweiligen Ausbildungsgangs nicht entsprechen, sollen die vorhandenen beruflichen Kompetenzen bescheinigt werden (Teilenerkennung). Festgestellt und dokumentiert werden sollen auch die wesentlichen Fehlstellen und der eventuelle Anpassungsqualifizierungsbedarf im Verhältnis zu vergleichbaren deutschen Ausbildungen. Ziel ist ein umfassendes individuelles Verfahren zur Feststellung beruflicher Qualifikationen, in dem neben formalen Abschlüssen auch die einschlägige Berufserfahrung berücksichtigt wird, und das Wege zur Erlangung einer förmlichen Feststellung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen aufweist. Die bisherige Unübersichtlichkeit der Verfahren und zuständigen Stellen, das Fehlen einheitlicher Kriterien für die Bewertungs- und Entscheidungsverfahren sowie eine fehlende bundesweite Verbindlichkeit der Entscheidungen und Gutachten sollen durch das neue Verfahren beendet werden.

III Stellungnahme

Kompetenzen sichtbar machen

Das Anliegen der Bundesregierung durch eine verbesserte Anerkennung von ausländischen Qualifikationen die Integration von Migranten/innen zu fördern, ist zu begrüßen. Es ist sowohl aus volkswirtschaftlicher als

auch aus integrationspolitischer Sicht nicht hinnehmbar, dass im Ausland erworbene Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt nicht die Akzeptanz erlangen, die sie aufgrund der vorhandenen Kompetenzen verdienen. Es müssen daher Wege gefunden werden, ausländische Qualifikationen für den Arbeitsmarkt transparent und damit verwertbar zu machen. Dies setzt voraus, dass die hinter den Qualifikationen stehenden Kompetenzen sichtbar gemacht werden.

Ergänzend zu Äquivalenzverfahren individuelle Kompetenzfeststellungen ermöglichen

In Deutschland spielen nach wie vor Abschlüsse bzw. formale Qualifikationen eine zentrale Rolle auf dem Arbeitsmarkt. Das Vorhandensein einer entsprechenden formalen Qualifizierung ist häufig faktisch ausschlaggebend für den Zugang zum Arbeitsmarkt – unabhängig davon, ob es sich um einen reglementierten Beruf handelt oder keine formalen Zugangsbeschränkungen bestehen. Es ist daher sinnvoll, ein formales Anerkennungsverfahren an dem deutschen Qualifizierungssystem auszurichten. Dies führt in der Regel zu einem Äquivalenzvergleich der ausländischen Qualifikation mit der entsprechenden deutschen Qualifikation. Dies ist aber nur sinnvoll, wenn eine gewisse inhaltliche Übereinstimmung der Qualifikationen besteht und dies durch das Verfahren dokumentiert werden kann. Bei vielen ausländischen Qualifikationen kann davon nicht ausgegangen werden. Falls aber keine ausreichende Übereinstimmung vorliegt, führt ein Äquivalenzverfahren dazu, dass überwiegend Defizite im Vergleich zu der deutschen Qualifikation festgestellt werden. Eine formale Anerkennung der Gleichwertigkeit ist dann nur möglich, wenn entsprechende Nachqualifizierungsmaßnahmen erfolgen. Dies kann den Zugang zum Arbeitsmarkt erheblich verzögern, obwohl ggf. Kompetenzen vorhanden sind, die für den Arbeitsmarkt relevant sind. Es erscheint daher für diesen Fall sinnvoll, nicht ausschließlich die Defizite im Vergleich zu der deutschen Qualifikation festzustellen und den Anpassungsqualifizierungsbedarf zu ermit-



teln, sondern zusätzlich die vorhandenen Kompetenzen zumindest festzustellen und zu dokumentieren – unabhängig von einer formalen Anerkennung der Gleichwertigkeit. Dies kann nur im Rahmen eines individuellen Kompetenzfeststellungsverfahrens geschehen z. B. durch Interviews oder Arbeitsproben. Derartige Verfahren sind in Deutschland noch nicht etabliert, gewinnen aber zunehmend an Bedeutung z. B. auch für die Feststellung informell und non-formal erworbener Kompetenzen. Entsprechende Verfahren haben auch den Vorteil, dass Kompetenzen dokumentiert werden können, die Bestandteil der ausländischen Qualifikation sind, im Rahmen der vergleichbaren deutschen Qualifikation aber nicht erworben werden. Diese können für den Arbeitgeber relevant und für eine „Beschäftigung ausschlaggebend sein. Ein Anerkennungsverfahren muss daher neben dem üblichen Äquivalenzvergleich die Möglichkeit bieten, Kompetenzen auch unabhängig von einer deutschen Qualifikation dokumentieren zu können. Das Ergebnis einer entsprechenden Kompetenzfeststellung kann dann die Grundlage für Nachqualifizierungsmaßnahmen sein, die zu einer formalen Anerkennung führen. Durch die Feststellung der Kompetenzen kann bei Bedarf aber auch ein direkter Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Befürchtungen, dass damit deutsche berufliche Qualifizierungen entwertet werden oder ein paralleles Qualifizierungssystem geschaffen wird, sind unbegründet. Im Rahmen eines Kompetenzfeststellungsverfahrens wird gerade nicht die Gleichwertigkeit mit deutschen Abschlüssen geprüft, sondern lediglich dokumentiert, über welche Kompetenzen eine Person verfügt, die über keine einem deutschen Abschluss vergleichbare, sondern ganz anders strukturierte Qualifikation verfügt. Ziel des Verfahrens muss es sein, ausländische Qualifikationen, die nicht unmittelbar mit deutschen Qualifikationen verglichen werden können, dennoch nutzbar zu machen – auch ohne aufwändige Nachqualifizierungen.

Einheitliche Bewertungskriterien gewährleisten

Wie von der Bundesregierung vorgesehen müssen für ein zukünftiges Anerkennungsverfahren einheitliche Kriterien für die Bewertung und Entscheidung gelten und Entscheidungen bzw. Gutachten bundesweit verbindlich sein. Es ist für den Arbeitsmarkt nicht nachvollziehbar, dass eine bestimmte Qualifikation in unterschiedlichen Bundesländern oder sogar Teilregionen eines Bundeslandes unterschiedlich bewertet wird. Vielmehr schwächt es das Vertrauen in entsprechende Bewertungen und fördert einen „Anerkennungstourismus“. Wenn einmal von einer zuständigen Stelle eine Bewertung erfolgt ist, muss diese bundesweit anerkannt werden. Die jeweils zuständigen Stellen müssen so weit wie möglich gewährleisten, dass einheitliche Entscheidungen getroffen werden. Hierzu sind Unterstützungsinstrumente wie z. B. die im Aufbau befindliche Informations- und Datenbank erforderlich.

Auf bestehenden Zuständigkeiten aufbauen

Grundsätzlich besteht kein Erfordernis, die derzeitigen Zuständigkeiten zu ändern. Die entsprechenden zuständigen Stellen verfügen über die erforderliche Expertise, die eine übergeordnete Stelle im Zweifel nicht gewährleisten kann. Verbessert werden muss aber die Information über die jeweils zuständigen Stellen. Gerade aufgrund der Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten muss es Anlaufstellen geben, die den betroffenen Personen den richtigen Weg weisen. Für neu zuwandernde Migranten/innen sollte dies so früh wie möglich erfolgen, nach Möglichkeit noch im Ausland, spätestens jedoch im Rahmen der Erstberatung in Deutschland. Für bereits in Deutschland lebende Migranten/innen sind insbesondere die Agenturen für Arbeit eine wichtige erste Anlaufstelle.

Individuell über Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen entscheiden

Das in den Eckpunkten der Bundesregierung skizzierte Verfahren sieht den Ausbau der Möglichkeiten für Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen vor. Dies kann



sinnvoll sein, um Qualifikationsdefizite auszugleichen. Ob durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen generell die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden, ist jedoch zweifelhaft. Entscheidend ist immer der individuelle Qualifizierungsbedarf. Auch bei einer Qualifikation, die nur teilweise der deutschen Qualifikation entspricht, kann eine Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt möglich sein, wenn die vorhandenen Kompetenzen aussagekräftig dokumentiert werden. Wenn in einem Anerkennungsverfahren festgestellt wird, dass eine ausländische Qualifikation zwar hinter dem Niveau der vergleichbaren deutschen Qualifikation zurück bleibt, die erworbenen Kompetenzen aber ausreichen, um eine Beschäftigung zu finden, sollte zunächst die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen. Ob nachträglich eine Anpassungs- bzw. Nachqualifizierung erforderlich bzw. sinnvoll ist, muss dann individuell vor Ort entschieden werden. Eine pauschale Lösung ist grundsätzlich nicht sinnvoll. Das von der Bundesregierung vorgegebene Ziel, jeder Person mit ausländischer Qualifizierung nachträglich das Erreichen eines deutschen Berufsabschlusses bzw. einer vergleichbaren Qualifikation zu ermöglichen, erscheint zu ambitioniert und für eine bessere Integration nicht in jedem Fall erforderlich. Nicht jeder muss durch einen Kurs- oder Prüfungsparcours geschleust werden bis er in eine deutsche Berufsschablone passt. Erforderliche Anpassungsqualifizierungen sollten daher auch nicht mit dem Anerkennungsverfahren unmittelbar verknüpft, d.h. keineswegs unmittelbar und ausschließlich von der zuständigen Stelle durchgeführt werden. Wie bei vergleichbaren Maßnahmen in der Weiterbildung üblich, sollten auch andere Bildungsträger die Möglichkeit erhalten, entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten.

Kosten minimieren

Völlig ungeklärt in den Eckpunkten ist, wer die Kosten des Verfahrens tragen soll. Wenn in Zukunft jede Person mit ausländischem Bildungsabschluss, die sich rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhält, Anspruch auf ein individuelles Gleichwertig-

keitsgutachten haben soll, werden hierfür enorme personelle Ressourcen benötigt, die gegenwärtig nicht vorhanden sind. Dies gilt auch für den Fall, dass - wie Erfahrungen bei der Gruppe der Spätaussiedler zeigen - nur 25 % der Berechtigten eine Anerkennung anstreben. Bevor neue aufwändige Bürokratien und Strukturen geschaffen werden, sollte zumindest in einer Anfangsphase versucht werden, mit möglichst wenig zusätzlichen Kapazitäten die Verfahren zu gewährleisten - solange bis man einschätzen kann wie hoch das Antragsaufkommen tatsächlich ist. Für die Bewertung werden in der Regel Gebühren fällig werden, die von den Migranten/innen zu tragen sind. Dabei muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt sein. Im Einzelfall können Unterstützungsmaßnahmen geprüft werden. Da es sich bei der Integration um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, müssen entsprechende Maßnahmen steuerfinanziert werden.