

von: Hermann Nehls (Gewerkschaftssekretär im Bereich Migrations- und Antirassismopolitik beim DGB-Bundesvorstand) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Hermann Nehls: Anerkennung muss sein

Seit Jahren wird kritisiert, dass die Anerkennung von im Ausland erworbener Qualifikationen verbessert werden muss. Nun gibt es dazu ein Gesetzesvorhaben der Bundesregierung. Damit soll die wirtschaftliche Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen verbessert und die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt gefördert werden. Das Gesetz tritt, davon ist auszugehen, zum 1. Januar 2012 in Kraft. Der türkische Mechaniker oder die polnische Krankenschwester sollen damit das Recht bekommen, ihre Abschlüsse überprüfen zu lassen.

Das Bundeskabinett hatte am 9. Dezember 2009 „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“ verabschiedet. Die Eckpunkte beinhalteten ergänzende Regelungen, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für alle Personen mit im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen, die sich regelmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten, zu verbessern. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich allerdings auf die Verbesserung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Dies steht im offensichtlichen Missverhältnis zu den Eckpunkten des Bundeskabinetts, vor allem Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung zuwandernder Akademikerinnen und Akademiker bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.

Das Problem ist hier der Bildungsföderalismus. Die Länder haben sich bisher nicht auf ein Konzept für eine bundeseinheitliche Struktur und klarer institutioneller Zuständigkeiten einigen können, soweit dies in die Kompetenzen der Bundesländer fällt. Deshalb gibt es erst einmal ein Gesetz, das sich auf die Zuständigkeit des Bundes beschränkt. So wird demnächst ein Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) verabschiedet.

Zum Hintergrund

In Deutschland leben Hunderttausende Migrantinnen und Migranten mit einem Hochschulabschluss, der im Ausland erworben wurde und in Deutschland nicht anerkannt wird. Viele der Zugewanderten bringen eine gute berufliche Qualifikation oder Diplome ausländischer Hochschulen mit, werden aber auf Arbeitsplätzen eingesetzt, die nicht ihrer Qualifikation entsprechen. Aus formalen Ablehnungsgründen oder wegen fehlender Bewertungsmöglichkeiten werden sie oft so behandelt, als seien sie unqualifiziert oder ungelernt.

Zuwanderinnen und Zuwanderer aus EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten sind häufiger als die einheimische Bevölkerung mit Arbeitslosigkeit konfrontiert und vielfach abhängig von SGB II-Leistungen. Deshalb ist die Arbeitslosigkeit bei Menschen, die im Ausland studiert haben, besonders hoch. Die Quote liegt bei den Migranten bei rund acht Prozent, bei Nicht-Migranten sind es lediglich vier Prozent. Beim Zugang zu Fort- und Weiterbildung sind Migrantinnen und Migranten benachteiligt und sie sind überdurchschnittlich oft nicht in ihrem erlernten Beruf bzw. weit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt. Sie arbeiten in risikoreichen Branchen, schlecht bezahlten, körperlich anstrengenden Jobs und sind von gesundheitlichen Risiken bedroht.

Die gegenwärtige Situation der Anerkennungspraxis ist durch eine unübersichtliche Vielfalt von

von: Hermann Nehls (Gewerkschaftssekretär im Bereich Migrations- und Antirassismopolitik beim DGB-Bundesvorstand) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Zuständigkeiten, gesetzlichen Regelungen und Verfahren geprägt. Das gilt für die Anerkennung von Fach- und Hochschulabschlüssen und im Bereich der Berufsausbildungen gleichermaßen; es besteht ein Flickenteppich von Anerkennungsregelungen. Circa 400 Anerkennungsstellen, wie zum Beispiel verschiedene Landesministerien, Regierungspräsidien, Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern sind mit der Bewertung von ausländischen Abschlüssen befasst. Daneben gibt es zahlreiche Projekte, z.B. von der Bundesagentur für Arbeit zur Feststellung von Qualifikationen und Kompetenzen. Anerkennungsverfahren werden durch zahlreiche Rechtsgrundlagen auf der Bundes- und Länderebene sowie der Europäischen Union - wie beispielsweise die Anerkennungsrichtlinie - geregelt. Für Anerkennungsinteressierte ist dieses Angebot an Anerkennungsstellen und Verfahren nur schwer zu überblicken.

Die Anerkennung von Berufsausbildungen spielt eine wichtige Rolle für die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten. Dabei besteht die Schwierigkeit, dass ein Vergleich im Rahmen des deutschen Berufsbildungssystems durch formale Unterschiede erschwert wird. In Deutschland gibt es Hunderte von Ausbildungsberufen, die großteils dem dualen System unterliegen, nur ein Teil davon, z.B. Erziehungsberufe, wird an Fachschulen gelehrt. Viele Berufe existieren außerhalb Deutschlands nicht, andere erfordern ein Hochschulstudium, z.B. Physiotherapie in den Niederlanden.

Der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung

Das neue Gesetz soll die Möglichkeiten der Migranten deutlich verbessern. So soll es für die rund 350 Ausbildungsberufe, für die der Bund zuständig ist, künftig einen Rechtsanspruch auf Bewertung geben – und das innerhalb von drei Monaten, wenn alle Nachweise vorliegen. Die Staatsangehörigkeit der Migranten soll bei dem Verfahren keine Rolle mehr spielen. Bisher ist die Zulassung in zahlreichen reglementierten Berufen – etwa bei Ärzten – an die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines EU-Landes geknüpft.

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf, der sich auf eine Berufsqualifikationsfeststellung (BQFG) beschränkt, bezieht nur eine Teilgruppe der anzuerkennenden berufsrelevanten Qualifikationen ein, akademisch Ausgebildete bleiben bis jetzt unberücksichtigt – weil dies in Länderkompetenz fällt. Beim BQFG geht es nicht um Anerkennung, was in der öffentlichen Diskussion oft missverstanden wird. Es geht um die Feststellung der Gleichwertigkeit. Antragstellerinnen und Antragsteller hätten mit der Gleichwertigkeitsbescheinigung einen Nachweis, dass die im Ausland absolvierte Ausbildung einem Referenzberuf in Deutschland entspricht.

Der Gesetzentwurf erkennt an, dass bei der Feststellung der Gleichwertigkeit wesentliche Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung vorliegen können. Entsprechend der Begründung liegt ein wesentlicher Unterschied vor, wenn sich die im Ausland erworbenen Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse in Bezug auf Inhalt und Dauer erheblich unterscheiden. Die Dauer der ausländischen Regelausbildungszeit kann danach nicht mehr als um ein Drittel unter der entsprechenden inländischen Regelausbildungszeit liegen. Wird die Dauer der entsprechenden inländischen Regelausbildungszeit um mehr als ein Drittel unterschritten, soll der Antragstellerin oder dem Antragsteller die Möglichkeit gegeben werden, diese Unterschiede durch sonstige Befähigungsnachweise oder einschlägige Berufserfahrung auszugleichen. Ein Ausgleich

von: Hermann Nehls (Gewerkschaftssekretär im Bereich Migrations- und Antirassismuspolitik beim DGB-Bundesvorstand) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

entsprechender Unterschiede soll durch den Nachweis einschlägiger Berufserfahrung insbesondere bei Defiziten hinsichtlich praktischer Ausbildungsbestandteile erfolgen können.

Mit diesen Gesetzeserläuterungen wird eine zweijährige Ausbildung im Ausland faktisch einer dreijährigen Ausbildung in Deutschland als gleichwertig angesehen. Die Dauer einer zweijährigen Ausbildungszeit kann durch den Nachweis einschlägiger Berufserfahrung weiter unterschritten werden. Das ist nicht zielführend und würde eine Besserstellung von nachgewiesenen Berufsqualifikationen gegenüber der entsprechenden inländischen Berufsbildung beinhalten.

Im dualen Berufsbildungssystem in Deutschland wird mehr vermittelt als nur die Summe der Lerninhalte nach dem Ausbildungsrahmenplan. Lernen, orientiert an den Arbeits- und Geschäftsprozessen in den Betrieben, vermittelt eine umfassende Handlungskompetenz: Das Können, Verstehen und Gestalten und die Mitgestaltung der Arbeitswelt in sozialer und ökologischer Verantwortung- sind die Ziele einer modernen, betrieblichen Berufsausbildung in Kooperation zwischen den Ausbildungsbetrieben und den beruflichen Schulen. Die hierdurch erreichte berufliche Handlungskompetenz muss Grundlage bei der Bewertung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sein.

Berufsqualifikationen werden im Gesetzentwurf als Qualifikationen definiert, die durch Ausbildungsnachweise, Befähigungsnachweise oder einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen werden. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die zur Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit erforderliche berufliche Handlungsfähigkeit in einem geordneten Ausbildungsgang stattfindet. Wer hier genau liest, stellt fest, dass diese Beschreibung von Berufsqualifikation vom Berufsbildungsgesetz (BBiG) abweicht. Insbesondere geht es um die Betrachtung der Berufserfahrung. Während BBiG § 1 Abs. 3 darlegt, dass die Berufsausbildung „ferner den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrung zu ermöglichen hat“, wird im BQFG die erforderliche Berufserfahrung nur als Teil des geordneten Ausbildungsgangs beschrieben und nicht auf die gesamte Berufsausbildung bezogen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die zuständige Stelle – in der Regel die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer - innerhalb von drei Monaten über die Gleichwertigkeit entscheiden muss. Das ist überaus sinnvoll, da es Anerkennungsinteressierten Planungssicherheit gibt. Die bisherigen Verfahren ziehen sich oft über Monate hin und Anerkennungsinteressierte werden dadurch in der Schwebe gehalten werden, sie wissen lange nicht, was anerkannt wird. Insofern würde das Gesetz hier eine Verbesserung bringen. Offensichtlich haben die Kammern seit Veröffentlichung des Referentenentwurfs in der Fristenfrage gute Lobbyarbeit geleistet: Verschiedene Bundestagsfraktionen zielen in ihren Anträgen auf eine Fristverlängerung der Bearbeitung. Sie möchten die Frist von drei Monaten auf sechs Monate verlängern.

Bei reglementierten Berufen soll es Ausgleichsmaßnahmen für Anerkennungsinteressierte geben, um wesentliche Unterschiede zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsqualifikation auszugleichen. Unklar bleibt, wie diese Maßnahmen aussehen und vor allem, welche Träger sie durchführen sollen. Dies bedarf einer Konkretisierung. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens muss sichergestellt werden, wie das Angebot an Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen ausgebaut und mit qualifizierter Beratung begleitet werden kann. Dabei ist

SONDERAUSGABE: Migranten in D

von: Hermann Nehls (Gewerkschaftssekretär im Bereich Migrations- und Antirassismuspoleitik beim DGB-Bundesvorstand) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

auch die Finanzierung zu klären. Es ist sinnvoll, einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen einzuführen.

Sinnvoll erscheint auch die Regelung, dass mehrere zuständige Stellen vereinbaren können, zugewiesene Aufgaben durch eine zuständige Stelle oder mehrere zuständige Stellen in mehreren Ländern konzentrieren zu können. Der DIHK und der ZDH wollen hier unterschiedliche Wege gehen. Während der DIHK eine Zentrale einrichten will, in der die eingereichten Unterlagen begutachtet werden, favorisiert der ZDH ein eher dezentrales System, mit der Zusammenarbeit mehrerer Handwerkskammern.

Dabei ist auch die Finanzierung zu klären. Die Kammern planen, die Gebühren für eine Gleichwertigkeitsbescheinigung kostendeckend zu berechnen. Abhängig von der Zahl vorliegender Anträge liegen die Kosten für eine Bescheinigung dann schnell zwischen 1.000€ und 5.000 €. Wer soll sich das leisten können? Anerkennungsinteressierte dürfen von hohen Gebühren nicht abgeschreckt werden. Zudem ist ein Teil des Personenkreises mit ausländischen Abschlüssen von SGB II-Leistungen abhängig. Hohe Gebühren würden auch Beschäftigte, die wegen der Nichtanerkennung einer niedrig entlohnten Beschäftigung nachgehen unverhältnismäßig belasten. Zumindest das Feststellungsverfahren sowie die möglicherweise notwendige Kompetenzfeststellung sollten nicht durch Gebühren finanziert werden. Der Bund muss die erforderlichen Mittel zum Aufbau der Anlaufstellen sowie für weitere Angebote der Anpassungs- und Nachqualifizierung zur Verfügung stellen.

Aus der Sicht der Betroffenen ist es sinnvoll, Erstanlaufstelle und Anerkennungsstelle ‚aus einer Hand‘ zu installieren. Es sollten dezentrale Anlaufstellen bestimmt werden, die Anerkennungs-suchende während der gesamten Verfahren begleiten. Die Aufgabe der Begleitung kann auch von dafür qualifizierten Anerkennungsstellen übernommen werden.

Als hilfreich hat sich die bundesweite Organisationsstruktur der Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der BA (ZAV) mit ihren regionalen Standorten erwiesen, da hierdurch eine gute Netzwerkstruktur nach innen und außen für einen bundesweiten Beratungsservice zu Anerkennungsfragen ausländischer Qualifikationen aufgebaut werden konnte. Aufgrund der bestehenden Netzwerkstruktur kann ein kontinuierlicher Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch unter den Anerkennungsberaterinnen und Ausbildungsberatern erfolgen und Wissen zu Fragen der Anerkennung ausländischer Abschlüsse bundesweit zur Verfügung gestellt werden. Die dezentralen Anlaufstellen haben auch die Aufgabe, hinsichtlich der konkreten beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten, der regionalen Arbeitsmarktperspektiven und zu Nachqualifizierungsangeboten umfassend zu beraten. Anspruch auf Erstinformation, Beratung und Begleitung sollte mit in das geplante Gesetz aufgenommen werden.

Die „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“ beinhalteten auch Forderungen nach Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Qualität und die Einrichtung einer Informationsplattform. Während die Informationsplattform zukünftig vom BMWi zur Verfügung gestellt werden soll, bleiben Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Qualität bisher unberücksichtigt. Kriterien für die Qualitätskontrolle der Anerkennungsverfahren sollten bestimmt werden. Die Kriterien müssten bundesweite Gültigkeit haben und von den dezentralen Anlaufstellen (zuständigen Stellen) angewendet werden.

von: Hermann Nehls (Gewerkschaftssekretär im Bereich Migrations- und Antirassismopolitik beim DGB-Bundesvorstand) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Anerkennung im System der Berufsausbildung

Die Diskussion um das Anerkennungsgesetz berührt auch die Frage, inwieweit eine Gleichwertigkeitsfeststellung die Arbeitsmarktchancen verbessert. Das wird die Praxis zeigen. Orientierungspunkt wird das Verhältnis der Gleichwertigkeitsfeststellung zur Externenprüfung nach BBiG sein. Während die Externenprüfung mit über sieben Prozent aller Abschlussprüfungen eine Gewähr dafür bietet, dass am Ende ein anerkanntes Zeugnis vorliegt, sieht das Anerkennungsgesetz lediglich eine Feststellung der Gleichwertigkeit vor.

Um die Aussagekraft zu erhöhen, sollte nach dem Vorbild europäischer Nachbarländer Kompetenzfeststellungsverfahren für Zuwanderer eingeführt werden, insbesondere, wenn keine schriftlichen Nachweise vorliegen. Die Anerkennung und Feststellung von Kompetenzen und Qualifikationen auch durch informelle Gutachten soll Teil einer Förderkette im Rahmen eines Integrationsprogramms sein. Dazu gehört auch die Anerkennung non formal und informell erworbener Kompetenzen. Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse muss Bestandteil einer umfassenden und nachhaltigen Politik der Integration und Partizipation sein und sich in das System der beruflichen Bildung in Deutschland einfügen. Die Debatte um das Anerkennungsgesetz könnte mit dieser Ausrichtung die Validierung non formal und informell erworbener Kompetenzen weiter befördern. Es ist zu erwarten, dass die weitere Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens entsprechende Grundlagen schafft.