

# Migrant-ready?

## Der Nutzen des Anerkennungsgesetzes für Unternehmen

► Laut DIHK-Arbeitsmarktreport 2011 hat sich die Zahl der Betriebe, die im Fachkräftemangel eines der größten wirtschaftlichen Risiken sehen, seit 2010 verdoppelt. Um diesem Problem zu begegnen, werden von Unternehmen verschiedene Strategien erwogen. Dazu zählt sowohl eine verstärkte Beschäftigung von qualifizierten Migrantinnen und Migranten, die bereits in Deutschland leben, als auch von zukünftigen Zuwanderinnen und Zuwanderern. Der Beitrag geht der Frage nach, inwieweit das Personalmanagement in Unternehmen auf diese Beschäftigtengruppe eingestellt ist und welche Möglichkeiten das neue Anerkennungsgesetz bietet, um Unternehmen bei der Suche, Beschäftigung und individuellen Förderung von qualifizierten Fachkräften mit Migrationserfahrung zu unterstützen.

### Migrantinnen und Migranten als neuer Rekrutierungspool

Seit dem *Labour Force Survey* 2008 ist bekannt, dass nur rund 15 Prozent der über drei Mio. Inhaber/-innen ausländischer Abschlüsse in Deutschland eine Anerkennung ihrer Qualifikation vorweisen können (vgl. Statistisches Bundesamt 2010, S. 297 ff.). Dies liegt allerdings nicht an potenziell fehlender Gleichwertigkeit zwischen ausländischem und deutschem Abschluss. Negative Verfahren waren weit seltener als positive. Vielmehr hat die deutliche Mehrheit der Qualifikationsinhaber/-innen nie ein Verfahren beantragt.

Dass die Lücken im Anerkennungsrecht für die weit überdurchschnittliche Überqualifizierungsquote von Migrantinnen und Migranten in Deutschland ursächlich sein könnten, war ein Grund für das Anerkennungsgesetz des Bundes. Die Verfahrensansprüche für Inhaber/-innen ausländischer Qualifikationen wurden stark ausgeweitet. Zudem ist es seit dem 1. April 2012 erstmals möglich, aus dem Herkunftsland Anträge bei deutschen Anerkennungsstellen einzureichen. Durch beide Faktoren bedingt, könnte sich der Transfer ausländischer Qualifikationen in das deutsche Bildungs- und Beschäftigungssystem intensivieren. Nutznießer sollen nicht nur Migrantinnen und Migranten, sondern auch deutsche Unternehmen sein, die bedingt durch den demografischen Wandel zunehmend Fachkräftengpässe wahrnehmen. Sie profitieren, wenn der Rekrutierungspool durch Inhaber/-innen ausländischer Qualifikationen größer wird. Die Anerkennungsforschung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass ausländische Abschlüsse bei Personalverantwortlichen vielfach unbekannt sind und folglich in Auswahlverfahren nicht berücksichtigt werden. Anerkennungsbescheide wurden teilweise falsch verstanden oder als zu wenig aussagekräftig beurteilt (vgl. ENGLMANN/MÜLLER-WACKER 2010, S. 91 ff.). Daher wurde im Anerkennungsgesetz eine umfassende Neuregelung für die Erstellung von Bescheiden getroffen: In § 7 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) wurden die Anforderungen für kompetenzorientierte Anerkennungsbescheide festgelegt. Dies bedeutet, dass nicht nur das ausländische



**BETTINA ENGLMANN**

Dr., Anerkennungsexpertin, Geschäftsführerin bei Global Competences UG, Augsburg

Abschlusszeugnis bewertet wird. Auch die informell und non-formal erworbenen Kompetenzen, die durch Berufspraxis oder Weiterbildungen erworben wurden, werden gewürdigt und ermöglichen die Beschreibung individueller Kompetenzprofile der Antragsteller/-innen.

Die Neuregelung der Bescheide wurde gezielt auf die Bedürfnisse von Unternehmen zugeschnitten. Um deren Informationsinteressen zu untersuchen, hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) im Jahr 2010 mit einer Unternehmensbefragung beauftragt. Empirische Daten zur Nutzung von Anerkennungsbescheiden durch deutsche Unternehmen liegen bisher nicht vor. Kleine und mittlere Unternehmen sollten daher angeben, welche schriftlichen Nachweisformen die Einschätzung der Kompetenzen von Zugewanderten im Bewerbungsprozess ermöglichen bzw. zukünftig ermöglichen könnten. Die Anwendbarkeit und Generalisierbarkeit der Ergebnisse (vgl. Kasten) ist vor diesem Hintergrund auf eine fiktive Situation bezogen. Dennoch werden sie in der Realität getestet werden, da die „geplante Bescheinigung“ grundlegend für die Reform der Anerkennungsbescheide war. Ob die neuen Bescheide von Personalverantwortlichen de facto anerkannt werden, kann zukünftig anhand von Rekrutierungszahlen erhoben werden.

#### Relevante Informationen zur Beurteilung ausländischer Abschlüsse aus Sicht der Unternehmen

„Am häufigsten werden vertiefende Informationen zum Ausbildungsgang, der im Ausland absolviert wurde, als wichtig erachtet. Zu diesen Informationen zählen beispielsweise die Dauer und die Inhalte der Ausbildung sowie die Bezeichnung des Abschlusses. 92,2 Prozent der Befragten halten diese Informationen für wichtig. Für die Betriebe sind das deutsche Bildungswesen und die Berufsbilder erwartungsgemäß der Referenzrahmen, an dem sie sich orientieren. Die hier erworbenen Abschlüsse und die damit verbundenen Inhalte und Tätigkeiten sind ihnen vertraut und werden bei Einstellungsentscheidungen herangezogen. Vor diesem Hintergrund ist es für sie hilfreich zu erfahren, welchem deutschen Beruf die beruflichen Erfahrungen und/oder der Abschluss zugeordnet werden können (89 %). Auch Informationen zum bisherigen Verantwortungsbereich der beruflichen Tätigkeiten bzw. des Abschlusses sind von großem Interesse (86,6 %)“ (IES 2010, S. 51).

Von ca. 5.000 kontaktierten Betrieben beteiligten sich nur knapp ein Fünftel an der Befragung. Die Autorinnen und Autoren der Studie empfehlen u. a. „umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit“ für KMU, um ihre Informationslage zu verbessern (IES 2010, S. 11). Sichtbar wurde so ein Problem, das auch weiterhin zu berücksichtigen ist: Unternehmen sind kaum über das Anerkennungsgesetz informiert. Obwohl die Formulierungen des Gesetzes zeigen, dass die Bundesregierung annimmt, anerkannte Abschlüsse würden zu Einstellungsverträgen führen, wurden Unternehmen mit dieser Erwartung allein gelassen. Das dänische Anerkennungsgesetz, das eines der Vorbilder für die Reform in

Deutschland war, bietet für Unternehmen einen Vorteil. Nicht nur Migrantinnen und Migranten, sondern auch Arbeitgeber haben hier das Recht, Anerkennungsanträge zu stellen. Dadurch werden Unternehmen zu aktiven Vertretern ihrer Interessen.

## Wie demografieorientiert ist die Personalplanung in deutschen Unternehmen?

Es gibt in Deutschland bislang keine Daten zur qualifikationsadäquaten Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten. Im Kontext des Anerkennungsgesetzes ist relevant, wie viele Inhaber/-innen ausländischer Abschlüsse in ihren Berufen tätig sind – je nachdem, ob sie über Anerkennungen verfügen oder nicht. Zahlen dazu, welche beruflichen Qualifikationen aus welchen Staaten anerkannt und von Unternehmen akzeptiert werden, liegen ebenfalls nicht vor. Um die Rekrutierung von Erwerbspersonen mit ausländischen Qualifikationen in Unternehmen bewerten zu können, stellen sich verschiedene Fragen:

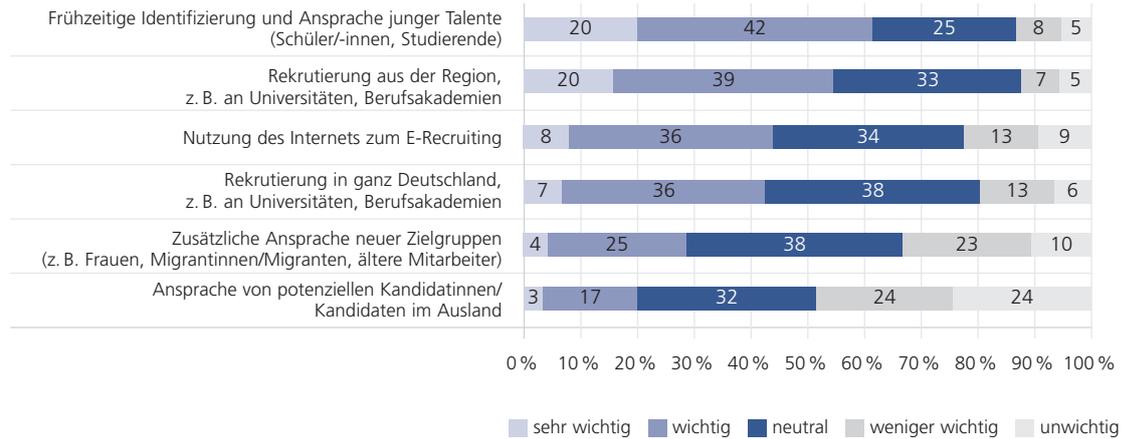
- Wie viele Betriebe beschäftigen Migrantinnen und Migranten auf qualifizierten Arbeitsplätzen?
- Gibt es Unterschiede zwischen kleinen, mittleren und großen Unternehmen?

Beides ist zu klären, wenn untersucht wird, ob Personalverantwortliche Strategien für eine erfolgreiche Nutzung des Anerkennungsgesetzes entwickeln. Im Kontext der Besorgnis um Fachkräfteengpässe wurden seit 2010 diverse Unternehmensbefragungen durchgeführt, die in Teilbereichen auch das Personalmanagement in Bezug auf Migrantinnen und Migranten untersuchten. Um zu bewerten, ob Migrantinnen und Migranten einen „neuen“ Fachkräftepool bilden können, ist relevant, dass Angaben von Personalverantwortlichen stammen, die auf einschlägige Kenntnisse bei Rekrutierung und Beschäftigung zurückgreifen können. Dies ist in Deutschland nicht selbstverständlich. Migrantinnen und Migranten sind in der Mehrheit der Unternehmen unterrepräsentiert, insbesondere dann, wenn der Anteil der Führungskräfte, die aus dem Ausland stammen, thematisiert wurde. In großen Unternehmen liegt ihr Anteil bei knapp zehn Prozent, in KMU ist er nicht einmal halb so groß (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2011).

Das „Mittelstandsbarometer“ befragt regelmäßig mittelständische Unternehmen. Im Januar 2011 berichtete die Mehrheit der 3.000 Befragten, dass die Rekrutierung von Fachkräften schwieriger geworden sei. Vertiefend untersuchte Ernst & Young das Thema Rekrutierung in einer zusätzlichen Befragung. Die Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen im Mittelstand auf traditionelle Maßnahmen setzen, indem sie junge und regionale Talente in den Fokus stellen (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1

Wenn Sie extern rekrutieren, wie wichtig sind Ihnen die folgenden Maßnahmen?\*



\* Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Ernst & Young 2011 b, S. 22

Obwohl die demografischen Prognosen bekannt sind, hat die Verknappung der jungen und regionalen Talente noch keine Auswirkungen auf die Personalplanung. Sichtbar wird in der Auswertung auch die fehlende Praxis gegenüber den sogenannten „neuen Zielgruppen“: Nur 29 Prozent der Personalverantwortlichen wollen gezielt Frauen, Ältere und Migrantinnen und Migranten ansprechen und nur 20 Prozent wollen im Ausland rekrutieren. Diese Gruppen sind als Bewerber/-innen keineswegs neu, aber seit vielen Jahren bei der Beschäftigung unterrepräsentiert. Von Interesse ist in diesem Kontext, dass die fehlende Innovationskraft bei der Personalauswahl von Unternehmen durchaus erkannt wird. 45 Prozent der Unternehmen gaben an, dass eine „mangelnde Toleranz“ gegenüber Migrantinnen und Migranten den Fachkräftemangel „verursache oder verstärke“, 65 Prozent sehen eine „mangelnde Bereitschaft“, ältere Fachkräfte zu beschäftigen (ERNST & YOUNG 2011a, S. 19).

Die Ergebnisse machen deutlich, dass eine langfristig wirksame strukturelle Diskriminierung unterrepräsentierter Gruppen neue Maßnahmen erfordert. Einzelne Unternehmen können dieser gesellschaftlichen Herausforderung nur schwer ohne gezielte Programme begegnen. Im Herbst 2011 wurden mehr als 20.000 Unternehmen durch den DIHK zum Thema Fachkräftesicherung befragt. Deutlich wird, dass der Fachkräftemangel bei Ärztinnen und Ärzten, Pflegekräften, Erzieherinnen und Erziehern und Ingenieuren und Ingenieurinnen zu einem neuen Interesse an Migrantinnen und Migranten führt, das in anderen Branchen noch nicht auftritt. „Gerade Betriebe mit Stellenbesetzungsproblemen wollen verstärkt auf ausländische Experten setzen – beispielsweise im Bereich Gesundheits- und soziale Dienste (28 %) und im Fahrzeugbau (23 %)“ (DIHK 2011, S. 3). Die Mehrheit der Branchen, insbesondere kleine Betriebe, setzt

derzeit noch nicht auf die Rekrutierung von Migrantinnen und Migranten. Große und mittelständische Unternehmen können ihre Ressourcen gezielt einsetzen. Sie nutzen nicht nur differenziertere Methoden der Personalauswahl, sondern sie steuern auch ihre Personalentwicklung. Zudem verfügen sie teilweise über Erfahrungen im Feld des internationalen Personalmanagements, dessen Instrumente zukünftig intern auf alle Mitarbeiter/-innen mit Migrationserfahrung ausgeweitet werden könnten.

## Internationales Personalmanagement

Die Bundesregierung plant, durch das Anerkennungsgesetz attraktiver für Zuwanderinnen und Zuwanderer zu werden. Erfolgreiche Einwanderungsländer wie Australien und Kanada können migrationspolitisch inspirierend wirken: Hier wird inzwischen neben der Anforderung der Wirtschaft, dass Zugewanderte employment-ready sein müssen, zunehmend der Anspruch an Unternehmen gestellt, migrant-ready zu werden. Relevant für eine langfristig erfolgreiche Beschäftigung ist nicht nur, dass sich ausländische Fachkräfte „integrieren“, auch Management und Belegschaften stehen vor Herausforderungen. Die deutsche Wirtschaft hat Erfahrungen im internationalen Personalmanagement, nämlich im Bereich der Personalauswahl für international kooperierende Teams bzw. der praktischen Unterstützung von Expatriates. Letztere sind Mitarbeiter/-innen, die gezielt für einen befristeten Auslandseinsatz ausgewählt werden, um dort den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens durch ihre internen Kenntnisse voranzubringen. Da die Anpassungsanforderungen an Expatriates in einer ausländischen Umgebung als komplex gelten, werden verschiedene Instrumente eingesetzt, um ihren Erfolg

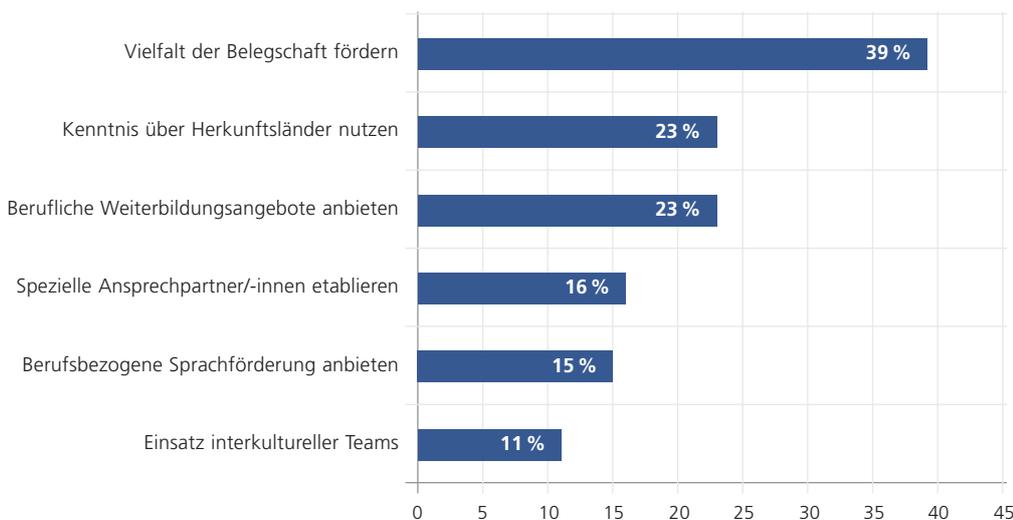
zu sichern, z. B. Sprachkurse und interkulturelle Trainings. Es gibt u. a. Zusatzentgelte, Unterstützung bei Orientierungsfragen wie der Wohnungssuche und Behördengängen, der Beschäftigungssuche von Partnerinnen und Partnern, der Kontakte im Ausland sowie der Wiedereingewöhnung nach der Rückkehr (vgl. FESTING u. a. 2011).

Die Anpassungsleistungen von Migrantinnen und Migranten, die über ausländische Abschlüsse verfügen, sind in der Praxis vergleichbar. Auch sie stehen vor der Herausforderung, ihre Fachkenntnisse und Kompetenzen möglichst optimal in eine ausländische Umgebung zu transferieren. Die neuen Verfahrensansprüche und die verbesserten Anerkennungsbescheide sind hilfreich, damit deutsche Personalverantwortliche sie als qualifizierte Fachkräfte akzeptieren. Die Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Beschäftigung könnten weiter verbessert werden, wenn qualifizierte Migrantinnen und Migranten ebenso auf Sprachkurse, Anpassungsunterstützung und Kontaktaufbau zurückgreifen könnten wie Expatriates. Obwohl eine „Willkommenskultur“ zunehmend von Unternehmerverbänden propagiert wird, stehen die notwendigen Instrumente bisher nur wenigen zur Verfügung. Dies zeigen Daten aus dem IHK-Unternehmensbarometer, das 2011 die „Integration“ von Zugewanderten im Betrieb erhob. 1.500 Unternehmen beteiligten sich. Aufgrund der Fragestellung kann vermutet werden, dass die Teilnehmer/-innen Erfahrungen mit Zugewanderten vorweisen können bzw. Migrantinnen und Migranten beschäftigen. Dies ist von entscheidender

methodischer Relevanz, da Aussagen zu Strategien nur dann verlässlich sind, wenn sie tatsächlich angewendet wurden.

In der Auswertung wird deutlich, dass ein Gefälle existiert (vgl. Abb. 2). Ergänzend ist festzustellen: Während 85 Prozent der Betriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten zumindest eine Strategie nutzen, nimmt dies der Größe nach ab: „Aber selbst 18 Prozent der Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten fördern gezielt die Vielfalt der Belegschaft“ (DIHK 2012, S. 5). Die Ergebnisse sind auch deshalb von Interesse, weil Fragestellung und Antworten nicht generell passgenau sind. Gefragt wurde nach den „betrieblichen Strategien und Instrumenten zur Integration von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund“. Drei Antwortvariablen bilden Instrumente der Einbindung ab: Weiterbildungs- und Sprachkurseangebote können ebenso individuell hilfreich sein wie die speziellen Ansprechpartner, die z. B. in Trainee- oder Mentorenprogrammen eingesetzt werden. Weniger als ein Viertel der Betriebe wendet diese Instrumente an. Hier besteht großes Ausbaupotenzial. Dass 39 Prozent der Befragten die Vielfalt der Belegschaft fördert, ist dagegen nur ein abstraktes Mittel, um neue Mitarbeiter/-innen zu integrieren. Ebenso wie die „Nutzung der Kenntnis über Herkunftsländer“ und der „Einsatz interkultureller Teams“ sind dies betriebswirtschaftlich relevante Strategien, die Absatzmärkte oder Kundengruppen erschließen sowie innovative Entscheidungen sichern sollen. Unternehmen, die migrant-ready sind, unterscheiden diese Strategiebereiche.

Abbildung 2  
**Betriebliche Strategien und Instrumente zur Integration von Beschäftigten mit Migrationshintergrund\***



\*Mehrfachnennungen möglich  
 Quelle: DIHK 2012, S. 5

Der DIHK fragte auch nach sinnvollen politischen Vorschlägen im Bereich Migration. Die Vereinfachung der Anerkennungspraxis wurde von den Unternehmen an zweiter Stelle genannt, direkt nach der Erleichterung bei Zuwanderungsregelungen. Für einen Teil der deutschen Unternehmen ist die Rekrutierung von Migrantinnen und Migranten Realität. Sie kennen die Hürden des Anerkennungsrechts.

## Möglichkeiten der internen Personalentwicklung durch das Anerkennungsgesetz

Im Bereich der Personalentwicklung, der sich durch die Verringerung des Fachkräftepools in den kommenden Jahren ausweiten wird, bietet das Anerkennungsgesetz neue Möglichkeiten. Da Berufspraxis oder Weiterbildungen zukünftig bewertungsrelevant sind, können Anerkennungsanträge wieder aufgenommen oder neu gestellt werden, wenn die Kompetenzen im Hinblick auf die deutschen Berufsstandards ausgebaut wurden. Bislang wurde dieser Aspekt des Gesetzes, der sich auf eine zunächst unvollständige Gleichwertigkeit bezieht, kaum thematisiert. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Methoden der Personalentwicklung einzusetzen, damit Inhaber/-innen ausländischer Qualifikationen über einen individuellen Kompetenzausbau im Unternehmen die im Bescheid genannten Defizite korrigieren. Sobald durch Training-on-the-job ein gleichwertiges Kompetenzprofil erreicht wurde und vom Arbeitgeber bestätigt wird, kann der Fachkraftstatus in Deutschland im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wieder erlangt werden. Ein Effekt dieser neuen Bestimmung könnte sich gerade für KMU ergeben. Zwar haben kleine Unternehmen kaum Ressourcen, um eine strategische Personalauswahl durch zusätzliche Methoden zu verbessern, aber sie haben Erfahrungen mit betriebsinterner Personalentwicklung. Sowohl individuelle Mitarbeiterunterstützung als auch Training-ob-the-job sind ihnen vertraut.

## Konsequenzen für die weitere Umsetzung der Anerkennungsgesetzgebung

Die Ziele des Anerkennungsgesetzes sind nur dann in der Praxis erreichbar, wenn alle relevanten Akteure eingebunden werden. Der Verwaltungsakt der Gleichwertigkeitsfeststellung ist ein erster Schritt im Anerkennungsprozess. Wenn Unternehmen die tradierten Formen des Personalmanagements auf den Prüfstand stellen, bietet das Anerkennungsgesetz neue Möglichkeiten für Personalauswahl, Arbeitnehmerbindung und Employer Branding.

Unternehmensbezogene Programme für die Verbesserung des migrationspezifischen Personalmanagements existieren in Deutschland noch nicht. Sie können im Rahmen der Umsetzung der Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder geschaffen werden, wenn Politik und Verbände kooperieren. Leider hat das Anerkennungsgesetz des Bundes keine Einheitlichkeit für alle Qualifikationen geschaffen. Die Transparenz für Unternehmen wird durch die vielfältigen Fachrechtsbestimmungen erschwert. Es bleibt abzuwarten, ob die neuen Anerkennungsgesetze die Neuausrichtung der Personalstrategien in der Praxis unterstützen können. ■

---

### Literatur

- DIHK: *Der Arbeitsmarkt im Zeichen der Fachkräftesicherung. DIHK-Arbeitsmarktreport 2011. Berlin 2011*
- DERS.: *Integration sichert Zukunft! Ergebnisse IHK-Unternehmensbarometer. Berlin 2012*
- ENGLMANN, B./MÜLLER-WACKER, M.: *Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences. Dokumentation 2008 – 2009, Augsburg 2010*
- ERNST & YOUNG: *Mittelstandsbarometer – Januar 2011. Befragungsergebnisse. Stuttgart 2011 a*
- DIES.: *Agenda Mittelstand. Talent Management im Mittelstand – mit innovativen Strategien gegen den Fachkräftemangel. Stuttgart 2011 b*
- FESTING, M. u. a.: *Internationales Personalmanagement. 3. Aufl., Wiesbaden 2011*
- IES: *Deutschlandweite Unternehmensbefragung von KMU zu ihrer Einschätzung von Potenzialen und Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten. Projektbericht. Hannover 2010*
- INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH: *Unternehmensbefragung 1. Quartal 2011. Zit. in: Migazin: Kaum Ausländer in den Chefetagen deutscher Unternehmen. URL: <http://www.migazin.de/2011/08/25/kaum-auslander-in-den-chefetagen-deutscher-unternehmen/> (Stand 1.6.2012)*
- STATISTISCHES BUNDESAMT: *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden 2010*