

Die Rolle formaler, non-formaler und informeller Lernergebnisse im Anerkennungsgesetz



CAROLIN BÖSE

Wiss. Mitarbeiterin im Projekt
»Monitoring der Umsetzung
des Anerkennungsgesetzes«
im BIBB



DANIEL SCHREIBER

Wiss. Mitarbeiter im Projekt
»Monitoring der Umsetzung
des Anerkennungsgesetzes«
im BIBB



ANNA CRISTIN LEWALDER

Wiss. Mitarbeiterin im Projekt
»Monitoring der Umsetzung
des Anerkennungsgesetzes«
im BIBB

Um die Gleichwertigkeit eines ausländischen mit einem deutschen Berufsabschluss zu prüfen, können im Rahmen des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) auch informell und non-formal erworbene Kompetenzen berücksichtigt werden. Sofern die Voraussetzung eines im Ausland erworbenen Berufsabschlusses erfüllt ist, erfolgt die Prüfung der Gleichwertigkeit auf Basis einer Dokumentenprüfung unabhängig davon, auf welchem Weg Kompetenzen erworben wurden. Unter bestimmten Voraussetzungen können darüber hinaus berufliche Kompetenzen individuell festgestellt werden. Der Beitrag beleuchtet die Möglichkeiten, die das BQFG bereithält, und stellt erste Erfahrungen der Kammern vor.¹

Das BQFG als umfassendes Validierungsverfahren

Das BQFG² sieht vor, dass im Rahmen des Anerkennungsverfahrens geprüft wird, ob durch Dokumente die Gleichwertigkeit eines ausländischen mit einem aktuellen deutschen Berufsabschluss (sogenannter »Referenzberuf«) festgestellt werden kann. Die Prüfung erfolgt auf Basis festgelegter Kriterien wie Ausbildungsinhalte und -dauer. Antragsvoraussetzung und damit wichtigstes Dokument für die formale Prüfung ist der Nachweis über einen ausländischen Berufsabschluss. In diesem ersten Schritt werden damit Lernergebnisse formalen Lernens für die Beurteilung der Gleichwertigkeit berücksichtigt. Durch die von den Antragstellenden vorgelegten Nachweise der erfolgreichen Teilnahme am jeweiligen Ausbildungsgang ist durch Dritte versichert, dass die Qualifikation der Antragstellenden vorhanden ist.

Zentral ist die Frage, ob wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem inländischen Referenzberuf bestehen und ob diese mög-

licherweise in einem zweiten Schritt durch Berufserfahrung oder weitere Befähigungsnachweise ausgeglichen werden können. Dies gilt insbesondere für Defizite in Bezug auf praktische Ausbildungsteile, die gerade im deutschen dualen System eine wichtige Rolle spielen. Dabei ist hervorzuheben, dass die Berücksichtigung von Berufserfahrung eines der zentralen Alleinstellungsmerkmale des deutschen Anerkennungsverfahrens darstellt (vgl. hierzu das Statement des Dänischen Bildungsministeriums).³ An dieser Stelle des Verfahrens werden also über die formale Ausbildung hinaus Lernergebnisse berücksichtigt, die auf informellem Wege (Berufserfahrung) oder auf non-formalem Wege (Teilnahme an Weiterbildung, Zusatzausbildung oder sonstige Zertifikate der Fort- und Weiterbildung) erworben wurden. Auch in diesem Schritt müssen die erzielten Lernergebnisse anhand von Dokumenten belegt werden, damit sie zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede genutzt werden können.

Über die Dokumentenprüfung hinaus ermöglichen sogenannte »sonstige geeignete Verfahren« (vgl. §14 BQFG und §50a Abs. 4 HWO), dass Kompetenzen, die aufgrund fehlender oder nicht aussagekräftiger Papiere oder Zeugnisse aus den Heimatländern nicht direkt nachweisbar sind, trotzdem anerkannt werden können. Dass die erforderlichen Unterlagen nicht vorgelegt werden können, darf vom Antragstellenden nicht selbst verschuldet sein. Dieses Verfahren wird im Folgenden als »Qualifikationsanalyse«⁴ bezeichnet (vgl. OEHME 2012). Mit dieser Möglichkeit zur

¹ Dieser Beitrag beschäftigt sich ausschließlich mit der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Bereich der nicht reglementierten Berufe, zu denen insbesondere die rund 330 Ausbildungsberufe im dualen System zählen. Der Bereich der reglementierten Berufe wird nicht berücksichtigt.

² Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz ist Artikel 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (kurz: Anerkennungsgesetz). BGBl. Teil I, Nr. 63, S. 2515 – URL: www.bmbf.de/pubRD/bqfg.pdf (Stand 05.08.2014).

Tabelle
Berücksichtigung unterschiedlicher Lernergebnisse in Bezug auf den deutschen Referenzberuf

	Art der Lernergebnisse	Methode
Formale Prüfung	Ergebnisse formalen Lernens (im Ausland erworbener Abschluss)	Dokumentenprüfung
Prüfung individueller Nachweise	Ergebnisse informellen und non-formalen Lernens (Berufserfahrung und Weiterbildung)	Dokumentenprüfung
»sonstige Verfahren«/ Qualifikationsanalyse	Berücksichtigung der Ergebnisse aller Lernformen (Handlungsfähigkeit)	Kompetenzfeststellungsverfahren

Feststellung der Gleichwertigkeit wurden zum ersten Mal konkrete Methoden für eine Kompetenzfeststellung – unterhalb der Ebene von Abschlussprüfungen – gesetzlich festgeschrieben. Bei diesem Verfahren steht die Frage im Mittelpunkt, »ob die erforderlichen Qualifikationen für eine sachgerechte Ausübung des Berufs bzw. für wesentliche Tätigkeiten des Berufs im notwendigen Maß bei den Antragstellenden vorhanden sind« (ebd., S. 32).

Mit den hier beschriebenen Verfahrensschritten integriert das BQFG somit formale, non-formale und informelle Lernergebnisse in den Validierungsprozess. Neben der Dokumentenprüfung sind auch Kompetenzfeststellungsverfahren als eine Form der Erfassung und Bewertung von beruflichen Kompetenzen vorgesehen. Vor diesem Hintergrund bietet das BQFG die Grundlage für ein umfassendes Anerkennungsverfahren (vgl. Tab.).

Relevanz der Berufserfahrung im Anerkennungsverfahren

Viele Anerkennungsinteressierte haben neben ihrem im Ausland erworbenen Berufsabschluss auch langjährige Berufserfahrung im In- und Ausland gesammelt. Aber kann die Berufserfahrung auch zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede genutzt werden?

Im Rahmen des Monitorings zum Anerkennungsgesetz wurde vom BIBB eine Befragung der für die Anerkennung zuständigen Mitarbeitenden von Handwerkskammern durchgeführt (vgl. Kasten). Sie belegt, dass wesentliche Unterschiede häufig durch die Anerkennung von Berufserfahrung ausgeglichen werden konnten. 79 Prozent der

Handwerkskammern, bei denen im Erhebungszeitraum Anträge gestellt wurden, bestätigen die hohe Relevanz von Berufserfahrung für das Anerkennungsverfahren (vgl. Abb., S. 32).

Aufwand bei der Einbindung der Berufserfahrung

Die Berücksichtigung der Berufserfahrung wird von vielen befragten Handwerkskammern (44%) als zeitintensiv und damit aufwendig beschrieben. Ein Grund dafür ist, so berichten die befragten Anerkennungsstellen, dass die vorgelegten Dokumente häufig nicht aussagekräftig genug sind, um die vorhandene Berufserfahrung für den Ausgleich von wesentlichen Unterschieden nutzen zu können. Die konkreten beruflichen Tätigkeiten und Erfahrungen können oft nicht durch Dokumente nachgewiesen werden. Die informell erworbenen Lernergebnisse müssen aber aus den Unterlagen ableitbar sein. In vielen Ländern ist die »Belegkultur« jedoch weniger stark ausgeprägt als in Deutschland. Arbeitszeugnisse, insbesondere in der Form, in der sie in Deutschland bekannt sind, gibt es häufig nicht. Wenn doch, dann weisen sie zwar eine bestimmte Zeit in einem Unternehmen nach, allerdings gehen sie weder auf Inhalte und Dauer der Tätigkeiten ein noch enthalten sie Informationen zur Qualität der Arbeit. Diese aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse spiegeln sich auch in der standardisierten Befragung der Handwerkskammern

BIBB-Projekt Anerkennungsmonitoring

Ziel

Transparenz hinsichtlich der Umsetzung des Gesetzes sowie der begleitenden Prozesse zur Identifikation von Anpassungs- und Unterstützungsbedarfen gewinnen.

Aufgabenbereiche

- Unterstützung beim Aufbau der Bundesstatistik über die Anerkennungsverfahren, die in Verantwortung des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter erfolgt.
- Feldbeobachtungen rund um das Anerkennungsgesetz unter Berücksichtigung der verschiedenen am Anerkennungsgeschehen Beteiligten.
- Vorbereitung der später extern zu vergebenden Evaluation des Gesetzes.

Datengrundlage der folgenden Ergebnisdarstellung

- Schriftliche standardisierte Befragung der 53 Handwerkskammern (Befragungszeitraum: Mai bis Juni 2014).*
- Fünf Experteninterviews mit den für die Anerkennung zuständigen Personen von fünf Handwerkskammern (Befragungszeitraum Juni bis September 2013).

Weitere Informationen

- Anerkennungsmonitoring: www.bibb.de/de/wlk64579.htm
- Vollständiger Bericht zum Anerkennungsgesetz: www.bmbf.de/pub/bericht_amerkennungsgesetz_2014.pdf

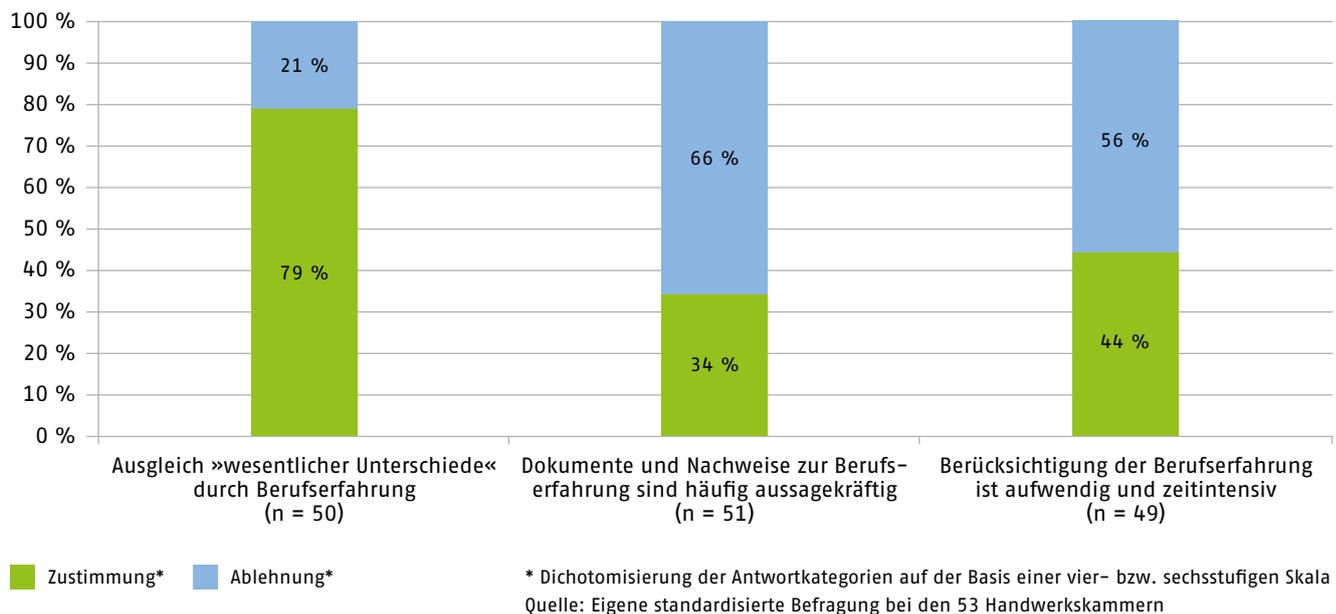
* Alle hier dargestellten Werte beziehen sich auf nach Antragszahlen gewichtete Daten; d. h., dass die Antworten der Kammern mit einem hohen Antragsaufkommen stärker berücksichtigt werden als die Antworten der Kammern mit wenigen Anträgen.

³ www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/daenisches_bildungsministerium.php (Stand: 15.08.2014)

⁴ Im Rahmen des vom BMBF geförderten und vom Westdeutschen Handwerkskammertag geleiteten Verbundprojekts PROTOTYPING wurden Verfahren und Arbeitshilfen entwickelt, die dabei helfen, die beruflichen Kompetenzen der Antragsteller/-innen in sogenannten »Qualifikationsanalysen« festzustellen (vgl. www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/prototyping.php; Stand: 21.07.2014).

Abbildung

Rolle der Berufserfahrung, Aussagekraft der entsprechenden Nachweise und Aufwand bei der Berücksichtigung im Rahmen des Anerkennungsverfahrens (nach Antragsaufkommen gewichtete Daten; Angaben in Prozent)



wider: Für zwei Drittel der befragten Kammern sind die vorgelegten Dokumente wenig aussagekräftig (vgl. Abb.). Liegen Nachweise nur in unzureichender Form vor, müssen die zuständigen Stellen entsprechende Dokumente nachfordern, was wiederum den Aufwand des Verfahrens erhöht und viel Zeit kostet. Vor allem auch für die Antragstellenden hat dies einen Mehraufwand an Zeit und Kosten zur Folge, weil sie unter Umständen ihre ehemaligen Arbeitgeber um weitere Nachweise bitten müssen. Dazu kann auch ein Auslandsaufenthalt nötig werden, was die Antragsbearbeitung zusätzlich verzögert.

Doch nicht immer haben die Antragstellenden überhaupt die Möglichkeit, solche Nachweise zu erbringen, z.B. weil sie Flüchtlinge sind und aussagekräftige Dokumente daher nicht (mehr) vorlegen können.

Qualifikationsanalyse – Feststellung von Lernergebnissen ohne Dokumente

Wenn berufliche Kompetenzen, seien diese formal, non-formal oder informell erworben, nicht oder nicht vollständig durch Unterlagen belegt werden können und damit eine Prüfung anhand von Dokumenten nicht möglich ist, kann die zuständige Stelle den Antragstellenden mitteilen, für welche wesentlichen Tätigkeiten des Referenzberufs eine Qualifikationsanalyse erforderlich ist. Ziel der Qualifikationsanalysen ist es, die Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten der Personen situativ zu erfassen und zu beurteilen, ob diese im Wesentlichen die Ausbildungsinhalte des entsprechenden deutschen Referenzberufs abdecken, die nicht über Dokumente nachgewiesen werden konnten. Die

Qualifikationsanalyse kann in diesem Sinne als eine Kompetenzfeststellung verstanden werden (vgl. ANNEN 2012, S. 137f.)

Im Gesetz werden zur Durchführung dieses Verfahrens konkrete Methoden benannt: Hierzu gehören »insbesondere Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen« (BQFG §14, Abs. 2). Die zuständige Stelle wählt berufsfachliche Expertinnen und Experten aus und teilt diesen mit, für welche beruflichen Tätigkeiten die maßgeblichen Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen sind. Auf Basis dieser Informationen ermitteln die Expertinnen und Experten die sinnvollste Methode für die Qualifikationsanalyse, die dafür notwendige Infrastruktur sowie die damit verbundenen Kosten und die Dauer für die Durchführung. Nach Zustimmung durch die Antragstellenden wird die Qualifikationsanalyse, im Rahmen derer in der Regel unterschiedliche Aufgaben bearbeitet werden, nach dem Vier-Augen-Prinzip durchgeführt. Je eine Fachexpertin/ein Fachexperte und eine Zweitbeobachterin/ein Zweitbeobachter bewerten gemeinsam die Leistung der Teilnehmenden.

Nutzung der Qualifikationsanalysen

Um Aussagen zur Relevanz der Qualifikationsanalyse machen zu können, wurden die zuständigen Handwerkskammern nach ihrer Erfahrung mit der Umsetzung gefragt. 73 Prozent geben an, zwei Jahre nach Inkrafttreten des BQFG bereits eine oder mehrere Qualifikationsanalysen durchgeführt zu haben. Besonders häufig kommen dabei »Arbeitsproben« (88 %) und »Fachgespräche« (87 %) zum

Einsatz. Andere Methoden werden weniger häufig genutzt. Die Experteninterviews, in denen nach ersten Erfahrungen mit der Durchführung von Qualifikationsanalysen gefragt wurde, machen deutlich, dass der organisatorische Aufwand für die zuständigen Stellen hoch ist. Zwar wird mit zunehmender Durchführungspraxis der Aufwand geringer bewertet, doch ist jede Qualifikationsanalyse letztlich individuell zu gestalten: Expertinnen und Experten sind ins Verfahren einzuweisen, und je nach Methode werden auch Werkstätten und spezifisches Material benötigt. Die Kosten für die Durchführung sind variabel, können aber abhängig vom Aufwand relativ hoch sein: Die Spannweite reicht von zweistelligen Eurobeträgen (z.B. bei Bürokaufleuten) bis hin zu vierstelligen Eurobeträgen (z.B. im Bereich Metall; vgl. ERBE u.a. 2014, S. 125). Auch aus Kostengründen ist daher eine Qualifikationsanalyse vor allem nur in den Bereichen sinnvoll, in welchen die Antragstellenden nach eigener Einschätzung handlungsfähig bzw. kompetent sind. Bei Leistungsempfängern nach SGB II/III können die Kosten von der Arbeitsverwaltung übernommen werden.

Nutzen der weitreichenden Anerkennungs-möglichkeiten

Das BQFG, so lässt sich zusammenfassen, sieht eine Berücksichtigung von Lernergebnissen für Personen mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss auf unterschiedlichen Ebenen vor. Für diese Zielgruppe bietet das Gesetz eine umfassende Berücksichtigung ihrer Lernergebnisse. Die Erfahrungen mit der Validierung von Lernergebnissen nach dem BQFG könnten bei der Schaffung weiterer Möglichkeiten in einem neuen rechtlichen Rahmen auch für Bildungsinländer ohne formalen Abschluss genutzt werden.

Die gesetzlichen Regelungen bieten damit auch Entwicklungsmöglichkeiten für die Antragsteller/-innen und für die Betriebe, da auch nach Feststellung einer »teilweisen Gleichwertigkeit« ein Antragsverfahren wiederaufgenommen oder neu gestellt werden kann. Auf diese Weise können beispielsweise Weiterbildungen zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede nach der Feststellung einer »teilweisen Gleichwertigkeit« im Antragsverfahren berücksichtigt werden.

Im ersten Jahr des Gesetzes (April bis Dezember 2012) beschrieben ca. 66 Prozent der Bescheide im Bereich der nicht reglementierten Berufe eine vollständige und neun Prozent eine teilweise Gleichwertigkeit. Wichtig ist es für Betriebe und Weiterbildungsanbieter, dass bei Letzteren der Qualifizierungsbedarf aus den Bescheiden ableitbar ist. Mit einem Bescheid über die volle Gleichwertigkeit sind Personen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen rechtlich gleichgestellt und haben dieselben Verfügungsrechte erworben wie Personen mit einem deutschen Berufsab-

schluss. Dennoch stellt sich die Frage: Ist der Bescheid über die volle Gleichwertigkeit in den Händen eines Arbeitgebers tatsächlich genauso viel wert wie der bekannte deutsche Berufsabschluss? Werden den Inhaberinnen und Inhabern des Bescheids die gleichen Kompetenzen zugetraut wie den Kolleginnen und Kollegen mit dem in Deutschland erworbenen Berufsabschluss?

Noch liegen keine Daten vor, die umfassende Aussagen zur Akzeptanz der Bescheide auf dem Arbeitsmarkt zulassen. Im Rahmen des BIBB-Projekts »Monitoring des Anerkennungsgesetzes« werden im Jahr 2014 eine Betriebsbefragung und eine Befragung von Anerkennungsinteressierten durchgeführt, die tieferegehende Analysen und Aussagen darüber zulassen, inwieweit die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes in den Rekrutierungsstrategien der Betriebe Eingang gefunden haben und zukünftig finden könnten.

Fest steht, dass Zugewanderte »employment-ready« sein müssen, um den Anforderungen der Wirtschaft gerecht werden zu können. Aber auch Unternehmen müssen zunehmend »migrant-ready« werden, um ihren Fachkräftebedarf zu decken (vgl. ENGLMANN 2012). Um qualifizierte Migrantinnen und Migranten erfolgreich zu beschäftigen, sollten diesen bei Bedarf bestimmte Rahmenbedingungen geboten werden wie beispielsweise Sprachkurse, Unterstützung bei Orientierungsfragen wie Wohnungssuche und Behördengängen.

Die Entscheidung über eine Antragstellung beruht letztlich auf einer individuellen Kosten-Nutzen-Abschätzung durch die Betroffenen. Personen mit entsprechenden Qualifikationen im nicht reglementierten Bereich können im Prinzip auch ohne formale Anerkennung den jeweiligen Beruf ausüben. Anerkennungsinteressierte müssen deshalb sorgfältig abwägen, ob sich der Antragsaufwand (ggf. Nachforderung von Unterlagen) und die damit verbundenen Kosten (insbesondere bei den Personen, die eine Gleichwertigkeit nur durch eine Qualifikationsanalyse erzielen können) lohnt (zu den Gründen, keinen Antrag zu stellen vgl. ERBE u.a. 2014, S. 87 ff.). ◀

Literatur

ANNEN, S.: Anerkennung von Kompetenzen. Kriterienorientierte Analyse ausgewählter Verfahren in Europa. Bielefeld 2012

ENGLMANN, B.: Migrant-ready? Der Nutzen des Anerkennungsgesetzes für Unternehmen. In: BWP 41 (2012) 5, S. 33–37 – URL: www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/6938 (Stand: 15.08.2014)

ERBE, J. u.a.: Monitoring zum Anerkennungsgeschehen. In: BMBF (Hrsg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz. Berlin 2014, S. 37–147 – URL: www.bmbf.de/pub/bericht_erkennungsgesetz_2014.pdf (Stand 15.08.2014)

OEHME, A.: PROTOTYPING – ein Verbundprojekt zur Qualifikationsanalyse. In: BWP 41 (2012) 5, S. 31–32 – URL: www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/6939 (Stand 15.08.2014)