

Ulrike Benzer

Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen – Erfahrungen nach eineinhalb Jahren Anerkennungsgesetz

1 Einleitung

Am 1. April 2012 trat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“, das sog. Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft¹. Die Gesetzesinitiative wurde unter der Federführung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) in Abstimmung mit den beteiligten Fachressorts erarbeitet.

Das Anerkennungsgesetz öffnet, vereinfacht und verbessert die Strukturen und Verfahren der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen für die auf Bundesebene geregelten Berufe. Ziel des Gesetzes ist es zum einen, das inländische Qualifikationspotenzial besser zu nutzen und durch eine qualifikationsadäquate Beschäftigung die Integration hier lebender Migrant/-innen in den deutschen Arbeitsmarkt zu fördern. Zum anderen soll durch verbesserte Anerkennungsmöglichkeiten die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland erhöht werden².

Um diese Ziele zu erreichen, hat die Bundesregierung begleitend zum Gesetz Informations- und Beratungsangebote zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ausgebaut. Neben dem Internetportal „Anerkennung in Deutschland“ des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB)³ und der Telefonhotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF)⁴ unterstützen bundesweit etwa 70 Anlaufstellen des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), BMBF und der Bundesagentur für Arbeit (BA) geförderten Programms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“⁵ Ratsuchende auf ihrem Weg zur Anerkennung ihres Abschlusses.

Etwa eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes können noch keine umfassenden Aussagen über die Erreichung der Ziele des Gesetzes getroffen werden. Aus verschiedenen Quellen liegen aber erste Daten zur Umsetzung des Gesetzes und seinen begleitenden Maßnahmen vor. Z. B. liefert die Dokumentation der Beratung durch IQ-Anlaufstellen ein geschlossenes Bild über Herkunft, Qualifikation und aktuelle berufliche Situation von Personen mit ausländischem Abschluss, die ein Anerkennungsverfahren anstreben. Diese Daten bilden das Grundgerüst des vorliegenden Beitrags, da sie grundsätzliche Tendenzen der Anerkennungspraxis widerspiegeln und

1 Gesetz vom 06.12.2011, BGBl. Teil 1, Nr. 63, S. 2515.

2 Vgl. Weizsäcker, E., Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrerinnen und Lehrer – Verbesserungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung des Anerkennungsgesetzes des Bundes, Recht der Jugend und des Bildungswesens, 60 (2012) 2, S. 237–252; Bundesministerium für Bildung und Forschung, Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes, 2012, S. 3, abrufbar unter: http://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_eraeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf.

3 Vgl. www.anerkennung-in-deutschland.de.

4 Die Hotline ist montags bis freitags von 9 Uhr bis 15 Uhr unter der Nummer: +49 30 1815-1111 erreichbar.

5 Eine Übersicht der aktuellen Kontaktdaten der IQ-Anlaufstellen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen findet sich hier: <http://netzwerk-iq.de/482.html>.

durch weitere erste Daten, die etwa über Antragsstellungen bei zuständigen Stellen und die Inanspruchnahme weiterer Unterstützungsangebote vorliegen, bestätigt werden.

Um einzuschätzen, inwieweit die Ziele des Gesetzes bereits erreicht werden und wo weiterer Handlungsbedarf besteht, werden im Folgenden die bisherigen Erfahrungen der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen dargestellt. Dazu wird zunächst zur Beschreibung der Ausgangslage das Anerkennungsgesetz des Bundes erläutert, der Stand der entsprechenden Gesetzgebung auf Landesebene wiedergegeben und die Informations- und Beratungsangebote des Bundes beschrieben. Im Anschluss werden Zahlen und Erkenntnisse zur Inanspruchnahme von Informations- und Beratungsangeboten sowie zur Antragstellung dargestellt. Daraus werden schließlich weitere Entwicklungsanforderungen und Perspektiven abgeleitet.

2 Ausgangslage

Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erfolgt auf Grundlage verschiedener rechtlicher Regelungen. Die bereits bestehenden Anerkennungsregeln, die sich auf bestimmte Personengruppen und/oder Berufe beziehen⁶, werden durch das neue Anerkennungsgesetz des Bundes sowie entsprechende Gesetze der Länder, die in den vergangenen Monaten erlassen wurden oder in Vorbereitung sind, erweitert und ergänzt. Die bestehenden Regelungen haben weiterhin Gültigkeit, sodass die neuen Anerkennungsgesetze entweder subsidiär gelten oder die Betroffenen ein Wahlrecht haben, nach welcher Rechtsgrundlage ein Anerkennungsverfahren erfolgen soll. Um Personen mit ausländischen Qualifikationen ihre individuellen Möglichkeiten einer Anerkennung aufzuzeigen und sie im Prozess zu begleiten und zu unterstützen, werden bundesweit Informations- und Beratungsangebote vorgehalten.

2.1 Das Anerkennungsgesetz des Bundes

Nach bisheriger Rechtslage hatten in Umsetzung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie überwiegend nur Bürger/-innen aus EU-Staaten, Liechtenstein, Island, Norwegen und der Schweiz für reglementierte Berufe sowie Spätaussiedler/-innen einen Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur Anerkennung ihres im Ausland erworbenen Berufsabschlusses. Drittstaatsangehörige und Drittstaatsabschlüsse sind von der EU-Richtlinie zunächst nicht umfasst und hatten in der Regel keinen oder nur eingeschränkt einen rechtlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren. Diese Differenzierung wurde durch das Anerkennungsgesetz insofern aufgelöst, als es einen allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren unabhängig von der Herkunft und dem Aufenthaltsstatus vorsieht. Die neuen Regelungen weiten den allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren somit erheblich aus. Vor allem im Bereich der nicht reglementierten Ausbildungsberufe und für Personen und Qualifikationen aus Drittstaaten ergeben sich neue Möglichkeiten einer beruflichen Anerkennung.

6 Dies sind das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) (§§ 7, 10 und 14) und bilaterale Abkommen auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und der Handwerksordnung (HwO) zur Vergleichbarkeit von Ausbildungsberufen und Meisterprüfungszeugnissen zwischen Deutschland und anderen Staaten (§ 50 BBiG, § 40 HwO bzw. § 57 BBiG, §§ 50a, 51 c HwO). Die EU-Richtlinie 2005/36/EG legt für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten Kriterien und Verfahrensgrundsätze für die gegenseitige Anerkennung von in EU-Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen im Bereich der reglementierten Berufe fest und ist in nationales Recht umgesetzt. Das Anerkennungsgesetz des Bundes orientiert sich an den Regelungen der EU-Richtlinie 2005/36/EG und erstreckt diese in vielen Fällen auf Drittstaatsangehörige bzw. auf in Drittstaaten erworbene Qualifikationen.

Das Anerkennungsgesetz des Bundes findet Anwendung auf die etwa 600 Berufe, die im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen: 346 Ausbildungsberufe des dualen Systems, 170 nicht reglementierte Fortbildungsabschlüsse nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO), 40 bundesrechtlich reglementierte Berufe (z. B. Arzt/Ärztin, Apotheker/-in, Gesundheits- und Krankenpfleger/-in, Rechtsanwalt/-anwältin) und 41 reglementierte Meisterberufe des Handwerks⁷. Nicht vom Anerkennungsgesetz umfasst sind landesrechtlich geregelte Berufe (z. B. Lehrer/-in, Erzieher/-in, Ingenieur/-in), für die entsprechende Länderregelungen erforderlich sind (siehe Abschnitt 2.2). Auch für Hochschulabschlüsse, die auf nicht reglementierte Berufe zulaufen (z. B. Germanist/-in, Politologe/-in, Physiker/-in), ergeben sich mit dem Anerkennungsgesetz des Bundes keine neuen Verfahrensansprüche. Eine Bewertung dieser akademischen Auslandsqualifikationen erfolgt weiterhin durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)⁸.

Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird die ausländische Berufsqualifikation mit der deutschen Referenzqualifikation auf der Grundlage festgelegter formaler Kriterien – Inhalte und Dauer der Ausbildung – verglichen und geprüft, ob wesentliche Unterschiede zwischen dem aus- und inländischen Berufsabschluss vorliegen. Ist dies der Fall, prüft die zuständige Stelle, ob diese durch nachgewiesene einschlägige Berufserfahrung oder andere Befähigungsnachweise ausgeglichen werden können.

Das Verfahren kann unterschiedliche Ergebnisse vorbringen:

1. Werden im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung keine wesentlichen Unterschiede zwischen der Auslands- und der Inlandsqualifikation festgestellt, wird die vollständige Gleichwertigkeit bescheinigt (Gleichwertigkeitsbescheinigung). Personen mit einer Gleichwertigkeitsbescheinigung werden rechtlich genauso behandelt wie Personen mit einem entsprechenden deutschen Berufsabschluss.
2. Gibt es zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf wesentliche Unterschiede, aber auch vergleichbare Qualifikationsinhalte, stellt die zuständige Stelle die vorhandenen Qualifikationen und die Gleichwertigkeit mit Teilen der deutschen Ausbildung dar und beschreibt die Unterschiede zum deutschen Abschluss (Bescheid der teilweisen Gleichwertigkeit). Da bei reglementierten Berufen die Anerkennung Voraussetzung für die Berufszulassung bzw. das Führen der Berufsbezeichnung ist, im nicht reglementierten Bereich jedoch auch ohne formale Anerkennung der Beruf ausgeübt werden kann, resultieren unterschiedliche Konsequenzen. Bei reglementierten Berufen sind im Falle festgestellter wesentlicher Unterschiede in den jeweiligen Fachgesetzen formalisierte Maßnahmen (Kenntnisprüfung, Eignungsprüfung, Anpassungslehrgang) vorgesehen, um wesentliche Unterschiede auszugleichen und damit eine volle Gleichwertigkeit herzustellen. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe kann sich der Anerkennungssuchende mit dem Bescheid direkt auf dem Arbeitsmarkt bewerben. Der Bescheid dient dann in erster Linie als Transparenzinstrument für den Arbeitgeber und den Anerkennungssuchenden⁹. Daneben besteht ebenfalls die Möglichkeit, die wesentlichen Unterschiede durch Anpassungsqualifizierungen auszugleichen und das Verfahren anschließend erneut aufzunehmen, um schließlich die volle Gleichwertigkeit zum deutschen Referenzberuf bescheinigt zu bekommen.

7 Stand 10.05.2013 nach Auskunft des BIBB.

8 Vgl. <http://www.kmk.org/zab/zeugnisbewertungen.html>.

9 Mit Inkrafttreten der Novellierung der Beschäftigungsverordnung am 01.07.2013 ist eine formale Anerkennung in bestimmten Mangelberufen zudem Kriterium für die Zuwanderung aus Drittstaaten.

3. Können keine Gleichwertigkeiten zwischen der Auslands- und einer Inlandsqualifikation festgestellt werden, wird der Antrag auf Anerkennung abgelehnt und es erfolgt auch keine Darstellung der vorhandenen Qualifikationen.

Die Feststellung der Gleichwertigkeit ist Aufgabe der zuständigen Stellen. Die Zuständigkeit unterscheidet sich je nach Beruf und Bundesland. Es kann sich sowohl um Behörden oder andere staatliche Einrichtungen als auch die Berufskammern handeln¹⁰.

2.2 Stand der Anerkennungsgesetzgebung der Bundesländer

Die auf Landesebene geregelten Berufe wie z. B. Lehrer/-in, Erzieher/-in und Ingenieur/-in werden vom Anerkennungsgesetz des Bundes nicht berührt. Hier sind entsprechende Länderregelungen erforderlich. Dazu hatten sich bereits im Dezember 2010 die Ministerpräsidenten der Länder für die „beschleunigte Schaffung von einheitlichen und unbürokratischen Regelungen der Anerkennungsverfahren von Bund und Ländern“ ausgesprochen¹¹ und als Orientierungsrahmen zur Ausarbeitung der Ländergesetze ein „Mustergesetz Land“ erarbeitet¹². Ein zentrales Anliegen der Bundesregierung war und ist es, mit dem Anerkennungsgesetz die Prozesse in den Ländern zur Rechtssetzung und Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs in Gang zu setzen¹³.

In acht Bundesländern sind nun Landes-Anerkennungsgesetze in Kraft¹⁴. Alle weiteren Gesetzgebungsverfahren befinden sich derzeit in der Vorbereitungsphase. Die Länder-Anerkennungsgesetze – sowohl die bereits in Kraft getretenen als auch die vorliegenden Entwürfe – sehen jedoch für einzelne Berufe unterschiedliche Anerkennungsregelungen in den Fachgesetzen vor¹⁵. Für Lehrer/-innen mit Drittstaatsabschlüssen z. B. sind teilweise keine Anerkennungsverfahren (BY), teilweise Prüfungen der Gleichwertigkeit mit der ersten Staatsprüfung und nicht der vollen Lehramtsbefähigung (NW, ST) vorgesehen.

Die Möglichkeiten einer Anerkennung in landesrechtlich geregelten Berufen sind deshalb noch nicht ausreichend erweitert und vereinheitlicht. Dadurch wird Personen mit Auslandsqualifikationen in diesen Berufen eine Tätigkeit, die ihren Qualifikationen entspricht, versagt.

2.3 Informations- und Beratungsangebote

Um Anerkennungssuchende zu unterstützen und zu begleiten, hat die Bundesregierung begleitend zum Gesetz umfangreiche Informations- und Beratungsangebote zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ausgebaut.

10 Hilfestellung beim Finden der zuständigen Stelle bietet der Anerkennungsfinder auf dem Anerkennungsportal www.anerkennung-in-deutschland.de (vgl. Abschnitt 2.3).

11 Vgl. *Fohrbeck, D.*, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – das neue Anerkennungsgesetz des Bundes, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 41 (2012) 5, S. 6–9.

12 *Bundesministerium für Bildung und Forschung*, Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes, 2012, S. 6, abrufbar unter http://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf

13 Vgl. *Maier, R.*, Bilanz nach einem Jahr Anerkennungsgesetz, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 42 (2013) 2, S. 48–49.

14 Diese sind Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland (Stand: November 2013).

15 Vgl. *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Zuwanderung von Fachkräften unbürokratischer gestalten, 2013, S. 8.

Umfassende und ständig aktualisierte Informationen bietet das Anerkennungsportal des BIBB¹⁶. Zentrale Funktion ist ein digitaler Wegweiser, der Anerkennungs-Finder, mit dessen Hilfe Anerkennungssuchende im In- und Ausland sowie Berater/-innen bei der Identifikation eines möglichen Referenzberufs unterstützt werden, Kontakte zu zuständigen Stellen sowie grundlegende Informationen zu Verfahren und regionalen Beratungsangeboten erhalten. In Ergänzung dazu beantworten Berater/-innen der Hotline des BAMF Ratsuchenden Fragen zur beruflichen Anerkennung telefonisch auf Deutsch und Englisch¹⁷. Das BIBB startete zum ersten Jahrestag des Gesetzes eine mehrsprachige Informations-Offensive, um noch mehr Anerkennungsinteressierte sowie Multiplikatoren auf die Chancen des Gesetzes und den Service des Anerkennungsportals aufmerksam zu machen.

Eine tiefergehende Erstberatung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen bieten bundesweit Anlaufstellen im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“, die überall dort eingerichtet wurden, wo nicht bereits spezialisierte Beratungsangebote etabliert waren. IQ-Anlaufstellen klären, inwieweit ein Anerkennungsverfahren für Ratsuchende zielführend und möglich ist, unterstützen beim Finden eines möglichen Referenzberufs und erläutern gesetzliche Grundlagen, den Ablauf des Verfahrens sowie mögliche Fördermaßnahmen. Anerkennungssuchende werden je nach Anliegen an die zuständige Stelle oder weiterführende Beratungsangebote verwiesen. Darüber hinaus begleiten die meisten Anlaufstellen die Betroffenen intensiv vor, während und nach einem Verfahren, indem sie z. B. beim Ausfüllen der Antragsunterlagen unterstützen oder über geeignete Qualifizierungsangebote zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede informieren.

Die Kammern gewährleisten Antragssteller/-innen eine Einstiegsberatung zur Gleichwertigkeitsprüfung, in der das geeignete Verwaltungsverfahren identifiziert und die Referenzqualifikation in Abstimmung mit dem/der Anerkennungssuchenden festgelegt wird.

Regelinstitutionen der Arbeitsmarkt- und Integrationsberatung wie z. B. Agenturen für Arbeit, Jobcenter, Jugendmigrationsdienste und Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zuwanderer informieren in ihrem jeweiligen Kontext über Möglichkeiten der beruflichen Anerkennung und verweisen bei Bedarf an spezialisierte Beratungseinrichtungen oder zuständige Stellen.

3 Erfahrungen aus Anerkennungspraxis und -beratung

Durch das neue Anerkennungsgesetz soll, wie eingangs erwähnt, das inländische Qualifikationspotenzial von Migrant/-innen besser genutzt werden. Zum anderen soll ausländischen Fachkräften eine Erwerbstätigkeit in Deutschland erleichtert werden. Um einzuschätzen, inwieweit diese Ziele bereits erreicht werden und wo weiterer Handlungsbedarf besteht, wird im Folgenden beschrieben, welche Personen die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes und die begleitenden Maßnahmen nutzen. Dazu wird zunächst dargestellt, wie groß die Nachfrage nach Anerkennungsverfahren ist und wie insbesondere ausländische Fachkräfte angesprochen werden. Außerdem werden persönliche Merkmale wie Alter, Geschlecht, Herkunft und berufliche Situation von Anerkennungssuchenden beschrieben. Darüber hinaus wird betrachtet, in welchen Berufen sie eine Anerkennung anstreben und mit welchem Ergebnis die Verfahren bisher abgeschlossen wurden. Den Kern bil-

16 Vgl. www.anerkennung-in-deutschland.de

17 Vgl. Moravek, C., Wege aus dem Zuständigkeitsdschungel, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 41 (2012) 5, S. 15–18.

den dazu die Daten der Dokumentation der IQ-Anlaufstellen über die Anerkennungsberatung, die regelmäßig von der IQ-Fachstelle „Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen“ am Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) ausgewertet werden¹⁸. Ergänzend werden Zahlen zu Antragstellungen bei zuständigen Stellen und zur Inanspruchnahme weiterer Unterstützungsangebote einbezogen.

3.1 Nachfrage

Das Interesse an den Möglichkeiten einer beruflichen Anerkennung ist groß. Zwischen 1. August 2012 und 30. September 2013 wurden mehr als 15.000 Personen von IQ-Anlaufstellen zur Anerkennung ihrer ausländischen Berufsqualifikation beraten. Dazu fanden teilweise mehrere persönliche und telefonische Gespräche sowie Kontakte über E-Mail statt. Auch das Informationsangebot des Anerkennungsportals verzeichnete große Nachfrage. Bis Ende Oktober 2013 besuchten etwa 715.000 Interessierte das Portal¹⁹. Über die Telefon-Hotline des BAMF informierten sich bisher über 14.000 Personen zu Möglichkeiten einer beruflichen Anerkennung. Auch wenn nicht für jede und jeden der Ratsuchenden ein Anerkennungsverfahren den Weg in eine qualifikationsadäquate Beschäftigung darstellt, kann die Beratung oftmals auch andere Maßnahmen wie z. B. Qualifizierung oder Existenzgründung aufzeigen, die für die individuelle Situation des Einzelnen sinnvoll sind²⁰.

Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Stellen, die für die berufliche Anerkennung in Deutschland zuständig sind, ist die Erfassung genauer Zahlen zur Antragstellung aufwändig. Belastbare Daten einer ersten Vollerhebung der amtlichen Statistik liegen deshalb erst für April bis Dezember 2012 vor. Danach wurden in diesem Zeitraum etwa 11.000 Anträge auf Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen gestellt²¹.

3.2 Geschlecht und Alter

Die Beratung der IQ-Anlaufstellen nahmen häufiger Frauen (64,6 Prozent) als Männer (35,4 Prozent) in Anspruch. Auch Anträge bei der IHK FOSA²² werden überwiegend von Frauen (69,4 Prozent) gestellt²³. Vor dem Hintergrund der geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen im Vergleich zu Männern, insbesondere von Frauen mit Migrationshintergrund, ist dies ein Indiz dafür, dass mit dem Anerkennungsgesetz Qualifikationsreserven mobilisiert werden. Denn nur etwa die Hälfte (52,8 Prozent) aller Frauen im erwerbsfähigen Alter mit Migrationshintergrund ist erwerbstätig,

18 Neben den Daten der IQ-Anlaufstellen wertet die Fachstelle auch die Daten der BAMF-Hotline aus.

19 *Bundesinstitut für Berufsbildung*, Daten zum Portal – Anerkennung in Deutschland, 2013, abrufbar unter http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_zum_portal.php.

20 Vgl. *Baderschneider, A., Döring, O.*, Das Anerkennungsgesetz des Bundes: Ein Baustein zur Fachkräftesicherung!?, *Hessische Blätter für Volksbildung*, 62 (2013) 1, S. 51–59.

21 Diese Zahl ist als Untergrenze zu sehen, da einige zuständige Stellen in der Anfangsphase u.a. aufgrund von Personalengpässen nur unvollständige oder keine Daten an die Statistischen Landesämter meldeten. Vgl. *Bundesinstitut für Berufsbildung, Statistik zum Bundesgesetz*, 2013, abrufbar unter http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php.

22 Die IHK FOSA (Foreign Skills Approval) ist die zentrale Stelle für die Bewertung und Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen im Bereich der Industrie- und Handelskammern, auf die die meisten Kammern ihre Zuständigkeit übertragen haben.

23 Vgl. *IHK FOSA*, Antragsstatistik 30.09.2013, 2013, Nürnberg, S. 6.

während 68,4 Prozent der Frauen und 77,2 Prozent der Männer ohne Migrationshintergrund einer Beschäftigung nachgehen²⁴.

Kontext des Anerkennungsgesetzes sind auch die Auswirkungen des demografiebedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials auf das inländische Fachkräfteangebot²⁵. Nur etwa 40 Prozent der Erwerbspersonen in Deutschland sind jünger als 40 Jahre²⁶. Im Vergleich dazu sind 70,5 Prozent der von IQ-Anlaufstellen Beratenen und 68,6 Prozent aller Antragsteller der IHK FOSA jünger als 40 Jahre. Mit dem Anerkennungsgesetz werden also Personen angesprochen, durch die das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen gesenkt werden kann.

3.3 Qualifikation

Um einzuordnen, inwieweit das Qualifikationspotenzial Anerkennungssuchender mit der Nachfrage am deutschen Arbeitsmarkt übereinstimmt, werden im Folgenden die Referenzberufe betrachtet, zu denen Anerkennungssuchende sich informieren, beraten lassen und Anträge stellen.

Bei IQ-Anlaufstellen wurde bisher zu über 330 verschiedenen Referenzberufen beraten. Mit Abstand die meisten Beratungen fanden zum Lehrerberuf statt (17,0 Prozent). Weiterhin sind die Möglichkeiten einer Anerkennung von ausländischen Qualifikationen zu den Berufen Ingenieur/-in (9,6 Prozent), Gesundheits- und Krankenpfleger/-in (5,8 Prozent), Erzieher/-in (4,7 Prozent) und Arzt/Ärztin (3,5 Prozent) von großem Interesse. Insgesamt machten Beratungen zu Berufen des pädagogischen, sozialen und des Gesundheitsbereichs fast die Hälfte (47,0 Prozent) aus (vgl. Abbildung 1). In etwa einem Fünftel (21,9 Prozent) der Beratungen wurden Berufe aus dem Bereich Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung thematisiert.

Unter den häufig angeklickten Berufsprofilen des Anerkennungsportals finden sich ebenfalls die Berufe Lehrer/-in (27.767 Zugriffe bis 31.10.2013), Arzt/Ärztin (21.981 Zugriffe), Ingenieur/-in (20.954 Zugriffe), Gesundheits- und Krankenpfleger/-in (16.911 Zugriffe) und Erzieher/-in (13.511 Zugriffe) an der Spitze.

Reglementierten Berufen kommt dabei die größte Bedeutung zu. Von allen bisherigen Beratungen durch IQ-Anlaufstellen, bei denen bereits ein Referenzberuf dokumentiert werden konnte, wurde in 56,1 Prozent der Fälle die Anerkennung eines bundes- oder landesrechtlich reglementierten Berufs besprochen (vgl. Abbildung 2). Knapp 20 Prozent der Beratungen beziehen sich auf bundesrechtlich reglementierte Berufe, knapp 40 Prozent auf landesrechtlich reglementierte. Etwa ein Viertel der Beratungen findet zu dualen Ausbildungen statt. In 15,6 Prozent der Fälle wird zu ausländischen Hochschulqualifikationen beraten, die auf einen nicht reglementierten akademischen Beruf wie Betriebswirt/-in oder Psychologe/-in zulaufen, für die keine formale Anerkennung, sondern eine Zeugnisbewertung durch die ZAB angestrebt werden kann.

24 Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Integrationsreport – Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland, Working Paper 36, 2011, S. 25.

25 Vgl. *Fohrbeck, D.*, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – das neue Anerkennungsgesetz des Bundes, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 41 (2012) 5, S. 6–10.

26 Vgl. *Garloff, A., Pohl, C., Schanne, N.*, Alterung der Bevölkerung hat sich kaum auf die Arbeitslosigkeit ausgewirkt, IAB-Kurzbericht 10/2012, 2012, S. 1.

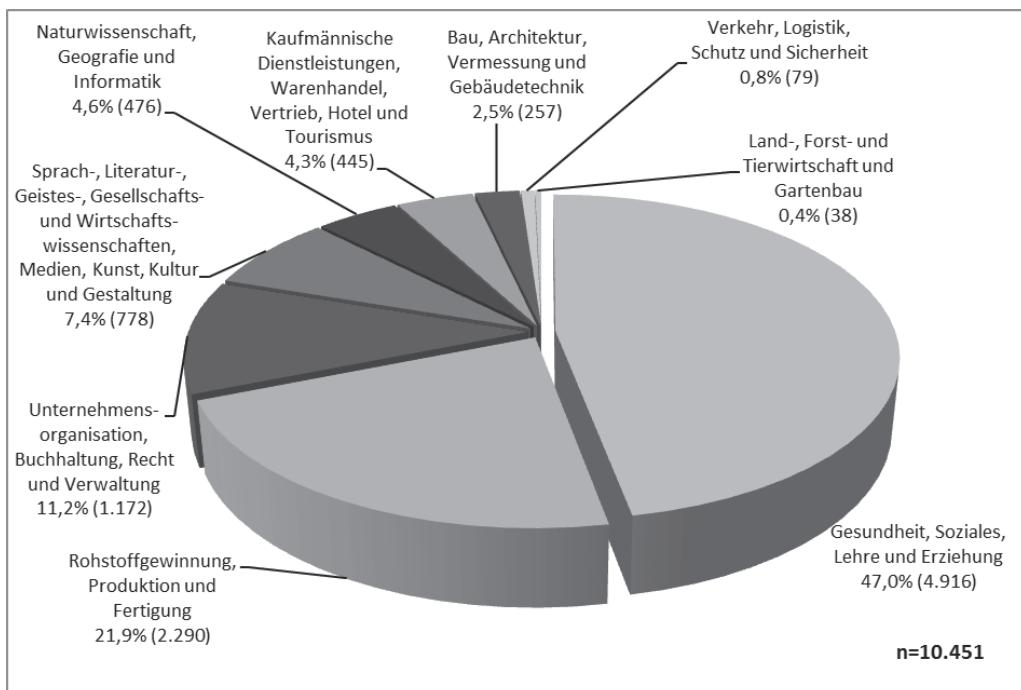
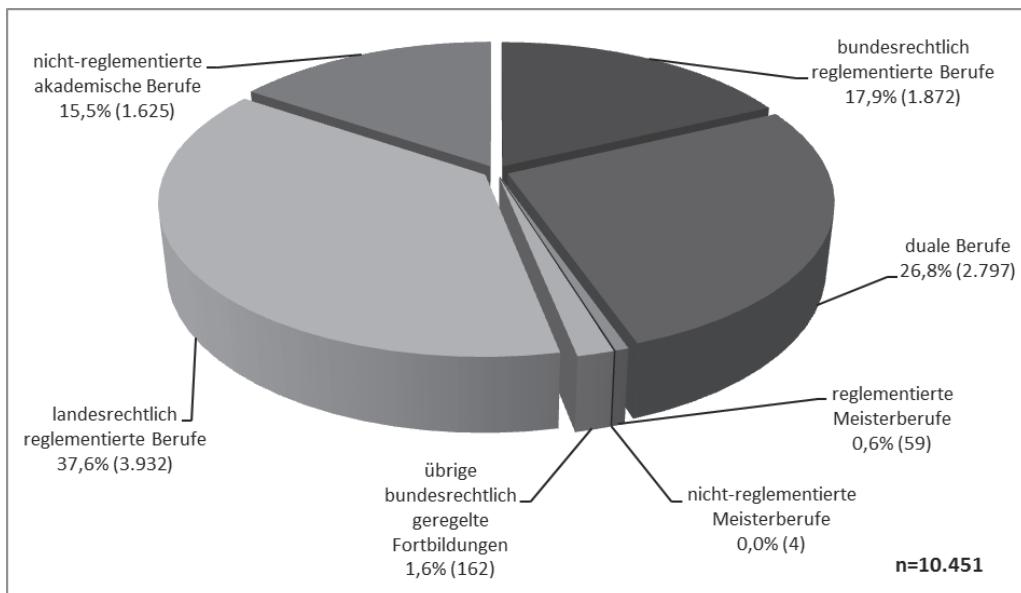
Abbildung 1: Bereiche der Referenzberufe, IQ-Anlaufstellen, 1.8.2012 bis 30.9.2013²⁷

Abbildung 2: Reglementierung des deutschen Referenzberufs, IQ-Anlaufstellen, 1.8.2012 bis 30.9.2013

27 Nicht bei allen Beratern kann im Rahmen der Erstberatung bereits ein Referenzberuf identifiziert werden. Die Anzahl der Abschlüsse, zu denen ein möglicher Referenzberuf dokumentiert wurde (n=10.451), liegt deshalb niedriger als die Gesamtzahl der Beratungen (n = 15.074).

Insgesamt fällt knapp die Hälfte (46,9 Prozent) der Berufe, zu denen Beratungen stattfanden, unter die Regelungen des Anerkennungsgesetzes des Bundes (vgl. Abbildung 2).

Für die Antragstellung in Hamburg liegen bereits Zahlen in allen Berufsbereichen vor²⁸. Danach wurden 41 Prozent der Anträge bei der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, die für Gesundheitsfach- und akademische Heilberufe zuständig ist, gestellt. Weitere 38 Prozent der Anträge wurden für das Lehramt gestellt und gingen an die Behörde für Schule und Berufsbildung.

Auch bundesweit wurden nach der amtlichen Statistik für den Zeitraum April bis Dezember 2012 die meisten der insgesamt 10.989 Anträge in Gesundheitsberufen gestellt. 5.697 Anträge fallen davon auf Ärzt/-innen, 1.482 auf Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen. Zudem wurden im gleichen Zeitraum etwa 2.200 Anträge in Berufen der dualen Ausbildung gestellt²⁹. Häufig sind hier Anträge im kaufmännischen und im Metall- und Elektrobereich sowie für die Berufe Friseur/-in und KFZ-Technik³⁰.

Das Anerkennungsgesetz kann also zur Fachkräftesicherung beitragen. Denn die BA konstatiert gegenwärtig einen Fachkräftemangel vor allem in technischen und Gesundheits- und Pflegeberufen. Bei den technischen Berufen fehlen Fachkräfte insbesondere für Ingenieurätigkeiten, in einzelnen Berufsgruppen ist jedoch auch bei den nicht akademischen Fachkräften ein nennenswerter Mangel erkennbar. Experten/-innen werden z. B. in Metall-, Mechatronik- und Elektroberufen dringend nachgefragt. Großen Fachkräftebedarf gibt es darüber hinaus bei Humanmedizinern, Gesundheits- und Krankenpflegefachkräften sowie Altenpflegefachkräften³¹. Die große Nachfrage nach Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen in Gesundheitsberufen deckt sich somit mit den gegenwärtigen und auch zukünftig zu erwartenden Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes. Auch in den Elektronik- und Metallberufen und im Ingenieurwesen deckt sich das große Interesse an Anerkennung mit der Nachfrage hiesiger Arbeitgeber.

Weiterhin wird durch Zahlen aus der Beratung deutlich, wie wichtig Möglichkeiten der Anerkennung in landesrechtlich reglementierten Berufen sind. Anerkennungssuchende für Berufe wie Lehrer/-in und Ingenieur/-in stellen ein wichtiges Qualifikationspotenzial dar, das in weiten Teilen Deutschlands bislang noch nicht ausreichend genutzt werden kann, weil die entsprechenden rechtlichen Grundlagen fehlen (vgl. Abschnitt 2.2).

3.4 Herkunft

Die von IQ-Anlaufstellen Beratenen kommen aus über 150 verschiedenen Ländern. Viele Anerkennungssuchende bringen Qualifikationen aus der Russischen Föderation (13,3 Prozent), Polen (11,0 Prozent), der Ukraine (6,3 Prozent) oder der Türkei (5,4 Prozent) mit. Insgesamt wurde etwa ein Drittel der Abschlüsse, zu denen beraten wurde und die in den Anwendungsbereich des

28 Vgl. Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Kazim Abaci (SPD) vom 12.02.13 und Antwort des Senats vom 19.02.2013 (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg Drs. 20/6875).

29 Vgl. *Bundesinstitut für Berufsbildung*, Statistik zum Bundesgesetz, 2013, abrufbar unter http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php.

30 Vgl. *IKH FOSA*, Antragsstatistik 19.01.2013, 2013, Nürnberg, S. 6; *Zentralverband des deutschen Handwerks*: Anerkennungsgesetz verschafft Fachkräften Eintritt ins Handwerk, Pressemitteilung vom 28.3.2013, abrufbar unter <http://www.zdh.de/presse/pressemeldungen/anerkennungsgesetz-verschafft-fachkraeften-eintritt-ins-handwerk.html>.

31 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Fachkräfteengpässe verstärken sich – das zeigt die aktuelle BA-Analyse. Pressemeldung vom 09.01.2013. Nürnberg 2013, abrufbar unter www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Pressemeldungen/2013/Presse-13-003.html.

Anerkennungsgesetzes des Bundes fallen, in einem EU-Staat absolviert, etwa ein Viertel in einem GUS-Staat (vgl. Abbildung 3).

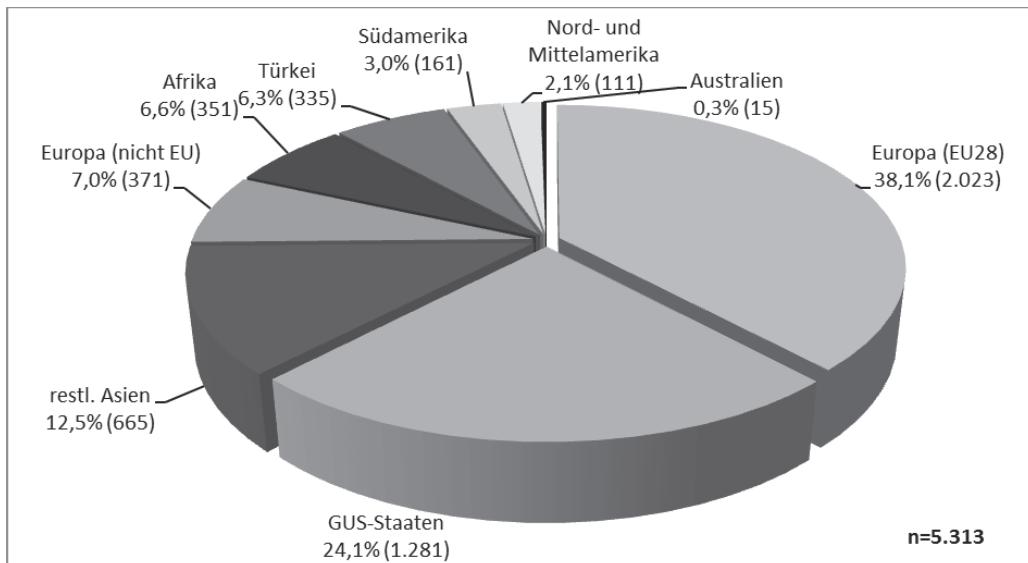


Abbildung 3: Erwerbsländer der Abschlüsse zu Referenzberufen, die unter das Anerkennungsgesetz des Bundes fallen, IQ-Anlaufstellen, 1.8.2012 bis 30.9.2013

Auch viele Personen, die bei der IHK FOSA einen Antrag auf Anerkennung stellten, haben ihren Abschluss in Polen (20,5 Prozent), Russland (14,4 Prozent) und der Türkei (11,9 Prozent) erworben³².

Von allen Personen, die bundesweit einen Antrag auf Anerkennung stellten, verfügt fast die Hälfte über eine Qualifikation aus einem Drittstaat, etwa 40 Prozent sind Staatsangehörige von Ländern außerhalb der EU, des EWR bzw. der Schweiz³³. Durch das Anerkennungsgesetz des Bundes wurden für diese Personengruppen die Möglichkeiten, ihre Qualifikation anerkennen zu lassen, ausgeweitet.

3.5 Berufliche Situation

Im Rahmen der Dokumentation der Beratung durch IQ-Anlaufstellen wird erfasst, in welcher beruflichen Situation sich Anerkennungssuchende aktuell befinden. Etwa 60 Prozent der Anerkennungssuchenden gaben an, zum Zeitpunkt der Beratung ohne Arbeit oder arbeitssuchend gewesen zu sein. Etwa 20 Prozent waren nicht erwerbstätig³⁴. Der Anteil derjenigen, die derzeit nicht in den deutschen Arbeitsmarkt integriert sind, ist also beträchtlich. Nicht einmal ein Fünftel aller Anerkennungssuchenden gab eine Beschäftigung ohne ergänzenden Leistungsbezug an.

32 Vgl. IHK FOSA, Antragsstatistik 30.09.2013, 2013, Nürnberg, S. 5.

33 Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung: Statistik zum Bundesgesetz, 2013, abrufbar unter http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php.

34 Allerdings ist es möglich, dass Beratene mehrere Situationen als zutreffend angeben. Eine Person ist deshalb möglicherweise zum einen „nicht erwerbstätig“ als auch „ohne Arbeit im SGB-II-Leistungsbezug“.

Das Anerkennungsgesetz des Bundes und seine begleitenden Maßnahmen sprechen also Personen an, deren Qualifikationspotenzial aktuell nicht optimal genutzt wird. Die Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses kann ihre Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern.

3.6 Ausländische Fachkräfte

Beratungen von Anerkennungssuchenden, die noch nicht in Deutschland leben, machen bei IQ-Anlaufstellen einen geringen Teil aus. Nur etwa 5 Prozent der Beratenen haben ihren Wohnsitz im Ausland³⁵. Dagegen lebt etwa ein Fünftel der Personen, die sich über die Hotline des BAMF über Möglichkeiten einer Anerkennung informieren, im Ausland. Und auch Zahlen über die Nutzung des Anerkennungspfads zeigen, dass ausländische Fachkräfte Interesse an einer Anerkennung in Deutschland haben. Durchschnittlich 43 Prozent der Besucher des Portals leben im Ausland³⁶. Um künftig noch mehr ausländische Fachkräfte über die Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit und Anerkennung in Deutschland zu informieren, wird das BIBB seine Informationsoffensive, die es zum Jahrestag des Anerkennungsgesetzes im Auftrag des BMBF startete, ab Anfang 2014 um Werbemaßnahmen im Ausland erweitern. Ziel der Offensive ist es, auf die Chancen des Gesetzes und den Service des Portals aufmerksam zu machen.

Durch die Novelle der Beschäftigungsverordnung, die zum 1.7.2013 in Kraft trat, werden zudem die Möglichkeiten einer Zuwanderung für ausländische Fachkräfte in Mangelberufen auch ohne Hochschulabschluss ausgeweitet. Voraussetzung dafür ist die Gleichwertigkeit ihres Abschlusses mit dem entsprechenden deutschen Beruf nach den Anerkennungsregelungen von Bund oder Ländern³⁷.

3.7 Ergebnisse der Antragstellung

Nach bisher vorliegenden Zahlen zu abgeschlossenen Antragsverfahren werden kaum ablehnende Bescheide erteilt. Im Bereich der IHK FOSA sind dies 3,0 Prozent³⁸. Die amtliche Statistik weist 6,5 Prozent aller Anträge als negativ beschieden aus³⁹.

Die meisten Verfahren (70,0 Prozent) im IHK-Bereich werden mit einer vollen, etwa ein Drittel (30,0 Prozent) mit einer teilweisen Gleichwertigkeit beschieden. Bei Ärzt/-innen wurden 2012 91,6 Prozent der Bescheide über eine volle und 7,3 Prozent über eine teilweise Gleichwertigkeit ausgestellt. Etwa 60 Prozent der Anträge von Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen werden mit Bescheiden über volle Gleichwertigkeit abgeschlossen, etwa 30 Prozent der Antragsteller/-innen wird eine teilweise Gleichwertigkeit beschieden⁴⁰.

³⁵ IQ-Anlaufstellen sind vorrangig für die Beratung von hier lebenden Personen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen eingerichtet.

³⁶ Vgl. *Bundesinstitut für Berufsbildung*, Daten zum Portal – Anerkennung in Deutschland, 2013, abrufbar unter http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_zum_portal.php.

³⁷ Vgl. *Bundesministerium für Bildung und Forschung*: Anerkennungsgesetz zeigt Wirkung, Pressemitteilung 025/2013, 2013, abrufbar unter <http://www.bmbf.de/press/3430.php>.

³⁸ Vgl. *IHK FOSA*: Antragsstatistik, 30.09.2013, 2013, Nürnberg, S. 2.

³⁹ Darunter fallen Fälle, bei denen der Sachverhalt nicht aufzuklären war, sowie Bescheide, mit denen bei nicht reglementierten Berufen eine teilweise Anerkennung bescheinigt wurde. Vgl. *Bundesinstitut für Berufsbildung*: Statistik zum Bundesgesetz, 2013, abrufbar unter http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php.

⁴⁰ Vgl. *Bundesinstitut für Berufsbildung*: Statistik zum Bundesgesetz, 2013, abrufbar unter <http://www.anerkennung-in>

Erfahrungen aus der Anerkennungsberatung zeigen in diesem Zusammenhang vor allem zwei Aspekte, aus denen sich Handlungsbedarf ergibt. Zum einen steht für den Ausgleich der wesentlichen Unterschiede, die in Bescheiden teilweiser Gleichwertigkeit festgestellt werden, kein ausreichendes Angebot an Maßnahmen zur Verfügung. Dieses sollte sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht weiterentwickelt werden⁴¹.

Zum anderen ist der Vollzug des Gesetzes noch nicht überall einheitlich. Das gilt weniger für den Kammerbereich als für die Zuständigkeiten, die bei Länderbehörden liegen⁴². Diese sollten stärker gebündelt werden. Die Einrichtung einer zentralen Stelle ab 2014, die länderübergreifend als Gutachterstelle für Gesundheitsberufe fungiert, ist ein Anliegen der Gesundheitsministerkonferenz und kann einen Beitrag zur Optimierung des Gesetzesvollzugs leisten. Gleichzeitig soll die „Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in den Heilberufen des Bundes“, die zum 1.1.2014 in Kraft tritt⁴³, zur Vereinheitlichung der Anerkennungspraxis in bundesrechtlich geregelten Gesundheitsberufen führen⁴⁴.

4 Fazit

Durch die gesetzlichen Neuerungen rücken die eingangs beschriebenen Ziele, das inländische Qualifikationspotenzial besser zu nutzen und die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland zu erhöhen, bereits jetzt ein wenig näher.

Qualifizierungsreserven in relevanten Bereichen des Fachkräftebedarfs werden mobilisiert. Menschen mit im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen haben größere Chancen auf eine Tätigkeit, die ihren Qualifikationen entspricht. Mit dem Gesetz und seinen begleitenden Maßnahmen werden Personengruppen angesprochen, deren Qualifikationspotenzial bisher nicht optimal genutzt wurde. Vor allem sind dies Frauen und im Vergleich zur Erwerbsbevölkerung jüngere Menschen. Nicht einmal ein Fünftel aller bei IQ-Anlaufstellen Beratenen geht einer Erwerbstätigkeit ohne ergänzenden Leistungsbezug nach – und dies obwohl ein Großteil von ihnen Qualifikationen besitzt, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt dringend nachgefragt werden, wie Abschlüsse in technischen und Gesundheitsberufen. Die qualifikationsadäquate Integration dieser Menschen in den Arbeitsmarkt ist ein wichtiger Beitrag zur Fachkräftesicherung. Ein Großteil der Anerkennungssuchenden hat seine Qualifikation in Drittstaaten erworben. Gerade für diese Zielgruppe werden die Möglichkeiten einer Anerkennung durch das neue Gesetz grundlegend erweitert. Ebenso fördert das Gesetz in Verbindung mit der Novellierung der Beschäftigungsverordnung die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte. Die Informationsoffensive des BIBB sorgt für weitere Bekanntmachung im Ausland.

deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php.

41 Im Rahmen des Förderprogramms IQ werden in Modellprojekten Anpassungsqualifizierungen z. B. für Gesundheits- und Handwerksberufe neu erarbeitet oder unter Berücksichtigung spezifischer Anforderungen an Qualifizierungen für Migrantinnen und Migranten weiterentwickelt.

42 Die Zuständigkeit der Anerkennung bundesrechtlich reglementierter Berufe liegt bei Behörden auf Landesebene.

43 Verordnung vom 02.08.2013, BGBl. Teil I 2013 Nr. 46 07.08.2013 S. 3005.

44 Vgl. Maier, R., Bilanz nach einem Jahr Anerkennungsgesetz, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 42 (2013) 2, S. 48–49; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Zuwanderung von Fachkräften unbürokratischer gestalten, 2013, S. 7 f.

Doch es bleibt weiterhin Einiges zu tun, um die Potenziale des Gesetzes zur Mobilisierung von Qualifizierungsreserven auszuschöpfen.

- Die Möglichkeiten, die das neue Gesetz schafft, können nur greifen, wenn für Personen mit teilweiser Gleichwertigkeit ein Qualifizierungsangebot bereitsteht, das ihren individuellen Bedürfnissen entspricht und sie auf ihrem Weg in den Arbeitsmarkt voranbringt. Die Herausforderung liegt darin, die ökonomische Struktur des Weiterbildungsmarktes mit seinem standardisierten Kursangebot für die spezifische Nachfrage der Anerkennungssuchenden zu öffnen.
- Die Möglichkeiten einer Anerkennung in landesrechtlich geregelten Berufen sind noch nicht ausreichend erweitert und vereinheitlicht. Die bereits erlassenen Landesanerkennungsgesetze und vorliegende Gesetzentwürfe sehen immer noch unterschiedliche Regelungen vor und schließen teilweise die Anerkennung von Drittstaatsqualifikationen weiterhin aus. Dadurch wird Personen mit Auslandsqualifikationen in diesen Berufen eine Tätigkeit, die ihren Qualifikationen entspricht, versagt.
- Auch im Vollzug auf Länderebene besteht Optimierungsbedarf. Um einen einheitlichen und transparenten Vollzug zu gewährleisten sind die Bündelung von Verfahrenszuständigkeiten, eine weitgehende Standardisierung der Verwaltungsverfahren und nicht zuletzt ein gezielter Kompetenzaufbau bei den für die Bewertung von ausländischen Qualifikationen zuständigen Stellen ausschlaggebend⁴⁵.

Verf.: *Ulrike Benzer, IQ-Fachstelle „Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen“, Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Obere Turnstraße 8, 90429 Nürnberg, Tel.: 0911 27779-48, E-Mail: benzer.ulrike@f-bb.de*

45 Vgl. Fohrbeck, D., Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – das neue Anerkennungsgesetz des Bundes, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 41 (2012) 5, S. 6–10; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, *Zuwanderung von Fachkräften unbürokratischer gestalten*, 2013, S. 7 f.