

Anerkennung ausländischer Abschlüsse – Chancen für Migranten und Betriebe

Deutschland braucht Fachkräfte, und ausländische Fachkräfte wollen in Deutschland in ihrem erlernten Beruf Fuß fassen. Mit dem „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“ – umgangssprachlich Anerkennungsgesetz – vom 1. April 2012 wird genau dies anvisiert: Migrantinnen und Migranten haben nunmehr einen Rechtsanspruch auf eine Gleichwertigkeitsprüfung ihrer beruflichen Qualifikationen, und Betriebe erhalten Transparenz über die Qualifikationen von Fachkräften mit ausländischem Abschluss (vgl. AWW-Informationen Heft 5/2015, Stoewe, S.12). Allerdings sind die dem Anerkennungsgesetz zugrundeliegenden Chancen bei den Unternehmen noch längst nicht hinreichend bekannt. Und: Es herrscht noch viel Unkenntnis darüber, wann und wie ein „Anerkennungsverfahren“ praktisch umgesetzt wird und ob es überhaupt notwendig ist.

Die Komplexität des Anerkennungsgesetzes

In einem Anerkennungsverfahren wird überprüft, ob ein ausländischer Abschluss gleichwertig ist zu einem entsprechenden deutschen aktuellen Berufsbild. Verglichen werden Ausbildungsdauer und Inhalte. Wird der ausländische Beruf als gleichwertig zum deutschen Referenzberuf eingestuft, stellt die für diesen Beruf zuständige Einrichtung („aner kennende Stelle“) einen rechtsgültigen Bescheid aus. Wird eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt, können die Antragsstellenden die noch fehlenden Qualifikationsinhalte nachholen, um zur vollen Gleichwertigkeit zu gelangen.

Eckpunkte Anerkennungsverfahren

Unterschiedliche rechtliche Grundlagen: Ein Anerkennungsgesetz im eigentlichen Sinne besteht nicht. Das „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz“, kurz BQFG, gilt nur für bundesrechtlich geregelte Berufe (z.B. duale Ausbildungsberufe). Handelt es sich dabei um sogenannte reglementierte Berufe (z.B. Arzt/Ärztin) mit einem entsprechenden Fachrecht, hat das Fachrecht gegenüber dem BQFG grundsätzlich Vorrang. Die Länder haben analog zum BQFG länderspezifische Gesetze verabschiedet, die die Berufe in Landeszuständigkeit regeln. Wenn die Landesberufsgesetze der geregelten Berufe (z.B. Lehrer/Lehrerin) kein anderes Verfahren bestimmen, dann gelten die Landes-BQFG.

Bei den Hochschulberufen erstreckt sich das BQFG nur auf die reglementierten Berufe. Alle anderen Hochschulberufe (z.B. Wirtschaftswissenschaften) fallen nicht darunter. Interessierte können jedoch eine Zeugnisbewertung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) beantragen. Das Verfahren der Zeugnisbewertung ist nicht mit einer beruflichen Anerkennung gleichzusetzen.

Vielzahl an aner kennenden Stellen: Je nach Beruf bzw. Berufsgruppen sind unterschiedliche Stellen zuständig, die je nach gesetzlicher Grundlage unterschiedliche Vorgaben für die Antragstellung und die einzureichenden Unterlagen machen.

Arbeitsmarktzugang unterschiedlich geregelt: Nur bei reglementierten Berufen ist es erforderlich ein Verfahren zu durchlaufen (z.B. akademische Gesundheitsberufe oder Gesundheitsfachberufe). Bei nicht reglementierten Berufen (z.B. duale Ausbildungsberufe) und nicht reglementierten Hochschulabschlüssen (z.B. Sozialwissenschaften) ist ein Zugang zum Arbeitsmarkt direkt möglich. Weiterhin bestehen bei manchen Berufen besondere Regelungen zur Titelführung (z.B. Ingenieure).

Gesonderte Regelungen für einzelne Zielgruppen: Je nach Herkunftsland und Status werden unterschiedliche Regelungen angewandt: Für Personen mit reglementierten Abschlüssen aus der EU, EWR oder der Schweiz gilt die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG, die in den Fachgesetzen entsprechend umgesetzt ist. Sie sieht für sieben sogenannte sektorale Berufe eine automatische Anerkennung vor (z.B. im Gesundheitsbereich). An Menschen aus Drittstaaten mit reglementierten Abschlüssen werden in der Regel in allen Fachgesetzen höhere Anforderungen gestellt. Spätaussiedler können ein Anerkennungsverfahren nach dem Bundesvertriebenengesetz (BVFG) durchlaufen, das deutlich geringere Auflagen bereithält (z.B. wird hier nicht das aktuelle deutsche Berufsbild herangezogen).

Deutschland hat mit der Einführung eines solchen Anerkennungsgesetzes zwei Zielsetzungen verknüpft: Einerseits sollten Zugangshürden zum deutschen Arbeitsmarkt abgebaut werden, andererseits sollte aber auch das deutsche Berufsbildungssystem vor Aushöhlung und Qualitätseinbrüchen bewahrt werden. Bestehende und über Jahrzehnte gewachsene Institutionen, Rechtsvorschriften, Bildungssysteme mussten bei der Gesetzesentwicklung berücksichtigt werden.

Tatsächlich wurden mit der Anerkennungsgesetzgebung also neue Arbeitsmarktzugänge geschaffen. Gleichzeitig sind aber die Verfahrenswege und Regelungen je nach Abschluss und Erwerbsland unterschiedlich und auf den ersten Blick für Interessierte wenig transparent.

Wer ein Anerkennungsverfahren in Deutschland durchlaufen möchte, muss identifizieren:

- welcher deutsche Referenzberuf liegt der Qualifikation am nächsten,
- handelt es sich um einen reglementierten oder um einen nicht reglementierten Beruf,
- ist ein Verfahren überhaupt möglich oder notwendig,
- welche rechtliche Grundlage gilt für diesen Beruf und für das Herkunftsland der antragstellenden Person,
- welche Behörde oder Einrichtung ist für das Anerkennungsverfahren zuständig (anerkennde Stelle) und wie sieht das Verfahren aus,
- mit welchen Kosten ist zu rechnen?

Um an einem Anerkennungsverfahren Interessierte dabei zu unterstützen, die komplexen Antragswege zu beschreiten, wurden bundesweit Beratungsangebote durch das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ eingerichtet.

Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“

Mit dem Bundesförderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wurden systematisch und deutschlandweit Erstberatungsstellen aufgebaut, die Menschen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen umfassend informieren sowie während und nach dem Verfahren begleiten, etwa wenn sie einen Bescheid mit Auflagen bekommen. IQ hilft dann bei der Identifikation von passenden Ausgleichsmaßnahmen, um zur vollen Gleichwertigkeit zu gelangen und bietet auch selbst in einigen Berufsfeldern Qualifizierungen an.

Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ arbeitet seit 2005 an der Zielsetzung, die Arbeitsmarktchancen für Migrantinnen und Migranten zu verbessern.

Struktur: In jedem Bundesland setzen sogenannte Landesnetzwerke die Aufgaben des Förderprogramms um. Operative Teilprojekte führen Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung durch, entwickeln und setzen Anpassungsqualifizierungen um und bieten Arbeitsmarktaktuelle Informationen, Beratungen und Trainings zu interkulturellen Themen an. Geleitet werden die Landesnetzwerke durch eine Landeskoordination.

Förderung: Das Programm wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. Partner in der Umsetzung sind das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die Bundesagentur für Arbeit (BA).

Zugang zu Beratungsstellen: Die in den Bundesländern regional angesiedelten Beratungsangebote des IQ-Netzwerkes lassen sich auf der Webseite des Portals finden: <http://www.netzwerk-iq.de> sowie auf den jeweiligen Webseiten der Landesnetzwerke.

Anerkennungsberatung – Erfahrungen aus der Praxis

Wie oben stichwortartig benannt, sind Personen die das Anerkennungsverfahren durchlaufen möchten, im Vorfeld mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Die Beratungsarbeit legt offen, worin diese liegen:

Identifikation des Referenzberufes

Nicht einfach ist es, die deutsche Qualifikation zu bestimmen, die dem ausländischen Beruf am ähnlichsten ist (Referenzberuf). Denn andere Länder weisen in der Regel eigene Ordnungssysteme und Berufsbilder auf. Dies erschwert einen Vergleich mit deutschen Qualifikationen.

Das deutsche Bildungssystem ist darüber hinaus durch einige Alleinstellungsmerkmale gekennzeichnet: So werden z. B. in Hessen für eine Anerkennung als Lehrer/Lehrerin mindestens zwei Unterrichtsfächer vorausgesetzt. In den meisten Ländern studie-

ren Lehrkräfte aber lediglich ein Fach. Um hier arbeiten zu können, müssen sie ein zweites Fach nachholen. Ein weiteres Beispiel ist der Beruf Friseur/Friseurin, der aus vielen Ländern nicht anerkannt werden kann, da es dort eine strikte Trennung von Damen- und Herrenfriseur oder Barbier gibt. Auch das duale Ausbil-

dungssystem stellt eine Besonderheit dar.

Weiterhin erschweren hochgradige Ausdifferenzierungen und Aktualisierungen der Berufsbilder eine Zuordnung zu einem Referenzberuf. So gibt es etwa im Elektronikbereich eine große Vielfalt an Schwerpunktsetzungen. Das Berufsbild des Kfz-Mechanikers bzw. Mechanikerin wurde aktualisiert, um den veränderten Anforderungen in der Fahrzeugtechnik gerecht zu werden. Der Kfz-Mechatronik-Beruf verlangt deutlich mehr Kenntnisse im Bereich von IT und Elektronik. Dies erschwert eine volle Anerkennung der Qualifikation bei Personen, die einen Abschluss in Kfz-Mechanik aufweisen.

Und schließlich ist der hohe Praxisanteil bei dualen Ausbildungen zu nennen, der im Vergleich zu rein schulischen Ausbildungen aus anderen Ländern regelmäßig dazu führt, dass „wesentliche Unterschiede“ festgestellt werden. Diese können bei Verfahren nach BQFG aber eventuell durch eine entsprechende Berufserfahrung ausgeglichen werden.

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten muss im Vorfeld der Referenzberuf zumindest eingegrenzt werden, um die anerkennende Stelle zu identifizieren. Dann kann bestimmt werden, welche gesetzlichen Grundlagen greifen und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Die endgültige Festlegung des Referenzberufs wird aber von der anerkennenden Stelle in Absprache mit der antragstellenden Person vorgenommen.

Bereitstellung von Dokumenten

Die Gleichwertigkeitsprüfung ist eine reine Papierprüfung. Qualifikation und Berufserfahrung sind

hierfür in Form von aussagekräftigen (Original-)Dokumenten nachzuweisen. In Deutschland übliche Dokumente – Zeugnisse mit Fächerauflistungen, Ausbildungsverordnungen, Arbeitszeugnisse oder andere schriftliche Dokumente mit „ausführlichen“ Beschreibungen von Berufsinhalten – gibt es in vielen Ländern nicht oder diese sind schwer zu bekommen. Antragstellende müssen häufig große Hindernisse überwinden, um fehlende Dokumente zu beschaffen. Nicht selten werden Reisen ins Herkunftsland notwendig. Besonders schwierig gestaltet sich die Bereitstellung von aussagekräftigen Dokumenten für geflüchtete Menschen. Oftmals haben sie keine Nachweispapiere mehr und können sie aufgrund der Lage im Erwerbsland auch nicht beschaffen.¹

Übernahme der Gebühren

Grundsätzlich tragen die Antragstellenden die Gebühren für das Anerkennungsverfahren selbst. Neben den Gebühren für das Verfahren, können weitere Kosten entstehen, etwa für Dokumentenübersetzungen, Beglaubigungen, Beschaffung von Dokumenten, ggf. für Sprachkurse oder für Qualifizierungsmaßnahmen nach dem Verfahren. Nicht selten belaufen sich die Gesamtkosten auf einen hohen dreistelligen Betrag. Personen die im Leistungsbezug sind, können eventuell durch die Arbeitsverwaltung gefördert werden. Die Höhe der Gebühren entscheidet nicht selten darüber, ob eine Person bereit und in der Lage ist, ein Verfahren anzustreben.

Falsche Vorstellungen über „das Anerkennungs-gesetz“

Die mediale Aufmerksamkeit, die das BQFG erfährt und die vereinfachte Darstellung der rechtlichen

Situation, schlagen sich in der Vorstellung nieder, für jede (Berufs-) Qualifikation eine Anerkennung zu benötigen und bekommen zu können – mit allen Neuerungen, die das BQFG bietet. Für viele Personen, aber auch Betriebe, ist es deshalb überraschend zu hören, dass bei nicht reglementierten Berufen keine Anerkennung notwendig ist, um in den Arbeitsmarkt einmünden zu können.

Weiterhin ist häufig unbekannt, dass sich das BQFG nur auf im Erwerbsland staatlich anerkannte Berufsabschlüsse anwenden lässt. Helfer- und Anlerntätigkeiten, Lehrgänge von nur wenigen Monaten werden nicht als vollständige Qualifikationen verstanden und können auch nicht zu einem Gleichwertigkeitsbescheid führen.

Enttäuschend auch für viele, dass – je nach Beruf – nicht das BQFG mit seinen positiven Neuerungen zum Tragen kommt, sondern Fachgesetze greifen, die andere Regeln beinhalten, etwa dass eine Antragsstellung aus dem Ausland nicht vorgesehen ist (z.B. Gesundheitsfachberufe), eine Berufszulassung ein bestimmtes Sprachniveau erfordert (z.B. C1 für Erzieher/Erzieherinnen) oder dass für Drittstaatsabschlüsse kein Verfahren möglich ist (z.B. Juristen/Juristinnen).

Beratung als Entscheidungshilfe

Antragsinteressierte stehen also insgesamt vor der Herausforderung ihre persönlichen Ziele mit den Möglichkeiten der deutschen Gesetzgebung realistisch abzugleichen und sich ggf. für Alternativen zu entscheiden. Voraussetzung hierfür ist, dass sie eine entsprechende Wissensgrundlage haben. Eine Aufgabe der Anerkennungsberatung im IQ Förderprogramm ist es, diese Wissensgrundlage her-

¹ Im BQFG ist festgeschrieben, dass in solchen Fällen durch „sonstige geeignete Verfahren“ die Kompetenzen der Person festzustellen sind, z.B. durch Prüfungen, Expertengespräche oder Arbeitsproben. Da der Aufwand der anerkennenden Stellen hierfür deutlich höher ist als für eine reine Papierprüfung, steigen auch die Kosten des Verfahrens. Die Höhe kann vorab nicht genau bestimmt werden. Zudem sind gute Deutschkenntnisse wichtig, um die Aufgaben zu verstehen und sich auszudrücken zu können. In den meisten Fachgesetzen und vor allem bei Berufen im reglementierten Bereich sind solche Maßnahmen nicht vorgesehen.

zustellen: Ratsuchenden wird das für sie fremde Qualifikations- und Bildungssystem verständlich gemacht, Verfahrensanforderungen, Abläufe und Kosten erläutert. Es werden aber auch alternative Wege aufgezeigt, um das persönliche Ziel zu erreichen: Qualifikationsnahe Beschäftigungen, Umschulungsmöglichkeiten, Externenprüfung oder das Aufnehmen einer anderen Ausbildung. Denn, wenn wenig Aussichten auf einen Bescheid über die volle Gleichwertigkeit besteht und Anpassungsqualifizierungen oder Ausgleichsmaßnahmen notwendig werden, können Alternativen schneller zum Ziel führen. Entscheidungsrelevant sind aber auch die persönlichen Lebensumstände der Person, ob sie beispielsweise einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht, ob der Lebensunterhalt gesichert oder die Kinderbetreuung geregelt ist.

Bei Personen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe, die sich hinsichtlich der Herkunft, des Bildungshintergrunds, Aufenthaltsstatus und des beruflichen Backgrounds stark unterscheidet. Die Beratungsleistung erstreckt sich dementsprechend auf eine Vielfalt von Fragestellungen und rechtlichen Grundlagen, angefangen bei der Anerkennungsgesetzgebung, der Beschäftigungsverordnung, dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung, über die verschiedenen Berufsfachrechte bis hin zur Sozialgesetzgebung, dem Aufenthaltsgesetz oder Asylrecht.

Eine wesentliche Aufgabe der Anerkennungsberatung besteht darin, den Ratsuchenden gegenüber Respekt und Wertschätzung für ihre Lebensleistung entgegenzubringen. Denn Beruf und berufliche Entwicklung sind identitätsstiftend. Nicht zufällig wird die Feststellung der Gleichwertigkeit unter dem Begriff „Anerkennung“ gefasst. Ist ein Anerkennungsverfahren nicht umsetzbar, so umfasst

dies für viele mehr als nur die berufliche Qualifikation. Sie verstehen dies als mangelnde Wertschätzung gegenüber ihrer ganzen Person mit ihrer Entwicklung. Umso wichtiger ist es, in der Beratung gemeinsam auch nach alternativen Lösungen zu suchen, die eine qualifikationsnahe Einmündung in den Arbeitsmarkt ermöglichen können.

Fazit

Durch die Einführung des BQFG hat sich der qualifikationsadäquate Zugang in den Arbeitsmarkt für ausländische Fachkräfte wesentlich verbessert. Es besteht nun ein Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der Staatsangehörigkeit. Die Gesetzgebung bildet einen wichtigen Beitrag, die Potentiale der nach Deutschland kommenden Menschen für den Arbeitsmarkt zu erschließen und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Die für die Umsetzung des Gesetzes aufgebauten Strukturen bei den anerkennenden Stellen sind weitgehend vollzogen und funktionieren sehr gut. Bedenkt man, dass das Gesetz noch relativ jung ist, so ist dies bemerkenswert. Gleichwohl, so zeigt die Praxis, hat die Einbettung des BQFG in die bestehenden Bildungs- und Qualifikationsstrukturen zu einer hohen Komplexität bei den Verfahrenswegen und gesetzlichen Grundlagen geführt. Für Antragsinteressierte, die ja in der Regel aus anderen Systemen kommen, sind diese Zusammenhänge oft undurchsichtig. Eine Beratung im Vorfeld, wie sie durch das Bundesprogramm „Integration durch Qualifizierung IQ“ angeboten wird, bildet also einen wichtigen Baustein auf dem Weg zur Anerkennung der Berufsqualifikation.

Anerkennungsberatung, -verfahren und Anerkennungsbescheid reichen aber nicht aus, um in eine qualifikationsadäquate Beschäftigung einzumünden. Von elemen-

terer Bedeutung sind sprachliche Förderung, insbesondere der Erwerb berufssprachlicher Kenntnisse, eine Unterstützung bei der Stellensuche und der Bewerbung auf Stellen. Hier sind die Arbeitsvermittlung oder andere Beratungsstellen aktiv. Und schließlich die Betriebe: Ohne ihre Bereitschaft, Menschen mit ausländischen Qualifikationen und Anerkennungsbescheiden eine Chance zu geben, wird all dies nicht gelingen. Die Unternehmen mit mehr Informationen zu versorgen und sie bei der Integration von ausländischen Fachkräften zu unterstützen wird eine wichtige Aufgabe für die Zukunft sein.

Jennifer Erdmann und Dr. Petra Notz koordinieren das operative Teilprojekt „Mobile Anerkennungsberatung“ des IQ Landesnetzwerks Hessen, das durch das Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umgesetzt wird.

Das Projekt MoAB hat in 2014 in Hessen eine landesweite Struktur für ein wohnortnahes Beratungsangebot aufgesetzt. In Zusammenarbeit mit der Regionaldirektion der Agentur für Arbeit Hessen, dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst und dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Energie und Landesentwicklung wurde das Beratungsangebot in den Räumlichkeiten der Arbeitsagenturen angesiedelt. Die sieben Beratungsfachkräfte des Projekts betreuen mobil 21 Landkreise und Kommunen.

Gefördert wird MoAB durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Europäischen Sozialfonds. Die Anerkennungsberatung wird zusätzlich aus Mitteln des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst gefördert.