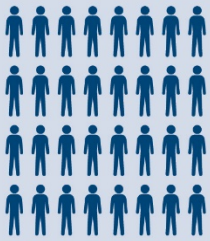
Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017

Beschluss des Bundeskabinetts vom 7. Juni 2017

Die Bundesregierung beschließt den von der Bundesministerin für Bildung und Forschung vorgelegten „Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017“.

Wichtige Ergebnisse des Anerkennungsmonitorings



Von 2012 bis 2015 wurden allein zu bundesrechtlich geregelten Berufen insgesamt über

63.400

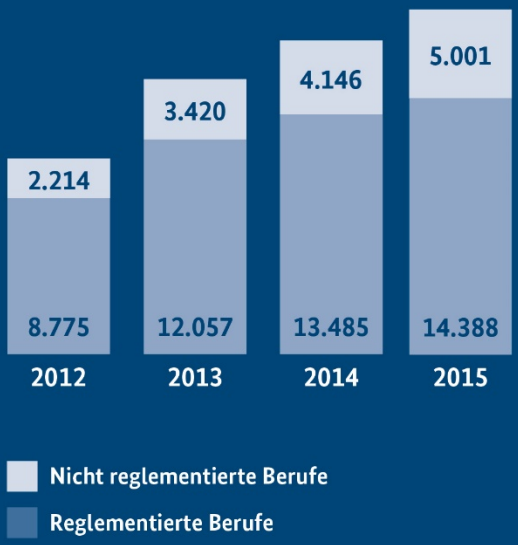
Anträge auf Anerkennung gestellt.

In über

233.000

Beratungsfällen bei den IQ- Erstanlaufstellen, der ALiD-Hotline und den Kammern wurde zwischen 2012 und 2016 über die Voraussetzungen eines Anerkennungsverfahrens informiert oder bei der Beschaffung der Dokumente unterstützt.

Anzahl der Neuanträge auf Berufsanerkennung deutlich gestiegen*



Rund **70 Prozent** der von 2012 bis 2016 bei den IQ-Erstanlaufstellen und bei der ALiD-Hotline Beratenen hatten als höchste berufliche Qualifikation einen oder mehrere **Abschlüsse** einer Hochschule, mehr als **30 Prozent** verfügten über einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse.

Gut **71 Prozent** der von 2012 bis 2016 bei den IQ-Erstanlaufstellen Beratenen waren **ohne Erwerbstätigkeit.**

Von ihnen bezogen fast **76 Prozent** (ergänzend) Leistungen nach SGB II und/oder III oder dem Asylbewerberleistungsgesetz.

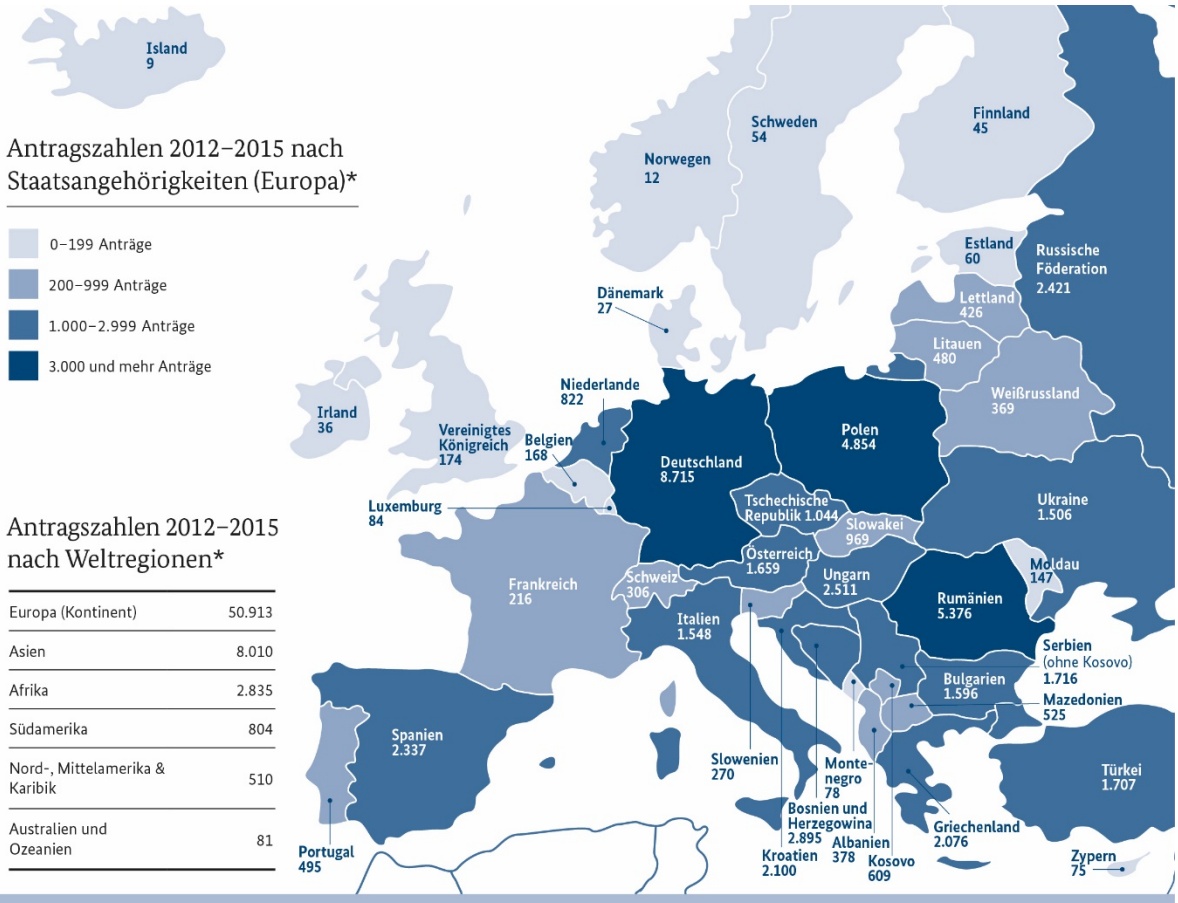
Am häufigsten wurde zu den **Zielberufen** Lehrer/in, Ingenieur/in, Gesundheits- und Krankenpfleger/in sowie Ärztin/Arzt beraten.

Im Zuge des IQ-Handlungsschwerpunkts „ESF-**Qualifizierung** im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ wurden 2015 und 2016 über **16.300 Personen** beraten.

Mehr als **8.000** nahmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil.

Der Anteil **Geflüchteter und Asylsuchender** ist in der Beratung bei den IQ-Erstanlaufstellen von 20 Prozent im Zeitraum Juni bis Dezember 2015 auf gut **41 Prozent** in 2016 gestiegen. Syrerinnen und Syrer stellten dabei mit fast **zwei Drittel** den mit Abstand größten Anteil.

Antragszahlen 2012–2015 nach Staatsangehörigkeiten (Europa)*

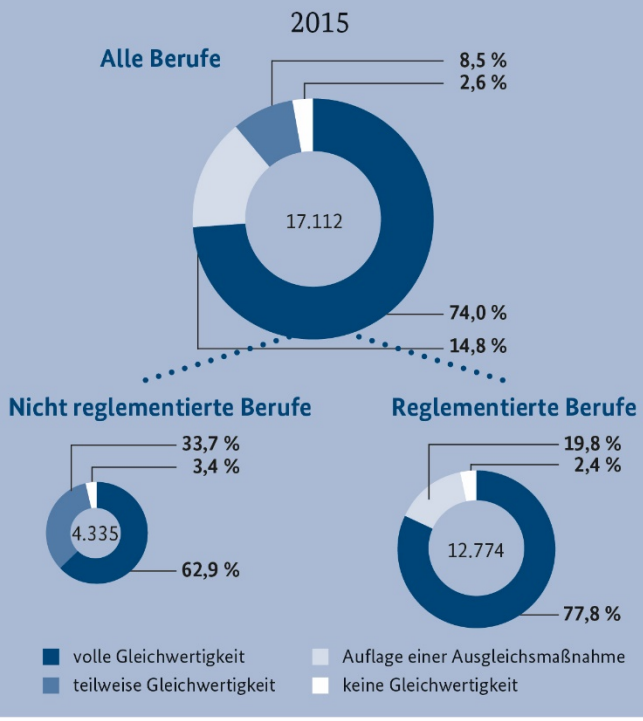


Antragszahlen 2012–2015 nach Weltregionen*

Europa (Kontinent)	50.913
Asien	8.010
Afrika	2.835
Südamerika	804
Nord-, Mittelamerika & Karibik	510
Australien und Ozeanien	81

Großteil der Anträge führte zur vollen Gleichwertigkeit*

Von 2012 bis 2015 wurden bereits mehr als 40.700 im Ausland erworbene Qualifikationen als voll gleichwertig mit dem deutschen Referenzberuf anerkannt. Nur rund 1.900 Anträge wurden abgelehnt.



* Aus Datenschutzgründen sind alle Daten der amtlichen Statistik (Absolutwerte) jeweils auf ein Vielfaches von 3 gerundet. Der Insgesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Prozentwerte wurden auf Basis der nicht gerundeten Werte berechnet. Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen.

Weitere Informationen verfügbar unter: www.anerkennung-in-deutschland.de/daten-und-berichte.

Wichtige Ergebnisse der Evaluation**

Befragung zur Wirkung der Berufsanerkennung

Von den Befragten mit erfolgreicher Berufsanerkennung waren

über 88 Prozent

erwerbstätig, gut

30 Prozentpunkte mehr

als bei Antragstellung.

Dabei ist der Anteil der in

Vollzeit Erwerbstätigen

stark gestiegen.

Unter den Befragten, die ihren Antrag aus dem Ausland gestellt haben, stimmten

über 80 Prozent

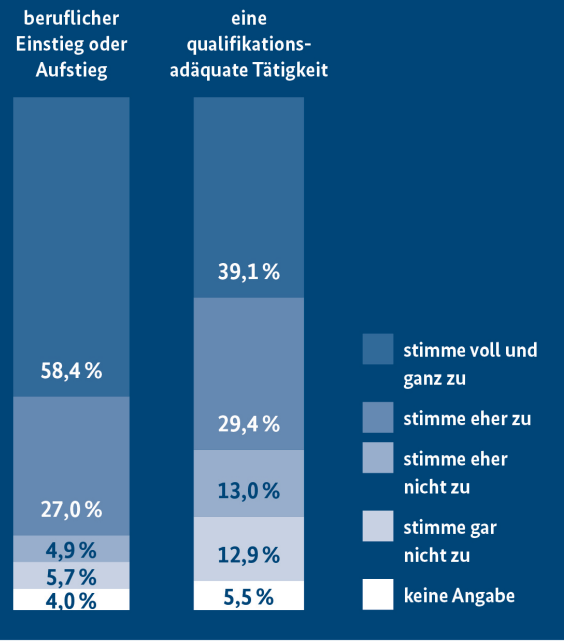
der Aussage zu, dass Anerkennung wichtig für ihre

Migrationsentscheidung

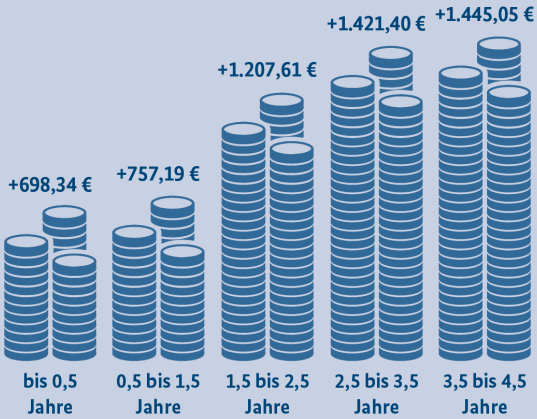
nach Deutschland war.

72 Prozent der Befragten schätzten die **persönliche berufliche Position** **besser** als zum Zeitpunkt der Antragstellung ein und führten dies auch auf die Anerkennung zurück.

Was hat die Anerkennung bewirkt:



Das **Bruttoeinkommen** pro Monat war rund **1.000 Euro höher** als zum Zeitpunkt der Antragstellung und stieg somit um rund **40 Prozent.**



Durchschnittlicher Anstieg des monatlichen Bruttoentgelts – differenziert nach zeitlichem Abstand zur Anerkennung

** Die Ergebnisse beziehen sich auf eine standardisierte Befragung (812 Personen mit Anerkennungsverfahren, die zwischen 2012 und 2016 positiv beschieden wurden), die im Rahmen der Evaluation des Anerkennungsgesetzes durchgeführt wurde (Befragungszeitpunkt: Sommer 2016). Die InterVal GmbH und das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) haben die Evaluation durchgeführt. Weitere Informationen unter: www.anerkennung-in-deutschland.de/evaluation

Inhalt

Vorwort 8

Teil I: Fünf Jahre Anerkennungsgesetz: Bilanz und neue Perspektiven 9

Teil II: Schlaglichter des BIBB-Anerkennungsmonitorings 19

1. Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen 22

1.1 Novellierung der EU-Richtlinie 22

1.2 Elektronische Antragstellung 24

1.3 § 17a Aufenthaltsgesetz 25

Info-Box 1 Zugang zum Arbeitsmarkt über § 17a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) 25

2. Information und Beratung 26

2.1 Informationsbereitstellung bei „Anerkennung in Deutschland“, BQ-Portal und anabin 27

2.2 Beratungsangebote für Anerkennungsinteressierte 30

Info-Box 2 Beratungsmöglichkeiten zum Thema Anerkennung 30

2.3 Internationale Ausrichtung der Informations- und Beratungsangebote 35

2.4 Unternehmen informieren und sensibilisieren 36

3. Inanspruchnahme und Umsetzung der Anerkennungsverfahren 37

Info-Box 3 Zuständige Stellen: von dezentraler Verantwortung bis hin zu bundesweiter Bündelung 38

3.1 Zahl der Anträge steigt stetig 39

3.2 Hohe Zahl an gleichwertig anerkannten Qualifikationen 42

3.3 Verfahren bei fehlenden oder unvollständigen Unterlagen 43

3.4 Anerkennungsgesetz auch für Flüchtlinge nutzbar 44

3.5 Herausforderungen des Verwaltungsvollzugs 45

Info-Box 4 Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) 48

4. Qualifizierungen im Anerkennungskontext 49

Info-Box 5 Qualifizierungen im reglementierten und nicht reglementierten Bereich 50

4.1 IQ-Qualifizierungsmaßnahmen: Zahl der Teilnehmenden verdoppelt 50
4.2 Qualifizierungsangebote der zuständigen Stellen und weiterer Akteure 52

5. Kosten und Finanzierung 52
5.1 Zusammensetzung der Kosten 53
5.2 Bundesweite Finanzierungsinstrumente 53
5.3 Der Anerkennungszuschuss – ein neues Förderangebot des Bundes 55
5.4 Ausbau der Länderprogramme 55
Info-Box 6 Förderinstrumente der Länder 56

Teil III: Zusammenfassende Darstellung der Evaluationsergebnisse zum Anerkennungsgesetz 58

1. Hintergrund, Aufgaben und Vorgehen der Evaluation 59
1.1 Hintergrund der Evaluation 59
1.2 Aufgaben und Vorgehen der Evaluation im Überblick 59
Info-Box 7 Abgrenzung von Monitoring und Evaluation 59

2. Rechtliche Analyse und Anwendung des Gesetzes 61
2.1 Was sagt die (internationale) Literatur zum Anerkennungsgesetz? 61
2.2 Welche Gruppen haben besonders vom Anerkennungsgesetz profitiert? 61
2.3 Wie viele Anträge hätten ohne das Anerkennungsgesetz nicht gestellt werden können? 62

3. Analyse der Ausgangssituation in Deutschland 62
3.1 Wie gut waren Personen mit ausländischem Abschluss in den Arbeitsmarkt integriert? 62
3.2 Welche Erkenntnisse zur Wirkung von Anerkennungen liegen bisher vor? 63

4. Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von erfolgreichen Antragstellenden nach 2012 63
4.1 Was sind wichtige Informationsquellen für die Antragstellenden? 64
4.2 Welche Anlässe und Beweggründe sind entscheidend für die Antragstellung? 64
4.3 Was bewirken Anerkennungen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration? 64
4.4 Wie bewerten die Befragten subjektiv ihre berufliche Situation? 65
Info-Box 8 Qualitative Vertiefung: Nutzen der Anerkennung für Ärztinnen und Ärzte 66
4.5 Welche anderen Effekte hat eine Anerkennung? 66
4.6 Wie wird das Aufwand-Nutzen-Verhältnis der Anerkennung bewertet? 66

4.7 Wann treten Effekte einer erfolgreichen Anerkennung ein? 67
4.8 Zeigen sich Unterschiede zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen hinsichtlich der Wirkung von Anerkennungen? 68
4.9 Welche Rolle spielt die Anerkennung für die Zuwanderung bei einer Antragstellung aus dem Ausland? 68

5. Erkenntnisse zu Anerkennungen in nicht reglementierten Berufen 68
5.1 Welche Faktoren und Interessenslagen von Betrieben und Fachkräften können eine Anerkennung als Elektroniker motivieren? 68
5.2 Welche Faktoren und Interessenslagen von Betrieben und Fachkräften können eine Anerkennung als Kauffrau für Büromanagement motivieren? 69

6. Schlussfolgerungen 69
6.1 Welchen Beitrag leistet das Gesetz zur qualifizierten Zuwanderung? 69
6.2 Welchen Beitrag leistet das Anerkennungsgesetz zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Fachkräften mit Auslandsqualifikation? 70

7. Perspektiven 70

Anhang 72

Abbildungsverzeichnis 72
Tabellenverzeichnis 72
Abkürzungsverzeichnis 73
Literaturverzeichnis 74

Vorwort

Qualifizierte Fachkräfte sind maßgeblich für den Erfolg unserer Wirtschaft und die Leistungsfähigkeit unseres Wissenschafts- und Innovationssystems. Auszubildende und Berufserfahrene werden heute in vielen Branchen händeringend gesucht. Deshalb ist Deutschland auf eine gute Aus- und Weiterbildung, aber auch auf die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften angewiesen.

Die guten Lebens- und Arbeitsperspektiven in Deutschland ziehen viele Menschen aus anderen Ländern an. Damit ihre Integration in unsere Gesellschaft und unseren Arbeitsmarkt gelingen kann, müssen Kinder und Jugendliche zügig in unser Bildungssystem eingebunden und Erwachsenen die Chance auf Aus- und Weiterbildung und auf einen Arbeitsplatz gegeben werden.

Der Erfolg kann für alle Beteiligten groß ausfallen, wenn wir das vorhandene Potenzial der Menschen nutzen und fördern sowie vorhandene Kompetenzen möglichst schnell erkennen und richtig einsetzen. Die Bundesregierung hat deshalb die Investitionen und Möglichkeiten für die Qualifizierung deutlich ausgebaut, insbesondere wurde die berufliche Aus- und Weiterbildung gestärkt, die Angebote für Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration erweitert und die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen verbessert.

Damit Integration gelingt und Fachkräfte und Unternehmen zueinander finden, hat die Bundesregierung vor fünf Jahren das Anerkennungsgesetz des Bundes auf den Weg gebracht. Ziel war es, Strukturen und Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zu vereinfachen und auszubauen und damit bessere Perspektiven zu schaffen. Die Zwischenbilanz zum fünften Jahrestag, die mit diesem Bericht vorgelegt wird, zeigt einen vollen Erfolg: Es konnten nicht nur effiziente Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden, sondern auch umfassende Informations- und Beratungsangebote, die sich einer stetig hohen Nachfrage erfreuen. Auch die Zahl der gestellten Anerkennungsanträge steigt weiter an.

Für die künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten wird sich dies auszahlen: Bei drei Viertel aller Anerkennungsbescheide konnte eine volle Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikationen mit deutschen Qualifikationen bescheinigt werden. Die Ergebnisse der externen Evaluation bestätigen, dass Berufsanerkennung die Lebenslagen der Menschen verbessert: Die Beschäftigtenquote steigt kräftig um über 50 Prozent. Nach der erfolgreichen Anerkennung sind neun von zehn Fachkräften mit ausländischem Berufsabschluss erwerbstätig. Das Monatseinkommen wächst um durchschnittlich 1.000 Euro. Vor allem in Berufen mit hohem Fachkräftebedarf, wie zum Beispiel im Bereich der Pflege oder in der Elektrobranche, ist die Berufsanerkennung ein wichtiges Element, um bestehenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen.

Diese positiven Effekte des Anerkennungsgesetzes beruhen auf der guten Arbeit der vielen Akteure in den Beratungseinrichtungen, bei den zuständigen Stellen in Kammern oder Ämtern und bei den Unternehmen. Hier zeigt sich die Stärke der vertrauensvollen Zusammenarbeit in regionalen Netzwerken.

Anerkennung wirkt! Dies beweisen nicht nur die Erfolge hierzulande, sondern auch das hohe internationale Interesse am deutschen Anerkennungssystem. Wir werden deshalb auch in Zukunft die Wege zur Berufsanerkennung weiter ausbauen.

Prof. Dr. Johanna Wanka
Bundesministerin für Bildung und Forschung

Teil I: Fünf Jahre Anerkennungsgesetz: Bilanz und neue Perspektiven

Anerkennung wirkt

Das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (Anerkennungsgesetz des Bundes) trat am 1. April 2012 in Kraft. Die neuen Anerkennungsregelungen schaffen den Rahmen dafür, dass immer mehr Unternehmen heute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ausländischen Berufsabschlüssen beschäftigen. Ein berufliches Anerkennungsverfahren schafft für Fachkräfte und Betriebe Transparenz über die vorhandenen Qualifikationen und hilft eventuelle Qualifikationslücken zu schließen.

Der vorliegende Bericht bestätigt, dass die neuen Anerkennungsregelungen erfolgreich eingeführt wurden und ein großes Interesse an der Berufsanerkennung besteht. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der Evaluation und des Monitorings zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes liefern den Nachweis, dass die Ziele des Gesetzgebers erfüllt wurden:

Sowohl durch die deutlich verbesserten Zugangsmöglichkeiten in ein Anerkennungsverfahren als auch die gestärkten Begleitstrukturen gibt es fünf Jahre nach Einführung des Anerkennungsgesetzes einen Integrationsgewinn und positive Beschäftigungseffekte für einen erweiterten Personenkreis. Die Evaluatoren kommen zu dem Ergebnis, dass durch Anerkennung nicht nur eine bessere Integration in Beschäftigung gelingt. Sie erfüllt nachweislich auch eine wichtige Funktion als Instrument für eine gesteuerte Zuwanderung in Bildung und Beschäftigung.

Basierend auf den Erfahrungen von fünf Jahren Anerkennungsgesetz zieht der „Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017“ Bilanz und blickt nach vorne auf künftige Herausforderungen. Der vorliegende Berichtsteil ordnet aus Sicht der Bundesregierung die zentralen Entwicklungslinien und die Ergebnisse der Evaluation ein. Im zweiten Teil des Berichts werden die Schlaglichter des Monitorings durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) aus den letzten Jahren dargestellt. Der dritte Teil präsentiert in einer Kurzfassung die Ergebnisse der Evaluation, mit der die InterVal GmbH und das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) im Herbst 2015 vom BIBB nach einem Ausschreibungsverfahren beauftragt wurden. Den Vorgaben des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) folgend liegt der Fokus der Evaluation auf der Inanspruchnahme und Wirkung des Anerkennungsgesetzes. Analysen zur Umsetzung der neuen Regelungen (zum Beispiel Informations- und Beratungsangebote oder Verwaltungsvollzug) erfolgen im Rahmen des laufenden Monitorings durch das BIBB.

Anerkennungsregelungen treffen auf hohe Nachfrage

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass das Anerkennungsgesetz die größten positiven Veränderungen erbracht hat für Drittstaatenangehörige mit dort erworbener Berufsqualifikation und für Personen, die einen in Deutschland nicht reglementierten Beruf im Ausland erworben haben. Drei Viertel der Anträge wurden von Personen gestellt, die vorher keinen Verfahrenszugang hatten oder die von verbesserten Verfahrensregelungen profitieren. Dementsprechend zeigen die Daten der amtlichen Statistik einen starken Zuwachs bei der Inanspruchnahme der neuen Anerkennungsregelungen. Allein von 2012 bis Ende 2015 wurden in bundesrechtlich geregelten Berufen über 63.000 Anträge auf Anerkennung gestellt. Hinzu kommen die Anerkennungsverfahren in den landesrechtlichen Berufen, für die voraussichtlich im Jahr 2018 erstmals eine koordinierte Länderstatistik vorliegen wird.

Auch die aktuelleren Zahlen für das Jahr 2016 aus den bestehenden Informations- und Beratungsangeboten zeigen noch einmal einen deutlichen Anstieg des Interesses. So sind die Besuchszahlen des Portals „Anerkennung in Deutschland“ kontinuierlich gestiegen, im Dezember 2016 wurde die Marke von insgesamt 5 Millionen Besuchen überschritten. Erstanlaufstellen im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ und die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ (ALiD-Hotline) verzeichneten im Jahr 2016 zusammen einen Zuwachs von rund 30 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Insgesamt wurden hier seit 2012 bis 31. Dezember 2016 zusammen mit den Kammern über 230.000 Anerkennungsberatungen durchgeführt.

Im Ergebnis der gestellten Anerkennungsanträge, die gut zur Hälfte aus der EU stammen, bescheinigten drei Viertel der Bescheide eine volle Gleichwertigkeit. 2015 lag die Ablehnungsquote mit 2,6 Prozent noch unter dem Niveau der Vorjahre. Und der Anteil an Anträgen für nicht reglementierte Referenzberufe stieg über die Jahre. Waren dies im Jahr 2012 noch 20 Prozent, so wuchs der Anteil im Jahr 2015 auf rund 26 Prozent.

Wirkungsvoll für Arbeitsmarktintegration und Zuwanderung

Mit den Evaluationsergebnissen wird erstmals eine umfängliche Wirkungsanalyse zum Instrument der Berufsanerkennung vorgelegt. Auf der Grundlage eines breiten Methodenmix von einer quantitativen Befragung (812 Personen mit Anerkennungsverfahren, die zwischen 2012 und 2016 positiv beschieden wurden) und exemplarischen qualitativen Berufsfallstudien werden die Effekte des Anerkennungsgesetzes äußerst positiv bewertet.

Laut Evaluation verbessert sich im Vorher-Nachher-Vergleich die Qualität der Arbeitsmarkt-integration nach dem Anerkennungsverfahren erheblich: Zum Befragungszeitpunkt im Sommer 2016 waren 88 Prozent der Befragten erwerbstätig, bei der Antragstellung waren es nur knapp 58 Prozent. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten unter den Erwerbstätigen war mit 3 Prozent deutlich niedriger als zum Zeitpunkt der Antragstellung (13 Prozent). Schließlich sahen sich nach der Anerkennung knapp 73 Prozent der Erwerbstätigen als qualifikationsadäquat beschäftigt. Von den zum Zeitpunkt der Antragstellung Erwerbstätigen waren es nur 59 Prozent.

Und Anerkennung zahlt sich aus: Die Erwerbstätigen erzielten im Mittel höhere Arbeitseinkommen als vor der Anerkennung. Das durchschnittliche monatliche Brutto-Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen war rund 1.000 Euro höher als zum Zeitpunkt der Antragstellung und stieg somit um 40 Prozent. Auch sahen drei Viertel der Befragten die persönliche berufliche Situation besser als zum Zeitpunkt der Antragstellung. Besonders hoch stuften die Befragten den Beitrag der Anerkennung für ihren beruflichen Einstieg oder Aufstieg ein (mit über 85 Prozent Zustimmung). Erfolgreiche Berufsanerkennung schafft also qualifikationsgerechte Beschäftigung. Die „Investition“ in ein Anerkennungsverfahren ermöglicht individuell die Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, den deutlichen Anstieg des Einkommens und neue Beschäftigungsperspektiven.

Die Fallstudien der Evaluation zeigen auch aus Perspektive der Unternehmen einen deutlichen betrieblichen Mehrwert der Nutzung des Instruments der Berufsanerkennung. Von Vorteil für Betriebe ist eine Anerkennung vor allem in Branchen mit Fachkräftemangel (zum Beispiel im Gesundheitssektor oder in der Elektrobranche). Dort wird die Anerkennung ausländischer Abschlüsse von Mitarbeitern unter anderem als Qualitätssignal gegenüber Kunden und Auftraggebern bei branchenspezifischen Qualifikationsanforderungen und als Instrument zur Mitarbeiterbindung an den Betrieb genutzt. Dies bekräftigt das gemeinsame Vorgehen von Bundesregierung mit Wirtschaft

und Sozialpartnern, den Mehrwert der Berufsanerkennung stärker für Betriebe transparent zu machen.

Mithilfe der Anerkennung wird zudem Zuwanderung erleichtert, da eine Anerkennung teilweise Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist. Die Berufsfallstudien der Evaluation zeigen Ansätze dafür, dass Betriebe die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes nutzen, um ihren Fachkräftebedarf durch Rekrutierung aus dem Ausland zu decken.

Die Zahl der vom Ausland aus gestellten Anträge stieg stetig, sodass sie inzwischen insgesamt jeden zehnten Antrag ausmachen. Diese Möglichkeit war vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes nicht gegeben. Die Evaluation zeigt auf, dass die befragten Antragstellenden aus dem Ausland mehrheitlich eine Anerkennung in einem reglementierten Beruf erhalten haben und die Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen insgesamt für ihre Migrationsentscheidung wichtig war (über 80 Prozent Zustimmung).

Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen

In international vergleichenden Berichten (OECD, ILO) werden die Transparenz der Anerkennungsregelungen, aber auch die mit dem Gesetz auf- beziehungsweise ausgebauten Begleitstrukturen und Maßnahmen regelmäßig als Beispiele guter Praxis erwähnt. Dies zeigt sich auch durch das hohe Interesse aus anderen Staaten am deutschen Anerkennungssystem. Das Regelwerk des deutschen Anerkennungsgesetzes und dessen Umsetzung ist international gut „anerkannt“.

Mit dem Anerkennungsgesetz wurde erstmals ein allgemeiner Rechtanspruch auf ein Anerkennungsverfahren geschaffen. Zudem wurden die schon vor dem Anerkennungsgesetz bestehenden Anerkennungsregeln umfangreich erweitert, zum Beispiel mit klaren gesetzlichen Festlegungen zur Verfahrensdauer oder der Regelung, Berufserfahrung bei der Gleichwertigkeitsprüfung zu berücksichtigen.

Die Anerkennungsregelungen wurden auch nach dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im Jahr 2012 weiterentwickelt. Gesetzlicher Änderungsbedarf ergab sich insbesondere durch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) vom Juli 2013 sowie durch die Novellierung der Europäischen Berufsanerkennungsrichtlinie im Januar 2014. Die weitreichenden Veränderungen vereinfachen die Verfahren und ermöglichen eine effizientere und transparentere Anerkennung beruflicher Qualifikationen, um so die berufliche Mobilität innerhalb des Europäischen Binnenmarkts zu erhöhen.

Auch im Zusammenspiel von Zuwanderungs- und Anerkennungsrecht gab es positive Entwicklungen: Bereits die Neuordnung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) zum Juli 2013 öffnete den Arbeitsmarkt für Angehörige von Drittstaaten, die im Ausland eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Damit ist erstmals eine bedarfsbezogene Zuwanderung auch in bestimmten Ausbildungsberufen mit Fachkräftemangel möglich. Mit dem neuen § 17a im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) wurden zum August 2015 die Möglichkeiten der Fachkräftezuwanderung (Zuwanderung zu Bildungsmaßnahmen im Kontext der Berufsanerkennung) noch ergänzt. Insgesamt sind seit Inkrafttreten bis Dezember 2016 rund 600 Aufenthaltserlaubnisse nach § 17a AufenthG erteilt worden. Hier werden noch erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten gesehen. Denn unabhängig von der großen Zahl von Flüchtlingen, die nach Deutschland gekommen sind, und angesichts des

weltweiten Wettbewerbs um die besten Köpfe ist und bleibt die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften ein wichtiger Baustein zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland.

Information und Beratung erfolgreich aufgebaut

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die breite Wirksamkeit des Anerkennungsgesetzes ist seine Bekanntheit und damit verbunden die Verfügbarkeit von Informationen sowie die Bereitstellung von Beratungsangeboten. „Anerkennung in Deutschland“ ist das Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Der Anerkennungs-Finder ist das Alleinstellungsmerkmal des Portals und ermöglicht die Recherche nach dem deutschen Referenzberuf sowie dem berufsspezifischen Anerkennungsverfahren und der zuständigen Stelle. Fast jeder zweite Besuch der Internetseite erfolgt aus dem Ausland.

Zusammen mit dem BQ-Portal, das die zuständigen Stellen im Kammerbereich durch Informationen und fachliche Begleitung unterstützt, sowie der Datenbank anabin der Länder, die vor allem umfangreiche Informationen zu ausländischen Hochschulabschlüssen bereitstellt, steht so ein umfassendes Informationsangebot zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen online zur Verfügung.

Seit 2012 wurden zudem vielfältige kostenlose und mehrsprachige Beratungsangebote geschaffen, die in gut funktionierenden Netzwerken verzahnt sind. Anerkennungsinteressierte haben dadurch die Möglichkeit, sich von der ersten Orientierungsphase bis hin zur tatsächlichen Antragstellung sowie im Verfahrensnachgang persönlich beraten und begleiten zu lassen.

Insbesondere bei den IQ-Erstanlaufstellen und der ALiD-Hotline ist in den Jahren 2012 bis 2016 die Anzahl der Beratenen mit insgesamt über 160.000 Erstberatungen kontinuierlich gestiegen. Bei den IQ-Erstanlaufstellen bildeten 2014 polnische und ab 2015 syrische Staatsangehörige die größte Gruppe.

Auch die Kammern, insbesondere die Handwerkskammern (HWK) sowie die Industrie- und Handelskammern (IHK) bieten eine kostenfreie, verfahrensvorbereitende Einstiegsberatung für Personen mit im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen an. Insgesamt führten die Kammern im Zeitraum 2012 bis 2016 mehr als 72.400 Einstiegsberatungen durch. Die Kammern zeigen auch Alternativen zum Berufsanerkennungsverfahren auf und helfen dadurch bei einer qualifikations- und interessenadäquaten Arbeitsmarktintegration. Nicht zuletzt aufgrund der Alternativen zur Berufsanerkennung mündet nicht jede Beratung in einem Anerkennungsantrag.

Chancen der Anerkennung sichtbar gemacht

Die Bundesregierung baut die Informations- und Beratungsangebote weiter aus, um die Sichtbarkeit der Anerkennungsregeln und die damit verbundenen Chancen noch zu erhöhen. So baut das Anerkennungsportal für Fachkräfte mit ausländischem Berufsabschluss sein Konzept der Mehrsprachigkeit aus. Aktuell stehen neun verschiedene Sprachversionen zur Verfügung; Russisch und Französisch folgen in der zweiten Jahreshälfte 2017.

Um Anerkennungsinteressierte aus dem Ausland besser bei ihrer Zuwanderungsentscheidung nach Deutschland unterstützen zu können, wurden zudem Beratungsangebote im Ausland eingerichtet. So sind mit dem von der Bundesregierung geförderten Pilotprojekt „ProRecognition – Professional & Vocational Qualifications for Germany“ erstmalig Beratungs- und Anlaufstellen bei acht

Auslandshandelskammern und Delegationen der deutschen Wirtschaft (AHK) in den Ländern Ägypten, China, Indien, Iran, Italien, Marokko, Polen und Vietnam geschaffen worden. Diese haben bisher bereits über 600 Personen beraten und sich vor Ort als zentraler Ansprechpartner für das Thema Berufsanerkennung etablieren können. Allgemeine Informationen zum Leben und Arbeiten in Deutschland erhalten ausländische Fachkräfte auf der zentralen Willkommensseite „Make it in Germany“, die auch die ALiD-Hotline mit Berufsanerkennung als einem von vier Themen beinhaltet.

Darüber hinaus wurde die betriebliche Perspektive der Berufsanerkennung mit zwei bundesseitig geförderten Projekten stärker in den Mittelpunkt gestellt: Das Projekt „Anerkannt“ des DGB-Bildungswerks setzt bei den Personal- und Betriebsräten an, die das Thema Berufsanerkennung in die Betriebe tragen. Das im Jahr 2016 vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) gestartete Projekt „Unternehmen Berufsanerkennung“ informiert mit einer Kommunikationsoffensive über die Chancen und Möglichkeiten der beruflichen Anerkennung, um Betriebe zu sensibilisieren und zu aktivieren.

Herausforderungen im Verwaltungsvollzug meistern

Seit dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im Jahr 2012 hat jeder, unabhängig von Staatsangehörigkeit, Ausbildungsstaat oder Wohnsitz einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren in Deutschland. Um dem gerecht zu werden, wurden in den unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen verschiedene Modelle zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes gewählt. Zum Jahresende 2016 gab es über 1.500 zuständige Stellen, darunter etwa 800 für die rund 600 durch Bundesrecht geregelten Qualifikationen. Zum schnellen und verlässlichen Auffinden der richtigen Anerkennungsstelle erhalten Interessierte über den sogenannten Finder im Anerkennungsportal alle relevanten Informationen für eine Kontaktaufnahme mit der jeweils zuständigen Stelle.

Die neuen Herausforderungen durch die Erweiterung des gesetzlichen Anspruchs auf den Bereich der nicht reglementierten Berufe nahmen insbesondere die HWKs und IHKs von Beginn an als Chance zur Fachkräftesicherung wahr und reagierten entsprechend schnell mit der praktischen Umsetzung der Anerkennungsregeln. Das Leitkammersystem der HWKs und die zentralisierte IHK FOSA trugen dazu bei, dass ein positiver Start zu verzeichnen war und der positive Trend bei der Nachfrage nach Anerkennung von Abschlüssen für nicht reglementierte Berufe fortbesteht.

Die Kammern engagieren sich auch intensiv bei den so genannten sonstigen geeigneten Verfahren: Wenn Antragstellende unverschuldet Nachweisdokumente nicht erbringen können beziehungsweise diese unvollständig sind, bietet § 14 BQFG für alle dualen Ausbildungs-, Fortbildungs- und Meisterberufe die Möglichkeit die beruflichen Kompetenzen durch die sogenannte Qualifikationsanalyse festzustellen. Das entsprechende Verfahren wurde im geförderten Projekt „Prototyping“ zwischen 2011 und 2014 schwerpunktmäßig im Handwerk entwickelt und soll durch das Folgeprojekt „Prototyping Transfer“ in die Breite getragen werden. In den Jahren 2012 bis 2015 wurden in der amtlichen Statistik knapp 360 Qualifikationsanalysen verzeichnet.

Innerhalb der Länder ist insbesondere in den Gesundheitsberufen seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes die Vereinheitlichung des Vollzugs der Anerkennungsverfahren eine zentrale Herausforderung. Ein Meilenstein war hier die Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG), durch welche die Prüfungsinhalte, die Ausgestaltung der Anpassungslehrgänge und die Form der Anerkennungsbescheide vereinheitlicht wurden. Die Länder haben erste Schritte

zur Vereinheitlichung der Anforderungen an die nachzuweisenden Sprachkenntnisse in den Gesundheitsberufen unternommen, auch wenn in der Umsetzung im Detail hier nach wie vor Unterschiede bestehen. Ein Motor für die weitere Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren ist die von den Ländern eingerichtete Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), die im Januar 2016 ihre Aufbauarbeit aufgenommen hat. Seit September 2016 können Gutachten in Auftrag gegeben werden. Durch die Erstellung einheitlicher berufsspezifischer fachlicher Instrumentarien zur Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen hat die Gutachtenstelle bereits Pionierarbeit geleistet.

Im Rahmen der geplanten Evaluierung der Pilotphase der GfG wird zu prüfen sein, ob die mit der Einrichtung verfolgten Ziele mit dem gegebenen Zuschnitt, insbesondere im Hinblick auf die Begrenzung auf 3.000 Gutachten pro Jahr sowie die Beschränkung auf den Ausbildungsvergleich ohne Bewertung der Berufserfahrung, tatsächlich erreicht werden können oder eine Ausweitung erforderlich ist.

Insgesamt erscheinen die Verwaltungspraxis und die zum Teil geringe Personalausstattung in den Behörden und zuständigen Stellen der Länder weiterhin eine große Herausforderung. Die Zahl der Anträge aus dem In- und Ausland ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und wird voraussichtlich auch durch die Flüchtlingszuwanderung weiter steigen. Das bedeutet für die Vollzugsbehörden eine große Herausforderung – sowohl fachlich-inhaltlich als auch personell, insbesondere bei unvollständigen und unklaren Dokumenten. Zur Unterstützung ihrer Arbeit haben die Länder entsprechend der Zusage auf dem Asylgipfel im September 2015 der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen 16 zusätzliche Stellen zur Verfügung gestellt. Zusätzlich haben die Länder auf dem Asylgipfel eine angemessene Ausstattung der Anerkennungsstellen für die wachsenden Anforderungen im Hinblick auf die Zuwanderung von Flüchtlingen zugesagt. Eine entsprechende Umsetzung scheint jedoch bislang nicht umfassend erfolgt zu sein.

Ausgleich durch Qualifizierungsmaßnahmen und Sprachangebote

Nicht alle Anerkennungsverfahren enden bereits im ersten Schritt mit einer vollen Anerkennung. Bildungseinrichtungen der zuständigen Stellen, das Förderprogramm IQ sowie zahlreiche weitere Akteure bieten deshalb Qualifizierungsangebote im Anerkennungskontext an. Zum 1. Januar 2015 wurde im Förderprogramm IQ der neue Handlungsschwerpunkt „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ eingeführt. Bis Ende 2016 haben insgesamt gut 8.000 Personen an einer IQ-Qualifizierung teilgenommen.

Ein Großteil der HWKs sowie IHKs unterbreitet über ihre Bildungseinrichtungen Qualifizierungsangebote beziehungsweise verweist auf Anbieter und Unternehmen in der Region. Die Projekte zur Sensibilisierung und Information der Betriebe über das Thema Berufsanerkennung (wie zum Beispiel „Unternehmen Berufsanerkennung“ oder das BQ-Portal) tragen dazu bei, die Bereitschaft zum Angebot betrieblicher Anpassungsmaßnahmen weiter zu erhöhen. Nach Auslegung der Bundesregierung werden betriebliche Praxisphasen in Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes als Pflichtpraktika gewertet und sind damit grundsätzlich von der Mindestlohnpflicht ausgenommen.

Bei den von IQ angebotenen Qualifizierungen war berufsbezogenes Sprachlernen neben den theoretischen und praktischen Fachinhalten bei knapp einem Drittel der kursförmigen Maßnahmen sowie der individuellen Qualifizierungen ein zentraler Bestandteil. Auch wenn Deutschkenntnisse

keine formale Voraussetzung für ein Anerkennungsverfahren darstellen, spielt das Vorhandensein von (berufsbezogenen) Sprachkenntnissen auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Zudem hängt die Berufszulassung im reglementierten Bereich von ausreichenden Sprachkenntnissen ab. Die Einigung der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) auf einheitliche Mindestanforderungen an Sprachtests auf Niveau C1 in den akademischen Heilberufen hat zudem den Bedarf an berufsbezogenen Sprachkursen gesteigert. Insbesondere durch die neue berufsbezogene Deutschsprachförderung, die zum 1. Juli 2016 als Regelinstrument der Arbeitsmarktintegration verankert wurde, und die Ausweitung der Integrationskurse hat die Bundesregierung die Sprachangebote für Neuzugewanderte massiv ausgebaut.

Die bundesweite Entwicklung von Sprachkursangeboten im Gesundheitsbereich wird nach wie vor durch die unterschiedliche Umsetzung von Sprachanforderungen in den Ländern erschwert. Hier bedarf es einer weiteren Vereinheitlichung beziehungsweise der konsequenten Anwendung der bereits vereinheitlichten Sprachanforderungen seitens der Länderbehörden.

Die novellierte Berufsanerkennungsrichtlinie stärkt den Vorrang der Prüfung beruflicher Qualifikationen gegenüber den zu prüfenden Sprachkenntnissen. Dementsprechend wurde vor allem in den Gesundheitsberufen gesetzlich klargestellt, dass ein Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung vor dem Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse geprüft wird.

Finanzielle Hürden im Anerkennungsverfahren gesenkt

Die Finanzierungsmöglichkeiten für die Berufsanerkennung wurden weiterentwickelt und ergänzt. Aufbauend auf den Erfahrungen des Förderangebotes in Hamburg wurden speziell für Personen außerhalb des Leistungsbezugs nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II und III durch den Bund sowie die Länder Baden-Württemberg und Berlin im Jahr 2016 neue Förderinstrumente ins Leben gerufen.

Auch mit dem neuen Anerkennungszuschuss des Bundes sollen die finanziellen Hürden auf dem Weg zur Anerkennung gesenkt werden. Unterstützt werden Personen mit geringen Einkommen, die keine anderweitige Unterstützung erhalten. Das Interesse am Anerkennungszuschuss ist groß. Bereits wenige Monate nach Programmstart wurden mehrere hundert Förderanträge gestellt. Die Regelförderung nach SGB II/III durch die Jobcenter beziehungsweise Agenturen für Arbeit bleiben von der Einführung der neuen, nachrangigen Förderinstrumente unberührt.

Darüber hinaus wird von der Bundesregierung der Aufbau von Qualifizierungs- und Begleitmaßnahmen auch im ESF-geförderten IQ-Förderprogramm unterstützt. Dies umfasst auch die Übernahme von weiteren notwendigen Kosten, zum Beispiel Fahrt- oder Kinderbetreuungskosten.

Großes Interesse bei Flüchtlingen

Ein Blick auf die Staatsangehörigkeit der Antragstellenden in der amtlichen Statistik macht deutlich, dass die Antragszahlen aus den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen gewachsen sind. 2015 war mit 1.437 Anträgen der Angehörigen von den Hauptherkunftsstaaten (unter anderem Syrien, Iran, Irak, Afghanistan) eine deutliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr um mehr als 25 Prozent zu verzeichnen. Knapp 70 Prozent aller beschiedenen Verfahren endeten mit einer vollen Gleichwertigkeit. Dies zeigt, dass die Berufsanerkennung auch für Flüchtlinge mit ausländischen Berufsqualifikationen ein wirksames Instrument für eine zügige Integration in den deutschen Arbeitsmarkt darstellt.

Mit der Bereitstellung der Informationsseiten des Anerkennungsportals auf Arabisch und einer mehrsprachigen Anerkennungs-App im Jahr 2016 wurde das Angebot auch für Flüchtlinge besser nutzbar.

Bei Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge mit formalen Berufsabschlüssen werden Qualifikationsanalysen künftig voraussichtlich eine größere Rolle spielen, da Nachweisdokumente oftmals nicht zu beschaffen sind. Die Arbeiten im Projekt „Prototyping Transfer“ geben den zuständigen Stellen für die Umsetzung von Qualifikationsanalysen eine wertvolle Unterstützung.

Die Bedeutung der Zielgruppe der Flüchtlinge ist auch in der Beratung durch die IQ-Erstanlaufstellen deutlich gestiegen: Rund 20.000 Flüchtlinge nahmen zwischen Juni 2015 und Dezember 2016 eine Anerkennungsberatung in Anspruch. In diesem Zeitraum verdoppelte sich ihr Anteil von etwa 20 Prozent der Beratenen im Jahr 2015 auf gut 40 Prozent in 2016. Acht von zehn Flüchtlingen in IQ-Qualifizierungsmaßnahmen können einen Hochschulabschluss vorweisen. Gut jeder Fünfte strebte eine Anerkennung als Ärztin und Arzt an, jeder Zehnte als Ingenieurin und Ingenieur. Dies lässt vermuten, dass die Zahl der Anträge auf Berufsanerkennung in dieser Zielgruppe weiter steigen wird.

<u>Ausblick:</u> Das deutsche Anerkennungssystem weiter ausbauen

Die Evaluation bestätigt: Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erleichtert den Einstieg in den Arbeitsmarkt, bringt Integrationsgewinne sowie positive Beschäftigungseffekte und hat eine wichtige Funktion als Instrument für eine gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften. Insgesamt zeigt der Blick auf fünf Jahre Anerkennungsgesetz die hohe Wirksamkeit des deutschen Regelwerks und der Begleitstrukturen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. Netzwerke aller Akteure und Institutionen (von Beratung über die Finanzierung bis zur Qualifizierung) sind Garant für ein Gelingen des Anerkennungsprozesses. Das Verfahren zur Berufsanerkennung ist ein wichtiger Hebel im Instrumentenkasten der Arbeitsmarktförderung und erschließt neue Entwicklungsperspektiven, wie zum Beispiel den Zugang zu bestimmten Aufstiegsfortbildungen.

Zur weiteren Steigerung der Inanspruchnahme dieser guten Rahmenbedingungen heben die Evaluatoren die hohe Bedeutung von finanziellen Förderangeboten wie die des von der Bundesregierung neu eingeführten Anerkennungszuschusses hervor. Weiterhin empfiehlt der Evaluationsbericht Maßnahmen zur Steigerung des Bekanntheitsgrades der Transparenz der Vor- und Nachteile der Anerkennung auszuweiten. Eine wichtige Gruppe, die umfassender und differenzierter über die Möglichkeiten der Berufsanerkennung aufgeklärt werden sollten, sind Unternehmen mit Fachkräftebedarf, speziell im nicht reglementierten Bereich.

Die Bundesregierung hat diese Herausforderung bereits aufgegriffen, um die Sichtbarkeit der Anerkennungsregeln und die damit verbundenen Chancen weiter zu erhöhen. Ein Beispiel ist das von DIHK und ZDH getragene Projekt „Unternehmen Berufsanerkennung“, mit dem Unternehmen noch stärker für eine betriebliche Anerkennungsförderung aktiviert werden sollen. Im Rahmen des Projekts werden neue Formen der Ansprache angeboten, zum Beispiel ab Sommer 2017 eine interaktive Wanderausstellung. Weiterhin hat die Bundesregierung den Anerkennungspreis „Wir für Anerkennung“ ausgelobt, um gute Praxis und Ideen zur betrieblichen Nutzung der beruflichen Anerkennung zu würdigen. Schließlich werden die Internetangebote für Anerkennungsinteressierte und Beratende insbesondere mit einem Fokus auf die sozialen Medien stetig ausgebaut.

Perspektivisch sollten die Möglichkeiten für betriebliche Weiterbildung und Anpassungsqualifizierungen verstärkt werden.

Auch für eine Weiterentwicklung von Förderangeboten ist aufbauend auf das BQFG von Bund und Ländern eine effektive Datenerfassung und -auswertung unerlässlich. Die Bunderegierung wird hierfür in einer Pilotphase den Aufbau einer koordinierten Länderstatistik für die ländergeregelten Berufe unterstützen. Eine effektive Statistik in den Ländern bleibt für die Bundesberufe bezüglich einheitlicher Standards bei der Erfassung und Auswertung eine Herausforderung.

Die Einrichtung der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bildet einen Meilenstein für einen einheitlichen Ländervollzug. Insgesamt muss aber auch angesichts der steigenden Inanspruchnahme der Anerkennungsregelungen der Länder eine höhere Priorität der ausreichenden Personalausstattung der zuständigen Anerkennungsstellen eingeräumt werden. Zudem sind weitere Vereinheitlichungen der Verwaltungspraxis und Bündelungen von Kompetenzen und Regelungen anzugehen. Dies wäre auch für die Zuwanderungsverfahren internationaler Fachkräfte hilfreich.

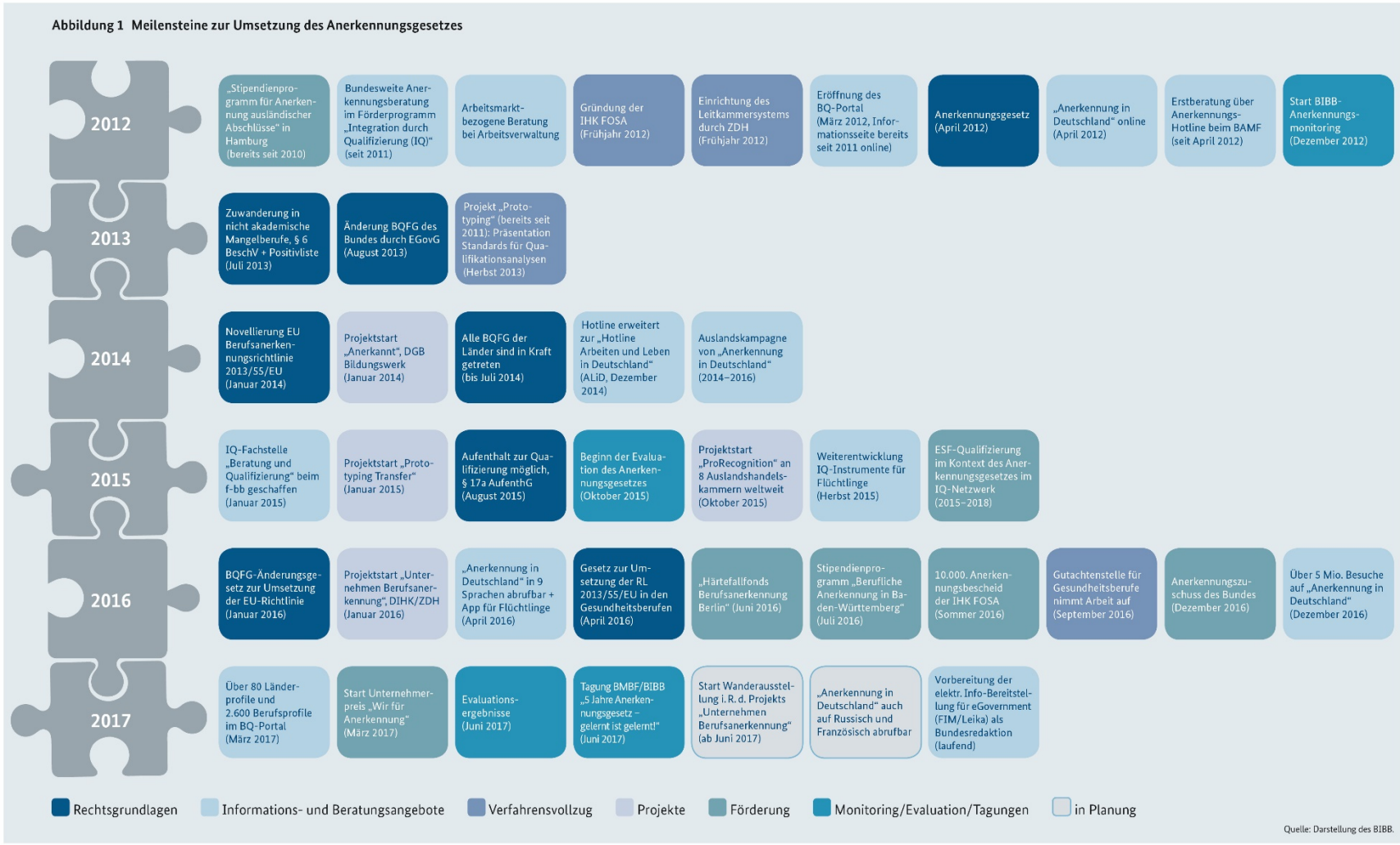
Die Anerkennungsregelungen haben im Praxistest eine hohe Effektivität bewiesen. Das systematische Vorgehen bei der Anerkennung von formalen Berufskompetenzen ist hilfreich für die Entwicklung von vergleichbaren Feststellungsverfahren für berufliche Kompetenzen. So kann die Berufsanerkennung beispielsweise über die Erfahrungen im Bereich der Qualifikationsanalyse (Projekt „Prototyping Transfer“) als Blaupause in die Validierung von informellen und non-formalen Qualifikationen einfließen. Hier werden zurzeit gemeinsam mit den Partnern der Kammerorganisationen wertvolle Erfahrungen im Projekt „ValiKom“ gesammelt.

Die Bundesregierung hat zusätzliche Initiativen ergriffen, um die Sichtbarkeit und Effektivität des deutschen Anerkennungssystems weiter zu stärken. Diese werden auch künftig weiterentwickelt. Im Fokus steht dabei insbesondere, Berufsanerkennung stärker in die Betriebe zu tragen. Denn das gemeinsame Ziel von Bund, Ländern und Sozialpartnern ist es, den Wert ausländischer Berufsqualifikationen transparent zu machen – damit aus Anerkennung auch zukünftig die von der Evaluation nachgewiesenen Beschäftigungsperspektiven erwachsen können.

Die Evaluationsergebnisse und das laufende Monitoring bestätigen die Wirksamkeit des Anerkennungsgesetzes. Es bedarf auch zukünftig einer systematischen Beobachtung des Anerkennungsgeschehens, um die Regelungen und Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln und damit den Erfolg der Anerkennungsregelungen in der Praxis zu sichern. Dementsprechend wird auch in den kommenden Jahren die kontinuierliche Berichterstattung über die Erkenntnisse zu der Umsetzung und Wirksamkeit des Anerkennungsgesetzes weitergeführt.

Teil II: Schlaglichter des BIBB-Anerkennungsmonitorings

Abbildung 1 Meilensteine zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes



Die Zeitleiste stellt ausgewählte Meilensteine zu fünf Jahren Anerkennungsgesetz dar. Zur Umsetzung des Gesetzes wurden zusätzlich zu den bereits bestehenden Angeboten flankierende Informations- und Beratungsangebote geschaffen - wie beispielsweise das Portal „Anerkennung in Deutschland“, die Beratungshotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“, das BQ-Portal und eine bundesweit flächendeckende Anerkennungsberatung im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ (vgl. Kap. 2). Die zuständigen Stellen haben sich für verschiedene Modelle der Zuständigkeitsbündelung entschieden: Während im Handwerksbereich bei der Gleichwertigkeitsprüfung die Expertise von Leitkammern eingeholt werden kann, entscheidet bei 76 der 79 Industrie- und Handelskammern die zentrale Stelle IHK FOSA über den Antrag (vgl. Kap. 3). Qualifizierungsmaßnahmen im Anerkennungskontext werden seit 2015 im Förderprogramm IQ angeboten (vgl. Kap. 4). Darüber hinaus sind rechtliche Änderungen zu verzeichnen. So wurde zum Beispiel mit einem Aufenthaltstitel zur Ermöglichung von Qualifizierungen (§ 17a Aufenthaltsgesetz, vgl. Kap. 1) eine Lücke im Aufenthaltsrecht geschlossen. Mit geförderten Projekten wie „Anerkannt“ und „Unternehmen Berufsanerkennung“ (vgl. Kap. 2) werden Betriebe stärker in Anerkennungsverfahren eingebunden. Die Kosten für ein solches Verfahren können über bestehende Stipendienprogramme in drei Bundesländern und seit Dezember 2016 auch bundesweit über den Anerkennungszuschuss bezuschusst werden (vgl. Kap. 5).

Seit Ende 2012 führt das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) im Auftrag des BMBF das Monitoring der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes (kurz: BIBB-Anerkennungsmonitoring) durch. Ziel ist es, Transparenz hinsichtlich der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes sowie der begleitenden Prozesse zu gewinnen und Unterstützung zur Qualitätssicherung zu leisten. Neben dem Verwaltungsvollzug werden daher auch die Prozesse vor und nach dem eigentlichen Anerkennungsverfahren in den Blick genommen. Dazu gehören Information und Beratung sowie auch Qualifizierungen im Kontext des Gesetzes. Über die Ergebnisse der Analysen informiert das BIBB jährlich das BMBF, welches diese im Rahmen des Berichts zum Anerkennungsgesetz veröffentlicht.[1]

[1] Vgl. BMBF 2014, 2015 und 2016.

1. Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen

Die Anerkennungsregelungen wurden auch nach dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im Jahr 2012 weiterentwickelt. Gesetzlicher Änderungsbedarf ergab sich insbesondere durch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) vom Juli 2013 sowie durch die Novellierung der Europäischen Berufsanerkennungsrichtlinie im Januar 2014. Zudem wurden die Zuwanderungsmöglichkeiten im Kontext der Berufsanerkennung entscheidend verbessert.

1.1 Novellierung der EU-Richtlinie

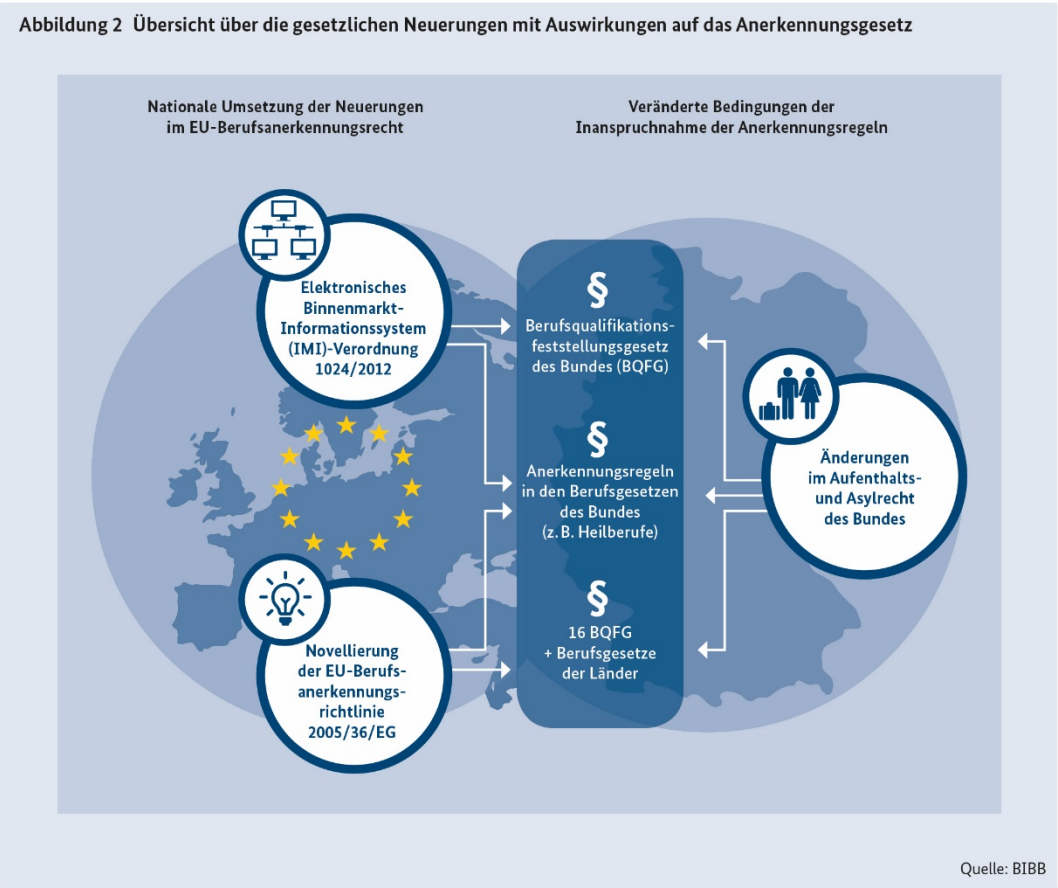
Während mit der Richtlinie 2005/36/EG bereits im September 2005[2] im Bereich der reglementierten Berufe ein konsolidiertes europäisches System der gegenseitigen Berufsanerkennung geschaffen wurde, zielte ihre Novellierung durch die Richtlinie 2013/55/EU auf die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes von Anerkennungsverfahren ab. Die Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben in nationales Recht erfolgte im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) und den Fachgesetzen in den Jahren 2016 und 2017. Die weitreichenden Veränderungen sollen die Verfahren vereinfachen und eine effizientere und transparentere Anerkennung beruflicher Qualifikationen ermöglichen, um die berufliche Mobilität innerhalb des Europäischen Binnenmarkts zu erhöhen. Des Weiteren ordnet die novellierte Berufsanerkennungsrichtlinie ausdrücklich die Trennung der Prüfung von beruflichen Qualifikationen und von Sprachkenntnissen an. Dementsprechend wird ein Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung vor dem Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse geprüft. Auch das zentrale Kriterium der Gleichwertigkeitsfeststellung – das Vorliegen „wesentlicher Unterschiede“ zwischen der Ausbildung im Herkunftsmitgliedstaat und der Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat – wird durch die Richtlinie präzisiert: Nur Abweichungen der Ausbildungsinhalte zählen für die Begründung wesentlicher Unterschiede; die Ausbildungsdauer kann nicht mehr als eigenständiges Kriterium herangezogen werden.

Insgesamt geht aber das deutsche Anerkennungssystem mit dem BQFG schon seit 2012 über den Rahmen der EU-Richtlinie hinaus und erweitert den Rechtsanspruch auf eine Gleichwertigkeitsfeststellung in zweierlei Hinsicht: Einerseits werden auch Berufsabschlüsse des nicht reglementierten Bereichs einbezogen, andererseits auch Abschlüsse aus sogenannten Drittstaaten (siehe dazu den Bericht zur Evaluation des Anerkennungsgesetzes).

[2] Deutschland setzte die Berufsanerkennungsrichtlinie erst zum 12. Dezember 2008 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG um (siehe Bundesgesetzblatt I 2008, S. 2423).

Abbildung 2 Übersicht über die gesetzlichen Neuerungen mit Auswirkungen auf das Anerkennungsgesetz

Abbildung 2 Übersicht über die gesetzlichen Neuerungen mit Auswirkungen auf das Anerkennungsgesetz



Partieller Berufszugang kann Zugangshürden abbauen

Antragstellende, die durch ihre berufliche Qualifikation im Herkunftsland einen Beruf voll ausüben können, haben – falls diese Ausbildung im Aufnahmestaat nur einen Teil des gesamten Berufsbildes ausmacht – nun auch im Aufnahmestaat Zugang zu diesem Teil des Berufs. Dieser partielle Berufszugang ist dann vorgesehen, wenn die Unterschiede der Ausbildungen nur durch eine Ausgleichsmaßnahme kompensiert werden könnten, welche der gesamten Ausbildungsdauer im Aufnahmestaat entspräche. In Deutschland war der partielle Berufszugang bereits in der Handwerksordnung (HwO) vorgesehen. Er gilt nicht für diejenigen Heilberufe, deren Ausbildungsinhalte auf europäischer Ebene bereits harmonisiert sind (Apotheker, Arzt, Zahnarzt, Hebamme/Entbindungspfleger sowie Gesundheits- und Krankenpfleger), ist aber nun - entsprechend der Richtlinie 2013/55/EU - für einige bundesrechtlich reglementierte Heilberufe[3] ausdrücklich in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt.

[3] Demnach gilt der partielle Berufszugang auch für Psychologische Psychotherapeuten, Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten sowie die im Gesetz über technische Assistenten in der Medizin (MTA-Gesetz) geregelten Berufe.

Schutz durch Vorwarnmechanismus

Mithilfe des europäischen Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) schafft die novellierte EU-Richtlinie auch einen Vorwarnmechanismus. Dieser dient dem Patienten- und Verbraucher- beziehungsweise Jugendschutz und sieht bei Anerkennungsverfahren vor, dass sich Behörden gegenseitig über behördlich oder gerichtlich erteilte Berufsverbote oder Berufsausübungsbeschränkungen unterrichten. Die gerichtlich festgestellte Verwendung gefälschter Qualifikationsnachweise führt bei allen Berufen zum Eintrag einer Vorwarnung in das Binnenmarktinformationssystem IMI.

1.2 Elektronische Antragstellung

Durch die EU-Richtlinie 2013/55/EU wird auch die elektronische Antragstellung für Anerkennungsverfahren sowohl bei der zuständigen Stelle, als auch beim Einheitlichen Ansprechpartner (EA)[4] geregelt. Dadurch soll der Verfahrensablauf erleichtert werden. So können Antragstellende aus der EU, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und den durch Vertrag gleichgestellten Staaten (zum Beispiel der Schweiz) ihre vorzulegenden Unterlagen (Anerkennungsantrag, Prüfungszeugnisse und Befähigungsnachweise etc.) elektronisch bei dem EA eines Bundeslandes einreichen, der sie an die zuständige Stelle weiterleitet. In manchen Bundesländern wurde diese Möglichkeit auch Angehörigen aus Drittstaaten eingeräumt. Gebündelte Informationen zum Prozess und zu den EA der Bundesländer sind auf dem Informationsportal „Anerkennung in Deutschland (AiD)“ und auf den 16 Länderportalen sowie den EA-Portalen abrufbar.

Europäischer Berufsausweis

Schließlich wurde durch die EU-Richtlinie 2013/55/EU der Europäische Berufsausweis (EBA) für die Berufe Gesundheits- und Krankenpfleger, Apotheker, Physiotherapeut, Ski- und Bergführer und Immobilienmakler[5] neu eingeführt. Dieser ist ein elektronisches Zertifikat, für das Antragstellende die für eine Anerkennung erforderlichen Nachweise bei der entsprechenden Behörde des Herkunftsmitgliedstaats einreichen und prüfen lassen. Nach Abschluss dieser Dokumentenprüfung werden die bestätigten Nachweisdokumente an die zuständige Stelle im Aufnahmestaat weitergereicht, die dann unter anderem die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation prüft. Sofern im Ergebnis dieser Prüfung keine Ausgleichmaßnahmen aufzuerlegen sind, wird der EBA von dieser ausgestellt. Dadurch sollen mehr Transparenz und Rechtssicherheit für die Berufsangehörigen geschaffen und deren Mobilität erhöht werden. Eine Ausweitung des EBA Verfahrens auf weitere Berufe wird geprüft.

Seit der Einführung des EBA am 18. Januar 2016 wurden EU-weit insgesamt 2.100 Anträge[6] auf Ausstellung eines EBA gestellt, von denen bisher gut ein Drittel (703) bewilligt wurde. Aus Deutschland wurden 234 Anträge gestellt (53 Prozent davon wurden bewilligt) und 131 Europäerinnen und Europäer stellten einen Antrag, um mit dem EBA in Deutschland zu arbeiten.

---

4 Der EA wurde mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG bereits 2006 vorgesehen und von Deutschland im Frühjahr 2009 in nationales Recht umgesetzt. Er informiert über Anforderungen zur rechtmäßigen Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit und nimmt nun auch Anträge für eine Berufsanerkennung entgegen.

5 Da der Beruf des Immobilienmaklers derzeit in Deutschland nicht reglementiert ist, ist eine Arbeit auch ohne EBA möglich.

6 Stand: 31. Dezember 2016.

Antragstellende, die in Deutschland einen EBA-Antrag stellen, haben sehr häufig Österreich, Frankreich und Italien (insgesamt 66 Prozent) als Ziel. Antragstellende aus Polen und Italien stellen die Mehrzahl derer, die ihren Beruf in Deutschland ausüben möchten (insgesamt 47 Prozent). Gemessen an der Zahl aller Anträge entfallen mehr als die Hälfte auf die beiden Berufsbilder Physiotherapeutin und Physiotherapeut sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger.

1.3 § 17a Aufenthaltsgesetz

Bereits die Neuordnung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) zum Juli 2013 öffnete den Arbeitsmarkt für Angehörige von Drittstaaten, die im Ausland eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Damit ist eine bedarfsbezogene Zuwanderung auch in Ausbildungsberufen möglich. Mit dem neuen § 17a im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) wurden zum 1. August 2015 die Möglichkeiten der Fachkräftezuwanderung noch ergänzt. Der Paragraf schafft für ausländische Fachkräfte den rechtlichen Rahmen, geeignete Bildungsmaßnahmen zum Ausgleich von im Anerkennungsverfahren festgestellten Qualifikationsunterschieden zu besuchen.

Info-Box 1 Zugang zum Arbeitsmarkt über § 17a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

- Besuch Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation (zum Beispiel Anpassungslehrgänge, Vorbereitungskurse auf die Kenntnisprüfung, berufsbezogene Sprachkurse),
- Ablegen einer Prüfung zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation (zum Beispiel Kenntnisprüfung),
- Beschäftigung in einem engen Zusammenhang mit dem anzuerkennenden Beruf ist möglich und erlaubt eine Sicherung des Lebensunterhalts.
- Beschäftigung im Übrigen bis zu zehn Stunden pro Woche erlaubt.
- Arbeitsplatzsuche für die Dauer von bis zu einem Jahr nach erfolgreicher Anerkennung.

Ausländische Staatsangehörige können für die Dauer von bis zu 18 Monaten einen Aufenthaltstitel für die Teilnahme an einer Anpassungs- oder Qualifizierungsmaßnahme erhalten. Diese Maßnahme muss geeignet sein, festgestellte Defizite fachlicher, praktischer oder/und sprachlicher Natur auszugleichen. Bei bereits vorliegender Arbeitsplatzzusage kann außerdem ein Aufenthaltstitel zum Ablegen einer Prüfung im Rahmen des Anerkennungsverfahrens gewährt werden. Nach der Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation ist der Aufenthalt für weitere zwölf Monate zum Zweck der Arbeitsplatzsuche für die anerkannte Berufsqualifikation garantiert. Zur Finanzierung des Lebensunterhalts während der Maßnahme besteht die Möglichkeit jede Beschäftigung auszuüben, die in einem engen berufsfachlichen Zusammenhang mit dem anzuerkennenden Beruf steht. Voraussetzung hierfür ist, dass bereits ein Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung im anzuerkennenden Beruf vorliegt. Im Übrigen darf einer Beschäftigung, die unabhängig von der Bildungsmaßnahme ist, im Umfang von zehn Stunden pro Woche nachgegangen werden. In den Qualifizierungsmaßnahmen des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ nimmt die Zahl der

Teilnehmenden mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17a AufenthG stetig zu (150[7], überwiegend Gesundheitsberufe). Insgesamt sind seit Inkrafttreten bis Dezember 2016
591 Aufenthaltserlaubnisse[8] nach § 17a AufenthG erteilt worden.

2. Information und Beratung

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die breite Wirksamkeit des Anerkennungsgesetzes ist seine Bekanntheit und damit verbunden die Verfügbarkeit von Informationen sowie die Bereitstellung von Beratungsangeboten. Seit 2012 wurde daher eine umfassende Informations- und Beratungslandschaft aufgebaut sowie eine Reihe gesetzesbegleitender Maßnahmen und Projekte angestoßen.[9] Dabei galt es, den Bekanntheitsgrad zu steigern und verschiedene Zielgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen zu erreichen:

- Anerkennungsinteressierte im In- und Ausland, die sich selbstständig zum Thema informieren oder fachkundige Beratung in Anspruch nehmen möchten,
- Anerkennungsberaterinnen und -berater sowie zuständige Stellen, die themenspezifische Wissenspools für ihre tägliche Arbeit benötigen,
- Betriebe, die als Arbeitgeber eine wichtige Schlüsselposition bei der Verwertbarkeit anerkannter Abschlüsse einnehmen.

Den sich daraus ergebenden Herausforderungen wurde Rechnung getragen: So bilden drei Internetplattformen nunmehr die zentrale virtuelle Informationsbasis zum Thema Anerkennung (vgl. Kap. 2.1). Anerkennungsinteressierte haben verschiedene Möglichkeiten, sich vor, während sowie im Nachgang eines Anerkennungsverfahrens beraten zu lassen (vgl. Kap. 2.2). Die Ausrichtung auf einen internationalen Nutzerkreis wurde durch eine mehrsprachige Gestaltung der Angebote und Beratungsstellen im Ausland vorangetrieben (vgl. Kap. 2.3). Zwei weitere Projekte sensibilisieren für das Thema Anerkennung im betrieblichen Kontext (vgl. Kap. 2.4).

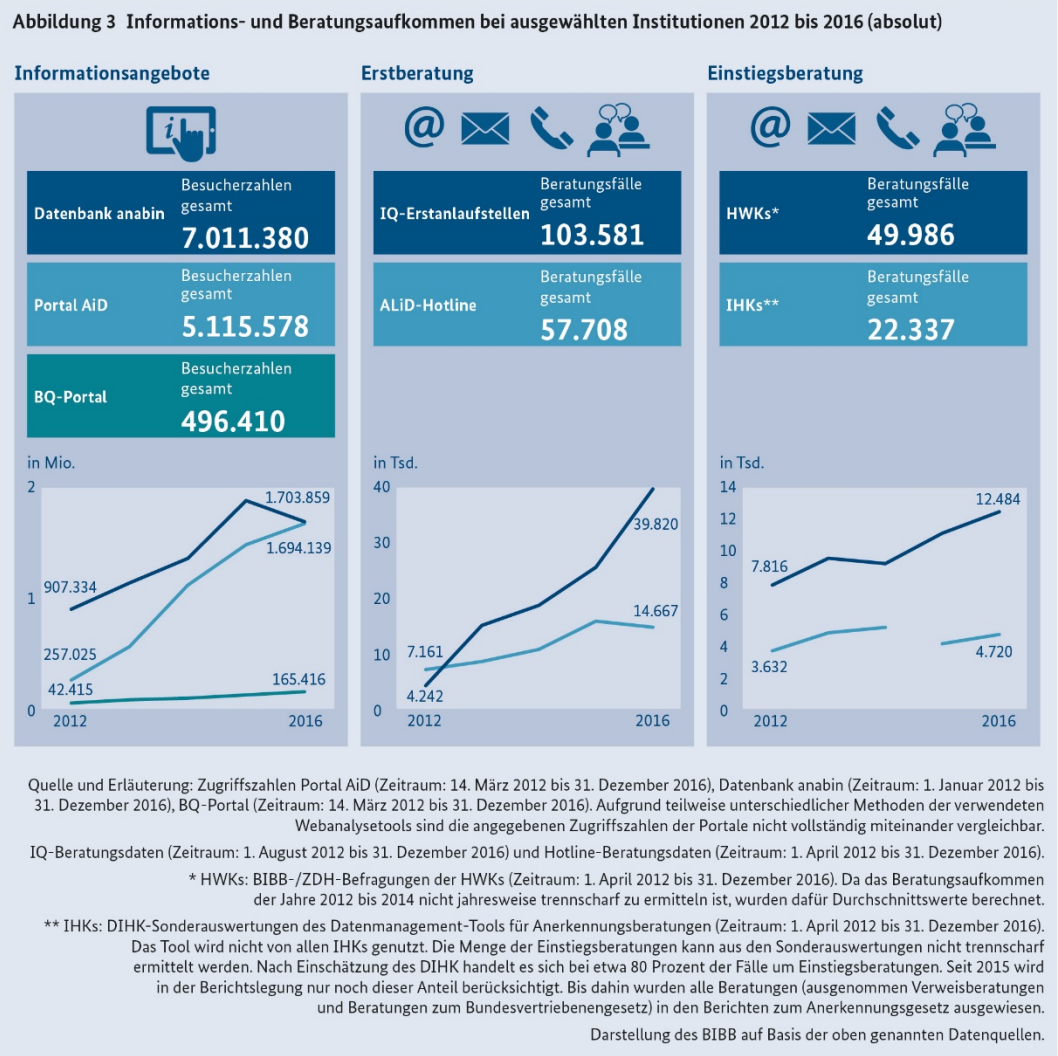
Die steigenden Nutzer- und Beratungszahlen zeigen, dass die Angebote gut angenommen werden (vgl. Abbildung 3).

[7] Die Zahl bezieht sich auf Personen, die zwischen 1. Dezember 2016 und 31. Dezember 2016 eine Qualifizierungsmaßnahme begonnen haben.

[8] Vgl. BT Drs. 18/11341 vom 28. Februar 2017 unter Verweis auf Ausländerzentralregister zum Stichtag 31. Januar 2017.

[9] Zahlreiche Maßnahmen zur Information und Beratung zum Thema Anerkennung, darunter auch das AiD-Portal, werden als Good-Practice-Beispiele in einer internationalen Studie von Ecorys benannt (vgl. Donlevy u. a. 2016, S. 106 ff.).

Abbildung 3 Informations- und Beratungsaufkommen bei ausgewählten Institutionen 2012 bis 2016 (absolut)



2.1 Informationsbereitstellung bei „Anerkennung in Deutschland“, BQ-Portal und anabin

Alles auf einen Blick: das Anerkennungsportal der Bundesregierung für Interessierte und Beratende

„Anerkennung in Deutschland“ ist das Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.[10] Seit seinem Start im April 2012 bündelt es alle relevanten berufsspezifischen Informationen zu den Anerkennungsregelungen des Bundes sowie der Länder und stellt diese mehrsprachig kostenfrei zur Verfügung. Darüber hinaus ist beim Portalbetreiber BIBB seit

10 Siehe www.anerkennung-in-deutschland.de. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist Auftrag- und Mittelgeber des vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) betriebenen Portals.

Januar 2016 das deutsche Beratungszentrum für Fragen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen auf EU-Ebene[11] angesiedelt.

Die Besuchszahlen des Portals sind seit dem Start des Anerkennungsgesetzes im April 2012 kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 3), im Dezember 2016 wurde die Marke von insgesamt 5 Millionen Besuchen überschritten. Etwa 48 Prozent der bis Ende 2016 insgesamt 5,1 Millionen Besuche erfolgten vom Ausland aus, vor allem aus Italien, der Türkei und der Russischen Föderation. Gut die Hälfte der fast 26 Millionen Seitenaufrufe entfiel auf den Anerkennungs-Finder. Er ist das Alleinstellungsmerkmal des Portals und ermöglicht die Recherche nach dem deutschen Referenzberuf sowie dem berufsspezifischen Anerkennungsverfahren und der zuständigen Stelle. Das Portal und insbesondere der Finder sind, das zeigt die hohe Anzahl der Besuche, sowohl für Anerkennungsinteressierte als auch für Anerkennungsberaterinnen und -berater hilfreich.

Das Portal wird kontinuierlich ausgebaut: So werden seit 2012 die Informationsseiten mehrsprachig ausgestaltet (vgl. Kap. 2.3). Fachkräfte mit ganz unterschiedlichen ausländischen Berufsabschlüssen schildern in Erfahrungsberichten ihren persönlichen Werdegang zur Anerkennung. Seit März 2013 unterstützt der Profi-Filter Beratungsfachkräfte durch eine verfeinerte Suchfunktion zu Berufen. Das Berater-Forum, seit 2014 im Portal angesiedelt, bietet Beraterinnen und Beratern zudem in einem passwortgeschützten Rahmen die Möglichkeit zum Wissensaustausch[12].

Das Ziel des Portals, leicht verständliche Informationen für Anerkennungsinteressierte und Beratende zu Verfügung zu stellen, wird seit 2012 verfolgt. Seit 2016 wird mit der systematischen Umsetzung der Einfachen Sprache bei der Erstellung von Portalinhalten die gute Verständlichkeit von komplexen Informationen weiter verbessert.

Informationen für zuständige Stellen im Kammerbereich und für Unternehmen: das BQ-Portal

Das vorrangige Ziel des BQ-Portals ist, die zuständigen Stellen im Kammerbereich durch die Bereitstellung von Informationen und fachlicher Begleitung bei Anerkennungsverfahren zu unterstützen.[13]

Das im Herbst 2011 online gegangene Portal dient nicht nur als Informationsplattform, sondern seit März 2012 auch als Wissensnetzwerk und -managementsystem für zuständige Stellen[14]. Durch die Mitarbeit der zuständigen Stellen wird das Portal kontinuierlich weiter ausgebaut: Auf diese Weise werden im öffentlichen Bereich umfassende Informationen zu ausländischen Berufsabschlüssen und Beschreibungen von Berufsbildungssystemen zur Verfügung gestellt: Ende 2016 waren dies 2.575 Berufs- und 79 Länderprofile. 2015 wurde das BQ-Portal für diesen kollaborativen Ansatz mit dem European Public Sector Award für innovatives und effizientes Verwaltungshandeln ausgezeichnet.

---

11 Nach Artikel 57b der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG.

12 2016 wurde darüber hinaus für das BMBF-Projekt „Prototyping Transfer“ ein Expertise- und Wissenspool für zuständige Stellen eingerichtet, der Informationen, Arbeitsmittel, Handreichungen und Vordrucke enthält, die bei der Durchführung einer Qualifikationsanalyse hilfreich sein können. Der Pool ist ebenfalls im passwortgeschützten Bereich angesiedelt und steht nur zuständigen Stellen zur Verfügung.

13 Siehe www.bq-portal.de. Der Betrieb und die Weiterentwicklung des Portals obliegt dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln). Finanziert wird es vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).

14 BMWi, ZDH, VLK und BFB haben im März 2016 in der Erklärung "Gemeinsam Handeln zur Unterstützung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Bereich der dualen Berufe (nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung)" die Fortführung ihrer Unterstützung des BQ-Portals bestätigt (https://www.bq-portal.de/sites/default/files/gemeinsame_erklaerung_zdh-bfb-vlk-bmwi_2016-2018.pdf).

Die Kammern können darüber hinaus die Ergebnisse der durchgeführten Gleichwertigkeitsprüfungen in einem passwortgeschützten Bereich dokumentieren und somit zu einer bundesweit einheitlichen Bewertungspraxis beitragen. Ende 2016 waren hier 902 Prüfergebnisse von Anerkennungsverfahren eingestellt.[15]

Auch beim BQ-Portal haben sich die Besucherzahlen seit 2012 stetig erhöht (vgl. Abbildung 3). Insgesamt verzeichnete es bisher fast 500.000 Besuche. Das Angebot wird auch vom Ausland aus genutzt: Gut ein Viertel der in 2016 erfolgten Besuche (rund 165.000) kamen von dort, vornehmlich aus Österreich, der Schweiz und der Russischen Föderation.

In den letzten anderthalb Jahren ist das Interesse an berufs- und systemspezifischen Informationen zu den Herkunftsländern der nach Deutschland Geflüchteten, vor allem zu Syrien, deutlich gestiegen. Das BQ-Portal reagierte darauf mit weiteren Angeboten: Im Jahr 2016 wurden Ländersteckbriefe zu den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen erstellt. Zudem sind seit November 2016 vollständige Beschreibungen der Berufsbildungssysteme der Hauptherkunftsländer abrufbar.

Für die zweite Zielgruppe des BQ-Portals, den Unternehmen, stehen Orientierungshilfen und Praxisbeispiele zur Verfügung, die darüber informieren, wie Anerkennungsverfahren von ihnen unterstützt werden können und wie Unternehmen selbst davon profitieren.

Informationsangebot für ausländische Bildungsabschlüsse: anabin

Die Datenbank anabin stellt seit dem Jahr 2000 umfangreiche Informationen zu ausländischen Bildungsabschlüssen zur Verfügung. Enthalten sind Informationen zur Bewertung von Schulabschlüssen, Hochschulabschlüssen und Berufsabschlüssen sowie von ausländischen Bildungsinstitutionen im Hochschulbereich.

Bis Ende 2016 lagen Informationen und Bewertungen zu 26.276 Hochschulabschlüssen und 30.473 Bildungsinstitutionen sowie 1.077 Schulabschlüssen und 5.486 Berufsabschlüssen vor; die Liste wird kontinuierlich erweitert.

In einem passwortgeschützten Bereich für Anerkennungsstellen waren zudem 30.941 Mustergutachten zu verschiedenen Anerkennungszielen abrufbar. Eine für die Einheitlichkeit der Anerkennungsverfahren im Gesundheitsbereich wichtige Neuerung ist, dass dort seit September 2016 auch die Ergebnisse der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) dokumentiert werden (vgl. Info-Box 3).

Die Angebote sollen Behörden, Arbeitgebern, Bildungsinstitutionen (vor allem Hochschulen) und Anerkennungsinteressierten bei der Einstufung der ausländischen Qualifikationen in das deutsche Bildungssystem helfen. Dass die Angebote immer stärker in Anspruch genommen werden, zeigt der Anstieg der Besuchszahlen von gut 900.000 im Jahr 2012 auf 1,7 Millionen Zugriffe im Jahr 2016.[16]

[15] Die IHK FOSA nutzt die Dienste des BQ-Portals nicht.

[16] Siehe http://anabin.kmk.org. Anabin ist in den Internetauftritt der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) eingebettet und wird von dieser auch betrieben. Die Mittel werden von den Ländern bereitgestellt.

2.2 Beratungsangebote für Anerkennungsinteressierte

Seit 2012 wurden vielfältige kostenlose und mehrsprachige Beratungsangebote geschaffen. Anerkennungsinteressierte haben dadurch die Möglichkeit, sich von der ersten Orientierungsphase bis hin zur tatsächlichen Antragstellung sowie im Verfahrensnachgang persönlich beraten zu lassen (vgl. Info-Box 2).

Info-Box 2 Beratungsmöglichkeiten zum Thema Anerkennung

Erstberatung: Die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“[17] (ALiD-Hotline) sowie 111 bundesweit verteilte IQ-Erstanlaufstellen, darunter 34 mobile Angebote, bieten eine sogenannte Erstberatung an. Sie umfasst die Klärung grundlegender Fragen zum Thema Anerkennung, Informationen über die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines Anerkennungsverfahrens, die Vorklärung eines möglichen Referenzberufs sowie die Weiterleitung der Anerkennungsinteressierten an die jeweils zuständige Stelle. Während bei der BAMF-Hotline in erster Linie telefonisch beraten wird, handelt es sich bei den IQ-Erstanlaufstellen vornehmlich um eine Vor-Ort-Beratung mit Face-to-Face-Gesprächen. Dementsprechend unterscheiden sich die Angebote in ihrer Beratungstiefe[18].

Darüber hinaus haben weitere relevante Akteure – die Arbeitsagenturen und Jobcenter sowie die Stellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) – das Thema in ihr Beratungsportfolio integriert. Vielfach sind sie mit den IQ-Beratungsstellen vernetzt.

Einstiegsberatung: Diese wird als individuelle, verfahrensvorbereitende Beratung von den zuständigen Stellen angeboten. Hier erhalten Anerkennungsinteressierte alle notwendigen Informationen zu den gesetzlichen Grundlagen sowie zum Anerkennungsverfahren. Die zuständigen Stellen klären unter anderem über die einzureichenden Unterlangen, den Verfahrensablauf und die Kosten auf. Sie sichten auch die vorliegenden Unterlagen. Außerdem wird hier der deutsche Referenzberuf festgelegt. Daneben werden alternative Verfahren zu einer Anerkennung wie etwa eine Umschulung oder eine Externenprüfung abgewogen. Die Einstiegsberatung kann auch in eine verfahrensbegleitende Beratung münden.

Qualifizierungsberatung: Da nicht alle Anerkennungsverfahren bereits im ersten Schritt mit der Feststellung der vollen Gleichwertigkeit enden, haben Anerkennungsinteressierte die Möglichkeit, sich in einer Qualifizierungsberatung über entsprechende Maßnahmen zu informieren. Diese dienen dazu, auferlegte Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten oder Anpassungsqualifizierungen bei nicht reglementierten Berufen zu absolvieren. Das Angebot von „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wurde dazu für die Förderperiode 2015 bis 2018 um den Schwerpunkt „ESF-Qualifizierung im

[17] Bis zum 30. November 2014 existierte die Hotline als „Anerkennungs-Hotline des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge“ (BAMF-Hotline). Zum 1. Dezember 2014 wurde sie zur „Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland“ ausgeweitet und wird als Maßnahme der Demografiestrategie der Bundesregierung gemeinsam vom BAMF und der BA im Rahmen einer ressortübergreifenden Kooperation zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), dem Bundesministerium des Innern (BMI), dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und der BA betrieben. Die Hotline berät seitdem zu den Themen Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Jobsuche, Arbeit und Beruf, Einreise und Aufenthalt sowie deutscher Spracherwerb. Die in vorherigen Berichten zum Anerkennungsgesetz verwendete Abkürzung BAMF-Hotline wird ab dem hier vorliegenden Bericht durch ALiD-Hotline ersetzt.

[18] IQ-Erstanlaufstellen bieten auch verfahrensbegleitende Beratung an.

Kontext des Anerkennungsgesetzes“ erweitert (vgl. Kap. 4.1). Auch die IHKs und HWKs bieten diese Form der Beratung an.

Über 160.000 Erstberatungen bei der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ und den IQ-Erstanlaufstellen

In den Jahren 2012 bis 2016 wurden insgesamt über 160.000 Erstberatungen durchgeführt, davon rund 103.500 bei IQ-Erstanlaufstellen und 57.700 bei der ALiD-Hotline (vgl. Abbildung 3). Die Anzahl der Beratenen ist in den vergangenen Jahren fast durchgängig gestiegen, die beiden Erstberatungsangebote verzeichneten im Jahr 2016 zusammen einen Zuwachs von etwa 29 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.[19]

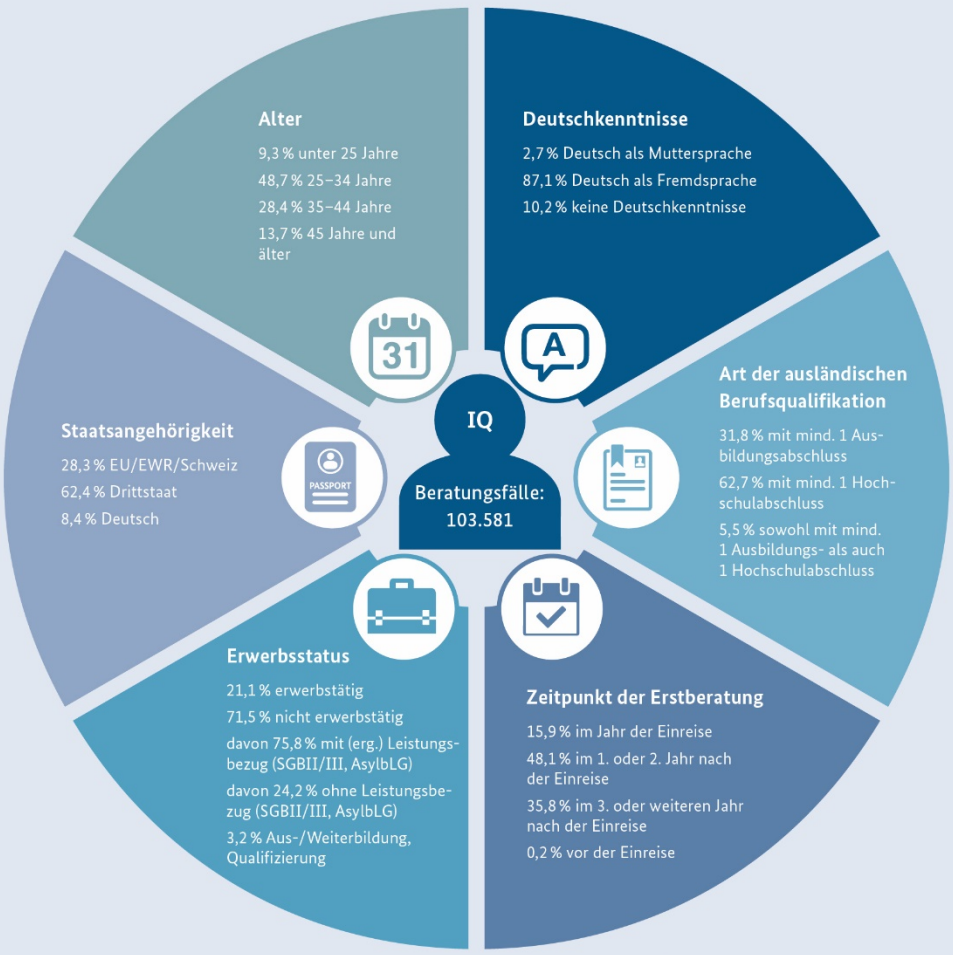
Die bei der ALiD-Hotline und den IQ-Erstanlaufstellen Beratenen können als überwiegend homogene Gruppe bezeichnet werden. So war beispielsweise die Mehrheit der Beratenen, jeweils etwa 60 Prozent, zum Beratungszeitpunkt jünger als 35 Jahre und hoch qualifiziert. Von ihnen verfügten rund 70 Prozent über mindestens einen Hochschulabschluss[20]. Seit 2012 hat sich die Altersstruktur der Beratenen etwas verjüngt, besonders der Anteil an 25- bis 34-Jährigen ist gestiegen.

[19] Alle in diesem Kapitel genannten Prozent- und Absolutwerte beziehen sich, wenn nicht anders genannt, nur auf gültige Angaben. Für weitere Auswertungen siehe auch Billand, Deuschle und Vockentanz 2017.

[20] Gemeint sind hiermit berufliche Qualifikationen, die in dem jeweiligen Ausbildungsstaat auf akademischem Wege erworben wurden. Dies bedeutet nicht, dass es sich bei dem deutschen Referenzberuf ebenfalls um einen akademischen Abschluss handeln muss.

Abbildung 4 Ausgewählte Ergebnisse zu den Beratenen bei den IQ-Erstanlaufstellen 2012 bis 2016 (in Prozent)

Abbildung 4 Ausgewählte Ergebnisse zu den Beratenen bei den IQ-Erstanlaufstellen 2012 bis 2016 (in Prozent)



Quelle und Erläuterung: IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. August 2012 bis 31. Dezember 2016). Alle prozentualen Angaben beziehen sich nur auf gültige Werte.

Merkmal Staatsangehörigkeit: zu 100 Prozent fehlend = staatenlos, palästinensische Gebiete, Sonstiges.

Merkmal Erwerbsstatus: zu 100 Prozent fehlend = Sonstiges.

Berechnungen des BIBB sowie der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung" im Förderprogramm IQ. Darstellung des BIBB.

87 Prozent, fast 71.000, der bei den IQ-Erstanlaufstellen Beratenen gaben an, Deutsch als Fremdsprache zu sprechen (vgl. Abbildung 4). Gut 71 Prozent von ihnen verfügten über ein Sprachzertifikat: Nicht ganz die Hälfte, 47 Prozent, auf B1-Niveau und 17 Prozent auf B2-Niveau. Lediglich in einem von zehn Fällen wurde angegeben, dass keine deutschen Sprachkenntnisse vorliegen.

In den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes stellten deutsche Staatsangehörige mit durchschnittlich etwa 14 Prozent jeweils die größte Gruppe unter den Beratenen dar. Bei der ALiD-Hotline hat sich dieser Trend bei leicht rückläufiger Tendenz bis 2016 fortgesetzt. Bei IQ-Erstanlaufstellen bildeten 2014 polnische und ab 2015 syrische Staatsangehörige die größte Gruppe. Hier spiegelten sich die steigenden Zahlen der Asylzuwanderung aus Syrien wieder (vgl. hierzu auch Abschnitt „Flüchtlinge in der IQ-Erstberatung").

Beraten werden nicht nur Personen, die ihren Wohnsitz in Deutschland haben, sondern auch Anerkennungsinteressierte mit ausländischem Wohnsitz. Besonders die ALiD-Hotline wurde von ihnen genutzt: Zwischen 2012 und 2016 gaben 34 Prozent an, den Wohnsitz im Ausland zu haben, darunter 10 Prozent in einem Land der EU/EWR/Schweiz und 24 Prozent in einem Drittstaat. Aufgrund des telefonischen Angebots ist die Hotline vom Ausland aus leicht zu erreichen. Besonders der Anteil von Anerkennungsinteressierten mit Wohnsitz in einem Drittstaat ist dabei von gut 8 Prozent im Jahr 2012 auf fast 29 Prozent in 2016 gestiegen.

Am häufigsten ließen sich Anerkennungsinteressierte zu Ingenieurs- und Lehrerqualifikationen beraten, gefolgt von Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger beziehungsweise dem Arztberuf (vgl. Tabelle 1). Fast 60 Prozent der von IQ-Erstanlaufstellen Beratenen verfügten über - meist im Ausland erworbene - Berufserfahrung in mindestens einem der möglichen Referenzberufe.

Tabelle 1 **Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) in der Beratung bei IQ-Erstanlaufstellen und der ALiD-Hotline (absolut und in Prozent)**

ALiD-Hotline	absolut	%	IQ-Erstanlaufstellen	absolut	%
Ingenieur/-in	5.215	9,5	Lehrer/-in	10.426	10,2
Lehrer/-in	4.204	7,7	Ingenieur/-in	9.876	9,6
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	4.198	7,7	Ärztin/Arzt	4.070	4,0
Ärztin/Arzt	3.493	6,4	Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	3.702	3,6
Betriebswirt/-in	1.786	3,3	Wirtschaftswissenschaftler/-in	3.106	3,0
Erzieher/-in	1.780	3,2	Betriebswirt/-in	3.055	3,0
Zahnärztin/Zahnarzt	1.254	2,3	Erzieher/-in	2.518	2,5
Informatiker/-in	1.167	2,1	Ökonom/-in	2.209	2,2
Rechtsanwältin/ Rechtsanwalt	1.053	1,9	Sozialpädagogin/ Sozialpädagoge Sozialarbeiter/-in	1.577	1,5
Sozialpädagogin/ Sozialpädagoge Sozialarbeiter/-in	1.010	1,8	Rechtsanwältin/ Rechtsanwalt	1.576	1,5
Top-10 gesamt	**25.160**	**45,9**	**Top-10 gesamt**	**42.115**	**41,0**
weitere Referenzberufe	29.700	54,1	weitere Referenzberufe	50.485	59,0
Gesamt	**54.860**	**100,0**	**Gesamt**	**102.600**	**100,0**

Quelle und Erläuterung: IQ-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. August 2012 bis 31. Dezember 2016; n = 103.581) und Hotline-Beratungsdaten (Zeitraum: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2016; n = 57.708). Mehrfachnennung möglich. Alle prozentualen Angaben beziehen sich nur auf gültige Werte. Berechnungen der Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ.

Flüchtlinge in der IQ-Erstberatung

Seit dem 1. Juni 2015 erfassen die IQ-Erstanlaufstellen den Aufenthaltsstatus der Beratenen. Auf diese Weise ist es möglich, Informationen zu der Zielgruppe der Flüchtlinge[21] zu erhalten. Die Bedeutung dieser Zielgruppe ist deutlich gestiegen: 19.678 Flüchtlinge nahmen zwischen Juni 2015 und Dezember 2016[22] eine Erstberatung in Anspruch. In diesem Zeitraum verdoppelte sich ihr Anteil

[21] Hierunter fallen Personen, die in der Erstberatung angaben, dass ihr Aufenthalt in Deutschland auf einer Aufenthaltsgestattung (§ 55 Absatz 1 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)), Duldung (§ 60a Absatz 4 AufenthG) oder auf völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§ 22 bis 26, 104a, 104b AufenthG) beruht.

[22] Wenn nicht anders angegeben, beläuft sich der Erhebungszeitraum der Daten hier und im Folgenden für die IQ-Erstanlaufstellen auf den Zeitraum 1. Juni 2015 bis 31. Dezember 2016. Alle in diesem Kapitel genannten Prozent- und Absolutwerte beziehen sich, wenn nicht anders genannt, nur auf gültige Angaben.

von etwa 20 Prozent der Beratenen im Jahr 2015 auf gut 41 Prozent in 2016[23]. Die Erstberatung erfolgte zum Teil zeitnah mit der Einreise nach Deutschland: Rund 15 Prozent ließen sich noch im selben Jahr beraten, 65 Prozent im darauffolgenden. Mit Abstand am häufigsten kamen syrische Staatsangehörige zu IQ-Erstanlaufstellen: Sie bildeten fast zwei Drittel der beratenen Flüchtlinge, gefolgt von Iranerinnen und Iranern mit etwa 7 Prozent sowie Afghaninnen und Afghanen mit gut 5 Prozent.

Dabei waren rund 57 Prozent zwischen 25 und 34 Jahre alt. Insgesamt waren fast 70 Prozent jünger als 35 Jahre. Fast drei Viertel der Flüchtlinge hatten mindestens einen Hochschulabschluss erworben. Der hohe Anteil an akademischen Abschlüssen spiegelte sich auch in den Referenzberufen wider: Am häufigsten wurde zu Ingenieurin und Ingenieur, Lehrerin und Lehrer sowie Ärztin und Arzt beraten. 17 Prozent der Beratungen entfielen auf duale Ausbildungsberufe.

Gut 15.500 der Flüchtlinge in der IQ-Beratung gaben an, Deutsch als Fremdsprache zu sprechen. Etwa 61 Prozent davon verfügten auch über ein Sprachzertifikat, überwiegend auf den Sprachniveaus B1(41 Prozent) sowie A2 (gut 25 Prozent) und A1 (fast 24 Prozent).

Bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) waren im Dezember 2016 insgesamt 164.066 Personen mit Fluchtmigration registriert. Davon gaben 6.762 an, über eine betriebliche oder schulische Ausbildung zu verfügen, 11.572 über eine akademische. Aus der BA-Statistik geht nicht hervor, ob es sich dabei um einen im Ausland erworbenen Abschluss handelt. Ebenso geben die Zahlen keine Auskunft darüber, wie viele dieser Personen Anerkennungsberatung bei den IQ-Erstanlaufstellen in Anspruch genommen haben. Allerdings waren gut 90 Prozent der 19.678 von IQ-Erstanlaufstellen beratenen Flüchtlinge und Asylsuchenden nicht erwerbstätig, was die Vermutung einer gewissen Schnittmenge zulässt. Die Tatsache, dass die Hälfte der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge über die BA oder Jobcenter zu den IQ-Erstanlaufstellen kamen, verstärkt diese Annahme.

Über 72.000 Einstiegsberatungen bei den Kammern

Die HWKs sowie die Vor-Ort-IHKs bieten eine kostenfreie, verfahrensvorbereitende Einstiegsberatung[24] für im Ausland erworbene Berufsabschlüsse an, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

Beide Kammerbereiche verzeichneten seit Aufnahme ihrer Beratungstätigkeit im Jahr 2012 stetig steigende Zahlen (vgl. Abbildung 3). Die HWKs berieten 2016 in gut 12.580 Fällen, die Vor-Ort-IHKs in etwa 4.700. Insgesamt führten die Kammern im Zeitraum 2012 bis 2016 mehr als 72.400 Einstiegsberatungen durch. [25]

[23] Die Gesamtmenge, auf denen die Berechnung der prozentualen Angaben an dieser Stelle beruht, umfasst alle von IQ-Erstanlaufstellen Beratenen, unabhängig davon, ob sie einen Aufenthaltstitel angegeben haben oder nicht.

[24] Der Begriff der Einstiegsberatung ist nicht verbindlich definiert. Daher verwenden die verschiedenen Kammerbereiche den Begriff möglicherweise nicht deckungsgleich. Die Beratungszahlen der HWKs werden durch das BIBB in enger Abstimmung mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) erhoben. Alle 53 HWKs haben eine Rückmeldung zur Einstiegsberatung gegeben. Im IHK-Bereich wird das Beratungsaufkommen über das Datenmanagement-Tool des DIHK erfasst, das nicht von allen IHKs genutzt wird. Im Datenmanagement-Tool zwar erfasst, aber an dieser Stelle nicht mit aufgeführt sind die Verweisberatungen, wenn sich im Erstgespräch herausstellt, dass eine andere Stelle für die Anerkennung zuständig ist. Daher sind die Daten aus dem IHK-Bereich als Mindestzahl zu interpretieren. Erhebungszeitraum der IHK- und HWK-Daten: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2016.

[25] Die Kammern stellen für die Beratung entsprechende Personalressourcen zur Verfügung.

Angebot erweitert: Qualifizierungsberatung bei den IQ-Stellen

Seit 2015 bieten IQ-Beratungsstellen neben der Anerkennungs- auch Qualifizierungsberatungen an. Sie haben bisher 16.351 Interessierte beraten, davon 10.975 im Jahr 2016. Damit hat sich das jährliche Beratungsaufkommen innerhalb von zwei Jahren mehr als verdoppelt.

Die Hälfte der Beratenen strebte die Erwerbstätigkeit in einem reglementierten Beruf an. Rund 15 Prozent ließen sich zu Qualifizierungsmöglichkeiten für duale Ausbildungsberufe beraten. Die häufigsten Referenzberufe waren – wie in der Anerkennungsberatung auch – Ingenieurin und Ingenieur, Ärztin und Arzt sowie Lehrerin und Lehrer.

Zum Zeitpunkt der Qualifizierungsberatung hatten bereits 2.342 Personen einen Gleichwertigkeitsbescheid erhalten[26]: Davon waren in knapp der Hälfte der Fälle die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme, bei gut 22 Prozent eine teilweise Gleichwertigkeit und bei nicht ganz 20 Prozent die volle Gleichwertigkeit beschieden worden. Personen mit einer voll anerkannten ausländischen Berufsqualifikation wollten sich möglicherweise darüber informieren, wie sie ihre Arbeitsmarktchancen zusätzlich weiter erhöhen können.

2.3 Internationale Ausrichtung der Informations- und Beratungsangebote

„Anerkennung in Deutschland“: international aktiv und mehrsprachig verfügbar

Eines der Ziele des Anerkennungsgesetzes ist es, Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen. Hierfür ist eine internationale Ausrichtung der Informations- und Beratungsangebote unabdingbar. Das Portal „Anerkennung in Deutschland“ richtete daher seine Angebote von Beginn an auch auf eine internationale Zielgruppe aus. Die Informationsseiten des Portals sowie der Anerkennungs-Finder waren bereits frühzeitig nach Inkrafttreten des Gesetzes in englischer Sprache verfügbar. Der weitere Ausbau der Informationsseiten orientierte sich an Sprachen, die in den Herkunftsländern der meisten Antragstellenden gesprochen werden: So folgten im Jahr 2014 Spanisch, Italienisch, Polnisch, Rumänisch sowie Türkisch und in 2015 Griechisch. Mit der Bereitstellung der Informationsseiten auf Arabisch im Jahr 2016 wurde das Angebot auch für einen großen Teil der Flüchtlinge nutzbar. Aktuell stehen somit neun verschiedene Sprachversionen zur Verfügung. 2017 sollen Russisch und Französisch folgen.

Das Konzept der Mehrsprachigkeit geht auf: Neben der englischen, mit über 1,7 Millionen Seitenansichten, wurden bisher die spanischen, italienischen und türkischen Sprachversionen am häufigsten genutzt. Seit Juli 2016 ist die erst im April desselben Jahres erschienene arabische Version auf Platz 3 der am meist geklickten Sprachen gestiegen (mehr als 175.000 von April bis Dezember 2016). Seit April 2016 stellt das Portal auch eine mehrsprachige Anerkennungs-App zur Verfügung (Arabisch, Dari, Farsi, Tigrinya und Paschtu, Deutsch und Englisch), die speziell für Flüchtlinge und Asylsuchende konzipiert ist.

Für Zuwanderungsinteressierte hat „Anerkennung in Deutschland“ zudem in den Jahren 2014 und 2015 in Zusammenarbeit mit lokalen Multiplikatoren, beispielsweise Auslandsvertretungen,

[26] Das Thema Qualifizierung ist für Viele bereits im Vorfeld oder während eines Anerkennungsverfahrens relevant: Fast die Hälfte der Beratenen hatte zum Beratungszeitunkt (noch) keinen Antrag auf eine Gleichwertigkeitsprüfung gestellt, bei nicht ganz 10 Prozent war das Verfahren noch nicht abgeschlossen.

Auslandshandelskammern, Goethe-Instituten und Sprachschulen, eine Informationskampagne im Ausland durchgeführt. Sie fand in Italien, Polen, Rumänien, Spanien und in der Türkei vor Ort sowie in weiteren Ländern (auch) online statt. Dadurch konnten Zielgruppen fokussiert angesprochen und informiert werden.

„ProRecognition“: Beratungsangebot im Ausland

Um den Anstieg der Anträge aus dem Ausland weiter zu fördern, sollten auch im Ausland Beratungsangebote etabliert werden. So wurden mit dem im Oktober 2015 gestarteten dreijährigen Pilotprojekt „ProRecognition – Professional & Vocational Qualifications for Germany“ erstmalig Beratungs- und Anlaufstellen bei acht Auslandshandelskammern und Delegationen der deutschen Wirtschaft (AHK) in den Ländern Ägypten, China, Indien, Iran, Italien, Marokko, Polen und Vietnam geschaffen. Das vom BMBF geförderte Projekt wird von der DIHK Service GmbH durchgeführt. Das Angebot ist mit den drei Bausteinen, Beratung – Unterstützung – Begleitung, breit aufgestellt. Die Anerkennungsberatung umfasst alle staatlich anerkannten Berufsabschlüsse: landes- wie bundesrechtlich geregelte Berufsabschlüsse und Hochschulabschlüsse in der Zuständigkeit der ZAB – von Ärztin und Arzt über Elektronikerin und Elektroniker bis hin zu Wirtschaftswissenschaftlerin und -wissenschaftler. Darüber hinaus wird auch Qualifizierungsberatung angeboten. Rund 600 Personen beriet „ProRecognition“ im Jahr 2016. Dabei verzeichnete das Beratungsaufkommen vor allem im vierten Quartal einen deutlichen Anstieg. Ein Großteil der Interessenten war akademisch ausgebildet[27]. Auch wenn der Schwerpunkt des Beratungsangebots von „ProRecognition“ im Bereich der Anerkennung liegt, gingen die Fragen der Beratenen mitunter darüber hinaus: 55 Prozent ließen sich zwar konkret zum Anerkennungsverfahren beraten. Über 40 Prozent hatten aber (auch) Fragen zum Aufenthaltsrecht oder ganz grundsätzlich zum Leben und Arbeiten in Deutschland.[28]

In den Bausteinen Unterstützung und Begleitung leistet „ProRecognition“ Hilfestellung bei der Antragstellung sowie Begleitung während und im Nachgang des Verfahrens. Die AHKs bieten in diesem Zusammenhang auch an, bei Bedarf zwischen den Antragstellenden und den zuständigen Stellen in Deutschland zu vermitteln. In etwa 100 Fällen haben die AHKs bisher eine Antragstellung empfohlen beziehungsweise ist eine Antragstellung bereits erfolgt.

2.4 Unternehmen informieren und sensibilisieren

In den letzten Jahren haben es sich Projekte zur Aufgabe gemacht, eine weitere Zielgruppe für das Thema Anerkennung zu sensibilisieren: die Unternehmen. Sie sind ein wichtiger Schlüssel für die erfolgreiche Integration von Fachkräften mit ausländischen Berufsabschlüssen in den deutschen Arbeitsmarkt und entscheiden über die betriebliche Akzeptanz eines (anerkannten) ausländischen Abschlusses. Darüber hinaus können Unternehmen ihre Mitarbeitenden bei einem Anerkennungsverfahren unterstützen. Auch bei Qualifizierungsmaßnahmen, die Antragstellende in einigen Fällen direkt in den Betrieben absolvieren, sind sie ein bedeutender Akteur im Anerkennungsprozess. Für die Unternehmen kann Anerkennung als Instrument der Personalentwicklung und -rekrutierung dienen. Ergebnisse der BIBB-Betriebsbefragung von 2014

[27] Dies bedeutet nicht, dass es sich bei dem deutschen Referenzberuf ebenfalls um einen akademischen Abschluss handeln muss.

[28] Die AHKs bieten in diesen Fällen zwar Erstinformationen an, verweisen aber in der Regel auf spezialisierte Akteure vor Ort, beispielsweise Visa-Stellen, Botschaften oder die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV).

zeigten, dass zu diesem Zeitpunkt über ein Drittel der befragten Betriebe vom Anerkennungsgesetz gehört und etwa 6 Prozent sich intensiver damit beschäftigt oder schon bei der Personalrekrutierung damit Erfahrung gemacht hatten.

Projekt „Unternehmen Berufsanerkennung“

Um die Präsenz des Themas bei Personalentwicklungs- und Rekrutierungsstrategien zu stärken, unterstützt das BMBF seit Beginn 2016 das dreijährige Projekt „Unternehmen Berufsanerkennung“ von DIHK und ZDH finanziell. Im Verbund mit 16 Kammern werden im Rahmen einer Kommunikationsoffensive Betriebe über die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes informiert. Um möglichst viele von ihnen mit dem Thema vertraut zu machen und weitere Informations- und Beratungsbedarfe zu eruieren, wird seit September 2016 eine mehrstufige Telefonkampagne durchgeführt: Mit über 4.340[29] Betrieben aus unterschiedlichen Branchen fand bereits eine Kontaktaufnahme statt, darunter etwa 20 Prozent aus dem Groß- sowie fast 16 Prozent aus dem Einzelhandel und gut 11 Prozent aus dem Metall- und Elektrogewerbe. Weiterführende Informationsgespräche wurden mit etwa zwei Drittel der kontaktierten Betriebe geführt. Daneben wird derzeit eine Wanderausstellung konzipiert. „Unternehmen Berufsanerkennung“ bietet Vernetzungsveranstaltungen an und publiziert zielgruppenspezifische Informationsbroschüren sowie Leitfäden. Im Rahmen des Projekts wird auch der Unternehmenspreis „Wir für Anerkennung“ vergeben, der vorbildliche Unternehmenspraxis und gute Ideen im Bereich der beruflichen Anerkennung würdigt.[30] Die Verleihung wird bei der BMBF-Tagung „5 Jahre Anerkennungsgesetz – gelernt ist gelernt“ am 21. Juni 2017 in Berlin stattfinden.

Projekt „Anerkannt“

Das Projekt „Anerkannt“[31], welches vom DGB-Bildungswerk Anfang 2014 initiiert wurde und ebenfalls vom BMBF gefördert wird, setzt bei den Arbeitnehmendenvertretungen an. Personal- und Betriebsräte werden über das Anerkennungsgesetz informiert und tragen das Thema in den Betrieben auf allen Ebenen weiter. Langfristiges Ziel ist es, eine betriebliche Anerkennungskultur zu etablieren. Hierfür erfolgen eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit sowie Informationsveranstaltungen mit bisher insgesamt über 580 Teilnehmenden.[32] Im Rahmen der 5-tägigen Fortbildung zur sogenannten betrieblichen Fachkraft Anerkennung konnten bereits 46 Personen als Multiplikatoren im Kontext der Arbeitnehmendenvertretungen ausgebildet werden. In der aktuellen Projektphase wird die Fachkräfteausbildung konzeptionell vertieft und der Austausch mit den Einzelgewerkschaften weiter intensiviert.

3. Inanspruchnahme und Umsetzung der Anerkennungsverfahren

Seit dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im Jahr 2012 haben alle Menschen, unabhängig von Staatsangehörigkeit, Ausbildungsstaat oder Wohnsitz einen Rechtsanspruch auf ein

[29] Stand: 31. Januar 2017.
[30] Siehe www.anerkennungspreis.de.
[31] „Anerkannt“ ist die Abkürzung des vollen Projekttitels „Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen in der Arbeitswelt durch Arbeitnehmendenvertretungen fördern“.
[32] Stichtag der Zahlen zum Projekt Anerkannt: 31. Dezember 2016.

Anerkennungsverfahren in Deutschland. Bedingung für einen Antrag ist ein im Ausland erworbener Berufsabschluss. Die Daten der amtlichen Statistik zeigen, dass die Inanspruchnahme der Verfahren von Jahr zu Jahr steigt. Zeitgleich steigt die Zahl der Anträge von Personen, die ihren Wohnsitz zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht in Deutschland hatten.

Neben dem weiteren Ausbau der Informations- und Beratungsangebote (siehe Kap. 2) und dem Auf- beziehungsweise Ausbau von Finanzierungsprogrammen (siehe Kap. 5) wurden auch Maßnahmen ergriffen, um den Verwaltungsvollzug einheitlicher und effizienter zu gestalten, zum Beispiel die Einrichtung der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) (siehe dazu Kap. 3.3). Zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes wurden in den unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen verschiedene Vollzugsmodelle gewählt (siehe Info-Box 3).

Info-Box 3 Zuständige Stellen: von dezentraler Verantwortung bis hin zu bundesweiter Bündelung

Das Anerkennungsverfahren führt in der Regel die Stelle durch, die für die Berufsbildung in diesem Beruf zuständig ist (beispielsweise die HWKs für die Berufe der HwO) oder – bei einem reglementierten Beruf – für die Erlaubnis seiner Ausübung (etwa die Landesbehörde, die die Arzt-Approbation erteilt). Zum Jahresende 2016 gab es über 1.500 zuständige Stellen, darunter etwa 800 für die rund 600 durch Bundesrecht geregelten Qualifikationen.[33]

Bereits seit Inkrafttreten des Gesetzes haben sich verschiedene Vollzugsmodelle entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass dies Rückwirkungen für die bundesweite Einheitlichkeit der Verfahren, für Kosten, Wissensmanagement und Effizienz sowie nicht zuletzt für Information und Beratung hat. Im Detail sind zahlreiche Varianten zu beobachten, die sich aber um vier Modelle clustern:

Modell 1: Die Zuständigkeit wird auf eine Stelle übertragen, die bundesweit die zentrale Zuständigkeit für Anerkennungsverfahren in diesem Berufsbereich übernimmt.[34] Dies ist beispielsweise der Fall bei der IHK FOSA (foreign skills approval), Wirtschaftsprüferkammer Berlin und Steuerberaterkammer Niedersachsen[35]. Seit Februar 2014 haben die Länder die Möglichkeit, ihre Zuständigkeit für landesrechtlich nicht reglementierte schulische Berufsaus- und Weiterbildungsabschlüsse auf die ZAB zu übertragen. Bisher nutzen Berlin, Brandenburg und Niedersachsen diese Möglichkeit. Auch an der IHK FOSA sind nicht sämtliche Kammern beteiligt, so entschieden sich die IHK Hannover und die IHK Wuppertal-Solingen-Remscheid für die Beibehaltung ihrer Zuständigkeit und die IHK Braunschweig übertrug diese auf die IHK Hannover.

Modell 2: Eine (oder mehrere) Stellen übernehmen überregional unterstützende Funktion für die zuständigen Stellen im Verfahren, ohne dass die Zuständigkeit selbst übertragen wird. Beispielsweise übernimmt die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) (vgl. Info-Box 4) die Echtheitsprüfung und/oder die Gleichwertigkeitsprüfung des formalen Abschlusses auf Antrag der zuständigen Stelle. Im Handwerk wurde ein Leitkammersystem mit einer

[33] Manche Stellen sind sowohl für Berufe ihres Landes als auch für Berufe des Bundes zuständig. Das bundesweite Verzeichnis aller zuständigen Stellen in Deutschland führt das BIBB (vgl. Anerkennungs-Finder in Kap. 2.1).

[34] Diese Möglichkeit sieht das BQFG in § 8 Absatz 5 vor.

[35] Alle Steuerberaterkammern mit Ausnahme von Südbaden hatten ihre Zuständigkeit zunächst befristet bis 31. März 2017 übertragen. Mehrere haben bereits eine nunmehr unbefristete Übertragung mit der Steuerberaterkammer Niedersachsen vereinbart.

Bündelung für mittlerweile 40 Herkunftsländer eingerichtet. Leitkammern verfügen über besondere Expertise zum Berufsbildungssystem eines bestimmten Landes oder von mehreren Herkunftsländern. Sie übernehmen auf Antrag anderer Handwerkskammern die Gleichwertigkeitsprüfung. Anschließend stellen sie die relevanten Informationen über die ausländische Berufsbildung in den öffentlichen Bereich des Informationsportals für ausländische Berufsqualifikationen (BQ-Portal, siehe Kap. 2.1) ein. Ihr Bewertungsergebnis der ausländischen Qualifikation hinterlegen sie im nur für Handwerkskammern einsehbaren Bereich des BQ-Portals. Die zuständigen 53 HWKs haben sich selbst verpflichtet, die Leitkammer immer dann einzuschalten, wenn zu dem betreffenden Ausbildungsstaat eine solche bestimmt wurde und nicht bereits ein Prüfergebnis im BQ-Portal dokumentiert ist.

Modell 3: Größere Flächenländer konzentrieren die Zuständigkeit innerhalb des Landes auf eine Länderbehörde. Beispielsweise hat Nordrhein-Westfalen seit 1. September 2016 die Zuständigkeit für Anerkennung in den drei Pflegeberufen von vorher drei Bezirksregierungen zentral beim Landesprüfungsamt für Medizin, Psychotherapie und Pharmazie bei der Bezirksregierung Düsseldorf gebündelt. Für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten aus Drittstaaten ist beispielsweise die Regierung von Oberbayern für alle bayerischen Regierungsbezirke zuständig.

Modell 4: In einzelnen Berufen wird die Zuständigkeit nach wie vor zum Teil dezentral ohne Bündelung oder Einschaltung überregionaler Einrichtungen wahrgenommen. Für die Gesundheitsfachberufe sind zum Beispiel in Bayern nach wie vor die sieben bayerischen Regierungsbezirke zuständig. Die für die Anerkennung von Fahrlehrerinnen und Fahrlehrern zuständigen Stellen befinden sich in manchen Bundesländern auf Ebene der Landkreise (zum Beispiel Niedersachsen und Bayern).

3.1 Zahl der Anträge steigt stetig

Die Daten der amtlichen Statistik[36] zeigen, dass die Möglichkeiten der Anerkennung sehr gut angenommen wurden. Von April 2012 bis Ende 2015 wurden allein 63.486 Anträge[37] auf eine Gleichwertigkeitsprüfung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit einem bundesrechtlich geregelten Referenzberuf gestellt.[38] Von 10.989 Anträgen im Jahr 2012[39] stieg die Zahl stetig auf 19.389 im Jahr 2015[40]. Wie in Abbildung 5 ersichtlich, wurden mehr als drei Viertel der Anträge auf die Anerkennung eines reglementierten Referenzberufs gestellt. Dies dürfte darin

36 Die Daten werden nach § 17 BQFG beziehungsweise nach den Fachrechtsartikeln, die auf Ersteres verweisen, erhoben.

37 Bei den hier referierten Absolutwerten der amtlichen Statistik handelt es sich zum Zweck der Anonymisierung jeweils um auf ein Vielfaches von 3 gerundete Werte. Gesamtwerte können von der Summe der Einzelwerte abweichen, da Summen auf Basis von Echtwerten gebildet und erst anschließend anonymisiert wurden. Die prozentualen Angaben wurden auf der Basis der nicht gerundeten Werte berechnet.

38 Nach Informationen der statistischen Landesämter wurden im Jahr 2015 für die Anerkennung landesrechtlich geregelter Berufe insgesamt über 8.300 Verfahren durchgeführt. Auch die Antragszahlen auf Bewertung einer ausländischen, nicht reglementierten Hochschulqualifikation bei der ZAB zeigen ein hohes Interesse. Die Anträge sind von 5.233 im Jahr 2012 auf 16.500 im Jahr 2016 angestiegen.

39 Dabei ist zu beachten, dass das Gesetz erst im April 2012 in Kraft trat, und sich die Daten für 2012 daher nur auf neun Monate beziehen. Aber auch wenn der monatliche Durchschnitt berechnet wird, zeigt sich eine Steigerung.

40 Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen. Detaillierte Informationen zur Erhebung für 2015 finden sich bei Schmitz und Wünsche 2016.

begründet sein, dass die erfolgreiche Anerkennung eine zwingende Voraussetzung für die Berufsausübung in Deutschland ist. Jedoch stieg der Anteil an Anträgen für nicht reglementierte Referenzberufe über die Jahre: Waren dies im Jahr 2012 noch 20,2 Prozent, so waren es im Jahr 2015 schon 25,8 Prozent.

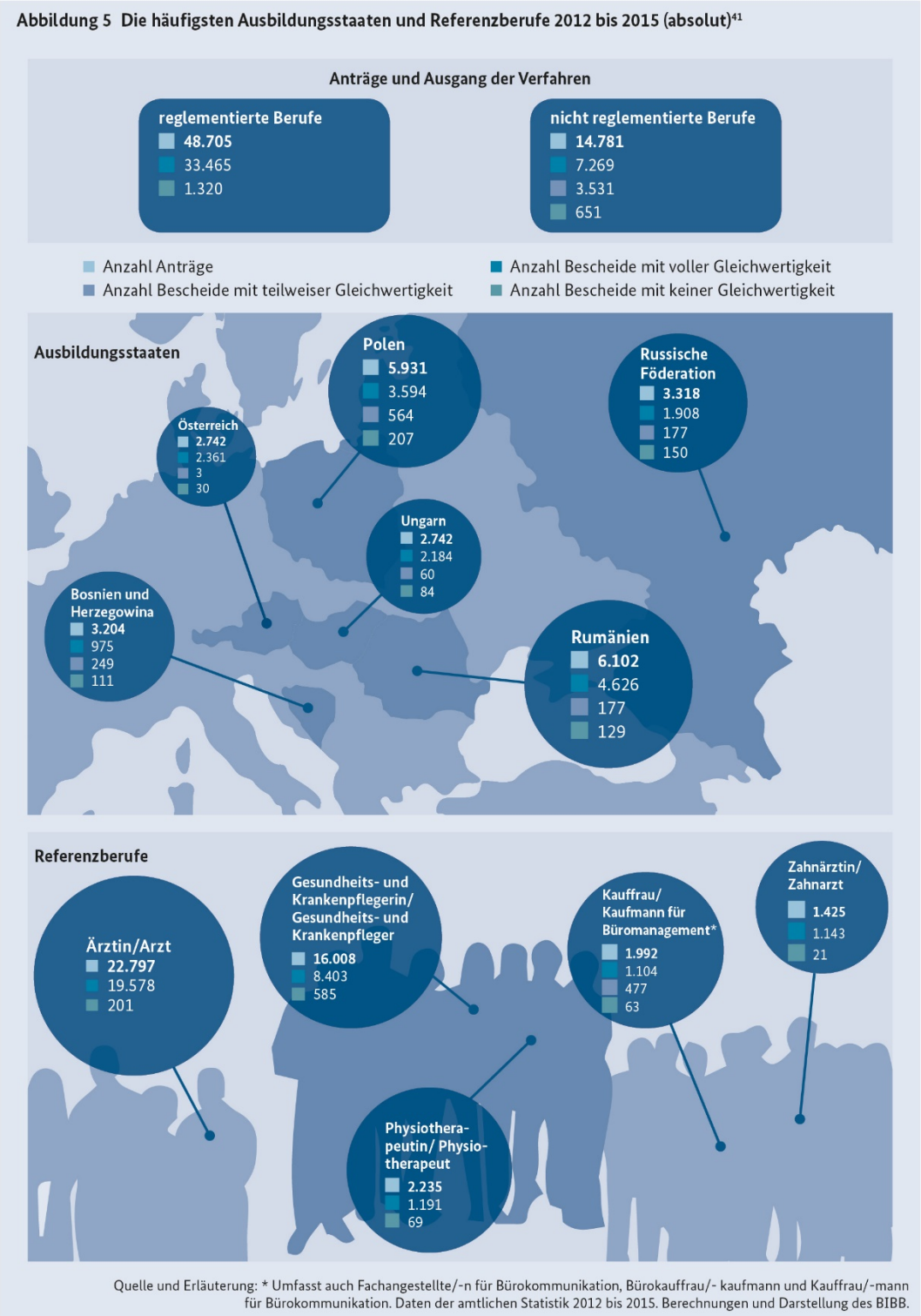
Mehr als drei Viertel aller Anerkennungsanträge in den Jahren 2012 bis 2015 wurden im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe[41] gestellt. Wie in Abbildung 5 deutlich wird, sind mit großem Abstand die häufigsten Referenzberufe Ärztin oder Arzt (im Rahmen des Approbationsverfahrens) sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin oder -pfleger. Beide zusammen machen mehr als 60 Prozent aller Anträge aus.

Die meisten Anträge wurden mit mehr als 13 Prozent der Antragstellenden in den Jahren 2012 bis 2015 von Deutschen gestellt. Es folgten rumänische und polnische Staatsangehörige (mehr als 8 Prozent beziehungsweise mehr als 7 Prozent). Auf Platz vier liegt mit Bosnien-Herzegowina (mehr als 4 Prozent) der erste Herkunftsstaat außerhalb der EU. Insgesamt wurden in den Jahren 2012 bis 2015 über 60 Prozent der Anträge von Staatsangehörigen eines EU-/EWR-Staates oder der Schweiz gestellt. 39 Prozent hingegen besaßen zum Antragszeitpunkt die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates[42].

41 Gemeint ist hier die Berufshauptgruppe der medizinischen Gesundheitsberufe nach der Klassifikation der Berufe.

42 Die restlichen Prozent verteilen sich auf Personen mit den Angaben „staatenlos“, „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ sowie „ohne Angabe einer ausländischen Staatsangehörigkeit“.

Abbildung 5 Die häufigsten Ausbildungsstaaten und Referenzberufe 2012 bis 2015 (absolut)[43]



[43] Dargestellt werden neben Neuanträgen nur abschließende Bescheide. Bei reglementierten Berufen werden von den zuständigen Stellen zudem Fälle gemeldet, bei denen im Laufe des Berichtsjahres 2015 eine Ausgleichsmaßnahme auferlegt wurde, diese jedoch zum 31. Dezember noch nicht abgeschlossen ist. Nach erfolgreicher Absolvierung dieser

Bei Betrachtung der Ausbildungsstaaten[44] liegt Rumänien mit einem Anteil von fast 10 Prozent an der Spitze (vgl. Abbildung 5). Insgesamt mehr als 53 Prozent aller Antragstellenden haben die Qualifikation, die sie sich anerkennen lassen wollen, in einem EU-/EWR-Staat oder der Schweiz erworben und 46 Prozent in einem Drittstaat.

Tabelle 2 Ausbildungsstaaten der Antragstellenden 2012 bis 2015 nach Weltregionen (absolut und in Prozent)[45]

Weltregion	absolut	%
EU/EWR/Schweiz	33.897	53,4
Übriges Europa	15.783	24,9
Asien	8.475	13,3
Afrika	3.144	5,0
Südamerika	1.032	1,6
Nord-/Mittelamerika/Karibik	636	1,0
Australien und Ozeanien	117	0,2

Quelle und Erläuterungen: Daten der amtlichen Statistik 2012 bis 2015.
Berechnungen und Darstellung des BIBB.
Zu 100 % fehlend = unbekannter Ausbildungsstaat,
ungeklärter Ausbildungsstaat und ohne Angabe.

Insgesamt wurde jeder zehnte Antrag aus dem Ausland gestellt, die Zahl stieg von 531 im Jahr 2012 auf 2.517 im Jahr 2015.

3.2 Hohe Zahl an gleichwertig anerkannten Qualifikationen

Von 2012 bis 2015 wurden 40.731 im Ausland erworbene Qualifikationen als voll gleichwertig[46] mit der entsprechenden deutschen Referenzqualifikation beschieden. Die Feststellung einer vollen Gleichwertigkeit bei reglementierten Referenzberufen erfolgte auf unterschiedlichen Grundlagen: Bei mehr als 45 Prozent der 33.465 positiven Bescheide für reglementierte Berufe wurde eine automatische Anerkennung[47] gemeldet. Bei weiteren 38 Prozent erfolgte die Anerkennung nach der Dokumentenprüfung ohne Ausgleichsmaßnahme und bei mehr als 15 Prozent nach einer erfolgreich absolvierten Ausgleichsmaßnahme.

Bei 3.531 Qualifikationen wurde eine teilweise Gleichwertigkeit mit einem nicht reglementierten Referenzberuf bescheinigt. In diesen Fällen können Antragstellende den Bescheid direkt auf dem Arbeitsmarkt zu verwerten oder eine Anpassungsqualifizierung durchführen (siehe Kap. 4), um die wesentlichen Unterschiede auszugleichen und eine volle Gleichwertigkeit zu erlangen.

Ausgleichsmaßnahme kann eine volle Gleichwertigkeit bescheinigt werden. Für das Jahr 2015 wurden 2.532 dieser Fälle gemeldet.

44 Anders als bei den Staatsangehörigkeiten kann bei den Ausbildungsstaaten Deutschland nicht vorkommen, da es sich um im Ausland erworbene Berufsqualifikationen handelt. Jedoch können hier auch nicht mehr bestehende Staaten, wie zum Beispiel die Sowjetunion, gemeldet werden.

45 Kroatien zählt ab 2013 zur EU.

46 Inklusive beschränkter Berufszugang nach HwO bei reglementierten Berufen.

47 Die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation wird nach den Vorgaben der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (Titel III, Kapitel III) und der jeweiligen Umsetzung im Fachgesetz derzeit automatisch bei sechs Berufen des Bundes (Arzt, Zahnarzt, Tierarzt, Apotheker, Gesundheits- und Krankenpfleger sowie Hebamme/Entbindungspfleger) und bei einem Landesberuf (Architekt) anerkannt.

Bei 1.971 Verfahren wurde abschließend[48] weder eine volle noch eine teilweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation festgestellt.[49]

Eine wichtige Neuerung des Anerkennungsgesetzes ist, dass wenn bei der Prüfung der formalen Qualifikation wesentliche Unterschiede festgestellt werden, sowohl Berufserfahrung als auch Befähigungsnachweise non-formalen Lernens (zum Beispiel Weiterbildungszertifikate) zum Ausgleich herangezogen werden müssen. Bei den dualen Ausbildungsberufen lassen sich so zum Beispiel die häufig fehlenden praktischen Ausbildungsanteile mit der Berufspraxis ausgleichen.[50] Im Zeitraum von 2012 bis 2015 wurde bei 6.723 Verfahren[51] die vorhandene Berufserfahrung zur Entscheidungsfindung einbezogen. Dabei konnte in mehr als 89 Prozent dieser Fälle eine volle Gleichwertigkeit[52] (ohne Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme) und in weiteren 4 Prozent eine volle Gleichwertigkeit nach Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme bescheinigt werden.

3.3 Verfahren bei fehlenden oder unvollständigen Unterlagen

Wenn Antragstellende unverschuldet Nachweisdokumente nicht erbringen können beziehungsweise diese unvollständig sind, bieten § 14 BQFG sowie § 50 b Absatz 4 HwO für alle dualen Ausbildungs-, Fortbildungs- und Meisterberufe die Möglichkeit einer Qualifikationsanalyse zur Feststellung und Bewertung der beruflichen Kompetenzen am Maßstab der deutschen Referenzqualifikation. Diese kann zum Beispiel in Form eines Fachgesprächs oder einer Arbeitsprobe durchgeführt werden. In den Jahren 2012 bis 2015 wurden in der amtlichen Statistik 357 Qualifikationsanalysen gemeldet.[53] Anhand dieser konnte in 189 Fällen eine volle und in 120 Fällen eine teilweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation festgestellt werden. In 15 Fällen bekamen die Antragstellenden eine Ausgleichsmaßnahme auferlegt. In 33 Fällen wurde aufgrund der Qualifikationsanalyse festgestellt, dass weder eine volle noch eine teilweise Gleichwertigkeit mit der deutschen Referenzqualifikation vorliegt. Das Instrument der Qualifikationsanalyse wird zunehmend genutzt: Wurden 2012 noch 60 Qualifikationsanalysen gemeldet, so waren es 2015 bereits 129. Das vom BMBF geförderte Projekt „Prototyping Transfer“[54] hat das Ziel, diese Möglichkeit der beruflichen Kompetenzfeststellung bei Betrieben und zuständigen Stellen noch bekannter zu machen, zum Beispiel durch dezentrale Schulungen und Arbeitshilfen in einem Expertise- und Wissenspool[55].

Bei anderen reglementierten Referenzberufen ist die Vorgehensweise bei fehlenden Unterlagen in den jeweiligen Fachgesetzen festgelegt. So sehen die geltenden Anerkennungsregelungen in den

---

48 Gemeint sind damit rechtsmittelfähige Bescheide, gegen die ein Widerspruch eingelegt werden kann. Rechtsicher ist der Bescheid, wenn er nicht mehr anfechtbar (Klagefrist abgelaufen) ist. Dies lässt sich jedoch mit den Daten der amtlichen Statistik nicht erfassen.

49 Im Bereich der nicht reglementierten Berufe umfasst dies auch Meldungen über die „Unaufklärbarkeit des Sachverhaltes“, bei denen eine Prüfung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation unter den gegebenen Umständen nicht möglich ist oder die Entscheidung aufgrund fehlender Mitwirkung Antragstellender ohne weitere Sachverhaltsermittlung getroffen wird.

50 Vgl. Böse, Schreiber und Lewalder 2014, S. 30 f.

51 Berücksichtigt wurden auch hier nur abschließende Bescheide, um eine Doppelzählung zu vermeiden. Zudem wurden Fälle, bei denen die Berücksichtigung der Berufserfahrung und eine automatische Anerkennung gemeldet wurden, aufgrund Unplausibilität ausgeschlossen.

52 Inklusive beschränkter Berufszugang nach HwO bei reglementierten Berufen.

53 Der überwiegende Teil der Qualifikationsanalysen wurden im Zuständigkeitsbereich des Handwerks durchgeführt.

54 Im Rahmen des Projekts „Prototyping Transfer“ führten die beteiligten HWKs und IHKs 82 Qualifikationsanalysen durch, davon hatten 21 Personen einen Flüchtlingsstatus (Stand: Januar 2017).

55 Vgl. dazu auch Böse, Tursarinow und Wünsche 2016, S. 20 ff.

akademischen Heilberufen die Durchführung einer Kenntnisprüfung, in den nicht akademischen Heilberufen die Durchführung einer Kenntnisprüfung oder eines Anpassungslehrganges vor (vgl. § 3 Absatz 3 Satz 4 Bundesärzteordnung (BÄO), § 2 Absatz 3 Satz 5 Krankenpflegegesetz (KrPflG)).

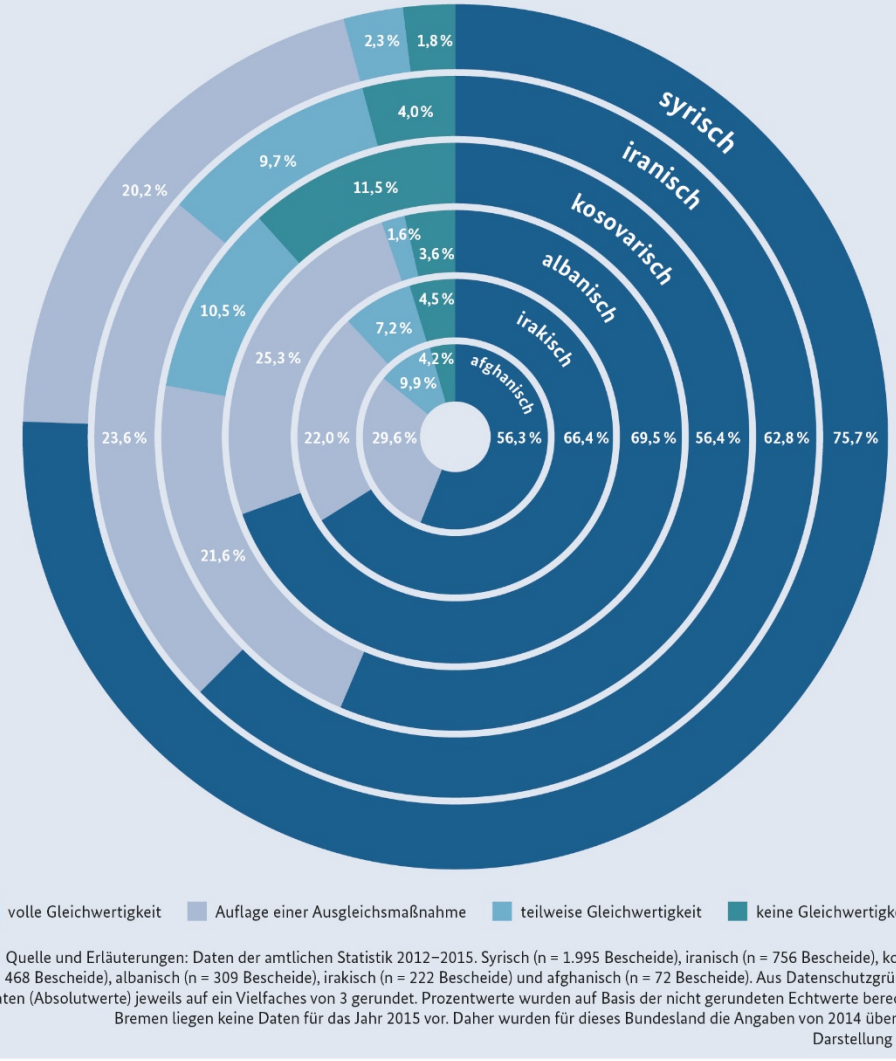
3.4 Anerkennungsgesetz auch für Flüchtlinge nutzbar

Das BQFG legt ein besonderes Augenmerk auf die Sicherung und Anwerbung von Fachkräften. Darüber hinaus erweist es sich auch als wichtiges Instrument, um Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dafür hat die Feststellung und Anerkennung erworbener Qualifikationen einen hohen Stellenwert.[56] Mit der amtlichen Statistik zum BQFG lassen sich jedoch ohne erfassten Aufenthaltsstatus nur näherungsweise Aussagen über Flüchtlinge und Asylsuchende treffen, die von einem Anerkennungsverfahren Gebrauch machten. Ein Blick auf die Staatsangehörigkeit der Antragstellenden macht deutlich, dass die Antragszahlen aus den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen gewachsen sind. So stellten seit 2012 insgesamt 2.019 syrische, 849 iranische, 609 kosovarische, 378 albanische, 261 irakische und 111 afghanische Staatsangehörige einen Antrag auf die Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation nach dem Bundesrecht. 2015 war mit 1.437 Anträgen der Angehörigen von Hauptherkunftsstaaten eine deutliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr um mehr als 25 Prozent zu verzeichnen.

[56] Zum Thema Anerkennungsgesetz und Flüchtlinge ausführlicher OECD 2017, S 52 ff.

Abbildung 6 Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung für Staatsangehörige von Hauptherkunftsstaaten von Flüchtlingen 2012 bis 2015 (in Prozent)

Abbildung 6 Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung für Staatsangehörige von Hauptherkunftsstaaten von Flüchtlingen 2012 bis 2015 (in Prozent)



Quelle und Erläuterungen: Daten der amtlichen Statistik 2012–2015. Syrisch (n = 1.995 Bescheide), iranisch (n = 756 Bescheide), kosovarisch (n = 468 Bescheide), albanisch (n = 309 Bescheide), irakisch (n = 222 Bescheide) und afghanisch (n = 72 Bescheide). Aus Datenschutzgründen sind alle Daten (Absolutwerte) jeweils auf ein Vielfaches von 3 gerundet. Prozentwerte wurden auf Basis der nicht gerundeten Echtwerte berechnet. Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen.
Darstellung des BIBB.

Es wird deutlich, dass einer großen Anzahl an Personen ein positiver Bescheid ausgestellt werden konnte (vgl. Abbildung 6). Während Anträgen von afghanischen Staatsbürgern zu über 55 Prozent eine volle Gleichwertigkeit ihrer Berufsqualifikation beschieden werden konnte, war dies bei syrischen Staatsangehörigen zu über 75 Prozent der Fall.

3.5 Herausforderungen des Verwaltungsvollzugs

Umsetzung durch die Kammern

Die neuen Herausforderungen durch die Erweiterung des gesetzlichen Anspruchs auf den Bereich der nicht reglementierten Berufe nahmen die Kammern, insbesondere die HWKs und IHKs von Beginn als

Chance zur Fachkräftesicherung wahr und reagierten entsprechend schnell mit der praktischen Umsetzung der Anerkennungsregeln. Die Kammern entschieden sich für unterschiedliche Modelle der Bündelung des Verwaltungsvollzugs (siehe Info-Box 3). Innerhalb des jeweiligen Umsetzungsmodells wurden intensive Maßnahmen zur Verfahrensvereinheitlichung getroffen.

So wurden zum Beispiel im Handwerksbereich mit Unterstützung des Dachverbandes standardisierte Referenzprofile aus den deutschen Berufsqualifikationen für die Gleichwertigkeitsprüfungen abgeleitet und den Handwerkskammern verfügbar gemacht. Zudem erfolgte die Erstellung von Musterformularen für Anträge und Bescheide sowie von umfassenden Prozessbeschreibungen für die internen Verwaltungsabläufe, insbesondere zwischen Vor-Ort- und Leitkammern.

Mit dem Leitkammersystem und der IHK FOSA etablierten sich bereits im Frühjahr 2012 Strukturen, die maßgeblich zu einem positiven Start beitrugen.[57] Im Industrie- und Handelskammerbereich zielt die Schaffung einer zentralen Stelle, der IHK FOSA, auf ein bundesweit einheitliches und effizientes Verfahren. Dies wird durch Bündelung von Expertenwissen erreicht. Es wurden Prozesse und Arbeitsvorlagen geschaffen, die die Einhaltung gleichgerichteter Entscheidungen sicherstellen. Zudem konnte ein internes Wissensmanagement in Bezug auf Herkunftsländer, Berufskunde und Verfahren aufgebaut werden. Von Beginn an wurde eine interne Qualitätssicherung implementiert. Die hohen Sprachkompetenzen der Mitarbeitenden ermöglichen gerade für antragsstarke Herkunftsländer der Ausbildung eine einheitliche Entscheidungsfindung.

Wegen der positiven Wirkungen der Anerkennung für die Qualität der Arbeitsmarktintegration von Migranten gilt es den Trend zu mehr Anerkennungsverfahren bei nicht reglementierten Berufen fortzusetzen. Um auch die Potenziale für die Fachkräftesicherung auszuschöpfen bedarf es einer kontinuierlichen und zielgerichteten Sensibilisierung der Betriebe bezüglich der Anerkennungsmöglichkeiten. Diese Herausforderungen wurden erkannt und mit dem Projekt „Unternehmen Berufsanerkennung“ die Zielgruppe der Betriebe entsprechend in den Fokus der Bemühungen gerückt (siehe dazu ausführlich Kap. 2.4).

Ländervollzug in den Gesundheitsberufen

Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes ist die Vereinheitlichung des Vollzugs der Anerkennungsverfahren eine zentrale Herausforderung in den Gesundheitsberufen.[58]

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung der Berufserlaubnis, die 2014 in Kraft getreten ist. Sie enthält unter anderem einheitliche Vorgaben zu den Inhalten der Kenntnisprüfung in den jeweiligen Berufen sowie zum Inhalt der Anerkennungsbescheide.

Impulse zur weiteren Vereinheitlichung sind auch von den Austauschworkshops für zuständige Stellen ausgegangen, die das BIBB gemeinsam mit der ZAB und der GfG durchgeführt hat. Die hier offen gelegten Probleme wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe “Berufe des Gesundheitswesens“ der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG), in der unter anderem

57 Vgl. SVR 2013.

58 Zu den Problemen im Gesundheitsbereich siehe auch Böse und Wünsche 2016, S. 6 f. sowie Böse und Wünsche 2015, S. 31 ff.

neben dem BMG auch das BMBF vertreten ist, weiter diskutiert und im Grundsatz Einigungen zu konkreten Punkten erzielt.

Eine zentrale Herausforderung des Verwaltungsvollzugs bleibt dabei die Frage der örtlichen Zuständigkeit für Anträge aus dem Ausland. Teilweise verlangen die Länderbehörden von den Antragstellenden eine Arbeitsplatzzusage im betreffenden Bundesland, was eine nur schwer zu überwindende Hürde darstellt und auch rechtlich im Anerkennungsgesetz nicht vorgegeben ist. Dies erweist sich auch als Hindernis für die Erteilung von Visa nach § 17a AufenthG für Anerkennungsinteressierte, die in Deutschland an einer Bildungsmaßnahme zum Zweck der Anerkennung teilnehmen wollen.

Die Vertreter der zuständigen Obersten Landesgesundheitsbehörden haben in der Sitzung der Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesens“ am 2./3. Februar 2017 per Beschluss nochmals bestätigt, dass die Behörden zur Begründung der örtlichen Zuständigkeit keine Arbeitsplatzzusage verlangen können. Die Länder einigten sich zudem darauf, dass die örtliche Zuständigkeit einer Behörde auch mit der geplanten Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme nach § 17a AufenthG begründet werden kann. Allerdings werden zum Teil weiterhin hohe Anforderungen an die Begründung der örtlichen Zuständigkeit gestellt (zum Beispiel Vorlage eines Einladungsschreibens zum Vorstellungsgespräch, mehrere Bewerbungsschreiben), um vor allem Mehrfachanträge in verschiedenen Bundesländern zu verhindern.

Ein wesentliches Vollzugsproblem liegt dabei auch in der Personalknappheit[59] in vielen Behörden. Das meldeten die Ländervertreter im Rahmen der Befragung durch das BMG für den Bericht der Bundesregierung über die Regelungen zu den Anerkennungsverfahren in Heilberufen des Bundes vom 10. März 2017 (BT-Drs. 18/11513) sowie auch in Arbeitsgruppen und Workshops. Die Zahl der Anträge ist in den letzten Jahren stetig gestiegen.

Aufbau der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG)

Ein Motor für die weitere Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren ist die von den Ländern eingerichtete GfG bei der ZAB. Die Gutachtenstelle hat am 1. Januar 2016 ihre Aufbauarbeit aufgenommen. Seit dem 1. September 2016 können Anträge gestellt werden. Mit dieser Bündelung an Kompetenzen in einer länderübergreifenden Gutachtenstelle wird die seit langem notwendige Vereinheitlichung der Gleichwertigkeitsprüfung der Berufsqualifikation im Bereich der Gesundheitsberufe vorangetrieben [60] und ein Beitrag zur Unterstützung der zuständigen Stellen geleistet.

Zur Prüfung der Gleichwertigkeit wurden sogenannte fachlich-inhaltliche Instrumentarien (siehe Info-Box 4) entwickelt, die eine einheitliche Bewertungsgrundlage für die im Ausland erworbenen Qualifikationen im Gesundheitsbereich darstellen. Sie werden von der Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesens“ der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden nach Erprobung durch die zuständigen Stellen beschlossen und bilden dann die einheitliche Basis für die Gleichwertigkeitsprüfungen durch die zuständigen Stellen beziehungsweise die Arbeit der GfG. Damit liegen bundesweit berufsspezifisch einheitliche Bewertungsmaßstäbe vor.

[59] Siehe dazu ausführlich Bericht der Bundesregierung über die Regelungen zu den Anerkennungsverfahren in den Heilberufen des Bundes, BT Drs. 18/11513, S. 10 und 23

[60] Siehe hierzu BMBF 2015 und 2016.

Die Länder haben darüber hinaus die Initiative ergriffen, auch im Bereich Sprache zu einer Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis beizutragen. Dementsprechend hat die Gesundheitsministerkonferenz (GMK) sich bereits mit ihrem Beschluss vom 26./27. Juni 2014 in einem Eckpunktepapier auf einheitliche Anforderungen bezüglich der Sprach- und Fachsprachniveaus[61] in den akademischen Heilberufen geeinigt. Mit der Umsetzung des Eckpunktepapiers konnten bis Ende 2016 deutliche Fortschritte hin zu einer Verfahrensvereinheitlichung erzielt werden. In der überwiegenden Zahl der Länder wurde zwischenzeitlich die Zuständigkeit für die erforderlichen Fachsprachenprüfungen auf die jeweiligen Heilberufekammern übertragen. Allein im Bereich der Landesärztekammern wurden bis Ende 2016 8.893 Fachsprachenprüfungen nach den Vorgaben des Eckpunktepapiers durchgeführt. Auch in den Gesundheitsfachberufen gibt es Bestrebungen zu einer Vereinheitlichung der Sprachanforderungen: Auf der Grundlage eben jenes Beschlusses der GMK wird aktuell in einer gemeinsamen länderoffenen Arbeitsgruppe der GMK und der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) ein Eckpunktepapier erarbeitet, welches die erforderlichen Sprachkenntnisse für die einzelnen Gesundheitsfachberufe und deren Überprüfung festlegen soll.

Info-Box 4 Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG)

Aufgrund einer uneinheitlichen Verfahrenspraxis bei der Gleichwertigkeitsprüfung von Gesundheits- und Heilberufen beschlossen die Länder bereits im Juni 2012 die Einrichtung einer länderübergreifenden GfG bei der ZAB.

Seit dem 1. September 2016 können die zuständigen Stellen für 21 Referenzberufe[62] die GfG mit Echtheitsprüfungen zu vorgelegten Qualifikationsnachweisen, der Bestimmung der deutschen Referenzqualifikation sowie der Erstellung eines detaillierten Gutachtens zur Gleichwertigkeit beauftragen.

Der Fokus der Arbeit liegt dabei auf der Erstellung von Gleichwertigkeitsgutachten für den formalen Abschluss, mit denen den zuständigen Stellen eine Entscheidung über die Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses empfohlen wird. Als Bewertungsgrundlage dient den Gutachterinnen und Gutachtern ein mit den Ländern abgestimmtes fachlich-inhaltliches Instrumentarium, welches von der GfG für jedes Berufsbild für jeden bundesrechtlich geregelten Gesundheitsberuf entwickelt wurde oder sich noch in der Entwicklung befindet. Selbst in Fällen, in denen die zuständigen Stellen das Angebot der GfG nicht in Anspruch nehmen, stellen diese Instrumentarien für sie, wie auch für externe Sachverständige, den einheitlichen Bewertungsmaßstab dar, das heißt, dass diese auch für sie die Bewertungsgrundlage sind. Für den Arztberuf liegt das fachlich-inhaltliche Instrumentarium bereits vor und beweist sich bereits in der praktischen

[61] Für die Beantragung der Approbation in einem akademischen Heilberuf muss ein allgemeinsprachliches Niveau GER-B2 und Fachsprachenkenntnisse im berufsspezifischen Kontext orientiert am Niveau C1 nachgewiesen werden. Für psychologische Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten muss das Fachsprachniveau GER-C2 nachgewiesen werden.

[62] Die 21 Referenzberufe umfassen fünf akademische Heilberufe (Arzt, Zahnarzt, Apotheker, Psychologischer Psychotherapeut, Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut) und 16 Gesundheitsfachberufe (Altenpfleger, Diätassistent, Ergotherapeut, Hebamme/Entbindungspfleger, Gesundheits- und Krankenpfleger, Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger, Logopäde, Masseur und Medizinischer Bademeister, Orthoptist, Physiotherapeut, Podologe, Pharmazeutisch-technischer Assistent, Rettungsassistent/Notfallsanitäter, Medizinisch-technischer Assistent für Funktionsdiagnostik, Medizinisch-technischer Laboratoriumsassistent, Medizinisch-technischer Radiologieassistent).

Anwendung. Die Instrumentarien für die Berufe Apotheker, Gesundheits- und Krankenpfleger und Physiotherapeut befinden sich in der Erprobungsphase. Die Gutachtenstelle beschränkt sich dabei auf die Feststellung von wesentlichen Unterschieden in den formalen Abschlüssen. Die Entscheidung über die Berücksichtigung der Berufserfahrung zum Ausgleich etwaiger wesentlicher Unterschiede obliegt weiterhin den zuständigen Stellen.

Die Gutachten und Entscheidungen sowie Hinweise zur Beurteilung der Echtheit von Zeugnissen und sonstigen Nachweisdokumenten werden in der Datenbank anabin allen zuständigen Stellen zugänglich gemacht (für weitere Informationen zu anabin siehe Kap. 2.1). Zusätzlich soll die Datenbank um ein Zentralregister zur Prüfung des Vorliegens von Mehrfachanträgen ergänzt werden, um die Bearbeitung von parallel und mehrfach gestellten Anträgen auf Gleichwertigkeitsfeststellungen beziehungsweise Berufszulassungen zu vermeiden.

Während einer dreijährigen Pilotphase sollen in der GfG jährlich 3.000 Aufträge der Landesgesundheitsbehörden bearbeitet werden, wobei sich die Gutachtenstelle nach einer Anschubfinanzierung durch die Gesundheitsressorts der Länder im ersten Jahr in der Folge durch Gebühren für die Erstellung der unterschiedlichen Gutachten refinanzieren soll. Dabei müssen die Kosten für die Erstellung eines Gutachtens als Verfahrenskosten (siehe Kap. 6) für die antragstellenden Personen verstanden werden. Abhängig von der Gesetzgebung in den Ländern kann die Finanzierung unterschiedlich ausgestaltet sein. So ist neben der Umlage der Kosten auf mehrere Antragstellende auch eine komplette Übernahme durch das Land möglich.

Dauer der Verfahren

Die Frist für das Anerkennungsverfahren läuft erst, wenn die Antragsunterlagen vollständig vorliegen. Der Fristlauf kann in bestimmten Fällen ausgesetzt werden, etwa bei der Nachforderung von Dokumenten. In der amtlichen Statistik ist daher als Datum der Antragstellung der Tag zu melden, an dem die vollständigen Unterlagen vorliegen. Damit bildet die Statistik zwar das Verwaltungshandeln ab, aber nicht die tatsächliche Dauer des Verfahrens, vor allem nicht die subjektive Wahrnehmung der Antragstellenden, die meist bereits vor dem Zeitpunkt der Antragstellung eine längere Phase der Information, Beratung und Dokumentenbeschaffung absolviert haben (vgl. Erbe 2017). Bisherige Auswertungen zur Verfahrensdauer zeigen, dass die gesetzlich vorgesehene Bearbeitungsfrist insgesamt im Schnitt eingehalten wird, je nach Beruf, Ausbildungsstaat und Staatsangehörigkeit unterschiedlich ausfällt (BMBF 2015, S. 79 ff. sowie BMBF 2016, S. 32).

4. Qualifizierungen im Anerkennungskontext

Nicht alle Anerkennungsverfahren enden bereits im ersten Schritt mit einer vollen Anerkennung. Qualifizierungsangebote im Anerkennungskontext bieten einige zuständige Stellen über ihre Bildungseinrichtungen selbst an, vor allem im IHK- und HWK-Bereich, ebenso wie das Förderprogramm IQ und weitere Akteure.

Info-Box 5 Qualifizierungen im reglementierten und nicht reglementierten Bereich

Werden beim Anerkennungsverfahren wesentliche Unterschiede zwischen der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf festgestellt, unterscheiden sich die weiteren Verfahrensschritte je nach Berufsbereich: Bei reglementierten Berufen wird den Antragstellenden eine Ausgleichsmaßnahme auferlegt, welche erfolgreich absolviert werden muss, um die volle Gleichwertigkeit bescheinigt zu bekommen (zum Beispiel Ärztin und Arzt). Nur dann ist die uneingeschränkte Ausübung des erlernten Berufs möglich. Die Absolvierung einer Anpassungsqualifizierung bei nicht reglementierten Berufen ist optional, der Zugang zum Arbeitsmarkt ist auch mit einem Bescheid über die teilweise Gleichwertigkeit prinzipiell möglich (zum Beispiel Elektronikerin und Elektroniker). Dennoch kann eine Qualifizierung sinnvoll sein, da nach erfolgreicher Absolvierung ein Antrag auf Prüfung der vollen Gleichwertigkeit gestellt werden kann. Mit der Einführung des § 17a AufenthG (vgl. Kap. 1.3) ist die Zuwanderung nach Deutschland für das Absolvieren einer Qualifizierungsmaßnahme möglich.

Die Anzahl der Bescheide mit teilweiser Gleichwertigkeit in nicht reglementierten Berufen ist seit Start des Anerkennungsgesetzes jährlich angestiegen, von 72 in 2012 auf 1.461 in 2015. Im Bescheid sind die wesentlichen Unterschiede zwischen der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf darzustellen (§ 7 Absatz 2 BQFG), sodass anhand dessen von der jeweiligen Qualifizierungseinrichtung ein Qualifizierungsplan erstellt werden kann. Dazu gehört auch die Übersetzung der wesentlichen Unterschiede in konkrete Lernziele mit Bezug auf die jeweilige Ausbildungsordnung des deutschen Referenzberufs.

Bei einer Befragung des BIBB-Anerkennungsmonitorings in 2014 zeigte sich, dass 91 Prozent der befragten MBE und knapp drei Viertel der befragten Jobcenter bereits Erfahrungen mit Anerkennungsbescheiden gesammelt hatten. Im Falle einer teilweisen Gleichwertigkeit im nicht reglementierten Bereich empfahlen drei Viertel der befragten Jobcenter im Anschluss eine Anpassungsqualifizierung zu absolvieren, um eine volle Gleichwertigkeit erhalten zu können.

4.1 IQ-Qualifizierungsmaßnahmen: Zahl der Teilnehmenden verdoppelt

Mit Einführung des neuen Handlungsschwerpunkts „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ zum 1. Januar 2015 bietet das Förderprogramm IQ neben der Erstberatung auch Qualifizierungsberatung (vgl. Info-Box 2 und Kap. 2.2) sowie Qualifizierungsmaßnahmen an. 7.241 der insgesamt rund 16.300 zu Qualifizierung Beratenen konnten an ein IQ-internes, 4.049 an ein IQ-externes Qualifizierungsangebot verwiesen werden.

2016 haben die 16 IQ-Landesnetzwerke sowie die IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ 331 Qualifizierungsmaßnahmen[63] angeboten, die von 5.367 Personen besucht wurden.[64] Dies entspricht einem Zuwachs von 98 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Knapp zwei Drittel der Personen

[63] Über die Datenbank KURSNET der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind unter anderem Qualifizierungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse zu finden, wobei ein Filtern der Qualifizierungsangebote im Rahmen des Förderprogramms IQ möglich ist unter http://kursnet-finden.arbeitsagentur.de/kurs/portal/bildungssuchende/migrationshintergrund.do.

[64] Wenn nicht anders angegeben, beläuft sich der Erhebungszeitraum der Daten hier und im Folgenden auf den Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2016. Alle in diesem Kapitel genannten Prozent- und Absolutwerte beziehen sich, wenn nicht anders genannt, nur auf gültige Angaben.

nahmen an einer kursförmigen Qualifizierung teil, ein Drittel an einer individuellen. Von den Personen, die an einer kursförmigen Qualifizierung teilnahmen, besuchte etwa die Hälfte eine Qualifizierung für reglementierte Berufe, jeder Fünfte nahm an einer Brückenmaßnahme für Akademikerinnen und Akademiker teil. Von den Teilnehmenden an individuellen Qualifizierungen nahm ein Drittel an einer Qualifizierung für reglementierte Berufe teil, knapp jeder Fünfte hatte eine Qualifizierung für duale Berufe oder Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker besucht.

Etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmenden in 2016 war männlich, das Durchschnittsalter lag bei 34 Jahren. Syrische, polnische und russische Staatsangehörige bildeten ebenso wie im Vorjahr die größte Gruppe, gefolgt von iranischen und deutschen. Die Teilnehmenden strebten insgesamt 233 verschiedene Referenzberufe an, wobei Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger ebenso wie im Vorjahr die häufigsten Berufe waren.

1.617 Teilnehmende befanden sich in einer Qualifizierung, die bis zum 31. Dezember 2016 bereits beendet war, wobei 86 Prozent bereits eine volle Gleichwertigkeit erreicht hatten oder diese wahrscheinlich erreichen werden.

Ebenso wie im Vorjahr brachten die Teilnehmenden bereits gute Sprachkenntnisse für die Qualifizierung mit: 80 Prozent verfügten über ein Sprachzertifikat, wovon 82 Prozent das Niveau B1 oder B2 vorweisen konnten, jeder Zehnte verfügte über C1- beziehungsweise C2-Niveau.[65]

Obwohl Deutschkenntnisse keine Voraussetzung für ein Anerkennungsverfahren darstellen[66], spielt der Erwerb von (berufsbezogenen) Sprachkenntnissen im Rahmen von Qualifizierungen eine wichtige Rolle. So auch bei den von IQ angebotenen Qualifizierungen: Jeweils knapp ein Drittel hat eine kursförmige beziehungsweise individuelle Qualifizierung besucht, die neben theoretischen und praktischen Fachinhalten auch berufsbezogenes Sprachlernen[67] umfasste. Die wbmonitor-Befragung 2016[68] zeigt, dass bei den Kursen, an denen Personen mit der Intention der Anerkennung teilnahmen, ebenfalls sprachliche Elemente eine Rolle spielen: 31 Prozent waren reine Sprachkurse (zum Beispiel berufsbezogenes Deutsch) und 20 Prozent der Kurse hatten sowohl eine sprachliche als auch eine berufsfachliche Ausrichtung.

Flüchtlinge in den IQ-Qualifizierungen

Zwischen Januar 2015 und Dezember 2016 nahmen 1.982 Flüchtlinge[69] an IQ-Qualifizierungen teil. Ihr Anteil hat sich von 16 Prozent in 2015 auf 29 Prozent in 2016 fast verdoppelt.[70] Etwas mehr als die Hälfte der Flüchtlinge waren Syrerinnen und Syrer. 80 Prozent waren männlich. Das

65 Alle Ergebnisse vgl. Hoffmann und Kirchner 2017.

66 Bei reglementierten Berufen sind Deutschkenntnisse eine von mehreren Voraussetzungen für die Berufszulassung.

67 Da jede Maßnahme mehrere Lerninhalte abdeckt, sind Mehrfachantworten möglich (vgl. Hoffmann und Kirchner 2017).

68 Das BIBB-Anerkennungsmonitoring hat in den Jahren 2013, 2014 und 2016 Fragen zum Thema Anerkennung in die wbmonitor-Befragungen eingebracht. Der wbmonitor ist ein Kooperationsprojekt zwischen dem BIBB und dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE) und stellt die größte regelmäßig durchgeführte bundesweite Befragung von Weiterbildungsanbietern dar. Vgl. https://wbmonitor.de/index.php. Es werden hochgerechnete und gewichtete Daten dargestellt.

69 Hierunter fallen Personen, die vor Eintritt in die Qualifizierung angaben, dass ihr Aufenthalt in Deutschland auf einer Aufenthaltsgestattung (§ 55 Absatz 1 AsylVfG), Duldung (§ 60a Absatz 4 AufenthG) oder auf völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§ 22 bis 26, 104a, 104b AufenthG) beruht.

70 Die Gesamtmenge, auf denen die Berechnung der prozentualen Angaben an dieser Stelle beruht, umfasst alle Teilnehmenden an IQ-Qualifizierungen, unabhängig davon, ob sie einen Aufenthaltstitel angegeben haben oder nicht.

Durchschnittsalter lag bei 32 Jahren, rund 54 Prozent waren zwischen 25 und 34 Jahre alt. Einen Hochschulabschluss hatten 84 Prozent der Flüchtlinge erworben. Gut jeder Fünfte strebte eine Anerkennung als Ärztin oder Arzt an, jeder Zehnte als Ingenieurin oder Ingenieur. Über ein Sprachzertifikat verfügten 918 der Flüchtlinge in IQ-Qualifizierungen, vorwiegend auf den Niveaus B1 (55 Prozent) sowie B2 (24 Prozent).

4.2 Qualifizierungsangebote der zuständigen Stellen und weiterer Akteure

Auch die zuständigen Stellen selbst bieten über ihre Bildungsreinrichtungen Qualifizierungen an. Eine in 2014 vom BIBB-Anerkennungsmonitoring durchgeführte Befragung der HWKs sowie IHKs ergab, dass ein Großteil selbst Angebote unterbreiten und/oder Anbieter in der Region benennen kann. Für diese Angebote nutzen die Kammern bereits bestehende Strukturen und kooperieren mit lokalen Akteuren. Anpassungsqualifizierungen können beispielsweise durch Besuch der Berufsschule, betriebliche Praktika oder Teilnahme an einer überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung umgesetzt werden. Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer potenzieller Anbieter von Qualifizierungen, unter anderem Bildungsdienstleister, Unternehmen, Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Hoch-, Fach- und Berufsschulen. Die wbmonitor-Befragung 2016 zeigt, dass 11 Prozent der befragten Weiterbildungsanbieter Qualifizierungen (Anpassungsqualifizierungen, Ausgleichsmaßnahmen, Vorbereitungen auf die Kenntnisprüfung) für Personen angeboten haben, die diese aufgrund eines Anerkennungsverfahrens benötigten. 69 Prozent der Anbieter deckten diese Qualifizierungen über ihr reguläres Angebot ab. Knapp 28 Prozent der Anbieter erstellten ihr Qualifizierungsangebot in Kooperation mit mindestens einer zuständigen Stelle.

Nach gemeinsamer Auslegung von BMBF, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) werden betriebliche Praxisphasen in Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes als Pflichtpraktika[71] gewertet und sind damit grundsätzlich von der Mindestlohnpflicht ausgenommen.[72] Voraussetzung dafür ist, dass die Qualifizierungsmaßnahmen aufgrund eines Bescheids der zuständigen Stelle erforderlich sind, um die volle Anerkennung eines ausländischen Abschlusses zu erreichen. Dies gilt sowohl für Anpassungsqualifizierungen auf der Grundlage des BQFG in den Berufen des dualen Systems als auch für Anpassungslehrgänge in reglementierten Berufen aufgrund der einschlägigen Fachgesetze. Auch Praktika, die im Kontext von Vorbereitungskursen von Bildungsträgern auf eine Kenntnisprüfung zur Erlangung der vollen Anerkennung abgeleistet werden, sind mindestlohnfrei, allerdings nur bis zu einer Dauer von drei Monaten[73].

5. Kosten und Finanzierung

Das Anerkennungsverfahren verursacht individuelle Kosten. Dass diese Kosten für Personen mit ausländischen Berufsqualifikationen eine Hürde[74] darstellen können, haben die Untersuchungen des

[71] Pflichtpraktika im Sinne von § 22 Absatz 1 Nr. 1 Mindestlohngesetz (MiLoG).

[72] Die gemeinsame Auslegung zur Anwendung des Mindestlohngesetzes wurde im April 2017 als Informationspapier veröffentlicht, siehe https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/qualifizierungsangebote.php/#informationspapier.

[73] Nach § 22 Absatz 1 Nr. 3 MiLoG.

[74] Weitere Gründe stellen unter anderem nicht ausreichende Deutschkenntnisse, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie das Anstreben alternativer Verfahren dar (vgl. BMBF 2015, S. 133 und 162).

BIBB-Anerkennungsmonitorings aufgezeigt.[75] Um diese abzubauen, sind die Finanzierungsmöglichkeiten weiterentwickelt und ergänzt worden. Speziell für Personen außerhalb des Leistungsbezugs nach den Sozialgesetzbüchern II und III haben, aufbauend auf den Erfahrungen mit der Anerkennungsförderung in Hamburg, der Bund sowie die Länder Baden-Württemberg und Berlin im Jahr 2016 neue Förderinstrumente ins Leben gerufen.

5.1 Zusammensetzung der Kosten

Die Gesamtkosten eines Anerkennungsverfahrens setzen sich aus den Verfahrensgebühren der zuständigen Stelle sowie weiteren (möglichen) Teilkosten zusammen, zum Beispiel Übersetzungen, Beglaubigungen und Qualifizierungsmaßnahmen. Dabei variiert die Höhe der Kosten abhängig vom Einzelfall sowie vom Referenzberuf der ausländischen Qualifikation. Untersuchungen zu den Gesamtkosten liegen nur zu einzelnen Bereichen vor. Laut einer Befragung des BIBB-Anerkennungsmonitorings von Ärztinnen und Ärzten machen die Ausgaben für die Dokumentenbeschaffung bei diesen den größten Anteil der Kosten des Anerkennungsverfahrens aus. Bei dieser Berufsgruppe kommen insbesondere noch Aufwendungen für Sprachkurse hinzu, um das für den Berufszugang erforderliche Sprachniveau zu erreichen.[76]

5.2 Bundesweite Finanzierungsinstrumente

Die wichtigsten bundesweiten Instrumente zur Finanzierung der Verfahrenskosten sind nach wie vor die Förderinstrumente der Arbeitsförderung (SGB III) sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Im Zeitraum 2012 bis 2016 waren bei den IQ-Erstanlaufstellen knapp 72 Prozent der Beratenen nicht erwerbstätig (vgl. Kap. 2.2). Von ihnen bezogen fast 76 Prozent (ergänzend) Leistungen nach dem SGB II und/oder SGB III sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Für Qualifizierungsmaßnahmen gibt es in bestimmten Fällen die Möglichkeit Angebote der Bildungsfinanzierung in Anspruch zu nehmen: BAföG[77], Bildungsprämie[78] sowie das Aufstiegs-BAföG[79].

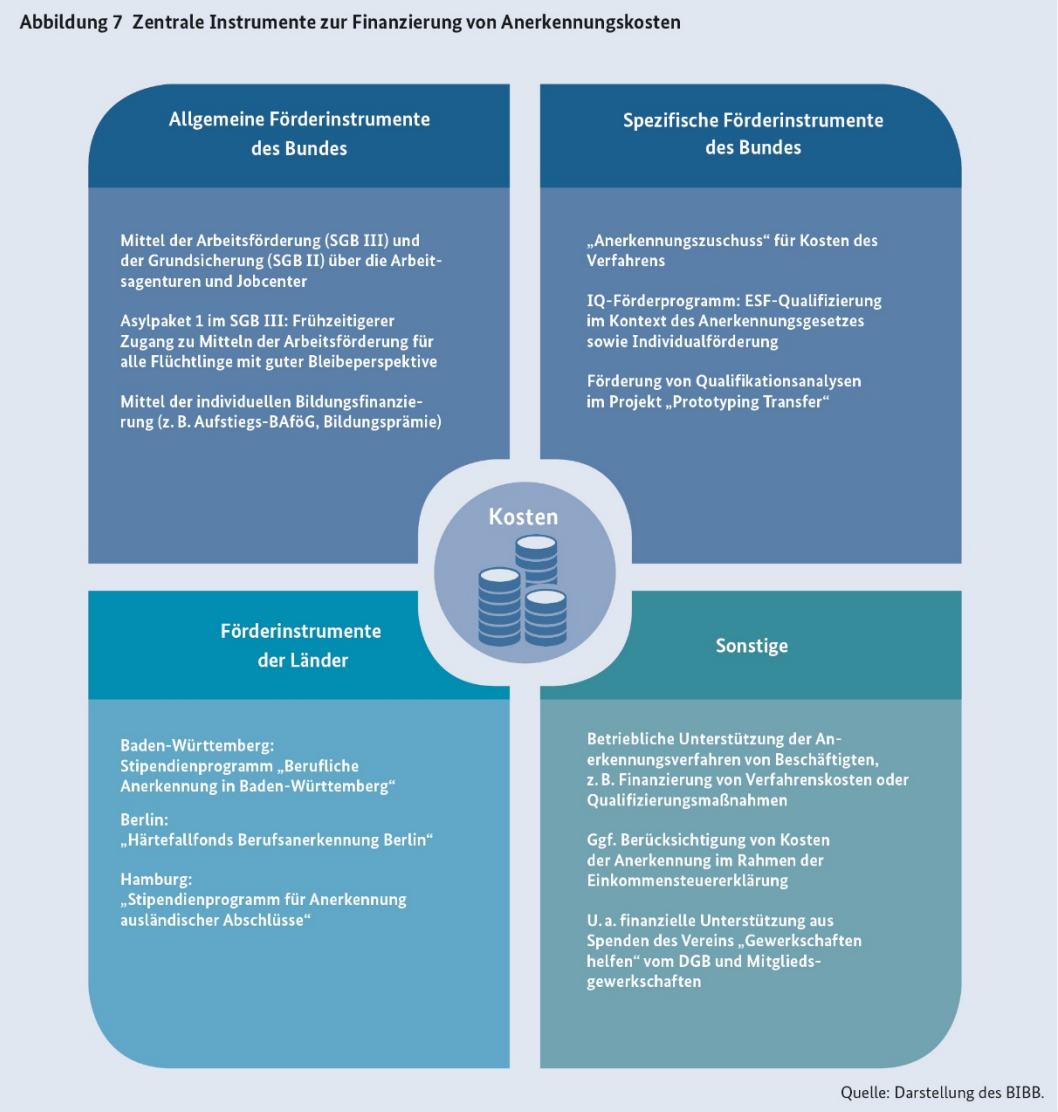
Daneben kann Arbeitgebern im Rahmen von berufsabschlussbezogenen Maßnahmen zur Erlangung der vollen Gleichwertigkeit mit dem Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) für die Ausfallzeiten der Beschäftigten ein Arbeitsentgeltzuschuss gewährt werden. [80]

Um finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten außerhalb des Leistungsempfangs nach dem Sozialgesetzbuch und der individuellen Bildungsfinanzierung zu bieten, wurden die seit Inkrafttreten

[75] Vgl. BMBF 2014 und 2015.
[76] Vgl. BMBF 2016.
[77] Für Anpassungsmaßnahmen ist das BAföG nur in bestimmten Konstellationen anwendbar, wenn zum Beispiel die Ausbildung im Ausland kürzer als drei Jahre war.
[78] Für Geringverdienende siehe BMBF 2014, S. 129.
[79] Förderung von Fortbildungen, die einen beruflichen Aufstieg im nicht akademischen Bereich ermöglichen, zum Beispiel Meisterkurse im Handwerk. Zum 1. August 2016 wurde das Meister-BAföG zum Aufstiegs-BAföG weiterentwickelt.
[80] Das Programm WeGebAU richtet sich an Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Es unterstützt diese dabei, gering qualifizierte Angestellte unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts weiterzubilden.

des Anerkennungsgesetzes bestehenden Instrumente durch neue Angebote des Bundes sowie der Länder erweitert (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7 Zentrale Instrumente zur Finanzierung von Anerkennungskosten



Hierzu zählt neben dem „Anerkennungszuschuss" (siehe Kap. 5.3) auch die in § 131 SGB III bis 2018 befristet eingeführte frühzeitigere Möglichkeit für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive, Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ergreifen (zum Beispiel Förderung Anerkennungsverfahrenskosten).

Auch der Aufbau von Qualifizierungs- und Begleitmaßnahmen wird durch den Bund unterstützt. Seit 2015 werden auch im ESF-geförderten Programm „Netzwerk IQ" Qualifizierungsmaßnahmen zum Erreichen der vollen beruflichen Anerkennung und damit zum Einstieg in den Arbeitsmarkt gefördert. Auch die Übernahme von weiteren notwendigen Kosten, zum Beispiel Fahrt- oder Kinderbetreuungskosten, ist möglich. Im Jahr 2016 wurden bundesweit über 331

Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Förderprogramms IQ für die Teilnehmer kostenlos angeboten (vgl. Kap. 4.1).

Mit dem 2015 eingerichteten „Sonderfonds Qualifikationsanalysen“ im Rahmen des Projekts „Prototyping Transfer“ wird die Durchführung von Qualifikationsanalysen[81] unterstützt. Durch den Sonderfonds können die Kosten für die zum Teil aufwendigen und an den individuellen Bedarf angepassten Verfahren getragen werden. Eine Förderung können diejenigen erhalten, die die aufkommenden Kosten nicht aus eigenen Mitteln tragen können und auch keine Finanzierung durch die Arbeitsagentur, das Jobcenter oder andere Institutionen erhalten. Anträge können beim Westdeutschen Handwerkskammertag (WHKT) gestellt werden.

5.3 Der Anerkennungszuschuss – ein neues Förderangebot des Bundes

Trotz der bisher bestehenden Fördermöglichkeiten stellte die Finanzierung des Anerkennungsverfahrens für viele Personen außerhalb des Leistungsempfangs (SGB III und SGB II) weiterhin eine Herausforderung dar. Dies betraf insbesondere Personen, die nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt sind und zugleich über geringe finanzielle Mittel verfügen. Mit dem Start des Anerkennungszuschusses am 1. Dezember 2016 besteht nunmehr für diese Zielgruppe eine bundesweite ergänzende Finanzierungsmöglichkeit.[82] Es handelt sich dabei um ein dreijähriges Pilotprojekt, in dem die Strukturen der deutschlandweiten Förderung von Anerkennungskosten entwickelt und erprobt werden.

Neben Kosten für Übersetzungen, Beglaubigungen und Gutachten sowie andere benötigte Nachweise können auch Gebühren des Anerkennungsverfahrens gefördert werden. Des Weiteren können Qualifikationsanalysen sowie Kosten für Fahrten innerhalb Deutschlands im Rahmen der Antragstellung finanziert werden. Der maximale Zuschuss beträgt 600 Euro pro Person.[83] Die Förderung erfolgt nachrangig zu den Regelinstrumenten des Bundes sowie zu Programmen der Länder. Erste Ergebnisse zeigen, dass das Interesse groß ist. Bereits wenige Monate nach Programmstart wurden mehrere hundert Förderanträge gestellt.

5.4 Ausbau der Länderprogramme

Neben dem bereits im Jahr 2010 eingeführten „Stipendienprogramm Hamburg“[84] wurden mit dem Stipendienprogramm „Berufliche Anerkennung in Baden-Württemberg“[85] sowie mit dem

---

81 Vgl. Kap. 3.4.

82 Siehe Förderrichtlinie unter www.anerkennungszuschuss.de.

83 Nicht förderungsfähig sind Anpassungsmaßnahmen, Kosten der Lebenshaltung und Betreuungskosten sowie Kosten und Gebühren für die Berufszulassung (Approbation, Führen der Berufsbezeichnung).

84 Die Angaben zum Programm beruhen auf der Förderrichtlinie vom 1. November 2012; siehe http://web.archive.org/web/20140722041949/http:/www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Stipendienprogramm.pdf.

85 Mehr Informationen zum Programm unter www.bwstiftung.de/berufliche-anerkennung-bw/#c18209 sowie in der Ausschreibung des Stipendienprogramms unter http://ikubiz.de/fileadmin/dateien/Ausschreibung_Stipendienprogramm_Berufliche_Anerkennung-in_BW.pdf.

„Härtefallfonds Berufsanerkennung Berlin“[86] im Jahr 2016 zwei weitere ländereigene Finanzierungsinstrumente geschaffen.

Wie der Bund möchten die drei Länder Personen unterstützen, die die Kosten für ein Anerkennungsverfahren nicht aus eigenen Mitteln aufbringen können und keine andere Förderung, insbesondere durch die Regelinstrumente des Bundes, erhalten. Durch das Schließen dieser Finanzierungslücke sollen mehr Personen von den Möglichkeiten der beruflichen Anerkennung Gebrauch machen.

Info-Box 6 Förderinstrumente der Länder

Das „Stipendienprogramm Hamburg“ gewährt Stipendien zur Sicherung des Lebensunterhalts für die Dauer einer Ausgleichsmaßnahme oder Anpassungsqualifizierung. Hierbei werden 50 Prozent als Zuschuss und weitere 50 Prozent als zinsloses Darlehen zur Verfügung gestellt. Zusätzlich kann für anfallende Kosten im Rahmen des Anerkennungsverfahrens, zum Beispiel für Übersetzungen, Gebühren und sonstige Auslagen wie etwa kostenpflichtige Ausgleichsmaßnahmen und Anpassungsqualifizierungen, ein nicht rückzahlbarer Einmalzuschuss beantragt werden. Dieser war bis Ende 2016 auf maximal 12.000 Euro pro Person begrenzt.[87] Im Jahr 2016 wurden 280 Personen im Rahmen des Hamburger Stipendienprogramms gefördert. Insgesamt wurden 298 Einmalzuschüsse sowie 17 Stipendien zur Finanzierung des Lebensunterhalts vergeben. Das Fördervolumen erreichte 2016 rund 605.000 Euro.

Das Stipendienprogramm „Berufliche Anerkennung in Baden-Württemberg“ ist ein dreijähriges Modellprojekt der Baden-Württemberg Stiftung, in dessen Rahmen Stipendienmittel von insgesamt bis zu 1,6 Millionen Euro gewährt werden können. Die Förderung kann entweder als monatliches Stipendium in Höhe von maximal 1.000 Euro für einen Zeitraum von zwei bis zwölf Monaten oder durch eine Einmalzahlung von maximal 1.000 Euro pro Person erfolgen. Mit den Mitteln können Gebühren und Auslagen für ein Anerkennungsverfahren sowie für Zeugnisbewertungen durch die ZAB, Anpassungsmaßnahmen und Vorbereitungskurse für Kenntnis- und Eignungsprüfungen, Sprachkurse sowie Brückenmaßnahmen für Personen mit einem akademischen Abschluss in nicht reglementierten Berufen finanziert werden.

Der „Härtefallfonds Berufsanerkennung Berlin“ gewährt seit Mitte 2016 für zwei Jahre befristet, nicht rückzahlbare Einmalzuschüsse mit einer maximalen Förderhöhe von 10.000 Euro pro Person. Das Gesamtfördervolumen beträgt insgesamt 200.000 Euro pro Jahr. Förderfähig sind Gebühren und Auslagen für ein Anerkennungsverfahren, Kosten für Übersetzungen und Dolmetschertätigkeiten sowie Kosten, die im Rahmen von Ausgleichs- oder anderen Qualifizierungsmaßnahmen anfallen. Dies können zum Beispiel Fahrtkosten, Lernmittel aber auch Kinderbetreuungskosten sein. Im Unterschied zu Hamburg und Baden-Württemberg werden in Berlin keine Lebenshaltungskosten gefördert.

[86] Die Angaben zum Programm beruhen auf der Förderrichtlinie mit Stand vom 24. Juni 2016, siehe http://foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/inhaltsverzeichnis.html?get=028d105ee799ea314e72e1410a2a8f6c;views;document&doc=13107&typ=RL.

[87] Die Förderrichtlinie wurde zum 1. Januar 2017 angepasst. Seitdem kann ein Einmalzuschuss von maximal 4.000 Euro pro Person beantragt werden. Zusätzlich kann die Summe im Anerkennungsverfahren um ein zinsloses Darlehen von maximal 10.000 Euro erweitert werden, sodass die maximale Fördersumme 14.000 Euro pro Person beträgt. Siehe http://www.luewu.de/anzeiger/docs/2313.pdf.

In Hamburg und Berlin müssen die antragsberechtigten Personen seit mindestens drei Monaten ihren Hauptwohnsitz in den jeweiligen Ländern haben. In Baden-Württemberg sind Personen auch antragsberechtigt, wenn sie nicht in Baden-Württemberg wohnen, aber versichern, dass sie eine Beschäftigung dort anstreben. Des Weiteren müssen Antragstellende entweder die deutsche oder die Staatsangehörigkeit eines europäischen Mitgliedstaats haben oder einen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Asylverfahrensgesetz vorweisen. In Baden-Württemberg und Berlin sind auch Personen mit einer Duldung antragsberechtigt.

Im vom Bund finanzierten Anerkennungszuschuss wird die Förderung unabhängig von der Staatsangehörigkeit, dem Aufenthaltsstatus oder dem Staat, in dem die Ausbildung abgeschlossen wurde, gewährt. Allerdings ist ein Wohnsitz oder der gewöhnliche Aufenthalt in Deutschland seit mindestens drei Monaten ebenfalls Voraussetzung.

Seit 2012 sind die Finanzierungsmöglichkeiten für Anerkennungsverfahren stetig weiterentwickelt und einem größeren Personenkreis eröffnet worden. Es bleibt zu beobachten, wie insbesondere der „Anerkennungszuschuss“ des Bundes sowie die neu eingerichteten Stipendienprogramme von Baden-Württemberg und Berlin von der Zielgruppe angenommen werden.

Teil III: Zusammenfassende Darstellung der Evaluationsergebnisse zum Anerkennungsgesetz

1. Hintergrund, Aufgaben und Vorgehen der Evaluation

1.1 Hintergrund der Evaluation

Das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (Anerkennungsgesetz des Bundes) trat am 1. April 2012 mit einer doppelten Zielsetzung in Kraft. Zum einen versprach sich der Gesetzgeber hiervon einen Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Zuwanderung. Zum anderen sollte das Gesetz die (Arbeitsmarkt-)Integration von bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten befördern.

Nach Ablauf von vier Jahren nach Inkrafttreten sollten Anwendung und Auswirkungen des Gesetzes überprüft werden (§ 18 BQFG). Das zuständige Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) damit beauftragt, den Auftrag zur Evaluation des Anerkennungsgesetzes auszuschreiben und nach Vergabe fachlich zu begleiten. Im Herbst 2015 wurden die INTERVAL GmbH und das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) mit der Evaluation des Anerkennungsgesetzes beauftragt.

Diese Kurzfassung informiert über die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation. Eine ausführliche Darstellung ist dem Abschlussbericht zu entnehmen.[88]

1.2 Aufgaben und Vorgehen der Evaluation im Überblick

Der Schwerpunkt der Evaluation lag auf der Untersuchung von Anwendung und Wirkung des Anerkennungsgesetzes. So wurde erstens rückblickend die bisherige Inanspruchnahme der durch das Gesetz geschaffenen Anerkennungsmöglichkeiten analysiert. Zweitens erfolgte die Untersuchung der Wirkung von darauf beruhenden Anerkennungen auf die Arbeitsmarktintegration von erfolgreichen Antragstellenden.

Info-Box 7 Abgrenzung von Monitoring und Evaluation

Die Evaluation zielte auf eine umfassende Wirkungsanalyse des Gesetzes. Untersuchungen zur Umsetzung der neuen Regelungen (Verwaltungsvollzug, ergänzende Informations- und Beratungsangebote) erfolgen im Rahmen des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Sie waren daher nicht Gegenstand der Evaluation. Ebenfalls nicht analysiert wurde, ob und aus welchen Gründen Anerkennungsverfahren gegebenenfalls nicht in Anspruch genommen werden.

Ein Wirkungsmodell lieferte die Grundlagen für die Erhebungen und Analysen. Erarbeitet wurde es auf Basis von fachlicher Expertise, einschlägiger Literatur und theoretischen Überlegungen. Es stellt die vermuteten Zusammenhänge zwischen individuellen Ausgangsvoraussetzungen, Kontextfaktoren und Folgen einer erfolgreichen Anerkennung auf die Qualität der Arbeitsmarktintegration dar. Die

[88] Vgl. Ekert u. a. 2017.

folgende Abbildung 8 verdeutlicht diese Abläufe aus der Perspektive einer Person, die zum Zeitpunkt der Antragstellung in Deutschland lebt.[89]

Abbildung 8 Wirkung von Berufsanerkennung auf die Qualität der Arbeitsmarktintegration von bereits in Deutschland lebenden Personen

Den methodischen Kern der Evaluation bildeten eigene Erhebungen und Analysen von INTERVAL und IWAK zu aktuellen Anerkennungsfällen. Dazu gehörten neben einer standardisierten Befragung von erfolgreichen Antragstellenden auch qualitative Vertiefungsinterviews und Fallstudien zu ausgewählten Berufen. Ergänzend wurde mithilfe einer Analyse von Sekundärdaten die Arbeitsmarktintegration der potenziellen Zielgruppe des Gesetzes vor 2012 näher betrachtet. Mit den Daten wurde auch untersucht, ob sich Anerkennungen vor 2012 bereits auf die Arbeitsmarktintegration auswirkten. Eine rechtliche Analyse der Anerkennungsregelungen vor Inkrafttreten des Gesetzes zeigte, welche Personengruppen besonders vom Anerkennungsgesetz profitieren und bildete die Grundlage für eine vertiefende Auswertung der amtlichen Statistik.

[89] Bei Antragstellungen aus dem Ausland ist neben der Frage nach der Arbeitsmarktintegration auch die Frage nach der Rolle der Anerkennung für den Zuzug nach Deutschland von Relevanz. Auch wären in diesen Fällen nicht alle der in der Abbildung 8 aufgeführten Faktoren von Bedeutung (zum Beispiel Finanzierungsangebote, die an einen Aufenthaltsstatus gebunden sind).

2. Rechtliche Analyse und Anwendung des Gesetzes

2.1 Was sagt die (internationale) Literatur zum Anerkennungsgesetz?

Die im Rahmen der Evaluation gesichtete Fachliteratur, die unter anderem auch bei der Entwicklung des Wirkungsmodells half, liefert bereits Hinweise zur Relevanz des Anerkennungsgesetzes. In internationalen Berichten[90] werden die deutschen Anerkennungsregelungen sowie die mit dem Gesetz auf- beziehungsweise ausgebauten Begleitstrukturen (unter anderem IQ-Netzwerk, „Anerkennung in Deutschland“, BQ-Portal, „Prototyping Transfer“) in positiver Weise erwähnt. Die Ergebnisse der BIBB-Betriebsbefragung 2014[91] verweisen darüber hinaus auf eine grundsätzliche Bereitschaft bei vielen Betrieben, Anerkennungen zu unterstützen.

2.2 Welche Gruppen haben besonders vom Anerkennungsgesetz profitiert?

Mit dem Anerkennungsgesetz wurde erstmals ein allgemeiner Rechtanspruch auf ein Anerkennungsverfahren geschaffen. Zudem wurden umfangreiche Regelungen zur Verfahrensdurchführung eingeführt, die seither für alle Fälle gelten. Darunter fallen Festlegungen zur Verfahrensdauer oder die Regelung, dass Berufserfahrung bei der Gleichwertigkeitsprüfung zu berücksichtigen ist.

Der Vergleich mit der Rechtslage vor 2012 zeigt, dass es unter anderem von der Staatsangehörigkeit, dem Ausbildungsstaat und dem Referenzberuf abhängt, wie viel sich im jeweiligen Einzelfall durch das Anerkennungsgesetz geändert hat.

So hatten beispielsweise Angehörige aus EU-Staaten mit dort erworbenen Abschlüssen in reglementierten Berufen bereits vor 2012 umfangreiche Anerkennungsmöglichkeiten aufgrund der EU-Berufsanerkennungs-Richtlinie. Für sie hatte das Anerkennungsgesetz daher eher geringfügige Änderungen zur Folge. Andere Gruppen haben mit dem Gesetz erstmals die rechtlich abgesicherte Möglichkeit erhalten, ihre Auslandsqualifikation auf Gleichwertigkeit mit einem deutschen Referenzberuf prüfen zu lassen. Zudem profitieren einige der Fälle, für die schon vor 2012 Anerkennungsregelungen bestanden, von den oben genannten Veränderungen im Verfahren.

Eine für alle Gruppen erst seit April 2012 bestehende Möglichkeit ist die der Antragstellung aus dem Ausland.

Insgesamt profitieren vom Anerkennungsgesetz am meisten Drittstaatenangehörige mit dort erworbenen Qualifikationen sowie Personen mit einer Berufsqualifikation in einem in Deutschland nicht reglementierten Beruf.

[90] Vgl. unter anderem ILO 2016, OECD 2017 und Donlevy u. a. 2016.
[91] Vgl. BMBF 2015.

2.3 Wie viele Anträge hätten ohne das Anerkennungsgesetz nicht gestellt werden können?

Mittels der Erkenntnisse der rechtlichen Analyse und der Daten der amtlichen Statistik wurde abgeschätzt, wie viele Anerkennungsfälle zwischen 2012 und 2015 erst mit dem Anerkennungsgesetz ermöglicht wurden.[92]

Die Analyse zeigt, dass schätzungsweise rund 46 Prozent der Anträge seit 2012 von Personen gestellt wurden, die vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes keinen Rechtsanspruch auf ein Verfahren hatten.[93] Alle diese Fälle sind unmittelbar auf das Anerkennungsgesetz zurückzuführen.

Die restlichen Anträge wurden von Personen gestellt, die bereits vor 2012 ein Anrecht auf ein Anerkennungsverfahren hatten – wenn auch zum Teil ein weniger weitreichendes. Anträge von Personen, die vor 2012 über weniger weitreichende Anerkennungsmöglichkeiten verfügten, machten rund 31 Prozent aller Neuanträge seit 2012 aus.

Aus zwei Gründen ist davon auszugehen, dass ein Teil dieser zuletzt genannten Neuanträge mittelbar dem Anerkennungsgesetz zuzurechnen ist: Zum einen stellten vermutlich einige Personen auch deshalb einen Antrag, weil sich durch rechtliche Neuerungen wie die Berücksichtigung der Berufserfahrung ihre Chancen auf eine Anerkennung vergrößert hatten. Zum anderen ist anzunehmen, dass einige Antragstellende erst durch die Berichterstattung, die Öffentlichkeitsarbeit zum Anerkennungsgesetz sowie die ausgebauten Informations- und Beratungsstrukturen zur Antragstellung motiviert wurden. Wie hoch der Anteil dieser mittelbar durch das Anerkennungsgesetz bewirkten Anträge ist, kann nicht genau bestimmt werden.

10 Prozent aller Neuanträge seit 2012 wurden aus dem Ausland gestellt und sind in dieser Form ebenfalls auf das Anerkennungsgesetz zurückzuführen.

3. Analyse der Ausgangssituation in Deutschland

Um die Arbeitsmarktintegration von in Deutschland lebenden Personen mit ausländischem Abschluss vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes zu erfassen, wurden Sekundärdaten analysiert. Die Auswertung dieser Daten diente auch der Untersuchung der Wirkung von Anerkennungen vor 2012.

3.1 Wie gut waren Personen mit ausländischem Abschluss in den Arbeitsmarkt integriert?

Mit den Daten des Mikrozensus (für das Jahr 2013) und der IAB-SOEP Migrationsstichprobe (2013)[94] wurde die Qualität der Arbeitsmarktintegration von in Deutschland lebenden Personen mit

[92] Die amtliche Statistik wurde darüber hinaus ausgewertet, um in Ergänzung zum BIBB-Anerkennungsmonitoring Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen nachzuzeichnen (vgl. Ekert u. a. 2017).

[93] Diese Aussagen beziehen sich auf über 90 Prozent aller Neuanträge (insgesamt 63.486 zwischen 2012 und 2015). In einzelnen dieser Fälle wurden unter Umständen auch vor 2012 Anerkennungen durchgeführt, sei es aufgrund von Sonderregelungen oder aufgrund der Umsetzungspraxis durch die zuständigen Stellen. Dieser Anteil ist jedoch vermutlich gering. In den anderen Fällen können deshalb keine Aussagen getroffen werden, da im Rahmen der Evaluation nicht für alle Berufe die rechtlichen Rahmenbedingungen im Detail analysiert wurden.

[94] Für eine ausführliche Beschreibung dieser Datensätze vgl. Ekert u. a. 2017.

ausländischem Abschluss erfasst. Vergleichsgruppe waren Personen mit inländischem Abschluss. Die Analyse brachte folgende Erkenntnisse hervor:

Im Inland lebende Migrantinnen und Migranten mit ausländischem Berufsabschluss unterschieden sich in ihrer soziodemografischen Zusammensetzung nur wenig von Personen mit inländischem Abschluss. Sie verfügten sogar häufiger über einen akademischen Bildungsabschluss. Ihre Teilhabe am Erwerbsleben blieb aber sowohl quantitativ als auch qualitativ deutlich hinter der von Bildungsinländern zurück: Zwar hatten Personen mit einem ausländischen Abschluss häufiger einen akademischen Bildungsabschluss als Personen mit deutschen Abschlüssen. So befanden sie sich im Vergleich häufiger in befristeten Arbeitsverhältnissen, geringfügiger Beschäftigung, Schichtarbeit und ungewollter Teilzeit.

3.2 Welche Erkenntnisse zur Wirkung von Anerkennungen liegen bisher vor?

Mithilfe der IAB-SOEP Migrationsstichprobe (2013) wurde geprüft, in welchem Maße sich Anerkennungen vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes auf die Arbeitsmarktintegration auswirkten. Hierfür wurde die Arbeitsmarktintegration von Personen mit anerkannten ausländischen Abschlüssen untersucht und mit der von Personen ohne Anerkennung (Referenzgruppe) verglichen.

Im Kontrollgruppenvergleich zeigt sich, dass Anerkennungen vor 2012 positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration hatten: Bereits vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes vergrößerte eine Anerkennung die Chance, dass eine Person mit ausländischem Abschluss in ihrem erlernten Beruf arbeitete, etwa um das Vierfache. Auch erhöhte sich durch eine in der Vergangenheit erfolgte Anerkennung das Gehalt bei Personen, die in reglementierten Berufen arbeiteten, signifikant um über 20 Prozent.

4. Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von erfolgreichen Antragstellenden nach 2012

Es war davon auszugehen, dass Anerkennungen auch nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im Jahr 2012 positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration entfalten. Der Evaluation lag die Annahme zugrunde, dass diese Wirkungen durch die Öffnung des Zugangs zum Verfahren und Modifikationen im Verfahren noch verbreitert und verstärkt wurden.

Um dies zu überprüfen, wurde im Sommer 2016 eine umfangreiche standardisierte Befragung von Personen durchgeführt, die ein Anerkennungsverfahren erfolgreich durchlaufen hatten. Im Fokus der Erhebung stand die Frage, wie sich deren Arbeitsmarktintegration nach der Anerkennung gegenüber der Situation zuvor entwickelte (Vorher-Nachher-Vergleich). Der Zugang zu den ehemaligen Antragstellenden erfolgte über zuständige Stellen (IHK FOSA, Handwerkskammern, Ärztekammern, Landesgesundheitsämter und weitere). Durchgeführt wurde die Befragung mehrsprachig online und

teils telefonisch. Insgesamt nahmen an der Befragung 812 Personen teil, deren im Ausland erworbene Berufsqualifikation nach dem 1. April 2012 ganz oder teilweise anerkannt wurde.[95]

4.1 Was sind wichtige Informationsquellen für die Antragstellenden?

Persönliche Netzwerke (das heißt Freunde, Familienmitglieder) und das Internet waren die Hauptquellen der Erstinformation für die befragten Personen: Über die Hälfte von ihnen (rund 55 Prozent) hat über einen der beiden Wege erstmals erfahren, dass die eigene im Ausland erworbene Berufsqualifikation in Deutschland anerkannt werden kann. Das Internet diente insbesondere Personen, die ihren Antrag aus dem Ausland stellten, als Informationsquelle, für Antragstellende aus dem Inland waren es vor allem Freunde und Familienmitglieder.

Den für die Anerkennung zuständigen Stellen sowie den Beratungsstellen (zum Beispiel im IQ-Netzwerk) kam erst im weiteren Verlauf als Quelle tiefergehender Information eine relevante Bedeutung zu. So erhielten beispielsweise etwa 34 Prozent der Befragten von einer zuständigen Stelle weitere Informationen zur Anerkennung.

4.2 Welche Anlässe und Beweggründe sind entscheidend für die Antragstellung?

Vor allem vier Gründe motivierten die Befragten zur Antragstellung (Möglichkeit der Mehrfachnennung): Als häufigster Grund wurde ein konkretes Stellenangebot in Deutschland angeführt (47 Prozent), gefolgt vom Wunsch in einem reglementierten Beruf arbeiten zu wollen (26 Prozent) und der Hoffnung, mit der Anerkennung die eigenen Chancen auf einen beruflichen Ein- oder Aufstieg zu verbessern (24 Prozent). Den Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten nannten die Befragten am vierthäufigsten (14 Prozent), wobei Antragstellende für einen nicht reglementierten Beruf diesen Grund häufiger anführen als solche für reglementierte Berufe.

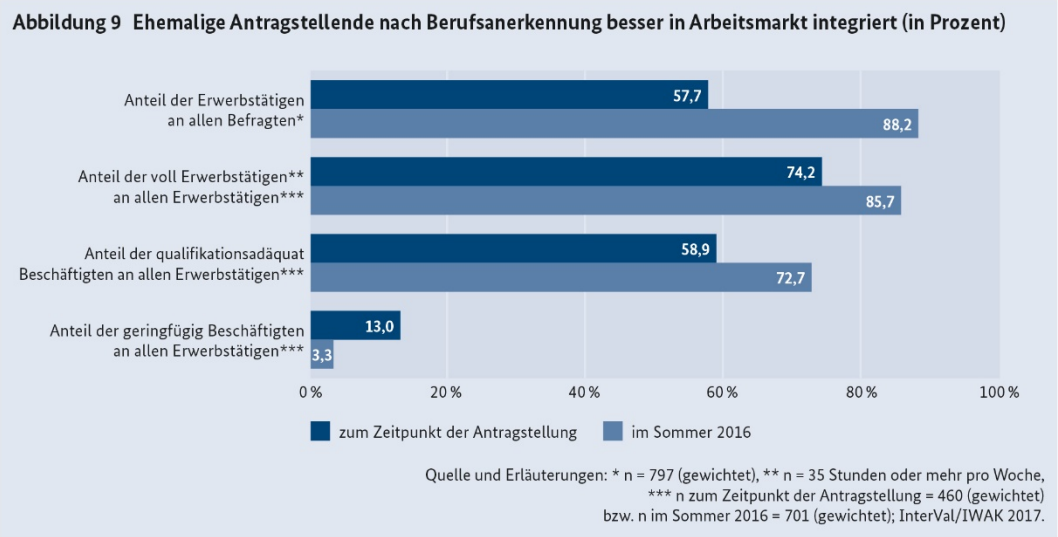
4.3 Was bewirken Anerkennungen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration?

Die Arbeitsmarktintegration der befragten Personen verbesserte sich nach dem Anerkennungsverfahren erheblich. Im Sommer 2016 (dem Zeitpunkt der Befragung) waren die ehemaligen Antragstellenden häufiger, zeitlich umfangreicher und auch qualifikationsnäher erwerbstätig als zum Zeitpunkt der Antragstellung. Die in Abbildung 9 dargestellten Eckdaten zum

[95] Es wurden insgesamt 306 zuständige Stellen angeschrieben und um Mitwirkung an der Evaluation gebeten. 49 von ihnen unterstützten die Evaluation, indem sie im Sommer 2016 Einladungen zur Teilnahme an der Befragung an die Zielgruppe weiterleiteten. Es ist davon auszugehen, dass etwa 6.100 Personen der Befragungszielgruppe eine Einladung erhalten haben. Antragstellende, deren Antrag zurückgezogen, abgelehnt oder noch nicht beschieden wurde, sind nicht befragt worden. Um strukturelle Unterschiede zwischen der Stichprobe und der Grundgesamtheit auszugleichen, wurden die Daten nach den Merkmalen Ausbildungsstaat und Referenzberuf gewichtet. Die verbleibenden Unterschiede sind marginal (vgl. Ekert u. a. 2017). Im Folgenden werden die gewichteten Daten dargestellt.

Erwerbsstatus und zur Struktur der Erwerbstätigkeit zeigen die Veränderung zwischen den beiden Zeitpunkten:[96]

Abbildung 9 Ehemalige Antragstellende nach Berufsanerkennung besser in Arbeitsmarkt integriert (in Prozent)



Zudem wurden nach der Anerkennung im Mittel höhere Arbeitseinkommen durch die Befragten erzielt. Das durchschnittliche Brutto-Arbeitseinkommen pro Monat der zum jeweiligen Zeitpunkt Erwerbstätigen war im Sommer 2016 rund 1.000 Euro höher als zum Zeitpunkt der Antragstellung. Es stieg im Querschnittsvergleich um etwa 40 Prozent.[97] Der Anstieg setzt sich aus drei Komponenten zusammen: Etwa 5 Prozentpunkte sind auf die allgemeine Lohnentwicklung in Deutschland zurückzuführen[98] und 9 Prozentpunkte auf eine höhere Wochenarbeitszeit der Befragten im Sommer 2016.[99] Die verbleibenden 26 Prozentpunkte Einkommensanstieg sind Folgen beruflichen Aufstiegs sowie höherwertiger und höher entlohnter Beschäftigungsverhältnisse.

4.4 Wie bewerten die Befragten subjektiv ihre berufliche Situation?

72 Prozent der Befragten schätzen die persönliche berufliche Situation im Sommer 2016 besser als zum Zeitpunkt der Antragstellung ein und führten dies auch auf die Anerkennung ihrer Auslandsqualifikationen zurück.

---

96 Die berufliche Integration der Antragstellenden wurde zusätzlich begünstigt durch die insgesamt positive Entwicklung des Arbeitsmarkts in den letzten Jahren. Beispielsweise ist die Arbeitslosenquote 2016 (Jahresdurchschnitt von 6,1 Prozent) gegenüber 2012 (Jahresdurchschnitt von 6,8 Prozent) leicht zurückgegangen (vgl. BA 2017, S. 118).

97 Betrachtet man die Einkommensentwicklung jener Personen im Längsschnitt, die zu beiden Zeitpunkten erwerbstätig waren, so erhöhte sich auch deren Brutto-Arbeitseinkommen um über 1.000 Euro je Monat. Aufgrund eines höheren Ausgangsniveaus stieg es mit 37 Prozent etwas weniger stark an.

98 Der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland ist zwischen 2014 und 2016 von 3.527 Euro auf 3.703 Euro gestiegen (vgl. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteVerdienstunterschiede/Tabellen/LangeReiheD.html).

99 Der Arbeitszeiteffekt ist nicht exogen, vielmehr ist er selbst ein Aspekt der verbesserten Integration in den Arbeitsmarkt. Insbesondere der Anteil der geringfügig Beschäftigten, eine vielfach unfreiwillig gewählte Form von Teilzeitarbeit, ging zwischen beiden Zeitpunkten stark zurück.

Aus Sicht der Befragten war die Anerkennung besonders relevant für ihren beruflichen Einstieg oder Aufstieg (85 Prozent Zustimmung) und für Einkommenszuwächse (81 Prozent Zustimmung). 73 Prozent fühlten sich zudem durch die Anerkennung ihrer Qualifikation von Arbeitgebern besser akzeptiert und wertgeschätzt.

Info-Box 8 Qualitative Vertiefung: Nutzen der Anerkennung für Ärztinnen und Ärzte

Der Arztberuf macht die größte Gruppe unter allen Antragstellenden seit 2012 aus und wurde deshalb für eine vertiefende Analyse ausgewählt. Es handelt sich um einen reglementierten Beruf. Er kann aber auch ohne eine Anerkennung – zeitlich befristet und eingeschränkt – ausgeübt werden, wenn eine Berufserlaubnis vorliegt. Insgesamt wurden 15 Interviews mit ausländischen Ärztinnen und Ärzten mit einer Anerkennung geführt.

In der Analyse zeigte sich, dass die Anerkennung für mehrere der interviewten Ärztinnen und Ärzte insbesondere mehr berufliche Freiheiten mit sich brachte und die Abhängigkeit vom aktuellen Arbeitgeber minderte. Neben den Zugangsmöglichkeiten zur Weiterbildung zur Fachärztin beziehungsweise zum Facharzt war für einige von ihnen auch die mit der Approbation eröffnete Option zur Niederlassung wichtig. Vielfach wurde in den Interviews zudem der Zugewinn von Planungssicherheit (Beschäftigungssicherheit, private Lebensplanung, sicherer Aufenthaltsstatus) hervorgehoben und positiv bewertet, den die Anerkennung mittelbar für die befragten Personen einbrachte.

4.5 Welche anderen Effekte hat eine Anerkennung?

Zusätzlich zu bereits eingetretenen Wirkungen nahmen die ehemaligen Antragstellenden auch die mit der Anerkennung neu eröffneten Möglichkeiten sehr positiv wahr. Beispielsweise erklären 47 Prozent aller Befragten, sich mit der Anerkennung besser als zuvor auf neue Stellen bewerben zu können. 34 Prozent von ihnen sahen einen weiteren Mehrwert der Anerkennung im Zugang zu Anpassungsqualifizierungen und Weiterbildungsmöglichkeiten.

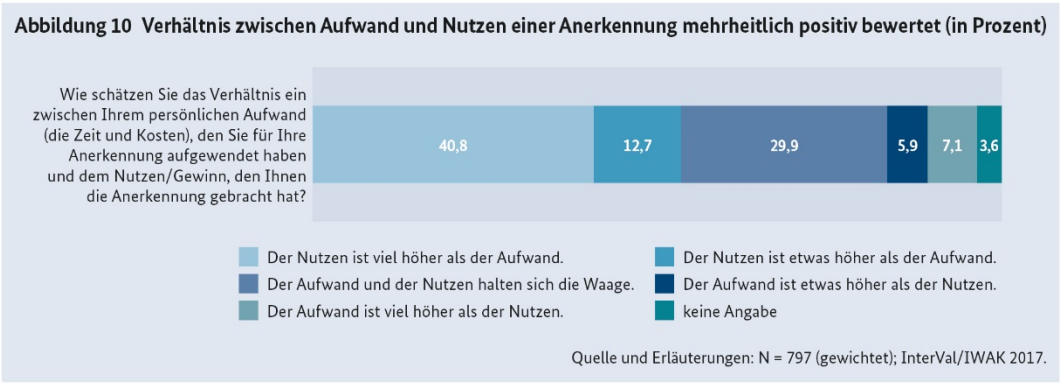
4.6 Wie wird das Aufwand-Nutzen-Verhältnis der Anerkennung bewertet?

Bei der Bewertung des Nutzens einer Anerkennung ist auch der damit verbundene Aufwand zu berücksichtigen. Hierzu zählen neben der Antragstellung im engeren Sinne beispielsweise auch die Beschaffung und Übersetzung von Dokumenten sowie das gegebenenfalls notwendige Absolvieren von Ausgleichsmaßnahmen.

In ihrer persönlichen Bilanz bewerteten insgesamt rund 54 Prozent der Befragten das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ihrer Anerkennung positiv – für 41 Prozent überwiegte der Nutzen sogar deutlich (vgl. Abbildung 10). Auf der anderen Seite schätzten 13 Prozent von ihnen den Aufwand größer als den Nutzen ein. Für sie hatte sich die Anerkennung im Sommer 2016 noch nicht gelohnt. Für weitere 30 Prozent hielten sich Aufwand und Nutzen die Waage.

Abbildung 10 Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen einer Anerkennung mehrheitlich positiv bewertet (in Prozent)

Abbildung 10 Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen einer Anerkennung mehrheitlich positiv bewertet (in Prozent)



4.7 Wann treten Effekte einer erfolgreichen Anerkennung ein?

Die dargestellten Veränderungen in der Qualität der Teilhabe am Arbeitsmarkt traten erst mit einiger Verzögerung ein (vgl. Tabelle 3). Zu erkennen ist dies beispielsweise am Anteil der nicht Berufstätigen. Er war mit 14 Prozent noch vergleichsweise hoch unter den Befragten, deren Abschluss erst kurz vor der Befragung anerkannt wurde. Je länger die Anerkennung zurücklag, desto geringer war dieser Anteil. Dreieinhalb bis viereinhalb Jahre nach der Anerkennung lag er nur noch bei 3 Prozent. Auch das durchschnittliche Bruttoentgelt je Monat stieg mit zusätzlichem zeitlichen Abstand zur Anerkennung immer mehr (zum Beispiel um über 1.200 Euro anderthalb bis zweieinhalb Jahren nach der Anerkennung):

Tabelle 3 Effekte auf Arbeitsmarktintegration umso größer, je länger die Anerkennung zurückliegt

Dauer seit Anerkennung	bis 0,5 Jahre	0,5 bis 1,5 Jahre	1,5 bis 2,5 Jahre	2,5 bis 3,5 Jahre	3,5 bis 4,5 Jahre
Anteil nicht Berufstätige im Sommer 2016	**14,4 %**	**10,0 %**	**5,8 %**	**7,6 %**	**3,0 %**
n = alle Befragten	160	251	154	132	68
Anstieg monatliches Brutto-entgelt (Mittelwert)	**698,34 €**	**747,19 €**	**1.207,61 €**	**1.421,40 €**	**1.445,05 €**
n = alle Erwerbstätigen	78	108	46	41	30
Quelle: Befragung von Personen mit Anerkennung, gewichtet.					INTERVAL/IWAK 2017

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse überrascht es nicht, dass die Befragten auch das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen einer Anerkennung umso positiver bewerteten, je länger diese zurücklag.

4.8 Zeigen sich Unterschiede zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen hinsichtlich der Wirkung von Anerkennungen?

Im Rahmen der Datenanalyse wurde die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von Personen mit einer Anerkennung für einen reglementierten Beruf mit der von Personen mit einer Anerkennung für einen nicht reglementierten Beruf verglichen.

Dabei zeigte sich, dass beide Gruppen von ihrer Anerkennung profitierten. In reglementierten Berufen fielen die Verbesserungen hinsichtlich der Qualität der Arbeitsmarktintegration jedoch etwas größer aus. Dies erklärt sich unter anderem dadurch, dass die Anerkennung in diesen Berufen Voraussetzung für die uneingeschränkte Berufsausübung ist. Wie die Auswertung zeigte, spielten jedoch auch Unterschiede zwischen Branchen und Berufsgruppen hinsichtlich Fachkräftebedarf und Gehaltsstrukturen eine Rolle.

Dennoch bewerteten Befragte mit einer Anerkennung in einem nicht reglementierten Beruf das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen der Anerkennung genauso positiv wie Befragte mit einer Anerkennung für einen reglementierten Beruf. Beide Gruppen führten die Verbesserung ihrer beruflichen Situation gegenüber dem Zeitpunkt der Antragstellung auch auf die Anerkennung zurück.

4.9 Welche Rolle spielt die Anerkennung für die Zuwanderung bei einer Antragstellung aus dem Ausland?

18 Prozent der befragten Personen lebten im Ausland, als sie den Antrag auf Anerkennung ihrer Berufsqualifikation stellten. Über 80 Prozent dieser Befragten stimmten der Aussage „eher“ oder „voll und ganz“ zu, dass die Anerkennung wichtig für ihre Entscheidung für eine Zuwanderung nach Deutschland gewesen sei.

5. Erkenntnisse zu Anerkennungen in nicht reglementierten Berufen

Zur vertiefenden Betrachtung des nicht reglementierten Bereichs wurden exemplarisch qualitative Berufsfallstudien für die beiden Berufe mit den höchsten Antragszahlen durchgeführt (Elektronikerin beziehungsweise Elektroniker sowie Kauffrau und Kaufmann für Büromanagement). Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse präsentiert.

5.1 Welche Faktoren und Interessenslagen von Betrieben und Fachkräften können eine Anerkennung als Elektroniker motivieren?

Im Fall der fünf anerkannten Elektroniker, die im Rahmen der Fallstudie befragt wurden, wurde die Entscheidung für die Anerkennung jeweils auch von betrieblichen Interessen getragen.[100] Vor allem ein bestehender Fachkräftemangel veranlasste die vier untersuchten Betriebe, mit Unterstützung der

[100] Für diese Berufsfallstudie wurden fünf ausländische Elektroniker und fünf Vertreter aus Geschäftsführung, Personalabteilung und Betriebsrat in vier Betrieben befragt.

Kammern selbst Anerkennungsverfahren anzustoßen oder Mitarbeitende im Verfahren aktiv zu unterstützen. Sie setzten die Anerkennungen dabei sowohl zur systematischen Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland als auch zur Mitarbeiterbindung ein. Im zweiten Fall diente sie als Instrument zur Personalentwicklung. Auch im Verhältnis gegenüber Dritten erwiesen sich Anerkennungen für die Unternehmen als notwendig beziehungsweise hilfreich, um branchenspezifische Auflagen öffentlicher Auftraggeber zu erfüllen oder um als Qualitätssignal gegenüber Kunden zu dienen.

5.2 Welche Faktoren und Interessenslagen von Betrieben und Fachkräften können eine Anerkennung als Kauffrau für Büromanagement motivieren?

In den drei analysierten Fällen anerkannter Kauffrauen für Büromanagement[101] waren ausschließlich die Interessen der Fachkräfte ausschlaggebend für die Anerkennung. Alle Frauen führten die Verfahren ohne betriebliche Unterstützung durch. Der Fall des exemplarisch untersuchten Unternehmens zeigte, dass dies auch darauf zurückzuführen war, dass bereits ausreichend Fachkräfte auf dem regionalen Arbeitsmarkt verfügbar waren. Zur Anerkennung motivierte die Fachkräfte in allen Fällen vor allem der Zugang zu Anpassungsqualifizierungen und Fortbildungsmöglichkeiten, um auf diesem Weg in den erlernten Beruf zu gelangen. Dabei spielte die Information, Beratung und Unterstützung durch Arbeitsagenturen und Kammern eine wichtige Rolle.

6. Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass beide Zielstellungen des Anerkennungsgesetzes erreicht wurden: Auf der einen Seite die Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Zuwanderung und auf der anderen die Verbesserung der wirtschaftlichen Einbindung von bereits in Deutschland lebenden Fachkräften mit Auslandsqualifikation.

6.1 Welchen Beitrag leistet das Gesetz zur qualifizierten Zuwanderung?

Aus der amtlichen Statistik geht hervor, dass etwa jeder zehnte Antrag aus dem Ausland gestellt wurde – eine Möglichkeit, die vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes nicht gegeben war. Die standardisierte Befragung von Antragstellenden aus dem Ausland zeigt zudem, dass die Anerkennung für ihre Migrationsentscheidung eine wichtige Rolle spielte. Viele dieser Personen arbeiteten auch im Sommer 2016 noch in Deutschland und tragen somit auch längerfristig zur Fachkräftesicherung bei. Wie die Berufsfallstudien belegen, nutzen auch Betriebe eigeninitiativ die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes, um ihren Fachkräftebedarf durch Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland zu decken. Diese Befunde weisen insgesamt darauf hin, dass das Anerkennungsgesetz einen wichtigen Beitrag zur qualifizierten Zuwanderung leistet, das damit verbundene Potenzial jedoch noch nicht vollumfänglich ausgeschöpft sein dürfte.

[101] Für diese Berufsfallstudie wurden ein betrieblicher Vertreter und drei Kauffrauen für Büromanagement interviewt.

6.2 Welchen Beitrag leistet das Anerkennungsgesetz zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Fachkräften mit Auslandsqualifikation?

Sowohl die Analysen der Sekundärdaten als auch die im Rahmen der Evaluation gewonnen Primärdaten verweisen auf ökonomische Wirkungen von Anerkennungen. Deutlich wurde, dass berufliche Anerkennungen das Ausmaß und die Qualität der Arbeitsmarktintegration von Personen mit Auslandsqualifikation erheblich verbessern. Die Differenzierung zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen zeigt, dass sich Anerkennungen in beiden Bereichen jeweils positiv auf die Arbeitsmarktintegration auswirken.

Das Anerkennungsgesetz wirkt sich dabei unmittelbar und mittelbar auf die Zahl der Anträge und die daraus resultierenden Anerkennungsbescheide aus. Unmittelbar dem Anerkennungsgesetz zuzurechnen ist knapp die Hälfte der seit 2012 gestellten Anträge. Sie wurden von Personen gestellt, die erst mit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes das Recht auf ein Anerkennungsverfahren erlangten. Wie viele der anderen Anerkennungsfälle mittelbar durch das Gesetz induziert wurden, beispielsweise durch die veränderten Verfahrensregelungen, die Begleitstrukturen und die vermehrte Öffentlichkeitsarbeit, kann nicht genau bestimmt werden. Es können bis zu einem Drittel aller Neuanträge sein, die auf diese Weise dem Gesetz zuzurechnen sind.

7. Perspektiven

Die Evaluation liefert Hinweise darauf, dass es sich lohnen kann, Maßnahmen zur Steigerung des Bekanntheitsgrades und zur Information über den auch betrieblichen Nutzen einer Anerkennung im Kontext von Fachkräfteentwicklung und -sicherung auszuweiten.

Wie aus den Ergebnissen der standardisierten Befragung hervorgeht, kommt in der Zielgruppe vor allem sozialen Netzwerken eine wichtige Rolle in der Beschaffung von Informationen zu. Die Verbreitung von Informationen über die Vor- und Nachteile einer Anerkennung über diese Kanäle ist einerseits erfreulich. Andererseits ist nicht sicher, dass sie immer hinreichend differenziert und insgesamt positiv ausfällt. So zeigen die Befragungsergebnisse auch, dass Wirkungen einer Anerkennung erst zeitversetzt eintreten. Aufwand und Kosten fallen hingegen unmittelbar mit der Antragstellung an. Dadurch besteht die Gefahr einer verzerrten Berichterstattung in sozialen Netzwerken, wenn dort Informationen unmittelbar nach einem Anerkennungsverfahren durch ehemalige Antragstellende gestreut werden. Bei einer zielgruppenadäquaten Ansprache sollten daher soziale Medien besondere Berücksichtigung finden.

Die im Rahmen der Berufsfallstudien gewonnenen Erkenntnisse verweisen zudem darauf, dass vor allem Unternehmen mit Fachkräftebedarf umfassend und differenziert über die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes (und andere Strategien zur Fachkräfteentwicklung beziehungsweise -sicherung) aufgeklärt sein sollten. Besonders wichtig ist Unterstützung auch in Branchen, in denen der Fachkräftebedarf noch nicht so gravierend ist, dass er als alleiniger Stimulus für eigeninitiatives Vorgehen der Unternehmen ausreicht.

Außerdem zeigt sich, dass finanzielle Unterstützung im Anerkennungsverfahren eine wichtige Rolle spielen kann. Zwar kann im Rahmen der Evaluation nicht beantwortet werden, in welchem Umfang der finanzielle Aufwand Personen von einer Antragstellung abhält. Die Interviews mit erfolgreichen Antragstellenden legen jedoch nahe, dass die Verfahrenskosten in vielen anderen Fällen ein

Hindernis darstellen können. Zu begrüßen ist daher, dass neben den Regelinstrumenten des Bundes und anderen Finanzierungshilfen seit Dezember 2016 auch bundesweit Kostenzuschüsse für ein Anerkennungsverfahren gewährt werden können. Gerade vor dem Hintergrund, dass Kosten und Nutzen einer Anerkennung zeitlich nicht zusammenfallen, soll diese Fördermaßnahme zusätzlich helfen, Hürden zu überbrücken.

Anhang

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Meilensteine zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes 20

Abbildung 2 Übersicht über die gesetzlichen Neuerungen mit Auswirkungen auf das Anerkennungsgesetz 23

Abbildung 3 Informations- und Beratungsaufkommen bei ausgewählten Institutionen 2012 bis 2016 (absolut) 27

Abbildung 4 Ausgewählte Ergebnisse zu den Beratenen bei den IQ-Erstanlaufstellen 2012 bis 2016 (in Prozent) 32

Abbildung 5 Die häufigsten Ausbildungsstaaten und Referenzberufe 2012 bis 2015 (absolut) 41

Abbildung 6 Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung für Staatsangehörige von Hauptherkunftsstaaten von Flüchtlingen 2012 bis 2015 (in Prozent) 45

Abbildung 7 Zentrale Instrumente zur Finanzierung von Anerkennungskosten 54

Abbildung 8 Wirkung von Berufsanerkennung auf die Qualität der Arbeitsmarktintegration von bereits in Deutschland lebenden Personen 60

Abbildung 9 Ehemalige Antragstellende nach Berufsanerkennung besser in Arbeitsmarkt integriert (in Prozent) 65

Abbildung 10 Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen einer Anerkennung mehrheitlich positiv bewertet (in Prozent) 67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Die zehn häufigsten Qualifikationen (Referenzberufe und Studienabschlüsse) in der Beratung bei IQ-Erstanlaufstellen und der ALiD-Hotline (absolut und in Prozent) 33

Tabelle 2 Ausbildungsstaaten der Antragstellenden 2012 bis 2015 nach Weltregionen (absolut und in Prozent) 42

Tabelle 3 Effekte auf Arbeitsmarktintegration umso größer, je länger die Anerkennung zurückliegt 67

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AHK	Auslandshandelskammer und Delegation der deutschen Wirtschaft
AiD	Portal „Anerkennung in Deutschland“
ALiD-Hotline	Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“
anabin	Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise (Datenbank)
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BQ-Portal	Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
EA	Einheitliche Ansprechpartner
EBA	Europäischer Berufsausweis
ESF	Europäischer Sozialfonds
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GER-B2	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen, Niveau B2 (Selbstständige Sprachanwendung)
GER-C1	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen, Niveau C1 (Kompetente Sprachanwendung)
GfG	Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (bei der ZAB)
GMK	Gesundheitsministerkonferenz der Länder
HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit
HWK	Handwerkskammer
HwO	Handwerksordnung
IAB-SOEP	Haushaltsbefragung, durchgeführt vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP)
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von 76 der 79 Industrie- und Handelskammern zur zentralen Entscheidung über Anträge zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (FOSA = foreign skills approval)
ILO	International Labour Organization
IQ	Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“
IWAK	Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur
Kap.	Kapitel
MiLoG	Mindestlohngesetz
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SGB	Sozialgesetzbuch
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (im Sekretariat der KMK)
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.

Literaturverzeichnis

Billand, Alexandra; Deuschle, Friederike; Vockentanz, Victoria: Auswertungsbericht 4/2016. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung [im Erscheinen]. 2017.

Böse, Carolin; Schreiber, Daniel; Lewalder, Anna Cristin: Die Rolle formaler, non-formaler und informeller Lernergebnisse im Anerkennungsgesetz. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), 43 (2014) 5, S. 30-33.

Böse, Carolin; Tursarinow, Dinara; Wünsche, Tom: Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Flüchtlingen – Beispiele aus „Prototyping Transfer“. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), 45 (2016) 1, S. 20-23.

Böse, Carolin; Wünsche, Tom: Möglichkeiten zur Fachkräftesicherung in der Pflege durch das Anerkennungsgesetz. In: monitor Pflege (2015) 1, S. 31-35.

Böse, Carolin; Wünsche, Tom: Abschlüsse im Gesundheitsbereich. Mehr Einheitlichkeit bei Anerkennung gefragt. In: clavis Nr. 1. 2016. - URL: http://www.netzwerk-iq.de/publikationen/magazin-clavis/clavis-ausgabe-012016.html (Stand: 27. März 2017).

Bundesagentur für Arbeit: Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht, Dezember und Jahr 2016. Nürnberg 2017. - URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201612/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-201612-pdf.pdf (Stand: 27. März 2017).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014. Berlin 2014. - URL: www.bmbf.de/pub/bericht_anerkennungsgesetz_2014.pdf (Stand: 27. März 2017).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. Berlin 2015. - URL: www.bmbf.de/pub/bericht_zum_anerkennungsgesetz_2015.pdf (Stand: 27. März 2017).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016. Berlin 2016. - URL: https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2016.pdf (Stand: 27. März 2017).

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Berlin 2017.

Donlevy, Vicki; Curtarelli, Maurizio; McCoshan, Andrew; Meierkord, Anja: Study on Obstacles to Recognition of Skills and Qualifications. Final Report. European Comission (Hrsg.). Luxembourg 2016.

Erbe, Jessica: Theorie und Praxis der Anerkennungsregeln. Beobachtungen zu Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen. In: Zugang zu beruflicher Bildung für Zuwandernde: Chancen und Barrieren. Hrsg. von der AG BFN [erscheint voraussichtlich 2017]. 2017.

Ekert, Stefan; Larsen, Christa; Valtin, Anne; Schröder, Ronja; Ornig, Nikola: Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Abschlussbericht. 2017. - URL: http://www.interval-berlin.de/documents/Evaluation_Anerkennungsgesetz_Abschlussbericht_2017.pdf

Hoffmann, Jana; Kirchner, Lisa: Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes. Monitoringbericht des Förderprogramms IQ für das Jahr 2016 [im Erscheinen]. 2017.

International Labour Organization (ILO) (Hrsg.): Understanding the potential impact of skills recognition systems on labour markets: Research report. 2016. - URL: http://www.skillsforemployment.org/KSP/en/Details/?dn=WCMSTEST4_183285 (Stand: 27. März 2017).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin 2013. - URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2013/04/Web_SVR_Jahresgutachten_2013.pdf (Stand: 27. März 2017).

OECD (Hrsg.): Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland. 2017. - URL: http://www.oecd.org/berlin/publikationen/nach-der-flucht-arbeitsmarktintegration-von-fluechtlingen-in-deutschland.htm (Stand: 27. März 2017).

Schmitz, Nadja; Wünsche, Tom: Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2015. 2016. - URL: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/2016_10_06_Auswertung_StaBA2016.pdf (Stand: 27. März 2017).