

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Teil I Drei Jahre Anerkennungsgesetz des Bundes – Bilanz und Perspektiven	13
Einleitung zu den Teilen II bis IV	32
1. Einleitung.....	33
2. Danksagung.....	35
Teil II Entwicklung der Rechtsgrundlagen und Akteure im Anerkennungsprozess.....	36
1. Die Anerkennungsgesetzgebung von Bund und Ländern und angrenzende Rechtsgebiete	37
1.1 Anerkennungsgesetz des Bundes.....	37
1.2 Anerkennungsgesetze der Länder	38
1.3 Entwicklungen des EU-Rechts und Folgen für den deutschen Rechtsrahmen	39
1.4 Anerkennung und Aufenthalts- sowie Beschäftigungsrecht	41
1.4.1 Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie zum 1. August 2012.....	42
1.4.2 Zuwanderung in Berufen mit Fachkräftemangel – Die neue Beschäftigungsverordnung	44
1.4.3 Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge	45
1.5 Fazit	46

	Seite
2. Akteure im Anerkennungsprozess	47
2.1 Bündelungen von Zuständigkeiten für die Gleichwertigkeitsprüfung	47
2.2 Informations- und Beratungsangebote	48
2.3 Vernetzung der Akteure	54
Teil III Aktuelle Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen.....	57
1. Information und Beratung	58
1.1 Information	60
1.1.1 Portal „Anerkennung in Deutschland“	60
1.1.2 Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen.....	65
1.1.3 BQ-Portal	67
1.2 Beratung durch IQ-Erstanlaufstellen und BAMF-Hotline/ Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland	69
1.2.1 Beratungsaufkommen	70
1.2.2 Soziodemografische Daten der Beratungsinteressierten.....	72
1.2.3 Top Ten der Referenzberufe	75
1.3 Einstiegsberatung bei den Kammern	75
2. Die amtliche Statistik für bundesrechtlich geregelte Berufe.....	78
3. Bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug des Anerkennungsgesetzes? – Ein Blick auf ausgewählte Bereiche ..	93
3.1 Antragstellung aus dem Ausland – unabhängig von Aufenthaltstitel, Wohnort und Arbeitsstelle?.....	95
3.2 Gleichwertigkeitsfeststellung – notwendige Unterlagen für den Vergleich mit dem deutschen Referenzberuf.....	97
3.3 Die Rolle externer Sachverständiger im Bereich ausgewählter reglementierter Gesundheitsberufe	99
3.4 Die Berufserfahrung zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede	102
3.5 Gleichwertigkeitsprüfung mithilfe „sonstiger geeigneter Verfahren“	105
3.6 Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten Berufen.....	106
3.7 Neue Regelungen in den Gesundheitsberufen des Bundes	109
3.7.1 Bescheid mit der Auflage an Ausgleichsmaßnahmen teilzunehmen	114
3.7.2 Auswirkungen der neuen Regelungen auf Ausgleichsmaßnahmen ..	115
3.7.3 Berufserlaubnis	118

	Seite
3.8 Sprachkenntnisse – auf dem Weg zu einheitlichen Regelungen?	120
3.8.1 Aktuelle Entwicklungen in den akademischen Heilberufen	121
3.8.2 Zeitpunkt – Nachweis Sprachkenntnisse	125
3.9 Ende der Verfahren ohne Bescheid: Zurückgezogene Anträge	126
3.10 Fachärztliche Weiterbildung	127
3.11 Altenpflege – wenig Entfaltungsspielraum für das Anerkennungsgesetz	128
3.12 Fazit	130
4. Weitere Qualifizierung	131
4.1 Anpassungsqualifizierungen im Kammerbereich	132
4.1.1 Nachfrage nach Beratung zu Anpassungsqualifizierungs- möglichkeiten	133
4.1.2 Angebot an Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten	135
4.1.3 Anpassungsqualifizierungen aus Sicht der Jobcenter	136
4.2 Weiterbildungsanbieter	137
5. Kosten und Finanzierung	140
5.1 Verfahrensgebühren im Überblick	141
5.2 Entwicklung der vorliegenden Finanzierungsinstrumente seit dem letzten Bericht	144
5.2.1 Regelinstrumente des Bundes	145
5.2.2 Anerkennungsspezifische Förderinstrumente des Bundes	146
5.2.3 Förderinstrumente der Länder	149
5.2.4 Finanzierung durch Betriebe und weitere Möglichkeiten	150
5.3 Befragungsergebnisse zu Kosten und Finanzierung	151
5.3.1 Jobcenter: Verfahrenskosten und Finanzierung	151
5.3.2 MBE: Verfahrenskosten und Finanzierung	155
5.3.3 Finanzierung als Grund, keinen Antrag zu stellen	157
5.4 Fazit	160
6. Betriebe	162
6.1 Bekanntheit der Anerkennungsgesetze	163
6.2 Beschäftigung von Personen mit ausländischen Berufsabschlüssen und die Rolle der Anerkennung	165
6.3 Beschäftigung und Beschäftigungsmöglichkeiten der Zielgruppe....	169
6.4 Weitere Stärkung der Betriebsperspektive	170

	Seite
Teil IV Detailstudien zum Anerkennungsgeschehen	172
1. Entwicklung der Zielgruppe	173
1.1 Zuzug nach Deutschland	174
1.2 Alter und Qualifikation der Zugezogenen	177
1.3 Fazit	180
2. Beratung zum Thema Anerkennung durch die Jobcenter und Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer	182
2.1 Jobcenter	183
2.1.1 Informationsstand zum Thema Anerkennung und Nutzung von Informationsangeboten	184
2.1.2 Bestandteile der Beratung zum Thema Anerkennung	185
2.1.3 Sprache in der Beratung	187
2.1.4 Einschätzungen zu Bescheiden und zum Verbleib der Kundinnen und Kunden	187
2.1.5 Unterstützungsbedarf	188
2.2 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer	189
2.2.1 Informationsstand zum Thema Anerkennung und Nutzung von Informationsangeboten	189
2.2.2 Bestandteile der Beratung zum Thema Anerkennung	189
2.2.3 Sprache in der Beratung	192
2.2.4 Einschätzungen zu Bescheiden und zum Verbleib der Kundinnen und Kunden	192
2.2.5 Unterstützungsbedarf	193
3. Von der Beratung zum Antrag	194
3.1 Das Verhältnis von Beratungen zu Anträgen	196
3.2 Gründe, keinen Antrag zu stellen, aus der Sicht unterschiedlicher Akteure	197
3.2.1 Gründe aus der Sicht der Kammern (HWK – IHK)	198
3.2.2 Gründe aus der Sicht der zuständigen Stellen für die Berufe Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger	201
3.2.3 Gründe aus der Sicht der Jobcenter und MBE	203
3.3 Angrenzende Rechtsgrundlagen	204
3.4 Alternative Verfahren und Möglichkeiten	206

	Seite
Anhang	211
A1 Glossar	212
A2 Datensatzbeschreibungen	222
A3 Tabellen	228
Literaturverzeichnis	230

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1	Übersicht über die Anerkennungsgesetzgebung in Deutschland (Daten des Inkrafttretens der Gesetze von Bund und Ländern).....
	39
Abbildung 2	Änderungsbedarf infolge der Novellierung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie
	40
Abbildung 3	Informations- und Beratungsaufkommen bei ausgewählten Institutionen – ein Überblick
	59
Abbildung 4	Besuche und Seitenaufrufe von anerkennung-in-deutschland.de von 2012 bis 2014 (absolut)
	60
Abbildung 5	Entwicklung der Besuchszahlen der Datenbank anabin von 2007 bis Ende 2014 (absolut)
	65
Abbildung 6	Entwicklung der schriftlichen Anfragen im Gutachtenbereich bei der ZAB von 2006 bis Ende 2014 sowie der Anteil der schriftlichen Anfragen von Privatpersonen (absolut).....
	66
Abbildung 7	Entwicklung der Anträge auf Zeugnisbewertung bei der ZAB von 2010 bis 2014 (absolut)
	66
Abbildung 8	Besuche von bq-portal.de von 2012 bis 2014 (absolut).....
	67
Abbildung 9	Entwicklung der Anfragen mit intensiven Recherche- und Abstimmungstätigkeiten des BQ-Portals pro Monat (absolut)
	68
Abbildung 10	Beratungsaufkommen bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen im Zeitverlauf unterteilt nach Angebot (absolut).....
	70
Abbildung 11	Beratungsaufkommen bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen im Zeitverlauf unterteilt nach Staatsangehörigkeit (Europa/nicht Europa) (absolut).....
	71
Abbildung 12	Beratungsart bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen (in Prozent)
	72
Abbildung 13	Alter (kategorisiert) bei Erstkontakt mit den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen (absolut).....
	73
Abbildung 14	Aufenthaltsdauer (kategorisiert) der von den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen beratenen Personen in Deutschland (absolut).....
	74
Abbildung 15	Verteilung der Verfahren und Bescheide auf reglementierte und nicht reglementierte Berufe für 2012 und 2013 (absolut und in Prozent).....
	80
Abbildung 16	Überjährige Verfahren von 2012/2013 (absolut und in Prozent)
	81
Abbildung 17	Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen für 2013 (absolut und in Prozent).....
	83
Abbildung 18	Die 20 häufigsten Referenzberufen im Jahr 2013 (absolut).....
	85

	Seite
Abbildung 19 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei den drei häufigsten reglementierten Referenzberufen für 2013 (absolut und in Prozent)	86
Abbildung 20 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei den drei häufigsten nicht reglementierten Referenzberufen im Jahr 2013 (absolut und in Prozent)	87
Abbildung 21 Die 20 häufigsten Staatsangehörigkeiten der Personen, deren Verfahren im Jahr 2013 bearbeitet wurde (absolut)	88
Abbildung 22 Ausbildungsstaaten der Personen, deren Verfahren im Jahr 2013 bearbeitet wurde, nach Regionen gruppiert (absolut)	89
Abbildung 23 Die 20 häufigsten Ausbildungsstaaten der Personen, deren Verfahren im Jahr 2013 bearbeitet wurde (absolut)	90
Abbildung 24 Dauer der bereits beschiedenen Anerkennungsverfahren im Jahr 2013 in Monaten (absolut)	92
Abbildung 25 Nachforderungen von Unterlagen im nicht reglementierten und reglementieren Bereich (in Prozent)	98
Abbildung 26 Aussage: Nur externe Sachverständige können die Gleichwertigkeitsprüfung durchführen, da sie „vom Fach“ sind (absolut)	100
Abbildung 27 Berücksichtigung der Berufserfahrung bei abgeschlossenen Verfahren im nicht reglementierten und reglementieren Bereich (in Prozent)	103
Abbildung 28 Gründe, warum die Berufserfahrung bei den befragten zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe nicht berücksichtigt wird (absolut)	104
Abbildung 29 Art der Entscheidung bei positivem Verfahrensausgang in reglementierten Berufen 2013 (absolut)	107
Abbildung 30 Häufigkeit, dass bei Drittstaatsabschlüssen wesentliche Unterschiede vorliegen (absolut)	108
Abbildung 31 Aussage: Die neue BMG-Verordnung hilft dabei, bundeseinheitliche Verfahren gewährleisten zu können. (absolut)	114
Abbildung 32 Dauer der erteilten Berufserlaubnis (absolut)	119
Abbildung 33 Anforderung zum Termin des Nachweises der Sprachkenntnisse (absolut)	125
Abbildung 34 Nachfrage nach Beratung zu Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten bei Personen mit keiner beziehungsweise teilweiser Gleichwertigkeit (absolut)	134
Abbildung 35 Empfehlung: Tendenz Anpassungsqualifizierung und Tendenz Arbeitsmarktintegration (absolut)	136
Abbildung 36 Art der Weiterbildungsangebote (in Prozent)	138
Abbildung 37 Anzahl der Teilnehmenden an Weiterbildungskursen im Rahmen von Anerkennungen (in Prozent)	139

	Seite
Abbildung 38	Vorausschau auf die zentralen Finanzierungsinstrumente für Kosten der Anerkennung ab 2015 146
Abbildung 39	Bewilligte IQ-Förderprojekte für die Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes (Verteilung der 146 Teilprojekte) 148
Abbildung 40	Jobcenter: Zustimmung zur Aussage „Die Kosten des Verfahrens sind meist vorhersehbar.“ (in Prozent)..... 151
Abbildung 41	Jobcenter: Berechnung der Kosten, die ein Verfahren mit sich bringen kann (in Prozent) 153
Abbildung 42	Jobcenter: Finanzierung von Weiterqualifizierungen und Ausgleichsmaßnahmen (in Prozent) 154
Abbildung 43	Jobcenter: Genutzte beziehungsweise empfohlene Förderinstrumente (in Prozent)..... 155
Abbildung 44	MBE: Zustimmung zur Aussage „Die Kosten des Verfahrens sind meist vorhersehbar.“ (in Prozent)..... 156
Abbildung 45	MBE: Schätzung der Kosten, die ein Verfahren mit sich bringen kann (in Prozent)..... 156
Abbildung 46	MBE: Empfohlene Finanzierungsinstrumente (in Prozent) 157
Abbildung 47	Jobcenter, MBE, HWKn und IHKn: Kosten und Finanzierung als Grund, keinen Antrag zu stellen (Anzahl und Anteile der Nennungen in unterschiedlichen BIBB-Befragungen) 158
Abbildung 48	Länderbehörden: Kosten und Finanzierung als Grund keinen Antrag zu stellen (Anzahl und Anteile der Nennungen) 159
Abbildung 49	Bekanntheit der Anerkennungsgesetze bei den befragten Betrieben (in Prozent) 164
Abbildung 50	Derzeitige Beschäftigung von Personen mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss in den befragten Betrieben (in Prozent) 165
Abbildung 51	Zeitpunkt der Durchführung des Anerkennungsverfahrens bei Betrieben, die Personen beschäftigen, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben (in Prozent) 166
Abbildung 52	Art der Unterstützung von Beschäftigten im Anerkennungsverfahren durch Betriebe, die Personen beschäftigen, die während ihrer Zeit im Betrieb ein Anerkennungsverfahren durchlaufen (haben) (in Prozent) 167
Abbildung 53	Änderungen für Beschäftigte nach einem Anerkennungsverfahren in Betrieben, in denen sich für Beschäftigte, die während ihrer Beschäftigung ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, etwas geändert hat (in Prozent) 168
Abbildung 54	Gründe für die Einstellung von Personen, die ihren Berufsabschluss im Ausland erworben haben, bei Betrieben, die in den Jahren 2013/2014 Personen mit im Ausland erworbenem Berufsabschluss eingestellt haben (in Prozent) 169

	Seite
Abbildung 55 Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern nach Deutschland nach Herkunftsgebieten (absolut).....	174
Abbildung 56 Verhältnis der Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern des Jahres 2013 gegenüber 2006 nach Herkunftsgebieten	175
Abbildung 57 Zusammensetzung der Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern 2013 nach Herkunftsgebieten (in Prozent)	176
Abbildung 58 Zugezogene Ausländerinnen und Ausländer im Jahr 2013 nach Herkunftsländern/-regionen und Altersgruppen (in Prozent)	178
Abbildung 59 Zugezogene 18- bis 49-jährige Ausländerinnen und Ausländer nach Herkunft und Qualifikation (in Prozent)	180
Abbildung 60 Jobcenter: Einschätzung der Häufigkeit der Beratungsbestandteile zum Thema Anerkennung (in Prozent)	186
Abbildung 61 MBE: Einschätzung der Häufigkeit der Beratungsbestandteile zum Thema Anerkennung (in Prozent)	190
Abbildung 62 Das Verhältnis von Beratungen zu Anträgen nach Zuständigkeitsbereichen (Schätzung).....	196
Abbildung 63 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der Handwerkskammern (absolut)	198
Abbildung 64 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der Industrie- und Handelskammern (absolut)	199
Abbildung 65 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der zuständigen Stellen für Ärztin und Arzt (absolut).....	201
Abbildung 66 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der zuständigen Stellen für Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger (absolut)	202
Abbildung 67 Einreise von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und ihrer Angehörigen nach Deutschland im Zeitverlauf von 2001 bis 2014 (absolut).....	205
Abbildung 68 Handwerk sowie Industrie und Handel: Häufigkeit, dass bei einem Ausbildungsberuf zu alternativen Möglichkeiten geraten wird (absolut)	207
Abbildung 69 Handwerk: Häufigkeit, dass bei einer Meisterqualifikation zu alternativen Möglichkeiten geraten wird (absolut).....	209

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1	Top Ten der Herkunftsländer der Besuche von anerkennung-in-deutschland.de 2014 (absolut)..... 61
Tabelle 2	Nutzung des mehrsprachigen Angebots auf anerkennung-in-deutschland.de von Juli bis Dezember 2014 (absolut) 61
Tabelle 3	Gründe für ein Interesse an Anerkennung von Besucherinnen und Besuchern auf anerkennung-in- deutschland.de (in Prozent) 62
Tabelle 4	Aufenthaltsdauer in Deutschland von Besucherinnen und Besuchern auf anerkennung-in-deutschland.de (in Prozent) 62
Tabelle 5	Arbeitssituation von Besucherinnen und Besuchern auf anerkennung-in-deutschland.de (in Prozent)..... 63
Tabelle 6	Nutzung der deutschen und englischen Berufsprofile auf anerkennung-in-deutschland.de (jeweils die Zugriffszahlen auf die Startseiten der Berufsprofile) 2014 (absolut)..... 64
Tabelle 7	Die zehn häufigsten Berufe in der Beratung bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen nach Wohnsitz (absolut und in Prozent) 75
Tabelle 8	Beratungen im Kammerbereich seit 1. April 2012 (absolut)..... 77
Tabelle 9	Ergebnisse der Verfahren im Jahr 2013 im Bereich der nicht reglementierten Berufe, in denen auf ein „sonstiges geeignetes Verfahren“ zurückgegriffen wurde (absolut)..... 105
Tabelle 10	Die neuen Regelungen in den Heilberufen des Bundes im Überblick..... 111
Tabelle 11	Festgelegtes Sprachniveaus im Rahmen der Eckpunkte der GMK 122
Tabelle 12	Übersicht der geforderten Sprachkenntnisse nach Ländern für den Beruf Ärztin beziehungsweise Arzt im Vergleich 2013 und 2014 124
Tabelle 13	Angebot an Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen in der Region für Personen mit keiner beziehungsweise teilweiser Gleichwertigkeit (absolut)..... 135
Tabelle 14	Abschlüsse der augenblicklich in den befragten Betrieben beschäftigten Personen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation (in Prozent)..... 166
Tabelle 15	Übersicht zum Stand der Anerkennungsgesetzgebung in den Ländern (Stand: 1. Juli 2014) 228

Abkürzungsverzeichnis

<u>Abkürzung</u>	<u>Bedeutung</u>
AA	Auswärtiges Amt
AG „Koordinierende Ressorts“	Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder (Arbeitsgruppe „Koordinierende Ressorts“)
AOLG	Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden
AQUA	Programm „Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“ [beendet am 30.09.2013]
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BÄO	Bundesärzteordnung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
BQPGebVO	Berufsqualifikationsprüfungsgebührenverordnung
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz) - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EA	Einheitlicher Ansprechpartner
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
ESF	Europäischer Sozialfond
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
FMK	Finanzministerkonferenz

<u>Abkürzung</u>	<u>Bedeutung</u>
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
GMK	Gesundheitsministerkonferenz der Länder
HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit
HWK	Handwerkskammer
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von 77 der 80 Industrie- und Handelskammern zur zentralen Entscheidung über Anträge zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (FOSA = foreign skills approval) - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
IQ	Integration durch Qualifizierung - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
IW Köln	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
JMD	Jugendmigrationsdienst
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KrPflG	Krankenpflegegesetz
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (<i>im Bericht wird die Abkürzung auch stellvertretend für „Stellen der MBE“ verwendet</i>) - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
PKT	Patientenkommunikationstest
RL	Richtlinie
RVO	Rechtsverordnung
SenBJW	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (Berlin)
SGB	Sozialgesetzbuch
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
VLK	Verband der Landwirtschaftskammern e.V.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen
WHKT	Westdeutscher Handwerkskammertag
ZAA	Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (in Hamburg)
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (im Sekretariat der KMK - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit - <i>siehe auch Glossar (Anhang A1)</i> -
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Teil I

Drei Jahre Anerkennungsgesetz des Bundes – Bilanz und Perspektiven

1. Anerkennung als Beitrag zur Fachkräftesicherung

Für ausländische Fachkräfte entwickelt sich die Attraktivität des deutschen Arbeitsstandortes erfreulich positiv. Die Netto-Zuwanderung ist im vierten Jahr in Folge auf 429.000 in 2013 gestiegen¹ und OECD-weit liegt Deutschland seit einigen Jahren in Bezug auf dauerhafte Zuwanderungen an zweiter Stelle der beliebtesten Einwanderungsländer nach den USA. Der Internationale Migrationsausblick der OECD für 2014² zeigt, dass die vielen Zugewanderten nach Deutschland in erster Linie aus der EU kommen, bedingt insbesondere durch die sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten. Aber auch der Zuzug aus sogenannten Drittstaaten gewinnt an Bedeutung.

Die Herausforderungen zur Fachkräftesicherung in Deutschland bleiben hoch, da die Zahl der Erwerbspersonen trotz hoher Zuwanderung sinken wird.³ Zudem wird sich der weltweite Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte in Zukunft noch verstärken, da nicht nur OECD-Länder, sondern auch Entwicklungsländer und aufstrebende Volkswirtschaften um Talente und qualifizierte Fachkräfte konkurrieren. Zugleich nutzen zahlreiche Staaten die Erleichterungen internationaler Mobilität dazu, ausländische Arbeitsmärkte zu erschließen.

Deutschland ist auf die Zuwanderung von Fachkräften angewiesen

Je nachdem, wie sich die wirtschaftliche Situation in den übrigen Mitgliedstaaten der EU weiter entwickelt, wird gerade die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten eine zunehmend wichtige Rolle bei der Deckung des Fachkräftebedarfs inländischer Unternehmen spielen. Einer aktuellen Studie des IAB⁴ zufolge müssten bis 2050 jährlich durchschnittlich bis zu 491.000 Menschen aus Drittstaaten einwandern, um das Erwerbspersonenpotenzial konstant zu halten (zum Vergleich: in den vergangenen zehn Jahren waren es durchschnittlich etwa 100.000). Neben der steigenden Nachfrage nach Akademikerinnen und Akademikern ist insbesondere der prognostizierte Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften mit erlerntem Ausbildungsberuf hoch. Bis 2030 wird mehr als die Hälfte von ihnen aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden und muss ersetzt werden. Auch bei einer Steigerung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials, zum Beispiel durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen oder die Anhebung des Rentenalters, bleibt eine Nettozuwanderung aus dem Ausland zur Deckung des Fachkräftebedarfs notwendig. Gerade für Personen mit einer mittleren Qualifikation ist laut IAB-Studie die erleichterte Anerkennung von Berufsabschlüssen dabei besonders wichtig.

Auf diese Entwicklungen und Bedarfe hat Deutschland reagiert, indem es neben Erleichterungen bei der Zuwanderung auch die Regelungen zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse reformierte, um den bereits Zugewanderten und Neuzuwanderern eine möglichst qualifikationsnahe Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen beziehungsweise zu erleichtern. Ein modernes und transparentes Recht zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ist notwendige Voraussetzung und erheblicher Standortvorteil bei der Sicherung der Fachkräftebasis im internationalen Umfeld. Das Anerkennungsgesetz erleichtert die Zuwanderung und die Arbeitsmarktintegration – neben den Hochqualifizierten – insbesondere auch den beruflich qualifizierten Fachkräften. Es etabliert sich zunehmend als erfolgreiches Instrument zur Arbeitsmarktintegration ausländischer Fachkräfte.⁵ Damit ist es eine gute Basis für die Integration der Neu-Zugewanderten der letzten Jahre, die vielfach gut qualifiziert und im

¹ Migrationsbericht 2013 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (2015).

² Internationale Migrationsausblick der OECD (2014), S. 17ff..

³ Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung (BMAS 2015).

⁴ IAB-Studie, Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 (Bertelsmann Stiftung 2015).

⁵ Jahreswirtschaftsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (2015), S. 40.

erwerbsfähigen Alter sind. Fast 80 Prozent der 2013 nach Deutschland Zugewanderten waren zwischen 18 und 49 Jahren und mehr als die Hälfte von ihnen bringt einen Ausbildungsabschluss oder einen Hochschulabschluss aus dem Ausland mit.⁶ Betrachtet man die Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen, haben etwa zwei Drittel der Zugewanderten eine berufliche Ausbildung oder einen Hochschulabschluss. Aus den Herkunftsländern mit den meisten Zuwanderern (insbesondere Polen, Rumänien, Ungarn) kommen überdurchschnittlich viele Personen mit einem nicht akademischen beruflichen Ausbildungsabschluss, für die das Anerkennungsgesetz eine neue gesetzliche Möglichkeit zur Gleichwertigkeitsfeststellung eingeführt hat.⁷

Positive Wirkung der beruflichen Anerkennung

Mittlerweile belegen mehrere Studien den individuellen und gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer verbesserten Arbeitsmarktintegration beziehungsweise einer Anerkennung ausländischer Abschlüsse:

Nach einer Studie des ZEW aus dem Jahr 2014⁸ können hier lebende Ausländerinnen und Ausländer aufgrund ihrer deutlich jüngeren Altersstruktur gegenüber der deutschen Wohnbevölkerung den deutschen Staatshaushalt bei den Kosten des demografischen Wandels fiskalisch entlasten. Sie tragen schon jetzt mehr zu den öffentlichen Haushalten bei, als sie von diesen in Form von Transferleistungen empfangen. Ein stetiger Zuzug von Fachkräften mit mindestens mittlerer Qualifikation könne die künftigen fiskalischen Lasten der älter werdenden Bevölkerung hierzulande deutlich verringern. Dieser Effekt könne analog der Verbesserung der Arbeitsmarktposition der Zugewanderten gesteigert werden, wozu ein verbesserter Bildungstransfer durch die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation zweifellos beiträgt. Auch der Lagebericht der Integrationsbeauftragten 2014 stellt fest: Eine Anerkennung zu ermöglichen ist für den aufnehmenden Staat wirtschaftlicher als eine erneute Ausbildung im Inland zu finanzieren.⁹ Andere Studien enthalten Hinweise auf den Nutzen der rechtlichen Anerkennung des im Ausland erworbenen Abschlusses für den Einzelnen und zwar sowohl im Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung an sich als auch auf die Wahrscheinlichkeit, nicht unterhalb der Qualifikation beschäftigt zu sein, sowie auf die Höhe des Verdienstes.¹⁰ Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung einer verbesserten Arbeitsmarktintegration und die Verbesserung des subjektiven Integrationsgefühls der Zielgruppe insbesondere durch die Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes betont auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in seinem Jahresgutachten für 2014.¹¹

Rechtsrahmen für Fachkräftezuwanderung wird modernisiert und flexibilisiert

Um die Möglichkeiten der Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland besser erschließen zu können, wurde der Rechtsrahmen in den letzten Jahren entscheidend verbessert:

Für hochqualifizierte Akademiker und ihre Familienangehörigen wurden mit der Blauen Karte EU ein attraktiver Aufenthaltstitel geschaffen, den zwischen August 2012 und Dezember 2014 rund 25.000

⁶ Unter den jüngeren Zugewanderten (18 bis 24 Jahre) befinden sich vermutlich viele ausländische Studierende an deutschen Universitäten.

⁷ Vgl. zur Zielgruppenentwicklung allgemein IV-1.2.

⁸ ZEW-Studie, Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt (Bonin 2014).

⁹ Vgl. 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (2014) - im Weiteren: Lagebericht, S. 215.

¹⁰ IAB-Kurzbericht, Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich (Brücker u. a. 2014).

¹¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland (2014), S. 19.

Hochqualifizierte genutzt haben. Es wird zu prüfen sein, ob eine weitere Anpassung dieses Instruments im Hinblick auf Personen mit langjähriger Berufserfahrung sinnvoll wäre.

Die neue Beschäftigungsverordnung vom 1. Juli 2013 hat den Arbeitsmarkt erstmalig im Sinne einer arbeitsmarktorientiert gesteuerten Zuwanderung auch für Drittstaatsangehörige mit einer ausländischen Berufsausbildung geöffnet.¹² Möglich ist nun eine Zuwanderung für Personen mit einem Gleichwertigkeitsfeststellungsbescheid, wenn eine Arbeitsplatzzusage vorliegt und der Beruf zu einem der Engpassberufe in Deutschland zählt. Auch Ausgleichsmaßnahmen bei festgestellten Defiziten in der Ausbildung oder bei den Sprachkenntnissen können nun in Deutschland durchgeführt werden. Damit wird eine enge Verknüpfung des Aufenthalts-, Beschäftigungs- und Anerkennungsrechts hergestellt, die ein starkes Signal an Fachkräfte aus Drittstaaten darstellt. Wenngleich die Zahl der aufgrund dieser Regelungen tatsächlich Beschäftigten bislang noch relativ gering ist¹³, stellt die Regelung nicht zuletzt aufgrund des erheblichen Bedarfs eine wesentliche Verbesserung des Rechtsrahmens dar und ist zudem eine gute Vorbereitung auf absehbare Entwicklungen hin zu einem Fachkräftemangel, der über punktuelle Engpässe hinausgeht.

Weitere Verbesserungen werden von dem von der Bundesregierung am 3. Dezember 2014 beschlossenen Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung¹⁴ erwartet. Der Entwurf des neuen Aufenthaltstitels in § 17a AufenthG sieht vor, ausländischen Fachkräften den Aufenthalt für 18 Monate zur Durchführung aller Bildungsmaßnahmen zu ermöglichen, die im Kontext eines Anerkennungsverfahrens in Frage kommen, zum Beispiel Anpassungslehrgänge, Vorbereitungskurse auf Prüfungen, Sprachkurse oder betriebliche Weiterbildungen. Der geplante neue Aufenthaltstitel berechtigt künftig auch zur Einreise zwecks Ablegens einer Kenntnisprüfung im Kontext Anerkennung sowie zur begleitenden Beschäftigung, was vor allem in den Pflegeberufen zu weiteren Verbesserungen führen wird. Der neue Aufenthaltstitel des § 17a wird damit ein wichtiger Baustein für die Gewinnung ausländischer Fachkräfte sein.¹⁵

Flüchtlinge und Asylbewerber im Fokus

Ein weiteres Thema ist im vergangenen Berichtsjahr stärker in den Fokus geraten: Die steigenden Zahlen von Flüchtlingen aus den Krisengebieten dieser Welt. Ziel der Bundesregierung ist es, dieser Personengruppe mit einem sinnvollen Zusammenspiel aus Anerkennungs- und Zuwanderungsregeln auch eine berufliche Perspektive zu bieten. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs von Asylbewerbern und Geduldeten im November 2014.¹⁶

Das Modellprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“ der Bundesagentur für Arbeit (BA) und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) probt in mehreren Städten, wie frühzeitig Potenziale für den Arbeitsmarkt identifiziert werden können.

¹² §§ 6 und 8 Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499).

¹³ Im Jahr 2014 erteilte die Bundesagentur für Arbeit 482 Zustimmungen nach § 6 Absatz 2 Nr. 2 und § 8 BeschV.

¹⁴ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BTag-Drs. 18/4097.

¹⁵ So auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vom 6. Februar 2015, BRat-Drs. 642/14 (Beschluss).

¹⁶ „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ (seit November 2014 in Kraft).

Speziell für die Anerkennung bietet das BQFG für Flüchtlinge und andere Personen, die unverschuldet über keine Unterlagen oder Nachweise mehr verfügen, durch Qualifikationsanalysen¹⁷ ein sehr gutes Instrument, die Feststellung der beruflichen Qualifikationen zu ermöglichen. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützt die zuständigen Stellen mit einem Förderprojekt bei der Durchführung des mitunter gerade bei der erstmaligen Durchführung eines Verfahrens aufwändigen Aufbaus von Wissen und Arbeitsroutinen sowie bei der Entwicklung von Standardmaterialien. Auch können Antragstellende über das Projekt finanzielle Hilfe für die Verfahrenskosten erhalten.¹⁸ Ziel ist es, noch mehr Menschen, insbesondere Flüchtlinge, von den Chancen profitieren zu lassen, die mit dem Anerkennungsgesetz geschaffen wurden.

Mit Blick auf die prognostizierten mindestens 450.000 Flüchtlingsanträge in 2015¹⁹ ist es eine zentrale gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die Flüchtlinge mit einer hohen Bleibeperspektive möglichst frühzeitig bei der Integration in Ausbildung und Arbeit zu unterstützen. Wichtige Eckpfeiler für eine erfolgreiche zügige Integration bilden dabei unter anderem die Absicherung des Aufenthalts während der Ausbildung, die frühzeitige Unterstützung bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen und die Förderung des Spracherwerbs so früh wie möglich.

2. Weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Anerkennung im Berichtszeitraum

Seit dem ersten Bericht trat eine Reihe rechtlicher Änderungen der Anerkennungsregelungen in Kraft, die zu einer weiteren Verbesserung und Vereinheitlichung der Anerkennungsmöglichkeiten in Deutschland beigetragen haben:

Alle Länder-Anerkennungsgesetze sind in Kraft

Seit Mitte 2014 sind in allen sechzehn Ländern umfangreiche gesetzliche Grundlagen für die Durchführung von Anerkennungsverfahren für landesrechtlich geregelte Berufe in Kraft getreten. Das BQFG-Mustergesetz, auf das sich die Länder geeinigt hatten und das unter Beteiligung des BMBF erarbeitet worden war, ist vom Geist eines möglichst weitgehenden Gleichklangs der Anerkennungsregeln von Bund und Ländern getragen. Damit wird erstmalig von Bund und Ländern ein einheitlicher Rechtsanspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen etabliert und ein länderübergreifendes einheitliches Anerkennungsverfahren mit transparenten Abläufen und Fristen geschaffen. Jedoch variieren die verabschiedeten Landesgesetze in der konkreten Umsetzung insbesondere bei der wichtigen Frage der Ein- beziehungsweise Ausbeziehung einzelner fachgesetzlicher Regelungen in das jeweilige Landes-BQFG. Einzelne Berufe sind in den Ländern systematisch nicht in die BQFG einbezogen worden. So bedauert die Bundesregierung, dass einige Länder insbesondere Ingenieur- und Lehramtsqualifikationen aus ihrem Anwendungsbereich ausgenommen haben.

Als Folge unterschiedlicher Regelungen sowie der zwischen den Ländern uneinheitlichen Anwendung der Bundesregelungen gibt es Hinweise auf einen beginnenden Anerkennungstourismus zwischen den

¹⁷ § 14 BQFG beziehungsweise § 50b Absatz 4 HwO „sonstige geeignete Verfahren“, wenn Unterlagen nicht oder nicht ausreichend vorgelegt werden können.

¹⁸ Projekt „Prototyping Transfer – Berufsanerkennung mit Qualifikationsanalysen“, vgl. II-2.2.

¹⁹ Prognoseschreiben des BAMF vom 7. Mai 2015, www.bamf.de

Ländern.²⁰ Schon jetzt tauschen sich Personen in Internetforen darüber aus, wo die Hürden am geringsten sind und Verfahren am leichtesten abgeschlossen werden können. Dies kann zur Verschiebung der Antragslasten in den jeweiligen Länderbehörden führen und damit wiederum unmittelbare Auswirkungen auf die Verfahrensbearbeitung und -dauer haben. Dies sollte Ansporn für eine weitere Vereinheitlichung der Regelungen und Verfahren sein. Der Bund begrüßt daher die Bestrebungen der Länder, künftige Gesetzesänderungsverfahren zu nutzen, um das weitere Vereinheitlichungspotenzial in Bezug auf die Anerkennungsverfahren rechts- und verfahrensvereinfachend und eine Ausdehnung der Anwendung der Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze der Länder zu prüfen.

Auch auf gesetzlicher Ebene des Bundes gab es eine Reihe von Veränderungen, die zu weiteren verfahrensrechtlichen Vereinfachungen und Vereinheitlichungen führten:

Änderungen im BQFG

Eine erste Änderungen des **BQFG** wurde durch Einführung technischer Erleichterungen für die Antragstellung vollzogen, die auf der Umsetzung des E-Government-Gesetzes des Bundes im Jahre 2013 beruht: Seit dem 1. August 2013 kann die Antragstellung auch per E-Mail erfolgen, zuvor war Schriftform erforderlich.

Mit dem am 1. April 2015 vom Bundeskabinett beschlossenen ***Gesetz zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und anderer Gesetze*** wird derjenige Änderungsbedarf aus der novellierten **EU-Berufsanerkennungsrichtlinie** 2005/36/EG umgesetzt, der in den sachlichen Anwendungsbezug des BQFG und der Gewerbeordnung fällt. Ziel der geänderten Richtlinie ist es, die Verfahren zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen in reglementierten Berufen weiter zu modernisieren, zu vereinfachen und die Mobilität zwischen den EU-Mitgliedsstaaten zu erleichtern. Durch die Änderung des BQFG wird vor allem die Möglichkeit zur elektronischen Übermittlung von Anträgen und Unterlagen innerhalb der EU und des EWR erleichtert sowie die Einsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners zur Entgegennahme und Weitergabe von Anträgen im Anerkennungsverfahren eingeführt. Die Anpassung des BQFG wurde gemeinsam mit den Ländern im Rahmen eines gemeinsamen Mustergesetzes erarbeitet. Sie ist die erste gesetzliche Regelung zur Umsetzung der novellierten EU-Richtlinie und damit Vorbild und Orientierung für die ebenso notwendigen Anpassungen in den berufsrechtlichen Fachgesetzen. Sie soll nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens Anfang 2016 in Kraft treten.

Der gemeinsam von BMBF und Ländern erstellte Mustergeszentwurf ist auch Grundlage für die Anpassungen in den Länder-BQFG. Damit wird erneut ein weitgehender Gleichklang zwischen bundes- und landesrechtlichen Regelungen im Sinne möglichst einheitlicher Verfahren und Kriterien angestrebt.

Der Mustergeszentwurf sieht zudem für die Länder-BQFG die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für den Aufbau einer koordinierten Länderstatistik vor. Durch die Zusammenschau aller Statistiken von Bund und Ländern wäre eine Abbildung des gesamten Anerkennungsgeschehens in Deutschland möglich. Bundesseitig wird auch begrüßt, dass die Länder sich in der Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder (AG „Koordinierende Ressorts“) mit der Frage des Aufbaus eines Anerkennungsmonitorings in den Ländern hinsichtlich ihrer Anerkennungspraxis bei landesrechtlich geregelten Berufen

²⁰ Vgl. III-3.

befassen. Hierdurch könnte perspektivisch ein Gleichklang in der Betrachtung und Begleitung der Anerkennungsverfahren erreicht werden. Nicht zuletzt deshalb sieht der Bund die AG „Koordinierende Ressorts“ der Länder als wichtigen und zentralen Ansprechpartner auf Länderseite an, dessen koordinierende Arbeit fortgesetzt werden sollte.

Der Entwurf des BQFG-Änderungsgesetzes des Bundes enthält darüber hinaus eine Regelung, die dem BIBB den Zugang zu den Daten der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG ermöglicht. Als Vorbild dienten die Regelungen zur Berufsbildungsstatistik. Die vorgesehene Ergänzung dient der verbesserten Umsetzung der im Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes an den Bundesrat gegebenen Zusage, eine kontinuierliche Beobachtung des Gesetzesvollzugs und eine zeitnahe Aus- und Bewertung sicherzustellen.

Vereinheitlichungen auch bei den Gesundheitsberufen

Bedeutsame Änderungen bei den fachgesetzlichen Regelungen für den Verwaltungsvollzug der Gesundheitsberufe wurden darüber hinaus durch die am 1. Januar 2014 in Kraft getretene **Rechtsverordnung** zur „Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in den Heilberufen des Bundes“ des Bundesgesundheitsministeriums (BMG) eingeführt. Sie haben aus Sicht der hierfür zuständigen Stellen zu einer deutlichen Vereinheitlichung der sehr unterschiedlichen Vorgehensweise insbesondere bei Anpassungsmaßnahmen beigetragen. Die Ergebnisse der entsprechenden Befragung werden im Bericht im Einzelnen vorgestellt.²¹

Von großer praktischer Relevanz ist auch die Neuregelung der landesrechtlichen Anerkennung der **Facharztausbildung** für Drittstaatsabsolventen, die durch die Musterweiterbildungsordnung der Bundesärztekammer im Juni 2013 einheitlich verabschiedet ist und in den Weiterbildungsordnungen der Länder sukzessive umgesetzt wird.²² Die zuständigen Stellen sind jetzt aufgefordert, vor allem von dem eröffneten Ermessensspielraum bei der Verlängerung der Berufserlaubnis in Härtefällen Gebrauch zu machen.

3. Amtliche Statistik 2013 des Bundes: Zahl der Anerkennungen ausländischer Abschlüsse steigt, hohe Anerkennungsquoten und viele Verfahren bei den nachgefragten Gesundheitsberufen

Die Antragszahlen für 2013, dem ersten vollständigen Kalenderjahr der statistischen Erfassung, zeigen weiterhin ein großes Interesse an der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen. Insgesamt wurden seit vom 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2013 26.466 Anträge auf Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes²³ ge-

²¹ Vgl. III-3.7.

²² Vgl. III-3.10.

²³ Abgebildet werden nur die Verfahren für die bundesrechtlich geregelten Referenzberufe. Die Anerkennungsverfahren der Länderberufe sind nicht Gegenstand der Statistik nach § 17 BQFG-Bund. Für die Referenzberufe der Länder (zum Beispiel Erzieher, Lehrer, Sozialberufe) haben einige statistische Ämter der Länder (zum Beispiel Rheinland-Pfalz) auch Zahlen für 2013 veröffentlicht, die eine ebenfalls eine hohe Zahl von bearbeiteten Anträgen zu den Länderberufen zeigen.

stellt, was für ein relativ neues Gesetz sehr beachtlich ist. Dies geht aus der aktuellen amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamts hervor, die am 12. Dezember 2014 veröffentlicht wurde.²⁴

Die Statistik belegt erneut: Die Anerkennungsverfahren funktionieren

Nahezu 96 Prozent aller beschiedenen Verfahren wurden mit der Feststellung einer vollen oder teilweisen Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses beendet. Insgesamt konnten 9.969 Qualifikationen als voll gleichwertig anerkannt werden. Das entspricht rund 75 Prozent aller beschiedenen Verfahren. Die Ablehnungsquote liegt bei äußerst geringen 4 Prozent.

Das Verhältnis zwischen den Verfahren für reglementierte und nicht reglementierte Berufe hat sich gegenüber dem Vorjahr leicht zugunsten der nicht reglementierten Berufe verschoben: Von den neuen Anträgen in 2013 entfielen mit rund 78 Prozent weiterhin die meisten Anerkennungsverfahren auf die reglementierten Berufe, bei denen der Bescheid den Zugang zum Arbeitsmarkt erst eröffnet. Hoch ist – wie im Vorjahr – die Nachfrage bei den medizinischen Gesundheitsberufen, insbesondere Ärztinnen und Ärzte, Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger. Allein in dieser Berufsgruppe wurden rund 9.900 volle Gleichwertigkeiten oder Ausgleichsmaßnahmen, mit denen eine volle Anerkennung erreicht werden kann, ausgesprochen; darunter 6.030 für Ärztinnen und Ärzte. Das Gesetz zeigt also genau dort Wirkung, wo bereits nachweislich ein hoher Fachkräftemangel herrscht.

Rund 22 Prozent (rund 3.600 Anträge) betrafen 2013 nicht reglementierte gewerblich-technische, kaufmännische und handwerkliche Ausbildungsberufe im dualen System. Rund 63 Prozent der hierzu beschiedenen Anträge endeten mit einer vollen und rund 33 Prozent mit einer teilweisen Gleichwertigkeit. Das ist ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Vorjahr. Auch der Anteil der negativen Bescheide ist von über 24 Prozent in 2012 auf 4 Prozent in 2013 gefallen. Diese hohen Anerkennungsquoten zeigen eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit für diejenigen, welche sich für die Durchführung eines Verfahrens entscheiden.

Beachtlich ist auch der hohe Anteil der Verfahren, bei denen die Berufserfahrung der Antragstellenden eine maßgebliche Rolle spielte. Diese Möglichkeit wurde vor dem Hintergrund der deutschen dualen Ausbildung mit ihrem großen praktischen Anteil mit dem BQFG neu eingeführt und findet international Beachtung. In über 95 Prozent der Verfahren in den nicht reglementierten Berufen, bei denen für die Prüfung der Gleichwertigkeit die Berufserfahrung herangezogen wurde, führte das Verfahren im Ergebnis zu einer vollen Gleichwertigkeit, was die Bedeutung dieser neuen Regelung unterstreicht.

Ebenso positiv ist die deutliche Abnahme der Verfahrensdauer auf durchschnittlich 59 Tage, was einem Erfahrungszuwachs bei den zuständigen Stellen und den Beratungseinrichtungen sowie des funktionierenden Erwartungsmanagements und der besseren Antragsvorbereitung bei den Anerkennungsinteressierten zugeschrieben werden kann.

Weitere Steigerungen sind zu erwarten

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung ist eine weitere Steigerung der Anerkennungsverfahren in allen Berufen, ob reglementiert oder nicht reglementiert, zur Fachkräftesicherung und zur Arbeitsmarktintegration von nach Deutschland Zugewanderten sinnvoll. Angesicht der Zuwanderungs- und Flüchtlingsbewegungen ist ein zunehmendes Interesse an Anerkennungsverfahren zu erwarten. Die Bundes-

²⁴ BMBF und Statistisches Bundesamt arbeiten gemeinsam daran, künftig ein frühzeitiges Erscheinen im September des jeweiligen Folgejahres zu ermöglichen.

regierung unterstützt die zielgruppenspezifische und passgenaue Information im In- und Ausland und insbesondere in Betrieben, Betriebsräten und Personalvertretungen zur besseren Nutzung der Möglichkeiten der Anerkennung.²⁵

Obwohl für 2013 die gemeldeten Verfahren als Untergrenze anzusehen sind, konnte die Qualität der amtlichen Statistik im Vergleich zu den Daten für 2012 erhöht werden. Zur weiteren Verbesserung der Qualität der Meldungen und Erhebung der Statistik ist ein konstruktiver Abstimmungsprozess zwischen zuständigen Stellen, den statistischen Ämtern der Länder und dem Statistischen Bundesamt unter Einbeziehung der Fach- und Berichtsstelle zum Anerkennungsgesetz beim BIBB etabliert worden. Ein erstes Ergebnis wird die Einführung einer neuen Merkmalsausprägung der Statistik ab 2015 sein, wonach auch „sonstige Erledigungen“, also zum Beispiel zurückgezogene Anträge, erfasst werden. Dadurch kann der Verwaltungs- und Beratungsaufwand der zuständigen Stellen auch dann dargestellt werden, wenn das Verfahren nicht mit einem Bescheid endet.

4. Gute Information und Beratung, Vernetzung der Akteure: Der Schlüssel für Anerkennung und qualifikationsnahe Beschäftigung

Das Interesse an der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen und die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen sind auch nach drei Jahren ungebrochen. Das Gesetz und seine Begleitstrukturen werden von der Zielgruppe als wesentliche Verbesserung ihrer Arbeitsmarktintegration wahrgenommen, dokumentiert nicht zuletzt durch die kontinuierlich wachsende Inanspruchnahme der Einstiegsberatung der zuständigen Stellen sowie die Nutzung der Beratungsstellen des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung - IQ“, der Telefonhotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ sowie der Informationsangebote im Internet.

Auch dieser Bericht bestätigt, dass passgenaue Informations- und Beratungsangebote ein wesentlicher Schlüssel für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und eine qualifikationsadäquate Arbeitsmarktintegration sind. Dem liegt eine vollständige Auswertung der Besuchszahlen des Internetportals „Anerkennung in Deutschland“, der Datenbank anabin der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) der KMK, des BQ-Portals, der Telefonhotline sowie der Beratungen durch die Kammern und die IQ-Erstanlaufstellen zugrunde.²⁶

Umfangreiche Informationsangebote im Internet

Die seitens des Bundes zur Verfügung gestellten Angebote wurden kontinuierlich ausgebaut und die Zusammenarbeit und Vernetzung der Akteure an den Schnittstellen ihrer Arbeit weiterentwickelt:

Die Zahl der Nutzer der Internetangebote zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist 2014 wiederum stark gestiegen. Die zielgruppenspezifischen Portale „Anerkennung in Deutschland“, BQ-Portal und anabin werden künftig ihre Kommunikation hinsichtlich der eigenen Angebote und der Angebote der Partnerportale noch besser aufeinander abstimmen und miteinander verzahnen. Dies setzt die im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz formulierte Entwicklungsperspektive für die Informationsangebote fort und entspricht der Bitte der Ländern in der Ministerpräsidentenkonferenz

²⁵ Vgl. III-6.4.

²⁶ Vgl. ausführlich II-2.1.

2013, die im Zusammenhang mit Anerkennungsentscheidungen genutzten Datenbanken aufeinander abzustimmen und einheitlich qualitätsgesichert zu betreiben. Aktuell wird zudem eine Kooperation zwischen dem Portal „Anerkennung in Deutschland“ und den Einheitlichen Ansprechpartnern geprüft und entwickelt, die nach der novellierten EU-Berufsanerkennungsrichtlinie auch spezifische Informationen bereitstellen müssen. Dafür soll das umfangreiche Informationsangebot des Anerkennungsportals inklusive der dahinter stehenden Aktualisierungs- und Qualitätssicherungsprozesse genutzt und gegebenenfalls um zusätzliche Detailinformationen ergänzt werden. Diese Ergänzungen werden auch den Nutzern des Portals zugutekommen.

Hinsichtlich der Entwicklung der Besuchszahlen verzeichnete allein das Portal „Anerkennung in Deutschland“ 2014 nahezu eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr auf mehr als eine Million Besuche. Die neu eingerichtete Service- und Informationsstelle zum Anerkennungsgesetz beim BIBB gewährleistet auch in Zukunft ein dauerhaft qualitätsgesichertes Angebot der relevanten Informationen zu Anerkennungsverfahren und zuständigen Stellen und von umfänglichen Verweisen zu Begleitstrukturen von der Erstberatung bis zur Weiterbildung. Die 2014 gestartete internationale Kampagne des Anerkennungsportals hat zu einem deutlichen Anstieg der Besuchszahlen geführt. Besucher können sich über die Möglichkeiten der Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse in Deutschland in mittlerweile acht Sprachen informieren. Nahezu die Hälfte von ihnen kommt inzwischen aus dem Ausland, was zeigt, dass das Ziel einer möglichst frühzeitigen Ansprache und Information der Zielgruppe des Gesetzes erreicht wird.²⁷ Zur stärkeren Nutzung der Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes, Anträge direkt aus dem Ausland zu stellen, würden zusätzlich Vor-Ort-Beratungsstrukturen in den wichtigsten Zielländern beitragen. Der Anteil der aus dem Ausland gestellten Anträge betrug nach der amtlichen Statistik 2013 rund 9 Prozent. Diese Verfahren dauern bislang im Schnitt länger als solche, die von Antragstellenden mit Sitz im Inland gestellt werden.²⁸ Hier könnten Erstanlaufstellen im Ausland eine Unterstützung bieten, wodurch es im Fall einer bereits geplanten Auswanderung nach Deutschland einfacher würde, bereits vor Ort die Voraussetzungen und den Nutzen für eine Anerkennung des Berufsabschlusses zu prüfen oder das Verfahren sogar schon vollständig durchzuführen. Die Schwelle für eine Zuwanderung von Fachkräften wird dadurch gesenkt und die Zeitdauer für die Integration in den Arbeitsmarkt minimiert.

Die Besuchszahlen der Datenbank *anabin* zeigen ebenfalls ein deutlich gesteigertes Interesse an Informationen zum ausländischen Bildungswesen und an der Bewertung ausländischer Bildungsnachweise. Im vergangenen Jahr wurden rund 1,4 Millionen Besuche registriert. Dies wirkt sich auch auf die Gutachtentätigkeit der ZAB sowie auf das Antragsaufkommen bei der Zeugnisbewertung für Hochschulqualifikationen nach dem Lissabon-Anerkennungsübereinkommen aus. Hier bedarf es seitens der Länder dringend einer Verstetigung sowie eines weiteren, bedarfsorientierten Ausbaus der personellen Kapazitäten. Dies würde nicht zuletzt zu einer Beschleunigung des Zuwanderungsverfahrens durch die Auslandsvertretungen führen, die auf die Bewertungen der ZAB (Zeugnisbewertung und Einträge in *anabin*) zurückgreifen.

Telefon-Hotline wurde ausgeweitet

Eine Bündelung beziehungsweise Erweiterung des telefonischen Beratungsangebots der Bundesregierung zum Thema Anerkennung erfolgte am 1. Dezember 2014 mit der zentralen *Fachkräftehotline* „Arbeiten und Leben in Deutschland“. Unter der bestehenden Telefonnummer der Anerkennungs-

²⁷ Vgl. II-2.1.

²⁸ Vgl. III-2.

line sowie per E-Mail erhalten Interessierte nunmehr aus dem In- und Ausland auf Deutsch und Englisch Informationen rund um die Themen Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Jobsuche, Arbeit und Beruf, Einreise und Aufenthalt sowie Deutsch lernen. In den ersten beiden Monaten des Jahres 2015 ließen sich 2.675 Interessierte zum Thema Anerkennung beraten. Anerkennung stellt damit bislang den größten Anteil der Beratungen insgesamt (rund 62 Prozent). Die zentrale Informations-Hotline wird als Maßnahme der Demografiestrategie der Bundesregierung gemeinsam vom BAMF und der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Rahmen einer ressortübergreifenden Kooperation zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), dem Bundesministerium des Innern (BMI), dem BMBF und der BA betrieben.

Steigende Zahl von Anerkennungsberatungen

Als weitere wichtige Akteure bei der Beratung von Anerkennungsinteressierten haben sich die **Arbeitsagenturen und Jobcenter** etabliert. Im Rahmen des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit werden Frage- und Problemstellungen aus dem Bereich "Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen" mit den Kundinnen und Kunden erörtert, soweit diese für die Integration in Ausbildung und Beschäftigung von Relevanz sind.²⁹ Eine 2014 vom BIBB durchgeführte Befragung von Beratungsfachkräften in Jobcentern ergab, dass es jedenfalls im reglementierten Bereich nicht einfach ist, Kundinnen und Kunden auch ohne Anerkennung in eine Erwerbstätigkeit zu vermitteln. Dies belegt die Bedeutung der Anerkennungsbescheide für die Arbeitsmarktintegration. Zentrales Element ist bei den Beratungen durch die Arbeitsverwaltung auch die jeweilige Klärung der Übernahme der Kosten von Anerkennungsverfahren.³⁰ Der Grad der Vernetzung mit anderen Akteuren der Beratung ist, wie die BIBB-Befragung zeigt, in einigen Regionen ausbaufähig. Bei den Jobcentern sieht laut der Befragung zudem die Hälfte der Befragten noch Unterstützungsbedarf im Bereich Wissensmanagement und Schulungen unter anderem zum Thema Aufenthalt, Arbeitsmarktzugang und Anerkennung, wie sie im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung - IQ“ durchgeführt werden.

Das Beratungsnetzwerk des Förderprogramms **„Integration durch Qualifizierung – IQ“** bietet bundesweit eine kostenlose und flächendeckende Anerkennungsberatung an. Die Erstanlaufstellen verzeichnen einen konstant hohen Bedarf an persönlichen und telefonischen Beratungen. Das Aufkommen im Jahr 2014 ist im Vergleich zum Vorjahr gestiegen, insgesamt wurden von August 2012 bis Ende 2014 fast 38.000 Personen beraten.³¹ Am 1. Januar 2015 ist die neue Förderperiode für die sechzehn Landesnetzwerke, fünf Fachstellen und zahlreiche Teilprojekte gestartet. Die Anerkennungsberatung wurde mit der neuen Förderperiode seit Beginn des Jahres 2015 zu einer für Anerkennungsinteressierte kostenlosen Verfahrensbegleitung und Qualifizierungsberatung weiterentwickelt. Die IQ-Beratungsstellen haben sich insbesondere für ein gutes Erwartungsmanagement der Anerkennungsinteressierten im Vorfeld einer Antragstellung sowie für eine begleitende und nachbereitende Unterstützung als wichtig erwiesen.

Im Bereich der **Handwerks- sowie der Industrie- und Handelskammern**, die die Einstiegsberatungen im Vorfeld der Antragstellung als eigenes Angebot bereitstellen, steigt die Zahl der Beratungen kontinuierlich. Zwischen April 2012 und 31. Dezember 2014 wurden rund 40.000 Beratungen durchgeführt. Der Bericht geht in einer Detailstudie³² der Frage nach, warum es in vielen Fällen trotz der

²⁹ Regelung für Arbeitsagenturen und Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen) gemäß HEGA 03/2012 - 17 – Anerkennungsgesetz und IV-2.2.

³⁰ Vgl. III-5.

³¹ Vgl. III-1.2.

³² Teil IV-3 (Detailstudie „Von der Beratung zum Antrag“).

intensiven Beratung letztlich nicht zu einer Antragstellung kommt. Im Bereich der Handwerksberufe beziehungsweise Industrie und Handel führt nur jeder fünfte beziehungsweise zweite Beratene letztlich ein Verfahren durch. Die Gründe dafür erweisen sich nach einer BIBB-Befragung als heterogen: Ein Grund liegt etwa darin, dass kammerseitig ein umfassender Beratungsansatz verfolgt wird, der auch Alternativen zum Anerkennungsverfahren umfasst, zum Beispiel das Nachholen einer Ausbildung, Umschulung oder die Externenprüfung. Die Gleichwertigkeit ist nicht immer der allein zielführende Weg für eine möglichst qualifikations- und interessenadäquate Arbeitsmarktintegration.

Rolle der Auslandsvertretungen

Auch die Auslandsvertretungen informieren im Zusammenhang mit der Visaerteilung über Anerkennungsfragen. Damit die neue Verknüpfung der Zuwanderungs- mit den Anerkennungsregeln in der Praxis ihre Wirkung für eine Fachkräftezuwanderung noch besser entfalten kann, muss das Wissen und die Nutzung dieser Möglichkeiten in den Auslandsvertretungen und bei den potenziellen Erwerbsmigranten noch verstärkt und eine gelebte Anerkennungs- und Willkommenskultur weiter etabliert werden; dies hängt auch von einer klaren und transparenten Umsetzung der Anerkennungsregelungen ab. Für Fachkräfte, die an einer Zuwanderung nach Deutschland interessiert sind, müssen auf den Internetseiten der deutschen Auslandsvertretungen umfassende, einheitliche und klare Informationen darüber enthalten sein, welche Fragen vor einer Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu beantworten sind.³³ Im Rahmen der internationalen Kampagne des BIBB werden daher auch die Auslandsvertretungen eingebunden, um einheitliche und konsistente Informationsangebote bereitzustellen.

5. Anerkennungsverfahren: Fortschritte auf dem Weg zum einheitlichen Vollzug, weitere Vereinheitlichungen der Verfahren notwendig

Nach Ablauf von drei Jahren seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes lässt sich feststellen, dass sich bei den zuständigen Stellen Verfahrensabläufe weiter etabliert und Erfahrungswerte und -routinen eingestellt haben. Die hohen Anerkennungsquoten in nahezu allen Berufen zeigen, dass die Anerkennungsverfahren funktionieren und die Zielsetzungen des Anerkennungsgesetzes erreicht werden.

Wie auch die AG „Koordinierende Ressorts“ der Länder wiederholt festgestellt hat, sind jedoch noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Anerkennungsprozesse länderübergreifend einheitlicher zu gestalten. Hierzu würde vor allem eine weitere Bündelung nicht nur von Wissen, sondern auch von Kompetenzen und Zuständigkeiten beitragen. Bundesweit einheitliche Verfahren und Anerkennungsstandards vereinfachen und beschleunigen die Anerkennungsverfahren. Die Bündelung von Kompetenzen und Expertenwissen entlastet gerade die Verwaltungen, die nur punktuell mit Anerkennungsfragen befasst sind. Die zentrale zuständige Stelle IHK FOSA (Foreign Skills Approval) für die IHK-Berufe ist ein positives Beispiel für eine solche strukturelle Konzentration von Wissens- und Verfahrens-Know-how.

Zu begrüßen ist, dass durch den Landesgesetzgeber Berlin der rechtliche Status des Sekretariats der Kultusministerkonferenz (KMK) als Landesbehörde im Februar 2014 klargestellt und damit die Vo-

³³ 10. Lagebericht (2014), S. 221.

raussetzung geschaffen wurden, dass die Länder Zuständigkeiten für Anerkennungsverfahren für nicht reglementierte landesrechtlich geregelte schulische Berufsabschlüsse direkt an die ZAB der KMK übertragen können. Dies haben bislang drei Länder (Baden-Württemberg, Berlin und Niedersachsen) vollzogen, weitere Übertragungen wären wünschenswert.

Stärkere Bündelung und Vereinheitlichung in den Gesundheitsberufen erforderlich

Unter Bündelungs- und Vereinheitlichungsaspekten ist auch die bereits 2012 von der Gesundheitsministerkonferenz und Kultusministerkonferenz beschlossene Einrichtung einer zentralen Gutachtenstelle für die Gesundheitsberufe dringend erforderlich und muss endlich finanziell und mit einer entsprechenden Stellenausstattung seitens der Länder umgesetzt werden. Die damit verbundene zu erwartende Beschleunigung und Vereinheitlichung ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Anerkennungsverfahren. Alle Beteiligten sollten sich daher dringend für ihre zügige Realisierung einsetzen. Die Befragungen des Monitorings zeigen, dass die zuständigen Stellen für die Gesundheitsberufe einen Unterstützungsbedarf durch eine zentrale Gutachtenstelle nicht nur für formale Qualifikationen, sondern auch zur Bewertung der Berufserfahrung der Antragstellenden als sinnvoll und erforderlich erachten und der Einrichtung einer Gutachtenstelle positiv gegenüber stehen.³⁴

Gerade im wichtigen Bereich der Anerkennung von Gesundheitsberufen zeichnet sich durch die neuen BMG-Rechtsverordnungen, die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten waren, ein wichtiger Schritt zur Vereinheitlichung der Verfahren ab. Diese enthalten Vorgaben für Anpassungsmaßnahmen und die Voraussetzungen zur Erteilung der Berufserlaubnis. Sie werden vor diesem Hintergrund von den zuständigen Stellen grundsätzlich positiv und hilfreich für ihre Arbeit bewertet.³⁵ Allerdings werden auch nachvollziehbare Anfangsschwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung deutlich, insbesondere was eine verordnungskonforme, Transparenz fördernde Bescheidgestaltung angeht.

Besonderheiten aus dem Verwaltungsvollzug

Das Monitoring macht auch in diesem Berichtszeitraum einige besondere Aspekte des Vollzugs deutlich:

- Positiv fällt auf, dass es kaum **Nachforderung** von Unterlagen während der Anerkennungsverfahren aufgrund von Zweifeln an der Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen gibt. Zwar ist das Problem gefälschter Nachweise bei den zuständigen Stellen nach wie vor existent, ein Massenphänomen, wie teilweise vermutet wurde, ist jedoch nicht zu erkennen.
- Im Rahmen der Befragungen wird beim Ländervollzug aber auch weiterhin von uneinheitlichen Vorgehensweisen berichtet: Insbesondere das geforderte Niveau der **Sprachkenntnisse** und der Zeitpunkt ihrer Erbringung in den Gesundheitsberufen bleibt zwischen den Ländern trotz Vereinheitlichungsbestrebungen in der Praxis sehr unterschiedlich. Ebenso wird die Inanspruchnahme von **Gutachtern** für die Gleichwertigkeitsprüfung sehr unterschiedlich gehandhabt. Bei den reglementierten Berufen im Gesundheitsbereich zum Beispiel greift ein Teil der zuständigen Stellen grundsätzlich auf deren Expertise zurück, andere nur in komplizierten Fällen, was für die Antragstellenden im Verfahren und auch unter Kostengesichtspunkten durchaus einen Unterschied bedeuten kann. Auch werden bei **Antragstellungen aus dem Ausland** von zuständigen Stellen

³⁴ Vgl. III-3.2.

³⁵ Vgl. III-3.7.

noch vereinzelt Stellenzusagen oder Wohnortbescheinigungen verlangt – was den gesetzlichen Vorgaben widerspricht. Diese rechtswidrige Praxis muss länderseitig dringend geändert werden.

- Unterschiede zeigen sich auch bei der Berücksichtigung der **Berufserfahrung**. Während 2013 insbesondere bei den Ausbildungsberufen im dualen System in über 40 Prozent der beschiedenen Verfahren die Berufserfahrung als (mit-)entscheidendes Kriterium für eine Anerkennung hinzugezogen wurde, ist dies bei den meisten reglementierten Berufen bislang eher selten der Fall. Eine zentrale Gutachtenstelle könnte in diesem Punkt Abhilfe schaffen, indem Wissen zur Bewertung praktischer Erfahrung gebündelt und Kriterien für die Anforderungen an deren Nachweis entwickelt werden. Ein denkbares Angebot zu Wissensbündelung und Transfer an die für die reglementierten Berufe zuständigen Stellen wäre auch eine IT-gestützte Sammlung und Dokumentation früherer Prüfergebnisse und Unterlagen wie ausländische Curricula, ähnlich wie es mit dem BQ-Portal insbesondere von den Handwerkskammern genutzt wird. Dies wäre auch eine gute Hilfestellung im Hinblick auf die Antragstellenden, die bei der Beschaffung der Unterlagen, insbesondere was die ausländischen Curricula, wie detaillierte Fächeraufstellungen, angeht, je nach Ausbildungsland und dort erworbener Qualifikation große Schwierigkeiten haben.
- Bei reglementierten Berufen aus Drittstaaten werden bei einigen zuständigen Stellen **Ausgleichsmaßnahmen** (zum Beispiel bei Ärztinnen und Ärzten eine Kenntnisprüfung) auferlegt, ohne eine vorausgegangene Gleichwertigkeitsprüfung. Dies entspricht nicht der Intention und Ausgestaltung der zugrundeliegenden gesetzlichen Regelungen. Hier liegt die Vermutung nahe, dass diese Entscheidung allein vor dem Hintergrund eines Abschlusses aus einem Drittstaat getroffen wird. Diese teilweise bestehende Verwaltungspraxis ist zwingend zu ändern.
- Wenig nachvollziehbar ist auch, dass einzelne Behörden nach wie vor – entgegen der Vorgaben der neuen Rechtsverordnungen des BMG – bei Antragstellenden aus Drittstaaten auf die **Bescheidform** verzichten und den Antragstellenden formlos per E-Mail eine abschlägige Nachricht der fehlenden Gleichwertigkeit verschicken, verbunden mit dem pauschalen Hinweis auf eine notwendige Ausgleichsmaßnahme. Dies weist darauf hin, dass die Rechtsverordnungen noch besser in der Praxis ankommen und Anwendung finden müssen. Bund und Länder sind hier weiterhin im engen Austausch.
- Von Beratungsfachkräften der Arbeitsverwaltungen, der Anerkennungsberatungsstellen und der Migrationsberatungsstellen sowie der Visastellen wird eine bessere **Verständlichkeit und Transparenz der Bescheide**, insbesondere bei Teilanerkennungen und der damit verbundenen Auswahl passender Nachqualifizierungen, gewünscht. Einerseits müssen die zuständigen Stellen die gesetzlich vorgegebenen Anforderungen an die Bescheide erfüllen, andererseits gibt es gute Beispiele für Hilfestellungen vor allem zur weiteren Nutzung für weitere Qualifizierungen durch die zuständigen Stellen. Diese sollten als best practice weitergeben und für aktiv kommuniziert werden.
- Standardisierte **Qualifikationsanalysen** sind 2013 nach der amtlichen Statistik erst in 60 Fällen durchgeführt worden. Von dieser Möglichkeit sollten sowohl die zuständigen Stellen als auch die Anerkennungsinteressierten stärker Gebrauch machen. Im BMBF-geförderten Verbundvorhaben „Prototyping“ wurden bis Januar 2014 Standards entwickelt und erprobt, die zu einer Vereinfachung der Verfahren führen; es ist zu vermuten, dass eine gewisse Zurückhaltung der zuständigen Stellen, das Verfahren anzubieten, auf einem vergleichsweise hohen Aufwand bei der Durchführung beruht. Im Hinblick auf die Bemühung, die vorgenannte Personengruppe leichter in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wird seit Januar 2015 der bundesweite Transfer der Verfahren über das BMBF-Projekt „Prototyping Transfer -Berufsanerkennung mit Qualifikationsanalysen“ unterstützt.

- In der **Altenpflege** werden trotz des hohen Bedarfs an Fachkräften und der großen Nachfrage nach Informationen die Möglichkeiten der Anerkennungsverfahren nicht genügend ausgeschöpft. Insbesondere wenn entsprechende Berufserfahrung vorhanden ist, sollte die Altenpflege verstärkt von den zuständigen Stellen als Referenzberuf im Anerkennungsverfahren herangezogen und Ausgleichsmaßnahmen in diesem Bereich ermöglicht werden.

Weitere Vereinheitlichungen im Verwaltungsvollzug könnten in einigen Bereichen durch einen intensiveren Austausch der zuständigen Stellen in Netzwerken oder Foren erreicht werden. Dazu könnten die zum Teil bereits bestehenden Kooperationen mit dem IQ-Netzwerk genutzt oder die Angebote des Anerkennungsportals ausgeweitet werden. Zudem werden in diesem Jahr durch das BIBB verschiedene zielgruppenspezifischen Workshops insbesondere zusammen mit zuständigen Stellen im Gesundheitsbereich durchgeführt, mit dem Ziel, Erfahrungen und best practice-Beispiele auszutauschen, Informationsbedarfe zu ermitteln und sich zu vernetzen.

6. Verfahrensgebühren und Kosten sollten weiter vereinheitlicht und Finanzierungsmöglichkeiten gesichert werden

Die Höhe der Gebühren für die Anerkennungsverfahren richtet sich nach den Gebührenregelungen der Länder beziehungsweise der Kammern und hängt vom individuellen Aufwand für die Durchführung des Verfahrens ab. Im Kammerbereich haben sich einheitliche Gebührenrahmen (100 bis 600 Euro) für nicht reglementierte Berufe etabliert, in den Länderbehörden ist die Varianz größer und uneinheitlicher. Weitere Kosten können für die Beschaffung individueller Nachweise, weiterer Unterlagen einschließlich Beglaubigungen und Übersetzungen sowie für die Vorbereitungen auf Prüfungen oder für Anpassungslehrgänge entstehen.³⁶

Auswirkungen der Kosten auf die Antragstellung

Die Erhebungen des Monitorings zeigen, dass die Gründe, keinen Antrag zu stellen, zwar stark vom individuellen Werdegang und der aktuellen Lebenssituation des Anerkennungssuchenden abhängen. Nicht selten können nach einer Kosten-Nutzen-Abwägung auch die Kosten für die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens Interessierte davon abhalten, eine Anerkennung zu beantragen. Dies dürfte insbesondere für Personen mit geringen Einkommen gelten, die mit weniger eindeutigen Bildungsrenditen rechnen als zum Beispiel Ärzte und die nicht von den zahlreichen Fördermöglichkeiten insbesondere der BA profitieren. Aus Sicht der Bundesregierung wäre es daher begrüßenswert, die Kosten für Anerkennungsverfahren im Sinne einer größtmöglichen Transparenz stärker bereichsspezifisch zu vereinheitlichen beziehungsweise einen einheitlichen Gebührenkorridor einzuführen und die Gebühren sozialverträglich auszugestalten. Bei nicht individuellen Nachweisen, wie zum Beispiel bei Übersetzung ausländischer Curricula, könnten in einzelnen Bereichen die Kosten ebenfalls durch Einrichtung übergreifender Wissensmanagements bei den zuständigen Stellen minimiert werden.

Bestehende Finanzierungsmöglichkeiten

Bei der Frage der Übernahme der Kosten stellen die Finanzierungsmöglichkeiten der Grundsicherung beziehungsweise Arbeitsförderung im Rahmen des Sozialgesetzbuchs – SGB II und III – das zentrale Finanzierungsinstrument dar. Die Arbeitsagenturen, kommunalen Jobcenter und gemeinsamen Ein-

³⁶ Eine ausführliche Darstellung erfolgte im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz, BMBF (2014), S. 121 ff.

richtungen von Bund und Kommunen haben sich nicht nur als ein wichtiger Berater in Anerkennungsfragen etabliert, sie sind auch häufig Kostenträger der Verfahrenskosten. Darüber hinaus übernehmen sie in vielen Fällen die Finanzierung von Weiter- und Anpassungsqualifizierungen. Allerdings haben die Untersuchungen für den Bericht noch eine unterschiedliche Umsetzungspraxis ergeben. Hier wären zentrale Aktivitäten der Arbeitsverwaltung hilfreich (zum Beispiel Arbeitshilfen zur Anerkennung und ein fachlicher Austausch unter anderem mit Workshops zum Thema Migration). Der Bericht stellt diese und weitere Möglichkeiten der staatlichen Kostenübernahme vor.³⁷ Insbesondere vor dem Hintergrund der ersten Erfahrung der 2015 gestarteten Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen im Förderprogramm IQ wird die Bundesregierung prüfen, ob ergänzend mittelfristig weiterer Bedarf für die Einrichtung eines Stipendienprogramms des Bundes besteht. Länderseitig bestand im Berichtszeitraum nur in Hamburg ein entsprechendes Stipendien-Angebot. Es wäre zu begrüßen, wenn auch hier entsprechende Unterstützungsangebote geprüft und entwickelt würden. Zudem sind die Arbeitgeber bei der Unterstützung im Anerkennungsverfahren stärker zu motivieren.

7. Das Angebot für Anpassungsqualifizierungen wird bedarfsgerecht ausgebaut

Die Nachfrage nach und die Angebote für Anpassungsqualifizierungen steigen.³⁸ Aus den Befragungen der Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern zeigt der Bericht eine steigende Nachfrage von Personen, die einen Bescheid mit teilweiser Gleichwertigkeit erhalten haben, nach den Möglichkeiten der Anpassungsqualifizierung. Laut den Kammern können hierzu bereits regionale Angebote unterbreitet werden.³⁹

Zusätzliche Unterstützungsangebote des Bundes

Zudem schafft die Bundesregierung neue Möglichkeiten für Nachqualifizierungen: Im **Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung - IQ“** werden im neuen Handlungsschwerpunkt „Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ seit 2015 Angebote für Anpassungsmaßnahmen für reglementierte und nicht reglementierte Berufe, Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker sowie Sprachkurse entwickelt und angeboten und damit die Chancen auf eine volle Anerkennung verbessert. Dafür stellt das BMAS in den Jahren 2015 bis 2018 gemeinsam mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) insgesamt etwa 188 Millionen Euro bereit. In 146 IQ-Teilprojekten werden bundesweit Angebotsentwicklungen gefördert, wovon rund 40 Prozent auf reglementierte Berufe und 25 Prozent auf nicht reglementierte Berufe entfallen. Es wird abzuwarten sein, ob und wie sich die Angebotsentwicklung mit dem Bedarf an Anpassungsqualifizierungen künftig decken wird.⁴⁰

Angebote der Weiterbildungsanbieter steigen

Auch die über 2.000 befragten, am Markt aktiven Weiterbildungsanbieter scheinen sich weiter auf die neue Zielgruppe der Anerkennungsinteressierten, die teilweise sehr heterogen ist und mit spezifischem

³⁷ Vgl. III-5.3.

³⁸ Im Jahr 2013 ist der Anteil an Verfahren, die mit einer teilweisen Gleichwertigkeit endeten, auf knapp 33 Prozent gestiegen (im Vorjahr waren es rund 9 Prozent).

³⁹ Vgl. III-4.1.

⁴⁰ Vgl. dazu die Entwicklung der Statistik, III-2.

Qualifizierungsbedarf an sie herantritt, einzustellen und ihr Angebot zunehmend daran auszurichten.⁴¹ Zudem wurde die Zusammenarbeit zwischen Weiterbildungsanbietern und zuständigen Stellen ausgebaut. Die Entwicklung marktgängiger Angebote wird weiter zu beobachten sein.

In Deutschland ist das Portal KURSNET der BA ein zentrales Internetangebot zur beruflichen Weiterbildung. Hier werden neben einer Vielzahl von Bildungsangeboten auch Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext „Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen“ insbesondere die neuen Angebote im Rahmen des Förderprogramms IQ veröffentlicht. Um Anerkennungssuchende gezielt zu erreichen, soll dieses Informationsangebot von KURSNET auch über das Portal „Anerkennung in Deutschland“ zugänglich gemacht werden.

8. Betriebliche Anerkennungskultur: Die Rolle der Arbeitgeber und Betriebe stärken

Über den Bekanntheitsgrad der gesetzlichen Anerkennungsmöglichkeiten ausländischer Berufsabschlüsse bei Arbeitgebern und Betrieben gibt es verschiedene Aussagen.

Repräsentative Betriebsbefragung

In einer repräsentativen Befragung des BIBB im Jahr 2014 bei rund 5.300 Betrieben gaben über 40 Prozent an, die Anerkennungsgesetze zu kennen.⁴² Dies ist angesichts der immer noch relativen Neuheit der Regelungen eine sehr beachtliche Zahl. Allerdings haben sich von diesen bislang nur etwa 6 Prozent intensiver mit dem Thema beschäftigt oder schon selbst Erfahrungen mit Anerkennungsverfahren gemacht. Arbeitgeber beziehungsweise Personalverantwortliche in Unternehmen sind dabei nicht nur die Adressaten der Anerkennungsbescheide, aufgrund derer sie die Entscheidung über die Einstellung einer Person mit ausländischen Qualifikationen treffen. Sie haben auch ein zusätzliches Instrument, um das Potenzial ihrer Belegschaft im Hinblick auf Übertragung zusätzlicher Verantwortungs- und Aufgabenbereiche sowie Aufstiegsmöglichkeiten richtig einzuschätzen und ihr Personal langfristig an sich zu binden.

Der BIBB-Betriebsbefragung zufolge sind insbesondere große Unternehmen personell und strukturell besser in der Lage, die teilweise komplizierten Rekrutierungsprozesse, insbesondere aus dem Ausland, zu bewältigen, bei denen unter Umständen auch die Frage einer Anerkennung des Berufsabschlusses mitzudenken ist. Nichtsdestotrotz bietet, darauf wurde bereits im ersten Bericht 2014 hingewiesen, gerade für kleine und mittlere Unternehmen ohne professionalisierte betriebliche Personalgewinnungs- und -entwicklungskonzepte die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine gute Möglichkeit, ihren spezifischen Fachkräftebedarf mittels eines Anerkennungsverfahrens bei neu einzustellendem Personal zu decken oder hierdurch ein in ihrer Belegschaft vorhandenes Potenzial durch eine formale Anerkennung zu erschließen.

Unterstützung durch die Betriebe

Für die Arbeitgeber öffnet sich hier ein weites Feld denkbarer – ideeller, organisatorischer und auch materieller – Hilfestellungen. Die in der Betriebsbefragung geäußerte Unterstützungsbereitschaft der befragten Betriebe ist erfreulich groß: Fast 80 Prozent haben keine Bedenken, Personen mit einer aus-

⁴¹ Vgl. dazu Kapitel „Weitere Qualifizierung“, III-4.

⁴² Auswertung der BIBB-Betriebsbefragung (2014), III-6.

ländischen Berufsqualifikation einzustellen, und rund zwei Drittel der befragten Betriebe wären zu einer Unterstützung im Anerkennungsverfahren bereit. Diese vorhandene Bereitschaft sollte in konkrete Maßnahmen umgewandelt werden, um die Chancen auf eine qualifikationsnahe Beschäftigung der Mitarbeiter und die Integration ausländischer Fachkräfte weiter zu erhöhen.

Es spricht also sehr viel dafür, dass eine passgenaue Information insbesondere kleiner und mittlerer Betriebe über die Vorteile eines Anerkennungsverfahrens zu einem Nutzen für den Betrieb und die Belegschaft und letztlich zu mehr betrieblichem Engagement führt. Hierdurch würde Potenzial der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bezug auf ihre formale Qualifikation entdeckt und nutzbar gemacht sowie eine gelebte Anerkennungskultur als Teil eines aktiven Diversity Managements in den Betrieben gestärkt. Voraussetzung ist allerdings, dass gerade kleinere Betriebe selbst eine professionelle Beratung und Unterstützung in diesem Prozess erhalten, die sie aufgrund ihrer Betriebsstrukturen selbst oft nicht leisten können.

Das BMBF unterstützt daher Projekte zur Sensibilisierung und Unterstützung von Arbeitgebern und Betriebsräten⁴³ und wird diese Aktivitäten 2015 weiter ausweiten und intensivieren. Ergänzend bietet das BQ-Portal einen guten ersten Überblick für Unternehmen über die Ziele und Vorteile der Anerkennung und informiert über best practice-Beispiele aus Unternehmensicht.

In diesen Maßnahmen zur Erhöhung der Aktivität der Betriebe im Kontext des Anerkennungsgesetzes wird ein erhebliches Potenzial zur Ansprache qualifizierter Fachkräfte gesehen, die für beide Seiten – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – erhebliche Vorteile bringt.

Weitere Aktivitäten auf Bundesebene, die Betriebe bei dem Ziel der Fachkräftesicherung und der Rekrutierung von Personal aus dem Ausland unterstützen, sind die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterstützte Internetplattform Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA) sowie die „Qualifizierungsberatung“ der BA.

9. Fazit

Obleich das Anerkennungsgesetz des Bundes erst seit drei Jahren in Kraft ist, hat es sich in der Praxis bereits vielfach bewährt: Laut amtlicher Statistik wurden von April 2012 bis Dezember 2013 rund 26.500 Anträge gestellt, von denen fast alle mit der Feststellung einer vollen oder teilweisen Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation beendet wurden.

Die Bundesregierung unternimmt große Anstrengungen, damit noch mehr Menschen mit ausländischen Abschlüssen von den Möglichkeiten der Anerkennung profitieren können: Zur Information und für die Beratung werden sehr umfangreiche und mehrsprachige Angebote vorgehalten und im In- und Ausland beworben. Die vorliegenden Daten zeigen, dass diese Angebote sehr gut nachgefragt sind, der Informations- und Beratungsbedarf stetig steigt und damit die Grundlage für eine erfolgreiche Anerkennung gelegt ist. Deshalb wird der Bund die Informations- und Beratungsangebote fortführen und weiterentwickeln.

Auch der Rechtsrahmen und die Bedingungen für die Zuwanderung werden laufend verbessert, denn es herrscht Einigkeit: Deutschland braucht ausländische Fachkräfte. Ein zentrales Element für eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt ist die Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen.

⁴³ Siehe III-6.4.

Und viele Zugewanderte und Flüchtlinge bringen einen Hochschulabschluss oder eine berufliche Ausbildung mit nach Deutschland. Um die Zuwanderung dieser Fachkräfte aus Drittstaaten weiter zu verbessern, ist die Verknüpfung der Anerkennungs- und Zuwanderungsregeln stärker in der Praxis der Auslandsvertretungen, der Ausländerbehörden, der Arbeitsverwaltung und der zuständigen Anerkennungsstellen zu etablieren und mit einer gelebten Anerkennungs- und Willkommenskultur auszufüllen.

Der Bericht zeigt zugleich: Nicht jede Beratung führt zu einem Antrag. Die Gründe dafür sind unterschiedlich – manche brauchen keine förmliche Anerkennung, um in den Arbeitsmarkt zu kommen, andere brauchen noch mehr Informationen über ihre Möglichkeiten und Chancen, andere Ermutigung oder auch finanzielle Unterstützung. Manchmal werden aber auch alternative Wege sinnvoller sein. Hierfür ist eine professionelle Beratung, wie sie schon jetzt angeboten wird, entscheidend. Trotzdem können insbesondere Betriebe durch bessere Informationen und gezielte Ansprache sowie durch eine gelebte Anerkennungskultur eine größere Rolle im Anerkennungsgeschehen spielen. Dafür werden mit Unterstützung des Bundes mehr Arbeitgeber gezielt über die Chancen der Anerkennung für ihre Betriebe informiert.

Die größte Herausforderung liegt weiterhin in der Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs in einigen Bereichen. Dafür bedarf es weiterer Bündelungen von Kompetenzen und Zuständigkeiten – insbesondere die zentrale Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe durch die Länder ist jetzt schnell einzurichten. Bereits gestartet ist eine Verbesserung des Angebots für diejenigen Antragsteller, deren Qualifikationen nur eine teilweise Gleichwertigkeit bescheinigt wurde: Für sie werden die Angebote für Anpassungsqualifizierung ausgebaut. Dafür wird die Bundesregierung im Förderprogramm IQ gemeinsam mit dem Europäischen Sozialfonds in den nächsten Jahren insgesamt etwa 188 Millionen Euro bereitstellen.

Die Bundesregierung stellt sich ungeachtet der bisher erreichten Erfolge den bestehenden Herausforderungen und wird sich auch weiterhin für die Verbesserung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland einsetzen.

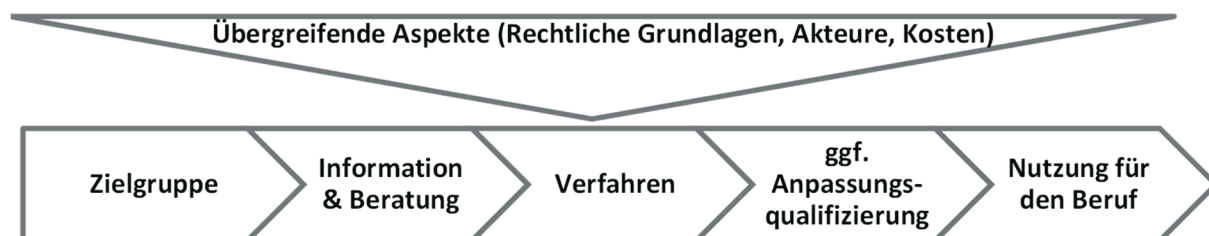
Einleitung

zu den Teilen II bis IV

1. Einleitung

Drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes legt das BIBB mit den Teilen II bis IV dieses Berichts den zweiten Fachbericht zu den Ergebnissen seiner im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführten Untersuchungen zur Umsetzung des Gesetzes vor. Der Auftrag, der Untersuchungsansatz – nach dem die Perspektiven der verschiedenen Beteiligten zu einem Gesamtbild der Praxis zusammengefügt werden – sowie die methodische Herangehensweise wurden bereits im ersten Bericht ausführlich dargestellt (siehe Erbe u. a. 2014, S. 38f.). Für den zweiten Bericht wurde eine Reihe weiterer empirischer Untersuchungen durchgeführt. Sie sind in den jeweiligen Kapiteln sowie in der Datensatzbeschreibung im Anhang A2 beschrieben. Der Bericht konzentriert sich erneut überwiegend auf die Betrachtung der Bundesberufe. Der Fokus liegt in diesem Berichtszeitraum wieder auf den bereits in Deutschland lebenden Fachkräften mit einer im Ausland erworbenen Qualifikation. Zusätzlich werden erste Erkenntnisse zur Antragstellung aus dem Ausland berichtet. Der Schwerpunkt der Untersuchungen lag in diesem Berichtszeitraum ebenfalls erneut auf der Perspektive der zuständigen Stellen sowie der Beratungseinrichtungen, wobei bei beiden zusätzliche Akteure einbezogen wurden. Neu hinzugekommen ist die Perspektive der Betriebe sowie punktuell die Perspektive der Anerkennungsinteressierten.

Die Teile II bis IV sind wie folgt aufgebaut: Die Teile II und III aktualisieren die im ersten Bericht enthaltenen Informationen und stellen somit jährlich wiederkehrende Faktenberichte zu den Kernaspekten des Anerkennungsgeschehens dar. Teil IV enthält Detailanalysen zu jährlich wechselnden, ausgewählten Fragestellungen der Anerkennungspraxis sowie damit zusammenhängenden Entwicklungen.



Die Abbildung gibt in stark reduzierter Form die verschiedenen Schritte des Anerkennungsprozesses wieder, die im Detail auch Inhalt des vorliegenden Berichts sind. Über jedem Kapitel findet sich die Darstellung wieder und verdeutlicht welcher der Schritte Inhalt des jeweils vorliegenden Kapitels ist.

Teil II zeichnet die Entwicklung der Rechtsgrundlagen der beruflichen Anerkennung seit dem ersten Bericht nach (Kapitel 1) und aktualisiert den Überblick über die Akteure der Umsetzung der Gesetze (Kapitel 2).

Teil III beleuchtet aktuelle Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen und orientiert sich dabei an den Prozessen, die Personen beim Erwerb der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation durchlaufen: Vom Einholen der ersten Informationen über Beratung bis zum Antrag bei der zuständigen Stelle, dem Bescheid und eventuell sinnvollen Anpassungsqualifizierungen und schließlich bis zur Verwertung des Gleichwertigkeitsbescheids auf dem Arbeitsmarkt.

Kapitel 1 *„Information und Beratung“* gibt einen Überblick darüber, welche Informations- und Beratungsmöglichkeiten von welchen Personengruppen genutzt wurden. Berücksichtigt werden hierbei die Beratungsdaten des Portals „Anerkennung in Deutschland“, der Anerkennushotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der neuen Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“, der IQ-Erstanlaufstellen und natürlich auch der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern. Darüber hinaus bietet das Kapitel Informationen zur Nutzung des BQ-Portals sowie der ZAB und anabin.

Kapitel 2 *„Die amtliche Statistik für bundesrechtlich geregelte Berufe“* zeigt ausgewählte Ergebnisse der auf Grundlage des § 17 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) (sowie der Regelungen im Fachrecht, die auf § 17 BQFG verweisen) erhobenen Daten, für die Jahre 2012 und 2013.

Kapitel 3 *„Bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug des Anerkennungsgesetzes? – Ein Blick auf ausgewählte Bereiche“* geht der im Titel gestellten Frage nach. Dazu wird die praktische Umsetzung der gesetzlichen Regelungen im Verwaltungsvollzug näher betrachtet. Ergebnisse der amtlichen Statistik werden in diesem Kapitel um jene der eigenen qualitativen und quantitativen Befragungen ergänzt.

Kapitel 4 *„Weitere Qualifizierung“* beleuchtet insbesondere die Möglichkeiten, die sich für Antragstellende bei nicht reglementierten Berufen ergeben, wenn eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt wird. Darüber hinaus werden Ergebnisse der wbmonitor-Befragung 2014 dargestellt, die darüber Auskunft geben, inwieweit bei den befragten Weiterbildungsanbietern auch Weiterbildungen im Rahmen der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen eine Rolle spielen.

Kapitel 5 *„Kosten und Finanzierung“* gibt einen Überblick über anfallende Kosten im Rahmen einer Anerkennung sowie über die Entwicklung und die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten.

Kapitel 6 *„Betriebe“* präsentiert die Ergebnisse der im Auftrag des BIBB durchgeführten repräsentativen telefonischen Befragung von 5.286 Betrieben. Hierbei stehen Fragen nach der Bekanntheit der sowie Erfahrungen mit den Anerkennungsmöglichkeiten bei Betrieben, nach der Beschäftigung von Personen mit im Ausland erworbenem Berufsabschluss sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten der Zielgruppe im Vordergrund.

In **Teil IV** werden im Rahmen von Detailstudien einzelne Fragestellungen näher untersucht; hierfür werden Daten aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt.

Kapitel 1 *„Entwicklung der Zielgruppe“* untersucht, wie sich der Zuzug beruflich qualifizierter Ausländerinnen und Ausländer nach Deutschland in den vergangenen Jahren verändert hat und welche Auswirkungen sich daraus für die Zielgruppe des Anerkennungsgesetzes ergeben.

Kapitel 2 *„Beratung zum Thema Anerkennung durch die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer und die Jobcenter“* beleuchtet die Beratung zum Thema Anerkennung bei den Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zuwanderer und den Jobcentern.

In Kapitel 3 *„Von der Beratung zum Antrag“* wird Gründen für die Diskrepanz zwischen den Beratungszahlen und den Antragszahlen nachgegangen.

2. Danksagung

Als Team des BIBB-Anerkennungsmonitorings bedanken wir uns ganz herzlich bei all jenen, die unsere Befragungen und weiteren Untersuchungen unterstützt haben beziehungsweise derzeit noch unterstützen und auf diese Weise dazu beitragen, umfangreiche Erkenntnisse zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes zu gewinnen sowie Unterstützungs- und Anpassungsbedarf zu identifizieren.

Unser besonderer Dank geht an

- die Kammerdachverbände ZDH und DIHK, die Vor-Ort-Kammern in den Regionen sowie die IHK FOSA, die unsere Befragung unterstützt beziehungsweise sich daran beteiligt haben;
- die für die Gesundheitsberufe zuständigen Länderbehörden, die an unserer Befragung teilgenommen haben;
- die durchführenden Wohlfahrtsverbände der MBE (DRK – Generalsekretariat, AWO Bundesverband e.V., Deutscher Caritasverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., Paritätischer Gesamtverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V., Bund der Vertriebenen), die die MBE in ihrer Trägerschaft gebeten haben, an der Befragung teilzunehmen, sowie ganz besonders allen MBE, die sich an unserer Befragung beteiligt haben;
- die Koordinierungsstelle Migration der BA sowie die Jobcenter und die Arbeitsagentur, die an der Befragung teilgenommen haben;
- das f-bb und das BAMF dafür, dass sie uns die Beratungsdaten für weitere Auswertungen zur Verfügung stellen;
- die Fachstellen „Beratung und Qualifizierung“ und „berufsbezogenes Deutsch“ im Förderprogramm IQ – stellvertretend für verschiedene Akteure im IQ-Netzwerk – für die vielfältige gute Zusammenarbeit.

Außerdem bedanken wir uns bei den Mitgliedern unseres Projektbeirats für die Beratung hinsichtlich der durchgeführten Erhebungen und Ergebnisverwertung.

Teil II

Entwicklung der Rechtsgrundlagen und Akteure im Anerkennungsprozess

1. Die Anerkennungsgesetzgebung von Bund und Ländern und angrenzende Rechtsgebiete



Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Entwicklung des rechtlichen Rahmens zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Dargestellt werden das Anerkennungsgesetz des Bundes mit den jüngsten Änderungen, der Stand der Ländergesetzgebung sowie die Entwicklung des EU-Rechts mit den Folgen für den deutschen Rechtsrahmen. Auch die Rolle des Themas Anerkennung im Rahmen des Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts wird in diesem Kapitel erläutert.

1.1 Anerkennungsgesetz des Bundes

Seit dem 1. April 2012 gilt das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ – kurz: Anerkennungsgesetz – des Bundes. Es schafft einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen für die rund 600 Berufe in der Zuständigkeit des Bundes und legt die Verfahren dafür fest.

Das Anerkennungsgesetz ist ein sogenanntes Artikelgesetz. Neben dem in Artikel 1 neu eingeführten „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“ – kurz: Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) – umfasst es in den Folgeartikeln 2 bis 61 Änderungen beziehungsweise Anpassungen in den berufsrechtlichen Gesetzen und Verordnungen wie beispielsweise der Bundesärzteordnung (BÄO) oder dem Krankenpflegegesetz (KrPflG) (Fachrecht). Die Ziele – Arbeitsmarktintegration und Fachkräftesicherung – und die Inhalte des Gesetzes sowie seine Struktur und Abgrenzung zu anderen Rechtsgrundlagen der beruflichen Anerkennung sind im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz erläutert (siehe Erbe u. a. 2014, S. 22ff.).

Eine erstmalige Änderung des BQFG des Bundes erfolgte mit dem Inkrafttreten des E-Government-Gesetzes des Bundes (EGovG) am 1. August 2013: Zum einen wurde in der Regelung des Verfahrens, nach der der Antrag schriftlich zu stellen war (§ 6 Absatz 1 Satz 2 BQFG), das Wort „schriftlich“ gestrichen, so dass Anerkennungsverfahren nunmehr auch per E-Mail beantragt werden können. Eine analoge Änderung erfolgte im Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. § 3a VwVfG elektronische Kommunikation). Diese Änderung in § 6 Absatz 1 Satz 2 BQFG bezieht sich nur auf die Antragstellung. Die Form der einzureichenden Unterlagen richtet sich weiterhin nach §§ 5 und 12 Absatz 2 und 3, wonach Originale oder beglaubigte Kopien vorzulegen sind, es sei denn, die zuständige Behörde lässt auch einfache Kopien zu. Zum anderen ergänzte das EGovG die Liste der von den zuständigen Stellen

zu meldenden Merkmale der amtlichen Statistik um den Wohnort der Antragstellenden (§ 17 Absatz 2 Nr. 1 BQFG). Damit werden ab dem Erhebungsjahr 2013 künftig Auswertungen ermöglicht, wie beispielsweise zu regionalen Verteilungen oder dem Anteil von Anträgen aus dem Ausland.

Im Bereich des Fachrechts hat der Bund zudem ergänzende Rechtsverordnungen erlassen, um einem deutlich gewordenen Regelungsbedarf Rechnung zu tragen. So traten am 1. Januar 2014 zwei Verordnungen des Bundesministeriums für Gesundheit in Kraft, die bundeseinheitliche Verfahren zum Ziel haben (siehe im Detail III-3.7):

- Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes vom 2. August 2013 (BGBl. I, S. 3005),
- Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Notfallsanitäterinnen und Notfallsanitäter vom 16. Dezember 2013 (BGBl. I, S. 4280).

Bis zum Ende des diesjährigen Berichtszeitraumes am 31. Dezember 2014 befanden sich zudem weitere Änderungen des Bundesgesetzes in Vorbereitung, mit denen die Fortentwicklung des EU-Rechts umgesetzt werden soll (siehe II-1.3).

1.2 Anerkennungsgesetze der Länder

Für die Berufe in Zuständigkeit der Länder sind im Zeitraum zwischen 1. August 2012 und 1. Juli 2014 in allen sechzehn Ländern **Landes-Anerkennungsgesetze** in Kraft getreten (vgl. die Übersicht über die Daten des Inkrafttretens in Abbildung 1 sowie die Übersicht über die Bezeichnungen und Fundstellen der Gesetze in der Tabelle 15 im Anhang). In weitgehender Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz und mit dem Ziel, die Verfahren zu vereinheitlichen, enthalten die Landesgesetze in Artikel 1 die gleichen Rahmenbedingungen, die auch für das BQFG des Bundes gelten.

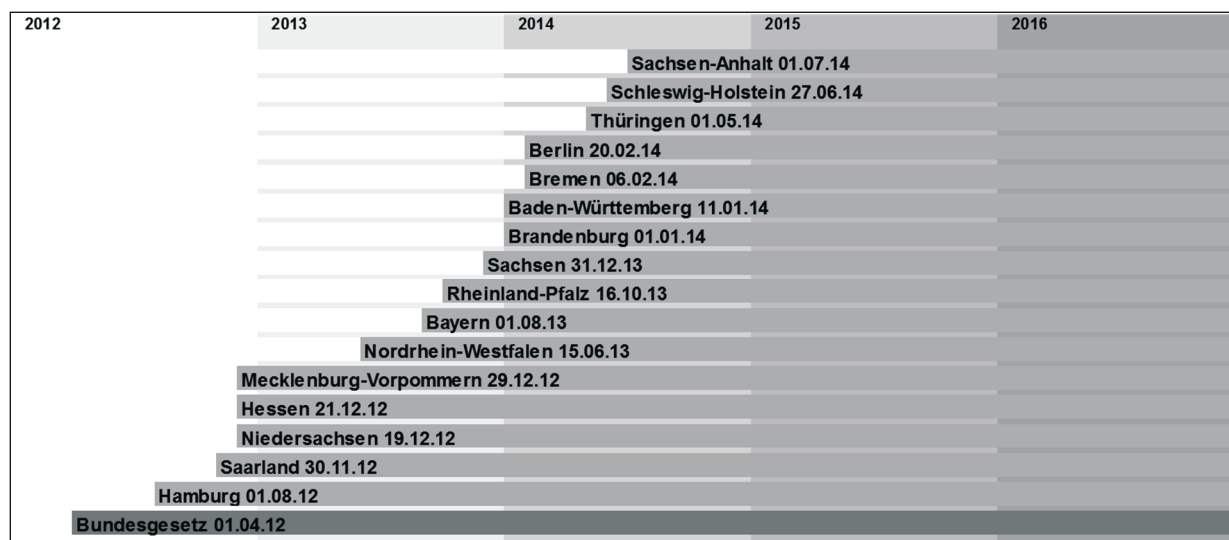
Der Anwendungsbereich der Landes-Anerkennungsgesetze ist unterschiedlich, da sich die Länder für unterschiedliche Reichweiten entschieden haben (sogenannter Ein- und Ausbezug von Berufen aus dem jeweiligen Landes-BQFG). Alle Länder haben übereinstimmend in ihren BQFG geregelt, dass die BQFG der Länder jeweils vorrangig gelten. Die Nichtanwendung des BQFG-Land erfordert eine entsprechende Änderung des speziellen Berufsgesetzes, in der erklärt wird, dass das BQFG nicht anzuwenden ist (eingeschränkte Subsidiarität durch erforderlichen Ausbezug). Auch bei Ausbezug von der Anwendung des BQFG ist es jedoch möglich, dass im jeweiligen Fachgesetz dem BQFG analoge Anerkennungsregelungen erfolgen. Betrachtet man beispielsweise die in der Beratung stark nachgefragten Berufe, wurde der Ein- oder Ausbezug wie folgt⁴⁴ geregelt: Beim Beruf Erzieherin und Erzieher erfolgt die Anerkennung weitgehend einheitlich nach den BQFG der Länder. Beim Beruf Lehrerin und Lehrer übernehmen sieben Länder die Anerkennungsverfahren des Bundes während neun Länder davon abweichen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). So sieht Bayern keine Anerkennungsmöglichkeit für Drittstaatsangehörige vor und NRW lässt Drittstaatsangehörige nur zum Vorbereitungsdienst zu. Bei

⁴⁴ Angaben nach einer Präsentation des BMBF beim Dialoggremium der IQ-Fachstelle „Qualifizierung“ in Berlin am 8. Oktober 2014.

der Berufsbezeichnung Ingenieurin und Ingenieur übernehmen sieben Länder die Anerkennungsverfahren des Bundes, während neun Länder davon abweichen.

Wie auch beim Bundes-Anerkennungsgesetz erfordert die notwendige Umsetzung der EU-Richtlinie 2013/55/EU Anpassungen in allen Länder-Anerkennungsregelungen bis zum Januar 2016 (siehe II-1.3).

Abbildung 1 **Übersicht über die Anerkennungsgesetzgebung in Deutschland (Daten des Inkrafttretens der Gesetze von Bund und Ländern)**



Quelle: Angaben nach Tabelle 15 im Anhang; Darstellung des BIBB.

1.3 Entwicklungen des EU-Rechts und Folgen für den deutschen Rechtsrahmen

Seit rund zehn Jahren gilt in der Europäischen Union die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG, kurz: Berufsanerkenntnisrichtlinie. Sie konsolidiert die früheren Regeln zur gegenseitigen Anerkennung und schafft die Voraussetzung dafür, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ihre Rechte auf Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in allen EU-Mitgliedstaaten ausüben können. Zur Umsetzung der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten Gesetze erlassen oder geändert, um diesem Personenkreis die entsprechenden Rechte einzuräumen. In Deutschland haben die Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern aus den Jahren 2011 bis 2014 diesen Rechtsanspruch teilweise auf alle ausländischen Berufsqualifikationen ausgeweitet.

Mit dem Ziel, das Wirtschaftswachstum in der EU zu fördern, sowie aufgrund von festgestellten Hindernissen bei der praktischen Inanspruchnahme der Rechte hat die EU im Jahr 2013 eine umfassende Novellierung der Regeln vorgenommen. Sie trat am 17. Januar 2014 mit der Richtlinie 2013/55/EU zur Änderung der Richtlinie von 2005 in Kraft.⁴⁵ Zur Umsetzung der Novelle sind wiederum Ände-

⁴⁵ Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), Amtsblatt der Europäischen Union L 354

rungen des nationalen Rechts erforderlich, welche bis zum 18. Januar 2016 in Kraft getreten sein müssen. In Deutschland ergibt sich daraus ein Änderungsbedarf in den BQFG von Bund und Ländern sowie in allen Berufsgesetzen und -verordnungen, die die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen regeln. Mit dem Ziel eines abgestimmten Vorgehens von Bund und Ländern berieten verschiedene Gremien⁴⁶ auch im Laufe des Jahres 2014 über die erforderlichen Änderungen. Für den Bund hat das BMBF im Februar 2015 den Entwurf eines BQFG-Änderungsgesetzes vorgelegt, der am 1. April 2015 vom Bundeskabinett beschlossen wurde.⁴⁷ Damit wird der Regelungsbedarf der Richtlinie, der in den Anwendungsbereich des BQFG und der Gewerbeordnung fällt, umgesetzt. Das Parlamentarische Verfahren soll bis Ende 2015 abgeschlossen sein, damit ein Inkrafttreten bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist gewährleistet ist.

Abbildung 2 Änderungsbedarf infolge der Novellierung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie

Inhalte der novellierten Richtlinie 2005/36/EG	Erforderliche Anpassungen im deutschen Rechtsrahmen
für einige Berufe (zunächst Krankenpfleger, Apothekerin, Physiotherapeuten, Bergführer und Immobilienmaklerin) wird ein Europäischer Berufsausweis eingeführt	Umsetzung in BQFG bzw. Berufsgesetzen***, teilweise durch Verordnungsermächtigung
ein partieller Zugang zu einem Beruf soll ermöglicht werden*	Umsetzung in Berufsgesetzen
erforderliche deutsche Sprachkenntnisse dürfen erst <i>nach</i> Feststellung der Gleichwertigkeit geprüft werden	Umsetzung in Berufsgesetzen (vgl. III-3.8 Verfahren); BQFG enthält keine solchen Regelungen
zuständige Stellen müssen eine Eignungsprüfung innerhalb von 6 Monaten nach der Entscheidung ermöglichen	Umsetzung in BQFG bzw. Berufsgesetzen***
Anträge nehmen auf Wunsch künftig auch die Einheitlichen Ansprechpartner (EA) aus der Dienstleistungs-RL entgegen und leiten sie an zuständige Stellen weiter	EA sind im Verwaltungsvorgang bereits eingeführt, ihre Zuständigkeit ist in BQFG bzw. Berufsgesetzen*** anzuordnen
Anerkennungsverfahren sollen "leicht aus der Ferne und elektronisch " beantragt und abgewickelt werden können**	Umsetzung in BQFG bzw. Berufsgesetzen*** (über die eGovG-Änderung hinaus)
Einführung eines Vorwarnmechanismus bei Verwendung gefälschter Nachweise über Berufsqualifikationen im Anerkennungsverfahren	Umsetzung in BQFG bzw. Berufsgesetzen***

* Bei den reglementierten Berufen kann bisher keine Teilanerkennung erfolgen. Sofern wesentliche Unterschiede festgestellt werden, sind diese über eine Ausgleichsmaßnahme zu kompensieren, damit eine volle Anerkennung ausgesprochen werden kann.

** Im Fall begründeter Zweifel an der Echtheit der Unterlagen können auch beglaubigte Kopien verlangt werden.

*** Soweit das BQFG nicht anwendbar ist.

Quelle: Darstellung des BIBB anhand des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und anderer Gesetze vom 1. April 2015 sowie der Darstellung des BMBF „Wichtige übergreifende Änderungen der RL 2005/36/EG ohne Umsetzungsbedarf im BQFG“ für die AG Vollzug vom 22. September 2014.

vom 28. Dezember 2012. Die Richtlinie sieht für reglementierte Berufe zudem ein Stufenmodell mit einer Bestandsaufnahme und einem Aktionsplan jedes Mitgliedstaats vor („Transparenzinitiative“).

⁴⁶ Darüber berieten zum einen die Unterarbeitsgruppe „Rechtsetzung“ (UAG 1) der AG „Koordinierende Ressorts“ und zum anderen die vom federführenden BMBF einberufene Arbeitsgruppe Vollzug, an der einige Akteure der Umsetzungspraxis beteiligt sind. Zu beiden Gremien vgl. Erbe u. a. (2014, S. 34).

⁴⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und anderer Gesetze.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Neuerungen der Richtlinien-Novelle mit dem Anpassungsbedarf im nationalen Recht. Vor dem Hintergrund des Anwendungsbereichs der EU-Richtlinie beziehen sich die Neuerungen überwiegend auf die Regelungen zu reglementierten Berufen und Abschlüsse aus der EU, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der Schweiz. Mit dem Ziel, einheitliche Verfahren und Rechte analog zum Anerkennungsgesetz zu ermöglichen, wurde eine entsprechende Ausweitung auf alle ausländischen Berufsqualifikationen diskutiert, insbesondere aus technischen Gründen (keine Teilnahme von Drittstaaten am Binnenmarkt-Informationssystem IMI) in den meisten Fällen wird eine Ausweitung wohl nicht erfolgen.

Der Gesetzentwurf zur Änderung des BQFG und der Gewerbeordnung enthält unter anderem die Einführung der Option einer elektronischen Übermittlung von Anträgen und Unterlagen innerhalb der EU und des EWR sowie die Einführung einer Frist von sechs Monaten für die Ablegung von Eignungsprüfungen, die erforderlich sind, um die volle Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation zu erreichen.

Ein wesentliches Anliegen der Richtlinien-Novelle ist die Vereinfachung der Informationsbeschaffung und Antragstellung aus dem Ausland: Die Einheitlichen Ansprechpartner⁴⁸ können nun auch für Anerkennungsverfahren genutzt werden. Sie wurden in Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) durch die dafür zuständigen Länder eingerichtet für alle Verwaltungsverfahren, die unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen. Dafür wurde in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ eingeführt. Die länderspezifische Ausgestaltung ist in Gesetzen zu den Einheitlichen Ansprechpartnern geregelt. Die Zuständigkeitsverteilung und Befugnisse zwischen beteiligten Behörden werden nicht berührt. Dem Einheitlichen Ansprechpartner kommt lediglich die Rolle eines „Verfahrensmittlers“ zu, der mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und die nötigen Informationen online bereitstellen muss.

Zur Fortführung der von Bund und Ländern gemeinsam verfolgten Einheitlichkeit des Rechtsrahmens wurde auch zum Umsetzungsbedarf der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie entsprechend des MPK-Beschlusses vom 15. Dezember 2010 ein gemeinsames Muster-BQFG-Änderungsgesetz zwischen Bund und Ländern entworfen. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten in der föderalen Grundordnung sowie der unterschiedlichen Anwendungsbereiche der BQFGs wird es in den Änderungsgesetzen der Länder und des Bundes bei einzelnen Regelungen unterschiedliche Ausgestaltungen geben.

1.4 Anerkennung und Aufenthalts- sowie Beschäftigungsrecht

Damit das Anerkennungsgesetz seine Wirkung entfalten kann und eine qualifikationsnahe Beschäftigung möglich wird, ist die Verknüpfung der Anerkennungsregelungen mit dem Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht von hoher Relevanz. Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen wird von den Personen beantragt, die (qualifikationsnah) in Deutschland berufstätig werden möchten. Anträge auf Anerkennung können zwar unabhängig vom Aufenthaltstitel, der Staatsangehörigkeit und des Wohnsitzes gestellt werden (vgl. oben), es besteht aber dennoch eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Aufenthalts- beziehungsweise Beschäftigungsrecht und der Anerkennung einer ausländi-

⁴⁸ Vgl. <http://einheitlicher-ansprechpartner.info> (Abruf: 18. März 2015).

schen Berufsqualifikation. Personen aus einem sogenannten Drittstaat dürfen in Deutschland grundsätzlich nur dann arbeiten, wenn dies in der Aufenthaltserlaubnis ausdrücklich vermerkt ist.⁴⁹ Gleichzeitig kann die Entscheidung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels von der erfolgreichen Anerkennung der Berufsqualifikation abhängig sein (vgl. unten). Im Folgenden soll ein Überblick über die in diesem Zusammenhang relevanten Regelungen gegeben werden. Dabei werden die rechtlichen Änderungen der letzten drei Jahre (2012 bis 2014) berücksichtigt, die der Gesetzgeber zur Erleichterung der Fachkräftezuwanderung von Drittstaatsangehörigen vorgenommen hat.

1.4.1 Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie zum 1. August 2012

Durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union⁵⁰, das dem Ziel dient, den Standort Deutschland für gut ausgebildete Fachkräfte attraktiver zu gestalten, haben sich Änderungen für den Bereich des Arbeitsmarktzugangs für Drittstaatsangehörige ergeben.

Mit der *Blauen Karte EU* (§ 19a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)) wurde im August 2012 ein neuer Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige mit akademischem Abschluss und einem konkreten Arbeitsplatzangebot eingeführt. Voraussetzung ist ein abgeschlossenes, in Deutschland anerkanntes Hochschulstudium⁵¹ und ein Arbeitsvertrag beziehungsweise eine verbindliche Stellenzusage mit einem bestimmten Jahresbruttogehalt.⁵² Für Inhaberinnen und Inhaber der *Blauen Karte EU* besteht die Möglichkeit auf Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels (Niederlassungserlaubnis) nach 33 Monaten hochqualifizierter Beschäftigung. Wenn sie ausreichende Sprachkenntnisse⁵³ besitzen, verkürzt sich die Frist auf 21 Monate. Die Einreise für Familienmitglieder von Inhaberinnen und Inhabern der *Blauen Karte EU* wird dadurch erleichtert, dass diese vor der Einreise keine deutschen Sprachkenntnisse vorweisen müssen.⁵⁴ Die für die Familienmitglieder von Inhaberinnen und Inhabern einer *Blauen Karte EU* privilegierende Möglichkeit, sofort uneingeschränkt erwerbstätig werden zu können⁵⁵, gilt inzwischen für alle Familienangehörigen mit einem Aufenthaltstitel zum Familiennachzug.

Mit § 18c AufenthG wurde ein Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche eingeführt. Die bisher übliche Verbindung von Arbeitsstelle und Aufenthaltsgenehmigung wird mit dieser Änderung aufgehoben ein befristetes Aufenthaltsrecht für Arbeitsuchende eingeführt, das nicht einen Nachweis über ein bereits bestehendes Beschäftigungsangebot voraussetzt. Mit dieser Regelung können akademisch qualifizierte Personen eine Aufenthaltserlaubnis für sechs Monate erhalten, wenn sie nachweisen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten. Der ausländische Hochschulabschluss muss – wie auch bei Beantragung der *Blauen Karte EU* – anerkannt oder einem deutschen Abschluss vergleichbar sein. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit.

Für beide Aufenthaltstitel nach § 19a und § 18c AufenthG ist Tatbestandsvoraussetzung ein anerkannter oder ein einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss.

⁴⁹ Für EU-Bürgerinnen und -Bürger und Staatsangehörige aus EWR-Staaten sowie der Schweiz gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit.
⁵⁰ BGBl. I 2012, S. 1224. Am 1. August 2012 ist das Umsetzungsgesetz zur Hochqualifizierten-Richtlinie (Richtlinie 2009/50/EG) in Kraft getreten. Durch dieses Gesetz wird unter anderem mit § 19a AufenthG die Blaue Karte EU als neuer Aufenthaltstitel eingeführt.

⁵¹ Wenn der Hochschulabschluss nicht in Deutschland erworben wurde, muss der Abschluss entweder anerkannt oder mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar sein (§ 19a Absatz 1 Nr. 1a AufenthG).

⁵² Die Höhe ergibt sich aus § 2 BeschV. 2014 musste das Jahresbruttogehalt mindestens 47.600 Euro betragen.

⁵³ Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER).

⁵⁴ Vgl. § 30 I 2 Nr. 5 AufenthG.

⁵⁵ Vgl. § 29 V Nr. 2 AufenthG a. F.

Für die Visaerteilung ist geübte Verwaltungspraxis der Visastellen, die Vergleichbarkeit durch Abgleich mit der Datenbank anabin⁵⁶ festzustellen oder, falls dort nicht auffindbar, den Antragstellenden auf eine Zeugnisbewertung im Einzelfall nach der sogenannten Lissabon-Konvention durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) zu verweisen. Zudem wird geprüft, wieweit darüber hinaus vorliegende Erkenntnisse der Auslandsvertretung vor Ort über einzelne Studiengänge und -abschlüsse, die von besonderem Interesse wären und gegebenenfalls bereits durch OECD-Partnerstaaten als vergleichbar eingestuft werden, ebenfalls Grundlage für eine Prüfung der Vergleichbarkeit durch die Visastelle bilden können.

Bei reglementierten Berufen muss zwischen dem Berufszugang und dem zugrundeliegenden Hochschulabschluss unterschieden werden. In den Fällen, in denen die Akademikerinnen oder Akademiker in dem reglementierten Beruf arbeiten wollen (zum Beispiel Ärztinnen und Ärzte oder Lehrerinnen und Lehrer) ist die Anerkennung des Abschlusses notwendig, um die Blaue Karte EU erhalten zu können. In diesen Fällen ist die Anerkennung bei der zuständigen Stelle in Deutschland zu beantragen. In den sonstigen Fällen (zum Beispiel für eine medizinische Tätigkeit in der Forschung beziehungsweise bei einer Versicherung oder für die Erteilung einer Berufserlaubnis bei akademischen Heilberufen), ist eine Einstufung der Gleichwertigkeit nach der Datenbank anabin der ZAB wie bei nicht reglementierten Berufen ausreichend.

Eine der „Qualifikation angemessene Beschäftigung“ im Sinne von § 19a AufenthG bedeutet nicht zwangsläufig die Beschäftigung in diesem reglementierten Beruf (zum Beispiel als Ärztin oder Arzt), sondern eine Beschäftigung, die erstens üblicherweise nur mit einem Hochschulabschluss ausgeübt werden kann und zweitens einen Zusammenhang mit den in der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnissen erkennen lässt beziehungsweise die mit der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse zumindest teilweise oder mittelbar benötigt werden. Insofern kann zum Beispiel ein Arzt auch in der Pharmabranche beschäftigt werden).

Insgesamt wurden 15.308 Blaue Karten EU (nach § 19a Absatz 1 AufenthG)⁵⁷ seit Inkrafttreten am 1. August 2012 bis 31. Dezember 2013 in Deutschland erteilt (BAMF 2015a, S. 78), bis 31. Dezember 2014 waren es 25.165. Zum selben Stichtag waren davon noch 20.421 Personen im Besitz der Blauen Karte EU.⁵⁸ Unter diesen befanden sich 14.577 Fachkräfte (71,4 Prozent), die erstmals eine (hochqualifizierte) Beschäftigung in Deutschland aufgenommen haben, darunter 9.665 Neu-Zugewanderte und 4.912 Drittstaatsangehörige, die in Deutschland ein Studium oder eine Aus- und Weiterbildung absolviert hatten. Hauptherkunftsländer sind Indien (21,2 Prozent), China (8,5 Prozent) und die Russische Föderation (7,8 Prozent) (BAMF 2015b). Damit ist Deutschland innerhalb der EU Spitzenreiter bei der Blauen Karte EU. Laut Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ist das Potenzial der Blauen Karte EU als Instrument, Europa als Einwanderungskontinent attraktiver zu machen, gesamteuropäisch betrachtet bei Weitem noch nicht ausgeschöpft (vgl. SVR 2014a).

⁵⁶ Vgl. <http://anabin.kmk.org> (Abruf: 18. März 2015).

⁵⁷ Damit befindet sich diese Zahl in einer ähnlichen Größenordnung wie die positiv beschiedenen Verfahren im Rahmen des Anerkennungsgesetzes des Bundes.

⁵⁸ 3.714 Ausländerinnen und Ausländer, die zuvor eine Blaue Karte EU besaßen, haben von den günstigen Regelungen zum Erhalt eines Daueraufenthaltsrechts profitiert und inzwischen eine Niederlassungserlaubnis erhalten.

1.4.2 Zuwanderung in Berufen mit Fachkräftemangel – Die neue Beschäftigungsverordnung

Zum 1. Juli 2013 ist eine Neufassung der Beschäftigungsverordnung (BeschV)⁵⁹ in Kraft getreten, die die bisherige BeschV und die Beschäftigungsverfahrensordnung (BeschVerfV) ersetzt und die Zulassung aller Migrantinnen und Migranten zum Arbeitsmarkt regelt.⁶⁰ Ziel der Verordnung ist es, das Ausländerbeschäftigungsrecht übersichtlicher zu gestalten und damit die Fachkräftebasis zu sichern.

Vor allem aber öffnen die Regelungen den Arbeitsmarkt erstmalig allgemein für Drittstaatsangehörige, die im Ausland eine Berufsausbildung abgeschlossen haben (§ 6 BeschV). Bis dahin hatten nicht akademische Fachkräfte nur die Möglichkeit, im Rahmen von bestehenden Vermittlungsabsprachen zwischen Deutschland und einem Drittstaat einen Arbeitsmarktzugang zu erhalten. Mit der neuen BeschV ist eine arbeitsmarktbearbeitungsbezogene Zuwanderung nun auch in den Ausbildungsberufen möglich. Voraussetzung dafür ist die Feststellung der Gleichwertigkeit des ausländischen Bildungsabschlusses nach dem BQFG⁶¹, eine Arbeitsplatzzusage und ein Engpass auf dem deutschen Arbeitsmarkt in dem entsprechenden Beruf.⁶² Hat die Bundesagentur für Arbeit (BA) einen solchen Engpass identifiziert, erteilt sie die Zustimmung zur Erwerbstätigkeit in Deutschland ohne vorherige Vorrangprüfung.⁶³ Wenn für die Feststellung der Gleichwertigkeit eine befristete praktische Tätigkeit erforderlich ist (zum Beispiel Praktikum, betrieblicher Anpassungslehrgang) kann nach § 8 BeschV die BA die Zustimmung für diesen Zeitraum erteilen.

Antragstellende aus dem Ausland haben damit die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Weiterbildung nach § 17 AufenthG zu beantragen. Als gesetzliche Neuerung ist geplant, einen neuen Aufenthaltstitel (§ 17a AufenthG) einzuführen, der sämtliche Bildungsmaßnahmen im Kontext von Anerkennungsverfahren abdeckt, und gleichzeitig die Möglichkeit bietet, eine begleitende Beschäftigung in einem mit dem geplanten Beruf zusammenhängenden Bereich auszuüben⁶⁴ (siehe III-3.1). Für bestimmte Berufe besteht eine Sonderregelung, die einen sogenannten „brain drain“ in sensiblen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge verhindern soll. So darf Gesundheitspersonal aus den 57 Ländern, in denen nach den Festlegungen der Weltgesundheitsorganisation selbst ein Mangel an Personal besteht, in Deutschland nur dann arbeiten, wenn sich die interessierten Fachkräfte selbst eine Arbeitsstelle gesucht haben.⁶⁵

⁵⁹ BGBl. I 2013, S. 1499.

⁶⁰ Bisher war der Arbeitsmarktzugang für neu einreisende sowie bereits im Inland lebende Ausländerinnen und Ausländer in diesen zwei Verordnungen geregelt. Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – BeschV) vom 22. November 2004 (BGBl. I, S. 2937); Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV) vom 22. November 2004 (BGBl. I, S. 2934).

⁶¹ Die ausländischen Fachkräfte müssen einen Bildungsabschluss nachweisen, der mit einer deutschen, mindestens zweijährigen Ausbildung vergleichbar ist.

⁶² Die Engpassberufe werden von der BA in ihrer Positivliste geführt:

<http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mta4/~edisp/l6019022dstbai447048.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

⁶³ Feststellung, dass für den betreffenden Arbeitsplatz keine Deutsche beziehungsweise kein Deutscher oder keine sonst bevorrechtigte Arbeitnehmerin beziehungsweise kein sonst bevorrechtigter Arbeitnehmer aus der EU/EWR/Schweiz zur Verfügung steht.

⁶⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 3. Dezember 2014, BRat-Drs 642/14.

⁶⁵ Die Verordnung zur Änderung der BeschV vom 7. November 2013 schließt die Anwerbung und private Arbeitsvermittlung von Gesundheitspersonal aus diesen Ländern aus.

1.4.3 Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge

Die Neufassung der BeschV enthält auch grundlegende Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung und für Migrantinnen und Migranten mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Personen, denen aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis (§§ 22 bis 25 AufenthG) erteilt wurde, können jetzt eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis erhalten, die die Ausländerbehörden erteilen. Die bisher notwendige Zustimmung der BA und die damit verbundene Vorrangprüfung entfallen.

Auch für Asylsuchende mit Aufenthaltsgestattung wurde der Arbeitsmarktzugang erleichtert. Die Wartefrist in § 61 Absatz 2 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) wurde durch Artikel 1 Nr. 1 des *Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer* mit Wirkung zum 6. November 2014 von neun auf drei Monate verkürzt.

Nach Ende der dreimonatigen Wartefrist ist im Regelfall die Zustimmung der BA notwendig und an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen geknüpft.⁶⁶ Allerdings ist auch für Asylbewerberinnen und -bewerber der Zugang zu Berufsausbildungen und für Hochqualifizierte zu Beschäftigung nach den Regelungen der Blauen Karte EU zustimmungsfrei. Für Fachkräfte nach § 2 BeschV (Hochqualifizierte) oder Fachkräfte in Engpassberufen (§§ 6 und 8 BeschV) entfällt die Vorrangprüfung bereits mit Arbeitsmarktzugang. Für alle anderen entfällt die Vorrangprüfung nach 15-monatigem rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland.

Unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltstitel können Flüchtlinge eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes auf Gleichwertigkeit mit der entsprechenden deutschen Qualifikation prüfen lassen.

Ausdrückliche Intention des Gesetzgebers war es, durch die Möglichkeit der Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation auch für Flüchtlinge die Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen beziehungsweise bei bundesrechtlich reglementierten Berufen (wie zum Beispiel Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger) einen Zugang zum Arbeitsmarkt im betreffenden Beruf überhaupt erst zu ermöglichen. In den „Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz“ des BMBF heißt es hierzu:

„[D]er durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz von 2009 neu eingefügte § 18a AufenthG [ermöglicht es] Geduldeten, eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen, wenn sie eine ihrem Abschluss entsprechende Beschäftigung finden. Die Eröffnung des Anerkennungsverfahrens für Geduldete verhilft dieser Vorschrift, die im Interesse der Sicherung des Fachkräftebedarfs eingeführt wurde, zu mehr Wirksamkeit.“ (BMBF 2012, S. 16).

Die frühzeitige arbeitsmarktbezogene Unterstützung für Flüchtlinge ist auch Ziel des Modellprojekts „Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“, das die BA, das BAMF und das vom Europäischen Sozialfond (ESF) geförderte Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktrechtliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ initiiert haben und welches bis Ende 2015 verlängert wurde. Das Projekt verfolgt das Ziel, frühzeitig Potenziale

⁶⁶ Zum Beispiel wird bei der Vorrangprüfung festgestellt, ob eine bestimmte Arbeitnehmerin beziehungsweise ein bestimmter Arbeitnehmer für den konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Bevorrechtigt sind insbesondere Deutsche, EU-Bürgerinnen und -Bürger und sonstige Ausländerinnen und Ausländer, denen aufgrund ihres Aufenthaltstitels die Erwerbstätigkeit gestattet ist (§ 39 Absatz 2 Nr. 1b AufenthG).

für den Arbeitsmarkt zu identifizieren und gezielt Vermittlungsdienstleistungen bereit zu stellen. Nach dem Prinzip „Early Intervention“ können Asylbewerberinnen und Asylbewerber so frühzeitig und zugeschnitten auf ihr Qualifikationsprofil in Prozesse und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration einbezogen werden (siehe II-2.2 und III-5.2.2). Das Unterstützungsangebot in dem Projekt beinhaltet auch die Verweisberatung zu Fragen der Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse. Um Asylbewerberinnen beziehungsweise -bewerber und Geduldete, die nach Ablauf einer Wartezeit von drei Monaten einen Arbeitsmarktzugang und damit einen Anspruch auf Vermittlung⁶⁷ haben und denen vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten durch die arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente der Arbeitslosenversicherung offenstehen, erreichen zu können, werden ergänzend zum Modellprojekt „Early Intervention“ auch Ansätze für weniger qualifizierte Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit benötigt. Darüber hinaus wird es auch darauf ankommen, dass der Arbeitsmarktzugang möglichst vielen Betroffenen durch gemeinnützige Initiativen ermöglicht wird.

Zur Unterstützung von Flüchtlingen, die keine oder nicht ausreichend Unterlagen zur Durchführung der Anerkennungsverfahren vorlegen können, besteht die Möglichkeit mithilfe von Qualifikationsanalysen die vorhandenen Kompetenzen nachzuweisen (vgl. Teil III-3.5).

1.5 Fazit

In Bund und Ländern sind seit Mitte 2014 mit den Anerkennungsgesetzen die rechtlichen Grundlagen der Anerkennung geschaffen und in der Praxis etabliert. Zugleich wurden erste Rechtsvorschriften im Bundes- und Landesrecht entwickelt oder angepasst. Nicht zuletzt wegen neuer Anforderungen der 2013 novellierten EU-Berufsqualifikationsrichtlinie ist bereits eine Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen in Vorbereitung beziehungsweise bereits im Gesetzgebungsverfahren. Auch wenn die Anpassung an die Vorgaben der EU-Richtlinie keine grundlegenden Änderungen der Anerkennungsregelungen mit sich bringen, wird zu beobachten sein, wie die neuen Regelungen in der Praxis aufgegriffen werden und welche Auswirkungen sie haben werden. Insbesondere wird die Praxis zeigen, wie die zuständigen Stellen mit dem Wegfall des Schrifterfordernisses bei der Antragsentgegennahme umgehen werden und zugleich ihrem Bedarf an Echtheitsnachweis von Urkunden nachkommen. Auch die neue Rolle der Einheitlichen Ansprechpartner im Anerkennungs geschehen und die Frage, ob und wie sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen werden, gilt es weiter zu verfolgen.

In den letzten drei Jahren hat der Gesetzgeber die bereits vor 15 Jahren mit der Greencard begonnene Politik der Erleichterung der Fachkräftezuwanderung (vgl. SVR 2014b, S. 72f.) auch auf die Fachkräfte im mittleren Qualifikationsniveau erweitert und mit den neuen Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes verknüpft. Demnach ist die Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses in bestimmten Konstellationen Voraussetzung für ein Einreisevisum oder einen Aufenthaltstitel. Hierfür muss die Antragsberechtigung vom Aufenthaltsstatus losgelöst sein. Wie in den empirischen Untersuchungen und Rückmeldungen aus der Praxis deutlich wurde, sind jedoch noch Umsetzungsdefizite in der Praxis zu beobachten, insbesondere hinsichtlich der Anträge aus dem Ausland (siehe III-3.1) und hinsichtlich des Zeitpunktes der Feststellung der Sprachkenntnisse (siehe III-3.8). Gemeinsame Aufgabe aller Beteiligten sollte es sein, vor allem auch vor dem Hintergrund der notwendigen Sicherung des Fachkräftebedarfs, Umsetzungsdefizite zu beseitigen und damit die Attraktivität Deutschlands für ausländische Fachkräfte zu erhöhen.

⁶⁷ Anspruch auf Beratung besteht auch schon während der 3-monatigen Wartefrist.

2. Akteure im Anerkennungsprozess



Im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz wurden anhand der drei Phasen Orientierung, Vollzug und Verwertung die Akteure, die an unterschiedlichen Stellen des Anerkennungsprozesses relevant sind, sowie deren Aufgaben und Funktionen dargestellt. Im vorliegenden Bericht liegt der Blick vor allem auf den Akteuren und deren teilweise neuen und/oder erweiterten Aufgabenbereichen. Konkrete Inhalte und Abläufe von Information, Beratung und Verfahren werden in Teil III des Berichts näher beleuchtet.

Wie bereits im ersten Bericht dargestellt, übernehmen einige Akteure Aufgaben in mehreren Phasen. So bieten beispielsweise die Handwerkskammern (HWKn) Beratungen an, führen aber auch die Verfahren durch und unterstützen bei einer möglichen Anpassungsqualifizierung. Im Vergleich zum ersten Jahr der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes zeigt sich, dass Angebote von verschiedenen Akteuren ganzheitlicher angelegt sind. So bieten die IQ-Erstanlaufstellen im Rahmen der Anerkennung nicht mehr ausschließlich Erstberatungen zur Anerkennung an, sondern führen seit 1. Januar 2015 auch Qualifizierungsberatungen durch.

2.1 Bündelungen von Zuständigkeiten für die Gleichwertigkeitsprüfung

Zuständigkeit im Bereich Industrie und Handel

Die IHK FOSA (Foreign Skills Approval) führt als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts für 77 von 80 Industrie- und Handelskammern (IHKn) die Gleichwertigkeitsprüfung für die Berufe durch, die durch das Berufsbildungsgesetz (BBiG) geregelt sind. Nur die Kammern Wuppertal-Solingen-Remscheid, Hannover und Braunschweig beteiligen sich nicht, wobei die IHK Braunschweig die Aufgaben nach dem BQFG auf die IHK Hannover übertragen hat (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 32).

Alle Industrie- und Handelskammern bieten Antragsinteressierten eine Einstiegsberatung vor Ort an. Die Bearbeitung des Antrags übernimmt bei den 77 Industrie- und Handelskammern die IHK FOSA. Für Beratungen zu möglichen Anpassungsqualifizierungen oder auch für die Durchführung von Qualifikationsanalysen nach § 14 BQFG sind die regionalen Industrie- und Handelskammern zuständig.

Zuständigkeit im Bereich Handwerk

Im Handwerk sind die Vor-Ort-Kammern für alle Aufgaben rund um das Anerkennungsgesetz zuständig: Sie beraten im Vorfeld und prüfen die Gleichwertigkeit. Ebenfalls führen sie Qualifikationsanaly-

sen nach § 14 BQFG durch und unterstützen die Organisation und Durchführung von Anpassungslehrgängen. Um trotz des dezentralen Ansatzes einen möglichst einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, wurde das Leitkammersystem installiert, ein auf Freiwilligkeit basierendes, arbeitsteiliges Vorgehen der Handwerkskammern. Die Leitkammern bündeln dabei die Expertise zu bestimmten Herkunftsländern und übernehmen auf Antrag einer Vor-Ort-Handwerkskammer die Gleichwertigkeitsprüfung. Für die abschließende Beurteilung und damit auch für die Bescheiderteilung bleibt die Vor-Ort-HWK zuständig (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 32).

Zuständigkeitsbündelungen bei Kammern der Freien Berufe

Seit dem ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz hat zusätzlich die Landessteuerkammer Thüringen ihre Zuständigkeit nach dem BQFG für das Berufsbild der *Steuerfachangestellten* auf die Steuerberaterkammer Niedersachsen übertragen, die damit derzeit für insgesamt elf Landessteuerberaterkammern die Gleichwertigkeitsprüfung durchführt.

Die Zahnärztekammer Westfalen-Lippe führt weiterhin für 14 Landes Zahnärztekammern die Gleichwertigkeitsprüfung für das Berufsbild der *zahnmedizinischen Fachangestellten* durch.

Für die Anerkennungsverfahren für *medizinische Fachangestellte* gibt es eine Bündelung bei der Ärztekammer Westfalen-Lippe, die für elf Landesärztekammern die Verfahren übernimmt.

14 Apothekerkammern haben ihre Zuständigkeit nach BQFG für das Berufsbild der *pharmazeutisch-kaufmännischen Angestellten* auf die Landesapothekerkammer Brandenburg übertragen.

Im Bereich der **Landwirtschaft** gab es seit der Verabschiedung des BQFG bislang keine überregional relevanten Empfehlungen oder Entscheidungen der zuständigen Stellen. Gleichwertigkeitsfeststellungen werden von den einzelnen zuständigen Stellen vorgenommen und es gibt dafür keine überregional geregelten Verfahren.

2.2 Informations- und Beratungsangebote⁶⁸

„Anerkennung in Deutschland“ – das Portal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen⁶⁹

Die mehrsprachige Website „Anerkennung in Deutschland“ informiert im Auftrag des BMBF seit April 2012 über die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse.⁷⁰ Hauptdienstleistung des Portals ist das Online-Tool „Anerkennungs-Finder“, welches die Recherche des deutschen Referenzberufes ermöglicht, berufsspezifische Informationen zum Anerkennungsverfahren anbietet, die gesetzlichen Grundlagen nennt und – abhängig vom gewünschten Arbeitsort – die für die Anerkennung zuständige Stelle anzeigt. Diese komplexe Dienstleistung ist das Alleinstellungsmerkmal des „Anerkennungs-Finders“, dessen Datenbank zurzeit über 700 Berufsprofile und rund 1.500 Adressdatensätze der zuständigen Stellen umfasst. Für die Qualitätssicherung des Adressbestands und der Berufezuständig-

⁶⁸ Im Kapitel wird sich um Vollständigkeit bemüht, diese kann aber nicht garantiert werden.

⁶⁹ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 28.

⁷⁰ Das BMBF hat das BIBB mit der Herausgabe dieses offiziellen Informationsportals zum Anerkennungsgesetz des Bundes beauftragt. Das Projekt wurde in der ersten Projektphase von 2011 bis 2014 im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ finanziert. In der zweiten Projektphase 2015 bis 2018 ist das BMBF alleiniger Mittelgeber.

keiten sorgt dabei die sogenannte „Aktualisierungsroutine“⁷¹, in die alle relevanten Akteure mit einbezogen werden.

(Haupt-)Zielgruppe des Portals sind interessierte Fachkräfte mit einer ausländischen Berufsqualifikation, es unterstützt aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Anerkennungsberatungsstellen, Jobcentern oder Arbeitsagenturen in ihrer täglichen Arbeit. Es bündelt alle Informationen zu rechtlichen Grundlagen der Anerkennungsverfahren. Im „Profi-Filter“ können Beratungsfachkräfte nach zuständigen Stellen und Berufen suchen. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ hält das Portal ein Forum für die Anerkennungsberatung bereit.

Nachdem das Portal im Juli 2012 auf Englisch online gegangen ist, stehen seit Mitte 2014 die wichtigsten Informationsseiten auf Italienisch, Polnisch, Rumänisch, Spanisch und Türkisch zur Verfügung, im März 2015 kam eine griechische Portalversion hinzu. Damit werden die Informationen in insgesamt acht Sprachen angeboten (zur Entwicklung der Zugriffszahlen siehe III-1.1.1).

Neben der kontinuierlichen Bekanntmachung des Portals bei Anerkennungsinteressierten im Inland wurden in 2014 erstmals gezielte Maßnahmen zur Bekanntmachung des Portals im Ausland gestartet. Die Aktivitäten finden statt in den Pilotländern Italien, Polen, Rumänien, Spanien, Türkei sowie allgemein international (dort nur online). Schwerpunkt der Aktivitäten ist die Zusammenarbeit mit Multiplikatoren, die vor Ort Auswandererinnen und Auswanderer beraten. Bei seinen Auslandsaktivitäten kooperiert das Projekt mit dem Willkommensportal „Make it in Germany“, welches Informationen zum Arbeiten und Leben in Deutschland bereitstellt.

➔ Weitere Informationen: www.anerkennung-in-deutschland.de

BQ-Portal

Das BQ-Portal, finanziert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), unterstützt zuständige Stellen und Arbeitgeber bei der Bewertung ausländischer Berufsabschlüsse mit umfassenden Informationen zu ausländischen Berufsqualifikationen und Berufsbildungssystemen mit dem Ziel zu Transparenz und Einheitlichkeit beizutragen. Die Länder- und Berufsprofile (für anerkannte Ausbildungsberufe laut BBiG/Handwerksordnung (HwO) und korrespondierende Fortbildungsberufe) werden vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) erstellt und in den öffentlichen Bereich des BQ-Portals eingestellt.⁷² Die Kammern können Berufsprofile in diesen sowie Ergebnisse ihrer Gleichwertigkeitsprüfungen selbst in den internen Bereich des Portals eintragen. Letzterer dient insofern insbesondere als Arbeitsinstrument der zuständigen Kammermitarbeitenden. Das BQ-Portal wird kontinuierlich weiterentwickelt. So werden die Nutzerinnen und Nutzer seit Februar 2014 automatisch benachrichtigt, sobald ein neuer Inhalt im Portal angelegt wird. Zudem wurde das Navigieren zu einem gewünschten Länderprofil durch das Einbinden einer Weltkarte vereinfacht. Auch für Unternehmen sind 2014 weitere Unterstützungsangebote hinzugekommen, wie zum Beispiel eine Orientierungshilfe zum Einschätzen ausländischer Berufsqualifikationen sowie die Möglichkeit

⁷¹ Zwischen den Ländern wurde insbesondere mit Beschluss der AG Koordinierende Ressorts der Länder vom 19. April 2012 ein Meldeverfahren für die Aktualisierung der Daten der für die Anerkennung zuständigen Stellen vereinbart, um die Aktualität und Richtigkeit des Datenbestands zu gewährleisten, der Grundlage ist für die Erhebung der Statistik nach § 17 BQFG und den entsprechenden Regelungen in den Ländergesetzen sowie für die Zuständigkeitsnachweise in der Datenbank anabin der ZAB und dem Anerkennungsportal www.anerkennung-in-deutschland.de des Bundes. Die Aufgabe der Betreuung und Durchführung der Aktualisierung wurde seit 15. September 2012 dem BIBB übertragen.

⁷² Von September 2012 bis Mai 2014 unterstützte das BIBB die Erstellung der Länder- und Berufsprofile.

Inhalte ausländischer Berufsqualifikationen direkt als PDF-Dokument herunterladen. Das BQ-Portal wird derzeit vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) im Auftrag des BMWi evaluiert (Evaluierungszeitraum: März 2012 bis Dezember 2014). Bis Mai 2015 sind weitere Erhebungsschritte geplant. Der Endbericht soll spätestens im September 2015 vorliegen.

➔ Weitere Informationen: www.bq-portal.de

Internetportal „Make it in Germany“

"Make it in Germany" ist das mehrsprachige Willkommensportal für internationale Fachkräfte. Es wird vom BMWi umgesetzt. Das Portal informiert über das Thema Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen hinaus alle zuwanderungsinteressierten Fachkräfte über ihre Karrierechancen und zeigt, wie sie erfolgreich ihren Weg nach Deutschland gestalten können und warum es sich lohnt, hier zu arbeiten und zu leben. Das Willkommensportal enthält aktuelle Jobangebote in Engpassberufen und Informationen darüber, in welchen Branchen Fachkräfte gesucht werden. Zudem stellen sich internationale Fachkräfte vor, die bereits hierzulande erfolgreich Karriere machen. Arbeitgeber in Deutschland erhalten Tipps bei der Rekrutierung internationaler Fachkräfte. Eine Fortführung und Weiterentwicklung des Willkommensportals wird derzeit umgesetzt. Neben der deutschen und englischen Version werden die Informationen in Kürze auch auf Spanisch abrufbar sein. Kurze Informationen stehen derzeit bereits in den Landessprachen für Vietnam, Indien, Indonesien, Russland, Serbien, Italien sowie für spanisch- und portugiesischsprachige Länder zur Verfügung. Das Portal flankiert die Maßnahmen der Bundesregierung, die eine offene Willkommenskultur und gezielte Zuwanderung von Fachkräften fördern.

➔ Weitere Informationen: <http://www.make-it-in-germany.com>

Telefon-Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“

Am 1. Dezember 2014 wurde die Anerkennungs-Hotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur "Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland" ausgeweitet. Die neue deutsch- und englischsprachige Telefon-Hotline bietet ein umfassendes Angebot zu Fragen der Zuwanderung und Integration. Zugewanderte und zuwanderungsinteressierte Fachkräfte, Studierende und Auszubildende erhalten eine persönliche Beratung zu den Themen Arbeitssuche, Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Einreise und Aufenthalt sowie Deutsch lernen. Sie ist eine Maßnahme im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung. Das BAMF und die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA haben hierfür ihre bestehenden Hotlines im Rahmen einer ressortübergreifenden Kooperation zwischen dem BMBF, dem Bundesministerium des Innern (BMI), dem BMWi und der BA zusammengeschlossen. Die Telefon-Hotline begleitet die bestehenden Informationsangebote von www.make-it-in-germany.com, www.anerkennung-in-deutschland.de, www.bamf.de, www.arbeitsagentur.de und www.zav.de.

➔ Weitere Informationen: www.make-it-in-germany.com/hotline

Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)

Die ZAB der Kultusministerkonferenz (KMK) ist das Kompetenzzentrum der Länder zur Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise. Die Kernaufgaben sind die Beobachtung, Analyse und Bewertung ausländischer Bildungssysteme sowie die Dokumentation und Veröffentlichung dieser Informati-

onen auf dem Internetportal anabin (<http://anabin.kmk.org>)⁷³ zur Nutzung für Behörden und Privatpersonen. Auf Anfrage von zuständigen Behörden erstellt die ZAB Gutachten ausländischer Bildungsnachweise. Auf Anfrage von Privatpersonen stellt die ZAB Zeugnisbewertungen für ausländische Hochschulabschlüsse nach dem Lissabonner Anerkennungsübereinkommen weltweit (Zeugnisbewertungen) aus. Die ZAB ist zudem Nationale Informationsstelle für die Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG (Informationen über Zuständigkeiten und Verfahren, Empfehlungen zur Anwendung der Richtlinie für Länderbehörden). Seit Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze hat die ZAB neue Aufgaben übernommen, die aus den Anerkennungsgesetzen von Bund und Ländern resultieren: Die Begutachtung von Drittstaatsqualifikationen für die zuständigen Anerkennungsstellen der Länder sowie die Ausstellung von Gleichwertigkeitsbescheiden für einige nicht reglementierte landesrechtlich geregelte schulische Berufe, deren Zuständigkeit von den Ländern Baden-Württemberg, Berlin und Niedersachsen an die ZAB übertragen wurden.

Auf Beschluss der Gesundheitsministerkonferenz soll in Abstimmung mit der Kultusministerkonferenz eine länderübergreifende Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe) errichtet werden. Derzeit wird das dazu erarbeitete Konzept in den beteiligten Fachministerkonferenzen beraten.

➔ Weitere Informationen: <http://www.kmk.org/zab/unsere-aufgaben.html>

Förderprogramm Integration durch Qualifizierung (IQ)

Bundesweit gibt es im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ bereits seit der vergangenen Förderphase (2011 bis 2014) rund 70 IQ-Erstanlaufstellen für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Zielgruppe sind Personen mit ausländischen Berufsabschlüssen und anfragende Multiplikatoren und Betriebe (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 29). Das Förderprogramm IQ wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in enger Kooperation mit dem BMBF und der BA seit dem 1. Januar 2015 um den Handlungsschwerpunkt „Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ weiterentwickelt und ausgebaut. Die Erweiterung des bundesweiten Förderprogramms IQ erfolgt im Rahmen der neuen ESF-Förderphase (2014 bis 2020). Die Finanzierung des Programms für die Handlungsschwerpunkte 1 (Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung) und 2 (Entwicklung von Qualifizierungsmaßnahmen) erfolgt mit Mitteln des BMAS sowie des ESF, der Handlungsschwerpunkt 3 (Interkulturelle Öffnung) wird ausschließlich aus nationalen Mitteln des BMAS finanziert.

Ziel der neuen Förderrichtlinie ist es, Personen mit Migrationshintergrund zu den erforderlichen Qualifizierungen zu verhelfen, die zur vollen Anerkennung ihrer ausländischen Berufsqualifikationen benötigt werden oder die eine berufsbildungsadäquate Erwerbstätigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ermöglichen. Aufgaben sind insbesondere: Der Ausbau der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung, Entwicklung von Qualifizierungsmaßnahmen bei reglementierten Berufen sowie von Anpassungsqualifizierungen im Bereich des dualen Systems, Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker sowie Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Externenprüfung bei negativem Ausgang oder negativer Prognose des Anerkennungsverfahrens. Vor allem zwei Handlungsschwerpunkte (HSP) sind im Anerkennungsprozess relevant: HSP 1 „Anerkennungs- und Qualifizierungsbe-

⁷³ Die Datenbank anabin (<http://anabin.kmk.org/>) stellt Informationen zur Bewertung von ausländischen Bildungsnachweisen zu über 180 Ländern und deren Bildungsinstitutionen und Abschlüssen bereit.

ratung“, in dem 95 IQ-Teilprojekte⁷⁴ aktiv werden sowie HSP 2 „Entwicklung von Qualifizierungsmaßnahmen“, in dessen Rahmen 146 IQ-Teilprojekte bundesweit gefördert werden (siehe dazu III-5.2.2).⁷⁵

➔ Weitere Informationen: <http://www.netzwerk-iq.de>

Prototyping Transfer: Berufsanerkennung mit Qualifikationsanalysen

Von August 2011 bis Januar 2014 wurden im Rahmen eines vom BMBF geförderten Verbundprojektes zur Entwicklung von Qualifikationsanalysen (Projekt Prototyping) Standards und Materialien für geeignete Verfahren zur Feststellung beruflicher Handlungskompetenzen im Rahmen des § 14 BQFG erarbeitet (vgl. Erbe u. a., S. 30).⁷⁶

Nach Ende des Projektes ergibt sich ein sehr wichtiger Handlungs- und Transferbedarf, da bisher kaum zuständige Stellen die Qualifikationsanalysen systematisch anbieten und nur wenige Menschen die Qualifikationsanalysen nutzen. Eine wichtige Zielgruppe sind Flüchtlinge, die aufgrund fehlender Dokumente ihre Qualifikationen auf diesem Wege nachweisen können. Deshalb sollen im Rahmen eines Transferprojektes die modellhaft entwickelten Instrumente und Verfahren bundesweit zugänglich gemacht und Kammern bei Bedarf bei der Implementierung der Verfahren unterstützt werden. Es werden nicht nur die notwendigen Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt und weiterentwickelt, sondern es sind auch finanzielle Mittel zur Finanzierung der Qualifikationsanalysen in besonderen Härtefällen vorgesehen. Das Transferprojekt ist zum 1. Januar 2015 mit einer Laufzeit von drei Jahren gestartet. Am Projekt sind Kammern aus Industrie und Handel sowie dem Handwerk beteiligt, die Koordination erfolgt durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

➔ Weitere Informationen: www.anerkennung-in-deutschland.de/qualifikationsanalyse

Arbeitsverwaltung (Agenturen für Arbeit und Jobcenter)

Die Agenturen für Arbeit und Jobcenter⁷⁷ bieten Arbeitsmarkt- und Berufsberatung für Arbeitgeber sowie für junge Menschen und Erwachsene an. Für Agenturen für Arbeit und die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung werden Kunden mit im Ausland erworbene Qualifikationen in das Profiling im Rahmen des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit einbezogen. Dabei ist insbesondere interessant, inwieweit die im Ausland erworbene Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt verwertbar ist. Im Sprachgebrauch der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung wird dies als Arbeitsmarktberatung mit Bezug zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses bezeichnet (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 29). Konkret haben die Beraterinnen und Berater der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter die Aufgabe, die ausbildungsadäquaten Integrationschancen in den deutschen Arbeitsmarkt

⁷⁴ 23 dieser Projekte führen ausschließlich Anerkennungsberatung durch und 29 ausschließlich Qualifizierungsberatung. 46 Projekte sind sowohl für die Anerkennungs- als auch die Qualifizierungsberatung zuständig.

Hinweis: Die Summe der angegebenen Zahlen (98) übersteigt das im Text genannte „n“ (95) um drei Teilprojekte. Dies lässt sich dadurch erklären, dass eine zweifache Nennung möglich war. Davon haben drei TP im LNW Bayern Gebrauch gemacht, die sowohl Anerkennungsberatung als auch Qualifizierungsberatung anbieten, jedoch als getrennte Leistungen.

⁷⁵ Das IQ Multiplikatoren-Projekt Transfer (MUT) organisiert auf Bundesebene das Förderprogramm IQ. vgl. <http://www.netzwerk-iq.de/netzwerk-iq.html> (Abruf: 10. April 2015).

⁷⁶ Die Projektergebnisse umfassen die Darstellung von Musterverfahren, Empfehlungen an die zuständigen Stellen inklusive Arbeitsmaterialien wie zum Beispiel Checklisten, Merkblätter und Musteraufgaben sowie ein Schulungskonzept. Weitere Informationen zu den Ergebnissen des Projekts unter: <http://www.handwerk-nrw.de/aus-und-weiterbildung/initiativen-des-whkt/prototyping.html>, Abruf: 18. März 2015.

⁷⁷ Neben den 303 Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung, die von den Agenturen für Arbeit vor Ort mit kreisfreien Städten beziehungsweise Landkreisen gebildet worden sind, und 156 Agenturen für Arbeit übernehmen zusätzlich 106 Kommunen die Arbeit der Jobcenter (zugelassene kommunale Träger).

auf Grundlage der im Ausland erworbenen Qualifikation (mit/ohne Anerkennung) einzuschätzen und gegebenenfalls Hinweise auf die für die Anerkennung zuständige Stelle (inkl. Vorklärung des möglichen deutschen Referenzberufs) zu geben.

➔ Weitere Informationen: <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/arbeitsvermittler.php>

Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Die über 700 Beratungsstellen der MBE, die vom BMI finanziert werden und für deren Durchführung das BAMF zuständig ist, bieten Beratung für (Neu-)Zugewanderte an. Ziel es ist, den Integrationsprozess zu fördern und zu begleiten, um hierdurch Zuwanderinnen und Zuwanderer zu selbstständigem Handeln in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens zu befähigen.⁷⁸ Die Personen werden dabei an die bestehenden themenspezifischen Unterstützungs- und Beratungsangebote herangeführt. Die Umsetzung der MBE wird durch die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der EKD, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) sowie durch den Bund der Vertriebenen gewährleistet. Es handelt sich um ein zeitlich befristetes, bedarfsorientiertes, individuelles Grundberatungsangebot. Zuwanderinnen und Zuwanderer können die MBE höchstens drei Jahre lang in Anspruch nehmen.

➔ Weitere Informationen: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/InformationBeratung/ErwachseneBeratung/erwachseneberatung-node.html>

Projekt „Anerkannt – Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen in der Arbeitswelt durch Arbeitnehmendenvertretungen fördern“ des Gemeinnützigen Bildungswerks des Deutschen Gewerkschaftsbundes e.V. (Laufzeit: 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2015)

Mit dem vom BMBF geförderten Projekt "Anerkannt" sollen die Möglichkeiten, die eine formale Anerkennung der Berufsqualifikationen bietet, insbesondere bei Betriebs- und Personalräten, Jugend- und Auszubildendenvertretungen und Vertrauenspersonen etc. verbreitet werden. Es soll eine Anerkennungskultur in Betrieben geschaffen und unterstützt werden. Um diese Ziele zu erreichen, übernimmt das Projekt insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Entwicklung einer Ausbildung zur „betrieblichen Fachkraft Anerkennung“,
- Ausbildung von Arbeitnehmendenvertretungen zu Mittlern zwischen Beschäftigten und Anerkennungsstellen,
- Angebote von Fachgesprächen als Austausch von Multiplikatoren sowie Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Praxis,
- Durchführung von handlungsorientierten Workshops für betriebliche Akteure und Interessierte aus unterschiedlichen Netzwerken und Institutionen.

➔ Weitere Informationen und Ergebnisse aus dem Projekt:
www.migration-online.de/dossier_anerkannt

⁷⁸ Das Angebot der MBE richtet sich an Personen über 27 Jahren. Die Migrationsberatung der jugendlichen und jungen erwachsenen Zuwandererinnen und Zuwanderer bis zum 27. Lebensjahr führen die über 420 Jugendmigrationsdienste (JMD) durch.

Modellprojekt: „Jeder Mensch hat Potenzial - Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“ der BA

Die BA, das BAMF und das BMAS (insbesondere das vom ESF geförderte Netzwerk des Bundesprogramms „XENOS - Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“) haben gemeinsam ein Modellprojekt zur Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in Deutschland initiiert. Ziel des Projekts ist es, frühzeitig Potenziale für den Arbeitsmarkt zu identifizieren und gezielt Vermittlungsdienstleistungen bereit zu stellen. Nach dem Prinzip „Early Intervention“ können Asylbewerberinnen und Asylbewerber so frühzeitig und zugeschnitten auf ihr Qualifikationsprofil in Prozesse und Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration einbezogen werden (vgl. III-5.2.2). Weitere Projektziele sind es, erste Erfahrungen mit einer frühzeitigen Betreuung der Asyl-antragstellenden zu gewinnen, Kenntnisse über mögliche Hürden im Hinblick auf einen erfolgreichen Arbeitsmarktzugang zu sammeln und Strategien für eine nachhaltige Teilhabe am Arbeitsmarkt zu entwickeln.

Das Modellprojekt wurde vorerst im Zeitraum von Januar bis Dezember 2014 an den sechs Modellstandorten Augsburg, Bremen, Dresden, Freiburg, Hamburg und Köln durchgeführt und durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit einer Evaluation begleitet. Der Verwaltungsrat der BA hat am 26. September 2014 die Weiterführung des Modellprojekts bis Ende 2015 beschlossen. Zudem wird das Projekt auf drei neue Standorte (Berlin, Ludwigshafen und Hannover) ausgeweitet.

→ Weitere Informationen:

www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2014/20140403-mensch-potenzial.html und
[www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Presse/Presseinformationen/Sonstiges/Detail/index.htm?
dfContentId=L6019022DSTBAI686796](http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Presse/Presseinformationen/Sonstiges/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI686796)

2.3 Vernetzung der Akteure

Eine sinnvolle und zielgerichtete Vernetzung der unterschiedlichen Akteure ist eine grundlegende Voraussetzung für eine schnelle und gelungene Umsetzung des Anerkennungsgesetzes und der anschließenden erfolgreichen Integration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt. Dazu gehört sowohl die Kommunikation zwischen den Akteuren als auch die Abstimmung der Informations- und Beratungsangebote.

Wie bei einem Arbeitstreffen Ende 2014 bekräftigt wurde, werden aus diesem Grund die Portale „Anerkennung in Deutschland“, „BQ-Portal“ und „anabin“ ihre Angebote künftig noch besser aufeinander abstimmen. Dabei sollen die unterschiedlichen Profile der Portale stärker betont werden, um mögliche Verwirrungen vor allem bei Multiplikatoren zu vermeiden. „Anerkennung in Deutschland“ soll unter anderem als allgemeiner Einstieg ins Thema und Wegweiser fungieren, während das BQ-Portal und anabin als Fachportale ein spezifisches Unterstützungsangebot für die zuständigen Anerkennungsstellen und -behörden sowie Informationen für bestimmte Zielgruppen bereithalten.

Das Förderprogramm IQ ist mit 16 Landesnetzwerken in allen 16 Ländern aktiv. Denn eine weitere zentrale Aufgabe von IQ ist die Verzahnung der auf die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen

und Migranten gerichteten Unterstützungsleistungen in der Region im Sinne einer „Prozesskette der beruflichen Integration“.⁷⁹ Dieses Modell sieht die arbeitsteilige Zusammenarbeit unterschiedlicher lokaler Akteure in den Regionen vor. Ziel ist dabei, Menschen mit Migrationshintergrund so zu unterstützen, dass sie notwendige und passgenaue Unterstützung erhalten, damit die berufliche Integration in den Arbeitsmarkt gelingt. Aus diesem Grund bieten die Landesnetzwerke unter anderem spezifische Schulungsangebote schwerpunktmäßig für Fachkräfte der Arbeitsverwaltung und von Beratungseinrichtungen (zum Beispiel MBE) an. Die durchgeführte standardisierte Befragung⁸⁰ von Jobcentern und MBE ergibt, dass 48 Prozent der Jobcenter und 53 Prozent der MBE bereits an einer Schulung durch das IQ-Netzwerk zum Thema Anerkennung teilgenommen haben.⁸¹ Die Evaluation des Förderprogramms IQ⁸² stellt außerdem fest, dass die Anerkennungsberatung der IQ-Beratungsstellen den Integrationskräften sehr helfe und damit in vielen Ämtern einen Bedarf bediene (Univation 2014, S. 12). Entsprechend der Aufgabenteilung, die zwischen den beteiligten Institutionen und den Ministerien abgestimmt wurde, verweisen Agenturen für Arbeit und Jobcenter bei Bedarf Kundinnen und Kunden zur vertieften Anerkennungsberatung an die regionale IQ-Beratungsstelle, die eine Einschätzung hinsichtlich des Ausgangs eines Anerkennungsverfahrens abgibt. Die BA hat alle relevanten Informationen zum Anerkennungsgesetz – auch Vernetzungsmöglichkeiten und Schnittstellen – für die Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler in der Handlungsempfehlung und Geschäftsanweisung (HEGA) der BA HEGA 03/2012 – 17⁸³ zusammengestellt. Auch viele MBE verfahren nach diesem Muster im Rahmen ihres Case Managements und verweisen zur Anerkennungsberatung an die IQ-Beratungsstellen.⁸⁴ Insgesamt bescheinigen die Ergebnisse der Evaluation von IQ den angebotenen regionalen Vernetzungsmöglichkeiten (unter anderem durch Schulungen zum Thema Anerkennung, Diversity/interkulturelle Öffnung) eine positive Wirkung für die Integration von Migrantinnen und Migranten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt (Univation 2014, S. 20).

Die Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“⁸⁵ hat im Dezember 2014 eine Abfrage zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen auf Landesebene durchgeführt, die zeigt, dass eine gute Kooperation der IQ-Landesnetzwerke und den zuständigen Stellen in den Ländern ein wichtiges Ziel im Förderprogramm IQ darstellt. Die Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen und funktioniert größtenteils, auch wenn es regionale Unterschiede gibt. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit wird als besonders nützlich für die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten angesehen.

Die schriftlichen BIBB-Befragungen⁸⁶ der Jobcenter und MBE zu Kontakten und Kooperationen zum Thema „Anerkennung“ geben Hinweise auf deren regionale Vernetzung: Von den befragten

⁷⁹ Vgl. <http://www.iq-netzwerk-sh.de/das-iq-modell-beruflicher-integration/vernetzung-der-angebote-die-iq-prozesskette> (Abruf: 18. März 2015).

⁸⁰ Vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A2.

⁸¹ Mehrfachantworten möglich. Die Prozentangaben beziehen sich nur auf die Jobcenter (n=136) beziehungsweise MBE (n=200), die diese Frage beantwortet haben.

⁸² Die Evaluation des Förderprogramms IQ wurde von Univation – Institut für Evaluation im Zeitraum Sommer/Herbst 2014 durchgeführt.

⁸³ Vgl. HEGA 03/2012 - 17 - Anerkennungsgesetz; Auswirkungen auf die Arbeitsmarktberatung (<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Veroeffentlichungen/Weisungen/Arbeitgeber/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI431814>, Abruf: 19. Mai 2015). Gilt nur für Agenturen für Arbeit und Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung.

⁸⁴ Ergebnis der qualitativen Interviews mit den MBE.

⁸⁵ Die fünf Handlungsfelder im Förderprogramm IQ werden bundesweit jeweils von einer Fachstelle bearbeitet und (weiter-)entwickelt. Die Fachstellen übernehmen neben der fachlichen Beratung und Begleitung der Landesnetzwerke vor allem die Qualitätssicherung für Angebote und Maßnahmen im jeweiligen Themenfeld. Vgl. <http://www.netzwerk-iq.de/fachstellen.html> (Abruf: 18. März 2015).

⁸⁶ Vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A2. Jobcenter: n=181; MBE: n=248. Mehrfachantworten möglich.

Jobcentern, für die eine Begleitung des Anerkennungsverfahrens nicht zu ihren Aufgaben gehört, geben immerhin rund 47 Prozent an, bei Bedarf selbst Kontakt zur zuständigen Stelle aufzunehmen. Auch MBE suchen oftmals (67 Prozent) direkten Kontakt mit der zuständigen Stelle, beispielsweise um den Referenzberuf zu klären oder die Erfolgsaussichten der Verfahren einschätzen zu lassen. Ein regelmäßiger Austausch mit Beraterinnen und Beratern, Fallbearbeiterinnen und Fallbearbeitern, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern aus anderen Einrichtungen spielt eine geringere Rolle: Rund 29 Prozent der befragten Jobcenter geben an, einen solchen Austausch zum Thema Anerkennung mit anderen Einrichtungen zu betreiben. Auch rund 39 Prozent der MBE nehmen an regelmäßigen Austauschtreffen teil. Etwa 62 Prozent der befragten MBE und auch der befragten Jobcenter verteilen Informationsmaterialien anderer Einrichtungen an Anerkennungsinteressierte.

Die Länderbehörden, die für die Anerkennung der Ärztinnen und Ärzte, der Apothekerinnen und Apotheker, der Zahnärztinnen und Zahnärzte sowie der Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger zuständig sind, wurden nach der Relevanz des Austausches beziehungsweise der Kooperationen zwischen den Behörden befragt. Von den 38 befragten Stellen halten 13 solche Kontakte für wichtig und 17 für eher wichtig. Acht Länderbehörden finden eine solche Zusammenarbeit eher unwichtig. Die Frage nach den bereits existierenden Kontakten dieser Art ergibt, dass 27 zuständige Stellen nach eigenen Aussagen über solche Kontakte verfügen, elf hingegen noch nicht.

Grundsätzlich dienen Netzwerke und (über-)regionale Kooperationen der Vermeidung von Doppelstrukturen und der Bündelung von Ressourcen. Gerade im Länderbereich soll dazu im weiteren Projektverlauf im Rahmen von Workshops geprüft werden, inwieweit unter anderem die Generierung und Pflege eines gemeinsamen Wissenspools (zum Beispiel über bisherige Prüfergebnisse) sinnvoll ist.

Teil III

Aktuelle Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen

1. Information und Beratung



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Das Interesse an Themen rund um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen und die Inanspruchnahme von Beratung dazu ist weiterhin hoch.
- ✓ Die Besuchszahlen des Portals „Anerkennung in Deutschland“ sind von ca. 257.000 im Jahr 2012 auf ca. 1.117.000 (mit 5.341.793 Seitenaufrufen) im Jahr 2014 gestiegen.⁸⁷
- ✓ Zwischen 2012 und 2014 sind die Besuchszahlen der Datenbank anabin von etwa 907.000 (2012) auf rund 1.360.000 (2014) gestiegen.
- ✓ Im Durchschnitt besuchen monatlich rund 7.300 Besucherinnen und Besucher aus dem In- und Ausland die Seiten des BQ-Portals.
- ✓ Die IQ-Erstanlaufstellen haben zwischen August 2012 und Dezember 2014 fast 38.000 Personen beraten.
- ✓ Die Anerkennungs-Hotline des BAMF hat von April 2012 bis Dezember 2014 insgesamt fast 27.000 Erstberatungen durchgeführt⁸⁸.
- ✓ Bei der Erstberatung durch die IQ-Erstanlaufstellen und die Anerkennungs-Hotline zeigt sich ein hohes Qualifikationsniveau der beratenen Personen: Etwa zwei Drittel der Beratungssuchenden haben einen Hochschulabschluss beziehungsweise eine Ausbildung und einen Hochschulabschluss.
- ✓ Mehr als die Hälfte der Personen in der Erstberatung sind jünger als 35 Jahre.
- ✓ Auch die Zahl der Beratungen durch die Kammern steigt kontinuierlich. Diese haben seit Inkrafttreten des Gesetzes bis zum Dezember 2014 mindestens 40.000 Einstiegsberatungen durchgeführt.

⁸⁷ Die Daten des Portals „Anerkennung in Deutschland“ werden mit dem Analysetool PIWIK erfasst, das Portal „anabin“ ermittelt seine Zugriffszahlen mit der CMS-Ergänzung „Statistic“. Aufgrund der teilweise inkonsistenten und unterschiedlichen Methoden von Webanalysetools sind die hier angegebenen Zugriffszahlen nicht vollständig vergleichbar. Dies wird insbesondere durch die Positionierung und Unterschiede des Trackingcodes im jeweiligen Tool, durch unterschiedliche Definition von bestimmten Kennzahlen (in diesem Fall „Besuche“), durch abweichende Filterregeln oder durch unterschiedliche Cookies erschwert. Die angegebenen Zahlen stammen aus den Analysetools der jeweiligen Portale und sind vor allem für portalimmanente Analysen geeignet.

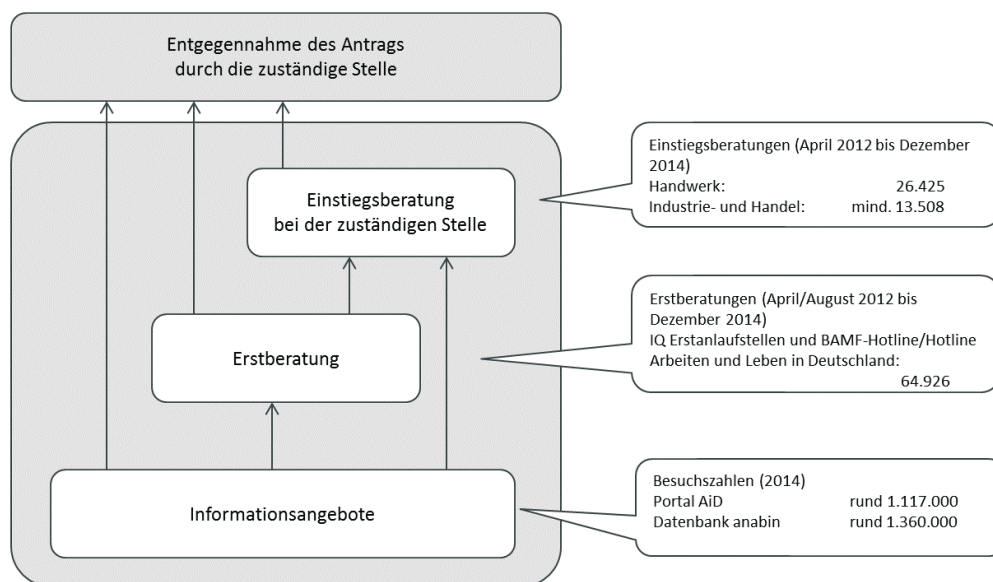
⁸⁸ Das Beratungsaufkommen des BAMF, welches in diesem Teil des Berichts dargestellt wird bezieht sich nur auf die Beratungen zu beruflichen Abschlüssen. Beratungen zu Schulabschlüssen, Führung akademischer Grade usw. werden nicht betrachtet.

Neben Anzahl und Ergebnis der Anträge ist auch die Inanspruchnahme von Beratung bei den einschlägigen Institutionen ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes. Die Zielgruppe der hier dargestellten Informations- und Beratungsangebote sind nicht ausschließlich Privatpersonen mit einem Interesse an Anerkennung. So richtet sich zum Beispiel der Profi-Filter des Portals „Anerkennung in Deutschland“ an die Zielgruppe der Fachleute (beispielsweise Beratende in Kammern oder anderen Einrichtungen). Auch die ZAB stellt, wie unter II-2.2 beschrieben, Informationen und Dienstleistungen sowohl für Privatpersonen als auch für zuständige Stellen, Arbeitgeber und Hochschulen zur Verfügung. Das Angebot des BQ-Portals richtet sich hauptsächlich an zuständige Stellen und Arbeitgeber.

Im Folgenden wird ein Überblick über die quantitative Entwicklung der Informations- und Beratungsleistung von zentralen Akteuren im Kontext des Anerkennungsgesetzes gegeben. Sowohl die Beratungen der Jobcenter/Arbeitsagenturen als auch die der MBE werden hier nicht thematisiert, da von diesen keine Gesamtzahlen zu Beratungen mit Anerkennungsbezug vorliegen. Ihre Beratung wird jedoch an anderen Stellen des Berichts anhand der Befragungsergebnisse behandelt (siehe III-4, III-5 und IV-2).

Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich an Abbildung 3. Zuerst werden die Informationsangebote, anschließend die Daten der Erstberatungen und danach Zahlen zu den Einstiegsberatungen bei den Kammern dargestellt. Auch die Länderbehörden für reglementierte Berufe wurden zum Beratungsaufkommen befragt, allerdings ergaben die Rückmeldungen keine belastbare Datenbasis, da sich nicht ausreichend zuständige Stellen beteiligten und eine Hochrechnung der vorhandenen Werte aufgrund der stark unterschiedlichen Zahlen der einzelnen Stellen nicht möglich ist.⁸⁹

Abbildung 3 Informations- und Beratungsaufkommen bei ausgewählten Institutionen – ein Überblick⁹⁰



Quelle: Angaben siehe folgende Abschnitte; Darstellung des BIBB.

⁸⁹ In Abschnitt IV-3 kann anhand anderer Befragungsergebnisse gezeigt werden, dass fast auf jede Beratung ein Antrag folgt. In diesen Bereichen, so auch die Rückmeldungen aus den Interviews mit den entsprechenden zuständigen Stellen, scheint das Beratungsaufkommen relativ stark mit dem Antragsverhalten von Anerkennungsinteressierten zu korrespondieren.

⁹⁰ Siehe Fußnote 87 zu den Angaben zu Portal „Anerkennung in Deutschland“ sowie zur Datenbank „anabin“.

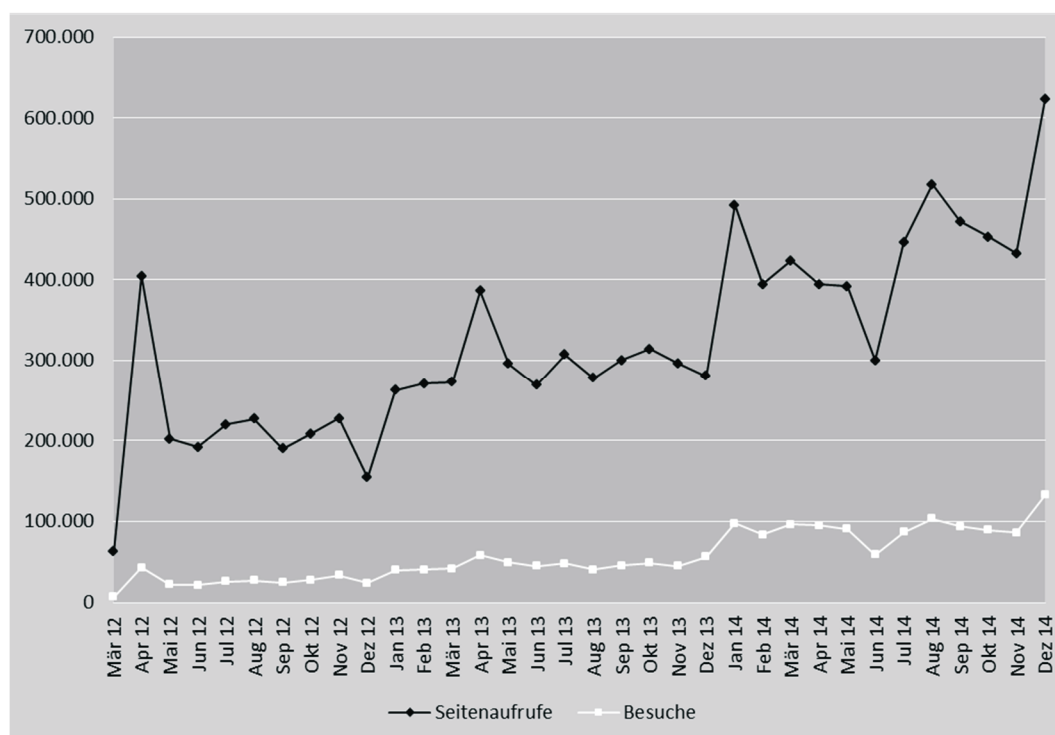
1.1 Information

1.1.1 Portal „Anerkennung in Deutschland“

„Anerkennung in Deutschland“ ist das offizielle Internetportal der Bundesregierung und informiert seit 2012 rund um das Thema Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen (siehe II-2.2). Das BIBB hat das Portal 2011 entwickelt und betreibt es im Auftrag des BMBF. Es richtet sich an Anerkennungsinteressierte und beratende Personen aus dem In- und Ausland.

In Abbildung 4 wird die Entwicklung der Zugriffszahlen (Seitenansichten und Besuche⁹¹) auf das Angebot seit April 2012 dargestellt. Das Portal verzeichnet eine kontinuierliche Steigerung der Besuchszahlen: Waren es im Jahr 2012 insgesamt ca. 257.000 und 2013 ca. 560.000 Besuche, wurde es im Jahr 2014 rund 1.117.000-mal besucht. Diese Entwicklung entspricht in etwa einer Verdopplung pro Jahr. Auch die Anzahl der getätigten Seitenansichten weist eine steigende Tendenz auf. Im Dezember 2014 erreichen die Nutzungszahlen die höchsten Werte seit dem Onlinegang: Rund 133.000 Besuche mit rund 623.000 Seitenaufrufen. Seit der Online-Schaltung des Portals im April 2012 wurde es insgesamt fast 2 Millionen Mal besucht, wobei über 10 Millionen Seitenansichten erfolgten.

Abbildung 4 Besuche und Seitenaufrufe von anerkennung-in-deutschland.de von 2012 bis 2014 (absolut)



Quelle: anerkennung-in-deutschland.de. Alle Nutzungszahlen des Portals wurden über das Webstatistik-Tool PIWIK ermittelt. Darstellung des BIBB.

⁹¹ Ein Besuch bedeutet, dass ein Besucher die Website besucht und Seiten aufruft beziehungsweise Aktionen durchführt. Das Analysetool PIWIK zählt einen neuen Besuch, wenn ein Besucher die Website nach 30 Minuten Inaktivität nochmals besucht.

Das große Interesse an dem Thema Anerkennung zeigt sich auch an dem hohen Anteil an Besuchen aus dem Ausland: Im Jahresdurchschnitt 2014 sind **47 Prozent** der Besuche von „Anerkennung in Deutschland“ aus dem Ausland erfolgt. Tabelle 1 stellt die häufigsten Herkunftsländer dar: Die meisten Besuche kamen aus Italien und der Russischen Föderation.

Tabelle 1 Top Ten der Herkunftsländer der Besuche von anerkennung-in-deutschland.de 2014 (absolut)

Land	Besuche
Deutschland	589.856
Italien	47.767
Russische Föderation	42.609
USA	34.171
Ägypten	28.625
Polen	22.722
Spanien	20.714
Großbritannien	20.492
Indien	15.677
Rumänien	13.908

Quelle: anerkennung-in-deutschland.de. Alle Nutzungszahlen des Portals wurden über das Webstatistik-Tool PIWIK ermittelt.

Seit Juli 2014 wird das Portal (neben Deutsch und Englisch) in fünf weiteren Sprachen angeboten⁹². Tabelle 2 zeigt die Seitenansichten in der jeweiligen Sprachversion. Parallel zu der Entwicklung der Besuche aus dem Ausland wird auch die italienische Version mit über 130.000 Seitenansichten am häufigsten frequentiert. Mit etwas Abstand folgen der spanische und der polnische Auftritt. Vergleichsweise seltener werden die rumänische und türkische Version des Portals besucht.

Tabelle 2 Nutzung des mehrsprachigen Angebots auf anerkennung-in-deutschland.de von Juli bis Dezember 2014 (absolut)

Sprachversion	Seitenansichten
Deutsch	1.623.792
Englisch	470.857
Italienisch	132.162
Spanisch	83.338
Polnisch	27.362
Rumänisch	14.620
Türkisch	14.362

Quelle: anerkennung-in-deutschland.de. Alle Nutzungszahlen des Portals wurden über das Webstatistik-Tool PIWIK ermittelt.

Über das Kontaktformular werden an das Portal „Anerkennung in Deutschland“ zudem **Anfragen vor allem von Privatpersonen zum Anerkennungsthema** gerichtet. Im Jahr 2014 erreichten das Portal ca. 3.380 Anfragen aus dem Inland und Ausland, die unter anderem in Kooperation mit der BAMF-Hotline beantwortet wurden.

⁹² Seit März 2015 wird es auch auf Griechisch angeboten.

Im Rahmen des Besuches des Portals haben die Nutzerinnen und Nutzer seit Herbst 2013 die Möglichkeit an **themenspezifischen Befragungen** teilzunehmen.⁹³ Sie wurden zu den Themen Interesse an einer Anerkennung, Aufenthaltsdauer und derzeitige Arbeitssituation befragt. Die Fragen bilden dabei keine geschlossene Befragung: Besucherinnen und Besucher mit einem spezifischen Interesse, beispielsweise an Themen wie Jobsuche oder berufliche Anerkennung, werden auf den jeweiligen Seiten nach ihrer persönlichen Lage befragt. Durch den themenspezifischen Zugang zu den Fragen kann es vorkommen, dass einzelne Personen nur auf eine Frage antworten.

Tabelle 3 Gründe für ein Interesse an Anerkennung von Besucherinnen und Besuchern auf anerkennung-in-deutschland.de (in Prozent)

Warum sind Sie an einer Anerkennung Ihrer Qualifikation interessiert?	
Weil ich mehr verdienen möchte.	8 %
Weil ich mich bewerben will und damit meine Chancen erhöhen möchte.	40 %
Weil ich die Anerkennung zwingend brauche (mein Beruf ist reglementiert).	33 %
Ich möchte mich weiter qualifizieren.	18 %

Quelle: anerkennung-in-deutschland.de. n=2.619. Zu 100 Prozent fehlend = offene Angabe. Jeweils auf volle Prozentangaben gerundete Werte, daher kann die Summe mehr oder weniger als 100 Prozent ergeben. Alle Nutzungszahlen des Portals wurden über das Webstatistik-Tool PIWIK ermittelt.

Das Hauptmotiv (keine Mehrfachnennung) der befragten Besucherinnen und Besucher des Portals ist es durch eine Anerkennung bessere Chancen bei der Bewerbung auf eine (neue) Stelle zu erzielen (40 Prozent). Ein Drittel der Befragten gibt an, dass sie die Anerkennung für ihre Berufsausübung in einem reglementierten Bereich brauchen. 18 Prozent möchten sich im Anschluss an eine Anerkennung ihres erlernten Berufs weiter qualifizieren. Das Motiv, mehr Geld zu verdienen, spielt für 8 Prozent der befragten Besucherinnen und Besucher die Hauptrolle.

Tabelle 4 Aufenthaltsdauer in Deutschland von Besucherinnen und Besuchern auf anerkennung-in-deutschland.de (in Prozent)

Leben Sie in Deutschland?	
Nein.	29 %
Ja, weniger als 1 Jahr.	24 %
Ja, mehr als 2 Jahre.	19 %
Ja, mehr als 5 Jahre.	10 %
Ja, mehr als 10 Jahre.	18 %

Quelle: anerkennung-in-deutschland.de. n=4.017. Jeweils auf volle Prozentangaben gerundete Werte, daher kann die Summe mehr oder weniger als 100 Prozent ergeben. Alle Nutzungszahlen des Portals wurden über das Webstatistik-Tool PIWIK ermittelt.

Die befragten Besucherinnen und Besucher des Portals leben überwiegend in Deutschland. Etwa ein Viertel hält sich weniger als ein Jahr hier auf. Mehr als zwei Jahre leben 19 Prozent der Befragten in Deutschland und 10 Prozent mehr als fünf Jahre. Fast ein Fünftel der Befragten lebt länger als zehn Jahre hier. Fast 30 Prozent leben nicht in Deutschland.

⁹³ Die Fragen erscheinen bei jeder Person, die ausgewählte Seiten besucht. Dargestellt werden im Folgenden die Ergebnisse bis Dezember 2014.

Tabelle 5 Arbeitssituation von Besucherinnen und Besuchern auf anerkennung-in-deutschland.de (in Prozent)

Wie sieht Ihre derzeitige Arbeitssituation aus?	
Arbeit in gelernten Beruf	34 %
Arbeit in einem anderen Beruf	17 %
Arbeitslos	36 %
In einer Fortbildung	4 %
Anderes	10 %

Quelle: anerkennung-in-deutschland.de. n=5.597. Jeweils auf volle Prozentangaben gerundete Werte, daher kann die Summe mehr oder weniger als 100 Prozent ergeben. Alle Nutzungszahlen des Portals wurden über das Webstatistik-Tool PIWIK ermittelt.

Jeweils mehr als ein Drittel der befragten Besucherinnen und Besucher ist entweder arbeitslos oder arbeitet im erlernten Beruf. 17 Prozent arbeiten in einem anderen Beruf und 4 Prozent befinden sich in einer Fortbildung.

Zusammengefasst belegen die einzelnen Ergebnisse, dass das Internetangebot des Anerkennungsportals von sehr heterogenen Gruppen, was ihre Motive, ihren Aufenthalt oder ihre Erwerbssituation betrifft, genutzt wird.

Der **Anerkennungs-Finder** ist die zentrale Dienstleistung des Portals. Das Online-Tool wurde für die Hauptzielgruppe des Portals entwickelt, das heißt für Personen, die über kein oder kaum Vorwissen im Bereich der Anerkennung und des deutschen Bildungssystems verfügen. Der Anerkennungs-Finder bietet den Anerkennungsinteressierten zum einen die Möglichkeit, einen ihrer ausländischen Qualifikation entsprechenden deutschen **Referenzberuf** zu ermitteln. Die Datenbank umfasst aktuell über 700 Berufsprofile mit der Möglichkeit der Volltextsuche und zusätzlicher berufsfachlicher Verschlagwortung, die in der zweiten Jahreshälfte 2014 für reglementierte Berufe in Bundes- und Länderzuständigkeit um Berufsbezeichnungen in 23 Sprachen erweitert wurde. Durch diese Suchfunktion soll jene Zielgruppe aufgefangen werden, die insbesondere Schwierigkeiten mit der Identifizierung der deutsch- oder englischsprachigen Berufsbezeichnung hat. Zum anderen ermöglicht der Anerkennungs-Finder durch wenige Klicks zu einer umfangreichen Informationsseite über Modalitäten der Anerkennung in dem gewünschten Beruf (berufsspezifische Verfahren, Bewertungskriterien, erforderliche Unterlagen, einschlägige Gesetzgebung, nächste Beratungsstelle etc.) zu gelangen. Auf dieser Seite wird auch – abhängig von dem gewünschten Arbeitsort – die für die Anerkennung zuständige Stelle angezeigt. Zurzeit sind in der dazugehörigen Datenbank über 1.500 Adressdatensätze hinterlegt, die auch auf ihre Aktualität und Korrektheit geprüft und gepflegt werden. Unter anderem geschieht das durch ein Aktualisierungs- und Qualitätssicherungsverfahren, das vom Portal in Zusammenarbeit mit den Ländern, Berufsverbänden und zuständigen Stellen umgesetzt wird.

Etwa die Hälfte der getätigten Seitenansichten entfällt im Jahresdurchschnitt in 2014 auf den Anerkennungs-Finder, was eine starke Nachfrage an den dort hinterlegten Inhalten zeigt. Die am häufigsten aufgerufenen Berufsprofile auf Deutsch und Englisch sind in Tabelle 6 aufgeführt.

Tabelle 6 Nutzung der deutschen und englischen Berufsprofile auf anerkennung-in-deutschland.de (jeweils die Zugriffszahlen auf die Startseiten der Berufsprofile) 2014 (absolut)

Deutsche Berufsprofile	Seiten-ansichten	Englische Berufsprofile	Seiten-ansichten
Lehrer/-in	19.843	Ingenieur/-in	14.353
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	17.877	Ärztin/Arzt (Erteilung der Approbation)	5.496
Ingenieur/-in	15.522	Fachärztin/Facharzt für Allgemeinmedizin	4.410
Ärztin/Arzt (Erteilung der Approbation)	14.521	Zahnärztin/Zahnarzt (Erteilung der Approbation)	3.923
Erzieher/-in	11.035	Apotheker/-in (Erteilung der Approbation)	3.475
Sozialpädagogin/Sozialpädagoge, Sozialarbeiter/-in	6.053	Lehrer/-in	3.375
Altenpfleger/-in	5.368	Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	2.920
Betriebswirt/-in	4.807	Fachinformatiker/-in	2.607
Zahnärztin/Zahnarzt (Erteilung der Approbation)	4.782	Beratende/-r Ingenieur/-in	2.060
Psychologin/Psychologe	4.320	Architekt/-in	1.928

Quelle: anerkennung-in-deutschland.de. Alle Nutzungszahlen des Portals wurden über das Webstatistik-Tool PIWIK ermittelt.

Das stärkste Interesse bei der Recherche im Anerkennungs-Finder besteht an dem in Deutschland reglementierten Bereich, das heißt an den Berufen, bei denen die Gleichwertigkeitsfeststellung eine unabdingbare Voraussetzung für den Berufszugang bildet (Tabelle 6). Bei den deutschen Berufsprofilen werden vor allem landesrechtlich geregelte Berufe (Lehrerin und Lehrer (an erster Stelle), Ingenieurin und Ingenieur (an dritter Stelle) und Erzieherin und Erzieher (an fünfter Stelle)) eingesehen. Auch bundesrechtlich geregelte, reglementierte Berufe werden häufig aufgerufen (hier vor allem Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger (an zweiter Stelle), Ärztin und Arzt (an vierter Stelle) sowie Altenpflegerin und Altenpfleger (an siebter Stelle)). Bei den englischen Berufsprofilen besteht vor allem ein Interesse am Beruf Ingenieurin und Ingenieur, gefolgt von unterschiedlichen Ärzteberufen und der Apothekerin und dem Apotheker. In der deutschen wie auch in der englischen Version spielen nicht reglementierte Ausbildungsberufe und Meisterqualifikationen eine untergeordnete Rolle.

Seit März 2013 ergänzt der **Profi-Filter** den Anerkennungs-Finder. Der Profi-Filter stellt diverse Experten-Suchfunktionen für zuständige Stellen und Berufe zur Verfügung. Er umfasst beispielsweise eine Filtermöglichkeit nach Regelungen (zum Beispiel Landes- oder Bundesregelung) oder nach Berufsgruppen. Die Suchfunktion nach Berufsgruppen basiert auf der einheitlichen nationalen Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010). Dieser Filter ist eine Besonderheit im Anerkennungsbereich: Er erlaubt eine erste Einschätzung über mögliche Referenzberufe in einem bestimmten Beschäftigungsfeld. Die ca. 290.000 Seitenansichten im Jahr 2014 deuten darauf hin, dass der Filter von seiner Experten-Zielgruppe (zum Beispiel Beratungsfachkräfte) gut genutzt wird.

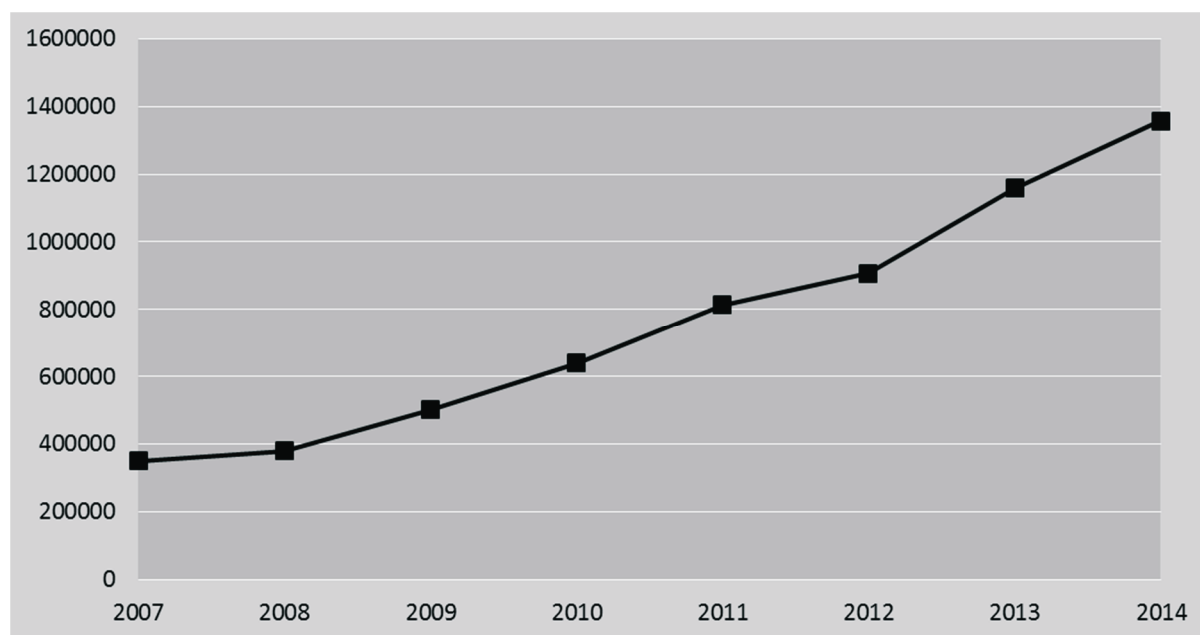
1.1.2 Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen

Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) stellt als zentrale Gutachtenstelle in Deutschland Informationen zur Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise aus allen Nationalstaaten bereit. Zu dieser und weiteren Aufgaben der ZAB siehe II-2.2.

Über die Datenbank anabin (<http://anabin.kmk.org>) stellt die ZAB Behörden, Arbeitgebern, Bildungsinstitutionen (vor allem Hochschulen) und Anerkennungsinteressierten Informationen über die nationalen Bildungssysteme und zur Bewertung ausländischer Bildungsnachweise zur Verfügung. Die Datenbank enthält über 100.000 Einträge zu Bildungsinstitutionen, Abschlüssen und bewerteten Einzelfällen aus über 180 Ländern. Wer in anabin die zuständigen Stellen im Bereich der beruflichen Anerkennung sucht, nutzt dabei den Anerkennungsfinder des Portals „Anerkennung in Deutschland“.

Wie die Entwicklung der Zugriffszahlen auf die Datenbank anabin zeigt, ist das Interesse an Informationen zum ausländischen Bildungswesen und an der Bewertung ausländischer Bildungsnachweise in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Während in 2007 knapp 350.000 Besuche der Datenbank registriert wurden, waren es 2014 mit rund 1.360.000 bereits über 1 Million mehr (Abbildung 5).

Abbildung 5 Entwicklung der Besuchszahlen der Datenbank anabin von 2007 bis Ende 2014 (absolut)⁹⁴

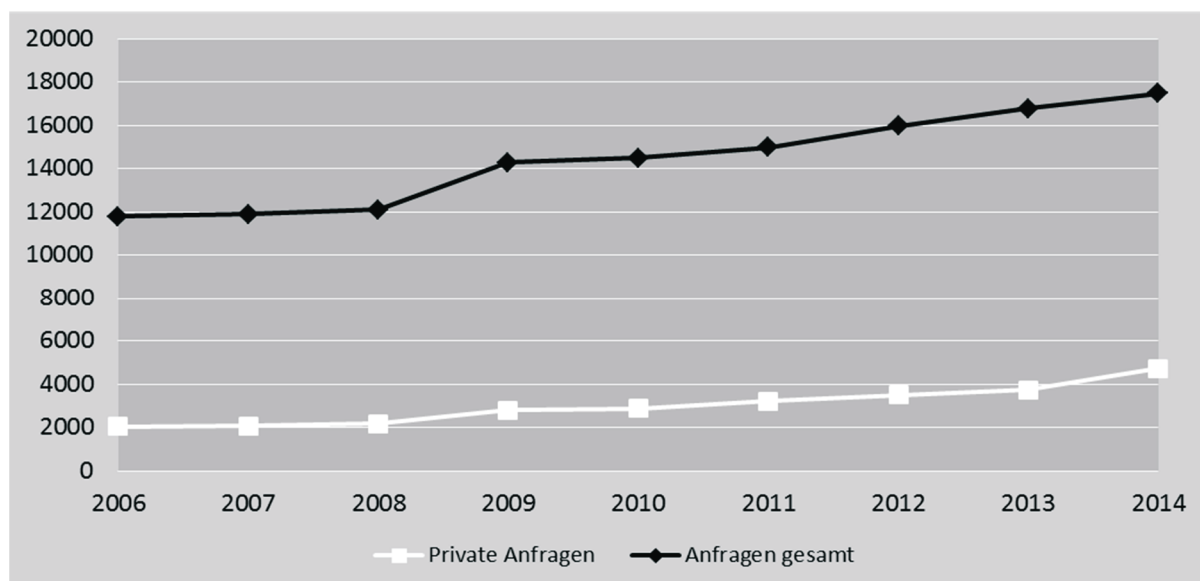


Quelle: ZAB 2015.

Im Bereich der Gutachtentätigkeiten ist die Anzahl der bearbeiteten Anfragen ebenfalls kontinuierlich angestiegen. Wurden 2006 etwa 12.000 Anfragen bearbeitet, erhöhte sich die Anzahl der erstellten Gutachten bis 2014 auf 17.500 pro Jahr. Die Anfragen von Privatpersonen stiegen im genannten Zeitraum sogar um ca. 130 Prozent von 2.050 auf ca. 4.700 Anfragen (siehe Abbildung 6). Neben den schriftlichen Eingängen wurden in 2014 weitere 13.800 telefonische Anfragen beantwortet, von denen ca. 6.000 auf Privatpersonen entfielen.

⁹⁴ Anzahl der Besuche auf die Site innerhalb eines Monats. Bei einem Besuch können beliebig viele Seiten abgerufen werden. Ein Besuch endet nach 30 - 120 min. Weitere Seitenabrufe zählen dann als neuer Besuch. Ein Besucher kann innerhalb eines Monats 1 - n Besuche machen.

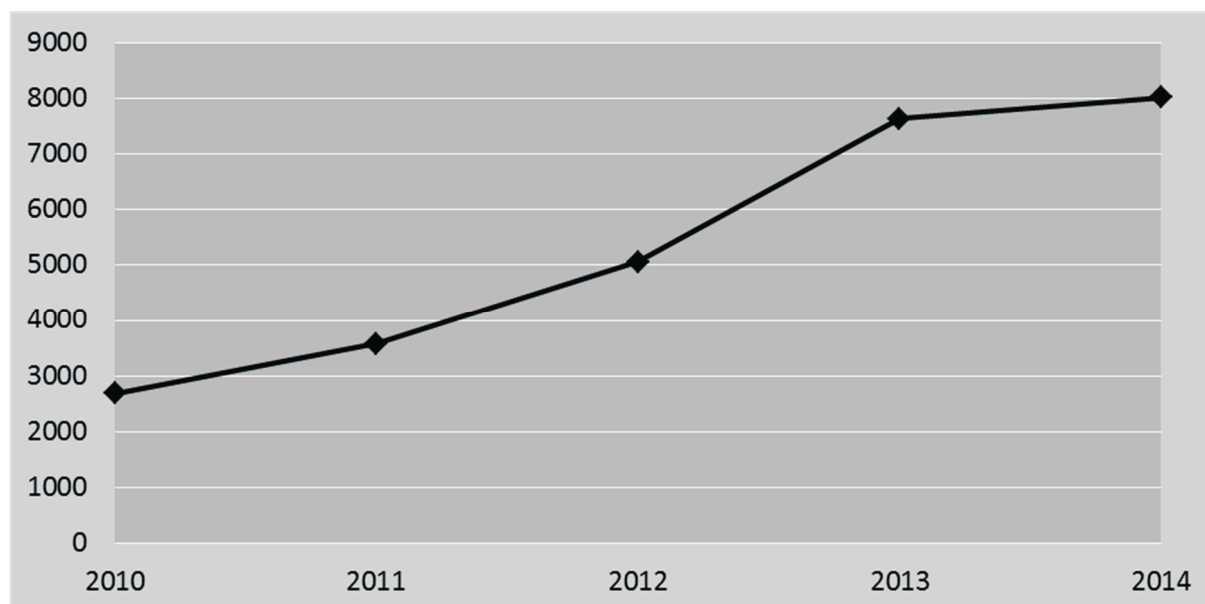
Abbildung 6 Entwicklung der schriftlichen Anfragen im Gutachtenbereich bei der ZAB von 2006 bis Ende 2014 sowie der Anteil der schriftlichen Anfragen von Privatpersonen (absolut)



Quelle: ZAB 2015.

Auch die vor allem für ausländische Fachkräfte wichtige Bewertung von Hochschulqualifikationen auf Grundlage der „Lissabon-Konvention“ wurde in den letzten Jahren sehr stark nachgefragt. So erhöhte sich die Anzahl der bei der ZAB eingehenden Anträge auf Ausstellung einer „Zeugnisbewertung“ seit 2010 um ca. 300 Prozent, von knapp 2.700 auf über 8.000 in 2014 (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7 Entwicklung der Anträge auf Zeugnisbewertung bei der ZAB von 2010 bis 2014 (absolut)



Quelle: ZAB 2015.

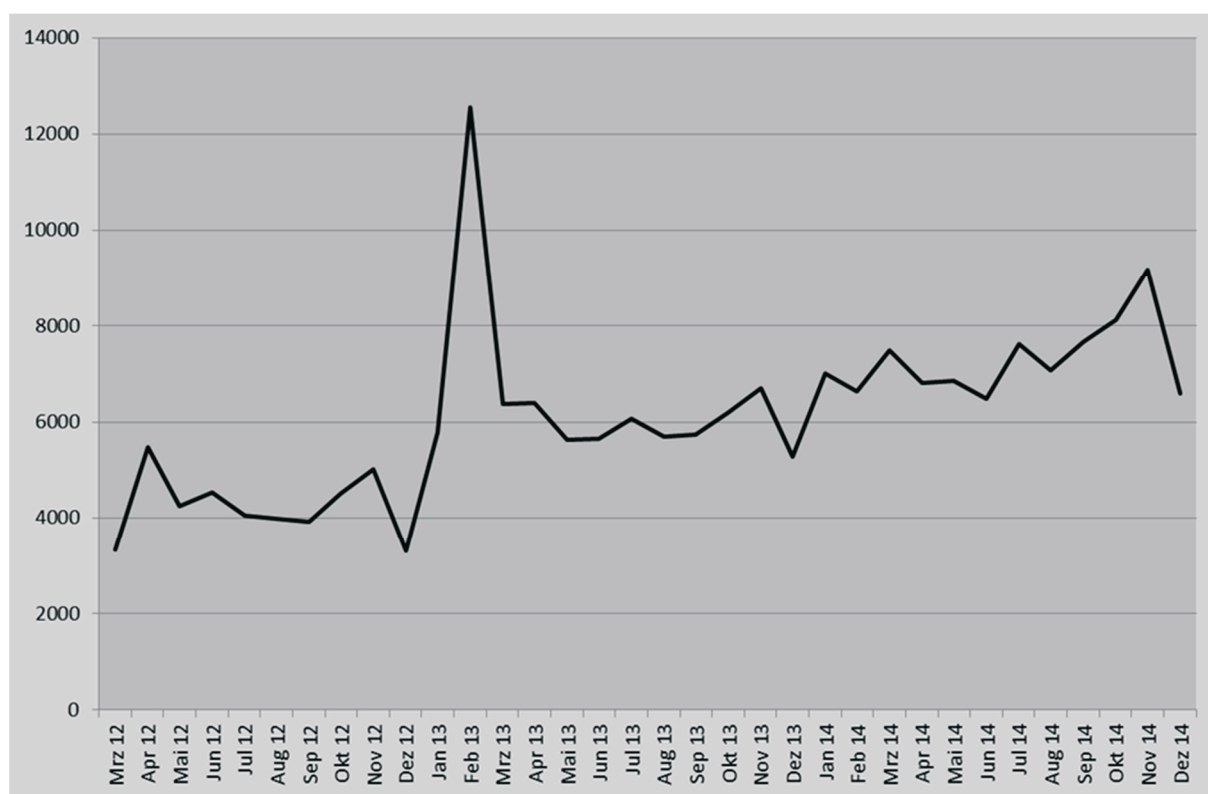
Die ZAB wird von den Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel finanziert, ebenso die Datenbank anabin. Die Modernisierung der Datenbank erfolgte in den Jahren 2009 und 2010 mit finanzieller Unterstützung des Auswärtigen Amtes.

1.1.3 BQ-Portal

Das BQ-Portal richtet sich als Informationsangebot zu ausländischen Berufsqualifikationen in Deutschland vorrangig an die zuständigen Stellen für die Anerkennung von bundeseinheitlich geregelten vorwiegend nicht reglementierten Berufen und bestimmten reglementierten Berufen wie zum Beispiel Handwerksmeisterin und Handwerksmeister sowie Unternehmen. Es unterstützt Kammern - vor allem im Handwerk - und Arbeitgeber bei der Bewertung ausländischer Berufsabschlüsse. Zu dieser und weiteren Aufgaben des BQ-Portals siehe II-2.2.

Im BQ-Portal waren zum Stichtag 31. Dezember 2014 insgesamt 69 Länderprofile, 958 ausländische Berufsprofile aus 60 Ländern im öffentlichen Bereich und 386 Prüfergebnisse im internen Bereich veröffentlicht. Im Jahr 2014 wurden 24 neue Länderprofile und 326 neue Berufsprofile erstellt. Damit werden rd. 96 Prozent der Länder, aus denen Antragstellerinnen und Antragsteller kommen, abgedeckt. Auch bei den eingestellten Prüfergebnissen zeichnet sich eine deutliche Steigerung im Vergleich zum ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz ab (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 31). Im Durchschnitt wird das BQ-Portal monatlich rund 6.100-Mal aus dem In- und Ausland besucht.

Abbildung 8 Besuche von bq-portal.de von 2012 bis 2014 (absolut)⁹⁵



Quelle: IW Köln.

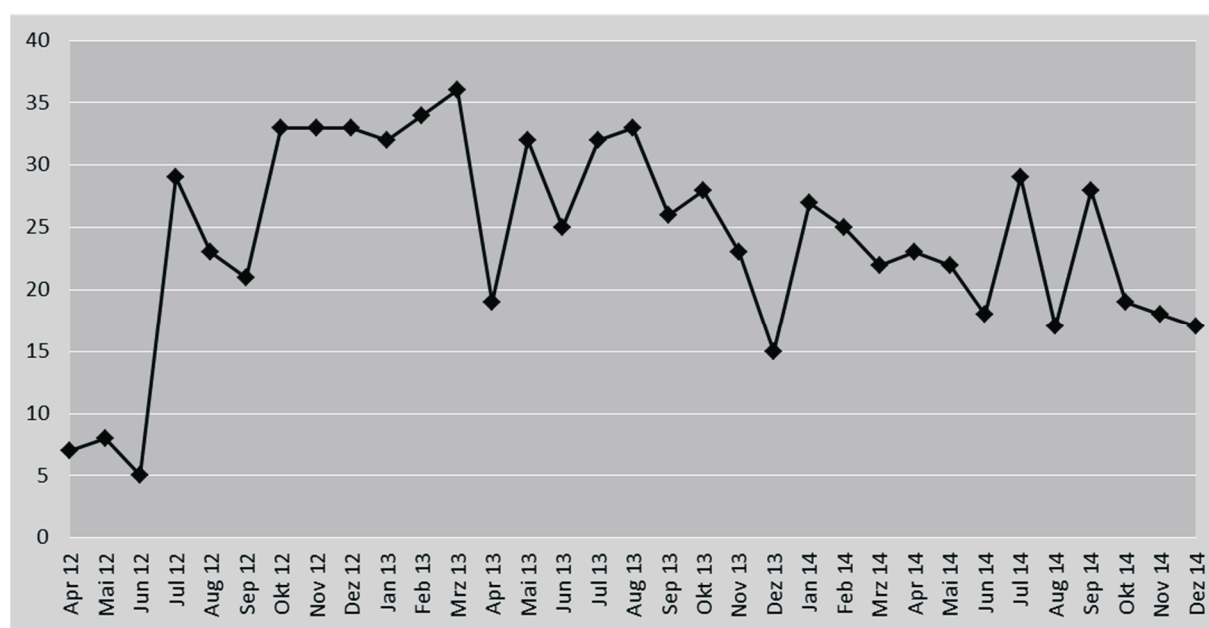
In Abbildung 8 wird die Entwicklung der Besuchszahlen dargestellt. Das Portal verzeichnet eine kontinuierliche Steigerung der Besuchszahlen. So sind die durchschnittlichen monatlichen Besuchszahlen von rd. 4.200 im Jahr 2012 auf rd. 7.300 im Jahr 2014 angestiegen. Die Zahl der Seitenaufrufe lag

⁹⁵ Ein Besuch bedeutet, dass ein Besucher die Website besucht und Seiten aufruft beziehungsweise Aktionen durchführt. Das Analysetool etracker zählt einen neuen Besuch, wenn ein Besucher die Website nach 30 Minuten Inaktivität nochmals besucht.

2014 im Durchschnitt bei 36.400 und erreichte mit 40.400 im Februar ihren Höchststand. Zudem hat das Projektteam im Jahr 2014 gut 1200 substanzielle Anfragen von Kammermitarbeitenden rund um die Recherche zu ausländischen Berufsabschlüssen sowie Fragen zu Länder- und Berufsprofilen, zur Registrierung und zur Dateneingabe beantwortet. Im Folgenden werden drei Anfragetypen unterschieden (Zeitraum: 1. April 2012 bis 31. Dezember 2014):

- Anfragen allgemeiner Natur (zum Beispiel technische Fragen, Fragen zu Nutzerzugängen): ca. 15 pro Monat⁹⁶ (per E-Mail oder telefonisch),
- fachliche Anfragen an die Länderexpertinnen und Länderexperten aus dem Projektteam: ca. 65 pro Monat (per E-Mail oder telefonisch),
- Anfragen von zuständigen Stellen, die intensive Recherche- und Abstimmungstätigkeiten des Projektteams im In- und Ausland in Interaktion mit den zuständigen Stellen nach sich ziehen (mit einem Zeitaufwand von mehreren Tagen bis hin zu mehreren Monaten): ca. 22 pro Monat.

Abbildung 9 Entwicklung der Anfragen mit intensiven Recherche- und Abstimmungstätigkeiten des BQ-Portals pro Monat (absolut)



Quelle: IW Köln.

Der in Abbildung 9 dargestellte Verlauf bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2014 und bildet nur die Anfragen ab, die mit einem intensiven Recherche- und Abstimmungsaufwand verbunden waren. In 2014 wurden 265 solcher Anfragen von Kammern an das BQ-Portal gerichtet. In der Abbildung sind die oben genannten Anfragetypen (Anfragen allgemeiner Natur sowie fachliche Anfragen an die Länderexpertinnen und Länderexperten) nicht enthalten.

Nach Aussagen des IW Köln hängt der leichte Rückgang des Anfragenaufkommens im vergangenen Jahr nicht mit der Anzahl der Antragstellungen zusammen, denn diese ist weiter gestiegen, was sich auch in der gestiegenen Zahl an dokumentierten Prüfergebnissen im internen Bereich des BQ-Portals niederschlägt. Es ist vielmehr Folge von weiteren Aktivitäten des BQ-Portals, wie Unterstützungs- und

⁹⁶ Hier und im Folgenden: Durchschnittliche auf das Kalenderjahr 2014 bezogene Anzahl der Anfragen pro Monat.

Aktivierungsmaßnahmen, beispielsweise im Rahmen von Schulungen, Telefonberatungen und Workshops, die die selbstständige Vorgehensweise der zuständigen Kammern fördern.

1.2 Beratung durch IQ-Erstanlaufstellen und BAMF-Hotline/ Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland

Die Erstanlaufstellen, insbesondere die Beratungsstellen des Förderprogramms IQ sowie IQ-externe Beratungsstellen, und die BAMF-Hotline⁹⁷, bieten Anerkennungsinteressierten Grundinformationen im Sinne einer Erstberatung.⁹⁸ Am 1. Dezember 2014 wurde die Anerkennungs-Hotline des BAMF zur "Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland"⁹⁹ ausgeweitet.

Gegenstand der Erstberatung ist die Klärung des Anerkennungsanliegens sowie die Feststellung, ob die notwendigen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines Anerkennungsverfahrens gegeben sind. Die Ratsuchenden erhalten Informationen zum Verfahren und der entsprechende deutsche Referenzberuf wird, im Sinne einer Vorklärung, identifiziert. Im Vorfeld der Antragstellung unterstützt die Erstberatung bei der Beschaffung der notwendigen Dokumente. Des Weiteren wird eine „Verweisberatung“ an die entsprechende zuständige Stelle durchgeführt.¹⁰⁰ Zu dieser und weiteren Aufgaben der Erstanlaufstellen siehe II-2.2.

Die vorliegenden Daten der IQ-Beratungsstellen und der Hotlines (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2) liefern Informationen zum Beratungsaufkommen bei den Erstanlaufstellen.

⁹⁷ Das Beratungsaufkommen des BAMF, welches in diesem Teil des Berichts dargestellt wird bezieht sich nur auf die Beratungen zu beruflichen Abschlüssen. Beratungen zu Schulabschlüssen, Führung akademischer Grade usw. werden nicht betrachtet.

⁹⁸ Dabei muss beachtet werden, dass die Angebote unterschiedliche Beratungstiefen und Intensitäten haben. Siehe dazu II-2.2.

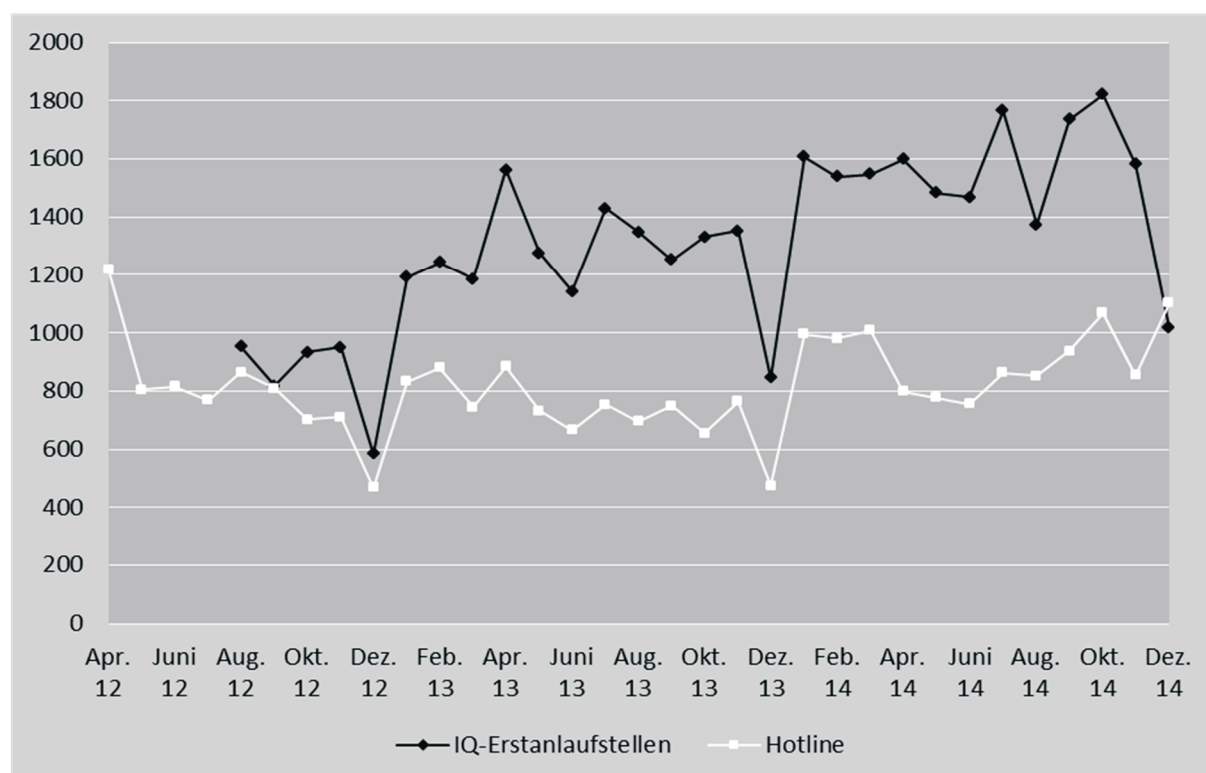
⁹⁹ Daher wird im Folgenden von den Hotlines gesprochen. Siehe dazu auch II-2.2.

¹⁰⁰ Für eine detaillierte Beschreibung der Erstberatung siehe Erbe u. a. 2014, S. 68ff.

1.2.1 Beratungsaufkommen

Seit April 2012 beziehungsweise August 2012 dokumentierten die Hotlines und die IQ-Beratungsstellen fast **65.000 Beratungen**. Abbildung 10 stellt das Beratungsaufkommen der Hotlines und der IQ-Beratungsstellen im Zeitverlauf dar.

Abbildung 10 Beratungsaufkommen bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen im Zeitverlauf unterteilt nach Angebot (absolut)

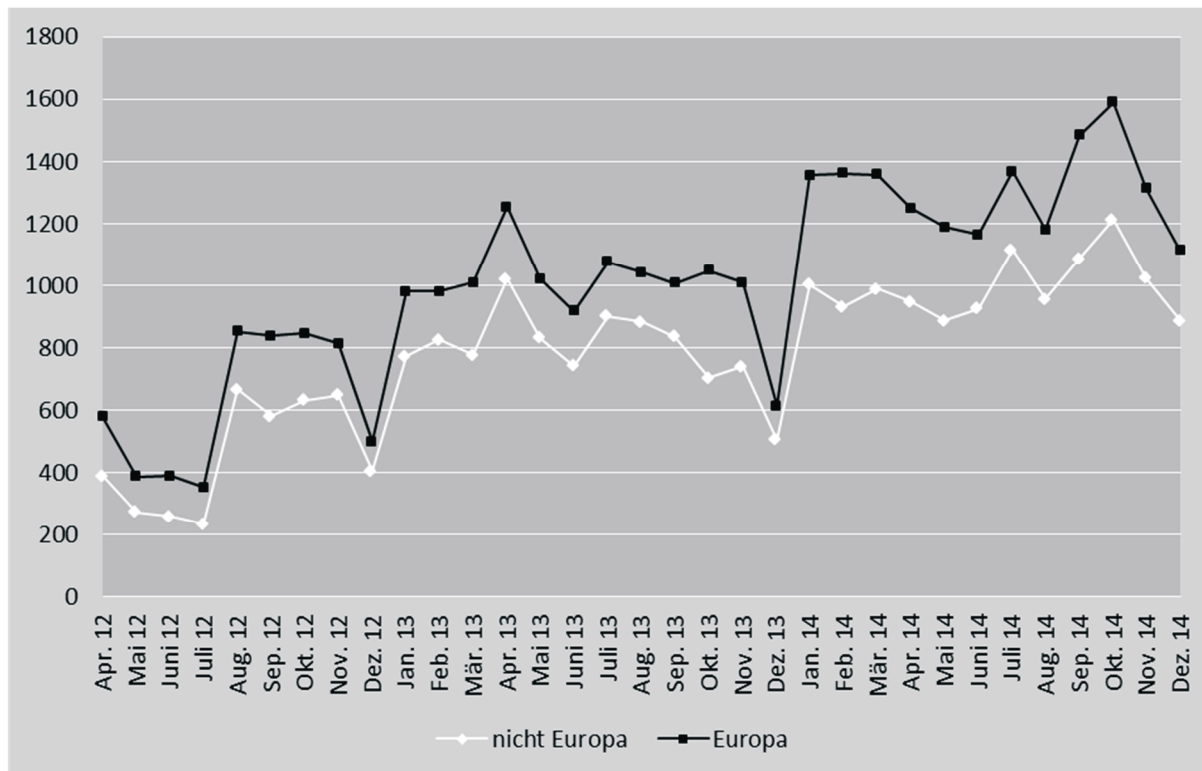


Quelle: Hotline-Beratungsdaten (1. April 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 1. Januar 2015) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 24. Februar 2015); n=64.926; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

Wie die Daten zum Zeitverlauf des Beratungsaufkommens deutlich zeigen, wurden bei den IQ-Erstanlaufstellen und bei den Hotlines im Jahr 2014 mehr Personen in Fragen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse beraten als in den Jahren zuvor.

Auch bei der BAMF-Anerkennungs-Hotline (zu diesem Zeitpunkt gab es die „Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland“ noch nicht, daher nur bei der BAMF-Hotline) erfolgte nach dem Jahreswechsel 2013 zu 2014 ein Anstieg der durchgeführten Beratungen, allerdings gab es weniger Anfragen zwischen April und September 2014. Darüber hinaus ist abermals, wie schon im Dezember 2012, für Dezember 2013 ein urlaubs- und feiertagsbedingter zwischenzeitlicher Rückgang der Erstberatungen festzustellen. Der Anstieg im Dezember 2014 bei der Hotline ist wohl auf deren Neuausrichtung und Erweiterung sowie verstärkte Marketingaktivitäten (unter anderem durch das Portal „Anerkennung in Deutschland“) zurückzuführen (vgl. Hoffmann und Tatarlieva 2014, S. 12f. und 42f.).

Abbildung 11 Beratungsaufkommen bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen im Zeitverlauf unterteilt nach Staatsangehörigkeit (Europa/nicht Europa) (absolut)



Quelle: Hotline-Beratungsdaten (1. April 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 1. Januar 2015) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 24. Februar 2015); n=58.813; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

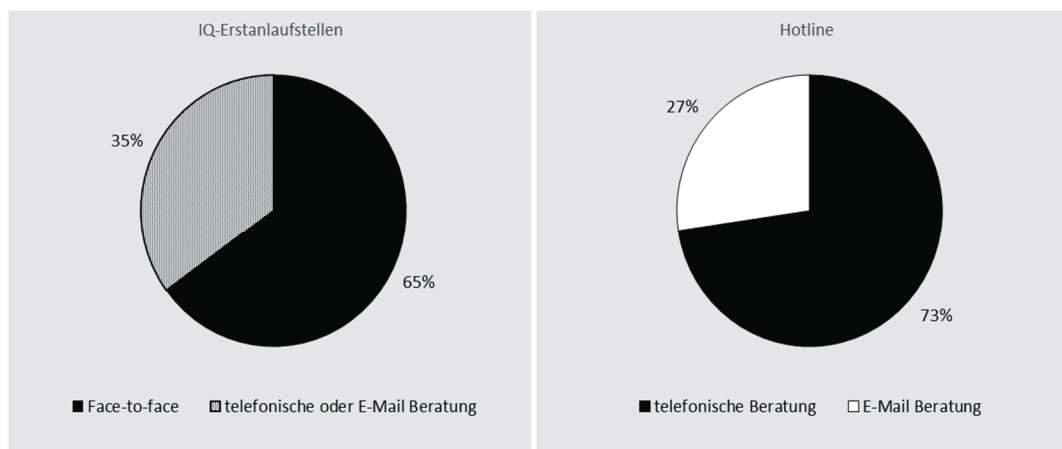
Auffällig ist der fast parallele Verlauf des Beratungsaufkommens für europäische Staatsbürgerinnen und -bürger sowie Staatsangehörige eines Staates außerhalb Europas (siehe Abbildung 11). Zwar liegen die Beratungszahlen für die nicht europäischen Staatsangehörigen zu jedem Zeitpunkt unter denen der europäischen Staatsangehörigen, das Aufkommen steigt jedoch in ähnlicher Weise stetig. Zum Jahreswechsel 2013 zu 2014 kommt es bei beiden Staatsangehörigkeitsgruppen zu einem Anstieg der Anfragen; allerdings ist der Anstieg bei den europäischen Staatsangehörigen intensiver als bei den anderen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Beratungsaufkommen im Rahmen der Erstberatung bei den IQ-Erstanlaufstellen und den Hotlines im Vergleich zum ersten Bericht zum Anerkennungs-gesetz gestiegen ist.

Bei der **Art der Beratung** zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Angeboten. Dies liegt vor allem an den unterschiedlichen Typen der Beratungsangebote.¹⁰¹ Während die Hotlines in erster Linie telefonische Beratung durchführen (73 Prozent der Beratungen), bieten die IQ-Erstanlaufstellen vor allem Gespräche vor Ort an. So macht bei diesen die Face-to-Face-Beratung mit fast zwei Drittel auch den größeren Anteil der Beratungsleistung aus. Das andere Drittel entfällt auf die telefonische oder Email-Beratung (siehe Abbildung 12). Im Vergleich zum ersten Bericht zum Anerkennungs-gesetz ist der Anteil der persönlichen Beratung leicht angestiegen (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 74).

¹⁰¹ So wird von den Hotlines keine Face-to-Face Beratung angeboten.

Abbildung 12 Beratungsart bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen (in Prozent)



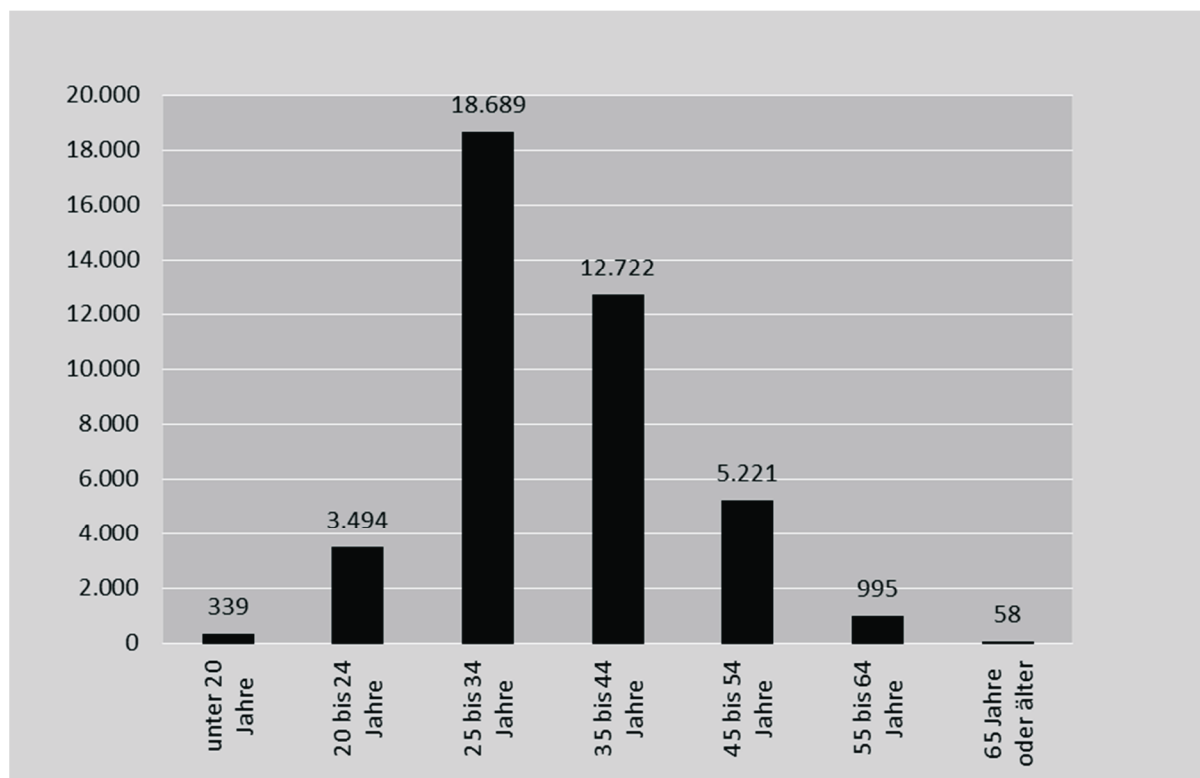
Quelle: Hotline-Beratungsdaten (1. April 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 1. Januar 2015) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 bis 31. Dezember 2014 Stichtag: 24. Februar 2015); n=64.926; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

1.2.2 Soziodemografische Daten der Beratungsinteressierten

In Hinblick auf das **Geschlecht** der Beratenen zeigt sich, dass die Erstberatung von den IQ-Erstanlaufstellen und den Hotlines häufiger von Frauen in Anspruch genommen wird (61 Prozent). Männer machen mit 39 Prozent den weitaus kleineren Anteil in der Beratung aus.

Der Blick auf die **Altersstruktur** (siehe Abbildung 13) zeigt, dass die 25- bis 34-Jährigen mit 45 Prozent die größte Gruppe der Beratungsinteressierten darstellt, gefolgt von den 35-bis 44-Jährigen mit 31 Prozent. Insgesamt zeigen sich kleinere Unterschiede zwischen den beiden Beratungsangeboten. Bei den Hotlines sind etwa 12 Prozent der Beratenen jünger als 25 Jahre, bei den IQ-Erstanlaufstellen etwa 9 Prozent. Insgesamt betrachtet sind 54 Prozent der Anerkennungsinteressierten zum Zeitpunkt des Erstkontakts 34 Jahre oder jünger. Dieses sind Personen, für die sich eine Anerkennung besonders lohnt, da sie noch ein langes Erwerbsleben vor sich haben (vgl. Hoffmann 2014, S. 46). Gleich niedrig ist bei beiden Angeboten der Anteil von beratenen Personen, die 55 Jahre und älter sind (etwa 2,5 Prozent).

Abbildung 13 Alter (kategorisiert) bei Erstkontakt mit den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen (absolut)



Quelle: Hotline-Beratungsdaten (1. April 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 1. Januar 2015) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 24. Februar 2015); n=41.518; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

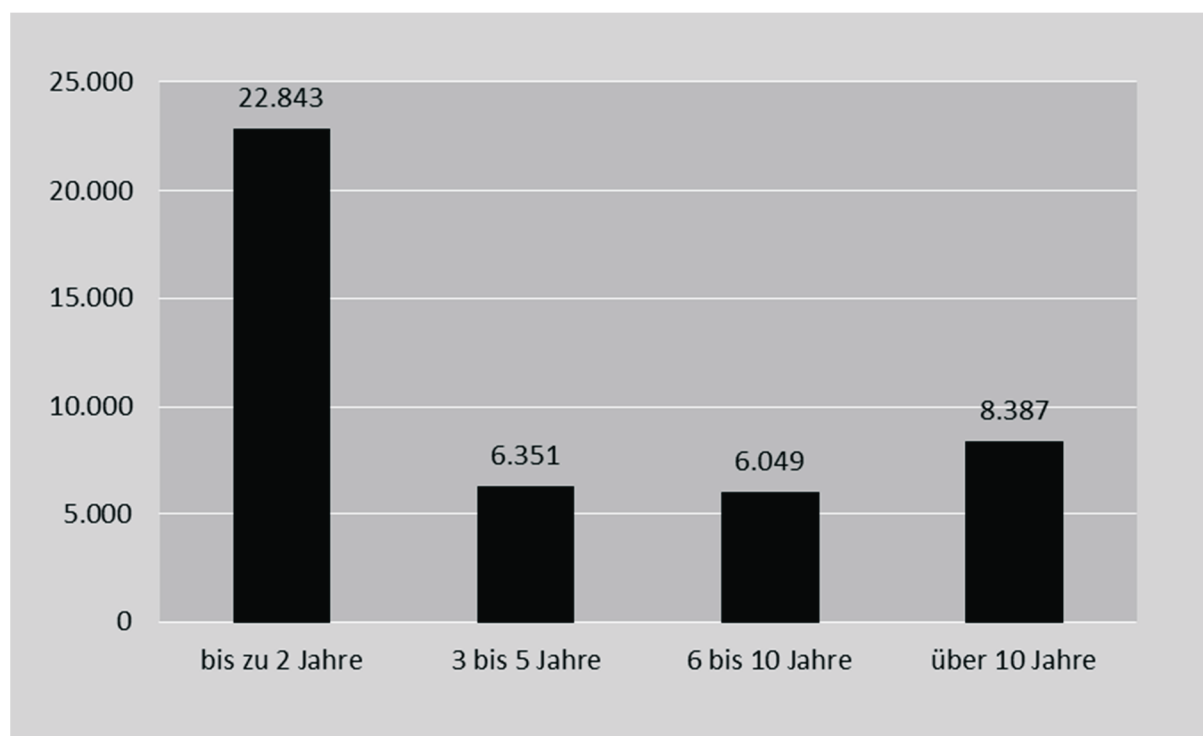
12 Prozent der Beratenen haben die deutsche **Staatsangehörigkeit** und bilden damit die größte Gruppe (dies ähnelt den in Abschnitt III-2 dargestellten Verteilungen bei den Antragstellenden). Darauf folgen die Staatsangehörigen Polens mit 9 Prozent, der Russischen Föderation mit 8 Prozent, Rumäniens mit 5 Prozent und der Türkei mit 5 Prozent. Weniger als die Hälfte der Beratungsinteressierten sind Staatsangehörige eines EU28-Landes (etwa 46 Prozent). Dieses bedeutet einen relativ hohen Anstieg innerhalb dieser Gruppe.¹⁰²

Der Großteil der Beratungssuchenden hat seinen **Wohnort** in Deutschland (86 Prozent). Jedoch gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Angeboten. Während ein Viertel der von den Hotlines beratenen Personen ihren Wohnsitz nicht in Deutschland haben, sind es bei den IQ-Erstberatungsstellen weniger als 6 Prozent (vgl. Hoffmann und Tatarlieva 2014, S. 50). Die ausländischen Beratungsgesuche entfallen auf 148 weitere Staaten. Von denen, die einen Wohnort im Ausland angegeben haben, kommen die häufigsten Beratungswünsche aus Indien (fast 6 Prozent), sowie Polen, Bosnien und Herzegowina und der Türkei mit jeweils 5 Prozent. Die Mitgliedsstaaten der EU bilden mit etwa 36 Prozent den größten Anteil.

Die Hälfte der Beratungssuchenden hält sich erst seit Kurzem in Deutschland auf; 52 Prozent sind seit bis zu zwei Jahren in Deutschland. 19 Prozent sind länger als zehn Jahre in Deutschland (siehe Abbildung 14) (ebenda, S. 20 und 51).

¹⁰² Im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz macht die Gruppe der EU27-Staatsangehörigen 35 Prozent aus (Erbe u. a. 2014). Durch den Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 fallen diese Staatsangehörigen in diesem Bericht in die Gruppe der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Abbildung 14 **Aufenthaltsdauer (kategorisiert) der von den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen beratenen Personen in Deutschland (absolut)**



Quelle: Hotline-Beratungsdaten (1. April 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 1. Januar 2015) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 bis 31. Dezember 2014 Stichtag: 24. Februar 2015); n=43.630; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

Die IQ-Erstanlaufstellen dokumentieren bei ihrer Beratung auch den Erwerbsstatus. Der Anteil ihrer Beratungsinteressierten, die zum Zeitpunkt der Beratung nicht erwerbstätig beziehungsweise arbeits-suchend sind, ist mit über zwei Drittel (67 Prozent) hoch. Von dieser Gruppe ist fast die Hälfte der Personen (49 Prozent) im SGB II-Bezug. 11 Prozent sind im SGB III-Bezug. Ein Drittel der Nichterwerbstätigen (31 Prozent) erhält keine Leistungen. Nur etwa jede/r sechste Beratungsinteressierte (16 Prozent) ging zum Zeitpunkt der Beratung einer sozialversicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung nach (ebenda, S. 40f.).

Die Beratungssuchenden weisen ein hohes Qualifikationsniveau auf. Etwa zwei Drittel der Beratungssuchenden haben einen Hochschulabschluss (61 Prozent) beziehungsweise eine Ausbildung und einen Hochschulabschluss (5 Prozent). Bei etwa einem Drittel wurde eine Ausbildung als höchster beruflicher Abschluss dokumentiert (34 Prozent) (ebenda, S. 24). Deutlich werden Unterschiede zwischen den Angeboten. Bei den Hotlines haben mehr als zwei Drittel der Beratenen einen Hochschulabschluss, etwa 1 Prozent einen Hochschulabschluss und eine berufliche Ausbildung¹⁰³ und weniger als ein Drittel ausschließlich eine Ausbildung. Bei den IQ-Erstanlaufstellen sind es weniger als 60 Prozent, die ausschließlich einen Hochschulabschluss haben, etwas mehr als 7 Prozent, die sowohl einen Hochschulabschluss als auch eine Ausbildung vorweisen, und mehr als ein Drittel, die ausschließlich eine berufliche Ausbildung haben.

Das hohe Qualifikationsniveau spiegelt sich auch in der Top Ten der Referenzberufe, zu denen beraten wurde, wider.

¹⁰³ Die BAMF-Hotline hat erst seit dem 1. Januar 2014 die Möglichkeit, mehrere Abschlüsse pro Person zu erfassen.

1.2.3 Top Ten der Referenzberufe

Bei Beratungsinteressierten mit Wohnsitz in Deutschland zeigt sich eine andere Reihenfolge der am häufigsten nachgefragten Referenzberufe als bei jenen mit Wohnsitz im Ausland.

Tabelle 7 Die zehn häufigsten Berufe in der Beratung bei den Hotlines und den IQ-Erstanlaufstellen nach Wohnsitz (absolut und in Prozent)

Wohnsitz in Deutschland			Wohnsitz im Ausland		
Lehrer/-in	5.824	28,0 %	Ärztin/Arzt	1.099	23,3 %
Ingenieur/-in	3.708	17,9 %	Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	924	19,5 %
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	2.494	12,0 %	Ingenieur/-in	923	19,5 %
Erzieher/-in	1.979	9,5 %	Lehrer/-in	504	10,7 %
Betriebswirt/-in	1.674	8,1 %	Zahnärztin/Zahnarzt	372	7,9 %
Ärztin/Arzt	1.395	6,7 %	Erzieher/-in	202	4,3 %
Sozialpädagogin/Sozialpädagoge	1.028	5,0 %	Physiotherapeut/-in	189	4,0 %
Ökonom/-in	1.018	4,9 %	Betriebswirt/-in	187	4,0 %
Bürokauffrau/Bürokaufmann	850	4,1 %	Informatiker/-in	171	3,6 %
Psychologin/Psychologe	785	3,8 %	Apotheker/-in	155	3,3 %
	20.755	100 %		4.726	100 %

Quelle: Hotline-Beratungsdaten (1. April 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 1. Januar 2015) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 bis 31. Dezember 2014; Stichtag: 24. Februar 2015); n=59.675; Berechnungen des BIBB.

Die Verteilung der zehn häufigsten Berufe¹⁰⁴ in der Erstberatung ist in Tabelle 7 ersichtlich. Die „Top Ten Berufe“ der Personen mit Wohnsitz in Deutschland machen insgesamt 41 Prozent aller für diese Gruppe identifizierten Referenzberufe aus, das heißt die Berufe ab Platz elf machen 59 Prozent aus. Die „Top Ten Berufe“ der Personen mit Wohnsitz im Ausland hingegen machen 56 Prozent aller Referenzberufe dieser Personengruppe aus. Insgesamt überwiegen reglementierte Berufe – hier insbesondere die landesrechtlich geregelten – in der Beratung von IQ-Erstanlaufstellen und den Hotlines. Dabei muss jedoch bedacht werden, dass auch die Kammern im Bereich der nicht reglementierten Berufe eine hohe Zahl von Beratungen durchführen (siehe III-1.3).

1.3 Einstiegsberatung bei den Kammern

Die Kammern bieten im Vorfeld der Antragstellung eine eigene Einstiegsberatung für Anerkennungsinteressierte an. Ziel der Einstiegsberatung ist es, Anerkennungsinteressierte im Vorfeld der Antragstellung über den Referenzberuf, das Anerkennungsverfahren, die rechtlichen Grundlagen und die Anforderungen, beispielsweise hinsichtlich der zu erbringenden Unterlagen, zu informieren.

Die Einstiegsberatung ist als eine individuelle, verfahrensvorbereitende Beratung angelegt. Zunächst findet in beiden Kammerbereichen eine Vorklärung des Anliegens der Anerkennungsinteressierten statt; dazu gehört die Ermittlung der Zuständigkeit und eine Klärung des Anerkennungsanliegens und

¹⁰⁴ Berücksichtigt werden sowohl landesrechtlich als auch bundesrechtlich geregelte Berufe. Unter den landesrechtlichen Berufen sind in der Berufeliste in der Datenbank nur landesrechtlich reglementierte Berufe enthalten.

des Verfahrensanspruchs. Im Bereich der Industrie- und Handelskammern erfolgt die Entscheidung über die Zuständigkeit und das Bestehen eines Anspruches auf ein Verfahren nach dem BQFG durch die IHK FOSA. Sollte sich herausstellen, dass andere Verfahren besser zu den Zielen der Anerkennungsinteressierten passen, beraten die Kammern auch zu alternativen Verfahren (siehe IV-3.3 und IV-3.4).

Darauf folgt eine verfahrensbezogene Beratung. Diese beinhaltet die Weitergabe von grundlegenden Informationen zum Anerkennungsverfahren und die Identifikation und Festlegung des Referenzberufs für die Antragstellung. Die finale Festlegung des Referenzberufs erfolgt durch die IHK FOSA. Im Rahmen der Beratung wird auch eine Vorprüfung auf Vollständigkeit der zu erbringenden Dokumente durchgeführt. Der Abschluss der Beratung beinhaltet eine Planung der nächsten Schritte der Anerkennungsinteressierten mit dem Ziel, einen Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung zu stellen.¹⁰⁵

Im Handwerksbereich sind die Vor-Ort-Kammern für die Beratung und die Gleichwertigkeitsfeststellung verantwortlich. Im IHK-Bereich bieten die Vor-Ort-Kammern die Einstiegsberatung an. Die Gleichwertigkeitsprüfung wird für 77 von 80 Kammern durch die IHK FOSA durchgeführt (vgl. II-2.1).

Im **Kammerbereich** wurden seit 1. April 2012 fast **40.000 Beratungen** gemeldet. Auf den Handwerksbereich entfallen davon 26.425 Beratungen. Im Bereich Industrie und Handel ist die IHK FOSA – bis auf die Kammern Wuppertal-Solingen-Remscheid, Hannover und Braunschweig – die zuständige Stelle. Für die Beratung im Vorfeld der Antragstellung und auch für eventuelle Folgeberatungen sind die Vor-Ort-Kammern verantwortlich. Sie dokumentierten 13.508 Beratungen (siehe Tabelle 8).

Von den Industrie- und Handelskammern wurden, über die Einstiegsberatungen zum BQFG hinaus, mehr als 8.500 Verweisberatungen zu anderen Stellen und etwa 600 Beratungen zum Bundesvertriebenengesetz (BVFG) durchgeführt.

¹⁰⁵ Für eine detaillierte Beschreibung der Erstberatung siehe Erbe u. a. 2014, S. 68ff.

Tabelle 8 Beratungen im Kammerbereich seit 1. April 2012¹⁰⁶ (absolut)

	IHK	HWK
Baden-Württemberg	1.878	4.972
Bayern	2.420	4.389
Brandenburg	8	310
Hessen	1.337	4.446
Mecklenburg-Vorpommern	19	29
Niedersachsen	2.362	1.066
NRW	3.225	5.167
Rheinland-Pfalz	110	1.552
Saarland*		443
Sachsen	113	641
Sachsen-Anhalt	42	203
Stadtstaaten**	1.926	2.461
Schleswig-Holstein	53	643
Thüringen	15	103
Gesamt	13.508	26.425

* Für den IHK-Bereich liegt aus diesem Land keine Meldung vor.

** Berlin, Bremen und Hamburg.¹⁰⁷

Quelle: DIHK-Sonderauswertung des Archiv- und Dokumentationssystems für Anerkennungsberatungen (Stichtag: 31. Dezember 2014) und BIBB-Befragung (2014) der Industrie- und Handelskammern; BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern; (Stichtag: 31. Dezember 2014); Berechnungen des BIBB.

Bei den Handwerkskammern wurden keine Daten zur Verweisberatung zu anderen Stellen erhoben; die hier erfassten Daten im Handwerk bilden nur Beratungen ab, die länger als zehn Minuten dauern. Verweisberatungen fallen nach Aussagen der Handwerkskammern unter die „Zehn-Minuten-Grenze“.

Die meisten Beratungen wurden in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Auf den Handwerksbereich entfallen dabei über 5.000 und im IHK-Bereich weit über 3.000 Beratungen. Im Handwerk folgen die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Bayern als weitere beratungsintensive Regionen. Bei den Industrie- und Handelskammern sind es vor allem die Länder Bayern, Baden-Württemberg und die Stadtstaaten, wo sich eine hohe Nachfrage an Beratung abzeichnet.

¹⁰⁶ Insgesamt haben 68 von 80 Industrie- und Handelskammern eine Rückmeldung zum Beratungsaufkommen gegeben. Das Datenmanagement-Tool des Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) wird derzeit von 63 IHKn genutzt. Bei fünf weiteren IHKn wurden über die BIBB-Befragung Daten zur Beratung erfasst (Stichtag: 31. März 2014). Die Industrie- und Handelskammer zu Hannover ist Projektnehmer im Rahmen des Förderprogramms IQ. Insgesamt sind daher die dargestellten Daten aus dem IHK Bereich als Mindestzahl zu interpretieren.

Alle 53 Handwerkskammern haben eine Rückmeldung zur Einstiegsberatung gegeben. Die Handwerkskammern wurden in Absprache mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) gebeten, Angaben zur Häufigkeit der durchgeführten Einstiegsberatung zu machen.

¹⁰⁷ Da die Beratungsdaten zum Teil im Rahmen von ausführlicheren Befragungen erhoben wurden, sollten diese drei Staaten beim Land nur „Stadtstaat“ angeben, um die Anonymität zu gewährleisten.

2. Die amtliche Statistik für bundesrechtlich geregelte Berufe¹⁰⁸



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2013 bereits 26.466 Anträge auf die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation gestellt.
 - Im Jahr 2013 wurden insgesamt 16.695¹⁰⁹ Verfahren von den zuständigen Stellen bearbeitet, darunter waren 15.477 neue Anträge.
 - Von den neuen Anträgen im Jahr 2013 bezogen sich 77,9 Prozent auf einen reglementierten und 22,1 Prozent auf einen nicht reglementierten Referenzberuf.
- ✓ 13.344 Verfahren wurden im Jahr 2013 von den zuständigen Stellen beschieden.
 - Insgesamt 9.969 Qualifikationen konnten als voll gleichwertig anerkannt werden (74,7 Prozent der beschiedenen Verfahren).
 - Die Ablehnungsquote bei den Bescheiden (keine Gleichwertigkeit sowie Unaufklärbarkeit des Sachverhaltes) ist mit 4,0 Prozent weiterhin niedrig.
 - Im Bereich der nicht reglementierten Berufe ist der Anteil der negativ beschiedenen Verfahren (keine Gleichwertigkeit sowie Unaufklärbarkeit des Sachverhaltes) von 24,9 Prozent im Jahr 2012 auf 4,4 Prozent im Jahr 2013 gefallen.
- ✓ Die meisten Verfahren wurden mit 78,2 Prozent in den reglementierten Berufen durchgeführt. Dabei entfielen allein 62,9 Prozent aller Verfahren auf die Referenzberufe Ärztin und Arzt (Approbation) sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger.
- ✓ Die häufigsten Ausbildungsstaaten sind Polen, Rumänien sowie die Russische Föderation.
- ✓ Bei 9,4 Prozent der Verfahren hatten die Antragstellenden ihren Wohnsitz im Ausland.
- ✓ Durchschnittlich dauerte ein Anerkennungsverfahren vom Vorliegen der vollständigen Unterlagen bis zum ersten rechtsmittelfähigen Bescheid 59 Tage.

¹⁰⁸ Bei den hier referierten Absolutwerten handelt es sich jeweils auf ein Vielfaches von 3 gerundete Werte.

¹⁰⁹ Diese Angaben sind als Untergrenze zu verstehen, da die Meldungen einiger zuständiger Stellen nicht vollständig erfolgten.

Mittlerweile liegen Ergebnisse der amtlichen Statistik für die Jahre 2012 (1. April bis 31. Dezember) sowie 2013 (1. Januar bis 31. Dezember) vor.¹¹⁰ Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Daten sind § 17 BQFG sowie die Regelungen im Fachrecht, die auf § 17 BQFG verweisen. Im Vergleich zu 2012 hat sich in Bezug auf die Erhebungsmerkmale (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 42) keine Änderung ergeben. Das heißt unter anderem, dass auch in der Statistik für 2013 keine Informationen über zurückgezogene Anträge vorhanden sind. Diese werden ab der Erhebung für 2015, welche in 2016 stattfindet, Bestandteil der amtlichen Statistik sein.

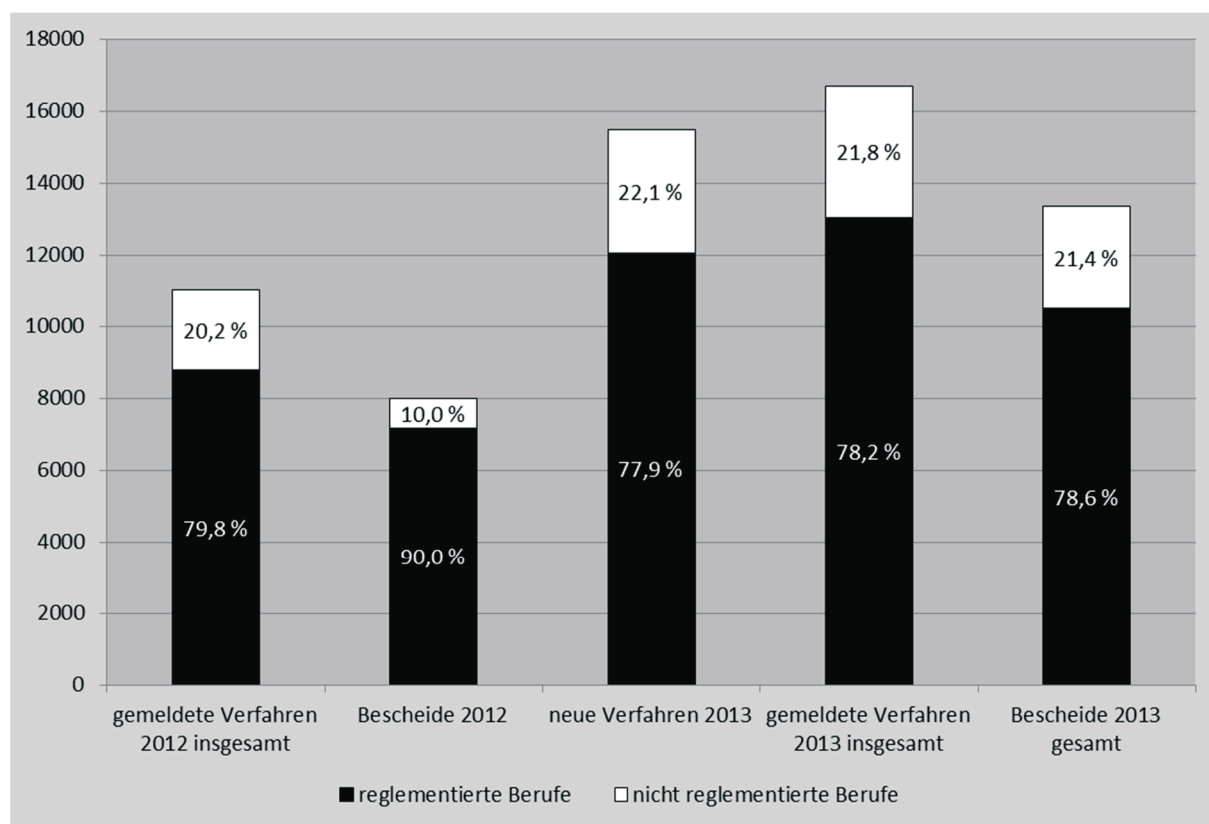
Die hier dargestellten Ergebnisse der amtlichen Statistik beziehen sich ausschließlich auf **bundesrechtlich geregelte Berufe**. Für die landesrechtlich geregelten Berufe gibt es bisher noch keine koordinierte Statistik, so dass eine zusammenhängende Abbildung des gesamten Anerkennungsgeschehens in Deutschland noch nicht möglich ist. Diese wird jedoch angestrebt.

Für das Berichtsjahr 2013 wurden dem Statistischen Bundesamt insgesamt **16.695 Verfahren** auf Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation in den Bundesberufen gemeldet. Davon waren **15.477 Meldungen** neue Anträge, die im Jahr 2013 erstmalig gestellt wurden. Die verbleibenden 1.218 Meldungen des Jahres 2013 beziehen sich auf Anträge, die bereits im Jahr 2012 gestellt und in 2012 nicht abschließend bearbeitet wurden.

Vom 1. Januar bis 31. Dezember 2013 wurden insgesamt **13.344 Verfahren** **beschieden**. Abbildung 15 zeigt, wie sich die Anträge und die Bescheide auf reglementierte und nicht reglementierte Berufe in den Berichtsjahren 2012 und 2013 verteilen.

¹¹⁰ Wie im ersten „Bericht zum Anerkennungsgesetz“ (Erbe u. a. 2014, S. 42 f.) dargestellt wurde, gab es bei den Daten für 2012 noch einige Unplausibilitäten. Durch die Entwicklung weiterer Plausibilitätsfilter sowie die Anpassung der „Begriffe und Erläuterungen“ (vgl. Statistisches Bundesamt 2014) zur Statistik konnte die Zahl unplausibler Angaben verringert werden. Dennoch sind auch in den Daten für 2013 wieder Meldungen enthalten, die Merkmalsausprägungen kombinieren, die inhaltlich nicht möglich sind. So wurden zum Beispiel 159 Fälle bei reglementierten Berufen gemeldet, bei denen eine Entscheidung sowohl unter Berücksichtigung der Berufserfahrung als auch gleichzeitig als eine automatische Anerkennung im Sektorenberuf erfolgte. In diesen Fällen wird die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation nach den Vorgaben der Berufsanerkennungsrichtlinie (Titel III, Kapitel III) und der jeweiligen Umsetzung im Fachgesetz automatisch anerkannt. Daher muss die Berufserfahrung nicht berücksichtigt werden, weshalb es sich um Falschmeldungen handeln muss. Es wird laufend daran gearbeitet, unplausible Meldungen in den kommenden Jahren weitestgehend auszuschließen. Zudem kommt es bei einer vergleichsweise jungen Statistik in den ersten Erhebungsjahren erfahrungsgemäß noch zu fehlerhaften Meldungen

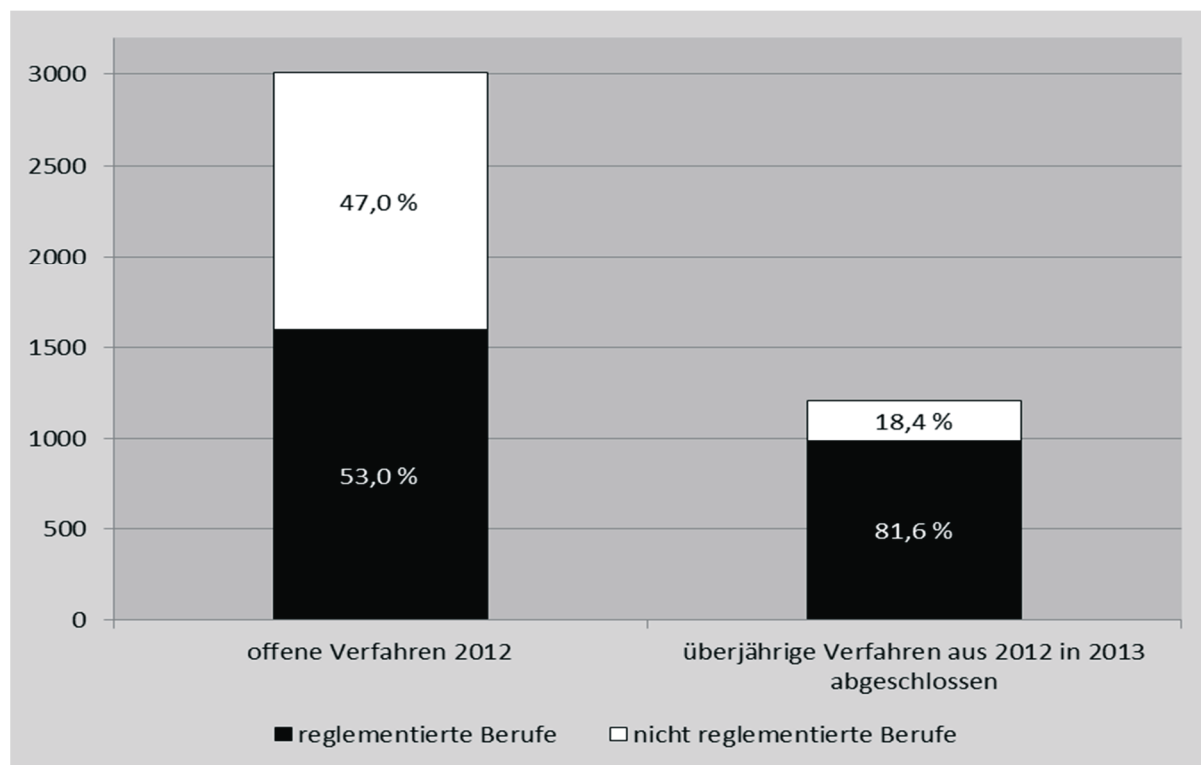
Abbildung 15 Verteilung der Verfahren und Bescheide auf reglementierte und nicht reglementierte Berufe für 2012 und 2013 (absolut und in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, gemeldete Verfahren 2012 und 2013; bei Verfahren 2012 N=10.989, bei Bescheiden 2012 N=7.980, bei neuen Verfahren 2013 N=15.477, bei gemeldeten Verfahren 2013 N=16.695 bei Bescheiden 2013 N=13.344.

Dabei wird deutlich, dass sowohl 2012 als auch 2013 mehr als drei Viertel aller Anträge für die Anerkennung eines reglementierten Referenzberufes gestellt wurden. Dies ist vor allem darin begründet, dass bei reglementierten Berufen eine erfolgreiche Anerkennung der Berufsqualifikation die Voraussetzung zur Ausübung des Berufes in Deutschland ist. Im Bereich der reglementierten Berufe wurden 2013 80,3 Prozent der Verfahren beschieden (2012 waren es 81,8 Prozent), im Bereich der nicht reglementierten Berufe waren es 78,5 Prozent (im Jahr 2012 waren es 36,1 Prozent). Bei den übrigen Anträgen stand zum Stichtag 31. Dezember 2013 eine Entscheidung noch aus. Es zeigt sich also, dass sich der Anteil der abgeschlossenen Verfahren im Bereich der nicht reglementierten Berufe mehr als verdoppelt hat. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass sich nach der Anfangsphase und dem Aufbau neuer Strukturen für die neuen Verfahren nach dem BQFG die Abläufe bei den zuständigen Stellen etabliert haben und damit zügigere Verfahren bereitgehalten werden können.

Abbildung 16 Überjährige Verfahren von 2012/2013 (absolut und in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, gemeldete Verfahren 2013.

Von den insgesamt 3.009 im Jahr 2012 nicht abschließend bearbeiteten Anträgen (offene Verfahren) wurden im Jahr 2013 die Bescheide für 1.209 Anträge erteilt (vgl. Abbildung 16). Darunter sind die Anträge mit reglementierten Referenzberufen stark überrepräsentiert. Nahezu zwei Drittel der offenen Verfahren mit reglementiertem Referenzberuf aus 2012 wurden 2013 beschieden, während es bei Anträgen mit nicht reglementiertem Referenzberuf weniger als ein Sechstel waren. Folglich wurden von den nicht abgeschlossenen Verfahren bei nicht reglementierten Referenzberufen aus dem Jahr 2012 über 80 Prozent auch im Jahr 2013 nicht beschieden (bei reglementierten Berufen weniger als 40 Prozent).

Diese Verfahren wurden entweder beendet, weil der Antrag zurückgezogen wurde oder sie befinden sich weiterhin in der Bearbeitung. In beiden Fällen erfolgt keine Meldung an die Statistischen Ämter. Da die Statistik bis einschließlich zum Berichtsjahr 2014 zurückgezogene Anträge nicht dokumentiert (siehe III-3.9), kann über den Verbleib der übrigen offenen Verfahren des Berichtsjahres 2012 (N=1.800) keine zuverlässige Aussage gemacht werden. Auffällig ist jedoch, dass Verfahren mit reglementierten Referenzberufen deutlich häufiger zum Abschluss gekommen sind als Verfahren mit nicht reglementierten Referenzberufen. Hier kommt möglicherweise nochmals zum Ausdruck, dass die Anerkennung in reglementierten Berufen eine Schlüsselrolle beim Arbeitsmarktzugang besitzt und somit für die Antragstellenden von großer Bedeutung sein kann. Die Zahlen werden in den kommenden Jahren weiter beobachtet.¹¹¹

¹¹¹ Bei dieser vergleichsweise jungen Statistik muss in den ersten Erhebungsjahren noch mit nicht plausiblen Meldungen gerechnet werden. So besteht die Möglichkeit, dass überjährige Verfahren nicht als solche in Erscheinung treten, wenn beispielsweise das Datum der Antragstellung falsch gemeldet wird.

Die dokumentierten überjährigen Verfahren sind durch eine auffällig lange Verfahrensdauer gekennzeichnet.¹¹² Sie beträgt im Durchschnitt aller überjährigen Verfahren 232 Tage. Demgegenüber lag der Durchschnitt aller Verfahren 2013 bei 59 Tagen. Das ist ein Indiz dafür, dass es sich bei den überjährigen Verfahren zum Teil um Anträge handelt, die einen höheren Bearbeitungsaufwand verursachen oder um Verfahren, die aus anderen Gründen mehr Zeit in Anspruch nehmen. Dafür spricht auch, dass mit 16 Prozent deutlich mehr Antragstellende ihren Wohnsitz im Ausland hatten (gegenüber ca. 9 Prozent im Gesamtdurchschnitt) und ein sehr hoher Anteil von Drittstaaten sowohl bei der Staatsangehörigkeit (55 Prozent gegenüber 38 Prozent im Gesamtdurchschnitt) als auch den Ausbildungsstaaten (60 Prozent gegenüber 46 Prozent im Gesamtdurchschnitt) vorliegt. Bei diesen können in der Regel keine automatischen Anerkennungen nach der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie zur Anwendung kommen.

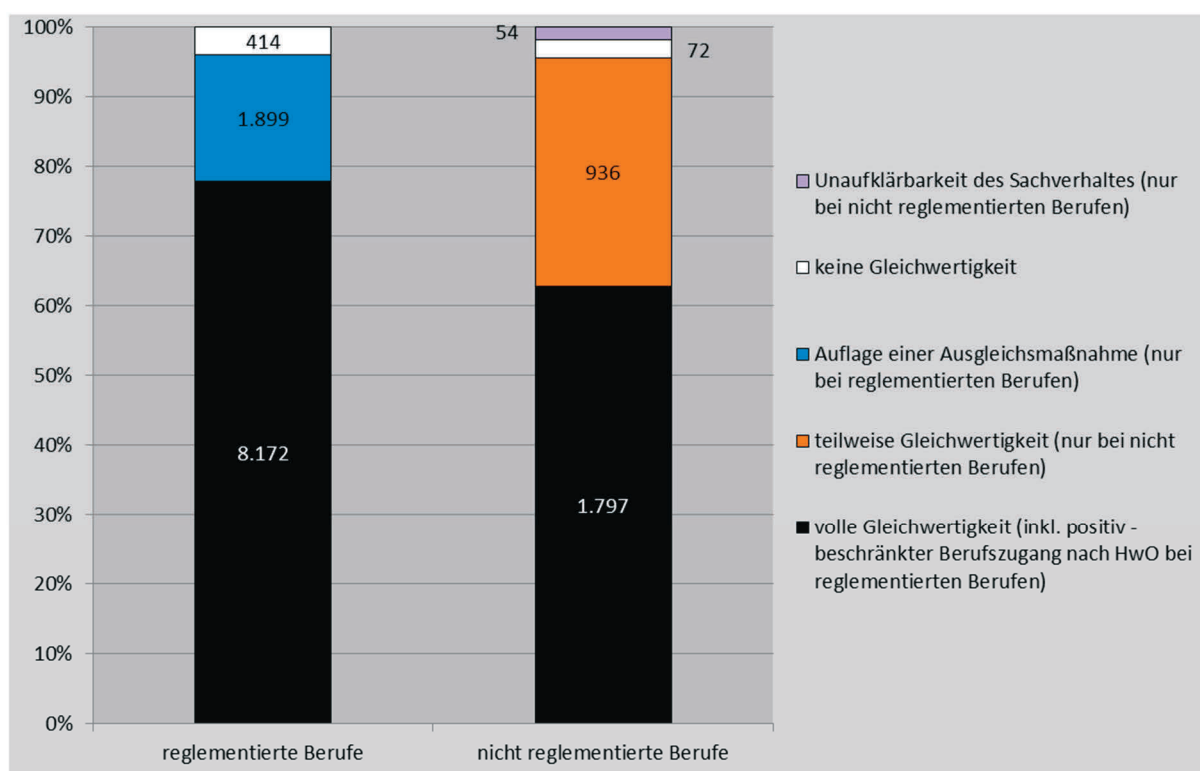
Die Verfahrensdauer ist bei Anträgen aus dem Ausland im Durchschnitt höher als bei Antragstellenden, die ihren Wohnsitz in Deutschland haben. Während die abgeschlossenen Verfahren von Antragstellenden mit Wohnsitz in Deutschland zu 12,3 Prozent erst nach mehr als vier Monaten und zu 5,6 Prozent nach mehr als sieben Monaten entschieden werden konnten, waren es bei Antragstellenden mit Wohnsitz im Ausland 16,0 Prozent nach mehr als vier und 12,1 Prozent nach mehr als sieben Monaten. Besonders betroffen sind Antragstellende mit Wohnsitz außerhalb der EU, dem EWR oder der Schweiz. Etwa die Hälfte dieser Verfahren wurde in bis zu vier Monaten noch nicht entschieden. Auch nach sieben Monaten waren 45 Prozent dieser Verfahren noch offen.

Diese Diskrepanz zeigt sich auch, aber weniger stark ausgeprägt, wenn man die Ausbildungsstaaten der Antragstellenden betrachtet. Liegen diese außerhalb der EU, dem EWR und der Schweiz, dauert mehr als jedes sechste Verfahren (17,5 Prozent) länger als vier Monate und fast jedes zehnte (9,6 Prozent) Verfahren dauert länger als sieben Monate. Zum Vergleich: Liegt der Ausbildungsstaat innerhalb der EU, dem EWR oder der Schweiz, dauert weniger als jedes zehnte (8,6 Prozent) Verfahren länger als vier Monate und nur etwa jedes dreißigste (3,4 Prozent) Verfahren länger als sieben Monate.

Abbildung 17 zeigt die **Art und den Gegenstand der Entscheidung** bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen. Es werden deutliche Unterschiede zwischen diesen beiden Berufskategorien sichtbar. Von den bereits beschiedenen Anträgen für reglementierte Berufe wurde bei 77,9 Prozent eine volle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation festgestellt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dieser vollen Anerkennung in 1.287 Fällen die Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme vorausgegangen ist. Für 18,1 Prozent steht diese noch aus (Bescheide mit „Auflage“). Nur 4,0 Prozent der Bescheide sind Ablehnungen, das heißt es besteht keine Gleichwertigkeit. Insgesamt zeigt sich also eine geringfügige Verschiebung gegenüber 2012. Diese bezieht sich vor allem auf Bescheide mit „Auflage“ (von 12,7 Prozent im Jahr 2012 auf 18,1 Prozent im Jahr 2013). Da bei diesen Verfahren erst nach bestandener Eignungs- oder Kenntnisprüfung beziehungsweise durchgeführtem Anpassungslehrgang die volle Gleichwertigkeit bescheinigt werden kann, ist dies jedoch keine inhaltliche Verschiebung, sondern zeigt nur an, dass der Anteil derer, die zum Jahresende die Auflage noch nicht erfüllt haben, gestiegen ist. Der Anteil der negativen Bescheide ist dagegen nur minimal um 0,5 Prozentpunkte gestiegen.

¹¹² Die dargestellten Auffälligkeiten von überjährigen Verfahren sind nicht kausal auf die Überjährigkeit zurückzuführen. Lang andauernde Verfahren haben vielmehr eine erhöhte Wahrscheinlichkeit bis zum Jahresende noch nicht abschließend bearbeitet zu sein und gelten damit als überjährig.

Abbildung 17 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen für 2013 (absolut und in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, beschiedene Verfahren 2013.

Von den bereits entschiedenen Verfahren für nicht reglementierte Berufe konnte bei 62,9 Prozent eine volle Gleichwertigkeit festgestellt und beschieden werden. Bei 32,8 Prozent wurde eine teilweise Anerkennung ausgesprochen, das heißt es wurden wesentliche Unterschiede zwischen der Berufsqualifikation der antragstellenden Person und dem deutschen Referenzberuf festgestellt. In einem solchen Fall erhält die antragstellende Person einen Bescheid, in dem „die vorhandenen Berufsqualifikationen der Antragstellerin oder des Antragstellers sowie die wesentlichen Unterschiede zwischen den vorhandenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung darzulegen“ (BQFG § 7 Absatz 2) sind. 2,5 Prozent der Bescheide stellen keine (volle oder teilweise) Gleichwertigkeit fest. Bei 1,9 Prozent der abschließend bearbeiteten Fälle wurde der Antrag wegen Unaufklärbarkeit des Sachverhaltes abgelehnt. Damit zeigt sich für diesen Bereich eine deutliche Verschiebung. Wurde im Jahr 2012 noch in 21,0 Prozent der Verfahren in diesem Bereich keine (volle oder teilweise) Gleichwertigkeit festgestellt, so waren dies 2013 nur noch 2,5 Prozent. Deutlich gestiegen ist dagegen der Anteil der Bescheide, die eine teilweise Gleichwertigkeit feststellen (von 9,1 Prozent auf 32,8 Prozent). Da bei nicht reglementierten Berufen, wie oben dargestellt, auch im Falle einer festgestellten teilweisen Gleichwertigkeit vorhandene Qualifikationen und Kompetenzen dokumentiert werden, können solche Bescheide den Personen eine gezielte Nachqualifizierung ermöglichen, aufgrund der damit gegebenen Transparenz für (potenzielle) Arbeitgeber die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen oder die Aufgabenübertragung der aktuell ausgeübten beruflichen Tätigkeit positiv beeinflussen.

Die **Berufshauptgruppe**¹¹³, in der die meisten Verfahren bearbeitet wurden, ist auch im Jahr 2013 die der medizinischen Gesundheitsberufe¹¹⁴ mit einem Anteil von 76,3 Prozent an allen Verfahren. Das ist ein leichter Rückgang gegenüber 2012 mit 78,2 Prozent. Die Dominanz dieser Berufshauptgruppe wird besonders deutlich, wenn die Referenzberufe betrachtet werden, in denen die meisten Anträge gestellt wurden (siehe Abbildung 18). Die ersten drei Berufe der Rangliste stammen aus dieser Berufshauptgruppe und vereinen mehr als 11.000 Verfahren auf sich. Das sind bereits etwa zwei Drittel aller Verfahren.

¹¹³ Die Klassifikation der Berufe 2010 besitzt fünf hierarchische Gliederungsebenen: 10 Berufsbereiche, 37 Berufshauptgruppen, 144 Berufsgruppen, 700 Berufsuntergruppen und 1.286 Berufsgattungen.

¹¹⁴ Medizinische Gesundheitsberufe, für die bereits Anerkennungsverfahren gemeldet wurden: Medizinische/-r Fachangestellte/-r; Zahnmedizinische/-r Fachangestellte/-r; Podologin/Podologe; Tiermedizinische/-r Fachangestellte/-r; Medizinisch-technische/-r Laboratoriumsassistent/-in; Medizinisch-technische/-r Assistent/-in für Funktionsdiagnostik; Medizinisch-technische/-r Radiologieassistent/-in; Veterinärmedizinisch-technische/-r Assistent/-in; Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/-in; Gesundheits- und Krankenpfleger/-in; Rettungsassistent/-in; Hebamme/Entbindungspfleger; Ärztin/Arzt (Erteilung der Approbation); Zahnärztin/Zahnarzt (Erteilung der Approbation); Tierärztin/Tierarzt (Erteilung der Approbation); psychologische/-r Psychotherapeut/-in (Erteilung der Approbation); Masseur/-in und medizinische/-r Bademeister/-in; Physiotherapeut/-in; Ergotherapeut/-in; Logopädin/Logopäde; Diätassistent/-in; Apotheker/-in (Erteilung der Approbation); Pharmazeutisch-technische/-r Assistent/-in; Pharmareferent/-in.

Abbildung 18 Die 20 häufigsten Referenzberufen im Jahr 2013 (absolut)

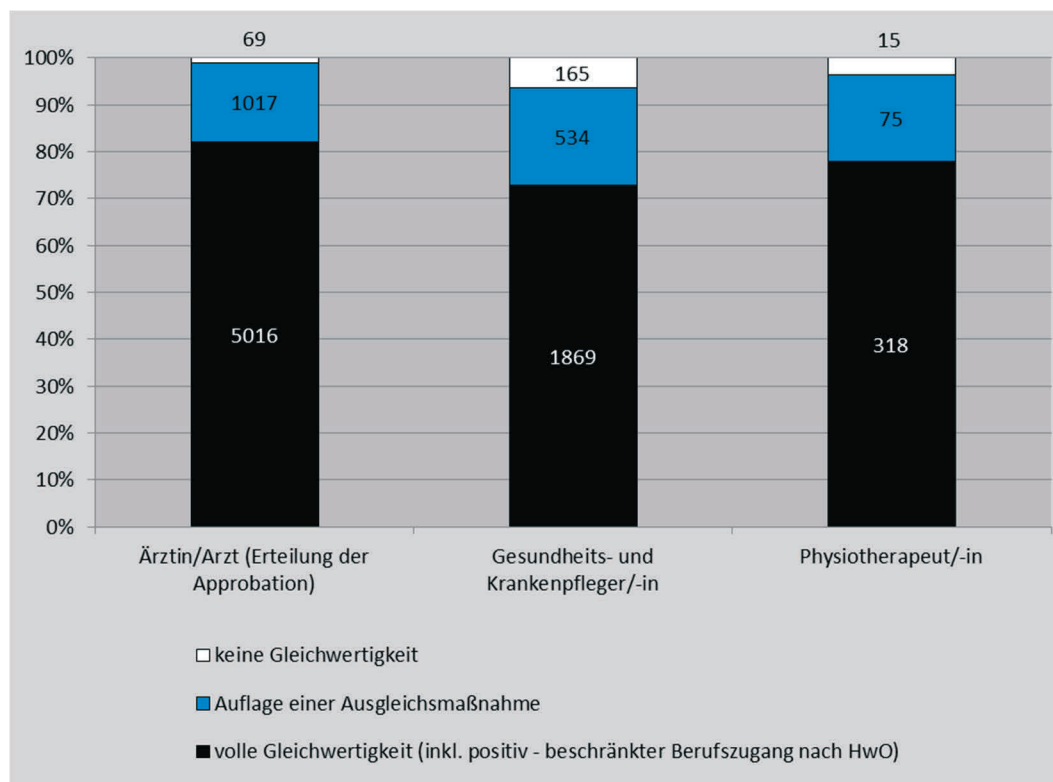


Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, gemeldete Verfahren 2013.

6.687 und damit mit Abstand die meisten Verfahren auf Anerkennung wurden für den Referenzberuf Ärztin und Arzt gemeldet. Das entspricht etwa 40 Prozent aller Verfahren, während es im Vorjahr noch etwa die Hälfte war. Daneben sind vor allem die Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger von großer Bedeutung. Mit 3.810 Verfahren stellen sie 2013 fast 23 Prozent aller Verfahren. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe ist Bürokauffrau beziehungsweise Bürokaufmann mit 429 Verfahren der am häufigsten nachgefragte Referenzberuf.

Bei der **Art und Gegenstand der Entscheidungen** zeigen sich zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen moderate Unterschiede (vgl. Abbildung 19 und Abbildung 20). Während bei Anträgen auf Approbation zur Ärztin oder zum Arzt nur etwas mehr als 1 Prozent der Bescheide Ablehnungen waren, waren es bei Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern 6,4 Prozent. Auch der Anteil der Bescheide mit der „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme ist bei Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern etwas höher. Bei den Physiotherapeutinnen und -therapeuten liegen die Anteile jeweils dazwischen. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den Berufen geringer als im Berichtsjahr 2012, was vor allem auf eine andere Verteilung der Entscheidungen bei Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern zurückgeführt werden kann. Während im Jahr 2012 für diesen Referenzberuf noch 11,5 Prozent der Bescheide keine Gleichwertigkeit festgestellt haben, waren es 2013 nur noch die genannten 6,4 Prozent. Zudem sank der Anteil der Personen, deren Ausgleichsmaßnahme zum 31. Dezember noch ausstand (20,8 Prozent gegenüber 29,8 Prozent im Berichtsjahr 2012).

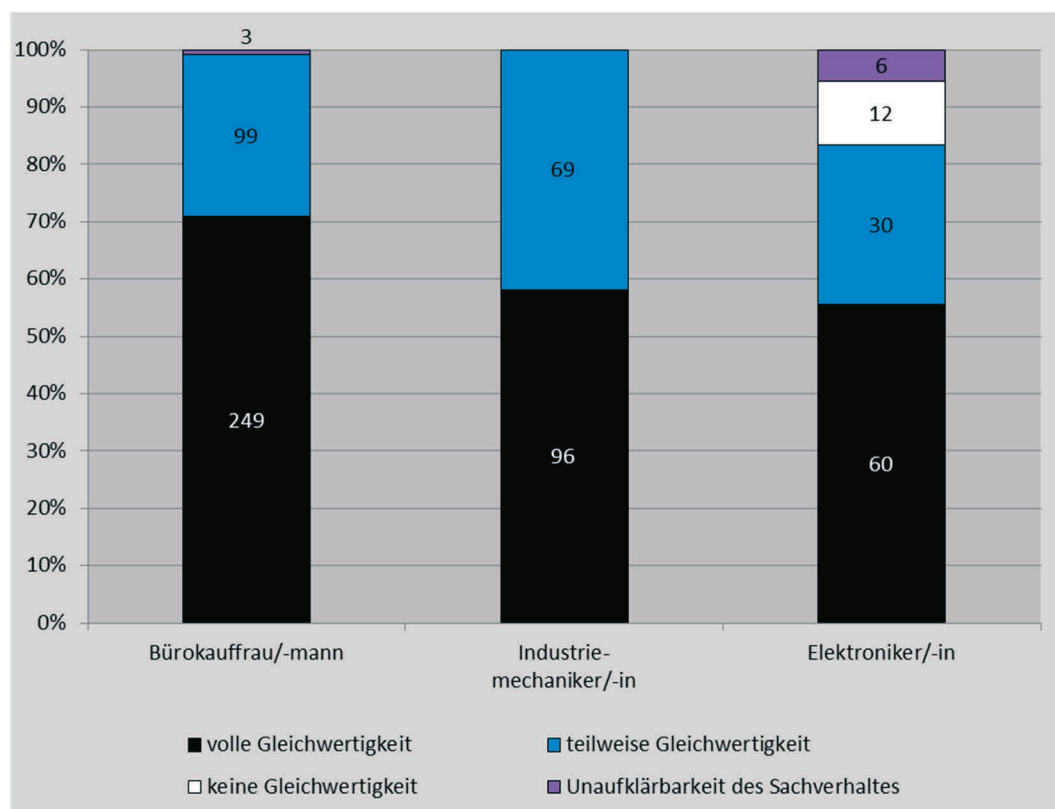
Abbildung 19 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei den drei häufigsten reglementierten Referenzberufen für 2013 (absolut und in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, beschiedene Verfahren 2013.

Bei den drei häufigsten nicht reglementierten Berufen sind etwas größere Unterschiede zu erkennen. Mindestens in der Hälfte der Fälle wird bei allen drei Berufen die volle Gleichwertigkeit beschieden. Unter den Bürokauffleuten sind es mit über zwei Dritteln jedoch deutlich mehr. Auffällig ist vor allem, dass Ablehnungen (keine Gleichwertigkeit oder Unauflösbarkeit des Sachverhaltes) bei Bürokauffleuten und Industriemechanikerinnen und -mechanikern kaum von Bedeutung sind, während bei den Elektronikerinnen und Elektronikern etwa ein Sechstel der Bescheide auf diese Kategorien entfällt.

Abbildung 20 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei den drei häufigsten nicht reglementierten Referenzberufen im Jahr 2013 (absolut und in Prozent)



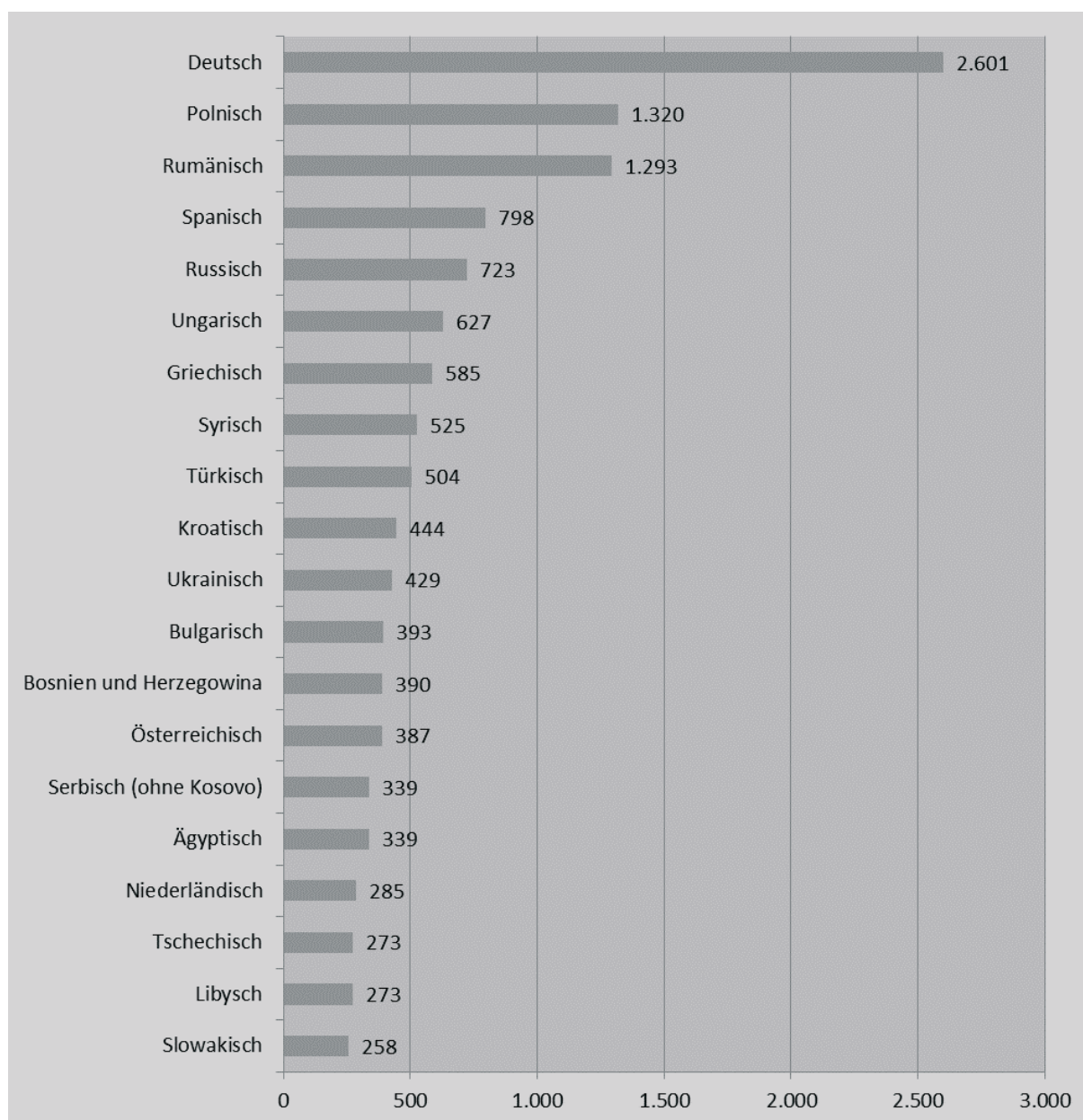
Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, beschiedene Verfahren 2013.

In Bezug auf die **Staatsangehörigkeit** der Personen, deren Verfahren bearbeitet wurde (Abbildung 21) zeigt sich, dass 2013 mehr als 60 Prozent Staatsangehörige eines EU-/EWR-Staates oder der Schweiz und über 17 Prozent Angehörige eines der übrigen europäischen Staaten waren. Jede/r achte Antragstellerin beziehungsweise Antragsteller hat die Staatsangehörigkeit eines asiatischen Staates.¹¹⁵

Wie bereits 2012 waren deutsche Staatsangehörige in 2013 am häufigsten vertreten. Ein großer Teil dieser Personen hat seinen Wohnsitz in Deutschland und steht dem hiesigen Arbeitsmarkt damit bereits zur Verfügung. Mit der Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen eröffnen sich den Mitgliedern dieser Gruppe deshalb unmittelbar verbesserte Möglichkeiten zur Verwertung ihrer Qualifikationen.

¹¹⁵ Russland wird Europa zugerechnet (vgl. Staats- und Gebietssystematik des Statistischen Bundesamtes: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Bevoelkerung/StaatsangehoerigkeitGebietsschlüssel.html> (Abruf: 18. März 2015)).

Abbildung 21 Die 20 häufigsten Staatsangehörigkeiten der Personen, deren Verfahren im Jahr 2013 bearbeitet wurde (absolut)

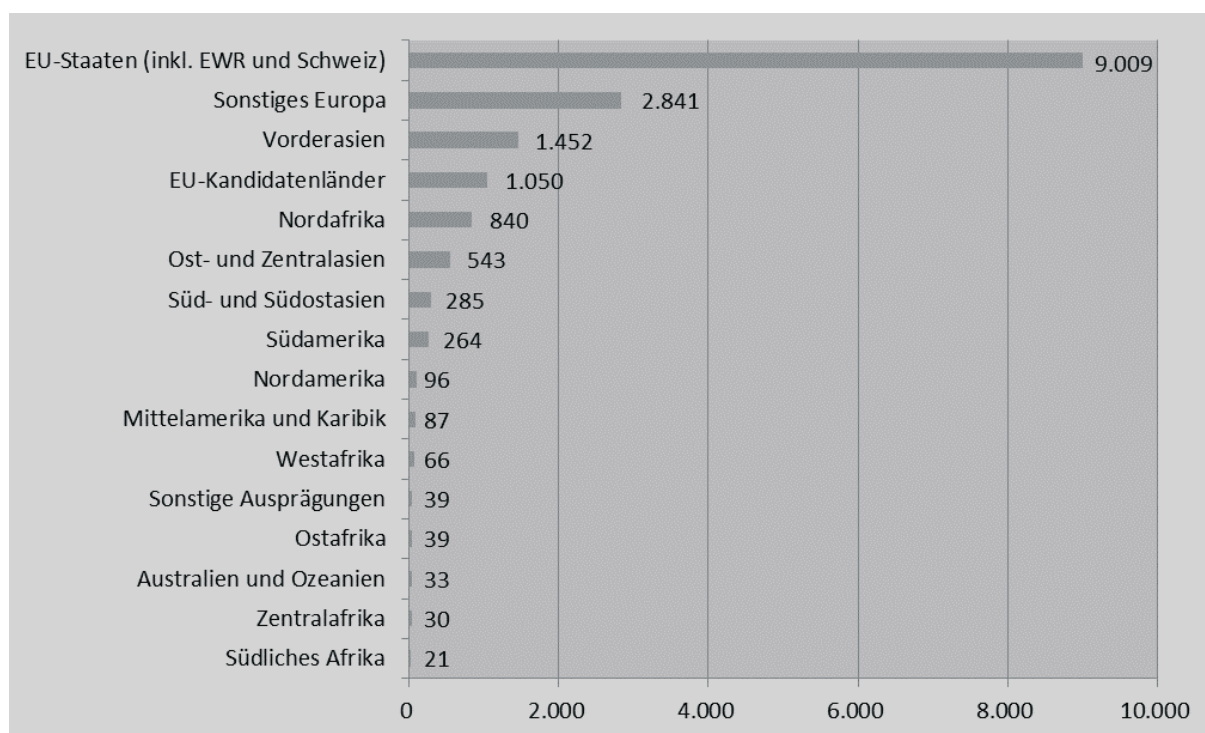


Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, gemeldete Verfahren 2013.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Staaten, in denen die Personen, deren Verfahren 2013 lief, ihre Ausbildung absolviert haben (Abbildung 22 und Abbildung 23).¹¹⁶ Auch hier bezogen sich weit mehr als die Hälfte aller Verfahren auf Personen, die ihre Berufsqualifikation in einem EU-/EWR-Staat oder der Schweiz erlangt haben. Fast ein Viertel der Berufsabschlüsse wurde in anderen europäischen Ländern erworben.

¹¹⁶ Abweichend von der Staatsbürgerschaft kann dabei Deutschland nicht genannt werden, da das Anerkennungsgesetz nur im Ausland erworbene Berufsqualifikationen erfasst.

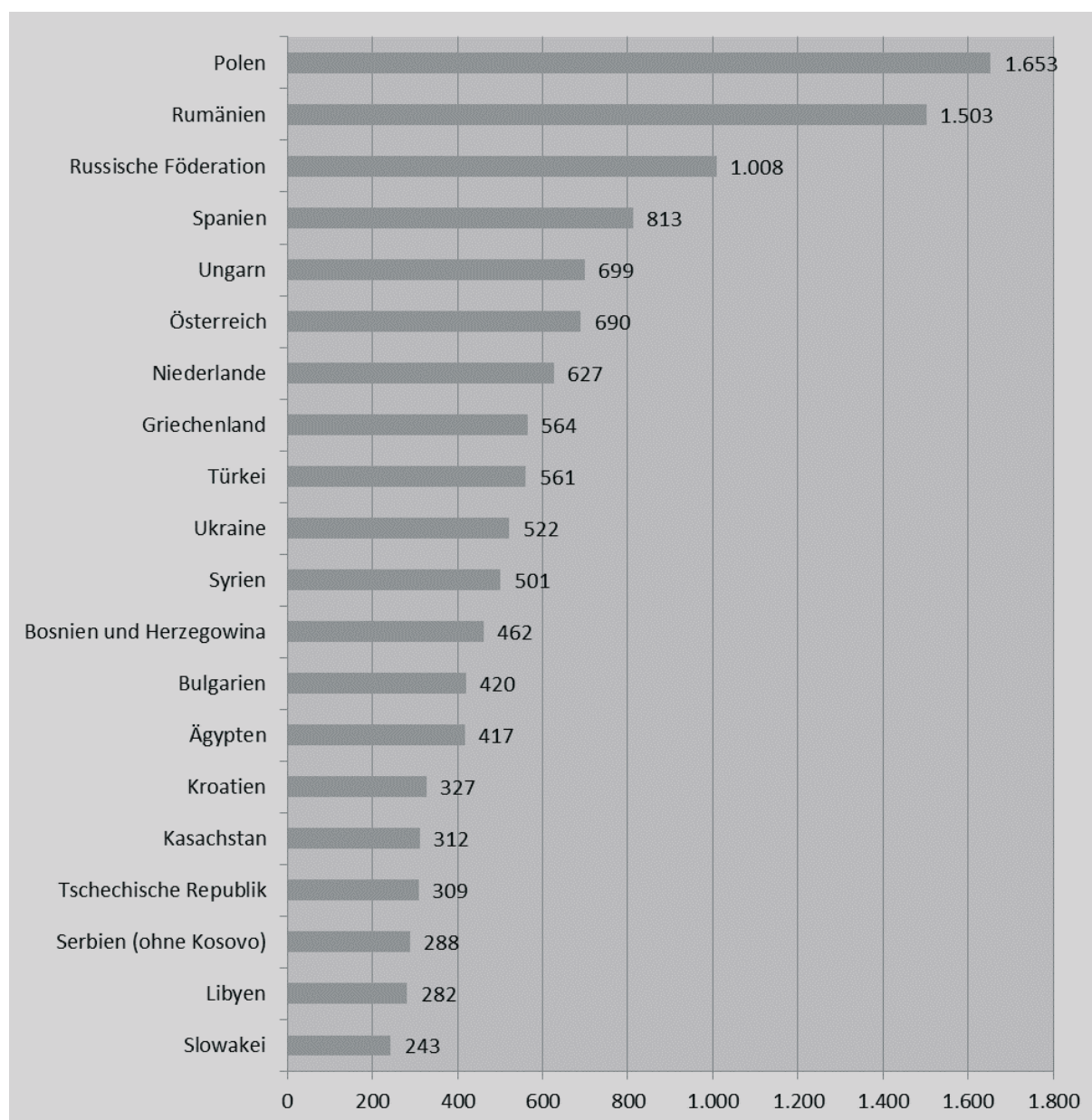
Abbildung 22 Ausbildungsstaaten der Personen, deren Verfahren im Jahr 2013 bearbeitet wurde, nach Regionen gruppiert (absolut)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, gemeldete Verfahren 2013.

Polen war 2013 mit 1.653 Verfahren der häufigste Ausbildungsstaat, dicht gefolgt von Rumänien als zweithäufigstem Ausbildungsstaat mit 1.503 Anträgen. Hier spiegeln sich möglicherweise die stark gestiegenen Zuwanderungszahlen aus Rumänien wider (siehe IV-1).

Abbildung 23 Die 20 häufigsten Ausbildungsstaaten der Personen, deren Verfahren im Jahr 2013 bearbeitet wurde (absolut)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, gemeldete Verfahren 2013.

Von hohem Interesse – insbesondere für die Antragstellenden – ist die **Dauer des Verfahrens**. Seit 1. Dezember 2012 ist die Regelung in Kraft, dass beginnend mit **dem Vorliegen der vollständigen Unterlagen** die jeweiligen Verfahren in der Regel nach drei Monaten abzuschließen sind.¹¹⁷ Es kann eine „Hemmung des Fristablaufs“ erfolgen, wenn die vorgelegten Unterlagen für die materiellrechtliche Gleichwertigkeitsprüfung nicht ausreichen oder weil Zweifel an der Echtheit oder Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen bestehen.¹¹⁸ Auch kann die Frist bei schwierig zu entscheidenden Fällen einmalig angemessen verlängert werden, zum Beispiel wenn externer Sachverstand eingeholt wer-

¹¹⁷ Artikel 62 Absatz 2 des Anerkennungsgesetzes in Verbindung mit § 6 Absatz 2 BQFG (BGBl. 2011, S. 2515ff.); im Fachrecht zum Teil Verfahrensfrist von vier Monaten.

¹¹⁸ Vgl. § 5 Absatz 5 und § 12 Absatz 5 BQFG sowie vergleichbare Regelungen im Fachrecht.

den muss. Ebenfalls „gehemmt“ ist die Entscheidungsfrist, wenn zur Entscheidungsfindung Qualifikationsanalysen durchzuführen sind.¹¹⁹ Zu beachten ist dabei, dass sich die Dauer des Verfahrens auf den Zeitraum zwischen dem Vorliegen der vollständigen Unterlagen und dem ersten rechtsmittelfähigen Bescheid bezieht. Dies bedeutet zum Beispiel, dass der Zeitraum der Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme nicht enthalten ist.

Im Jahr 2013 wurden über 80 Prozent der beschiedenen Anträge innerhalb der Dreimonatsfrist abschließend bearbeitet und etwas mehr als die Hälfte sogar innerhalb eines Monats (vgl. Abbildung 24). Bei etwa 10 Prozent der beschiedenen Anträge dauerte das Verfahren länger als fünf Monate, was unter Umständen auf die Komplexität des Einzelfalles oder auf Nachforderungen von Unterlagen zurückgeführt werden kann. Mit zunehmender Erfahrung in den Anerkennungsverfahren, insbesondere in Bezug auf schwierig zu recherchierende Berufsqualifikationen oder Länderinformationen, ist davon auszugehen, dass sich die durchschnittliche Verfahrensdauer weiter verkürzen wird.

Zwischen den einzelnen Referenzberufen gibt es (teilweise deutliche) Unterschiede bei der durchschnittlichen Verfahrensdauer.

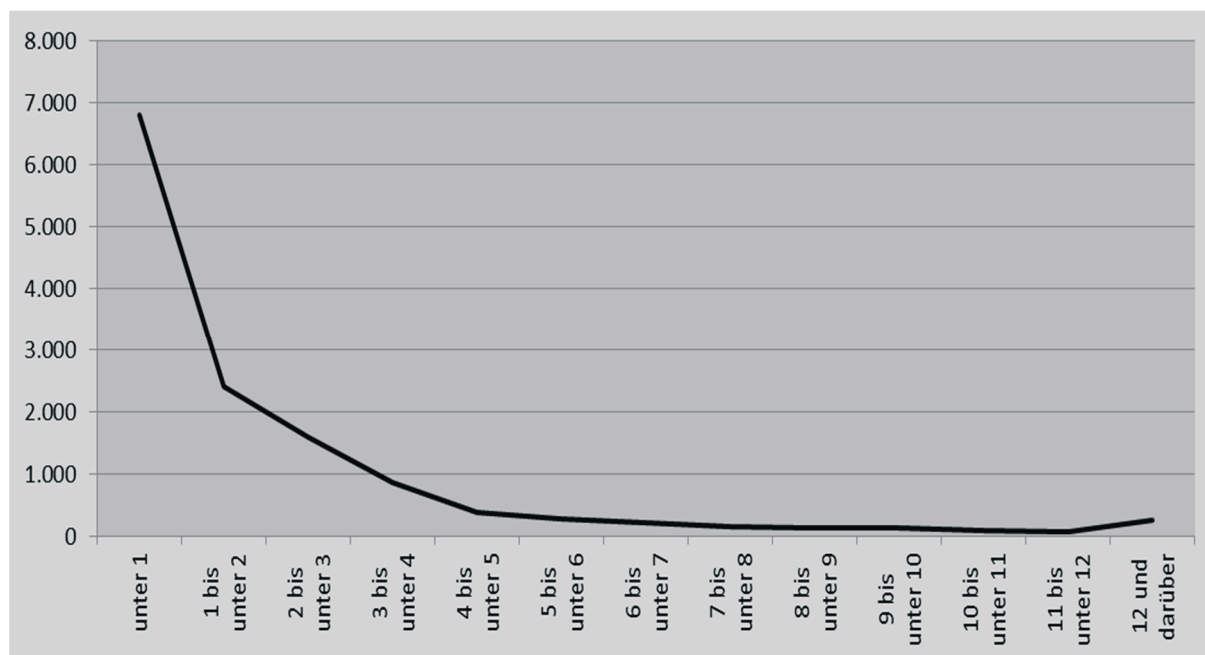
Insgesamt liegt der Durchschnitt aller Verfahren bei 59,1 Tagen. Dies zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der Verfahren eine moderate Verfahrensdauer aufweist und lange Verfahren eher die Ausnahme sind. Dabei variiert die durchschnittliche Verfahrensdauer je nach Referenzberuf teilweise sehr stark. Insgesamt reicht die Spannweite von durchschnittlich etwa 18 Tagen bis zu durchschnittlich etwa 225 Tagen.¹²⁰ Wie Abbildung 24 zeigt, ist jedoch nur ein kleiner Teil der Verfahren durch eine sehr lange Verfahrensdauer gekennzeichnet. Die Dauer eines Verfahrens hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. In den Sektorenberufen¹²¹ können die Verfahren sehr schnell abgeschlossen werden, wenn eine automatische Anerkennung möglich ist. In diesen Fällen muss keine Prüfung der Ausbildungsinhalte durchgeführt werden. Wenn keine automatische Anerkennung in Betracht kommt, können verschiedene Faktoren, wie zum Beispiel die Nachforderung von Unterlagen, das Verfahren verzögern.

¹¹⁹ Vgl. § 6 Absatz 3 und § 13 Absatz 3 BQFG sowie vergleichbare Regelungen im Fachrecht.

¹²⁰ In der Auswahl befinden sich ausschließlich Referenzberufe mit mindestens 30 abgeschlossenen Verfahren.

¹²¹ Bei den sogenannten Sektorenberufen erfolgt nach der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie eine automatische Anerkennung. Zu den Sektorenberufen gehören: Ärztin/Arzt, Zahnärztin/Zahnarzt, Tierarzt/Tierärztin, Apothekerin/Apotheker, Gesundheits- und Krankenpflegerin/-pfleger, Hebammen/Entbindungshelfer, Architektin/Architekt.

Abbildung 24 Dauer der bereits beschiedenen Anerkennungsverfahren im Jahr 2013 in Monaten (absolut)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, beschiedene Verfahren 2013; N=13.344.

Einen Einfluss auf die Dauer der Verfahren hat natürlich die Qualität der **vorzulegenden Unterlagen**. Bei insgesamt 35,5 Prozent der Verfahren mussten von den zuständigen Stellen Unterlagen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nachgefordert werden. Dieser Wert beinhaltet nur Nachforderungen, die nach dem Vorliegen und Prüfen der vorgelegten Unterlagen, das heißt nach der Antragstellung durch die Anerkennungsinteressierten, erfolgt sind. Demgegenüber wurden bei lediglich etwa 0,5 Prozent der Verfahren Unterlagen aufgrund von Zweifeln an der Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit nachgefordert.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt bei Verfahren ohne Besonderheiten 51,4 Tage. Wenn während des Verfahrens Unterlagen nachgefordert wurden, betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer 72,4 Tage. Bei einer Fristverlängerung dauerten die Verfahren durchschnittlich 118,4 Tage, bei der Entscheidung durch sonstige geeignete Verfahren 78,0 Tage und bei der Entscheidung unter Berücksichtigung von Berufserfahrung 80,6 Tage.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede bei den Antragszahlen der einzelnen **Länder**. Die vier Länder mit den in absoluten Zahlen meisten Anträgen sind Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen und Baden-Württemberg. 69 Prozent aller Anträge wurden dort gestellt.¹²²

Der **Rechtsweg** wird seitens der Antragstellenden selten beschritten (ohne eigene Abbildung). Bei 2,9 Prozent der Bescheide, die eine teilweise oder keine Gleichwertigkeit beschieden (0,3 Prozent aller Bescheide), wurde von den Antragstellenden Rechtsbehelf gegen die Entscheidung der zuständigen Stelle eingelegt. Diese Anteile entsprechen denen des Jahres 2012.

¹²² In diesen vier Ländern leben insgesamt knapp 70 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.

3. **Bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug des Anerkennungsgesetzes? – Ein Blick auf ausgewählte Bereiche**



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Die Anerkennungsverfahren funktionieren ganz überwiegend. Seit dem letzten Bericht wurden Fortschritte auf dem Weg zu einem einheitlichen Vollzug gemacht.
- ✓ In der Praxis werden bei Anträgen aus dem Ausland in einigen Fällen eine Stellszusage oder eine Wohnortbescheinigung als Antragsvoraussetzung verlangt. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben - eine Antragstellung aus dem Ausland ist vom Gesetzgeber explizit gewünscht, um die Anerkennung für ausländische Fachkräfte zu verbessern.
- ✓ In vielen Fällen reichen die mit Antragstellung vorgelegten Unterlagen nicht aus, um die Gleichwertigkeitsprüfung durchzuführen. So wurden 2013 bei 35,5 Prozent der Verfahren Unterlagen nachgefordert. Der Unterschied ist bei reglementierten Berufen (42,9 Prozent Nachforderungen) und nicht reglementierten Berufen (9,0 Prozent Nachforderungen) erheblich.
- ✓ Es gibt kaum Nachforderungen aufgrund von Zweifeln an Echtheit oder inhaltlicher Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen.
- ✓ Der Unterstützungsbedarf durch externe Sachverständige variiert je nach Behörde. In komplizierten Fällen greifen nahezu alle befragten, für die reglementierten Berufe zuständigen Stellen auf diese zurück. Die geplante zentrale Gutachtenstelle für die Gesundheitsberufe wird daher befürwortet und könnte die Aufgaben übernehmen, die derzeit von Begutachtenden unterschiedlicher Einrichtungen (zum Beispiel Hochschullehrerinnen und -lehrer unterschiedlichster Hochschulen) bearbeitet werden. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur Qualitätssicherung der Verfahren.
- ✓ Insbesondere im Bereich der Anerkennung nicht reglementierter Berufe ist die Berücksichtigung der Berufserfahrung von großer Bedeutung. Sie wurde im Jahr 2013 bei 42,1 Prozent der abgeschlossenen Verfahren zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede hinzugezogen. Im Bereich der reglementierten Berufe war dies in 9,7 Prozent der abgeschlossenen Verfahren der Fall. Wird Berufserfahrung hinzugezogen, dann kann diese zumeist festgestellte wesentliche Unterschiede ausgleichen.

- ✓ 1.287 Anträge auf Anerkennung eines reglementierten Berufes konnten 2013 nach Durchführung einer Ausgleichsmaßnahme positiv beschieden werden. Für eine zielgerichtete Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen ist flächendeckend sowohl ein qualitativ als auch quantitativ ausreichendes Angebot notwendig. Hier wäre möglicherweise eine überregionale Zusammenarbeit von zuständigen Stellen sinnvoll, um regionale Disparität bei der Zahl der Teilnehmenden auszugleichen.
- ✓ Die am 1. Januar 2014 in Kraft getretene Verordnung des BMG zur „Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes“ wird von den befragten zuständigen Stellen grundsätzlich positiv gesehen, da damit ein weiterer Schritt zu bundeseinheitlichen Verfahren gemacht wurde. Jedoch wird der Umsetzungsaufwand als nicht unerheblich beschrieben.
- ✓ Insbesondere bei Ärztinnen und Ärzten hat die Erteilung der Berufserlaubnis einen großen Stellenwert bei der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung. Jedoch muss durch Beratung im Vorfeld sichergestellt werden, dass die dadurch ermöglichte Erwerbstätigkeit in Verbindung mit theoretischer Vorbereitung auch wirklich als Prüfungsvorbereitung genutzt werden kann.
- ✓ In Bezug auf die geforderten Sprachkenntnisse und die Frage, ob diese bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung oder erst im Verlauf des Verfahrens nachzuweisen sind, zeigt sich für die akademischen Gesundheitsberufe immer noch ein uneinheitliches Vorgehen der einzelnen Stellen. Weitere Vereinheitlichungen sind notwendig.
- ✓ Die Gründe, Anträge während des Verfahrens zurückzuziehen, sind vielfältig. Bei nicht reglementierten Berufen werden Schwierigkeiten bei der Beschaffung der geforderten Unterlagen und die Inanspruchnahme von alternativen Verfahren genannt. Bei reglementierten Berufen sind die meist genannten Gründe der Wechsel der Antragstellenden in ein anderes Bundesland oder die fehlende Bereitschaft an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen.
- ✓ Für den Beruf Altenpflegerin und Altenpfleger zeigt sich, dass die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes noch nicht ausreichend genutzt werden können. Dies liegt vor allem daran, dass aus Sicht der zuständigen Stellen eine Vergleichbarkeit der ausländischen Qualifikation mit dem deutschen Anforderungsprofil nicht gegeben ist. In diesem Bereich müssen weitere Anstrengungen unternommen werden (zum Beispiel die stärkere Einbeziehung der Berufserfahrung), um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Die im Titel dieses Kapitels gestellte Frage nach einer möglichst einheitlichen Umsetzung kann mit den Ergebnissen der amtlichen Statistik nicht beantwortet werden. Daher wurden ergänzend im Jahr 2014 22 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von zuständigen Stellen und von Beratungseinrichtungen mithilfe von leitfadengestützten Interviews befragt. Darüber hinaus wurden fünf Personen interviewt, die sich selbst in einem Anerkennungsverfahren befanden. Zusätzlich liegen Angaben ausgewählter zuständiger Stellen aus standardisierten Befragungen zu verfahrensbezogenen Themengebieten vor (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2).

Dem vorliegenden Bericht liegen mehr als drei Jahre Erfahrung mit der Umsetzung der Regelungen des Anerkennungsgesetzes zu Grunde. Dieses Kapitel des Berichts wird neue Entwicklungen und Regelungen vorstellen und die Umsetzung der Verfahren, vorhandene Standards und Vorgehensweisen beleuchten.

Der Aufbau dieses Kapitels orientiert sich an den Schritten, die ein Anerkennungsverfahren beinhaltet. Es beginnt mit der Antragstellung (vgl. III-3.1.) und der Prüfung und gegebenenfalls der Nachforderung von Unterlagen (vgl. III-3.2.). Die zuständigen Stellen haben die Möglichkeit auch externe Sachverständige für die Prüfung der Gleichwertigkeit hinzuzuziehen (vgl. III-3.3). Vorhandene Berufserfahrung kann dabei zum Ausgleich festgestellter wesentlicher Unterschiede dienen (vgl. III-3.4). Wenn Personen nicht die Möglichkeit haben, Nachweise über ihre Qualifikation zu erbringen, zum Beispiel weil sie Flüchtlinge sind, können „sonstige geeignete“ Verfahren (sogenannte „Qualifikationsanalyse“) zur Feststellung der beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten eingesetzt werden (vgl. III-3.5). Bei festgestellten wesentlichen Unterschieden in reglementierten Berufen, können diese durch Ausgleichsmaßnahmen ausgeglichen werden, die in einem Bescheid auferlegt werden (vgl. III-3.6). Um Grundlagen für eine möglichst einheitliche Durchführungspraxis zu schaffen, wurden neue Regelungen für die Heilberufe des Bundes¹²³ geschaffen, mit denen zuständige Stellen konkretere Vorgaben unter anderem darüber erhalten, wie Ausgleichsmaßnahmen in den Gesundheitsberufen zu gestalten und durchzuführen sind (vgl. III-3.7). Aktuelle Entwicklungen zum Thema Sprachanforderungen an die Antragstellenden, die insbesondere in den Gesundheitsberufen eine übergeordnete Rolle spielen, werden in entsprechenden Gremien diskutiert und Lösungsmöglichkeiten erarbeitet (vgl. III-3.8). Verfahren können auch ohne Bescheid beendet werden, wenn Anträge seitens der Antragstellenden zurückgezogen werden (vgl. III-3.9). Im Jahr 2013 hat die Bundesärztekammer eine neue Musterweiterbildungsordnung verabschiedet und die Anerkennung ausländischer Fachärzte aus Nicht-EU-Staaten auf eine neue Grundlage gestellt (vgl. III-3.10). Bei der Anerkennung von Altenpflegerinnen und Altenpflegern zeigt sich Handlungsbedarf, da dieser Bereich scheinbar derzeit nur eingeschränkten Entfaltungsspielraum für das Anerkennungsgesetz bietet (vgl. III-3.11).

Alle Interviewten, gleich ob zuständige Stelle, Beratungseinrichtung, Bildungsanbieter oder Betrieb, sind sich über die Notwendigkeit des Anerkennungsgesetzes und seines Nutzens an sich einig. Kritische Einschätzungen beziehen sich daher in der Regel weniger auf die gesetzlichen Regelungen, sondern auf deren teilweise noch uneinheitliche Umsetzung und Anwendung; insbesondere im reglementierten Bereich. Aussagen zur Uneinheitlichkeit im Verwaltungsvollzug treffen aber nicht auf alle Berufsbereiche zu. Gerade in den nicht reglementierten Berufen wurden durch Bündelungen von Zuständigkeiten und Kompetenzen Voraussetzungen für eine einheitliche Umsetzung der Regelungen geschaffen (vgl. II-2.1).

3.1 Antragstellung aus dem Ausland – unabhängig von Aufenthaltstitel, Wohnort und Arbeitsstelle?

Personen, die einen Antrag auf die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation stellen wollen, können dies grundsätzlich unabhängig davon tun, ob sie sich bereits in Deutschland befinden oder nicht. Die Antragstellung aus dem Ausland wurde vom Gesetzgeber explizit vorgesehen und erwünscht, um die Möglichkeiten der Anerkennung für ausländische Fachkräfte zu verbessern (vgl. BMBF 2012 und Bundesrat 2012). Auch ein gesicherter Aufenthaltstitel ist nach dem Willen des Gesetzgebers nicht Voraussetzung für ein Verfahren. Die Entkoppelung der Antragsberechtigung vom Aufenthaltsstatus sollte dem Umstand Rechnung tragen, dass die Anerkennung des ausländischen

¹²³ Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes vom 2. August 2013 (BGBl. I, S. 3005).

Berufsabschlusses in bestimmten Konstellationen Voraussetzung für ein Einreisevisum oder einen Aufenthaltstitel ist (siehe II-1.4).

Nach der amtlichen Statistik hatten 9,4 Prozent der Personen, deren Verfahren 2013 bearbeitet wurden, ihren Wohnort zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht in Deutschland. Fast drei Viertel dieser Personen wohnten bei der Antragstellung in einem Staat der europäischen Union. Der Anteil von Antragstellenden mit einem Wohnort im Ausland ist bei reglementierten Berufen mit 10,6 Prozent deutlich höher als bei nicht reglementierten Berufen mit 4,7 Prozent.

Beratungsstellen und Antragstellende¹²⁴ berichteten jedoch von Fällen, in denen im Bereich des Ländervollzugs die zuständigen Stellen von Antragstellenden aus dem Ausland eine Wohnortbescheinigung in Deutschland und/oder Stellenzusage forderten, da sich nur daraus die örtliche Zuständigkeit ableiten lasse. Ohne diese Nachweise würden die Anträge seitens dieser zuständigen Stellen nicht angenommen.

Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich für die Anerkennungsverfahren aus § 3 VwVfG, das heißt nach dem Ort, an dem ein Beruf ausgeübt wird oder werden soll.¹²⁵ Auch für die Gesundheitsberufe ist entsprechend § 3 Absatz 1 Nr. 2 VwVfG die örtliche Zuständigkeit dann begründet, wenn die Antragstellenden die Absicht erklären, in dem betreffenden Bundesland arbeiten zu wollen. Aus diesem Grund sind Auslandsanträge in diesen Fällen zu bearbeiten, auch wenn keine Wohnortbescheinigung oder Stellenzusage vorliegt.

Eine weitere Schwierigkeit bei Anträgen aus dem Ausland ergibt sich dann, wenn bei reglementierten Berufen ein Antrag als nicht gleichwertig beschieden wird und Ausgleichsmaßnahmen zur Erlangung der vollen Gleichwertigkeit nötig werden. Bei den Visastellen beziehungsweise den Ausländerbehörden stellt sich in diesen Fällen die Frage, ob und welche Aufenthaltserlaubnis im Kontext des § 8 BeschV¹²⁶ für die Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme erteilt werden kann. Vor allem liegen dann über den zu erteilenden Aufenthaltstitel Unsicherheiten vor, wenn die Antragstellenden eine Kenntnisprüfung absolvieren müssen und dafür an einem Vorbereitungslehrgang teilnehmen wollen.

Auf Initiative des BMBF haben die betroffenen Bundesressorts (BMBF, BMAS, BMI, Bundesministerium für Gesundheit (BMG), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Auswärtiges Amt (AA)) und die BA eine gemeinsame Empfehlung für die Behandlung von Auslandsanträgen erarbeitet, um eine möglichst einheitliche und reibungslose Verwaltungspraxis sicherzustellen. Darin wurde unter anderem auch das Problem der örtlichen Zuständigkeit behandelt und klargestellt, dass Stellenzusage oder Wohnortbescheinigung keine Voraussetzungen für die Antragstellung sind. Die Empfehlung wurde an die ausführenden Stellen weitergegeben.

In der gemeinsamen Empfehlung wird auch festgehalten, dass § 17 AufenthG (betriebliche Aus- und Weiterbildung) bei überwiegend praktisch ausgerichteten Anpassungslehrgängen, hingegen § 16 Absatz 5 AufenthG (Schulbesuch) bei überwiegend fachtheoretischen Anpassungslehrgängen als Aufenthaltstitel für eine Anpassungsmaßnahme in Betracht kommt. Hieraus ergeben sich derzeit Schwierigkeiten, insbesondere wenn die Sicherung des Lebensunterhalts bei überwiegend fachtheoretischen Lehrgängen von den Antragstellenden nachzuweisen ist.

¹²⁴ Interviews mit Beratungseinrichtungen sowie Eingaben von potenziellen Antragstellenden bei Ministerien.

¹²⁵ § 3 Absatz 1 Nr. 2 VwVfG: „Örtlich zuständig ist [...] in Angelegenheiten, die sich [...] auf die Ausübung eines Berufs oder auf eine andere dauernde Tätigkeit beziehen, die Behörde, in deren Bezirk [...] der Beruf oder die Tätigkeit ausgeübt wird oder werden soll.“

¹²⁶ § 8 BeschV: Praktische Tätigkeiten als Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.

Am 3. Dezember 2014 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung beschlossen.¹²⁷ Enthalten sind darin auch aufenthaltsrechtliche Verbesserungen im Kontext der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. In § 17a AufenthGE wird eine neue Möglichkeit für ausländische (auch nicht akademische) Fachkräfte geschaffen, eine Anpassungsqualifizierung in Deutschland durchzuführen. Die Neuregelung schafft dabei einen Aufenthaltstitel für alle Bildungsmaßnahmen, die im Kontext eines Anerkennungsverfahrens in Frage kommen, wie zum Beispiel Anpassungslehrgänge, Vorbereitungskurse auf Prüfungen und auch für Sprachkurse. § 17a AufenthGE berechtigt darüber hinaus auch zur Einreise zwecks Absolvierung einer Kenntnisprüfung (siehe II-1.4). Der geplante Aufenthaltstitel soll es künftig auch ermöglichen, begleitend zu einer Anpassungsmaßnahme eine Beschäftigung aufzunehmen, die im Zusammenhang mit dem angestrebten Beruf steht. Dies wird vor allem in den Pflegeberufen zu weiteren Verbesserungen führen. Wird beispielsweise die Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpflegerin oder -pfleger beantragt und fehlen Deutschkenntnisse, kann die ausländische Fachkraft künftig während des Sprachkurses bereits als Krankenpflegehelferin beziehungsweise -helfer arbeiten.¹²⁸

3.2 Gleichwertigkeitsfeststellung – notwendige Unterlagen für den Vergleich mit dem deutschen Referenzberuf

Das Anerkennungsgesetz sieht vor, dass im Rahmen des Anerkennungsverfahrens geprüft wird, ob durch Dokumente die Gleichwertigkeit eines ausländischen mit einem aktuellen deutschen Berufsabschluss (dem sogenannten „Referenzberuf“) festgestellt werden kann. Die Grundlage für die Gleichwertigkeitsprüfung ist der Nachweis über einen ausländischen Berufsabschluss. In diesem ersten Schritt werden damit Lernergebnisse formalen Lernens für die Beurteilung der Gleichwertigkeit berücksichtigt. Durch die von den Antragstellenden vorgelegten Nachweise der erfolgreichen Teilnahme am jeweiligen Ausbildungsgang ist durch Dritte versichert, dass die Qualifikation der Antragstellenden vorhanden ist. Zentral ist dabei immer die Frage, ob wesentliche inhaltliche und zeitliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem inländischen Referenzberuf bestehen (vgl. Böse, Schreiber und Lewalder 2014). Bei festgestellten wesentlichen Unterschieden wird in einem zweiten Schritt geprüft, ob diese durch Berufserfahrung oder weitere Befähigungsnachweise ausgeglichen werden können (vgl. III-3.4).

Damit der ausländische Berufsabschluss mit dem deutschen Referenzberuf inhaltlich und zeitlich verglichen werden kann, benötigen die zuständigen Stellen neben dem Ausbildungsnachweis, der in der Regel nur in Form eines Prüfungszeugnisses oder einer Abschlussbescheinigung vorliegt, häufig weitere Unterlagen (zum Beispiel Ausbildungsvorschriften oder Stunden- und Fächerauflistungen der Ausbildungsinhalte). Dies kann sowohl vor Beginn des Verfahrens der Fall sein¹²⁹, als auch später während des laufenden Verfahrens. § 15 BQFG legt fest, dass die Antragstellenden die Pflicht haben, bei der Sachstandsermittlung mitzuwirken.

¹²⁷ Bundesrats-Drucksache: 642/14. Der Bundesrat hat diese neue Regelung in seinem Beschluss vom 6. Februar 2015 (BRat-Drs 642/14(Beschluss)) explizit als positive Ergänzung für Antragstellende aus dem Ausland begrüßt.

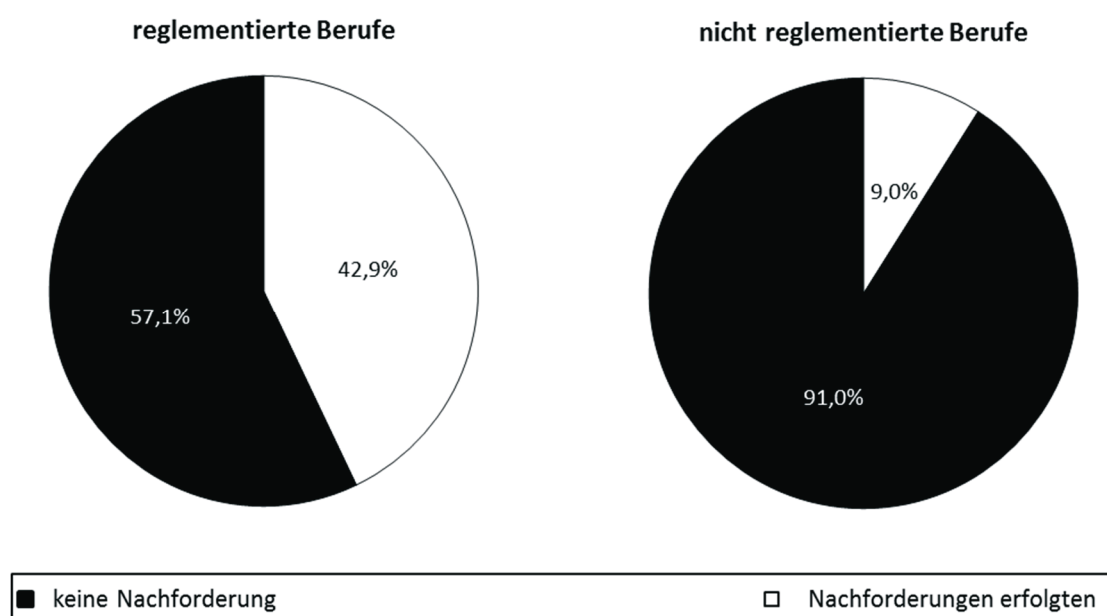
¹²⁸ Vgl. http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/news_1569.php (Abruf: 18. März 2015).

¹²⁹ Die Frist für die Bearbeitung der von der antragstellenden Person eingereichten Unterlagen durch die zuständige Stelle beginnt nach § 6 Absatz 3 BQFG beziehungsweise § 13 Absatz 3 BQFG mit dem Eingang der vollständigen Unterlagen; sie kann einmal verlängert werden.

In der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG werden die Fälle erfasst, bei denen Nachforderungen von Unterlagen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens erfolgen.¹³⁰ Außerdem gibt sie darüber Auskunft, in welchen Fällen weitere Unterlagen aufgrund begründeter Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der vorgelegten Nachweise gefordert wurden.

Bei den in 2013 bearbeiteten Anträgen wurden insgesamt von den zuständigen Stellen in 35,5 Prozent der Fälle im laufenden Verfahren Unterlagen nachgefordert. Dabei waren es bei reglementierten Berufen sogar 42,9 Prozent der Verfahren, bei denen Unterlagen nachgefordert wurden. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe waren Nachforderungen seltener notwendig. Lediglich in 9,0 Prozent der bearbeiteten Anträge wurden die Antragstellenden dazu aufgefordert, weitere Nachweise zu erbringen (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25 Nachforderungen von Unterlagen im nicht reglementierten und reglementierten Bereich (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, Daten für 2013, bei nicht reglementierten Berufen N=3.642, bei reglementierten Berufen N=13.050.

Möglicherweise ist die vergleichsweise geringe Anzahl an Nachforderungen während des Verfahrens im Bereich der nicht reglementierten Berufe auf die intensive Einstiegsberatung durch die Industrie- und Handelskammern und durch die Handwerkskammern zurückzuführen (vgl. III-1.3). Welche Unterlagen benötigt werden, wird im Rahmen der Beratung bereits vor Antragstellung im Detail abgeklärt, so dass diese schon zu Beginn des Verfahrens vorgelegt werden können.

Die Daten der amtlichen Statistik sowie die standardisierte Befragung der zuständigen Stellen, dass nur selten Nachforderungen wegen Echtheits- und Richtigkeitszweifeln an vorgelegten Unterlagen auftreten.¹³¹ Möglicherweise liegt dies daran, dass sich viele zuständige Stellen absichern, indem sie

¹³⁰ Vgl. § 12 Absatz 4 und § 13 Absatz 4 BQFG beziehungsweise Fachrecht (für reglementierte Berufe) und § 5 Absatz 4 und § 6 Absatz 4 BQFG (für nicht reglementierte Berufe).

¹³¹ Zu Nachforderungen aufgrund von Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen kam es nur bei insgesamt 90 Verfahren (davon 33 bei nicht reglementierten Berufen und 57 bei reglementierten Berufen), dies sind etwa 0,5 % der Verfahren.

die Dokumente in legalisierter Form von Botschaft oder Konsulat beglaubigt und/oder von einem in Deutschland beeidigten Übersetzer fordern.

Die Beschaffung der Unterlagen ist in der Praxis für Antragstellende, wie im ersten Bericht zum Anerkennungs-gesetz ausführlich dargestellt, häufig eine große Herausforderung (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 93f.). Vor allem detaillierte Fächerauflistungen mit dazugehörigen absolvierten Stunden seien im Nachhinein äußerst schwierig zu bekommen. Die Beschaffung sei mit hohem zeitlichem und finan-ziellem Aufwand für die Antragstellenden verbunden - beispielsweise durch Kosten für Übersetzung oder notwendige Reisen ins Herkunftsland (vgl. zur Übernahme der Kosten III-5).¹³²

3.3 Die Rolle externer Sachverständiger im Bereich aus-ge-wählter reglementierter Gesundheitsberufe

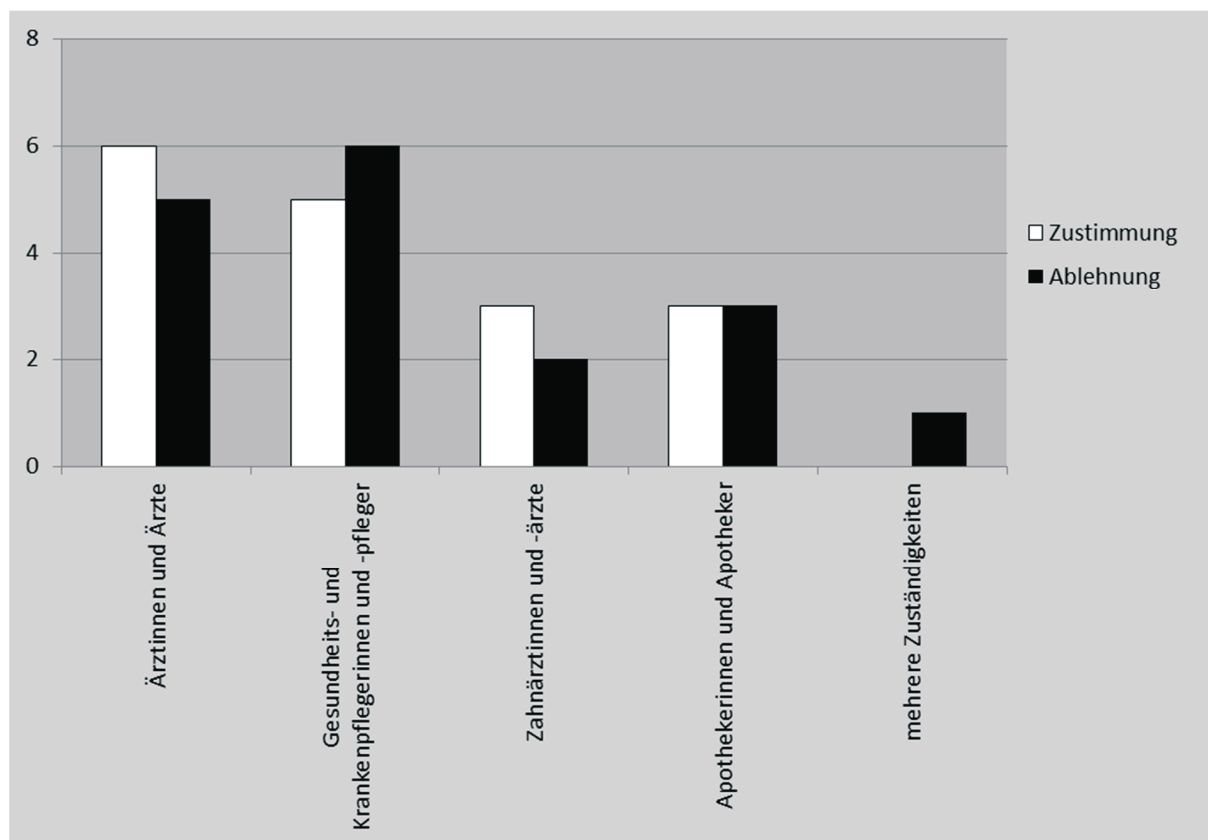
Zuständige Stellen haben die Möglichkeit, für die Gleichwertigkeitsprüfung auf die Kompetenz exter-ner Sachverständiger zurückzugreifen. In der Regel werden die Kosten für externe Sachverständige den Antragstellenden zusätzlich als Verfahrenskosten auferlegt (vgl. III-5.1 sowie Erbe u. a. 2014, S. 122ff.).

Informationen über die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit gibt es in der amtlichen Statistik nicht. Daher wurden hierzu eine standardisierte Befragung der zuständigen Stellen für die ausgewählten Gesundheitsberufe¹³³ sowie Interviews durchgeführt (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2). Die Relevanz externer Sachverständiger bei der Gleichwertigkeitsfeststellung wird von den befragten zuständigen Stellen unterschiedlich eingeschätzt. Abbildung 26 zeigt, dass es bei allen Berufen zu-ständige Stellen gibt, nach deren Einschätzung die Gleichwertigkeitsprüfung aufgrund der notwendi-gen Kompetenzen nur von externen Sachverständigen durchgeführt werden kann.

¹³² Zudem kam es vor, dass eine zuständige Behörde nach erfolgreich absolvierter Kenntnisprüfung für die Erteilung der Approba-tion einen Nachweis über eine Arbeitsstelle forderte. Dies mündet vor allem dann fast zwangsläufig in eine unauflösbare Situati-on für die Antragstellenden, wenn die Berufserlaubnis bereits abgelaufen ist, da sie der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung diene (vgl. III-3.7.3). In dieser Situation einen Arbeitgeber zu finden, ist für die betroffenen Personen nahezu aussichtslos, da für potenzielle Arbeitgeber der Nachweis über die Approbation Voraussetzung für eine Anstellung ist.

¹³³ Diese Berufe wurden ausgewählt, da hier eine hohe Nachfrage nach Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen besteht. Es liegen 38 ausgefüllte Fragebögen vor.

Abbildung 26 Aussage: Nur externe Sachverständige können die Gleichwertigkeitsprüfung durchführen, da sie „vom Fach“ sind (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) von zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen (n=38). Die Antwortmöglichkeiten „stimme voll zu“ und „stimme eher zu“ wurden zur Kategorie „Zustimmung“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „stimme eher nicht zu“ und „stimme nicht zu“ zur Kategorie „Ablehnung“, zur Gesamtzahl fehlend = keine Angabe.

Noch deutlicher wird es, wenn speziell nach dem Umgang mit komplizierten Fällen¹³⁴ gefragt wird. 25 von 34 zuständigen Stellen im Gesundheitsbereich geben an, dass in diesen Fällen externe Sachverständige besonders wichtig sind. Hier wird also deutlich, dass die zuständigen Stellen bei bestimmten Fällen externen Sachverstand hinzuziehen, um die Gleichwertigkeitsprüfung adäquat durchführen zu können.

„Das Einzige, was ich als Handicap empfinde, ist, ich sitze hier als Verwaltungsbeamtin. In keinem der Berufe, die ich überprüfe, bin ich eine Fachkraft. Deshalb ist es natürlich für jemanden Außenstehenden, der in den Berufen nicht drin steckt, immer relativ schwierig, einen Abgleich zu machen.“¹³⁵

Fast alle zuständigen Stellen greifen, nach eigenen Aussagen, zumindest gelegentlich auf die Unterstützung durch Gutachterinnen und Gutachter zurück. Vier für die Approbation von Ärztinnen und Ärzten zuständige Behörden geben an, immer bis eher häufig mit Universitätsprofessorinnen oder -professoren zusammenzuarbeiten. Bei drei Stellen wird immer bis eher häufig die ZAB hinzugezogen und bei zwei Stellen die jeweilige Ärztekammer. Dass mehrere Gutachterttypen von einer Stelle immer bis eher häufig eingeschaltet werden, kommt hingegen kaum vor.

¹³⁴ Als „komplizierte Fälle“ werden zum Beispiel Ausbildungen bezeichnet, die in Ländern erworben wurden, über deren Berufsbildungssystem und -einrichtungen wenige Informationen vorliegen.

¹³⁵ Aussage einer Mitarbeiterin einer zuständigen Stelle für Heil- und Gesundheitsberufe.

Etwas anders zeigt sich das Bild bei den zuständigen Stellen für Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger. Jeweils vier Stellen geben an, die Berufsfachschulen für die nicht akademischen Gesundheitsberufe beziehungsweise die ZAB immer bis eher häufig einzubeziehen, darunter drei, die dies für beide Gutachtenstellen angaben. Hier scheint es also aus Sicht der zuständigen Stellen sinnvoll zu sein, die Gutachtenstellen je nach Fall zu wählen.

Von zuständigen Stellen für Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger wurde auch berichtet, dass man gelegentlich auf „kurzem Weg“ Sachverständige hinzuziehe, zum Beispiel indem man bei einer bekannten Berufsfachschule der Region anrufe und Fragen kurz am Telefon kläre. In diesen Fällen fielen auch keine zusätzlichen Kosten für die Antragstellenden an. Diese unkomplizierte Möglichkeit biete sich jedoch nur in Einzelfällen.

Die durchgeführte standardisierte Befragung zeigt deutlich, dass eine zentrale Gutachtenstelle seitens der zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe mehrheitlich befürwortet wird. 32 Stellen stimmen der Aussage zu, dass es eine zentrale Gutachtenstelle (bei der ZAB) geben solle, nur vier stimmen nicht zu. Vor allem wird Wert auf die Bewertung des formalen ausländischen Abschlusses gelegt. 18 Stellen wünschen sich zudem aber auch die Bewertung der Berufserfahrung durch die geplante zentrale Gutachtenstelle.

In Interviews mit zuständigen Stellen wurde hinsichtlich der ZAB geäußert, dass man diese zwar gerne einschalten würde, sie jedoch aufgrund der bisher unzureichenden personellen Ausstattung derzeit in der Regel für die Bearbeitung der angeforderten Gutachten so viel Zeit benötige, dass die gesetzlich vorgeschriebene Frist für die Gleichwertigkeitsprüfung nicht einzuhalten sei. Deshalb greife man auf diese Möglichkeit nur in komplizierteren Fällen zurück.

Auch der Marburger Bund¹³⁶ fordert ausdrücklich die Einrichtung einer zentralen Gutachtenstelle, um mehr Einheitlichkeit in der Umsetzung der Anerkennungsverfahren sicherzustellen. Ein effizientes, faires und vor allem transparentes Prüfverfahren zur Gleichwertigkeit sei nur durch eine Bündelung von Sachverstand zu etablieren und würde außerdem ausländischen Ärztinnen und Ärzten mehr Rechtssicherheit gewähren.¹³⁷ Der Marburger Bund befürwortet zudem die Prüfung der Berufserfahrung durch die zentrale Gutachtenstelle.

Bis heute konnte die Einrichtung der von Bund, Länderfachseite und zuständigen Stellen stark befürworteten zentralen Gutachtenstelle „Gesundheitsberufe“ beim Sekretariat der KMK noch nicht umgesetzt werden, da über die Finanzierung bisher nicht abschließend entschieden wurde. Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat in Aussicht gestellt, sich mit dem konkretisierten Finanzierungskonzept Anfang 2015 zu befassen. Mit einem Schreiben vom 7. Oktober 2014 hat sich der Verwaltungsrat der BA an die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit der Bitte gewandt, die Entscheidung zu beschleunigen.¹³⁸

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Unterstützungsbedarf durch externe Sachverständige im Gesundheitsbereich je nach Behörde variiert. Einig ist man sich, dass es Fälle gibt, für deren Bearbeitung externe Gutachterinnen oder Gutachter „vom Fach“ unverzichtbar sind. Die Einrichtung der zentralen Gutachtenstelle, die von nahezu allen Seiten befürwortet wird, könnte die Aufgaben über-

¹³⁶ Der Marburger Bund – Verband der angestellten und beamteten Ärztinnen und Ärzte Deutschlands e. V. ist ein Interessenverband und eine Fachgewerkschaft für Mediziner in Deutschland mit Sitz in Berlin.

¹³⁷ Vgl. Beschluss Nr. 1 im Rahmen der 123. Hauptversammlung des Marburger Bunds am 25./26.05.2013 in Hannover.

¹³⁸ Vgl. 3. Bericht der Arbeitsgruppe „Koordinierende Ressorts“ mit Beschluss der 220. Amtschefkonferenz der Kultusministerkonferenz der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 6. November 2014, S. 9.

nehmen, die derzeit von unterschiedlichen Gutachterttypen je nach Bundesland und zuständiger Stelle übernommen werden. Dies wäre auch ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung Vereinheitlichung der Verfahren und würde auch Antragstellenden deutlich mehr Transparenz bieten.

3.4 Die Berufserfahrung zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede

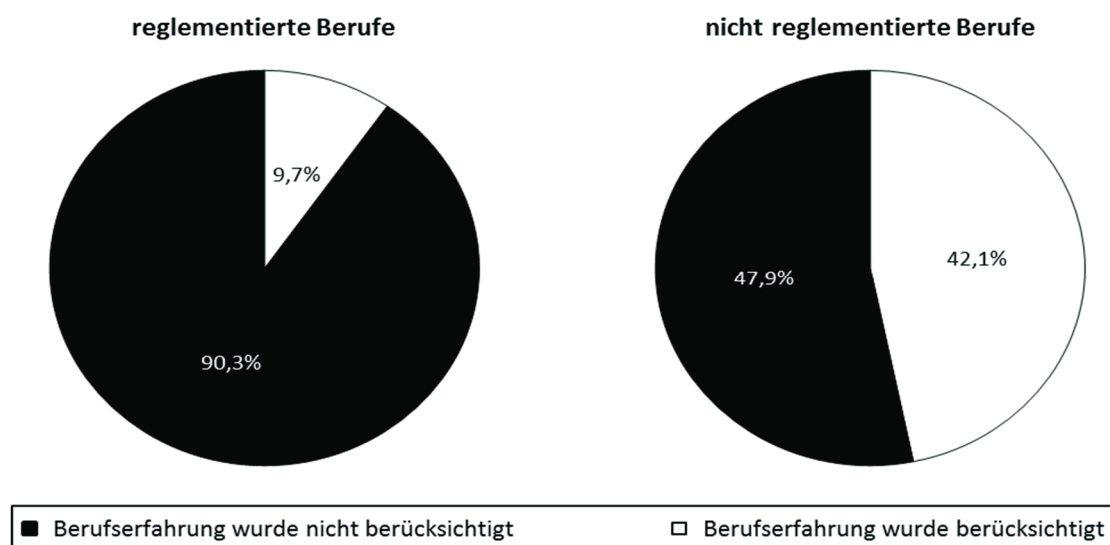
Das Anerkennungsgesetz ermöglicht erstmals die Einbeziehung vorhandener Berufserfahrung zum Ausgleich von in der formalen Prüfung festgestellten wesentlichen Unterschieden. Viele Anerkennungsinteressierte haben neben ihrem im Ausland erworbenen Berufsabschluss auch Berufserfahrung im In- und Ausland gesammelt. Aber kann die Berufserfahrung auch in der Praxis zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede genutzt werden?

Antwort auf diese Frage gibt die amtliche Statistik: Ob die Berufserfahrung zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede berücksichtigt wird, hängt stark vom Zuständigkeitsbereich ab. Bei den nicht reglementierten Berufen wurde im Jahr 2013 in 42,1 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren die Berufserfahrung hinzugezogen (siehe Abbildung 27). In 95,2 Prozent der Verfahren, in denen bei nicht reglementierten Berufen die Entscheidung unter Berücksichtigung der Berufserfahrung getroffen wurde, wurde eine volle Gleichwertigkeit bescheinigt. Nur in sechs Fällen konnte trotz der Berufserfahrung keine Gleichwertigkeit und bei 51 Verfahren eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt werden.

Im reglementierten Bereich dagegen spielt die Berufserfahrung nur eine vergleichsweise geringe Rolle; sie wurde in 9,7 Prozent¹³⁹ der beschiedenen Fälle im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung berücksichtigt. In Bezug auf die erstellten Bescheide zeigt sich ein ähnliches Bild. Dort wurde bei 75,3 Prozent der Verfahren, in denen die Berufserfahrung berücksichtigt wurde, eine volle Gleichwertigkeit ohne Ausgleichsmaßnahme festgestellt.

¹³⁹ Für reglementierte Berufe wurden insgesamt 1.173 Fälle gemeldet, bei denen eine Entscheidung unter Berücksichtigung der Berufserfahrung erfolgte, jedoch waren darunter 159 Fälle, bei denen eine automatische Anerkennung im Sektorenberuf erfolgte. In diesen Fällen wird die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation nach den Vorgaben der Berufsanerkennungsrichtlinie (Titel III, Kapitel III) und der jeweiligen Umsetzung im Fachgesetz automatisch anerkannt. Daher muss die Berufserfahrung nicht berücksichtigt werden, weshalb diese Fälle von der Gesamtzahl abgezogen wurden, da es sich um Falschmeldungen handeln muss.

Abbildung 27 Berücksichtigung der Berufserfahrung bei abgeschlossenen Verfahren im nicht reglementierten und reglementierten Bereich (in Prozent)

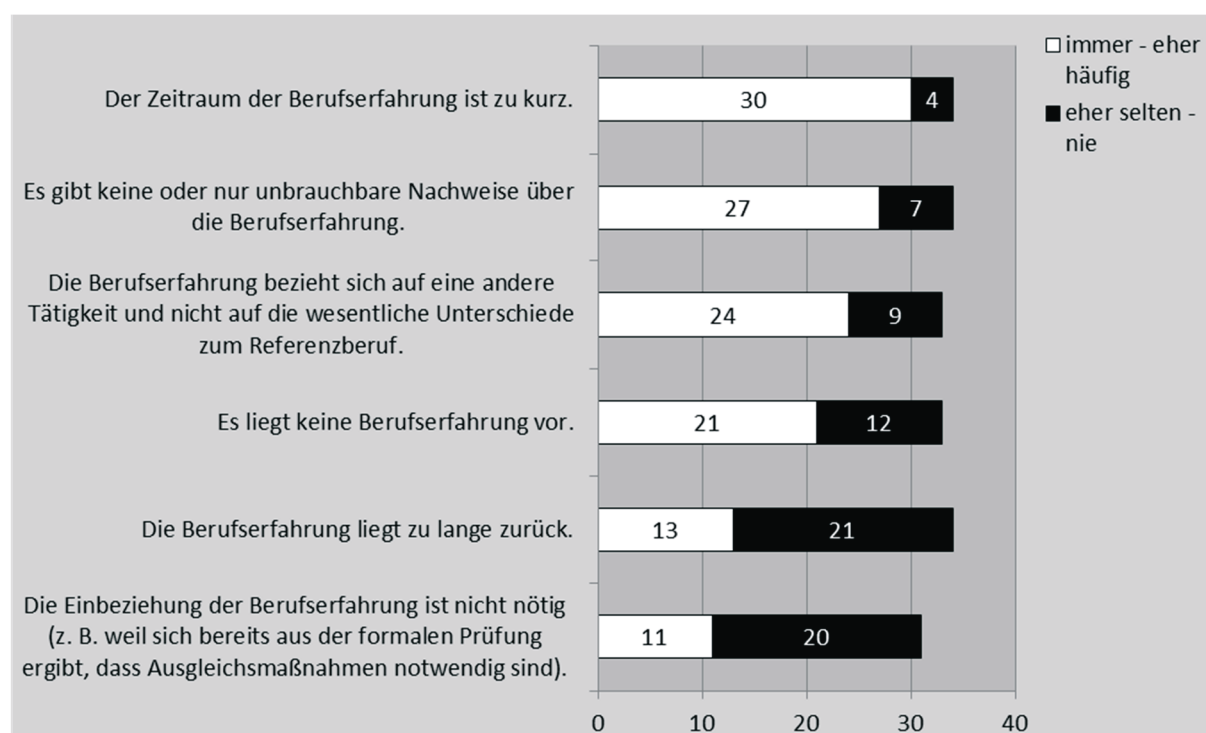


Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, Daten für 2013, bei nicht reglementierten Berufen N=2.859, bei reglementierten Berufen N=10.485.

Die Gründe, warum bei den reglementierten Berufen im Gesundheitsbereich vorhandene Berufserfahrung nicht berücksichtigt werden kann, werden in Abbildung 28 dargestellt. Zwischen den Berufen, für die die Befragung durchgeführt wurde, zeigen sich nur bei dem Grund „Die Berufserfahrung liegt zu lange zurück“ deutliche Unterschiede. Während dazu nur eine Stelle für die Approbation von Ärztinnen und Ärzten angibt, dass dies immer bis eher häufig der Fall ist, sind es bei den Stellen für Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern zehn von zwölf. Wenn Berufserfahrung vorhanden ist, kann diese oftmals nicht berücksichtigt werden, weil der Zeitraum zu kurz ist, oder auch weil damit Tätigkeiten dokumentiert sind, die sich nicht auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede beziehen. Problematisch ist zudem, dass oft keine ausreichenden Nachweise und Dokumente über die Berufserfahrung vorliegen.

Etwa ein Drittel der befragten zuständigen Stellen für die ausgewählten reglementierten Gesundheitsberufe gibt an, dass immer bis eher häufig die Berufserfahrung deshalb nicht herangezogen werde, weil schon aus der formalen Prüfung hervorgehe, dass Ausgleichsmaßnahmen notwendig seien. Aus den Experteninterviews ist abzuleiten, dass dies vor allem bei Abschlüssen aus Drittstaaten der Fall ist. Es gibt Hinweise darauf, dass bei diesen Abschlüssen die Gleichwertigkeitsprüfung eher oberflächlich gehalten wird, da die Antragstellenden sowieso eine Ausgleichsmaßnahme absolvieren müssen (vgl. III-3.2).

Abbildung 28 Gründe, warum die Berufserfahrung bei den befragten zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe nicht berücksichtigt wird (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) von zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen (n=38). Die Antwortmöglichkeiten „immer“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „immer bis eher häufig“ zusammengefasst, „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“, jeweils zur Gesamtzahl fehlend = keine Angabe.

Von etwa der Hälfte der befragten Handwerkskammern und auch der Hälfte der zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe wird die Prüfung der Berufserfahrung als aufwändig und zeitintensiv empfunden. Ein Grund dafür sei, so berichten die befragten Anerkennungsstellen in den geführten Interviews, dass die vorgelegten Dokumente häufig zunächst nicht aussagekräftig genug seien, um die vorhandene Berufserfahrung für den Ausgleich von wesentlichen Unterschieden nutzen zu können. Die konkreten beruflichen Tätigkeiten und Erfahrungen könnten oft nicht problemlos durch Dokumente nachgewiesen werden. Die informell erworbenen Lernergebnisse müssten aber aus den Unterlagen ableitbar sein. Im Gegensatz zu Deutschland werden in anderen Ländern berufliche Tätigkeit und Erfahrung nicht stets durch Dokumente belegt. Arbeitszeugnisse, insbesondere in der Form, in der sie in Deutschland bekannt sind, gibt es häufig nicht. Wenn doch, dann weisen sie zwar eine bestimmte Zeit in einem Unternehmen nach, allerdings gehen sie weder auf Inhalte und Dauer der Tätigkeiten ein noch enthalten sie Informationen zur Qualität der Arbeit (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 93f). Diese aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse spiegeln sich auch in der standardisierten Befragung der Handwerkskammern wider: Oftmals sind die vorgelegten Dokumente wenig aussagekräftig. Liegen Nachweise nur in unzureichender Form vor, müssen die zuständigen Stellen entsprechende Dokumente nachfordern, was wiederum den zeitlichen Aufwand des Verfahrens erhöht. Vor allem auch für die Antragstellenden hat dies einen Mehraufwand an Zeit und Kosten zur Folge, weil sie unter Umständen ihre ehemaligen Arbeitgeber um weitere Nachweise bitten und diese gegebenenfalls auch noch übersetzt werden müssen. Zudem kann auch ein Auslandsaufenthalt zur Beschaffung der Unterlagen im Herkunftsland nötig werden (vgl. III-3.2).

Von den zuständigen Stellen im Gesundheitsbereich geben 18 von 31 an, dass auch die Berufserfahrung durch eine zentrale Gutachtenstelle geprüft werden sollte. Wie zu vermuten war, wird dies insbesondere von den zuständigen Stellen gewünscht, die die Berücksichtigung der Berufserfahrung als aufwändig betrachten, und die angeben, dass die Dokumente und Unterlagen selten aussagekräftig seien.

Für den Bereich der nicht reglementierten Berufe (in der Regel die dualen Ausbildungsberufe) belegen die Ergebnisse, sowohl der amtlichen Statistik als auch der eigenen Befragungen, dass ein durch das BQFG neu eingeführtes und wesentliches Element, nämlich die Berücksichtigung von Berufserfahrung, bei der Anerkennung Wirkung zeigt. Es wird jedoch deutlich, dass diese Möglichkeit nach wie vor bei bundesrechtlich reglementierten Berufen von den zuständigen Länderbehörden wesentlich seltener genutzt wird.

3.5 Gleichwertigkeitsprüfung mithilfe „sonstiger geeigneter Verfahren“

Nicht immer haben die Antragstellenden die Möglichkeit, Nachweise über die vorhandenen Qualifikationen zu erbringen, zum Beispiel weil sie Flüchtlinge sind und aussagekräftige Dokumente daher nicht (mehr) vorlegen können. In solchen Fällen können „sonstige geeignete“ Verfahren nach § 14 BQFG beziehungsweise § 50b HwO (sogenannte „Qualifikationsanalyse“) zur Feststellung der beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten eingesetzt werden.

Wie Tabelle 9 zeigt, wurden durch die amtliche Statistik für das Jahr 2013 60 Verfahren bei nicht reglementierten Berufen¹⁴⁰ gemeldet, bei denen die zuständige Stelle die für einen Vergleich mit der entsprechenden inländischen Berufsbildung maßgeblichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten Antragstellender durch sonstige geeignete Verfahren festgestellt hat.

Tabelle 9 Ergebnisse der Verfahren im Jahr 2013 im Bereich der nicht reglementierten Berufe, in denen auf ein „sonstiges geeignetes Verfahren“ zurückgegriffen wurde (absolut)

	Entscheidung vor Rechtsbehelf					
	Anzahl	davon				
		positiv - volle Gleichwertigkeit	negativ			noch keine Entscheidung
			keine Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation	teilweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation	Unaufklärbarkeit des Sachverhalts	
Entscheidung durch sonstige geeignete Verfahren	60	27	9	24	–	0

Quelle: Statistisches Bundesamt.

¹⁴⁰ „Sonstige geeignete Verfahren“ nach § 14 BQFG-Bund sind systematisch nicht auf die nicht reglementierten Berufe beschränkt, finden aber mangels Regelung in den meisten beruflichen Fachgesetzen kaum Anwendung bei den reglementierten Berufen (Ausnahme: Handwerksordnung).

Die durchgeführte standardisierte Befragung von 53 Handwerkskammern im Jahr 2014 zeigt, dass vor allem auf folgende Methoden bei der Qualifikationsanalyse zurückgegriffen wird (Rangfolge):

- Arbeitsproben
- Fachgespräche
- Rollenspiel, Gesprächssimulation
- Präsentation von Arbeitsergebnissen, Probearbeit im Betrieb

Im Bereich Industrie und Handel entscheidet die IHK FOSA über die Durchführung einer Qualifikationsanalyse. Für die Umsetzung sind die Vor-Ort-Kammern verantwortlich.

Die Experteninterviews, in denen nach ersten Erfahrungen mit der Durchführung von Qualifikationsanalysen gefragt wurde, machen deutlich, dass der organisatorische Aufwand für die zuständigen Stellen hoch ist. Zwar wird mit zunehmender Durchführungspraxis der Aufwand geringer bewertet, doch ist jede Qualifikationsanalyse letztlich individuell zu gestalten: Expertinnen und Experten sind ins Verfahren einzuweisen und je nach Methode werden auch Werkstätten und spezifisches Material benötigt. Die Kosten für die Durchführung sind variabel, können aber abhängig vom Aufwand relativ hoch sein: Die Spannweite reicht von zweistelligen Eurobeträgen (zum Beispiel bei Bürokaufleuten) bis hin zu vierstelligen Eurobeträgen (zum Beispiel im Bereich Metall; vgl. Erbe u. a. 2014, S. 125). Bei Leistungsempfängern nach SGB II/III können die Kosten von der Arbeitsverwaltung im Einzelfall nach Ermessen übernommen werden (vgl. III-5).

Im ehemaligen vom BMBF geförderten Verbundprojekt Prototyping wurden von August 2011 bis Januar 2014 Standards und Materialien für geeignete Verfahren zur Feststellung beruflicher Handlungskompetenzen im Rahmen des § 14 BQFG („sonstige geeignete Verfahren“) erarbeitet, um die für die Durchführung von Gleichwertigkeitsprüfungen zuständigen Stellen bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zu unterstützen. Unter anderem wurden folgende Materialien entwickelt und bundesweit vertrieben: Empfehlung zur Umsetzung der Qualifikationsanalyse, Handreichung für Expertinnen und Experten zur Durchführung einer Qualifikationsanalyse, Qualitätsstandards für eine Qualifikationsanalyse.

Im Januar 2015 ist das dreijährige ebenfalls aus Mitteln des BMBF finanzierte Transferprojekt „Prototyping Transfer“ gestartet. Die entwickelten Verfahren sollen bundesweit bekannter gemacht und praktisch eingeführt werden; zuständige Stellen sollen unterstützt und potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewonnen werden. Darüber hinaus wird ein internetgestütztes Austauschforum zum Thema auf dem Portal Anerkennung in Deutschland eingerichtet. Auf diese Weise soll die Anzahl an qualitätsgesicherten Qualifikationsanalysen erhöht werden (vgl. II-2.2).

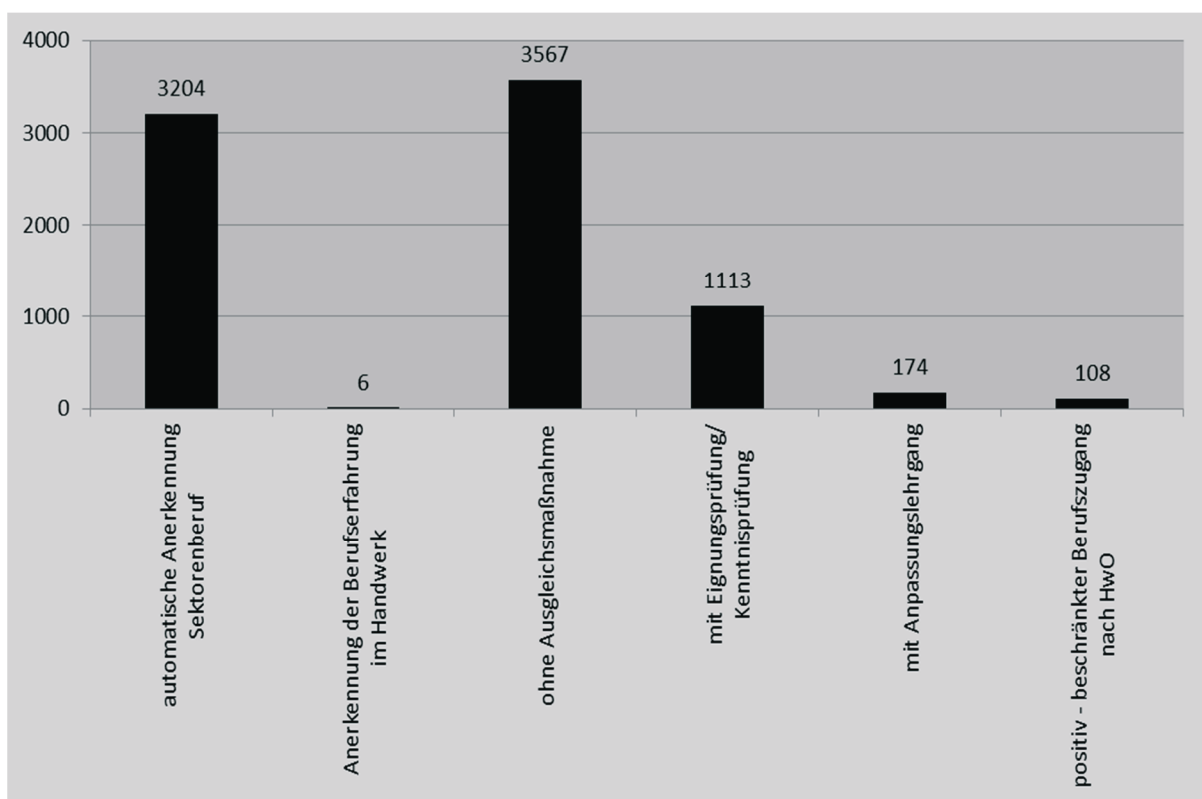
3.6 Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten Berufen

Von den im Jahr 2013 beschiedenen Verfahren bei reglementierten Berufen endeten 30,4 Prozent mit einem positiven Bescheid nach einer Ausgleichsmaßnahme beziehungsweise mit der Auflage noch an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen. Formale Ausgleichsmaßnahmen (Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgang) sind nur für reglementierte Berufe aufgrund der Vorgaben in Richtlinie (RL)

2005/36/EG gesetzlich geregelt.¹⁴¹ Das Anerkennungsgesetz erweitert diese Regelungen soweit möglich auch auf Inhaberinnen und Inhaber von Drittstaatsabschlüssen: Durch Ausgleichsmaßnahmen können festgestellte wesentliche Unterschiede ausgeglichen werden. Je nach Beruf und rechtlicher Regelung kann das ein Anpassungslehrgang (mit oder ohne abschließende Prüfung, die sich auf die Inhalte des Lehrgangs bezieht) oder eine Prüfung (Kenntnis- oder Eignungsprüfung) sein (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 114f.).

Die Relevanz von Ausgleichsmaßnahmen zeigt sich bei der Betrachtung der Entscheidungsgrundlagen der 8.172 Verfahren, die über alle Berufsbereiche und Ausbildungsstaaten hinweg bei reglementierten Berufen positiv beschieden wurden (siehe Abbildung 29).

Abbildung 29 Art der Entscheidung bei positivem Verfahrensausgang in reglementierten Berufen 2013 (absolut)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des BIBB, Daten für 2013, N=8.172.

Am häufigsten wurde eine volle Gleichwertigkeit ohne die Durchführung einer Ausgleichsmaßnahme festgestellt, gefolgt von den automatischen Anerkennungen in Sektorenberufen.¹⁴² Insgesamt 1.287 positive Bescheide basierten auf einer durchgeführten Ausgleichsmaßnahme. Dabei geht die erfolgrei-

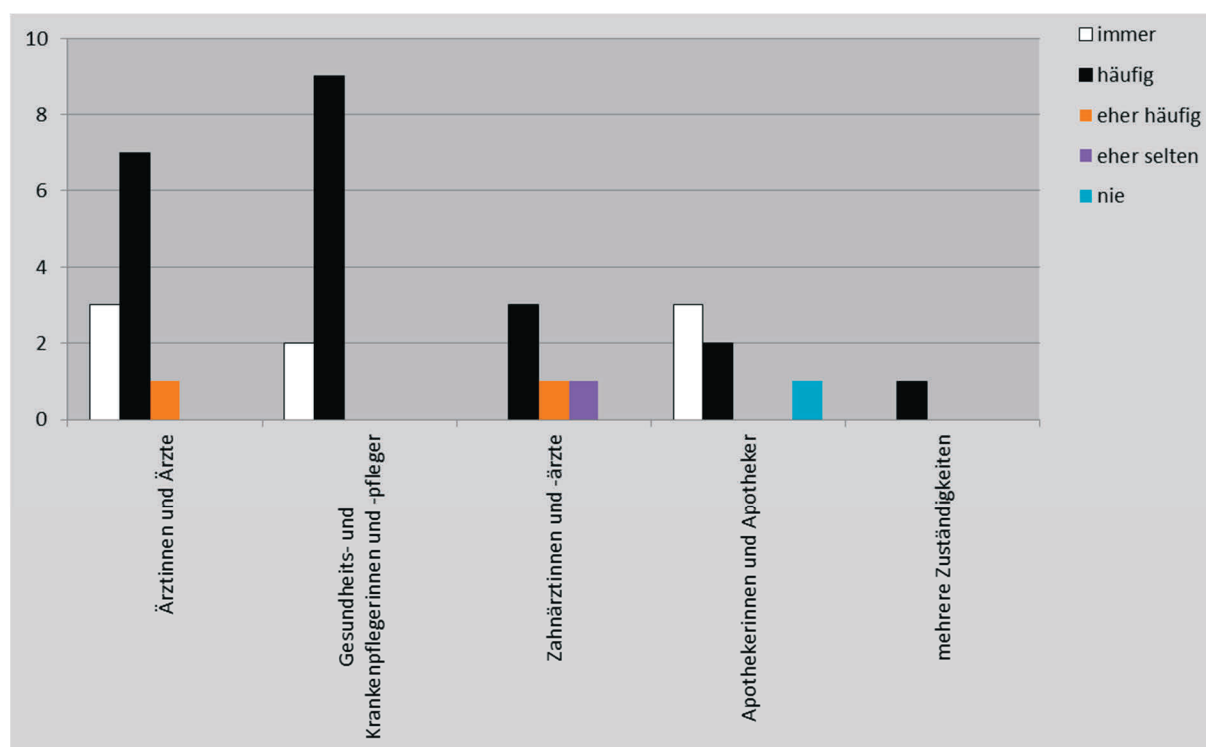
¹⁴¹ Aufgrund des Regelungsziels der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG), die Arbeitnehmerfreizügigkeit/Dienstleistungsfreiheit zu gewährleisten und der damit zwingenden Ermöglichung des Berufszugangs sieht das Europarecht bei wesentlichen Unterschieden von Qualifikationen zwingend Ausgleichsmaßnahmen (Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgang) vor.

¹⁴² Bei den sogenannten Sektorenberufen erfolgt nach der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie eine automatische Anerkennung. Zu den Sektorenberufen gehören: Ärztin/Arzt, Zahnärztin/Zahnarzt, Tierärztin/Tierarzt, Apothekerin/Apotheker, Gesundheits- und Krankenpflegerin/-pfleger, Hebamme/Entbindungshelfer, Architektin/Architekt.

che Ablegung einer Kenntnis- beziehungsweise Eignungsprüfung wesentlich häufiger einem positiven Bescheid voraus als ein Anpassungslehrgang.¹⁴³

Abbildung 30 zeigt anhand der Ergebnisse der eigenen Befragung der zuständigen Stellen für die Gesundheitsberufe, dass bei Drittstaatsabschlüssen zumeist wesentliche Unterschiede vorliegen und somit eine Ausgleichsmaßnahme zur Erlangung der vollen Gleichwertigkeit notwendig ist. Bei einigen Stellen ist dies sogar immer der Fall. Auf den ersten Blick ist dies ein Widerspruch zu den Ergebnissen der amtlichen Statistik. Denn die Bescheide für Personen mit Abschlüssen aus Drittstaaten in den in Abbildung 30 aufgeführten Berufen im Jahr 2013, stellten in mehr als einem Drittel der Fälle eine volle Gleichwertigkeit ohne Auflage einer Ausgleichsmaßnahme fest. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass es sich dabei auch um Qualifikationen handelte, die bereits in einem Staat der EU/EWR/Schweiz anerkannt waren.

Abbildung 30 Häufigkeit, dass bei Drittstaatsabschlüssen wesentliche Unterschiede vorliegen (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) von zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen (n=38), zur Gesamtzahl fehlend = keine Angabe.

Der wesentliche Unterschied beruht nach Aussagen der befragten zuständigen Stellen bei den akademischen Heilberufen eher selten auf einer unterschiedlichen Dauer der Ausbildung, sondern ergibt sich häufig aufgrund sich unterscheidender Fächer(-kombinationen). Bei den Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern beruht der wesentliche Unterschied fast ebenso häufig auf der Dauer der Ausbildung wie aus unterschiedlichen Inhalten. Die Pflegeberufe werden im Ausland zumeist akademisch ausgebildet und praktische Anteile erfolgen oft nur in Form von zumeist kurzfristigen Praktika. Dies kann ein Grund dafür sein, dass wesentliche Unterschiede auf fehlende Praxisanteile der Ausbildung zurückzuführen sind.

¹⁴³ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist jedoch zu berücksichtigen, dass in den akademischen Heilberufen keine Wahlmöglichkeit besteht, sondern nur eine Kenntnis- beziehungsweise Eignungsprüfung durchgeführt werden kann.

In Interviews berichteten Ärztinnen und Ärzten mit laufendem Anerkennungsverfahren, dass zuständige Stellen den Antragstellern anheimstellten, ohne Überprüfung der Gleichwertigkeit der Ausbildung in eine Kenntnisprüfung zu gehen. Dann müssten nicht alle Unterlagen (wie zum Beispiel Stundenaufstellungen) eingereicht werden und der damit zusammenhängende Aufwand könne somit begrenzt werden. Sollte die Wahl auf die Gleichwertigkeitsprüfung fallen, könne das Ergebnis der Prüfung dennoch eine Kenntnisprüfung notwendig machen. Zwar eröffnen die Fachgesetze die Möglichkeit in Fällen, in denen das Beibringen der entscheidungsrelevanten Unterlagen nur mit unangemessenem zeitlichen und sachlichen Aufwand möglich ist, eine Kenntnisprüfung zu absolvieren (zum Beispiel § 3 Absatz 2 Satz 4 BÄO). Dies ist aber nur für Ausnahmefälle (zum Beispiel bei unangemessenem, den Normalfall übersteigenden Aufwand) vorgesehen und sollte nicht der Regelfall sein. Kann auch die einschlägige Berufserfahrung die festgestellten wesentlichen Unterschiede nicht ausgleichen, wird ein Bescheid auf Basis der Gleichwertigkeitsprüfung erteilt, der die wesentlichen Unterschiede darstellt und begründet. Konsequenz ist dann die Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme. Dies zeigt einmal mehr, dass es für eine zielgerichtete Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen wichtig ist, ausreichende und passgenaue Angebote in den Regionen zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen (vgl. II-2.2 zur neuen Ausrichtung des Förderprogramms IQ).

3.7 Neue Regelungen in den Gesundheitsberufen des Bundes

Die am 1. Januar 2014¹⁴⁴ in Kraft getretene Verordnung des BMG vom 2. August 2013 zur „Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes“ betrifft mit zwei Ausnahmen alle auf Bundesebene geregelten Gesundheitsberufe. Für Notfallsanitäterinnen und -sanitäter wurden die entsprechenden Regelungen mit der gleichfalls am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Ausbildungs- und Prüfungsverordnung (NotSan-APrV) eingeführt. Für die Zahnärztinnen und Zahnärzte sind entsprechende Vorgaben im Rahmen einer Neuregelung der Approbationsordnung vorgesehen.

Hintergrund für den Erlass der Verordnung ist die Feststellung, dass die Praxis, insbesondere bei der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen und der Erteilung der Berufserlaubnis von Land zu Land sehr unterschiedlich gehandhabt wird (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 114f). Mit den Regelungen sollen die Grundlagen für eine möglichst einheitliche Durchführungspraxis geschaffen werden.

So wies auch die Bundesärztekammer in ihrer Stellungnahme vom 21. Mai 2013 zum Regierungsentwurf der Verordnung darauf hin, dass sie selbst häufig Ansprechpartner für Antragstellende sei und begründen müsse, warum andere Antragstellende mit denselben Berufsabschlüssen von derselben Fakultät und zum selben Zeitpunkt in anderen Bundesländern gar keine oder geringere Ausgleichsmaßnahmen als sie selbst durchführen müssten. Ziel müsse es sein, solche Situationen durch eine konsequente und einheitliche Verwaltungspraxis zu vermeiden. Die Bundesärztekammer begrüßte daher in der Stellungnahme zum Entwurf, dass der Ordnungsgeber beabsichtigte, „die Voraussetzungen des ärztlichen Berufszugangs für Antragsteller aus dem Ausland – unabhängig von ihrer jeweiligen Staatsangehörigkeit – zu vereinheitlichen“ (Bundesärztekammer 2013, S. 2).

¹⁴⁴ Die Umsetzung der neuen Rechtsverordnung befand sich zum Zeitpunkt der Befragungen im ersten Jahr, weshalb in diesem Bericht nur erste Erfahrungen dargestellt werden können. Auf Basis der vorliegenden amtlichen Statistik nach § 17 BQFG können derzeit keine Aussagen getroffen werden, da sich diese auf das Jahr 2013 bezieht. Alle in diesem Kapitel gemachten Aussagen beruhen auf Ergebnissen der standardisierten Befragung der zuständigen Stellen im Gesundheitsbereich sowie aus qualitativen Interviews mit diesen und Ärztinnen und Ärzten im Anerkennungsverfahren.

Mit dieser Rechtsverordnung erhalten die zuständigen Stellen in den Ländern nun konkretere Vorgaben, wie Anpassungsmaßnahmen in den Gesundheitsberufen zu gestalten und durchzuführen sind. Auch die Erteilung der Berufserlaubnis¹⁴⁵ wird mit der Verordnung näher geregelt.

In der folgenden Übersicht sind die neuen Regelungen dargestellt. Da Ausbildungen von Ärztinnen und Ärzten sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern aus EU-Staaten oder gleichgestellten Staaten (Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz) in der Regel automatisch anerkannt werden, gilt die Rechtsverordnung hier nur in bestimmten Fällen. Betroffen von den neuen Regelungen sind zum einen Ausbildungen, die vor EU-Beitritt des Ausbildungsstaates begonnen wurden und die nicht über sogenannte erworbene Rechte anerkannt werden können. Zum anderen gilt die Regelung für Ausbildungen aus Nicht-EU-Staaten.

¹⁴⁵ Um den ärztlichen Beruf in der Bundesrepublik Deutschland ohne Approbation als Ärztin oder Arzt auszuüben ist eine Berufserlaubnis notwendig. Sie kann für maximal zwei Jahre erteilt werden und soll in den Anerkennungsverfahren der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung dienen (Details siehe III-3.7.3).

Tabelle 10 Die neuen Regelungen in den Heilberufen des Bundes im Überblick

	Ärztin/Arzt		Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	
	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten
Bescheid	Folgende Angaben muss der Bescheid enthalten: - Das Niveau der in Deutschland verlangten Qualifikation und das Niveau der von den Antragstellenden vorgelegten Qualifikation gemäß der Klassifizierung in Artikel 11 der Richtlinie 2005/36/EG in der jeweils geltenden Fassung. - Die Fächer einschließlich der Querschnittsbereiche, bei denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden, dabei ist auch anzugeben, welche Fächer oder Querschnittsbereiche für die Prüfung relevant sind. - Eine inhaltliche Erläuterung der wesentlichen Unterschiede sowie die Begründung, warum diese dazu führen, dass der Antragsteller nicht in ausreichende Form über die in Deutschland zur Ausübung des Berufs notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, und - Eine Begründung, warum die wesentlichen Unterschiede nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden konnten.			
Eignungsprüfung und Kenntnisprüfung	Nur Eignungsprüfung Prüfung bezieht sich auf die Fächer einschließlich der Querschnittsbereiche, in denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Mündlich-praktische Prüfung mit Patientenvorstellung. Patientenvorstellung beinhaltet die Untersuchung der Patientin/des Patienten, eine Anamneseerhebung und die Erstellung eines Berichts:	Nur Kenntnisprüfung Prüfung bezieht sich auf die Fächer Innerer Medizin und Chirurgie, wobei die Fragestellungen festgelegte weitere Aspekte berücksichtigen sollen. Zusätzlich kann ein weiteres Fach beziehungsweise ein weiterer Querschnittsbereich vorgegeben werden, in dem wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Mündlich-praktische Prüfung mit Patientenvorstellung. Patientenvorstellung beinhaltet die Untersuchung der Patientin/des Patienten, eine Anamneseerhebung und die Erstellung eines Berichts:	Nur Eignungsprüfung Prüfung bezieht sich auf die Bereiche, in denen wesentlich Unterschiede festgestellt wurden. Praktische Prüfung verbunden mit Prüfungsgespräch. In mindestens einer, maximal vier Pflegesituationen müssen Kenntnisse und Fähigkeiten nachgewiesen werden.	Nur Kenntnisprüfung Prüfung bezieht sich auf ausgewählte Bereiche der Abschlussprüfung, die in der mündlichen Prüfung geprüft werden Prüfung umfasst mündlichen und praktischen Teil. Praktischer Teil: In mindestens einer, maximal vier Pflegesituationen müssen Kenntnisse und Fähigkeiten nachgewiesen werden.

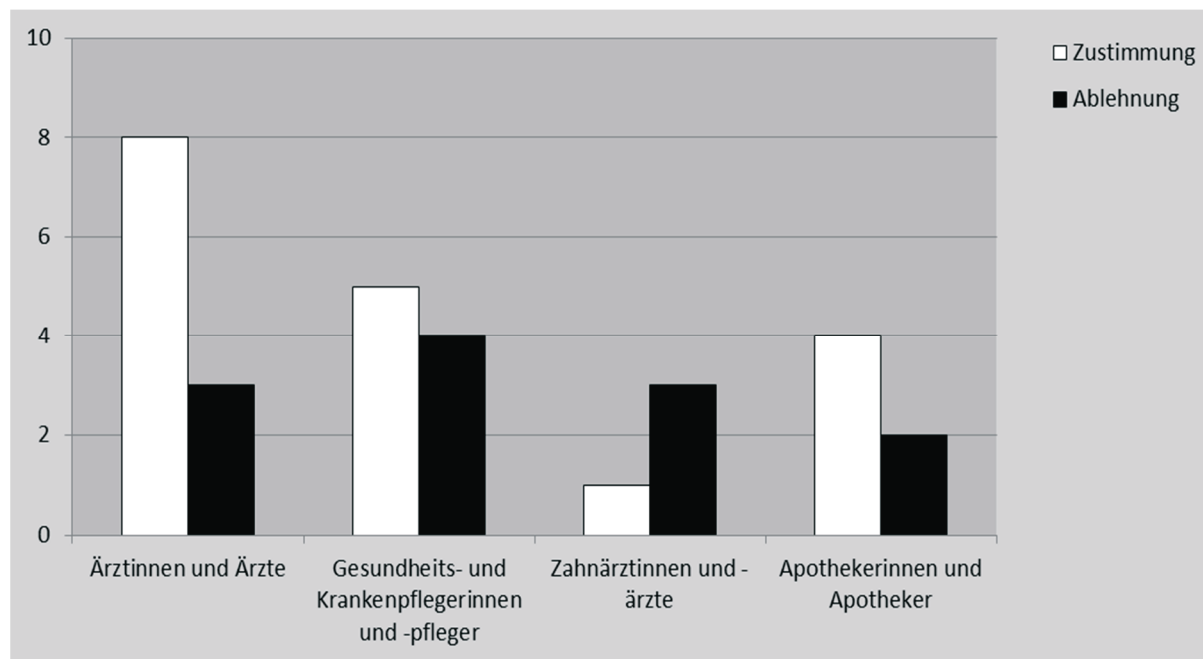
	Ärztin/Arzt		Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	
	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten
	Eintägig, mindestens 30, höchstens 90 Minuten. Soll mindestens zweimal jährlich angeboten werden. Kann in jedem Fach einschließlich der Querschnittsbereiche jeweils zweimal wiederholt werden.	Eintägig, mindestens 60, höchstens 90 Minuten. Soll mindestens zweimal jährlich angeboten werden. Kann zweimal wiederholt werden.	Pro Pflegesituation maximal 120 Minuten. Soll mindestens zweimal jährlich angeboten werden. Kann in jeder Pflegesituation, die nicht bestanden wurde, einmal wiederholt werden.	Pro Pflegesituation maximal 120 Minuten. Mündlicher Teil: 15 bis 60 Minuten. Soll mindestens zweimal jährlich angeboten werden. Darf im mündlichen Teil sowie in jeder Pflegesituation des praktischen Teils, die nicht bestanden wurde, einmal wiederholt werden.
Anpassungslehrgang	Nicht möglich		Dient dem Ausgleich der festgestellten wesentlichen Unterschiede. Anpassungslehrgang entsprechend dem Lehrgangsziel in Form von theoretischem und praktischem Unterricht, einer praktischen Ausbildung mit theoretischer Unterweisung oder beidem an Einrichtungen (nach § 4 Absatz 2 Satz 1 oder Satz 3 KrPflG) oder an von der zuständigen Behörde als vergleichbar anerkannten Einrichtungen durchgeführt. Die Ableistung des Anpassungslehrgangs ist durch eine Bescheinigung nachzuweisen.	Dient zusammen mit dem Abschlussgespräch der Feststellung, dass die Antragstellenden über die zur Ausübung des Berufs erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen. Anpassungslehrgang entsprechend dem Lehrgangsziel in Form von theoretischem und praktischem Unterricht, einer praktischen Ausbildung mit theoretischer Unterweisung oder beidem an Einrichtungen (nach § 4 Absatz 2 Satz 1 oder Satz 3 KrPflG) oder an von der zuständigen Behörde als vergleichbar anerkannten Einrichtungen durchgeführt und schließt mit einer Prüfung über den Inhalt des Lehrgangs ab.

	Ärztin/Arzt		Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	
	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten
			Die zuständige Behörde legt Dauer und Inhalt so fest, dass das Lehrgangsziel erreicht werden kann.	Die zuständige Behörde legt Dauer und Inhalt so fest, dass das Lehrgangsziel erreicht werden kann.
Berufserlaubnis	Möglichkeit, für begrenzten Zeitraum ohne Approbation in Deutschland ärztlich tätig zu sein. Voraussetzung ist ein fachspezifischer Hochschulabschluss sowie die fachliche Eignung für die beabsichtigte Tätigkeit. Dabei ist Berufserfahrung zu berücksichtigen. Anders als im Rahmen des Approbationsverfahrens wird nicht geprüft, ob der ausländische Abschluss mit dem inländischen gleichwertig ist. Erteilung im Regelfall für zwei Jahre. Über den Antrag muss die Approbationsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Eingang der vollständigen Unterlagen entscheiden. Die Erlaubnis kann bei ihrer erstmaligen Erteilung nur dann auf weniger als zwei Jahre befristet werden, wenn dies im Einzelfall erforderlich ist.		Nicht möglich	

Quelle: Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes vom 2. August 2013 (BGBl. I, S. 3005).

Abbildung 31 zeigt, dass die neue BMG-Verordnung von den zuständigen Stellen eher positiv gesehen wird. Mehr Stellen stimmen der Aussage zu, dass durch die Verordnung die Verfahren einheitlicher werden. Trotzdem wird der Umstellungsaufwand von vielen zuständigen Stellen als hoch angesehen.

Abbildung 31 Aussage: Die neue BMG-Verordnung hilft dabei, bundeseinheitliche Verfahren gewährleisten zu können. (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) von zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen (n=38). Die Antwortmöglichkeiten „stimme voll zu“ und „stimme eher zu“ wurden zur Kategorie „Zustimmung“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „stimme eher nicht zu“ und „stimme nicht zu“ zur Kategorie „Ablehnung“, zur Gesamtzahl fehlend = keine Angabe.

Aufgrund entsprechender Vorschriften in den einzelnen Heilberufsgesetzen (zum Beispiel § 3 Absatz 8 BÄO, § 2 Absatz 9 KrPflG) hat die Bundesregierung die Regelungen zu den Anerkennungsverfahren zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag nach Ablauf von drei Jahren nach ihrem Inkrafttreten darüber zu berichten. Dazu hat das BMG eine Befragung der obersten Landesgesundheitsbehörden zur Umsetzung der neuen Regelungen durchgeführt.

3.7.1 Bescheid mit der Auflage an Ausgleichsmaßnahmen teilzunehmen

Die neue Rechtsverordnung in den Heilberufen sieht ganz konkrete Vorgaben für die Inhalte der Bescheide vor: Das Qualifikationsniveau, die Fächer, bei denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden sowie die Fächer, die für die Prüfung relevant sind, eine inhaltliche Erläuterung der wesentlichen Unterschiede und die Begründung, warum diese nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden konnten (siehe Tabelle 10).

In den Interviews wurde seitens der befragten zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe berichtet, dass man seit Inkrafttreten der neuen Rechtsverordnung versuche, die Bescheide ausführlicher zu formulieren und sich bemühe im Detail auf die geforderten Punkte (wie zum Beispiel wesentliche Unterschiede oder Grund dafür, dass Berufserfahrung diese nicht ausgleichen kann) einzugehen, auch wenn dies nicht immer einfach sei.

Der erste Punkt, der festlegt, dass „das Niveau der in Deutschland verlangten Qualifikation und das Niveau der von den Antragstellenden vorgelegten Qualifikation gemäß der Klassifizierung in Artikel 11 der Richtlinie 2005/36/EG in der jeweils geltenden Fassung“¹⁴⁶ in den Bescheid aufgenommen werden soll, sei besonders bei Abschlüssen aus Drittstaaten kaum umsetzbar. Bei EU-Ländern sei dies machbar, da man Bescheinigungen aus den Ländern anfordern könne, die das Qualifikationsniveau entsprechend der Richtlinie meldeten. Da dies bei Abschlüssen aus Drittstaaten aber nicht möglich sei und man das konkrete Niveau nicht ermitteln könne, versuche man die entsprechende Ausbildung auf andere Weise näher darzustellen.

Als große Herausforderung wird auch die Vorgabe beschrieben, konkret Dauer und Inhalt der Anpassungslehrgänge im Bescheid zu formulieren. Insbesondere dann, wenn die Dokumente nicht entsprechend Auskunft über absolvierte Stunden (Stundennachweise) geben, ist für die zuständige Stelle die Festlegung der Dauer nicht einfach und kann sich häufig erst im Rahmen des Anpassungslehrganges abzeichnen. So komme es auch zu dem Fall, dass ein Anpassungslehrgang auf Anraten des Krankenhauses hin nochmal verlängert werde.¹⁴⁷ Auch eine Befragung der IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ zur Zusammenarbeit der IQ-Beratungsstellen mit den zuständigen Stellen, die im Dezember 2014 durchgeführt wurde, ergibt unter anderem, dass in den Bescheiden häufig nähere Angaben zu den wesentlichen Unterschieden beziehungsweise Erläuterungen zu den Lehr- und Lernzielen im Rahmen einer Ausgleichsmaßnahme fehlten.

In der standardisierten Befragung der zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe stimmen 24 von 33 Stellen der Aussage zu beziehungsweise eher zu, dass durch die Umstellung auf die Regelungen der neuen Rechtsverordnung der Verwaltungsaufwand dauerhaft erhöht wurde. Dies liegt, den Informationen aus den vertieften Interviews folgend, vor allem an den konkreten Vorgaben für die Formulierung der Bescheide. Gleichzeitig wird aber auch angegeben, dass die konkreteren Darstellungen sowohl den Antragstellenden als auch den Stellen nutze, die die Anpassungslehrgänge durchführen (zum Beispiel Krankenhäuser, Berufsfachschulen).

Dennoch gibt es noch immer einzelne Behörden, die entgegen der gesetzlichen Regelungen an dieser Stelle des Verfahrens keinen Bescheid, mit der Auflage an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen, ausstellen. Mehrfach wurde davon berichtet, dass teilweise nur eine Information per E-Mail an die Antragstellenden verschickt werde, dass keine Gleichwertigkeit festgestellt werden könne und eine Ausgleichsmaßnahme notwendig sei. Berichtet wird auch von „Bescheiden“ in Form einer E-Mail. Dies ist insofern problematisch als es sich hierbei nur dann um einen rechtsmittelfähigen Bescheid handelt, wenn er unter anderem eine qualifizierte elektronische Signatur enthält.¹⁴⁸

3.7.2 Auswirkungen der neuen Regelungen auf Ausgleichsmaßnahmen

Mit Inkrafttreten der neuen BMG-Rechtsverordnung erhielten die zuständigen Stellen in den Ländern auch konkretere Vorgaben, wie Ausgleichsmaßnahmen in den Gesundheitsberufen zu gestalten und durchzuführen sind.

¹⁴⁶ BGBl. I 2013, S. 3017 und 3076.

¹⁴⁷ Eine zuständige Stelle berichtete auch davon, dass der Anpassungslehrgang in der Gesundheits- und Krankenpflege oft auch nur zu einer Krankenpflegehelferanerkennung führe.

¹⁴⁸ Nach § 7 BQFG ist die Schriftform erforderlich, weswegen die Formerfordernisse der § 3a Absatz 2, § 37 Absatz 3 VwVfG zu beachten sind.

Da sich die Umsetzung der neuen Regelungen noch im ersten Jahr befindet, werden nachfolgend erste sich abzeichnende Tendenzen dargestellt. Vertiefte Interviews wurden hierzu ausschließlich mit zuständigen Stellen für die Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern durchgeführt. Die Informationen über die Umsetzung von Kenntnisprüfungen bei Ärztinnen und Ärzten nach der neuen Rechtsverordnung stammen aus Interviews mit Ärztinnen und Ärzten im Anerkennungsverfahren.

Auch wenn der größte Teil der zuständigen Stellen der Aussage zustimmt, dass sich der Verwaltungsaufwand durch die neue Rechtsverordnung erhöht hat, wird sie insgesamt als positiv bewertet, da sie dabei helfe, die Umsetzung bundeseinheitlicher zu gestalten.

Der Umstellungsaufwand lag – wie bereits dargestellt – vor allem in den neuen Vorgaben für die Formulierungen in den Bescheiden beziehungsweise der damit zusammenhängenden Feststellung der wesentlichen Unterschiede und der Darstellung des Qualifizierungsbedarfs. Während im Bereich der Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern vorher oft das Krankenhaus, das den Lehrgang angeboten hat, die Defizite konkret ermittelt hat, bemühen sich jetzt die Behörden darum. Für die Krankenhäuser, in denen der Anpassungslehrgang absolviert wird, werden seitens der befragten zuständigen Stellen die neuen Vorgaben positiv bewertet. Man sei sehr zufrieden damit, dass man nun besser einschätzen könne, wo wesentliche Unterschiede und damit auch Qualifizierungsbedarf vorlägen.

„Ja, vorher hat man halt einfach nur immer den Antragstellern gesagt ‘ihr müsst einen Anpassungslehrgang oder die Kenntnisprüfung machen’, man hat nicht genau gesagt, wie und was und wo, in welchen Bereichen und wie lang, sondern es war eher alles immer ein bisschen oberflächlich, sag ich jetzt mal. Und jetzt ist man halt tiefer in die Materie gegangen, also, man sagt den Leuten einfach nähere Informationen. Wie lang sie in welchem Bereich arbeiten müssten und in welchen Bereichen sie arbeiten müssten.“¹⁴⁹

Um den Vorgaben zu entsprechen, benötigten die Behörden zur Prüfung allerdings häufig detaillierte Nachweise, insbesondere Stunden- und Fächerauflistungen (vgl. III-3.2).

Die zuständigen Stellen berichten davon, dass man in der Regel mit einigen ausgewählten Krankenhäusern und auch Berufsfachschulen kooperiere und normalerweise die Antragstellenden an diese verweise. Man könne sich dann auch bei Bedarf auf „kurzem Weg“ mit der Einrichtung in Verbindung setzen. Grundsätzlich setzten die Krankenhäuser aufgrund des Mangels an Pflegekräften gerne Anpassungslehrgänge um.

Als Problem wird jedoch von drei Viertel der zuständigen Stellen benannt, eine adäquate Schule beziehungsweise Ausbildungsstätte für den theoretischen Teil der Anpassungsqualifizierung zu finden. Zudem gibt die Hälfte der Befragten an, dass die Kooperationen von zuständigen Stellen mit Schulen oder vergleichbaren Einrichtungen nicht immer unproblematisch seien.

Laut neuer Rechtsverordnung sind für die Kenntnisprüfung mindestens zwei Termine jährlich anzusetzen. Während in einem Land davon berichtet wird, dass eine zweimal jährlich stattfindende Kenntnisprüfung keinen Sinn mache, weil man gar nicht ausreichend Antragstellerinnen und Antragsteller habe, die daran teilnehmen könnten, wird von einer zuständigen Stelle in einem anderen Land von der erfolgreichen Umsetzung zweimal monatlich mit 15 bis 20 Teilnehmenden gesprochen. Die Region

¹⁴⁹ Aussage einer Mitarbeiterin einer zuständigen Stelle für Gesundheitsberufe.

und das damit zusammenhängende Antragsvolumen spielt eine Rolle bei der Frage, inwieweit diese Regelung umgesetzt werden kann. Aus Sicht der Antragstellenden ist die Vorgabe von regelmäßigen Prüfungsterminen in jedem Fall sinnvoll, da von der ungünstigen Situation langer Wartezeiten auf den Prüfungstermin berichtet wurde. Auch aus aufenthaltsrechtlicher Sicht müsste dies eine Erleichterung darstellen.

Den Aussagen der zuständigen Stellen in den qualitativen Interviews zu Folge, bevorzugen Personen aus Drittstaaten, die einen Antrag auf die Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpflegerin oder -pfleger stellen, oftmals die Teilnahme an einem Anpassungslehrgang. Da sich die Kenntnisprüfung auf die Inhalte der staatlichen Prüfung bezieht, schreckten die Antragstellenden davor eher zurück. Tatsächlich ist die gesetzlich vorgeschriebene Wahlmöglichkeit zwischen Anpassungslehrgang und Kenntnisprüfung nicht immer gegeben: Eine zuständige Stelle berichtet selbst, dass kein Anpassungslehrgang angeboten werde, weil dieses Verfahren zu aufwändig sei. Da es sich hier immer um individuelle Maßnahmen für Einzelfälle handle, mit auf die jeweilige Person zugeschnittenen Inhalten und daher unterschiedlicher Dauer, sei dies für die Schulen schlichtweg zu aufwändig und zu kostenintensiv. Insbesondere durch die Vorgabe den Theorie- und den Praxisbereich abzudecken, sei der Aufwand für die Einrichtungen zu groß und daher auch entsprechende Angebote nicht immer vorhanden.

Im Bereich der Ärztinnen und Ärzte gibt es die Möglichkeit des Anpassungslehrganges nicht, weshalb hier für Drittstaatsangehörige bei festgestellten wesentlichen Unterschieden eine Kenntnisprüfung durchgeführt werden muss. Ein entsprechender Vorbereitungskurs auf die Kenntnisprüfung ist den Antragstellenden aus Sicht der zuständigen Stellen sehr zu empfehlen.

Im Bereich der Anerkennung von Ärzten wird vor allem begrüßt, dass es durch die neue Rechtsverordnung konkrete Vorgaben zu den abzustudierenden Fächern gibt (vgl. III-3.7). Dies erleichtere die Vorbereitung erheblich.

Folgende Umsetzungsprobleme beziehungsweise Uneinheitlichkeiten werden im Bereich der Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten genannt: Die neuen Regelungen werden noch nicht umfassend bei der inhaltlichen Gestaltung der Kenntnisprüfung berücksichtigt. So darf sich laut Rechtsverordnung die Prüfung auf die Fächer Innere Medizin und Chirurgie beziehen. Zusätzlich kann ein weiteres Fach beziehungsweise ein Querschnittsbereich vorgeben werden, in dem wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Berichtet wird von der Prüfung weiterer Fächer, die vorab nicht im Bescheid mit der Auflage an der Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen, genannt wurden. Auch die vorgegebene Dauer der Prüfung werde teilweise nicht eingehalten. So wurde unter anderem von einer Prüfung berichtet, die sechs Stunden umfasste.

Ein großes Problem aus Sicht der zuständigen Stellen ist, dass es Ärztinnen und Ärzte gibt, die unvorbereitet in eine Kenntnisprüfung gehen. Teilweise gehen die Personen davon aus, dass nach einer Zeit der Tätigkeit mit Berufserlaubnis die Prüfung machbar sei, was in der Regel allerdings nicht zutreffe (vgl. III-3.7.3), da zum Beispiel während der Zeit im Krankenhaus bestimmtes theoretisches Wissen, welches in der Kenntnisprüfung abgefragt wird, nicht vermittelt wird. Hier bedarf es im Vorfeld einer besseren Information über die Anforderungen.

3.7.3 Berufserlaubnis

Wer in Deutschland bestimmte Gesundheitsberufe¹⁵⁰ ausüben will, bedarf dazu einer staatlichen Erlaubnis. Diese wird auf Antrag in Form einer Approbation unbefristet erteilt und berechtigt zur selbstständigen Berufsausübung. Die Berufserlaubnis hingegen ermöglicht es, für einen begrenzten Zeitraum und gegebenenfalls mit bestimmten Einschränkungen ohne Approbation in Deutschland tätig zu sein. Sie kann für maximal zwei Jahre erteilt werden. Voraussetzung dafür ist ein fachspezifischer Hochschulabschluss sowie die fachliche Eignung für die beabsichtigte Tätigkeit. Für die Erteilung der Berufserlaubnis ist keine Gleichwertigkeitsprüfung erforderlich.

Die neue BMG-Verordnung (vgl. III-3.7) lässt der zuständigen Behörde einen Ermessensspielraum bezüglich der festzulegenden Dauer der Berufserlaubnis. Diese soll im Rahmen der Anerkennung insbesondere der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung dienen. Der optimale Ablauf wäre es daher, zunächst die Approbation zu beantragen und im Falle von wesentlichen Unterschieden im Rahmen der Berufserlaubnis tätig zu werden, um auf diese Weise eine optimale Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung zu erzielen.

In der Praxis ist dieses Modell jedoch schwieriger umzusetzen: Denn zum einen dauert es in der Regel mehrere Monate, bis die Gleichwertigkeitsfeststellung abgeschlossen ist. Oft müssen Unterlagen nachgereicht oder Sprachkenntnisse erworben werden (siehe III-3.8.2). Auch das Hinzuziehen von externen Sachverständigen kann das Verfahren verlängern und damit die Zeit, in der die Antragstellenden nicht berufstätig werden könnten. Zum anderen bietet die Tätigkeit im Rahmen der Berufserlaubnis nicht zwangsläufig eine sinnvolle Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung. Wird sie für zwei Jahre ausgeübt, kann dies sogar kontraproduktiv sein, nämlich dann, wenn jemand in einem für die Kenntnisprüfung nicht relevanten Bereich eingesetzt ist und neben der Berufstätigkeit kaum Zeit für eine notwendige intensive Vorbereitung auf die Prüfung bleibt. So ermöglicht die Tätigkeit im Rahmen der Berufserlaubnis sicherlich das Kennenlernen des deutschen Klinikablaufs und damit bessere Chancen bei späteren Bewerbungen. Da die Kenntnisprüfung insbesondere aber auch theoretisches Wissen abfragt, ist in der Regel auch eine intensive theoretische Vorbereitung notwendig. Für die Prüfung relevantes Wissen kann in den meisten Fällen nicht ausschließlich durch Berufstätigkeit erlangt werden.

Andererseits ist für die Ärztinnen und Ärzte in der Regel oberstes Ziel, schnellstmöglich erwerbstätig werden zu können. Für sie ist eine zweijährige Berufserlaubnis zunächst ausschließlich positiv. Berichtet wurde auch, dass zuständige Stellen, die die Berufserlaubnis für zwei Jahre erteilen, den Antragstellenden mitteilen, dass danach die Kenntnisprüfung zu bestehen sei. Gerade aber bei den Ärztinnen und Ärzten, die zwei Jahre im Rahmen einer Berufserlaubnis tätig waren, diese dann nicht verlängern können und gegebenenfalls die Kenntnisprüfung nicht bestehen, ist das Unverständnis groß; insbesondere dann, wenn das Feedback seitens Klinik und Patientinnen beziehungsweise Patienten zur Arbeitsleistung durchweg positiv war.

Um dies zu verhindern, ist eine intensive und rechtzeitige Beratung und Aufklärung der Ärztinnen und Ärzte über Prüfungsumfang und -inhalte unumgänglich. Die Approbation sollte – um das dargestellte

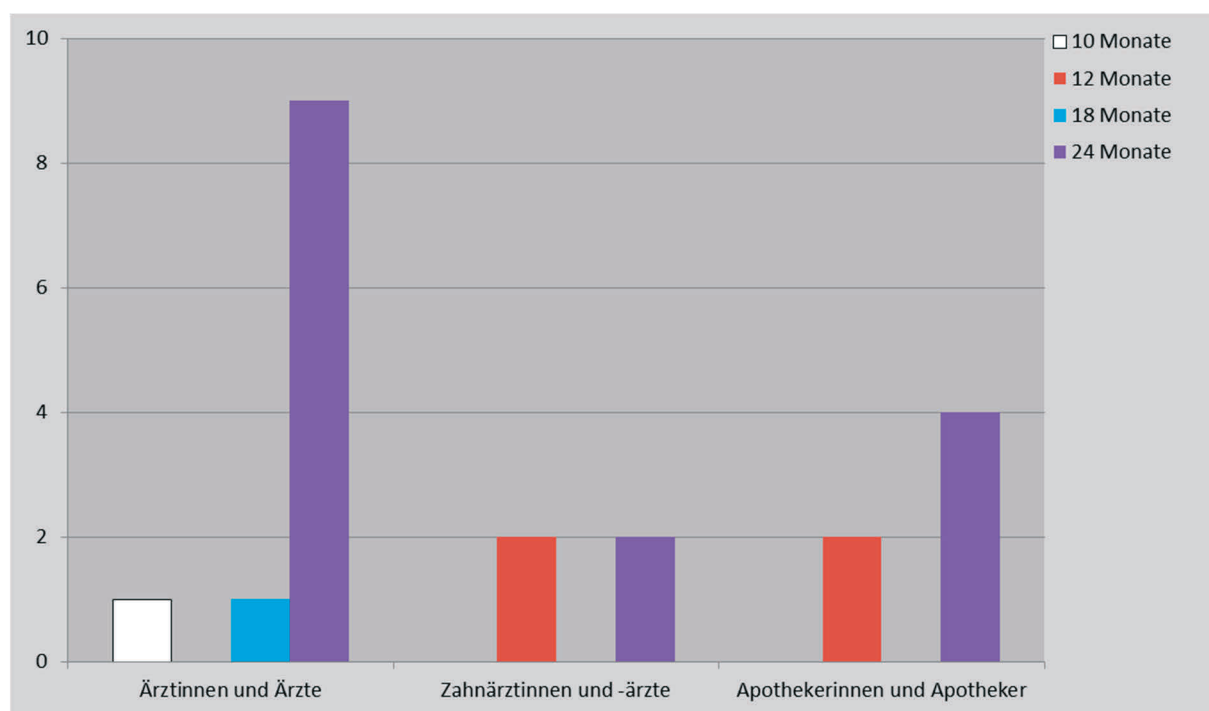
¹⁵⁰ Apothekerin/Apotheker, Ärztin/Arzt, Psychologische/-r Psychotherapeut/-in, Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut/-in oder Zahnärztin/Zahnarzt.

Dilemma zu verhindern – möglichst zügig beantragt werden. Eine Beratung über die Anforderungen an die Kenntnisprüfung und Möglichkeiten der Vorbereitung darauf ist elementar.¹⁵¹

Nach Angaben der zuständigen Stellen wird von Personen, die einen Drittstaatsabschluss im Bereich der akademischen Heilberufe haben, häufig zunächst ein Antrag auf die Erteilung zur vorübergehenden Ausübung des Berufes gestellt. Dies ist vor allem auch dann notwendig, wenn sich die Antragstellenden auf die Kenntnisprüfung im Rahmen eines Lehrgangs bei einer Bildungseinrichtung vorbereiten. Ein solcher Lehrgang umfasst in der Regel auch ein mehrmonatiges Praktikum in einem Krankenhaus, das die Berufserlaubnis voraussetzt. Für die Teilnehmenden an solchen Kursen stellt die Berufserlaubnis sozusagen die „Eintrittskarte“ dar.

Festzustellen ist, dass es im Hinblick auf die Berufserlaubnis kein einheitliches Vorgehen der zuständigen Stellen gibt. Abbildung 32 zeigt, dass der Zeitraum, für den diese erteilt wird, von Behörde zu Behörde variiert. So wird die Dauer zum Beispiel für Ärztinnen und Ärzte von zehn Monaten bis 24 Monate angegeben. Ähnliches zeigt sich bei Zahnärztinnen und -ärzten sowie Apothekerinnen und Apothekern. Nach Angaben der Interviewten kann eine Berufserlaubnis unter einem Jahr die Arbeitssuche teilweise erschweren.

Abbildung 32 **Dauer der erteilten Berufserlaubnis (absolut)**



Quelle: BIBB-Befragung (2014) von zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen, einbezogen wurden nur die zuständigen Stellen für Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte sowie Apothekerinnen und Apotheker (n=24), zur Gesamtzahl fehlend = keine Angabe.

¹⁵¹ Abhilfe schaffen gegebenenfalls auch die neuen Regelungen in der Umsetzung der neuen EU-RL, nach der die Ableistung der Eignungsprüfung innerhalb von sechs Monaten ermöglicht werden muss.

Des Weiteren deuten die Befragungen auf unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Entscheidung über die Erteilung der Berufserlaubnis hin:

- Von mindestens einer Behörde ist bekannt, dass sie keine Berufserlaubnis mehr erteilt, sondern jeden Antrag im Rahmen eines gutachterlichen Verfahrens prüft.
- Es wird auch von Fällen berichtet, in denen es zu einer Verlängerung der Berufserlaubnis über zwei Jahre hinaus gekommen ist.
- Von mindestens einer zuständigen Stelle ist zudem bekannt, dass sie erst dann bereit ist, einen Antrag auf Approbation anzunehmen, wenn die Ärztin oder der Arzt ein Jahr lang im Rahmen der Berufserlaubnis im entsprechenden Bundesland tätig war.

Dass die Erteilung der Berufserlaubnis relativ uneinheitlich gehandhabt wird, hat auch zur Folge, dass Antragstellende – so wurde berichtet – aus Kollegen- und Freundeskreisen, aber auch von Beratungs- und Weiterbildungseinrichtungen Informationen darüber erhalten, wo die Berufserlaubnis am unkompliziertesten für einen möglichst langen Zeitraum zu erhalten ist.

Zusätzlich kommt es vor, dass Ärztinnen und Ärzte, die mit einer Berufserlaubnis beschäftigt werden, kein volles Tarifgehalt erhalten. Der Marburger Bund berichtet von Fällen, in denen diese Ärzte gar kein oder nur ein sehr geringes Gehalt für ihre Tätigkeiten erhielten. Außerdem wird in einigen Ländern die Zeit der Berufserlaubnis nicht auf die fachärztliche Weiterbildung angerechnet; Voraussetzung für eine fachärztliche Weiterbildung ist dort die Anerkennung beziehungsweise Approbation. In den anderen Ländern kann die Zeit der Berufserlaubnis auf fachärztliche Weiterbildung dagegen angerechnet werden, allerdings wird in der Regel erwartet, dass der Nachweis des gleichwertigen Kenntnisstands innerhalb der zweijährigen Befristung erfolgt.¹⁵² Darüber hinaus kann es auch zu aufenthaltsrechtlichen Problemen kommen, wenn die Antragstellenden aufgrund von abgelaufener Berufserlaubnis und noch nicht erteilter Approbation nicht berufstätig sein können.

Es zeigt sich, dass die Berufserlaubnis für die Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung eine besondere Bedeutung hat, auch wenn sie faktisch keinen Teil des Anerkennungsverfahrens darstellt. Jedoch ist es notwendig, dass sie von den Antragstellenden zielgerichtet genutzt werden kann. Dafür ist – wie die best-practice Fälle zeigen – neben einer engen Verzahnung der Krankenhäuser, der Weiterbildungsanbieter und der zuständigen Stellen auch eine intensive Beratung der Antragstellenden erforderlich. Idealerweise sollte die Berufspraxis mit einem Vorbereitungslehrgang kombiniert werden, um die teilweise sehr theoretisch ausgerichtete Kenntnisprüfung absolvieren zu können.

3.8 Sprachkenntnisse – auf dem Weg zu einheitlichen Regelungen?

Nach Artikel 53 der RL 2005/36/EG müssen die Antragstellenden bei reglementierten Berufen über die Sprachkenntnisse verfügen, die für die „Ausübung ihrer Berufstätigkeit erforderlich“ sind. Die Überprüfung der Sprachkenntnisse muss dabei unabhängig von der Überprüfung der Gleichwertigkeit

¹⁵² Länderabfrage des BMG vom Oktober 2012: In Baden-Württemberg, Sachsen, Nordrhein-Westfalen wird die Approbation für den Beginn der fachärztlichen Weiterbildung vorausgesetzt.

der Berufsqualifikationen in einem gesonderten Prüfungsvorgang erfolgen.¹⁵³ Die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation selbst darf wegen unzureichender Sprachkenntnisse grundsätzlich nicht verweigert werden, diese sind jedoch Voraussetzung für die Berufszulassung beziehungsweise die Approbation.

Bei den nicht reglementierten Berufen, etwa den Ausbildungsberufen im Dualen System, enthalten die Ausbildungsordnungen keine Anforderungen an Sprachkenntnisse, womit eine Prüfung des Sprachniveaus auch nicht Bestandteil der Gleichwertigkeitsprüfung sein kann.

Für die einzelnen reglementierten Berufe sind die Anforderungen an die für die Berufsausübung erforderlichen Sprachkenntnisse in den Fachgesetzen geregelt (zum Beispiel als gesonderte Voraussetzung für die Arztapprobation). Die Formulierungen sind sowohl in der BÄO als auch im KrPflG sehr offen gehalten. Die Antragstellenden müssen über „die für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen“¹⁵⁴.

Im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz wurde dargestellt, dass es bezüglich der konkret geforderten Sprachkenntnisse und obligatorischen Nachweise darüber kein bundesweit einheitliches Vorgehen gibt (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 100). Es wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass Bestrebungen in Richtung Vereinheitlichung der Sprachanforderungen bestehen. Die letzten Entwicklungen und der aktuelle Stand werden im Folgenden dargestellt.

3.8.1 Aktuelle Entwicklungen in den akademischen Heilberufen

Für eine Vereinheitlichung der Sprachanforderungen und der Nachweise darüber wurden vor allem im Zusammenhang mit der Anerkennung von akademischen Heilberufen im letzten Jahr Entwicklungen angestoßen. Deshalb soll vor allem dieser Bereich exemplarisch dargestellt werden. Ähnliche Diskussionen werden derzeit auch für die nicht akademischen Gesundheitsberufe geführt.¹⁵⁵

Im Rahmen der 86. Sitzung der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) am 26./27. Juni 2013 wurde bereits festgestellt, dass „Personen, die in Deutschland in einem akademischen Heilberuf tätig werden wollen, über ausreichende Kenntnisse sowohl der deutschen Umgangssprache als auch der medizinischen Fachsprache verfügen müssen“¹⁵⁶. Die Praxis habe gezeigt, dass die von Sprachinstituten angebotenen allgemeinsprachlichen Zertifikate für die Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Sprachkenntnisse nicht geeignet seien.

Zur zukünftigen Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Deutschkenntnisse in den akademischen Heilberufen wurden im Rahmen der 87. GMK am 26./27. Juni 2014 Eckpunkte festgelegt, die die für den Berufsalltag in der jeweiligen Berufsgruppe typischerweise erforderlichen Anforderungen an die Sprachkompetenz näher konkretisieren. Diese Eckpunkte haben Empfehlungscharakter für die Länder, sind jedoch rechtlich nicht bindend. Für die fünf aufgeführten Berufe bedeutet dies konkret folgende Voraussetzung:

¹⁵³ Vgl. Titel IV, Artikel 53 der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG.

¹⁵⁴ Vgl. § 3 Absatz 1 Nr. 5 BÄO und § 2 Absatz 1 Nr. 4 KrPflG.

¹⁵⁵ Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) und GMK ist eingerichtet mit dem Ziel, Eckpunkte zu erarbeiten.

¹⁵⁶ „Eckpunkte zur Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Deutschkenntnisse in den akademischen Heilberufen“ vgl. https://www.gmkonline.de/documents/TOP73BerichtP_Oeffentl_Bereich.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Tabelle 11 Festgelegtes Sprachniveaus im Rahmen der Eckpunkte der GMK¹⁵⁷

Ärztin/Arzt	Müssen auf der nachgewiesenen Grundlage eines GER ¹⁵⁸ -B2 über Fachsprachkenntnisse im berufsspezifischen Kontext orientiert am Sprachniveau C1 verfügen.
Zahnärztin/Zahnarzt	
Apothekerin/Apotheker	
Psychologische Psychotherapeutin/-therapeut	Müssen auf der nachgewiesenen Grundlage eines GER-B2 über Fachsprachkenntnisse im berufsspezifischen Kontext orientiert am Sprachniveau C2 verfügen.
Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeutin/-therapeut	

Quelle: 87. GMK am 26./27. Juni 2014, Eckpunktepapier.

Für die Erteilung der Berufserlaubnis gelten dieselben sprachlichen Anforderungen wie für die Erteilung der Approbation. Wenn aber die Erlaubnis auf bestimmte Tätigkeiten beschränkt wird und eine Gefährdung des Patientenwohls ausgeschlossen werden kann, können diese Anforderungen ausnahmsweise unterschritten werden.

In den Eckpunkten sind auch konkrete Mindestanforderungen für den einstündigen Sprachtest formuliert. Dieser soll ein simuliertes Patientengespräch (20 Minuten), das Anfertigen eines in der ärztlichen, zahnärztlichen, pharmazeutischen oder psychotherapeutischen Berufsausübung üblicherweise vorkommenden Schriftstückes (zum Beispiel Kurz-Arztbrief) (20 Minuten), sowie ein Gespräch mit einer beziehungsweise einem Angehörigen derselben Berufsgruppe beinhalten (20 Minuten). Weiterhin wird festgehalten, dass der Sprachtest in Form einer Einzelprüfung stattfinden und die Bewertung durch mindestens zwei Prüferinnen und Prüfer vorgenommen werden soll. Die Hälfte von ihnen muss dabei derselben Berufsgruppe wie die oder der Antragstellende angehören. Der Sprachtest kann als Ganzes unbegrenzt wiederholt werden.

Die Länder können festlegen, ob der Sprachtest bei der zuständigen Behörde oder einer Heilberufekammer abgelegt werden muss. Bewerten diese die Deutschkenntnisse als ausreichend, hat diese Entscheidung bundesweit Gültigkeit.

Es bleibt die Frage, wie die Regelungen konkret ausgelegt und umgesetzt werden. Der Marburger Bund¹⁵⁹, der zwei Sprachnachweise gefordert hatte, stellt konkret die Frage, ob zukünftig auch die allgemeinsprachlichen Fähigkeiten während der Fachsprachenprüfung abgelegt würden. Sollte dies der Fall sein, sei es nicht nachvollziehbar, dass nur eine Stunde für die Prüfung angesetzt werde, da alleine allgemeinsprachliche Prüfungen von anerkannten Testanbietern zwischen 2,5 und 4,5 Stunden dauerten (vgl. Wichmann 2014).

¹⁵⁷ Die Regelungen sollten dem Eckpunktepapier folgend aber nicht zwangsläufig dazu führen, dass von den Antragstellenden zwei Sprachtests verpflichtend gefordert werden.

¹⁵⁸ Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für Sprachen (GER) des Europarats legt eine für Sprachlernende und -lehrende umfangreiche Empfehlung vor, die den Spracherwerb, die Sprachanwendung und die Sprachkompetenz von Lernenden transparent und vergleichbar macht. Sie ist in Form von sechs Kompetenzniveaus formuliert: von A1 für Anfänger bis C2 für das höchste sprachliche Niveau.

¹⁵⁹ Der Marburger Bund hat auf seiner 122. Hauptversammlung am 2./3. November 2012 in Berlin beschlossen, dass zur Erteilung einer Berufserlaubnis oder Approbation eine anerkannte allgemeinsprachliche Prüfung auf der Niveaustufe B2 vorliegen sollte. Als Testinstitutionen für die allgemeinsprachliche Prüfung schlug der Marburger Bund die Mitglieder der „Association of Language Testers in Europe“, also Goethe-Institut, telc gGmbH oder TestDaf Institut, vor. Ferner setzte sich der Marburger Bund dafür ein, dass ausländische Ärzte eine anerkannte Fachsprachenprüfung vorweisen müssen, und forderte die Länder auf, eine (Muster-) Prüfungsordnung für eine Fachsprachenprüfung zu erstellen, Testzentren zuzulassen und diese regelmäßig zu überprüfen (Marburger Bund 2012).

Im Oktober 2014 wurde von der AOLG der Sachstand zur Umsetzung des Eckpunktepapiers der 87. GMK erfragt. Die Abfrage bei den Ländern macht den Interpretationsspielraum, den die Regelungen nach wie vor bieten, deutlich und zeigt, wie unterschiedlich die in den Eckpunkten formulierten Regelungen verstanden und ausgelegt werden (können). An dieser Stelle sollen nur die auffälligsten Umsetzungsabsichten in ihrer Unterschiedlichkeit dargestellt werden:

Auf die Frage, was die jeweiligen Länder als „nachgewiesene Grundlage eines GER-B2“ verstehen, gibt es verschiedene Antworten: Sieben Länder verstehen darunter, dass weiterhin ein GER-B2-Zertifikat vorzulegen ist, während fünf Länder die Passage nur als Klarstellung verstehen, dass die für die Berufsausübung erforderlichen Sprachkenntnisse über einem GER-B2 Niveau liegen müssen. Dies bedeutet, dass in den erst genannten sieben Ländern weiterhin ein Nachweis über GER-B2-Niveau verlangt und die Fachsprachenprüfung zusätzlich stattfinden würde, während bei den zuletzt genannten fünf Ländern der Nachweis über GER-B2 Niveau nicht zwingend als Voraussetzung für die Fachsprachprüfung notwendig wäre.

Darüber hinaus ergibt die Abfrage, dass neun Länder beabsichtigen, die jeweilige Heilberufekammer mit dem Fachsprachtest zu beauftragen („exklusive Beauftragung“), in weiteren drei Ländern ist dies nicht inkludiert. Vier Länder beabsichtigen eine Anerkennung von Zertifikaten bestimmter privater Sprachtestanbieter.

Auch auf die Frage, ob eine bestandene Eignungs- beziehungsweise Kenntnisprüfung den Fachsprachtest ersetzen könne, gibt es bundesweit unterschiedliche Antworten. Fünf Länder plädieren in diesem Fall von einer weiteren Prüfung abzusehen. Weitere fünf Länder gehen davon aus, dass die Sprachkenntnisse bereits vor der Zulassung zur Eignungs- beziehungsweise Kenntnisprüfung überprüft werden. Dieses Vorgehen ist jedoch mit Artikel 53 Absatz 3 RL 2005/36/EG nicht kompatibel, denn demnach muss die Überprüfung der Sprachkenntnisse unabhängig von der Überprüfung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen in einem gesonderten Prüfungsvorgang erfolgen.

Wie auch für den letzten Bericht zum Anerkennungsgesetz wurde eine Recherche auf den Webseiten der zuständigen Stellen durchgeführt. Es zeigt sich, dass auf den Internetseiten der Behörden zum Teil bereits neue Anforderungen an die geforderten Sprachkenntnisse aufgezeigt werden. Auch die nach wie vor bestehenden uneinheitlichen Regelungen für Ärztinnen und Ärzte werden deutlich:

Tabelle 12 **Übersicht der geforderten Sprachkenntnisse nach Ländern für den Beruf Ärztin beziehungsweise Arzt im Vergleich 2013 und 2014**

Land	gefordertes Sprachniveau	
	Ärztin/Arzt - 2013	Ärztin/Arzt - 2014
<i>Baden-Württemberg</i>	B2; bestandener Sprachtest "Patienten-kommunikation"	B2; Fachsprachkenntnisse in C1*3)
<i>Bayern</i>	B2 *1) / k.A. *2)	B2
<i>Berlin</i>	B2	k.A.
<i>Brandenburg</i>	B2	B2
<i>Bremen</i>	B2	B2
<i>Hamburg</i>	B2	B2
<i>Hessen</i>	B2 (Nicht-EU-Bürger/-innen) C1 (EU-Bürger/-innen) ausgestellt durch Goethe-Institut oder ein anderes telc-zertifiziertes Sprachinstitut	Für Antragstellung B2 ausreichend, für Erteilung der Approbation: Goethe-Institut C1 oder telc- Zertifikat C1 Deutsch oder telc-Zertifikat Deutsch B2-C1 Medizin mit Gesamtnote C1 oder Sprachzeugnis „Fit für den Job“ des RPZ*4) oder Zeugnis über den Patientenkommunikationstest Deutsch (PKT). Zum PKT ist immer B2 des Goethe-Instituts oder telc erforderlich.
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	B2	B2
<i>Niedersachsen</i>	B2	B2*5)
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	B2	B2*6) / B2 und mündliche Fachsprachen- prüfung*7)
<i>Rheinland-Pfalz</i>	Prüfung über die Bezirksärztekammer Rheinhessen	Prüfung über die Bezirksärztekammer Rheinhessen
<i>Saarland</i>	B2	B2
<i>Sachsen</i>	B2	B2
<i>Sachsen-Anhalt</i>	B2	B2, seit 1. Oktober 2014 werden nur Sprachzertifikate des Goethe-Institutes, des TestDaF-Institutes, telc- Sprachzertifikate und das Österreichische Sprachdiplom anerkannt
<i>Schleswig-Holstein</i>	k.A.	k.A.
<i>Thüringen</i>	B2; bestandener Sprachtest "Patienten-kommunikation" (PKT)	B2; bestandener Sprachtest "Patientenkommunikation" (PKT)

*1) Regierung von Oberbay-
ern.

*2) Regierung von Unterfran-
ken.

*3) Approbationsbehörde verlangt den Fachsprachentest der „Freiburg International Academy“ (PKT).

*4) Dr. Reinfried-Pohl-Zentrum f. medizinische Lehre der Uni Marburg.

*5) Hinweis auf der Webseite: Es ist aber nicht unwahrscheinlich, dass das Anforderungsniveau an Deutschkenntnisse in Zu-
kunft erhöht wird. Empfehlenswert ist daher die Absolvierung eines Deutschkurses für Mediziner (solche Kurse werden be-
reits von verschiedenen Einrichtungen angeboten).

*6) Bezirksregierung Düsseldorf.

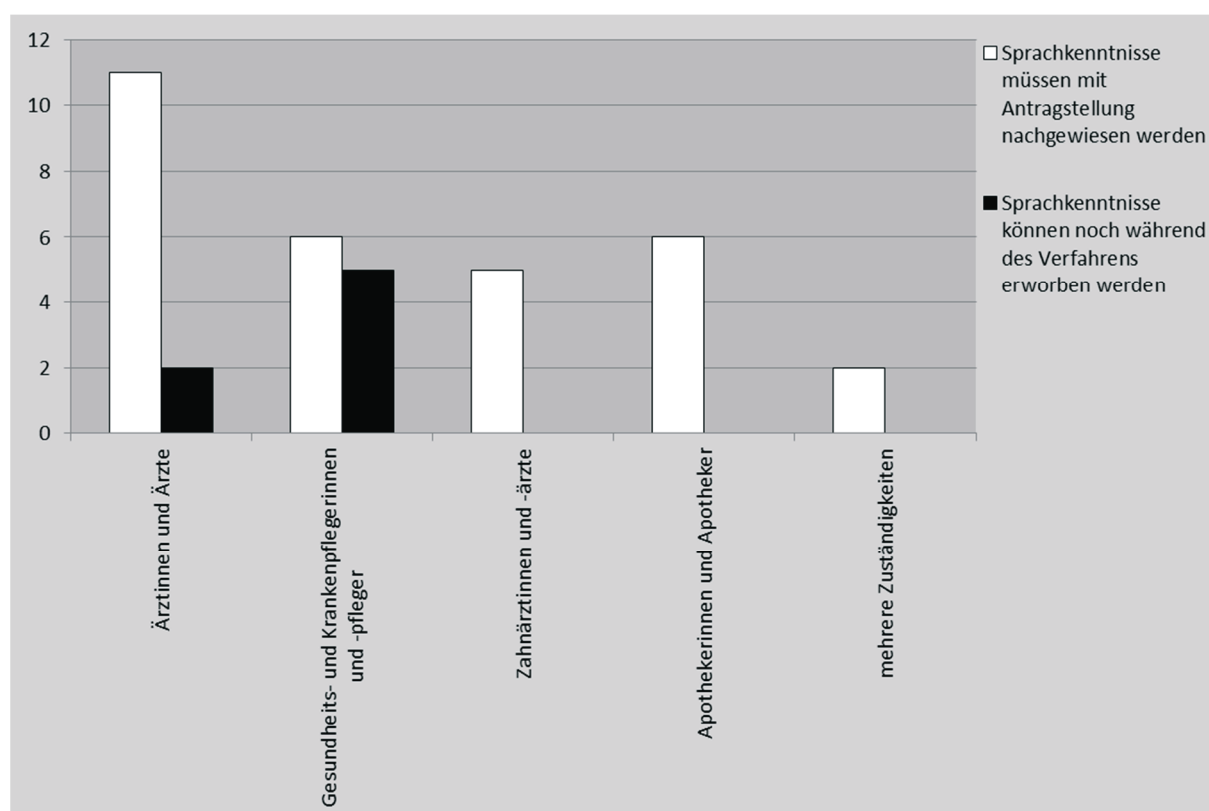
*7) Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Köln, Münster (die Fachsprachprüfung nimmt die zuständige Ärztekammer ab).
Die BR Arnsberg und Münster weisen darauf hin, dass sich der Fachsprachtest an Niveau C1 orientiert.
Die BR Detmold weist darauf hin, dass bei der Teilnahme an einer Kenntnisprüfung der Nachweis und die Prüfung entfal-
len.

Quelle: Webanalyse des BIBB (vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A2).

3.8.2 Zeitpunkt – Nachweis Sprachkenntnisse

Unabhängig von den oben beschriebenen differierenden Sprachanforderungen wurden die zuständigen Stellen im Rahmen der Befragung um Auskunft dazu gebeten, wann Antragstellende die geforderten Sprachkenntnisse nachweisen müssen. Auch hier zeigt sich ein uneinheitliches Vorgehen (siehe Abbildung 33). Während die antwortenden zuständigen Stellen für Zahnärztinnen und -ärzte sowie für Apothekerinnen und Apotheker einheitlich angeben, dass der Sprachnachweis bereits mit Antragstellung vorzulegen sei, variiert dies sowohl bei Anträgen auf die Approbation als Ärztin und Arzt als auch bei Anträgen auf die Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger. Abhängig von der jeweils zuständigen Stelle können die Sprachkenntnisse auch erst im Verlauf des Verfahrens erworben werden. In diesen Fällen kann der Zeitraum bis zur Anerkennung für die Antragstellenden deutlich verkürzt werden, da Sprachausbildung und Sprachtest nicht schon abgeschlossen sein müssen, bevor der Antrag gestellt werden kann.

Abbildung 33 Anforderung zum Termin des Nachweises der Sprachkenntnisse (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) von zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen (n=38), zur Gesamtzahl fehlend = keine Angabe.

Die Länder sind durch das BMG darauf hingewiesen worden, dass nach der RL 2005/36/EG eine Verknüpfung von Berufszulassung/Approbation und Anerkennung der Ausbildungsnachweise unzulässig sei. Um den EU-Vorgaben Rechnung zu tragen, müsse bei Nichterteilung der Berufszulassung/Approbation aus anderen Gründen (zum Beispiel fehlende Sprachkenntnisse) ein gesonderter Anerkennungsbescheid (Zwischenbescheid) über die Anerkennung der Berufsqualifikation erlassen werden. Auch die Vorgaben zu den inhaltlichen Anforderungen der Bescheide, die die neue BMG-Verordnung festlegt, nennen keine sprachlichen Voraussetzungen. Das bedeutet, dass Sprachkenntnisse erst für die Berufszulassung/Approbation benötigt werden und nicht bereits mit Antragstellung ge-

fordert werden dürften. Gerade auch für Anträge aus dem Ausland ist diese Regelung zwingend notwendig. Denn wenn bei unzureichenden Sprachkenntnissen kein Bescheid über die festgestellte Gleichwertigkeit der Qualifikation vorgelegt wird, kann auch kein Aufenthaltstitel beantragt werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Umsetzung sowohl hinsichtlich der geforderten Nachweise als auch des Zeitpunktes uneinheitlich ist. Weitere Bestrebungen der Vereinheitlichung sind daher notwendig.

3.9 Ende der Verfahren ohne Bescheid: Zurückgezogene Anträge

Nicht jeder gestellte Antrag führt auch zu einem Bescheid. So kann ein Verfahren beispielsweise auch dadurch beendet werden, dass die antragstellende Person den Antrag zurückzieht. Fälle in denen das Verwaltungsverfahren ohne einen Bescheid beendet wurde, werden augenblicklich noch nicht durch die amtliche Statistik erfasst.

Im Rahmen der Befragungen von zuständigen Stellen sowohl im Handwerksbereich, als auch in den Gesundheitsberufen zeigt sich, dass der Anteil der Verfahren, die ohne Bescheid beendet wurden, stark variiert. Zudem wurden die Stellen auch um Auskunft dazu gebeten, welches aus ihrer Sicht die wichtigsten beziehungsweise häufigsten Gründe dafür sind, dass Anträge zurückgezogen werden. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen.

Bei nicht reglementierten Berufen wird am häufigsten genannt, dass die Beschaffung der notwendigen Unterlagen durch die Antragstellenden zu aufwändig ist. Teilweise fehlt auch die Bereitschaft zum Ablegen der Qualifikationsanalyse. Dies kann beispielsweise in mangelnden Deutschkenntnissen oder auch in den Kosten der Qualifikationsanalyse begründet sein. Teilweise wird auch während des Verfahrens festgestellt, dass alternative Verfahren besser geeignet sind, die Ziele der Antragstellenden zu erreichen. Hier wäre es notwendig, dass die Antragstellenden vor Antragstellung die vorhandenen Beratungsangebote nutzen, damit schon dort die möglichen Alternativen aufgezeigt werden. Dies würde sowohl den Antragstellenden als auch den zuständigen Stellen Zeitaufwand und Arbeit ersparen. Ebenfalls ein wichtiger Grund, warum Anträge im Bereich der nicht reglementierten Berufe zurückgezogen werden, sind geringe Erfolgsaussichten für den Antrag. Damit ist es den Personen möglich, die Verfahrenskosten gering zu halten, wenn deutlich wird, dass es nicht zu einer vollen oder teilweisen Gleichwertigkeit kommen wird. In solchen Fällen kann eine Beratung vor Antragstellung nur in Einzelfällen helfen, da es passieren kann, dass die geringen Erfolgsaussichten erst durch die Dokumentenprüfung im Verfahren deutlich werden. Die Problematik der Gebühren und Finanzierung, aber auch die Möglichkeiten der Kostenerstattung wird im Kapitel „Kosten und Finanzierung“ vertieft dargestellt (vgl. III-5).

Anders stellt sich die Situation im Bereich der reglementierten Berufe, insbesondere in den näher untersuchten Berufen (Ärztinnen und Ärzte, Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger etc.) dar. Als einen der häufigsten Gründe für das Zurückziehen eines Antrages geben die zuständigen Stellen hier an, dass ein Wechsel der Antragstellenden in ein anderes Bundesland erfolgt ist. Ob dies schon die ersten Anzeichen eines „Anerkennungstourismus“ sind, kann anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend überprüft werden, ist aber auch nicht auszuschließen. Ein weiterer benannter Grund ist, dass von Seiten der Antragstellenden keine Bereitschaft besteht, an einer Kenntnisprüfung teilzunehmen. Hier scheinen die Erwartungen der Antragstellenden vor dem Verfahren nicht realis-

tisch gewesen zu sein, sondern es scheint mit einer vollen Gleichwertigkeit ohne Kenntnisprüfung gerechnet worden zu sein. Dass dies insbesondere bei Personen mit einer Drittstaatsausbildung jedoch nur selten möglich ist, wurde bereits beschrieben (vgl. III-3.6).

3.10 Fachärztliche Weiterbildung

Die Bundesärztekammer hat am 28. Juni 2013 eine neue Musterweiterbildungsordnung verabschiedet und die Anerkennung ausländischer Fachärzte aus Nicht-EU-Staaten auf eine neue Grundlage gestellt. Bis dahin mussten Fachärzte mit Abschlüssen aus Nicht-EU-Staaten nach verpflichtender einjähriger ärztlicher Tätigkeit in Deutschland die deutsche Facharztprüfung ablegen. Nach der Änderung erfolgt die landesrechtlich geregelte Facharztanerkennung nach den gleichen Grundsätzen wie die bundesrechtlich geregelte Ärzteanerkennung: Nur wesentliche Unterschiede rechtfertigen die Ablehnung; Berufserfahrung ist ausgleichend zu berücksichtigen. Wenn wesentliche Unterschiede festgestellt wurden, besteht die Möglichkeit eine Eignungsprüfung (Defizitprüfung) abzulegen. Bislang haben Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen die Musterweiterbildungsordnung in ihre Weiterbildungsordnung übernommen. NRW sieht abweichend davon vor, dass Drittstaatsabsolventen bei nur teilweiser Gleichwertigkeit zwischen Kenntnisprüfung und Anpassungslehrgang wählen können.

Für Drittstaatsabsolventen, die in Deutschland ihre Facharztweiterbildung absolvieren wollen oder absolviert haben, ergibt sich die Schwierigkeit, dass die Facharztanerkennung die Approbation nicht ersetzt. Dies trifft insbesondere die ausländischen Ärztinnen und Ärzte, die vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes in Deutschland ihre Facharztausbildung in Deutschland absolviert haben und auf der Grundlage einer befristeten Berufserlaubnis als Ärztinnen oder Ärzte tätig waren. Ohne Approbation und mit Blick auf eine auslaufende Berufserlaubnis sahen viele gerade mit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes ihre berufliche Existenz in Deutschland gefährdet. Vielfach wurde zum Beispiel seitens des Marburger Bundes und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) für die sogenannten Altfälle die Möglichkeit einer unbefristeten Berufserlaubnis gefordert. Dieser Forderung ist das BMG beim Erlass der Rechtsverordnung zur Durchführung der Kenntnisprüfung in den Heilberufen des Bundes und zur Regelung der Berufserlaubnis nicht gefolgt. Verwiesen wird darauf, dass auch die neuen Regelungen zur Berufserlaubnis Möglichkeiten für Verlängerungen vorsehen und damit Ermessensspielräume für Härtefallregelungen enthalten. Die Beschwerden von Betroffenen beim Marburger Bund sind inzwischen – mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes – zurückgegangen.¹⁶⁰

Von Klinikseite wird zum Teil gefordert, Drittstaatsabsolventen mit anerkannter ausländischer Facharztweiterbildung oder einer inländischen Facharztweiterbildung die Approbation ohne weitere Gleichwertigkeitsprüfung zu erteilen, da die doppelte Belastung zwischen Facharztstätigkeit, Facharztweiterbildung und Vorbereitung für die Kenntnisprüfung ausländische Fachärzte verunsichere. Das BMG sieht allerdings keine Möglichkeit, vom Erfordernis der Approbation in diesen Fällen abzuweichen: Die Approbation stelle gegenüber der Facharztanerkennung nicht die deutlich niedrigere Qualifikation, sondern ein Aliud – also etwas anderes – dar. Aus Gründen des Patientenschutzes müsse neben der Spezialisierung auch das Vorhandensein einer breiten medizinischen Grundausbildung nachgewiesen werden.

¹⁶⁰ Auskunft Marburger Bund am 23. Februar 2015.

3.11 Altenpflege – wenig Entfaltungsspielraum für das Anerkennungsgesetz

Das Anerkennungsgesetz kann derzeit nur wenig zur Fachkräftesicherung in der Altenpflege beitragen (vgl. Böse und Wünsche 2015, S. 31).

Der bereits im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz thematisierte Sonderfall Altenpflege hat sich auch bei den weiteren Untersuchungen zum Gesundheitsbereich als Herausforderung in der Praxis erwiesen.

Der Informationsbedarf seitens der Anerkennungsinteressierten bleibt weiterhin hoch: Beim Portal „Anerkennung in Deutschland“ liegt der Beruf der Altenpflegerin beziehungsweise des Altenpflegers an fünfter Stelle der aufgerufenen Berufsprofile (5.368 Aufrufe im Jahr 2014) (vgl. III-1.1.1).

Auf der anderen Seite sind die Einrichtungen der Altenhilfe akut vom Mangel an Pflegekräften betroffen. Seitens der befragten Beratungsstellen, die mit Pflegeeinrichtungen, wie zum Beispiel Seniorenheimen kooperieren, wird auch darauf hingewiesen, dass die Einrichtungen häufig vor dem Problem stehen, die seitens der Kassen vorgegebene Quote an qualifiziertem Personal nicht erfüllen zu können. Um Altenpflegefachkräfte möglichst schnell in der ordnungsrechtlichen Fachkraftquote berücksichtigen zu können und diesen die Arbeitsaufnahme zügig zu ermöglichen, können beispielsweise in Bayern Altenpflegefachkräfte nach der Feststellung der fachlichen Gleichwertigkeit durch die zuständige Behörde für eine Übergangszeit von sechs Monaten auch ohne Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse tätig werden, sofern der Arbeitgeber beziehungsweise die Pflegekraft den berufsbegleitenden Erwerb ausreichender Sprachkenntnisse sicherstellt und nachweist (Zwischenbericht zur Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege 2015, S. 81). Im Rahmen der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege (2012 bis 2015) der Bundesregierung unter Federführung des BMFSFJ bildet die „Verbesserte Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen im Pflegebereich“ das Handlungsfeld V. Die Partner der Offensive, bestehend aus Bund, Ländern und Verbänden sowie weiteren Akteuren aus dem Tätigkeitsfeld Altenpflege stimmen darin überein, dass mehr Pflegekräfte mit ausländischen Berufsqualifikationen für die Pflege älterer Menschen gewonnen werden und dass die Möglichkeiten der Anerkennung hierfür genutzt werden sollten.¹⁶¹

Laut amtlicher Statistik nach § 17 BQFG gab es seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes lediglich 99 Anträge auf Anerkennung als Altenpflegerin und Altenpfleger, davon wurden bis Ende 2013 45 Anträge, also fast die Hälfte, negativ beschieden. Den geführten Interviews mit zuständigen Stellen für die Anerkennung von Altenpflegerinnen und Altenpflegern zufolge, werden Anträge auf Anerkennung für diesen Beruf nur selten vorgenommen. Weil im internationalen Umfeld in der Regel keine speziell auf die Altenpflege ausgerichteten Studiengänge beziehungsweise Ausbildungsberufe existieren, bedeutet dies für die zuständigen Stellen, dass eine Vergleichbarkeit zum inländischen Anforderungsprofil „examinierte/-r Altenpflegerin beziehungsweise Altenpfleger“ nicht gegeben ist. Die Zugangsvoraussetzung einer abgeschlossenen Berufsausbildung kann aus Sicht der befragten zuständigen Stellen faktisch nicht erfüllt werden. Die Antragstellenden werden häufig dahingehend beraten, den Referenzberuf Gesundheits- und Krankenpflege dem Anerkennungsverfahren zu Grunde zu legen.

¹⁶¹ Vgl. <http://www.altenpflegeausbildung.net/ausbildungsoffensive/vereinbarungstext.html> sowie den Zwischenbericht zur Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege 2015, S. 76 ff.

Nach Auskunft der interviewten Beratungseinrichtungen, die in engem Kontakt zu den Anerkennungsinteressierten stehen und über Erfahrung in dem Bereich verfügen, ergeben sich daraus für die Altenpflege verschiedene Schwierigkeiten:

Zum einen haben die ausländischen Pflegekräfte häufig eine mehrjährige universitäre Ausbildung absolviert. In einigen Herkunftsländern gehen die Aufgabengebiete weit über die der Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger hinaus. Diese Personen werden in der Regel in einem Krankenhaus ihre Tätigkeit aufnehmen, da hier eine bessere Bezahlung und spezialisierte Einsatzbereiche in Aussicht stehen. Begünstigt wird dies durch die Tatsache, dass Anpassungslehrgänge gegenwärtig eher selten in Altenpflegeheimen oder in der ambulanten Pflege stattfinden, sondern für gewöhnlich in einem Krankenhaus abgeleistet werden. Für Arbeitgeber aus der Altenpflege bedeutet dies, dass zum einen bei fortlaufenden Gehaltszahlungen mit einem längerfristigen Ausfall der Fachkraft gerechnet werden muss. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die (anerkannte) Fachkraft im Krankenhaus abgeworben wird, da auch hier bekanntlich Mangel an Fachkräften herrscht.

Eine befragte zuständige Stelle versucht den Altenpflegeeinrichtungen entgegen zu kommen: Sofern bereits ein Arbeitsverhältnis besteht, versucht die zuständige Stelle den Anpassungslehrgang soweit wie möglich in der entsprechenden Altenpflegeeinrichtung zu ermöglichen. Ausschließlich die Teile, die nicht in einer stationären oder ambulanten Pflegeeinrichtung abgedeckt werden können, müssen dann in einem Krankenhaus abgeleistet werden. Der Anpassungslehrgang wird in diesem Fall in zwei Einrichtungen durchgeführt. Das bedeutet, dass am Ende des Lehrgangs auch in beiden Einrichtungen die Abschlussgespräche geführt werden. Dieses Beispiel könnte ein gutes Vorbild für andere zuständige Stellen sein.

Verschiedene Beratungseinrichtungen, die in dem Feld sehr aktiv sind, und mit Altenpflegeeinrichtungen kooperieren, sind der Ansicht, dass insbesondere dann, wenn einschlägige Berufserfahrung in der Altenpflege vorliege, eine Gleichwertigkeitsprüfung mit dem Beruf der Altenpflegerin oder des Altenpflegers durchgeführt werden sollte. Die zuständigen Stellen könnten entsprechende Auflagen für Ausgleichsmaßnahmen erteilen. Erste Bemühungen dazu laufen bereits: „Die Länder setzen sich verstärkt dafür ein, dass bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen die im Altenpflegebereich erworbene Berufspraxis verstärkt berücksichtigt wird.“ (Zwischenbericht zur Ausbildungs- und Qualifizierungsinitiative Altenpflege 2015, S. 80) Auch rechtlich bietet das Altenpflegegesetz diese entsprechende Möglichkeit bereits jetzt. Um dem hohen Fachkräftemangel in diesem Bereich entgegenzuwirken, wäre dies ein wichtiger Schritt.

Die aktuell angestrebte Reform der Pflegeausbildung die im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode vereinbart wurde, würde den Entfaltungsspielraum des Anerkennungsgesetzes auch in den Einrichtungen der Altenpflege erweitern. Die bislang getrennt geregelten Ausbildungen in der Altenpflege, der Gesundheits- und Krankenpflege und der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sollen demnach zu einer einheitlichen Pflegeausbildung mit einem Berufsabschluss zusammengelegt werden. Der neue Pflegeberuf als Referenzberuf im Anerkennungsverfahren würde die Personalgewinnung auch im Altenpflegebereich erleichtern und stärken.

3.12 Fazit

Die gestellte Frage nach der bundeseinheitlichen Umsetzung der Verfahren kann nicht pauschal beantwortet werden. Je nach Zuständigkeitsbereich und vorhandenen Maßnahmen zur Bündelung von Kompetenzen ist die einheitliche Umsetzung unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies ist unter anderem auf die Ermessens- und vor allem auch Interpretationsspielräume zurückzuführen, die gesetzliche Vorschriften als abstrakte generelle Regelungen immer bieten. In diesem Kapitel wurden vorhandene Ermessensspielräume und darauf basierende Uneinheitlichkeiten in der Umsetzung sowie Strategien dargestellt, die dazu dienen sollen, möglichst einheitliche Kriterien und Standards für die Umsetzung zu erreichen. Es wurde aber auch gezeigt, dass über den Ermessensspielraum hinaus in einigen Fällen Vorgehensweisen bestehen, die den gesetzlichen Regelungen nicht entsprechen und somit in ein gesetzeskonformes Handeln geändert werden müssen.

Eine komplette Vereinheitlichung der Verfahren kann nicht als Ziel gesehen werden, denn zwischen Zuständigkeitsbereichen, Berufen oder auch verschiedenen Ausbildungsstaaten der Antragstellenden und vor allem bei der Behandlung von hoch individuellen Einzelfällen wird es immer Unterschiede bei Gleichwertigkeitsprüfungen geben. Im Hinblick auf die Ziele des Anerkennungsgesetzes, das Qualifikationspotenzial hier lebender Menschen besser zu nutzen, qualifikationsadäquate Beschäftigung zu erreichen, die Integration in Arbeitswelt und Gesellschaft zu fördern und Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen (vgl. BMBF 2012), ist aber weiterhin eine größtmögliche Vereinheitlichung erstrebenswert. Entscheidend ist, dass Vergleichsmaßstäbe und Beurteilungsstandards entwickelt werden, die sicherstellen, dass über gleich gelagerte Sachverhalte auch nachvollziehbar gleich entschieden wird. Für Antragstellende ist dies notwendig, damit die Verfahren so einfach wie möglich gestaltet werden können und darüber hinaus transparent sind. Problematisch ist es zum Beispiel, wenn sich Antragstellende über ihr Verfahren austauschen, und feststellen müssen, dass unterschiedliche Stellen bei identischen Qualifikationen (selber Ort des Erwerbs und auch selber Zeitpunkt) unterschiedlich entscheiden. Dies ist nicht nur für die Antragstellenden unverständlich und wirkt einer gelebten Anerkennungs- und Willkommenskultur entgegen. Zudem sollte vermieden werden, dass zwischen den einzelnen Ländern ein „Anerkennungstourismus“ entsteht. Interessierte Personen tauschen sich bereits jetzt in Internetforen darüber aus, wo die Anforderungen am geringsten erscheinen, und wo die Verfahren am leichtesten abgeschlossen werden können. Dies kann bedeuten, dass bei zuständigen Stellen in den Ländern, in denen geringere Anforderungen an die Vollzugspraxis bestehen, deutlich mehr Anträge eingehen als bei anderen, was eine Verlängerung der Verfahrensdauer verursachen kann. Auch für Betriebe sind transparente Verfahrensabläufe notwendig, damit diesen ersichtlich wird, auf welcher Basis Entscheidungen über die Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation getroffen wurden. Dies würde es den Personalverantwortlichen erleichtern die Potenziale von Personen mit diesen Abschlüssen einzuschätzen.

Im Rahmen von Arbeitsgruppen, durch Vereinbarungen und Beschlüsse oder Verordnungen bemühen sich Bund und Länder fortlaufend darum, mehr Einheitlichkeit des Vollzugs zu erreichen. Diese Bestrebungen sollten auch in den kommenden Jahren beibehalten werden, um den komplexen Verfahren gerecht zu werden. Zudem können weitere Vereinheitlichungen auch zur Entlastung der zuständigen Stellen beitragen.

4. Weitere Qualifizierung



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Drei Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes lässt sich nach Rückmeldungen der Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern bilanzieren, dass es vermehrt Nachfragen von Personen, die einen Bescheid mit teilweise festgestellter Gleichwertigkeit erhalten haben, zu Möglichkeiten der Anpassungsqualifizierung gibt.
- ✓ Es kann eine positive Zwischenbilanz hinsichtlich des Anpassungsqualifizierungsangebots in den Regionen gezogen werden. Wenn es Nachfragen gibt, kann ein Großteil der Kammern nach eigenen Angaben für ihre Region Angebote zur Anpassungsqualifizierung unterbreiten oder benennen, wo diese absolviert werden können.
- ✓ Im Rahmen ihrer arbeitsmarktbezogenen Beratung geben Jobcenter nach eigenen Angaben in der Tendenz die Empfehlung, bei einer teilweisen Gleichwertigkeit im Anschluss eine Anpassungsqualifizierungsmaßnahme zu absolvieren.
- ✓ Der Anteil der befragten Weiterbildungsanbieter, die Personen weitergebildet haben, die aufgrund eines Anerkennungsverfahrens eine Qualifizierung benötigten, ist von 6 Prozent (2013) auf mehr als 9 Prozent (2014) angestiegen.
- ✓ Die befragten Weiterbildungsanbieter scheinen sich zunehmend auf die speziellen Bedürfnisse dieser Zielgruppe einzustellen und Angebote anzupassen beziehungsweise zu entwickeln.
- ✓ Die Zusammenarbeit zwischen Weiterbildungsanbietern und zuständigen Stellen wurde ausgebaut.

Wie in der oben stehenden Grafik zu erkennen ist, werden in diesem Kapitel sowohl Weiterbildungen im Rahmen von Verfahren für reglementierte Berufe als auch Weiterbildungen nach einem Verfahren für einen nicht reglementierten Beruf untersucht.¹⁶² Abschnitt 4.1 befasst sich mit Anpassungsqualifizierungen im Bereich der nicht reglementierten Berufe. Diese werden notwendig, wenn die Gleichwertigkeitsprüfung eine teilweise Gleichwertigkeit ergeben hat. Datenquellen für diese Analysen sind die standardisierten Befragungen der Kammern (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2). Abschnitt 4.2, welcher Daten aus der wbmonitor Befragung 2014¹⁶³ analysiert (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2), befasst sich dann auch wieder mit den Ausgleichsmaßnahmen im reglementierten Bereich, die Teil des Anerkennungsverfahrens sind.

¹⁶² Zu Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten Berufen siehe insbesondere auch III-3.6.

¹⁶³ Der wbmonitor ist ein Kooperationsprojekt zwischen dem BIBB und dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen (DIE) und stellt die größte, regelmäßig in Deutschland durchgeführte bundesweite Befragung unter Weiterbildungsanbietern dar. Vgl. <https://wbmonitor.bibb.de/index.php> (Abruf: 18. März 2015).

4.1 Anpassungsqualifizierungen im Kammerbereich

Mit der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz für das Jahr 2013 ist hinsichtlich der Struktur der Ergebnisse der Gleichwertigkeitsprüfungen im Kammerbereich eine deutliche Verschiebung zu beobachten: In 2012 war der Anteil von Bescheiden über eine teilweise Gleichwertigkeit mit etwa 9 Prozent noch vergleichsweise klein. Mit 21 Prozent war der Anteil von Bescheiden mit keiner Gleichwertigkeit wesentlich höher. Für 2013 zeigt sich, dass sich die Vorzeichen umgekehrt haben: Während der Anteil von Bescheiden mit keiner Gleichwertigkeit auf 2,5 Prozent gesunken ist, wurden erheblich mehr Bescheide mit einer teilweisen Gleichwertigkeit erteilt; ihr Anteil lag in 2013 bei fast 33 Prozent (siehe dazu III-2).

Für das Thema Anpassungsqualifizierung hat diese Entwicklung eine große Bedeutung. Der Gesetzgeber sieht vor, dass Personen auch mit einer teilweisen Gleichwertigkeit auf dem Arbeitsmarkt integriert werden können. Mit dem Anstieg des Anteils an Personen mit einem Bescheid über eine teilweise Gleichwertigkeit wächst gleichzeitig das Interesse an Maßnahmen, die es ermöglichen, die fehlenden Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten zu erwerben, die Anerkennungsinteressierten zu einer vollen Gleichwertigkeit fehlen. Waren es in 2012 nur etwa 70 Fälle, in denen eine teilweise Gleichwertigkeit beschieden wurde, sind es mit Anstieg an diesen Bescheiden in 2013 durch den weitaus größeren Umfang an abgeschlossenen Verfahren insgesamt 936 Personen¹⁶⁴, die für eine Anpassungsqualifizierung in Frage kommen.¹⁶⁵

Auch die fachliche Diskussion über die Gestaltung von Anpassungsqualifizierungen für Personen mit einer teilweisen Gleichwertigkeit nimmt zu. Beispielsweise wird seitens der Unternehmen die fehlende Transparenz bei Angeboten zu Anpassungsqualifizierungen beklagt (Brenning u. a. 2014, S. 186). Berghausen, Gohlisch und Oehme (2014) stellen unterschiedliche Varianten dar, wie im Anschluss an ein Anerkennungsverfahren mit dem Ergebnis einer teilweisen Gleichwertigkeit die fehlenden Ausbildungsinhalte nachträglich erworben werden können. Neben der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, die auf die individuellen Defizite eingehen, wird der Erwerb von fehlenden Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten im Rahmen von Betriebspraktika diskutiert. Eine weitere Variante stellt aus Sicht der Autoren die Aufnahme einer (verkürzten) Ausbildung dar, um fehlende Ausbildungsinhalte bezüglich des deutschen Referenzberufs zu kompensieren, mit der Option die Abschluss- beziehungsweise Gesellenprüfung zu absolvieren (ebenda).

Als Unterstützung für Bildungsanbieter, die noch wenig Erfahrung bei der Umsetzung von Anpassungsqualifizierungen gesammelt haben, hat die Fachstelle Beratung und Qualifizierung des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung“ einen Leitfaden für die Qualifizierung im Zuge des Anerkennungsgesetzes¹⁶⁶ im nicht reglementierten Bereich erstellt. Der Leitfaden stellt dar, wie individuelle Qualifizierungsbedarfe erhoben werden können, wie bei der Planung und Umsetzung solcher Maßnahmen vorgegangen und wie der Erfolg von Qualifizierungsmaßnahmen festgestellt werden kann.

¹⁶⁴ Aus Datenschutzgründen sind alle Daten (Absolutwerte) der amtlichen Statistik jeweils auf ein Vielfaches von drei gerundet.

¹⁶⁵ Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Personen mit einem Bescheid über keine Gleichwertigkeit bei der zuständigen Stelle zwecks Anpassungsqualifizierung melden, ist nach Aussagen in den Interviews, die mit Kammern in 2013 geführt wurden, erfahrungsgemäß eher gering.

¹⁶⁶ Vgl. <http://www.f-bb.de/publikationen/leitfaden-fuer-die-bildungspraxis/leitfaden-fuer-die-bildungspraxis/pubinfo/qualifizierungen-im-zuge-des-anerkennungsgesetzes-bei-nicht-reglementierten-berufen.html> (Abruf: 18. März 2015).

Für die bessere Arbeitsmarktintegration von Personen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation hat die Bundesregierung im Rahmen des Förderprogramms IQ einen zusätzlichen Handlungsschwerpunkt zur „Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ geschaffen. Neben Maßnahmen zur Unterstützung von Anerkennungsinteressierten im reglementierten Bereich, Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker sowie der Unterstützung von Personen, die eine Externenprüfung anstreben, wird ein weiterer Schwerpunkt sein, Qualifizierungsangebote im nicht reglementierten Bereich zu fördern. Ziel dabei ist es, Personen mit einer teilweisen Gleichwertigkeit so zu qualifizieren, dass die wesentlichen Unterschiede ausgeglichen und eine volle Gleichwertigkeit erreicht werden kann. Die Maßnahmen sollen dabei an die individuellen Voraussetzungen der Anerkennungsinteressierten anschließen und praxisnah, in Kooperation mit Betrieben, Kammern und weiteren Akteuren gestaltet werden. Ergänzend soll im Rahmen der Anerkennungsberatung das Thema Qualifizierungsberatung ausgebaut werden.¹⁶⁷ Die Förderung im Rahmen des neuen Handlungsschwerpunktes hat Anfang 2015 begonnen (siehe II-2.2, III-5.2.2 und III-5.4).

4.1.1 Nachfrage nach Beratung zu Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten

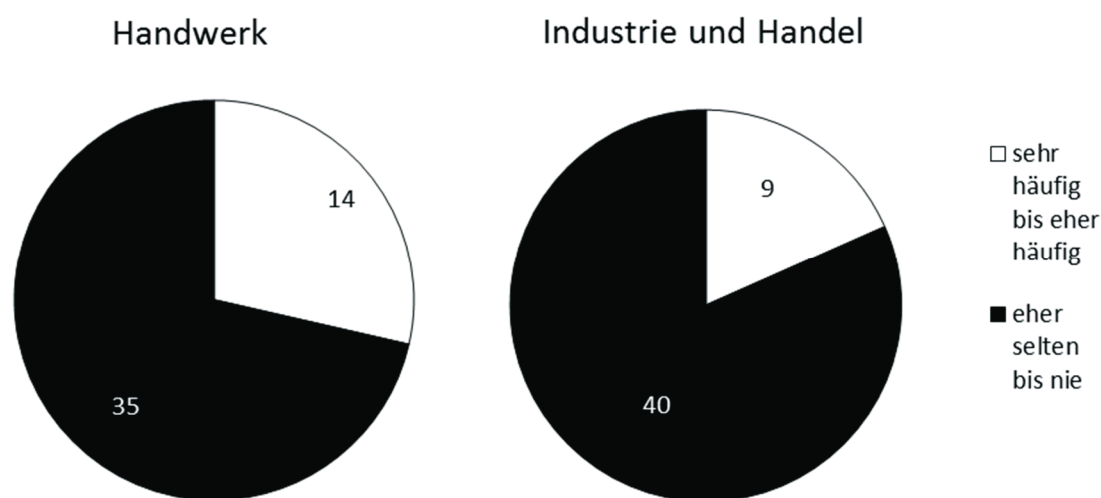
Vor dem Hintergrund der Angaben aus der amtlichen Statistik 2012 und 2013, die einen erheblichen Zuwachs an Personen mit einer teilweisen Gleichwertigkeit zeigen, stellt sich die Frage, ob bei diesen Personen Interesse an Möglichkeiten der Anpassungsqualifizierung besteht.

Um sich der Beantwortung dieser Frage anzunähern, wurden im Rahmen der BIBB-Befragungen die Kammern um Auskunft darüber gebeten, ob Personen auf sie zukommen, die einen Bescheid über keine oder eine teilweise Gleichwertigkeit erhalten haben und zu Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten beraten werden möchten (siehe Abbildung 34).¹⁶⁸

¹⁶⁷ Vgl. http://www.esf.de/portal/generator/21814/property=data/2014__10__21__richtlinie__iq.pdf (Abruf: 18. März 2015).

¹⁶⁸ Die Befragung wurde zum Stichtag 31. März 2014 durchgeführt. Das bedeutet, dass die Teilgruppe von Personen mit keiner oder teilweiser Gleichwertigkeit zum Befragungsstichtag bereits hätte größer sein können als durch die Angaben der amtlichen Statistik 2012 und 2013 (siehe oben) abgebildet.

Abbildung 34 Nachfrage nach Beratung zu Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten bei Personen mit keiner beziehungsweise teilweiser Gleichwertigkeit (absolut)



Quelle: Handwerk: BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern (n=49); Industrie und Handel: BIBB-Befragung (2014) der Industrie- und Handelskammern (n=49). Die Antwortmöglichkeiten „sehr häufig“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „sehr häufig bis eher häufig“ zusammengefasst, „eher selten“, „selten“ und „nie“ zu Kategorie „eher selten bis nie“.

Der Umfang an Kontaktaufnahmen von Personen mit dem Anliegen, sich zu Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten zu informieren, variiert je nach Kammerbereich.¹⁶⁹ Ein gutes Viertel aller Handwerkskammern und gut ein Sechstel der befragten Industrie- und Handelskammern gibt an, dass sie sehr häufig bis eher häufig von Personen zu Möglichkeiten der Anpassungsqualifizierung angesprochen werden.¹⁷⁰ Bei der großen Mehrheit kommt es nach Einschätzung der befragten Kammern eher selten bis nie (35 Handwerkskammern und 40 Industrie- und Handelskammern) vor, dass Personen mit keiner oder teilweiser Gleichwertigkeit zu Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten beraten werden möchten.¹⁷¹

Die Befragungsergebnisse geben zwar lediglich Einschätzungen hinsichtlich der Häufigkeit der Ansprache durch diesen Personenkreis an, jedoch deuten sie auf ein gewisses, nicht näher quantifizierbares Interesse von Personen mit keiner oder teilweiser Gleichwertigkeit hin. Um den genauen Anteil an Personen mit dem Wunsch nach einer Anpassungsqualifizierung zu ermitteln, müsste die Anzahl der Beratungen hierzu erhoben werden. Darüber hinaus wäre interessant zu wissen, wie viele Personen nach einer Beratung tatsächlich an Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen teilnehmen und ob sie einen weiteren Versuch starten, eine volle Gleichwertigkeit zu erhalten.

¹⁶⁹ An der BIBB-/ZDH-Befragung haben alle 53 Handwerkskammern teilgenommen. Von insgesamt 80 Industrie- und Handelskammern haben 52 an der BIBB-Befragung teilgenommen. Zu dieser Frage haben in beiden Bereichen je 49 Kammern eine Einschätzung abgegeben.

¹⁷⁰ Die Antwortmöglichkeiten dieser Ordinalskala reichten von „sehr häufig“, „häufig“, „eher häufig“, „eher selten“, „selten“ bis zu „nie“. Für die Darstellung in diesem Bericht wurden die ersten drei Antwortmöglichkeiten zu „sehr häufig bis eher häufig“ und die letzten drei Antwortmöglichkeiten zu „eher selten bis nie“ zusammengefasst. Die Antwortmöglichkeiten „weiß nicht“ und „keine Angabe“ werden nicht dargestellt.

¹⁷¹ Bei den Handwerkskammern, die vermehrt teilweise Gleichwertigkeiten beschieden haben, gehen auch häufiger Rückfragen zu Anpassungsqualifizierungen ein (Grundlage hierfür ist die Abfrage bei den HWKn im Zeitraum September bis einschließlich März 2014).

4.1.2 Angebot an Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten

Neben dem Beratungsbedarf von Anerkennungsinteressierten zu Qualifizierungsmöglichkeiten im Anschluss an ein Anerkennungsverfahren ist die Frage naheliegend, ob dieser Nachfrage ein ausreichendes Angebot gegenübersteht.

Die Interviewergebnisse im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz zeigten, dass bei den interviewten Kammern überwiegend noch kein explizites Angebot vorhanden war (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 119). Vor diesem Hintergrund wurde bei den BIBB-Befragungen der Handwerkskammern sowie der Vor-Ort-Industrie- und Handelskammern nach dem aktuellen Stand des Angebots an Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen gefragt (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13 Angebot an Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen in der Region für Personen mit keiner beziehungsweise teilweiser Gleichwertigkeit (absolut)

	Handwerk	Industrie- und Handel
In unserer Region sind wir die einzigen Anbieter.	4	0
In unserer Region gibt es neben uns noch viele andere Anbieter.	6	5
In unserer Region gibt es neben uns noch andere Anbieter.	21	17
In unserer Region gibt es neben uns noch wenige andere Anbieter.	4	8
In unserer Region gibt es ausschließlich andere Anbieter.	0	10
<i>Summe Angebot in Region</i>	35	40
In unserer Region gibt es überhaupt keine Angebote.	0	2

Quelle: Handwerk: BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern (n=35); Industrie und Handel: BIBB-Befragung (2014) der Industrie- und Handelskammern (n=42).

In vielen Regionen ist nach Aussage der Kammern mittlerweile ein Angebot zu Anpassungsqualifizierungen vorhanden. Von den 53 Handwerkskammern haben 35¹⁷² zurückgemeldet, dass es Qualifizierungsmöglichkeiten in der Region gibt. Von den 52 befragten Industrie- und Handelskammern geben 40 an, dass Angebote in der Region bestehen. Lediglich zwei Vor-Ort-IHKn geben an, dass es noch kein Angebot gibt.¹⁷³

Bei der Betrachtung des Angebotsumfangs fällt auf, dass im Handwerk vier Kammern melden, dass sie die einzigen Anbieter in der Region sind. Zehn der befragten Industrie- und Handelskammern vor Ort bieten selbst keine Anpassungsqualifizierungen an; das Angebot wird ausschließlich von anderen Anbietern abgedeckt.

Vor dem Hintergrund der Informationen aus dem ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz und den hier dargestellten Ergebnissen kann von einer Weiterentwicklung des Angebots ausgegangen werden. Kommt es zu einer Ansprache durch Personen mit keiner oder teilweiser Gleichwertigkeit, so können ein Großteil der Kammern für ihre Region Angebote zur Anpassungsqualifizierung unterbreiten oder benennen, wo diese absolviert werden können.

¹⁷² Die restlichen 18 Handwerkskammern haben bei dieser Frage keine Angabe gemacht.

¹⁷³ Zehn Vor-Ort-IHKn haben bei dieser Frage keine Angabe gemacht.

4.1.3 Anpassungsqualifizierungen aus Sicht der Jobcenter

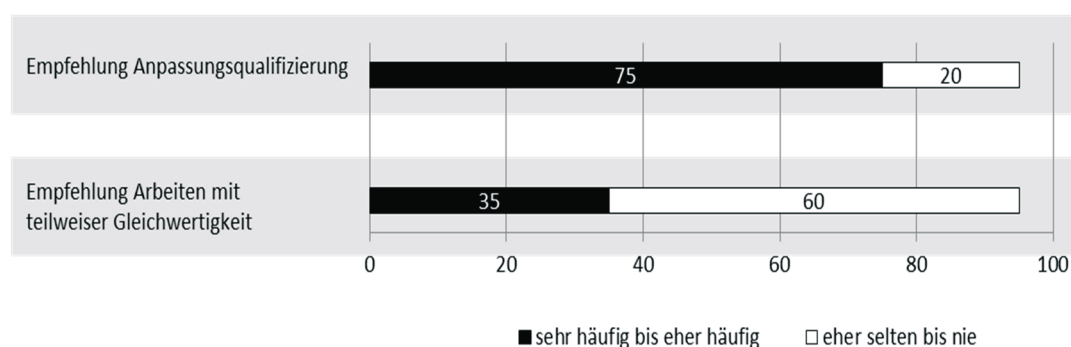
Wie beurteilen Jobcenter das Thema Anpassungsqualifizierung im Bereich der nicht reglementierten Berufe? Im Rahmen ihrer arbeitsmarktbezogenen Beratung (siehe IV-2.1) haben Jobcenter Kontakt zu Personen, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben.

Die Rückmeldungen der Jobcenter sind für das Thema Anpassungsqualifizierung von besonderem Interesse, da sie Erfahrungen mit Bescheiden von Personen haben, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben und sich danach wieder an diese Beratungsstelle wenden, um die nächsten Schritte einzuleiten. Im Rahmen ihrer arbeitsmarktbezogenen Beratung sichten Jobcenter die Bescheide und leiten daraus Folgeaktivitäten für ihre Klientinnen und Klienten ab.

Dabei geht mit der Beratung zu Folgeaktivitäten auch die Entscheidung über die Übernahme von gegebenenfalls anfallenden Kosten einher. Folgeaktivitäten können einerseits Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration sein, wie beispielsweise die direkte Vermittlung in eine Erwerbstätigkeit; andererseits bietet es sich im nicht reglementierten Bereich – insbesondere bei einer teilweisen Gleichwertigkeit – an, weiterzuqualifizieren, um die Chancen auf eine spätere Arbeitsmarktintegration zu erhöhen.

Im Folgenden wird dargestellt, welche Erfahrungen Jobcenter hinsichtlich der Entscheidungen zu Folgeaktivitäten gesammelt haben. Gibt es aus ihrer Sicht eher eine Tendenz in Richtung Anpassungsqualifizierung oder in Richtung Integration in den Arbeitsmarkt mit einer teilweisen Gleichwertigkeit?

Abbildung 35 Empfehlung: Tendenz Anpassungsqualifizierung und Tendenz Arbeitsmarktintegration (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) von Jobcentern (jeweils n=95). Die Antwortmöglichkeiten „sehr häufig“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „sehr häufig bis eher häufig“ zusammengefasst, „eher selten“, „selten“ und „nie“ zu Kategorie „eher selten bis nie“.

Über drei Viertel der Jobcenter, die zu dieser Frage Stellung bezogen haben, empfehlen eine Anpassungsqualifizierungsmaßnahme sehr häufig bis eher häufig. Weitergehend befragt sprechen nur gut ein Drittel der Jobcenter die Empfehlung, mit einer teilweisen Gleichwertigkeit (direkt) zu arbeiten, sehr häufig bis eher häufig aus (vgl. Abbildung 35).

Ob eine Anpassungsqualifizierung zielführend ist oder ob auch eine teilweise Gleichwertigkeit auf dem Arbeitsmarkt zählt, lässt sich anhand der Rückmeldungen der Jobcenter nicht abschließend beurteilen. Die Jobcenter empfehlen eher den Weg, den Abschluss über eine Qualifizierung vollständig anerkennen zu lassen; nur wenige empfehlen die Aufnahme einer Tätigkeit mit einer teilweisen Gleichwertigkeit.

4.2 Weiterbildungsanbieter

Wie schon im Vorjahr wurden im Rahmen der wbmonitor-Befragung 2014 (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2) Weiterbildungsanbieter um Auskunft gebeten, in welchem Maße bei ihnen Weiterbildung im Rahmen der Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen angeboten beziehungsweise durchgeführt wird. Im Jahr 2014 beteiligten sich insgesamt 2.040 Anbieter an der Befragung.¹⁷⁴

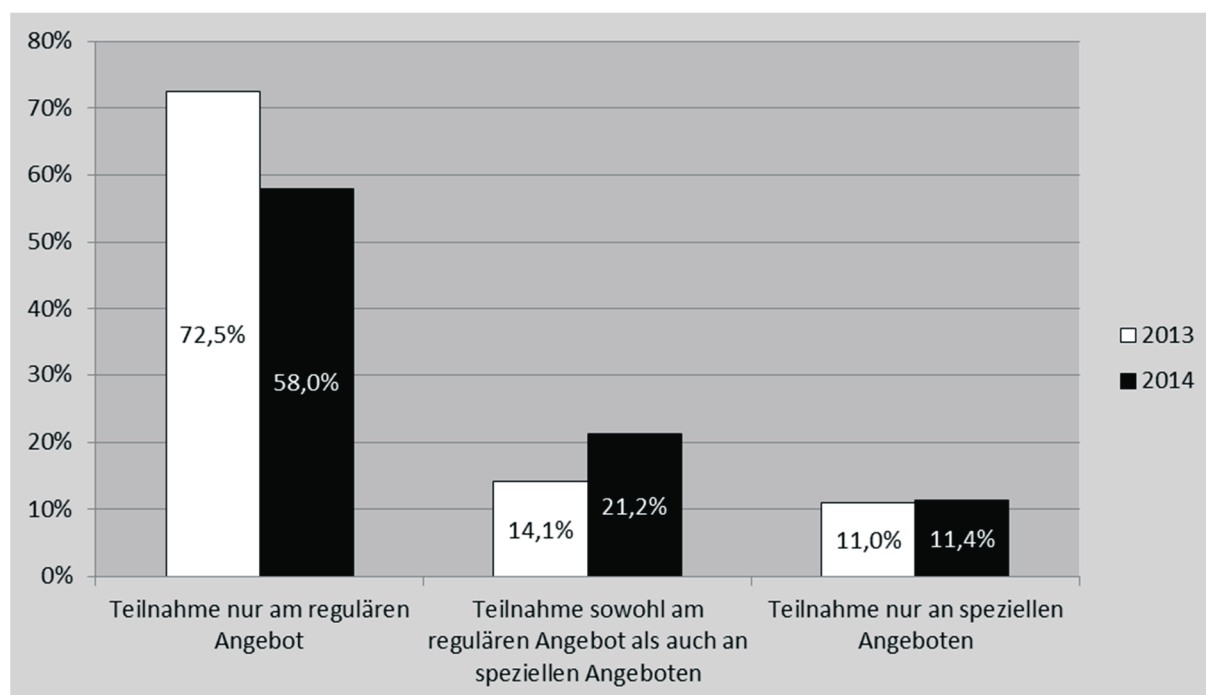
Während im Jahr 2013 etwas mehr als 6 Prozent der Anbieter angaben, Personen, die aufgrund eines Anerkennungsverfahrens eine Qualifizierung benötigten, weitergebildet zu haben, sind es im Jahr 2014 mehr als 9 Prozent. Wird die inhaltliche Ausrichtung der Kurse, an denen diese Personengruppe teilgenommen hat, betrachtet, so zeigt sich, dass sich Sprachkurse (zum Beispiel berufsbezogenes Deutsch) mit 39 Prozent und berufsfachliche Kurse mit 38 Prozent in etwa die Waage halten. 23 Prozent führen Kurse beider inhaltlicher Ausrichtungen durch.

In Bezug auf die Art der Einrichtungen, die solche Weiterbildungen durchführen, wird deutlich, dass es sich zu über 60 Prozent um private Einrichtungen, die entweder kommerziell oder gemeinnützig tätig sind, oder um Volkshochschulen handelt.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Zur Befragung 2014 wurden rund 21.250 dem wbmonitor zu diesem Zeitpunkt bekannte, auf dem Markt aktive Weiterbildungsanbieter eingeladen. Ein Gewichtungs- und Hochrechnungsverfahren ermöglicht die Projektion der Daten der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer auf alle dem wbmonitor bekannten Anbieter. Im Folgenden werden gewichtete Angaben dargestellt.

¹⁷⁵ Die restlichen Prozente verteilen sich auf „betriebliche Bildungseinrichtung“, „berufliche Schule“, „Fachhoch-/Hochschule, Akademie“, „wirtschaftsnahe Einrichtung (wie Kammer, Innung, Berufsverband oder Ableger davon“, „Einrichtung einer Kirche, Partei, Gewerkschaft, Stiftung eines Verbandes oder Vereins“ sowie „Sonstiges“.

Abbildung 36 Art der Weiterbildungsangebote (in Prozent)

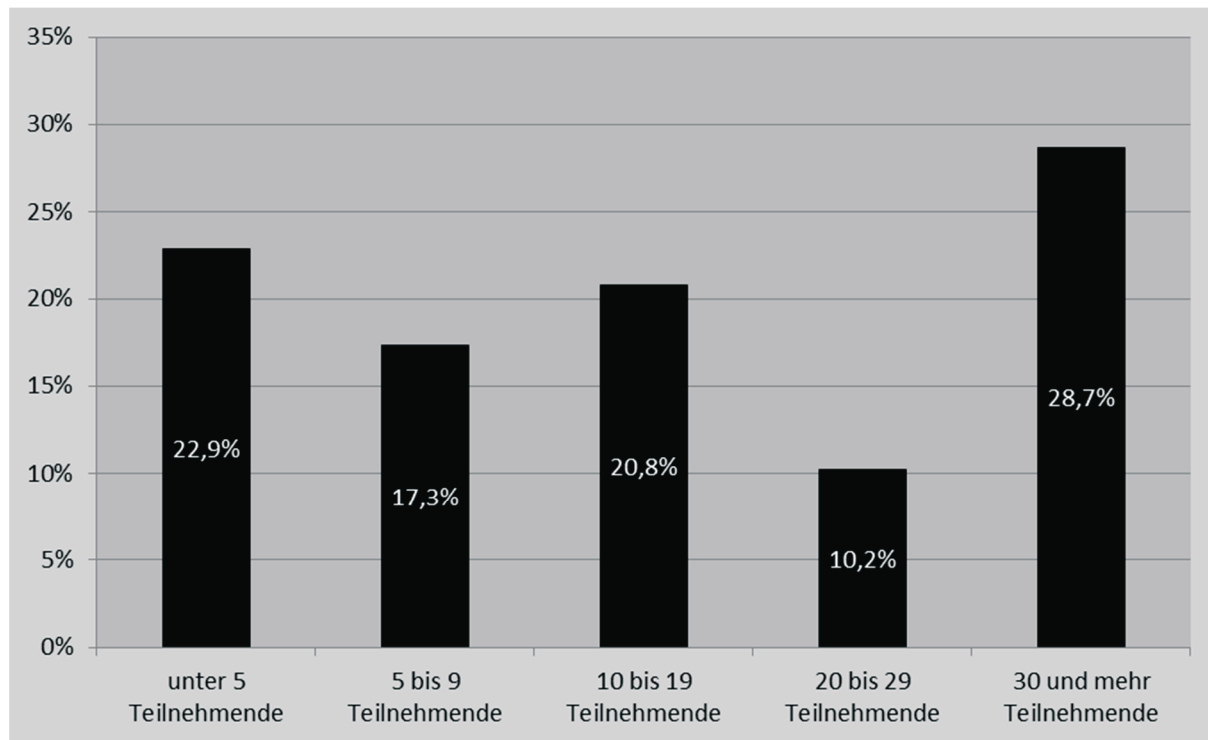


Basis: Weiterbildungsanbieter; gewichtete Ergebnisse, ungewichtete Fallzahlen: 2013 n=90, 2014 n=199. Quelle: wbmonitor-Befragungen 2013 und 2014; Berechnungen und Darstellung des BIBB; zu 100 Prozent fehlend: „weiß nicht“.

Die Weiterbildungsanbieter wurden befragt, wie die Anpassungsqualifizierungen, Ausgleichsmaßnahmen oder Vorbereitungen auf Prüfungen (Kenntnisprüfungen), die Personen aufgrund eines Anerkennungsverfahrens ihrer ausländischen Berufsqualifikation benötigten, organisiert sind. Dabei wird unterschieden, ob diese über das reguläre Angebot ihrer Einrichtung abgedeckt wurden oder ob die Personen an speziellen Angeboten mit dem Ziel der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen teilgenommen haben.

Der Anteil der Institutionen, die Angebote für diese Personengruppe über ihre regulären Angebote abdecken, ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken (vgl. Abbildung 36). Dagegen ist der Anteil der Anbieter, die spezielle Angebote für diese Zielgruppe vorhalten (sowohl in Verbindung mit regulären Angeboten als auch ausschließlich spezielle) gestiegen. Die befragten Weiterbildungsanbieter scheinen sich also zunehmend auf die speziellen Bedürfnisse dieser Zielgruppe einzustellen und Angebote anzupassen beziehungsweise zu entwickeln. Wenn spezielle Angebote für diese Zielgruppe vorgehalten werden, dann sind dies zum Beispiel spezifische Sprachkurse, spezifische Integrationskurse oder auch fachspezifische Kurse.

Während noch 2013 nur 4 Prozent der Anbieter angaben, dass eine Kooperation mit zuständigen Stellen besteht oder in Planung ist, sind es 2014 schon mehr als 7 Prozent. Davon gibt mehr als ein Fünftel an, dass es sich dabei um ein Qualifizierungsangebot in Kooperation mit einer solchen Stelle handelt. Oft werden auch Personen mit Qualifizierungsbedarf von den zuständigen Stellen direkt an die Einrichtungen verwiesen. Dies setzt voraus, dass den zuständigen Stellen bekannt ist, welche Angebote die Einrichtungen vorhalten.

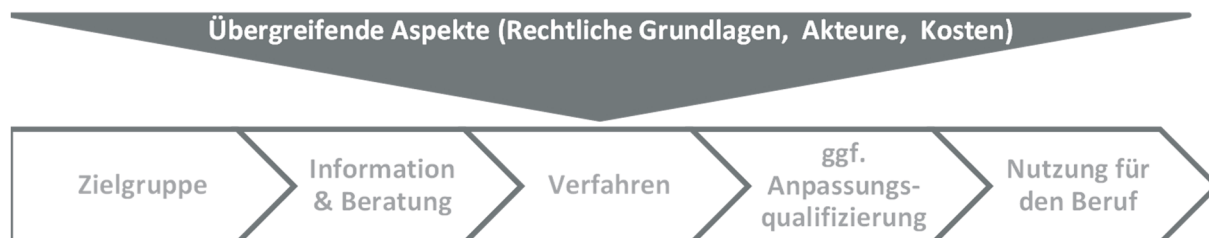
Abbildung 37 Anzahl der Teilnehmenden an Weiterbildungskursen im Rahmen von Anerkennungen (in Prozent)

Basis: Weiterbildungsanbieter; gewichtete Ergebnisse, ungewichtete Fallzahl n=131.
Quelle: wbmonitor-Befragung 2014; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

Des Weiteren wurden die Weiterbildungsanbieter dazu befragt, wie viele Personen, die aufgrund eines Anerkennungsverfahrens ihrer ausländischen Berufsqualifikation eine Anpassungsqualifizierung, Ausgleichsmaßnahme oder Vorbereitung auf eine Prüfung (Kenntnisprüfung) benötigten, insgesamt in den letzten zwölf Monaten an entsprechender Weiterbildung in ihrer Einrichtung teilgenommen haben.

Die Gesamtzahl der Personen, die an einer Weiterqualifizierung teilgenommen haben, ist je nach Einrichtung sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 37). Bei fast 30 Prozent der Einrichtungen waren es aber 30 Teilnehmende oder mehr. Jedoch scheint es auch Einrichtungen zu geben, die solche Angebote bei niedrigeren Teilnehmendenzahlen durchführen.

5. Kosten und Finanzierung



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Die **Gebühren für Anerkennungsverfahren** im Bereich der nicht reglementierten Berufe des BQFG sind weitgehend unverändert geblieben. Bei der IHK FOSA und den Handwerkskammern gilt ein Gebührenkorridor von 100 bis 600 Euro; bei der IHK Hannover kostet das Anerkennungsverfahren bei einer Beurteilung auf der Basis von Dokumenten pauschal 300 Euro. Für Qualifikationsanalysen fallen höhere Gebühren an.
- ✓ Die Gebühren für die Anerkennungsverfahren bei reglementierten Berufen regeln die Länder noch sehr unterschiedlich. Der Regelungsprozess ist noch nicht abgeschlossen; die Mehrheit der Länder scheint eine Obergrenze von 600 Euro vorzusehen beziehungsweise diese nicht zu überschreiten.
- ✓ Bei den bundesrechtlich geregelten Gesundheitsberufen unterscheiden sich die Gebühren nach wie vor je nach zuständiger Stelle.
- ✓ Die Gebühr für die Zeugnisbewertung einer ausländischen Hochschulqualifikation durch die ZAB stieg ab dem 30. April 2014 von 100 auf 200 Euro.
- ✓ Die Übernahme der **Finanzierung von anfallenden Kosten für das Anerkennungsverfahren** durch die Jobcenter hängt unter anderem vom zu erwartenden Erfolg der Anerkennung und der anschließenden Arbeitsmarktintegration ab. Von den befragten Jobcentern empfiehlt beziehungsweise nutzt ein Großteil die Möglichkeiten von SGB II (Eingliederungstitel sowie Vermittlungsbudget) zur Finanzierung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen.
- ✓ Die Finanzierung des Bundes von Kosten der Anerkennung bei Fachkräften aus der EU, MobiPro-EU, stand für Neuanträge ab dem Frühjahr 2014 nicht mehr zur Verfügung. Auf Länderseite gibt es eine spezifische Finanzierung nach wie vor nur in Hamburg. Für bestimmte Zielgruppen sowie für bestimmte Kostenarten stehen aber Fördermöglichkeiten zur Verfügung (Modellprojekte; ESF-BAMF-Programm).
- ✓ Qualifizierungen im Kontext der Anerkennungsverfahren werden ab 2015 im Rahmen des neuen Handlungsschwerpunkts Qualifizierung im IQ-Programm gefördert.
- ✓ Es gibt verschiedene finanzielle Unterstützungsangebote. Trotzdem bleibt die Finanzierung der Kosten des Anerkennungsverfahrens **ein Grund unter anderen keinen Antrag zu stellen**. Die Bedeutung dieses Grundes wird von den befragten Akteuren unterschiedlich beurteilt (IHKn, HWKn, Länderbehörden, MBE und Jobcenter).

Das vorliegende Kapitel beschreibt, wie sich die Verfahrensgebühren seit dem ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz entwickelt haben und wie sich die ersten qualitativ gewonnenen Erkenntnisse zu Kostenfragen des ersten Berichts bei weiterführender Analyse darstellen. Darüber hinaus stellt es die Entwicklung der Instrumente zur Finanzierung der Kosten sowie Erkenntnisse über deren Inanspruchnahme dar. Hierfür hat das BIBB eine Reihe von empirischen Erhebungen durchgeführt und ausgewertet.¹⁷⁶

Mit welchen Kosten die Anerkennungsverfahren verbunden sind, hängt im Einzelfall von den Verfahrensgebühren der zuständigen Stellen und von weiteren Kostenarten ab: Das sind zum einen die Ausgaben für die Beschaffung, Übersetzung und Beglaubigung der gesetzlich vorgesehenen Antragsunterlagen (wie individuelle Ausbildungsnachweise, Arbeitszeugnisse und ähnliches) als auch der weiteren Antragsunterlagen, welche die zuständigen Stellen von den Antragstellenden im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht einfordern können (wie etwa Ausbildungs- oder Studienordnungen und Curricula aus dem Ausbildungsstaat). Zum anderen können Ausgaben und gegebenenfalls auch Einkommensausfälle für die weitere Qualifizierung hinzukommen (zur Übersicht über alle Kostenarten vgl. Erbe u. a. 2014, S. 121-128).

5.1 Verfahrensgebühren im Überblick

Im IHK-Bereich kam es im Vergleich zum Vorjahr zu keinen Änderungen bei den Verfahrensgebühren. Bei der **IHK FOSA** beträgt der Gebührenkorridor, wie auch im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz dargestellt, zwischen 100 und 600 Euro. Durchschnittlich kostet ein Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren eines Ausbildungsabschlusses ca. 420 Euro, bei einem Fortbildungsabschluss fällt eine Gebühr in Höhe von ungefähr 550 Euro an.¹⁷⁷ Auch die Gebühren der nicht an der FOSA beteiligten **IHK Wuppertal-Solingen-Remscheid** (100 bis 600 Euro in Abhängigkeit vom Aufwand)¹⁷⁸ und der **IHK Hannover**, die in den IHK-Bezirken Hannover und Braunschweig zuständig ist (300 Euro bei Beurteilung auf Basis vorhandener Dokumente und 800 Euro bei Durchführung von Kompetenzfeststellungsverfahren)¹⁷⁹, haben sich nicht verändert.

Auch der Gebührenrahmen der **53 Handwerkskammern** in Deutschland ist mit 100 bis 600 Euro unverändert geblieben.¹⁸⁰ Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)** gab an, dass es

¹⁷⁶ Siehe die Datensatzbeschreibung im Anhang A2; im Einzelnen waren dies: 1. Webanalyse von Homepages von zuständigen Stellen (zum einen bei zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe, zum anderen bei weiteren zuständigen Stellen wie ZAB, IHK FOSA und weiteren IHKn, HWKn sowie für freie Berufe bei der Ärztekammer Westfalen Lippe); 2. quantitative Befragungen von zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen, von IHKn sowie HWKn; 3. quantitative Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungseinrichtungen (Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und Jobcenter) sowie 4. Experteninterviews in diesen Beratungseinrichtungen; 5. Analyse von Sekundärquellen sowie Hinweise aus weiteren Untersuchungen.

¹⁷⁷ Siehe <http://www.ihk-fosa.de/fuer-antragsteller/gebuehren/> (Abruf: 18. März 2015).

¹⁷⁸ Vgl. http://www.wuppertal.ihk24.de/servicemarken/wir_ueber_uns/finanzen/gebuehren/905892/gebuehrentarif.html (Abruf: 18. März 2015).

¹⁷⁹ Vgl. Gebührentarif der Industrie- und Handelskammer Hannover in der Fassung vom 2. Dezember 2013, III-3 Beurteilung nach BQFG. Siehe http://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Satzungen__Beitraege__Gebuehren/20140308_Gebuehrentarif_02.pdf (Abruf: 18. März 2015).

¹⁸⁰ „Der Gebührenrahmen ist in der Gebührenordnung der Handwerkskammer festgelegt. Da der Aufwand für die Durchführung der Verfahren vom jeweiligen Einzelfall abhängt, gibt es keine einheitlich festgelegte Gebühr. Über die voraussichtlichen Kosten des Verfahrens informiert die Handwerkskammer individuell. Soweit neben der Überprüfung schriftlicher Nachweise eine Qualifikationsanalyse erforderlich ist, werden die dadurch entstehenden Kosten als Auslagen gesondert in Rechnung gestellt.“ Siehe <http://www.handwerk-nrw.de/beratung/anerkennung/bewertung-auslaendischer-berufsabschluesse-durch-die-handwerkskammer.html> (Abruf: 18. März 2015) sowie Rückmeldung des ZDH zur BIBB-Abfrage bei den Verbänden vom 3. Dezember 2014.

aktuell keine Diskussionen zum bestehenden Gebührenrahmen gibt. Es gab im Jahr 2014 aber einen ersten Erfahrungsaustausch zum Kostenerstattungsverfahren für die Qualifikationsanalyse. Aufgrund der unterschiedlichen Organisationsmodelle werde diesbezüglich keine bundesweite Abstimmung angestrebt.¹⁸¹

Gemäß dem **Verband der Landwirtschaftskammern** (VLK) richtet sich die Gebührenhöhe nach dem konkreten Verwaltungsaufwand im Einzelfall. Nach bisherigen Erfahrungen berechnen die zuständigen Stellen Gebühren von bis zu 800 Euro und im Regelfall zwischen 300 und 500 Euro.¹⁸²

Hinsichtlich der Gebühren bei der **Ärztekammer Westfalen-Lippe**, die für alle Länder mit Ausnahme von Brandenburg, Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt für die Anerkennung des freien Berufs der Medizinischen Fachangestellten zuständig ist, gab es ebenfalls keine Veränderungen gegenüber dem ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz. Die Gebühren für die Dokumentenprüfung betragen 125 Euro und zusätzlich 175 Euro, falls eine Qualifikationsanalyse durchgeführt wird.¹⁸³

Hinsichtlich der von Landesbehörden durchgeführten Anerkennungsverfahren waren die Jahre 2013 und 2014 von Überlegungen der **Länder** zur Festlegung von Gebührenrahmen beziehungsweise -obergrenzen geprägt. In der Frage haben die Länder unterschiedliche Wege eingeschlagen, wie bereits die Rückmeldungen auf eine Umfrage des Landes Berlin im Februar 2014¹⁸⁴ sowie eine Internetrecherche im Februar und März 2015 durch das BIBB-Anerkennungsmonitoring belegen.

Unterschiede bestehen bereits hinsichtlich der Form der Festlegung: So werden Gebühren teils im Landesanererkennungsgesetz (zum Beispiel in Sachsen-Anhalt¹⁸⁵), teils in spezifischen Rechtsverordnungen (RVO) für Anerkennungstatbestände (zum Beispiel in Baden-Württemberg¹⁸⁶), teils in unterschiedlichen RVO (zum Beispiel in Hessen¹⁸⁷) festgelegt. Die SenBJW-Umfrage scheint zu bestätigen, dass ein Betrag von 600 Euro als Obergrenze für die Verfahrensgebühr in den Ländern am häufigsten ist oder zumindest geplant wird. In Berlin beispielsweise sieht die seit dem 30. April 2014 geltende

¹⁸¹ Rückmeldung des ZDH zur BIBB-Abfrage bei den Verbänden vom 3. Dezember 2014.

¹⁸² Rückmeldung des VLK zur BIBB-Abfrage bei den Verbänden vom 3. Dezember 2014 und Ergänzung vom 12. März 2015.

¹⁸³ Siehe http://www.aekwl.de/fileadmin/arztshelferinnen/doc/Merkblatt_zum_BQFG_11-2012.pdf (Abruf: 18. März 2015).

¹⁸⁴ Zur Vorbereitung einer Gebührenordnung für das Land Berlin hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (SenBJW) im Februar 2014 eine kurze Umfrage unter den Mitgliedern der AG „Koordinierende Ressorts“ zu Gebührenrahmen beziehungsweise -obergrenzen hinsichtlich der Anerkennungsverfahren durchgeführt. Für die Zurverfügungstellung der Ergebnis-Synopse mit Stand vom 7. Februar 2014 sei der Senatsverwaltung freundlich gedankt. Die Ergebnisse sind nur als Zwischenstand zu verstehen, da zum einen der Gesetzgebungsprozess zu diesem Zeitpunkt in mehreren Ländern noch nicht abgeschlossen war und da zum anderen die anlassbezogene Synopse nur die bis dahin eingegangenen Rückmeldungen von 13 der 16 Länder berücksichtigen konnte und zudem nicht alle Rückmeldungen für jeweils alle Fachressorts des Landes galten.

¹⁸⁵ Siehe dazu § 20 Absatz 1 des „Gesetzes über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen im Land Sachsen-Anhalt“. Siehe http://www.mw.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MW/Service/Laendergesetzgebung_ST_GVBl.pdf (Abruf: 18. März 2015).

¹⁸⁶ Siehe dazu unter anderem „Verordnung des Integrationsministeriums über die Festsetzung der Gebührensätze für öffentliche Leistungen der staatlichen Behörden für den Geschäftsbereich des Integrationsministeriums“ vom 29. Januar 2015, Anlage „Gebührenverzeichnis“. Hier wird eine Obergrenze von 630 Euro festgelegt. Siehe http://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/hl5/page/bsbawueprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=2&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-IntMinGebVBWPAnlage&doc.part=G&toc.poskey=#focuspoint (Abruf: 18. März 2015).

¹⁸⁷ Siehe dazu unter anderem § 1 der „Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Kultusministeriums“, Anlage „Verwaltungskostenverzeichnis“. Siehe http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/11xq/page/bshesprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-KMVwKostOHE2013rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=0#focuspoint (Abruf: 18. März 2015) oder „Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales und Integration“, Anlage „Übersicht zum Verwaltungskostenverzeichnis“. Siehe: http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/1mbp/page/bshesprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-SozMinVwKostOHE2012rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=0#focuspoint (Abruf: 18. März 2015).

Berufsqualifikationsprüfungsgebührenverordnung (BQPGebVO) einen Gebührenkorridor von 100 bis 600 Euro vor.¹⁸⁸ In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wurden nach der Umfrage Gebühren bis zu 150 Euro erhoben. Die angestrebte Obergrenze von 600 Euro wird hier bisher also nicht erreicht. Bei der Diskussion um die Höhe der Gebührenrahmen stehen auf der einen Seite der Wunsch, die Inanspruchnahme der Anerkennungsregeln nicht durch zu hohe Kosten zu erschweren, und auf der anderen Seite die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips der Verwaltung einander gegenüber.

Wie bereits im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz festgestellt, variieren die Verfahrensgebühren weiterhin nicht nur zwischen den Berufen, sondern auch innerhalb eines Berufs zwischen den verschiedenen zuständigen Stellen. Die für den ersten Bericht durchgeführte **Webanalyse¹⁸⁹ für die Berufe Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger** wurde von August bis September 2014 wiederholt und um die Berufe **Zahnärztin und Zahnarzt** sowie **Apothekerin und Apotheker** erweitert.

Die Gebühren für die Erteilung einer Approbation als Ärztin oder Arzt liegen laut den Angaben der Webseiten zwischen 100 und 1.000 Euro. Somit ist die Untergrenze im Vergleich zur ersten Webanalyse 2013 von 80 Euro auf 100 Euro leicht gestiegen, während die Obergrenze gleich geblieben ist (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 159). Nach wie vor nennen einige zuständige Stellen festgesetzte Beträge, deutlich häufiger wird ein Gebührenkorridor angegeben. In einigen Fällen unterscheidet sich die Höhe der Gebühren je nachdem, ob die Ausbildung in einem EU- oder EWR-Staat oder in einem Drittstaat absolviert wurde. Einige zuständige Stellen machen auf ihren Webseiten keine Angaben zur Höhe der Gebühren, wobei eine zuständige Stelle angab, die Gebühr nach dem Aufwand der Bearbeitung zu ermitteln.

Sind zuständige Stellen neben dem Beruf Ärztin und Arzt zudem für mindestens einen der Berufe Zahnärztin und Zahnarzt oder Apothekerin und Apotheker zuständig, so werden auf der Webseite die gleichen Gebühren der Approbation für diese Berufe angegeben. Da die Mehrheit der zuständigen Stellen für alle drei Berufe zuständig ist, gibt es hinsichtlich der Gebührengestaltung keine großen Unterschiede im Vergleich zum Beruf Ärztin und Arzt.

Die Webanalyse zeigte zudem, dass sich die Angaben zu Gebühren für das Anerkennungsverfahren von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern kaum geändert haben. Die Gebühren bewegen sich, mit einer Ausnahme (in Höhe von 1.060 Euro) zwischen 25 und 350 Euro. Nach wie vor ist die Angabe von Gebührenkorridoren etwas häufiger als die Angabe festgesetzter Beträge. Ein großer Teil der für diesen Beruf zuständigen Stellen (15 von 25) macht nach wie vor keine Angaben zu Gebühren auf der Webseite.

Im Rahmen der standardisierten Befragung der zuständigen Stellen für Gesundheitsberufe wurden die Teilnehmenden um Angaben zu den Gebühren in der Praxis gebeten. Da die Fragen zu den Kosten nur von einer geringen Anzahl der Befragten beantwortet wurden, können sie nur als Anhaltspunkt dienen.

¹⁸⁸ „Verordnung über Gebühren bei der Prüfung von Berufsqualifikationen und von Bewertungen ausländischer Hochschulqualifikationen (Berufsqualifikationsprüfungsgebührenverordnung – BQPGebVO)“ vom 15. April 2014; <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=BQPGebV+BE+Anlage&psml=bsbeprod.psml&max=true> (Abruf: 18. März 2015).

¹⁸⁹ Dies waren bundesweit 23 zuständige Stellen für die Berufe Ärztin und Arzt, Zahnärztin und Zahnarzt sowie Apothekerin und Apotheker und bundesweit 25 zuständige Stellen für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger. Häufig ist eine Verwaltungsbehörde für mehrere Berufe zuständige Stelle. So sind beispielsweise 13 Stellen für alle vier genannten Berufe gleichermaßen zuständig. Daher sind es insgesamt 37 Länderbehörden in den Gesundheitsberufen.

Dabei zeigt sich, dass die durchschnittlichen Kosten auch bei Zuständigkeit für denselben Beruf sehr unterschiedlich zu sein scheinen. Die bisher erhaltenen Informationen zeigen bezüglich der Kosten für die unterschiedlichen Verfahren (Gleichwertigkeitsprüfung durch die Verwaltungsbehörde, Gleichwertigkeitsprüfung durch externe Sachverständige beziehungsweise Durchführung einer Ausgleichsmaßnahme) kein einheitliches Bild. Insgesamt bedarf es dazu weiterer Untersuchungen.

Hinsichtlich der Kosten für **Sprachtests** stellt sich die Lage wie folgt dar: Für die Erteilung einer Approbation (zum Beispiel für den Beruf Ärztin und Arzt, siehe § 3 BÄO) oder einer Berufszulassung (zum Beispiel Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger, siehe § 2 KrPflG) müssen unter anderem auch Deutschkenntnisse in der Regel auf B2-Niveau nachgewiesen werden (siehe III-3.8). Teilweise geben die zuständigen Stellen wie die Regierungspräsidien Baden-Württemberg an, von welchen Sprachtestanbietern (beispielsweise Telc) sie Zertifikate akzeptieren.¹⁹⁰ Zum Teil bieten zuständige Stellen wie beispielsweise die Bezirksärztekammer Rheinhesen selbst Sprachtests an. Letztere erhebt für die Teilnahme an der Deutschkenntnisprüfung eine Gebühr von 160 Euro.¹⁹¹

Zum Vergleich: Im Laufe der Jahre 2014 und 2015 hat die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen die Ausstellung von Gleichwertigkeitsbescheiden für **nicht reglementierte landesrechtlich geregelte schulische Berufe** der Länder Baden-Württemberg (seit 13. August 2014), Berlin (seit 20. Februar 2014) und Niedersachsen (seit 1. Februar 2015) übernommen. Die rechtliche Grundlage dafür bilden die Anerkennungsgesetze der Länder. Die ZAB erhebt für die Ausstellung der Bescheide eine Gebühr von 485 Euro.¹⁹²

Die Gebühr der ZAB für die **Zeugnisbewertung** ausländischer Hochschulqualifikationen stieg für Anträge, die ab dem 30. April 2014 eingehen, von 100 Euro auf 200 Euro.¹⁹³

5.2 Entwicklung der vorliegenden Finanzierungsinstrumente seit dem letzten Bericht

Die den Antragstellenden entstehenden Kosten für ein Anerkennungsverfahren können in bestimmten Fällen ganz oder teilweise von Dritten übernommen werden. Zu den Kosten zählen neben Verfahrensgebühren auch Kosten für die Unterlagenbeschaffung und mögliche Ausgleichsmaßnahmen¹⁹⁴. Die Übernahmemöglichkeiten sind je nach berechtigtem Personenkreis (etwa hinsichtlich des Alters, der Herkunft oder des Bildungsziels), Kostenart und Region unterschiedlich. Ein Überblick über die im Zeitraum April 2012 bis September 2013 bestehenden Möglichkeiten der Kostenübernahme liegt bereits vor (siehe Erbe u. a. 2014, S. 128ff.). Im Folgenden wird die Entwicklung der Finanzierungsinstrumente und weiteren Übernahmemöglichkeiten im Berichtszeitraum September 2013 bis Dezember

¹⁹⁰ Vgl. <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1351118/index.html> (Abruf: 18. März 2015).

¹⁹¹ Vgl. <http://www.aerztekammer-mainz.de/pdf/diverse/Hinweise-Deutschkenntnispruefung.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

¹⁹² Vgl. <http://www.kmk.org/zab/gleichwertigkeitsbescheide-fuer-nicht-reglementierte-landesrechtlich-geregelte-berufe.html> (Abruf: 18. März 2015).

¹⁹³ Vgl. <http://www.kmk.org/zab/zeugnisbewertung-hochschulqualifikationen/gebuehren-und-antrag.html> (Abruf: 18. März 2015) sowie das Gebührenverzeichnis zur BQPGebVO, Tarifstelle 300.

¹⁹⁴ Auch im nicht reglementierten Bereich können zum Erreichen der vollen Gleichwertigkeit Anpassungsqualifizierungen nötig sein.

2014 dargestellt.¹⁹⁵ Abbildung 38 gibt eine Vorausschau auf die wichtigsten Finanzierungsinstrumente ab 2015.

5.2.1 Regelinstrumente des Bundes

An den für die Finanzierung von Kosten der Anerkennung heranzuziehenden Regelinstrumenten des Bundes hat sich seit dem letzten Bericht nichts geändert. Hierbei handelt es sich zum einen um **Mittel der Arbeitsförderung** (SGB III) oder **Mittel der Grundsicherung für Arbeitsuchende** (SGB II), darunter vor allem die Förderung von beruflicher Weiterbildung im Rahmen des Eingliederungstitels der BA sowie um das Vermittlungsbudget (etwa zur Übernahme von Verfahrensgebühren und Übersetzungs- und Beglaubigungskosten). Die Leistungen stehen für Personen im Leistungsbezug bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zur Verfügung. Neben Arbeitslosen können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, die sich arbeitssuchend melden, manche der Leistungen erhalten. In jedem Fall handelt es sich bei der Übernahme von Kosten um eine Ermessensentscheidung. Für die praktische Anwendung durch die Vermittlerinnen und Vermittler in den Arbeitsverwaltungen ist bis 31. Dezember 2016 weiterhin die Handlungsempfehlung und Geschäftsanweisung (HEGA) der BA HEGA 03/2012 maßgeblich (siehe II-2.2). Mit der Anwendung der Förderinstrumente in der Praxis und „möglichen Umsetzungshürden, die einer Willkommenskultur entgegenstehen“¹⁹⁶ hat sich der Verwaltungsrat der BA am 26. September 2014 und am 16. Januar 2015 befasst.

Zum anderen kommen je nach Personenkreis auch die **Instrumente der Bildungsfinanzierung** wie BAföG/Meister-BAföG und Bildungsprämie für eine Finanzierung in Frage. Die Bedeutung der einzelnen Instrumente aus Sicht von beratenden Personen in Jobentern und in Beratungsstellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) wird in den Erhebungen in Abschnitt 5.4 deutlich.

¹⁹⁵ Grundlage der Angaben sind Sekundärquellen, insbesondere Förderrichtlinien, aber auch Gremienprotokolle, Beiträge bei Veranstaltungen sowie weitere Angaben von Akteuren. Wie auch im ersten Bericht wird nur auf individuelle Förderung eingegangen und nicht auf die Gesamtkosten für die gesetzesbegleitenden Maßnahmen wie Informations- und Beratungsstrukturen oder auf volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen zur Zuwanderung (stellvertretend hierfür vgl. das Steuer-Transfer-Modell in Bonin 2014).

¹⁹⁶ Zitat nach der unveröffentlichten Beratungsunterlage 134/2014 vom 14. November 2014.

Abbildung 38 Vorausschau auf die zentralen Finanzierungsinstrumente für Kosten der Anerkennung ab 2015



Quelle: Angaben aus den folgenden Abschnitten (Planungsstand: 12. März 2015); Darstellung des BIBB.

5.2.2 Anerkennungsspezifische Förderinstrumente des Bundes

Das Sonderprogramm **MobiPro-EU** des BMAS unterstützt seit Januar 2013 junge Menschen aus der Europäischen Union bei der Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland. Bis zum 8. April 2014 konnten auch qualifizierte Fachkräfte in Engpassberufen eine Förderung beantragen, so zum Beispiel für ein Anerkennungsverfahren. Wegen der großen Nachfrage nach MobiPro-EU-Mitteln kam es im Frühjahr 2014 zu einem Förderstopp. Vom Programmstart bis zum 31. Dezember 2014 beantragten insgesamt 9.263 Personen eine Förderung durch MobiPro-EU, davon 2.730 (29 Prozent) im Fachkräftesegment. Da eine Person mehrere Anträge stellen kann, lag die Gesamtzahl der Anträge in diesem Zeitraum bei 49.967, davon 7.408 im Segment Fachkraft. In 1.266 der 7.408 Anträge (17 Prozent) beantragten die EU-Fachkräfte eine finanzielle Förderung ihres Anerkennungsverfahrens. Die anderen Anträge im Fachkräftesegment bezogen sich überwiegend auf die Förderung von Deutschkursen im Herkunftsland oder berufsbegleitend in Deutschland (zusammen 44 Prozent) sowie auf Reisekosten für das Bewerbungsgespräch oder für die Arbeitsaufnahme (zusammen 39 Prozent). Der größte Teil der Antragstellungen im Fachkräftesegment entfiel auf Bayern (1.442), Nordrhein-Westfalen (759), Baden-Württemberg (703) und Niedersachsen (678).¹⁹⁷ Seit 2015 wird MobiPro-EU in neuer Form fortgeführt, wobei Anerkennungsverfahren nicht mehr gefördert werden, da sich das Sonderprogramm auf die Zielgruppe der Ausbildungsinteressierten konzentriert.

Bis Ende 2014 finanzierte der Bund zudem **regionale Modellprojekte** zur Qualifizierung im Rahmen des **Förderprogramms IQ**. Dabei wurden die Maßnahmekosten über das IQ-Programm finanziert, während der Lebensunterhalt der Teilnehmenden im Einzelfall durch die Jobcenter oder Arbeitsagen-

¹⁹⁷ Berechnung des BIBB anhand der Angaben von BMAS und ZAV der BA für eine Befassung des BIBB-Hauptausschusses am 26. Juni 2014, aktualisiert mit Schreiben des BMAS vom 17. März 2015. Vgl. auch <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/mobipro-eu-neue-foerderperiode-gestartet.html> (Stand: 15. Januar 2015, Abruf: 18. März 2015).

turen über die Fortzahlung der Lebensunterhaltssicherung nach SGB II oder III gewährleistet wurde. So entwickelte beispielsweise die Handwerkskammer Hamburg die Umsetzung von Anpassungsqualifizierungen im Kontext des Anerkennungsgesetzes. Für die Teilnehmenden wurden hier in den Bescheiden über teilweise Gleichwertigkeit nicht nur die wesentlichen Unterschiede, sondern auch konkrete Lernziele benannt, um diese auszugleichen. Um die Lernzielerreichung anschließend zu unterstützen, nutzte das Projekt systematisch die Elemente der Erstausbildung des dualen Systems einschließlich der betrieblichen Qualifizierung.¹⁹⁸

Speziell für den Personenkreis der Asylbewerberinnen und Asylbewerber erproben BA, BAMF und das BMAS mit „**Early Intervention**“ (vgl. II-2.2) ein neues Modellvorhaben. Seit 2014 können damit Asylsuchende mit einer hohen Bleibeperspektive an sechs Modellstandorten und seit 2015 an drei neuen Modellstandorten frühzeitig bei der Arbeitssuche unterstützt werden. Nach einer ersten Kompetenzerhebung werden die Teilnehmenden in den regulären Vermittlungsprozess der BA einbezogen und erhalten entsprechende Unterstützung und Begleitung. Zu den möglichen Handlungsstrategien im Modellprojekt können die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse zählen. Für die praktische Umsetzung sollen dann von den Regelinstrumenten der BA wie dem Vermittlungsbudget auch Kosten wie die für Übersetzung und Beglaubigung von Zeugnissen übernommen werden.¹⁹⁹ Im Dezember 2014 wurden insgesamt knapp 500 Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Projekt betreut. Etwa 180 Personen wurden in einem Anerkennungsverfahren unterstützt (einschließlich Verweisberatung). Über die Anzahl abgeschlossener Verfahren liegen noch keine Angaben vor. Die qualitative Begleitforschung liefert jedoch bereits konkrete Hinweise auf Erfolge und zeigt Handlungsfelder auf (Daumann u. a. 2014).

Flüchtlinge können aufgrund ihrer Fluchtsituation vielfach keine Dokumente für die Gleichwertigkeitsprüfung beibringen. Insbesondere für diesen Personenkreis unterstützt das Projekt **Prototyping Transfer** (siehe II-2.2) die Kammern bei der bundesweiten Implementierung der zuvor modellhaft entwickelten Instrumente und Verfahren der sogenannten Qualifikationsanalyse. Neben diesen strukturellen Maßnahmen sind auch Mittel zur Finanzierung der Kosten für die – vergleichsweise aufwändigeren – Qualifikationsanalysen in besonderen Fällen vorgesehen.²⁰⁰ Das Projekt startete zum 1. Januar 2015 mit einer Laufzeit von drei Jahren.

Im Jahr 2014 wurde die Vorbereitungsphase für ein bundesweites Instrument des Bundes zur Finanzierung von weiteren Qualifizierungen (Anpassungsqualifizierungen und Ausgleichsmaßnahmen), die auf im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen aufbauen, erfolgreich abgeschlossen. Die Förderrichtlinie für einen zusätzlichen Handlungsschwerpunkt zur Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des „Anerkennungsgesetzes“ im Förderprogramm IQ wurde am 15. Oktober 2014 erlassen, kurz: **ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz**.²⁰¹ Förderanträge konnten die IQ-Landeskoordinatorinnen und -Landeskoordinatoren bis zum 31. Oktober 2014 einreichen. Im Dezember entschied das federführende BMAS über die eingereichten Anträge und bewilligte insgesamt 146 IQ-Teilprojekte im Handlungsschwerpunkt 2. Diese beschäftigen sich mit der Entwick-

¹⁹⁸ Vgl. die Projektbeschreibung des IQ-Netzwerks Hamburg – NOBI, Anerkennung im Handwerk: Beratung & Qualifizierung vom 26. Mai 2014.

¹⁹⁹ Angaben nach dem Projektsteckbrief sowie nach einem Experteninterview mit dem Projekt-Ansprechpartner im Fachbereich Markt und Integration der Zentrale der BA am 17. Dezember 2014.

²⁰⁰ Siehe die Pressemitteilung des BMBF vom 1. April 2015; http://www.bmbf.de/_media/press/PM_0401-038.pdf (Abruf: 1. April 2015).

²⁰¹ Sie wurde im Bundesanzeiger veröffentlicht (BANz AT 21. Oktober 2014 B5) und ergeht im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020 (ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz). Vgl. auch Abschnitt II-2.2.

lung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen, die vier unterschiedlichen Modulen und/oder der Option Sprachförderung zugeordnet werden können (siehe Abbildung 39): Mit 41 Prozent entfällt der größte Anteil davon auf Modul 1, die Ausgleichsmaßnahmen für reglementierte Berufe. In Modul 2 führen 25 Prozent der Teilprojekte Anpassungsmaßnahmen für Berufe im dualen System durch. Weitere 27 Prozent bieten in Modul 3 Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker an. Ein kleiner Anteil von 8 Prozent widmet sich der Vorbereitung auf die Externenprüfung in Modul 4. 17 Prozent dienen der berufsbezogenen Sprachförderung.²⁰² Die erste Förderrunde hat im Januar 2015 begonnen und endet am 31. Dezember 2018. Bei erfolgreichem Verlauf der ersten Förderrunde ist eine anschließende Förderrunde vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2022 geplant. Antragstellende können die Angebote bundesweit und unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltsstatus kostenlos in Anspruch nehmen. Die hierdurch entwickelten Qualifizierungsangebote sollen künftig auch über die Datenbank KURSNET der BA abrufbar sein und so den Anerkennungsinteressierten zugänglich gemacht werden.

Abbildung 39 Bewilligte IQ-Förderprojekte für die Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes (Verteilung der 146 Teilprojekte)

Modul 1:	Ausgleichsmaßnahmen für reglementierte Berufe	60 Teilprojekte
Modul 2:	Anpassungsqualifizierungen für Berufe im dualen System (BBiG/HwO)	37 Teilprojekte
Modul 3:	Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker	39 Teilprojekte
Modul 4:	Vorbereitung auf die Externenprüfung bei negativem Ausgang/ negativer Prognose des Anerkennungsverfahrens	10 Teilprojekte
Option:	Berufsbezogene Sprachförderung	25 Teilprojekte

Quelle: Angaben nach der IQ-Teilprojektübersicht (siehe Fußnote 202); Darstellung des BIBB. Jedes Teilprojekt kann in bis zu zwei der vier Module und/oder der Option berufsbezogene Sprachförderung tätig sein (Mehrfachnennung).

In der Koalitionsvereinbarung hat die Bundesregierung angekündigt, mittelfristig und ergänzend zum ESF-geförderten Qualifizierungsschwerpunkt im IQ-Programm die Einrichtung eines Stipendienprogramms des Bundes zu prüfen. Grundlage der Prüfung sind die frühestens Ende 2015 vorliegenden ersten Erfahrungen zu den tatsächlichen Bedarfen und valide Zahlen aus dem erst im Januar 2015 gestarteten Handlungsschwerpunkt „Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ im IQ-Förderprogramm.²⁰³

Für die Durchführung von Sprachkursen, die im Zusammenhang mit Anerkennungsverfahren stehen, ist zudem das sogenannte **ESF-BAMF-Programm** zur berufsbezogenen Sprachförderung für Men-

²⁰² Angaben nach der Teilprojektübersicht, die die Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH (ebb) als Multiplikatorenprojekt Transfer im Förderprogramm IQ für die IQ-Steuerungsgruppe am 10./11. Februar 2015 in Berlin erstellt hat. (Bei den Teilprojekten ist eine zweifache Nennung möglich, deshalb ist die Summe der Prozentwerte größer als 100.)

²⁰³ Angaben nach der Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim BMBF, Stefan Müller, vom 5. Februar 2015 an MdB Kai Gehring von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

schen mit Migrationshintergrund von Bedeutung, das auch in der neuen ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 bis Ende 2017 fortgesetzt wird. Am 16. Januar 2014 unterzeichneten BAMF und BA eine Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung der berufsbezogenen Sprachförderung in den Jahren 2014 bis 2020. Dabei handelte es sich um die Neuauflage des im August 2008 gestarteten bundesweiten Sprachförderangebots zur Verbesserung der berufsbezogenen Deutschkenntnisse. Die Kurse des ESF-BAMF-Programms, das von ausgewählten Bildungseinrichtungen flächendeckend in Deutschland zur Verfügung steht, umfassen bis zu 730 Unterrichtseinheiten. Die Kurse sehen neben dem berufsbezogenen Sprachunterricht auch einen Fachunterricht und ein Praktikum vor. Potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem Kreis der SGB II- und SGB III-Leistungsbezieher werden dem BAMF von den Jobcentern und Arbeitsagenturen gemeldet. Die Kurse stehen aber prinzipiell auch arbeitssuchenden Nichtleistungsempfängerinnen und -empfängern und zum Teil Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, soweit sie am Bundesprogramm „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“ teilnehmen, offen. Beschäftigte können an den Kursen teilnehmen, wenn sie oder ihre Arbeitgeber die Kosten tragen. Die Kurse werden in allen relevanten Fachrichtungen angeboten, wie etwa für soziale Berufe, Heil- und Pflegeberufe oder den gewerblich-technischen Bereich. Angeboten werden auch berufsorientierende Kurse.²⁰⁴ Angesichts der geringeren Mittelausstattung des Programms in der neuen ESF-Förderperiode ist es aus Sicht der Projektpartner BA und BAMF „notwendig, jetzt die Weichen für ausreichend finanzielle Mittel und eine dauerhafte rechtliche Grundlage der berufsbezogenen Deutschkurse für die Zukunft zu stellen“²⁰⁵.

5.2.3 Förderinstrumente der Länder

Im Berichtszeitraum lag auf regionaler Ebene nur für Antragstellende in einem Land ein Anerkennungsspezifisches Förderinstrument vor: das Stipendienprogramm Hamburg. Mit dem Programm wurden bis Ende 2014 etwa 10 Prozent der bis dahin 4.908 von der hamburgischen Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) beratenen Anerkennungsinteressierten gefördert. Im Jahr 2014 wurden 231 Personen mit einem Gesamtfördervolumen von insgesamt 489.614 Euro unterstützt. Die Förderung erfolgte über Einmalzuschüsse zu Kosten im Anerkennungsverfahren und für Anpassungsqualifizierungen (maximal 12.000 Euro pro Person) sowie über Stipendien zum Lebensunterhalt während einer Anpassungsmaßnahme.²⁰⁶

Daneben gab es in verschiedenen Ländern Überlegungen, solche Stipendien einzurichten. In Baden-Württemberg beispielsweise hat die Baden-Württemberg Stiftung im Sommer 2014 zu einem Expertenhearing eingeladen, um Möglichkeiten eines Stipendienprogramms zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse auszuloten. Der Aufsichtsrat der Baden-Württemberg Stiftung hat sich im Oktober 2014

²⁰⁴ Vgl. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-esf-bamf-programm.html> (Abruf: 18. März 2015).

²⁰⁵ Pressemitteilung des BAMF vom 12. September 2014 <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/20140912-0024-pressemitteilung-ba-arbeitsmarktintegration-asylbewerber.html> (Abruf: 18. März 2015).

²⁰⁶ Angaben nach dem Vortrag von Michael Gwodz von der ZAA des Diakonischen Werks zum Stipendienprogramm beim Expertenhearing der Baden-Württemberg Stiftung „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse“ am 3. Juli 2014 in Stuttgart sowie nach Auskunft der ZAA-Projektleitung in einer E-Mail vom 13. März 2015. Siehe die Richtlinie der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zur Gewährung von Stipendien und Zuschüssen zur Förderung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen; http://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Stipendienprogramm.pdf (Abruf: 18. März 2015).

und Februar 2015 ausführlich mit dem Thema befasst und der Geschäftsführung den Auftrag erteilt, bis Herbst 2015 ein beschlussfähiges Konzept zu erarbeiten.²⁰⁷

In Berlin liegt seit Juli 2014 ein parlamentarischer Auftrag an den Berliner Senat vor, zur Frage eines Stipendienprogramms zum Berliner Anerkennungsgesetz Stellung zu nehmen. Seitdem werden in den beteiligten Senatsverwaltungen konkrete Überlegungen zur Auflegung einer Förderung in Anlehnung an das Hamburger Modell vorgenommen. Dies könnte nach aktuellem Diskussionsstand in Form einer Kombination von mehreren Maßnahmen umgesetzt werden, darunter ein Härtefallfonds zur Schließung von Finanzierungslücken.²⁰⁸

5.2.4 Finanzierung durch Betriebe und weitere Möglichkeiten

Wie die BIBB-Betriebsbefragung im Jahr 2014 belegt (vgl. III-6.2), besteht bei einem Teil von Betrieben, die bereits mit Anerkennung zu tun haben, durchaus die Bereitschaft zur Unterstützung: Auf die Frage, welche Arten der Unterstützung Betriebe ihren Beschäftigten, die ein Verfahren durchlaufen (haben), anbieten, geben fast 30 Prozent an, sich an den Kosten des Verfahrens zu beteiligen. Auch bei Behördengängen, beim Verstehen und Ausfüllen der Antragsformulare sowie bei Vorbereitungen auf Ausgleichsmaßnahmen unterstützen manche Betriebe ihre Beschäftigten.

Im Rahmen einer Studie zu Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) im Auftrag des BMWi wurden 260 internationale Fachkräfte unter anderem nach einer Unterstützung durch ihre Betriebe beim Einleben in Deutschland befragt (Ekert u. a. 2014). Auch wenn die nicht repräsentative Befragung an dieser Stelle nicht explizit auf die Finanzierung von Anerkennungsverfahren abzielt, so macht sie doch deutlich, dass im befragten Personenkreis 40 Prozent angeben, Hilfe erfahren zu haben. Zu den von den Unternehmen ergriffenen Maßnahmen zählt allen voran die Unterstützung bei Behördengängen, gefolgt von Deutschkursen und anderen Maßnahmen. Inwieweit sich dieses Potenzial betrieblicher Unterstützungsbereitschaft weiter für das Thema Anerkennung nutzen lässt, wird sich in der Praxis zeigen müssen.

In einem vom BMBF geförderten Pilotprojekt der IHK Nürnberg wurden Ende 2014/Anfang 2015 gezielt Betriebe in der eigenen Region über die Möglichkeiten der Anerkennung von Qualifikationen ihrer Beschäftigten informiert.

Neben den genannten Finanzierungswegen haben Steuerpflichtige bei entsprechendem Einkommen die Möglichkeit, die **steuerliche Berücksichtigung** der Kosten eines Anerkennungsverfahrens im Rahmen ihrer Einkommensteuererklärung zu beantragen.

Wie auch bei Weiterbildungsinvestitionen dürfte mit einem Anerkennungsverfahren auch die Hoffnung verbunden sein, dass sich die Kosten dafür langfristig durch ein höheres Einkommen amortisieren. Erste Hinweise auf die Auswirkungen einer Anerkennung von ausländischen Abschlüssen auf das Einkommen zeigen sich in der Analyse der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Bei den dort ausgewerteten Fällen ergab eine Schätzung unter Kontrolle anderer Merkmale, dass die Löhne von Personen,

²⁰⁷ Angaben nach Präsentationen beim Expertenhearing der Baden-Württemberg Stiftung „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse“ am 3. Juli 2014 in Stuttgart sowie nach Auskunft der Baden-Württemberg Stiftung in einer E-Mail vom 13. März 2015.

²⁰⁸ Antrag der Fraktionen SPD und CDU über ein Stipendienprogramm zum Berliner Anerkennungsgesetz (BQFG Berlin) – Drucksache Nr. 17/1737 – 51. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 3. Juli 2014 sowie mündliche Auskunft der Fachabteilung Integration der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen mit Stand vom 4. März 2015.

deren Abschlüsse vollständig anerkannt sind, um 28 Prozent gegenüber Personen, die keinen Anerkennungsantrag gestellt haben, steigen (vgl. Brücker et al. 2014).

5.3 Befragungsergebnisse zu Kosten und Finanzierung

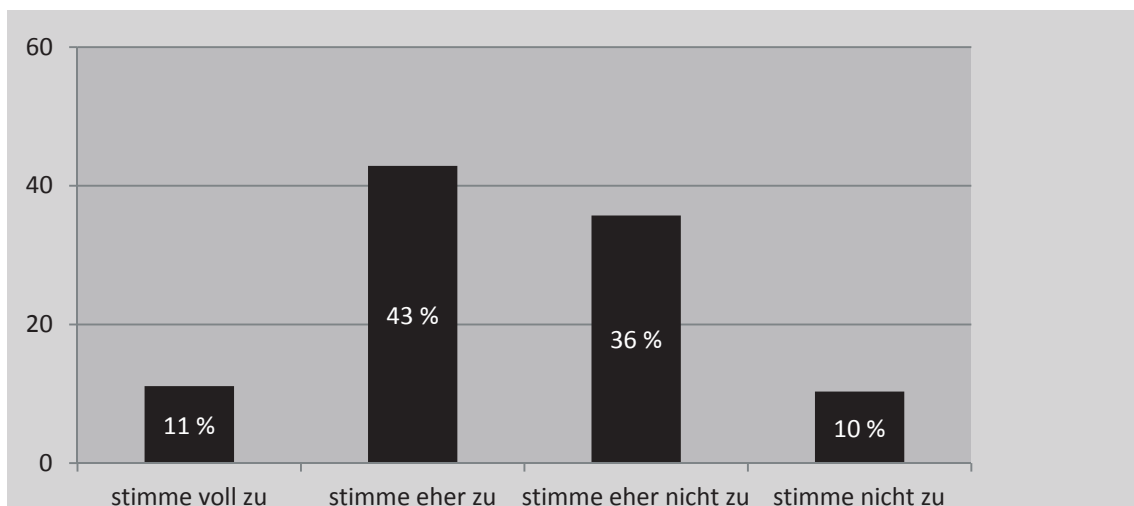
In diesem Unterkapitel werden Aussagen von Beratungsfachkräften zur Vorhersehbarkeit und Berechnung der bei Anerkennungsverfahren entstehenden Kosten sowie zur Entscheidung über deren Finanzierung durch die Jobcenter sowie die Empfehlung von Finanzierungsinstrumente dargestellt. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob die Finanzierung ein Grund ist, keinen Antrag zu stellen.

5.3.1 Jobcenter: Verfahrenskosten und Finanzierung

Im Rahmen der standardisierten Befragung wurden Jobcenter unter anderem zu Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten von Anerkennungsverfahren befragt. Bei den 181 Jobcentern, die an der Befragung teilgenommen haben, handelt es sich um 159 gemeinsame Einrichtungen und um 22 Jobcenter in kommunaler Trägerschaft.²⁰⁹ Unter den teilnehmenden Befragten von Jobcentern waren Personen mit unterschiedlichen Funktionen (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2).

Da die Höhe der Verfahrenskosten für die Jobcenter bei der Entscheidung über die Förderung ein relevanter Aspekt ist, spielt die Vorhersehbarkeit der Kosten eine entscheidende Rolle. Mehr als die Hälfte der Befragten (ca. 54 Prozent) schätzen die Kosten als meist vorsehbar ein. Etwas weniger als die Hälfte der Befragten lehnt die Aussage ab (vgl. Abbildung 40).

Abbildung 40 Jobcenter: Zustimmung zur Aussage „Die Kosten des Verfahrens sind meist vorhersehbar.“ (in Prozent)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der Jobcenter (n=181; davon machten 55 keine Angabe).

²⁰⁹ Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung sind von den Agenturen für Arbeit vor Ort mit kreisfreien Städten beziehungsweise Landkreisen gebildet worden. Andernorts übernehmen Kommunen die Arbeit der Jobcenter (zugelassene kommunale Träger). Da keine signifikanten Unterschiede im Antwortverhalten zwischen diesen beiden Trägerschaften festgestellt werden können, werden diese im Folgenden nicht weiter differenziert.

Nach den gesetzlichen Voraussetzungen des SGB III wird die Finanzierung des Anerkennungsverfahrens übernommen, wenn das Jobcenter vom Arbeitsmarkterfolg überzeugt ist. Dies zeigt sich auch in den Befragungen. Hierbei stimmen 81 Prozent²¹⁰ der Aussage zu, „Um eine Finanzierung zusagen zu können, ist es für mich wichtig schon vorher vom Arbeitsmarkterfolg des Verfahrens überzeugt zu sein“.

Neben der Aussicht auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration spielt bei der Entscheidung über die Finanzierung auch der erfolgreiche Ausgang des Anerkennungsverfahrens eine wichtige Rolle, wie die qualitativen Experteninterviews zeigen. Ein Befragter eines Jobcenters verdeutlicht: „Grundsätzlich ist es so, dass der Ausgang des Verfahrens natürlich schon eine Finanzierungsgrundlage ist.“²¹¹ Einschätzungen bezüglich des Anerkennungserfolgs erhalten die Mitarbeitenden der Jobcenter dabei insbesondere von den Beratungsstellen des IQ-Netzwerks.

Zudem wird in den Interviews mit Mitarbeitenden von drei Jobcentern²¹² deutlich, dass diese häufig in einem Dilemma stecken zwischen einer Finanzierung eines Anerkennungsverfahrens und einer direkten Arbeitsmarktintegration in eine nicht qualifikationsadäquate Stelle.²¹³ Dies beschreibt ein Mitarbeiter einer Arbeitsverwaltung wie folgt: „Der Fallmanager steht tatsächlich vor der Qual der Wahl [...] Vermittle ich den Menschen in einen [...] nicht-adäquaten [...] Beruf, der eben unterhalb seiner eigentlichen Fähigkeiten liegt [...] oder übernehme ich die Kosten für die Anerkennung.“²¹⁴

Ein Jobcenter und eine MBE beschreiben, dass eine Übernahme von im Rahmen des Anerkennungsverfahrens entstehenden Kosten, einschließlich weiterer Qualifizierungsmaßnahmen, durch Jobcenter auch gute Sprachkenntnisse voraussetzen. Das Jobcenter führt hierfür Sprachtests selbst durch. Wenn die Sprachkenntnisse nicht vorhanden sind, müssen diese erst nachgeholt werden, bevor die Finanzierung bewilligt wird. Die Finanzierung der Sprachkurse erfolgt nach Aussagen einer MBE jedoch oft nur bis zum Sprachniveau B1.²¹⁵

Die Jobcenter wurden weiterhin gebeten anzugeben, wie häufig sie im Rahmen der Beratung von Kundinnen und Kunden mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen die Kosten berechnen, die ein Verfahren mit sich bringen kann. Auch wenn die Kostenberechnung nicht in ihrem Aufgabengebiet liegt – hier ist eine Auskunft seitens der zuständigen Stelle oder eine Einschätzung seitens einer IQ-Beratungsstelle notwendig –, übernehmen 11 Prozent der Jobcenter trotzdem diese zusätzliche Aufgabe (vgl. Abbildung 41).

²¹⁰ n=181, davon 48 keine Angabe.

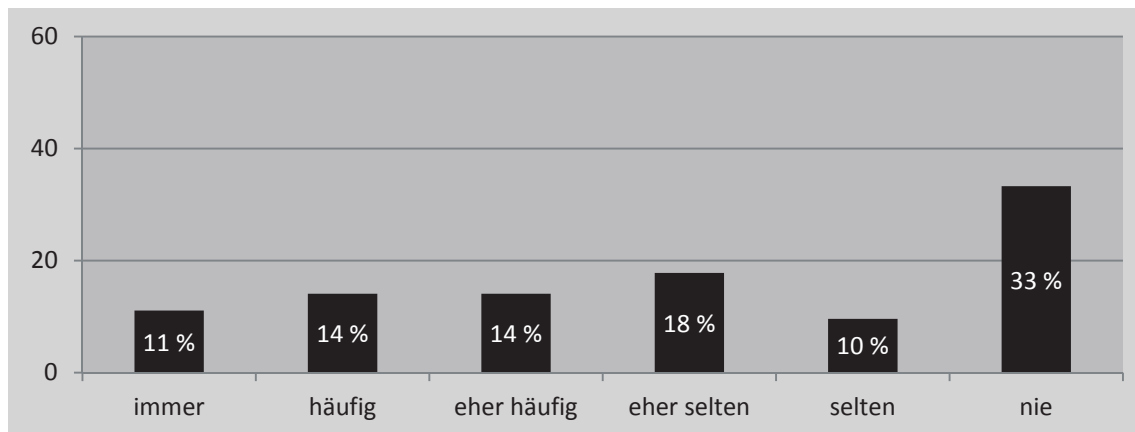
²¹¹ Aussage von interviewten Personen einer Arbeitsverwaltung.

²¹² Eine Arbeitsverwaltung steht in enger Kooperation mit einem IQ-Netzwerk.

²¹³ Dabei gelten die üblichen gesetzlichen Voraussetzungen nach SGB II und SGB III.

²¹⁴ Aussage von interviewten Personen einer Arbeitsverwaltung.

²¹⁵ Das geforderte Sprachniveau von Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger ist B2 (vgl. Datensatzbeschreibung zur Webanalyse im Anhang A2).

Abbildung 41 Jobcenter: Berechnung der Kosten, die ein Verfahren mit sich bringen kann (in Prozent)

Quelle: BIBB-Befragung (2014) der Jobcenter (n=181, davon 46 keine Angabe).

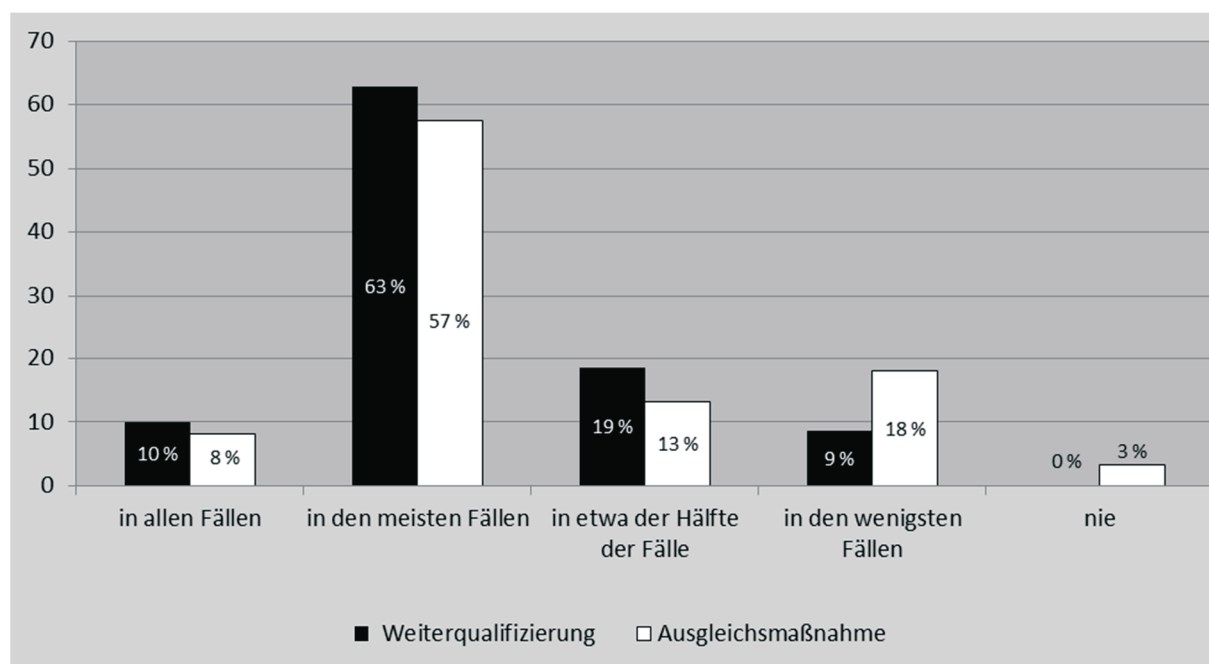
Die Jobcenter wurden zudem gebeten, Auskunft darüber zu geben, in wie vielen Fällen sie dann die Weiterqualifizierung oder Ausgleichsmaßnahme finanzieren.²¹⁶ Nur rund 38 Prozent der Befragten haben zur Häufigkeit der Finanzierung von Weiterqualifizierungen eine Antwort gegeben. Davon äußert die Mehrheit von fast 63 Prozent dies in den meisten Fällen zu übernehmen. Nur knapp 9 Prozent geben an, die Finanzierung in den wenigsten Fällen zu übernehmen.

Auch zur Häufigkeit der Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen geben lediglich rund 34 Prozent der Befragten eine Antwort. Davon geben 57 Prozent an, dies in den meisten Fällen zu übernehmen. Nahezu kein Befragter gab an, die Finanzierung nie zu übernehmen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Mehrzahl der befragten Jobcenter überwiegend Weiterqualifizierungen und Ausgleichsmaßnahmen finanzieren (vgl. Abbildung 42).

²¹⁶ Wenn die zuständige Stelle wesentliche Unterschiede zum Referenzberuf festgestellt hat, hängt die Wahl der Qualifizierungsart davon ab, ob der Referenzberuf reglementiert ist oder nicht. Im Glossar (siehe Anhang A1) wird zwischen Anpassungsqualifizierung (hier Weiterqualifizierung) für die Anerkennung von nicht reglementierten Berufen und Ausgleichsmaßnahme für die Anerkennung von reglementierten Berufen unterschieden.

Abbildung 42 Jobcenter: Finanzierung von Weiterqualifizierungen und Ausgleichsmaßnahmen (in Prozent)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der Jobcenter zu Weiterqualifizierungen (n=181, davon 111 keine Angabe) und zu Ausgleichsmaßnahmen (n=181, davon 120 keine Angabe).

Die Jobcenter wurden gebeten anzugeben, welche Instrumente oder Titel sie zur Finanzierung von Anerkennungsverfahren empfehlen.²¹⁷ Dabei wurde deutlich, dass diesbezüglich vor allem der Eingliederungstitel im Allgemeinen²¹⁸ (von fast 25 Prozent der Befragten)²¹⁹ und speziell das Vermittlungsbudget²²⁰ (von fast 48 Prozent der Befragten) genannt wurden. Die weiteren genannten Finanzierungsinstrumente wie WeGebAU (4 Prozent), BAföG und/oder Meister-BAföG (9 Prozent), MobiPro-EU (3 Prozent), Bildungsprämie (8 Prozent) und Finanzamt/Steuererklärung (6 Prozent) spielen demnach zumindest zum jetzigen Zeitpunkt eine deutlich geringere Rolle in der Beratungspraxis. Die häufigere Nennung des Eingliederungstitels und des Vermittlungsbudgets lässt sich darauf zurückführen, dass diese beiden Finanzierungsinstrumente den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jobcentern direkt zur Nutzung zur Verfügung stehen (vgl. HEGA 03/2012). Dabei fällt auf, dass 4 Prozent der Befragten angeben, diese beiden Instrumente nicht zu kennen. Zwar wird auch das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) im Rahmen des SGB III geregelt, doch ist hier ebenso wie bei den anderen genannten Fördermaßnahmen der Kreis der Berechtigten von vornherein auf bestimmte Zielgruppen beschränkt, etwa hinsichtlich des Alters, der Betriebsgröße, des Herkunftslandes oder ähnliches. Insofern kommen sie auch nur für einen kleineren Personenkreis als etwa das Vermittlungsbudget und der Eingliederungstitel in Frage. Zwischen 1 und 4 Prozent der Befragten äußern, die einzelnen Finanzierungsinstrumente jeweils nicht zu kennen (vgl. Abbildung 43).

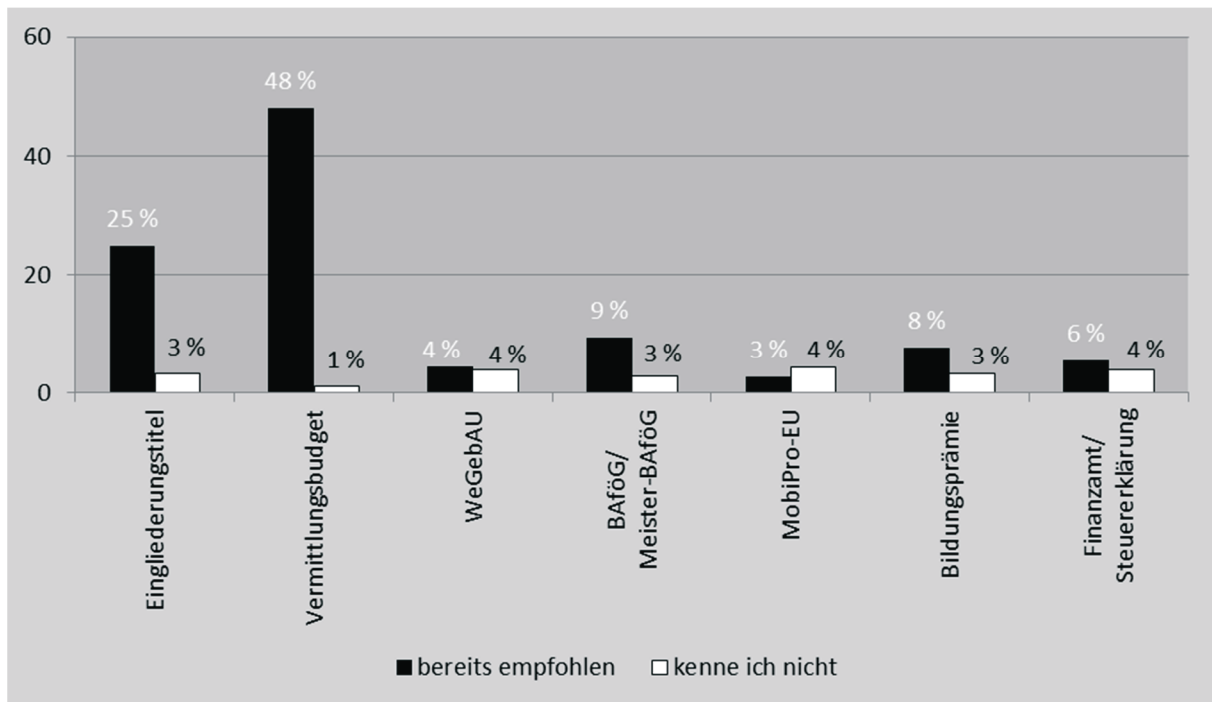
²¹⁷ Mehrfachantworten möglich.

²¹⁸ Formal gelten Eingliederungstitel, Vermittlungsbudget und WeGebAU für SGB III. Jobcenter orientieren sich im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung auch an SGB III.

²¹⁹ An dieser Stelle wird von der bisherigen Berechnung der Prozentzahlen (nur Berücksichtigung derer, die die Frage beantwortet haben) abgewichen, da wir hier davon ausgehen, dass Befragte, die keine Angaben machen, überwiegend die Finanzierungsinstrumente kennen, aber nicht nutzen.

²²⁰ Das Vermittlungsbudget ist Bestandteil des Eingliederungstitels.

Abbildung 43 Jobcenter: Genutzte beziehungsweise empfohlene Förderinstrumente (in Prozent)



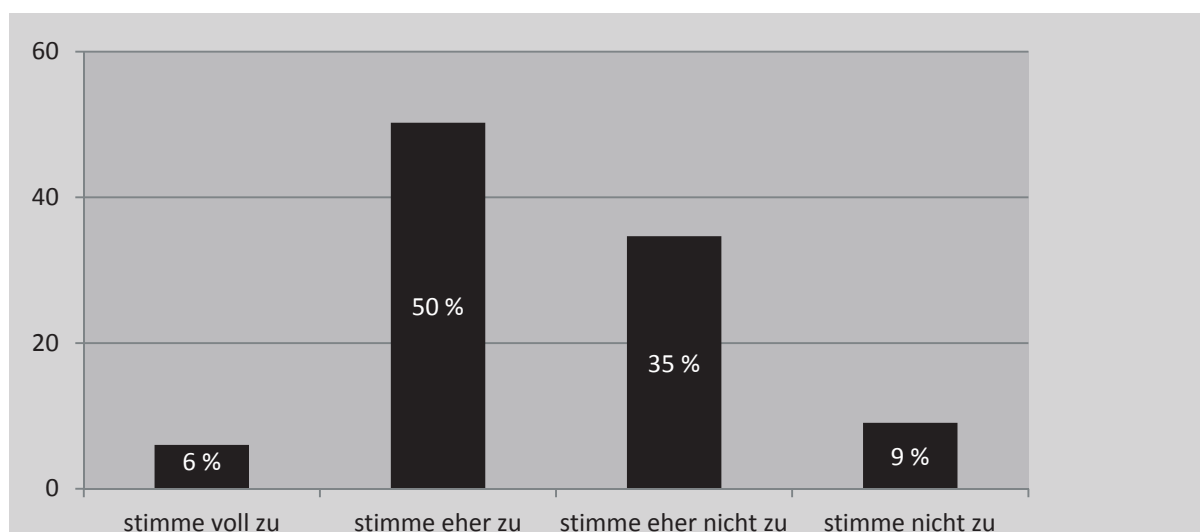
Quelle: BIBB-Befragung (2014) der Jobcenter (n=181, davon 89 keine Angabe).

5.3.2 MBE: Verfahrenskosten und Finanzierung

Zudem wurden im Rahmen der standardisierten Befragung von Beratungseinrichtungen auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Stellen der MBE zu Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten von Anerkennungsverfahren befragt. Dabei kamen 248 Fragebögen zurück.

Im Rahmen der Anerkennungsberatung schätzen die MBE die Verfahrenskosten, um den Anerkennungsinteressierten eine Entscheidungsgrundlage zu geben. Bezüglich der Aussage „Die Kosten des Verfahrens sind meist vorhersehbar“ äußert etwas mehr als die Hälfte der Befragten (ca. 56 Prozent) ihre Zustimmung. Etwas weniger als die Hälfte der Befragten lehnt die Aussage ab (vgl. Abbildung 44).

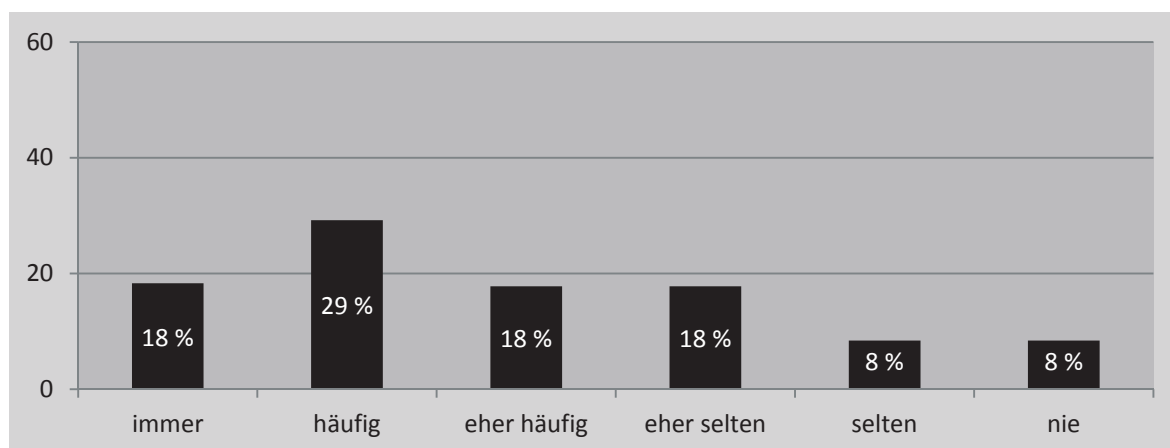
Abbildung 44 MBE: Zustimmung zur Aussage „Die Kosten des Verfahrens sind meist vorhersehbar.“ (in Prozent)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der MBE (n=248, davon machten 49 keine Angabe).

Weiterhin sollten die Befragten angeben, wie häufig die Schätzung der Verfahrenskosten Bestandteil der Beratung ist. Ungefähr 65 Prozent der Befragten äußern, die Kosten immer bis eher häufig zu schätzen (vgl. Abbildung 45).

Abbildung 45 MBE: Schätzung der Kosten, die ein Verfahren mit sich bringen kann (in Prozent)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der MBE (n=248, davon 46 keine Angabe).

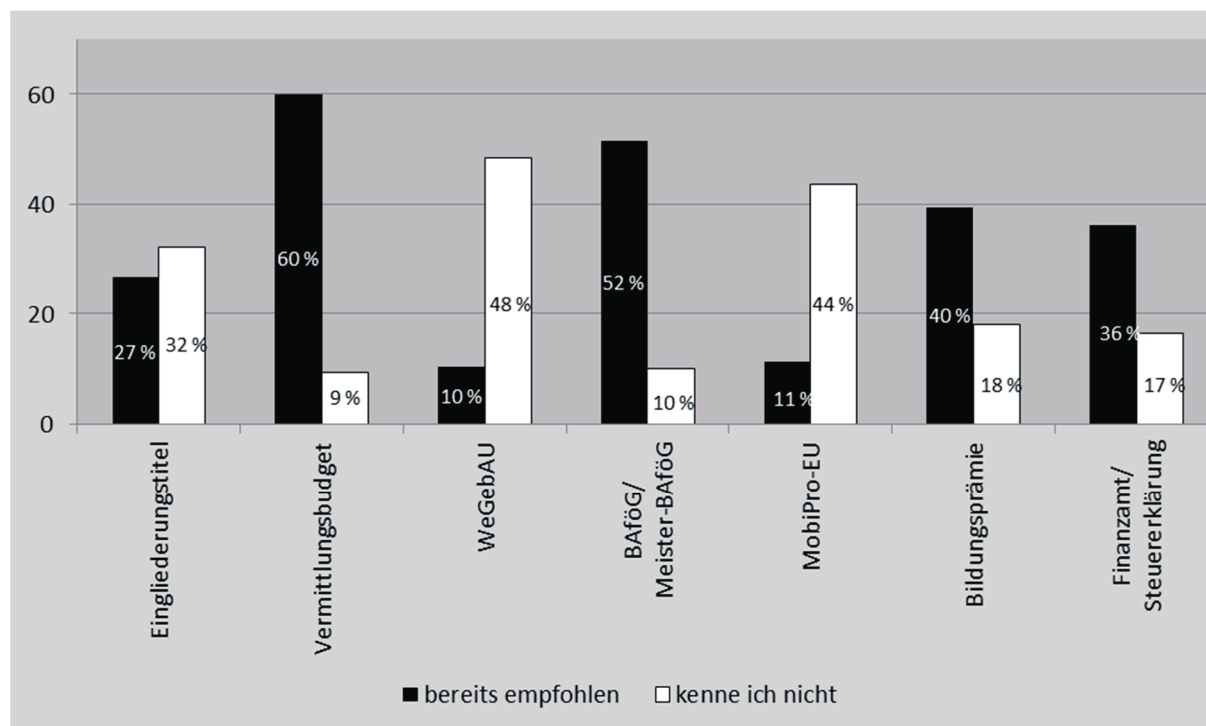
Auf die Frage, welche Finanzierungsinstrumente sie ihren Klientinnen und Klienten empfehlen, nennen²²¹ die Beratenden der MBE das Vermittlungsbudget (60 Prozent)²²² am häufigsten. Ebenso werden das BAföG und/oder Meister-BAföG (52 Prozent), die Bildungsprämie (40 Prozent) und Finanzamt/Steuererklärung (36 Prozent) häufig genannt. Selten angeführt werden der Eingliederungstitel (27 Prozent) und das Sonderprogramm WeGebAU (11 Prozent). MBE-Beraterinnen und -Berater ge-

²²¹ Mehrfachantworten möglich.

²²² An dieser Stelle wird von der bisherigen Berechnung der Prozentzahlen (nur Berücksichtigung derer, die die Frage beantwortet haben) abgewichen, da hier davon ausgegangen wird, dass Befragte, die keine Angaben machten, überwiegend die Finanzierungsinstrumente kennen, aber nicht nutzen.

ben auffällig häufig an, die einzelnen Finanzierungsinstrumente nicht zu kennen. Die Nennungen geben allerdings keinen Aufschluss darüber, ob die Beratenen die empfohlenen Finanzierungsinstrumente schlussendlich tatsächlich nutzen konnten (vgl. Abbildung 46).

Abbildung 46 MBE: Empfohlene Finanzierungsinstrumente (in Prozent)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der MBE (n=248, davon 61 keine Angabe).

Aus den Antworten auf eine offene Frage nach sonstigen Fördermöglichkeiten geht hervor, dass manche MBE bei der Finanzierungsfrage arbeitsteilig vorgehen: Wenn sie keine eigenen Finanzierungsempfehlungen geben können, verweisen sie an andere Einrichtungen vor Ort, wie vor allem Arbeitsagenturen, Jobcenter und IQ-Beratungsstellen.

5.3.3 Finanzierung als Grund, keinen Antrag zu stellen

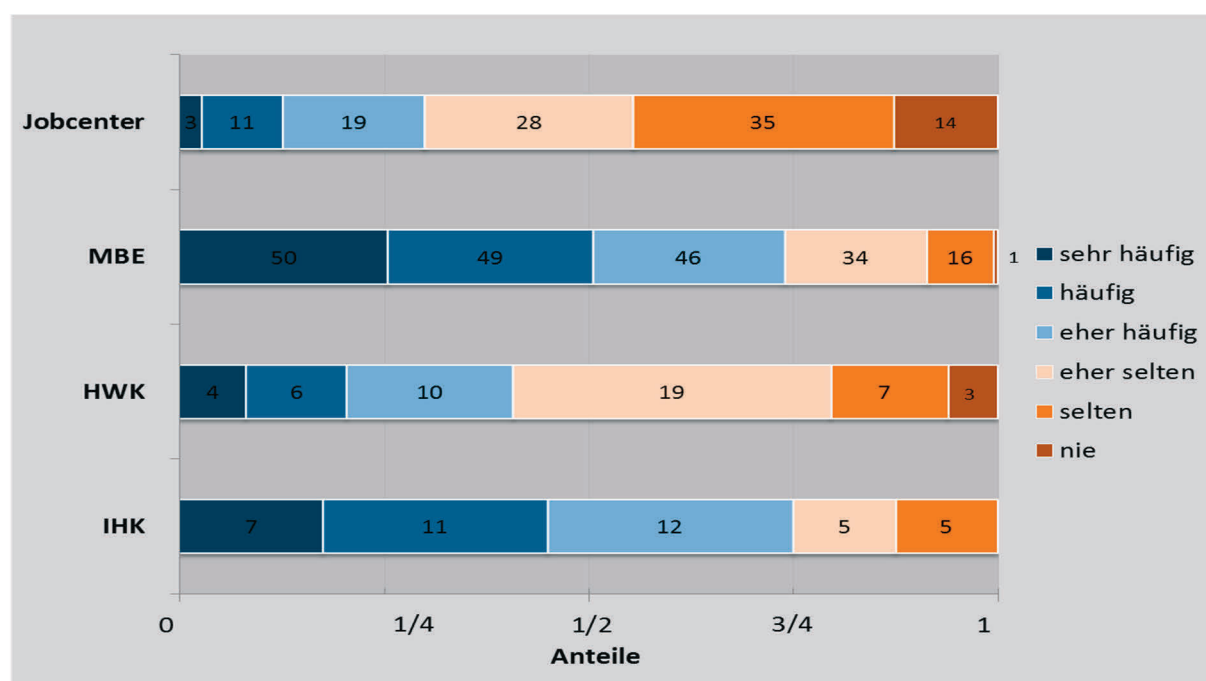
Des Weiteren wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von **MBE**, **Jobcentern**, **Handwerkskammern (HWKn)** und **Industrie- und Handelskammern (IHKn)** gebeten, verschiedene Faktoren danach zu bewerten, wie häufig diese der Grund dafür sind, dass kein Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung gestellt wird. In der Detailstudie „Von der Beratung zum Antrag“ (siehe IV-3) wird Kosten und Finanzierung als ein Grund im Zusammenhang mit weiteren Gründen dargestellt. Der folgende Abschnitt geht genauer auf den Grund „Kosten und Finanzierung“ ein.

Das Antwortverhalten der Befragten unterscheidet sich deutlich. So geben die Befragten der MBE zu fast drei Viertel an, dass Kosten und Finanzierung sehr häufig bis eher häufig ein solcher Grund ist. Dies wurde jedoch nur von etwa einem Viertel der Befragten von Jobcentern so gesehen. Über die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von HWKn gibt an, dass Kosten und Finanzierung ihrer Ansicht nach eher selten bis nie ein Grund für die Anerkennungsinteressierten ist, keinen Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung zu stellen. Mehr als ein Viertel der Befragten findet dies sei sehr häufig bis eher häufig ein Grund. Mitarbeitende von IHKn sehen im Vergleich zu denen der HWKn in Kos-

ten und Finanzierung deutlich häufiger einen Grund dafür, dass die Anerkennungsinteressierten keinen Antrag stellen. Drei Viertel der Mitarbeitenden sind der Ansicht, dass Kosten und Finanzierung sehr häufig bis eher häufig ein Grund sei. In der bereits erwähnten Detailstudie (siehe IV-3) wird dargestellt, dass bei den IHKn Kosten und Finanzierung auch im Vergleich zu den anderen Gründen der am häufigste genannte Grund ist, keinen Antrag zu stellen.

Nach einer Rückmeldung des Bauernverbands berichten auch die zuständigen Stellen für Berufe der Landwirtschaft, dass die Gebühren „in vielen Fällen ein Hemmnis“ darstellen, einen Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung tatsächlich zu stellen, „weil diese für viele der betroffenen Menschen als zu teuer erachtet“ würden.²²³

Abbildung 47 Jobcenter, MBE, HWKn und IHKn: Kosten und Finanzierung als Grund, keinen Antrag zu stellen (Anzahl und Anteile der Nennungen in unterschiedlichen BIBB-Befragungen)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der Jobcenter (n=181, davon 71 keine Angabe/weiß nicht) und MBE (n=248, davon 52 keine Angabe/weiß nicht) sowie BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern (n=53, davon 4 keine Angabe/weiß nicht) und BIBB-Befragung (2014) der Industrie- und Handelskammern (n=52, davon 12 keine Angabe/weiß nicht).²²⁴

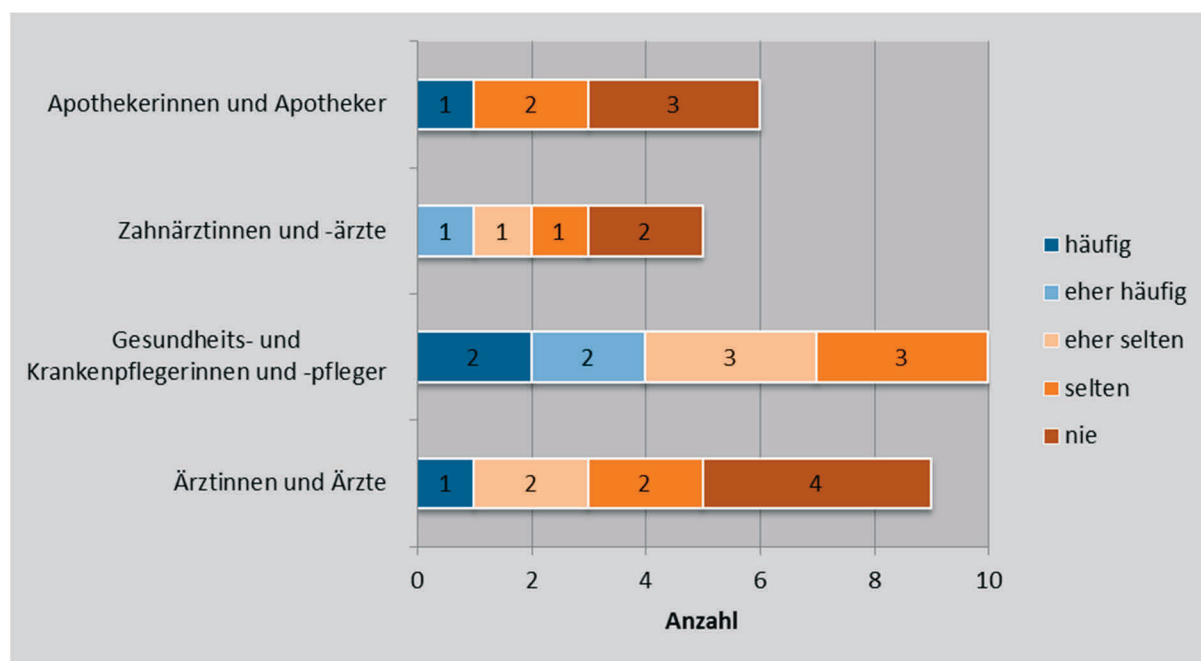
²²³ Rückmeldung des VLK zur BIBB-Abfrage bei den Verbänden vom 3. Dezember 2014 und Ergänzung vom 12. März 2015.

²²⁴ Die angegebenen Werte entsprechen der Anzahl der Befragten mit dieser Antwort und sind auf einer Achse als Anteil der Befragten, die auf die Frage geantwortet haben, abgebildet. Lesebeispiel: 40 der an der Befragung teilnehmenden 48 IHKn haben die Frage nach den Gründen, keinen Antrag zu stellen, beantwortet. Drei Viertel von ihnen geben an, dass Kosten und Finanzierung eher bis sehr häufig einen solchen Grund darstellen. Nach Angabe des anderen Viertels ist dies eher selten bis selten ein Grund.

Zudem wurden auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der **zuständigen Stellen für ausgewählte Gesundheitsberufe**²²⁵, die für die Approbation bei den Berufen Ärztin und Arzt, Zahnärztin und Zahnarzt, Apothekerin und Apotheker sowie den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger zuständig sind, um Beurteilung gebeten, ob Kosten und Finanzierung für die Anerkennungsinteressierten ein Grund ist, keinen Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung zu stellen.

Die Antworten der Personen der Länderbehörden, die an der Befragung teilgenommen haben, deuten darauf hin, dass Kosten und Finanzierung bei Ärztinnen und Ärzten sowie bei Apothekerinnen und Apothekern für eine Mehrzahl der Stellen selten oder nie ein Grund ist, keinen Antrag zu stellen. Bei Zahnärztinnen und Zahnärzten verteilen sich die Antworten gleichmäßig zwischen eher häufig bis selten und scheinen daher verglichen mit den beiden zuvor betrachteten Berufen häufiger relevant zu sein. Bei den Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern zeigt sich, dass Kosten und Finanzierung vergleichsweise einen größeren Einfluss auf die Entscheidung einen Antrag zu stellen haben. Dies könnte möglicherweise an der vergleichsweise geringeren Bildungsrendite oder am geringeren Einkommen, das für die Finanzierung der Anerkennungskosten zur Verfügung steht, liegen.

Abbildung 48 Länderbehörden: Kosten und Finanzierung als Grund keinen Antrag zu stellen (Anzahl und Anteile der Nennungen)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen (gesamt n=38, davon 7 keine Angabe/weiß nicht; Ärztin und Arzt (n=13), Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger (n=12), Zahnärztin und Zahnarzt (n=5), Apothekerin und Apotheker (n=6)).

²²⁵ Bundesweit gibt es jeweils 23 Stellen, die für die Vergabe der Approbation bei den Berufen Ärztin und Arzt, Zahnärztin und Zahnarzt sowie Apothekerin und Apotheker zuständig sind. Weiterhin gibt es 25 zuständige Stellen für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger. Häufig ist eine Verwaltungsbehörde für mehrere Berufe zuständige Stelle. So sind beispielsweise 13 Stellen für alle vier genannten Berufe gleichermaßen zuständig. Insgesamt gibt es deshalb lediglich 37 zuständige Länderbehörden. In den Behörden sind jedoch für die verschiedenen Berufe unterschiedliche Abteilungen, Referate oder Personen verantwortlich. Insgesamt wurden somit 94 potenzielle Auskunftgebende angeschrieben. 38 Personen haben an der Erhebung teilgenommen (siehe dazu auch die Datensatzbeschreibung im Anhang A2), davon 13 zuständig für Ärztin und Arzt, zwölf für Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger, fünf für Zahnärztin und Zahnarzt sowie sechs für Apothekerin und Apotheker; zwei Befragte waren für mehrere Berufe gleichzeitig zuständig (deren Antworten bezüglich Kosten und Finanzierung wurden nicht in die Auswertung einbezogen, da sie keinem Beruf zugeordnet werden konnten).

Die Bedeutung der Kostenfrage für die Entscheidung, einen Antrag zu stellen oder nicht, spiegelt sich auch in mehreren Verbleibstudien einzelner Beratungsstellen oder regionaler Netzwerke des Förderprogramms IQ wider. Zwar wenden diese Studien unterschiedliche Methoden an und beanspruchen keine überregionale Repräsentativität, doch liefern sie für die Situation vor Ort wichtige Hinweise. So hatten beispielsweise 40 Prozent der Beratenen, die an einer Nachbefragung der „Erstanlaufstelle und Kompetenzzentrum für Anerkennungsberatung Stuttgart“ der AWO Stuttgart im Förderprogramm IQ im Herbst 2013 teilnahmen (Rücklaufquote 10,5 Prozent bei 960 Befragten), nach der Beratung *keinen* Antrag gestellt. Sie wurden mit einer Reihe von möglichen Gründen (Mehrfachnennung) danach gefragt, weshalb sie von einer Antragstellung abgesehen hatten. Für knapp ein Drittel war das Verfahren zu teuer (32 Prozent), für 29 Prozent war das Verfahren zu kompliziert, 16 Prozent waren noch dabei, die notwendigen Unterlagen zu besorgen, 13 Prozent hatten aus privaten Gründen von einer Antragstellung abgesehen, gefolgt von weiteren Gründen.²²⁶ Eine qualitative Studie der Hochschule der BA kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass finanzielle Aspekte der Anerkennung nach Aussagen der im Jahr 2013 interviewten Beratenden außerhalb der Arbeitsverwaltung sowie vieler BA-Beraterinnen und -Berater für die potenziellen Antragstellenden grundsätzlich ein wichtiges Thema sind (Müller und Ayan 2014, S. 58).²²⁷ Auch die sehr umfassende empirische Studie zu ausländischen Fachkräften, die Anerkennungsberatungsangebote in Bayern nutzten, belegt die im vorliegenden Bericht geschilderten Herausforderungen (vgl. Englmann und Müller-Wacker 2014).

5.4 Fazit

Die Monitoring-Erhebungen und weitere Rückmeldungen aus der Praxis bestätigen die Ergebnisse des ersten Berichts zum Anerkennungsgesetz: Es gibt eine Vielzahl von Finanzierungsmöglichkeiten. Trotzdem können die mit einem Anerkennungsverfahren verbundenen Kosten zumindest für einen Teil der Anerkennungsinteressierten eine Hürde darstellen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen nicht genügend Startkapital vorhanden ist, um diese Kosten mit Blick auf eine spätere Bildungsrendite zu investieren – etwa bei geringqualifizierter Beschäftigung oder bei Zuzug aus Ländern mit niedrigem Einkommensniveau (vgl. Englmann und Müller-Wacker 2014) – oder wenn die Kosten nicht von Dritten übernommen werden, etwa bei Personen außerhalb des SGB II- oder III-Leistungsbezugs oder nach negativer Ermessensentscheidung der Integrationsfachkraft der Arbeitsverwaltung. Zumindest bei einem Teil der Betroffenen führt dies nach Einschätzung von Beratungsfachkräften in zuständigen Stellen, Jobcentern und MBE dazu, dass sie darauf verzichten, ihren Rechtsanspruch auf ein Verfahren geltend zu machen und entweder gar nicht erst einen Antrag stellen oder diesen wieder zurückziehen. Der Anteil dieser Personen an allen Interessierten variiert allerdings je nach Berufsbereich.

Einem weiteren Ergebnis nach stehen die Beratungsfachkräfte in den Arbeitsverwaltungen bei der Entscheidung über die Finanzierung von Kosten der Anerkennungsverfahren mitunter in einem Zielkonflikt zwischen kurzfristiger Vermittlung und mittelfristiger Unterstützung bei einem Verfahren (gegebenenfalls einschließlich Qualifizierung). In solchen Fällen würde ihnen eine klare Handlungsempfehlung die Entscheidung erleichtern (vgl. IV-2.1).

²²⁶ Angaben nach dem Auswertungsbericht „Umfrage des ‚Erstanlauf- und Kompetenzzentrums für Anerkennungsberatung Stuttgart‘ zur Wirkung und Nachhaltigkeit der Anerkennungsberatung“ des IQ-Netzwerks Baden-Württemberg vom Oktober 2013. 88 der 101 ausgefüllten Fragebögen konnten ausgewertet werden.

²²⁷ Von Interesse sind hier auch die möglichen Gründe für die Einschätzung, Kosten spielten keine Rolle (ebenda).

Bei den Finanzierungsinstrumenten, die Antragstellende unterstützen können, hat sich im Berichtszeitraum nach der Einstellung des Programms „Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“ (AQUA) und MobiPro-EU (für Fachkräfte) eine Veränderung der im ersten Bericht geschilderten Situation ergeben. Ab 2015 bringt der neue Förderschwerpunkt Qualifizierung im IQ-Programm mit etwa 188 Millionen Euro eine wesentliche Verbesserung. Auch sind Bestrebungen der Länder, eigene Stipendienprogramme, die Lücken zur Arbeitsförderung schließen und beispielsweise Übersetzungs- und Beglaubigungskosten abdecken, zu begrüßen. Mit Ausnahme des Landes Hamburg war dies im Berichtszeitraum allerdings noch nicht umgesetzt.²²⁸ Es ist davon auszugehen, dass eine bessere Finanzierbarkeit der Kosten auch zu einer Ausweitung der Antragszahlen führen würde, was wiederum den Beitrag des Anerkennungsgesetzes zur Fachkräftesicherung sowie zur qualifikationsadäquaten Integration in den Arbeitsmarkt ausbauen würde.

Darüber hinaus sollte allen **Möglichkeiten der Kostenvermeidung und -reduzierung** weiterhin viel Aufmerksamkeit gewidmet werden. Hierfür kommt dem Wissensmanagement in den und für die zuständigen Stellen eine zentrale Bedeutung zu. Eine zentrale Bearbeitung von Anträgen wie etwa bei der IHK FOSA ermöglicht eine Bündelung von Know-how und damit eine Erleichterung. Denn je geringer der Aufwand des einzelnen Verfahrens für die zuständigen Stellen ist, desto weniger Gebühren müssen sie den Antragstellenden in Rechnung stellen und je mehr Informationen zu ausländischen Bildungsgängen systematisch für sie abrufbar sind, desto weniger Unterlagen müssen sie von den Antragstellenden fordern. Neben den Verfahrensgebühren erschweren vielfach die Kosten der Mitwirkungspflicht der oder des Einzelnen, ein Verfahren zu beantragen oder abzuschließen. Insofern sind Angebote wie das BQ-Portal, in dem zuständige Stellen insbesondere im Handwerk frühere Prüfergebnisse und Unterlagen wie Curricula füreinander dokumentieren von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der Evaluation des BQ-Portals (vgl. II-2.2) befragte das BAFA im Herbst 2014 Nutzerinnen und Nutzer des Portals – vorrangig in Kammern – welche Folgen es für ihre Arbeit hätte, wenn ihnen das BQ-Portal nicht mehr zur Verfügung stünde. Aus den Antworten ergab sich unter anderem, dass die Antragstellenden verstärkt selber Informationen besorgen und vorlegen müssten und dass die Verfahrenskosten steigen würden.²²⁹ Ein vergleichbares Instrument scheint auch für den Bereich der reglementierten Berufe zur Einrichtung eines bundesweiten Wissensmanagements dringend erforderlich. Es würde zum einen die zuständigen Stellen entlasten und zum anderen die Kosten und den Aufwand für die Antragstellenden verringern. Ein solches Instrument ließe sich beispielsweise im Zusammenhang mit der geplanten zentralen Gutachtenstelle für die Gesundheitsberufe einrichten (vgl. II-2.2 und III-3.3).

²²⁸ Für dieses Stipendienprogramm in Hamburg zeigt sich im Rahmen einer Verbleibstudie von Brussig, Mill und Zink (2013), dass zwei Drittel der Personen mit einer teilweisen Anerkennung das Stipendienprogramm nutzen konnten.

²²⁹ Angaben nach der Präsentation der Zwischenergebnisse der Evaluation beim Runden Tisch BQ-Portal am 18. Dezember 2014 in Berlin.

6. Betriebe



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Im Rahmen der BIBB-Betriebsbefragung 2014 geben mehr als 40 Prozent der befragten Betriebe an, die Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen durch die Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder zu kennen oder bereits Erfahrung mit Personen mit einem Anerkennungsverfahren gemacht zu haben.
- ✓ Aus Sicht der Betriebe, die die Möglichkeiten kennen, wird dadurch insbesondere die Personalrekrutierung erleichtert.
- ✓ Wenn Mitarbeitende ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, dann bislang zumeist vor Aufnahme der Beschäftigung im Betrieb. Als Personalentwicklungsmaßnahme für bereits im Betrieb tätige Mitarbeitende werden Anerkennungsverfahren dagegen selten genutzt.
- ✓ Betriebe, bei denen Mitarbeitende ein Anerkennungsverfahren während ihrer Beschäftigung durchführen beziehungsweise durchgeführt haben, sind sehr aktiv, wenn es um die Unterstützung von Mitarbeitenden im Verfahren geht. Für die Beschäftigten führt die Anerkennung meist zu verbesserten Arbeitsbedingungen.
- ✓ Firmen, die Arbeitnehmerüberlassung betreiben, schätzen die Möglichkeiten der Anerkennung sowohl für sich selbst sehr positiv ein als auch für die Übernahme von Beschäftigten durch den ausleihenden Betrieb.
- ✓ Zwei Drittel der befragten Betriebe wären bereit, Mitarbeitende bei einem Anerkennungsverfahren zu unterstützen.
- ✓ Fast 80 Prozent der befragten Betriebe haben keine Bedenken, Personen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation einzustellen, bei den restlichen 20 Prozent bestehen oftmals Sorgen in Bezug auf Sprachkenntnisse.

(Quelle: Betriebsbefragung des BIBB 2014)

Darüber, ob nach einer formalen Anerkennung durch eine positive Gleichwertigkeitsprüfung auch eine faktische Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt erfolgt, entscheiden vor allem die Betriebe. Dies geschieht beispielsweise durch ihre Rekrutierungspraxis oder bei Mitarbeitenden, die schon vor dem Anerkennungsverfahren im Betrieb waren, durch positive Veränderungen für die Beschäftigten (zum Beispiel die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten oder bessere Bezahlung).

Um mehr Informationen über die betriebliche Sicht zu gewinnen, wurde im Herbst 2014 im Auftrag des BIBB eine repräsentative telefonische Befragung von 5.286 Betrieben durchgeführt.²³⁰ Dabei wurde nicht zwischen dem Anerkennungsgesetz des Bundes und den Anerkennungsgesetzen der Länder unterschieden, da davon auszugehen ist, dass aus Sicht der Betriebe diese Unterscheidung von untergeordneter Bedeutung und daher in Bezug auf konkrete Fälle nicht immer bekannt sein dürfte.²³¹

6.1 Bekanntheit der Anerkennungsgesetze

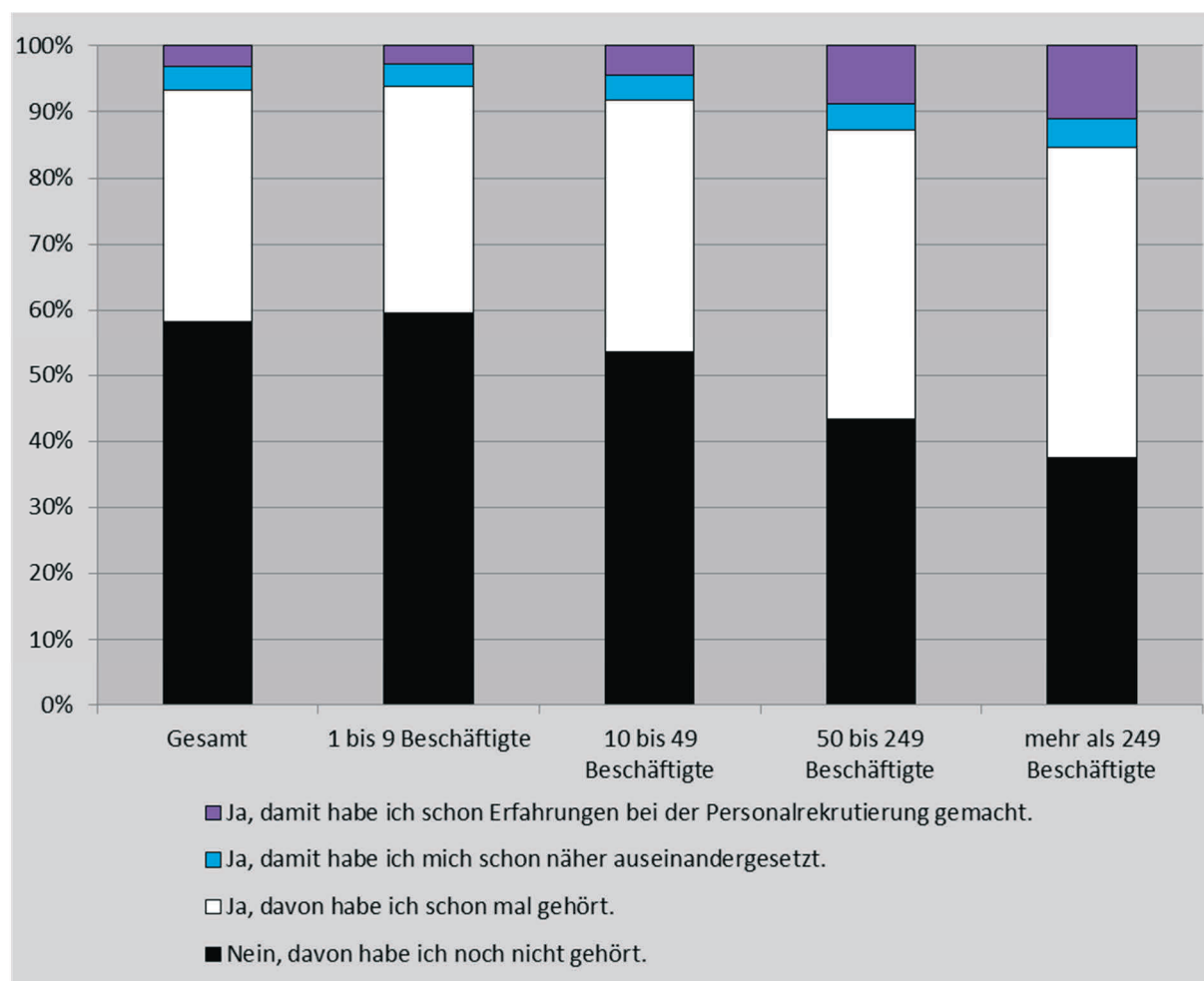
Die Ergebnisse der Befragung im Herbst 2014 zeigen, dass die Anerkennungsgesetze einer größeren Anzahl von Betrieben bekannt sind. 35 Prozent der Betriebe haben bereits von den Anerkennungsgesetzen gehört und zudem haben sich jeweils mehr als 3 Prozent intensiver damit beschäftigt oder sogar schon bei der Personalrekrutierung damit Erfahrungen gemacht (vgl. Abbildung 49). Bei den Betrieben mit mehr als 249 Mitarbeitenden sind es sogar über 47 Prozent, die davon gehört und über 10 Prozent, die bereits damit Erfahrung bei der Personalrekrutierung gemacht haben. Insgesamt zeigt die Grafik, dass mit zunehmender Beschäftigtenzahl auch die Bekanntheit der Gesetze beziehungsweise die Erfahrungen damit steigen.

²³⁰ Weitere Informationen dazu sowie auch Erläuterungen zum Befragungsinstrument sind in der Datensatzbeschreibung im Anhang A2 zu finden. Im Folgenden werden ausschließlich nach Wirtschaftsabschnitt und Betriebsgrößenklasse gewichtete Ergebnisse präsentiert.

Befragt wurden Personalverantwortliche in den Betrieben. Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden von Betrieben gesprochen.

²³¹ Aus diesem Grund wird im Folgenden von den Anerkennungsgesetzen gesprochen.

Abbildung 49 Bekanntheit der Anerkennungsgesetze bei den befragten Betrieben (in Prozent)



Quelle: Betriebsbefragung des BIBB (2014); gewichtete Ergebnisse. Es wurden nur Betriebe betrachtet, die diese Frage beantwortet haben; ungewichtete Fallzahl n=5.254.

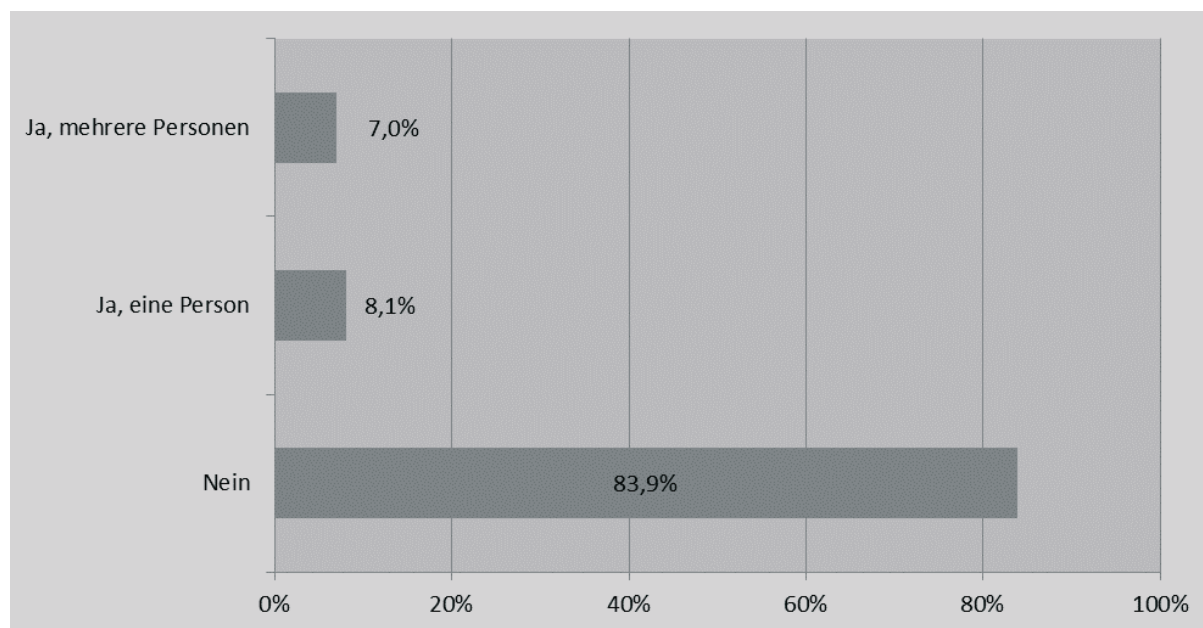
Besonders hoch ist die Bekanntheit der Gesetze in den Wirtschaftsabschnitten (erste Ebene der Klassifikation der Wirtschaftszweige Ausgabe 2008 (WZ 2008, vgl. Statistisches Bundesamt 2007) „Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“, „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“ sowie „Erziehung und Unterricht“. Dort liegt der Anteil der Betriebe, die die Gesetze nicht kennen, jeweils unter 50 Prozent.

Die Betriebe, denen die Gesetze bekannt sind beziehungsweise die bereits Erfahrung mit Personen mit einer Anerkennung haben, wurden weitergehend befragt, wie sie die Möglichkeiten der Anerkennung einschätzen. Mehr als 50 Prozent geben an, dass diese Möglichkeiten die Einstellung von Personen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen und ihre Personalentwicklung erleichtern. Ebenfalls mehr als die Hälfte meint aber auch, dass ein solches Verfahren vor allem den Personen selbst Vorteile bringe. Ein Viertel sieht sogar keinerlei Vorteile durch die Möglichkeiten der Anerkennung für den Betrieb. Hier scheint noch mehr Information über die möglichen positiven Effekte der Anerkennung für Betriebe, gerade im nicht reglementierten Bereich (im Bereich der reglementierten Berufe liegen diese vor allem mit der Möglichkeit der Berufsausübung auf der Hand), sinnvoll zu sein.

6.2 Beschäftigung von Personen mit ausländischen Berufsabschlüssen und die Rolle der Anerkennung

Bei der BIBB-Betriebsbefragung im Jahr 2014 geben knapp mehr als 15 Prozent der befragten Betriebe an, dass sie Personen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen beschäftigen (vgl. Abbildung 50). Bei der Unternehmensbefragung im Jahr 2012 im Rahmen der Studie „Empiriegestütztes Monitoring zur Qualifizierungssituation in der deutschen Wirtschaft – Welle Frühjahr 2013“ waren dies nur etwa 10 Prozent (Becker und Lübbers 2013, S. 71).²³²

Abbildung 50 Derzeitige Beschäftigung von Personen mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss in den befragten Betrieben (in Prozent)



Quelle: Betriebsbefragung des BIBB (2014); gewichtete Ergebnisse; N=5.286; zu 100 Prozent fehlend = keine Angabe.

Erwartungsgemäß steigt mit der Zahl der Mitarbeitenden auch der Anteil der Betriebe, die eine oder mehrere Personen mit einem im Ausland erworbenen Abschluss beschäftigen.

Diese Betriebe wurden gebeten, das Qualifikationsniveau der Abschlüsse dieser Beschäftigten zu nennen. Wie in Tabelle 14 zu erkennen ist, geben fast zwei Drittel an, dass diese Personen eine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Über 40 Prozent beschäftigen Personen mit einem im Ausland erworbenen Hochschulabschluss und nur rund ein Zehntel Personen mit einem Fortbildungsabschluss (Meister, Techniker etc.).

²³² Anders als bei der BIBB-Betriebsbefragung wurden dabei keine Betriebe des Wirtschaftsabschnittes „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ befragt.

Tabelle 14 Abschlüsse der augenblicklich in den befragten Betrieben beschäftigten Personen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation (in Prozent)

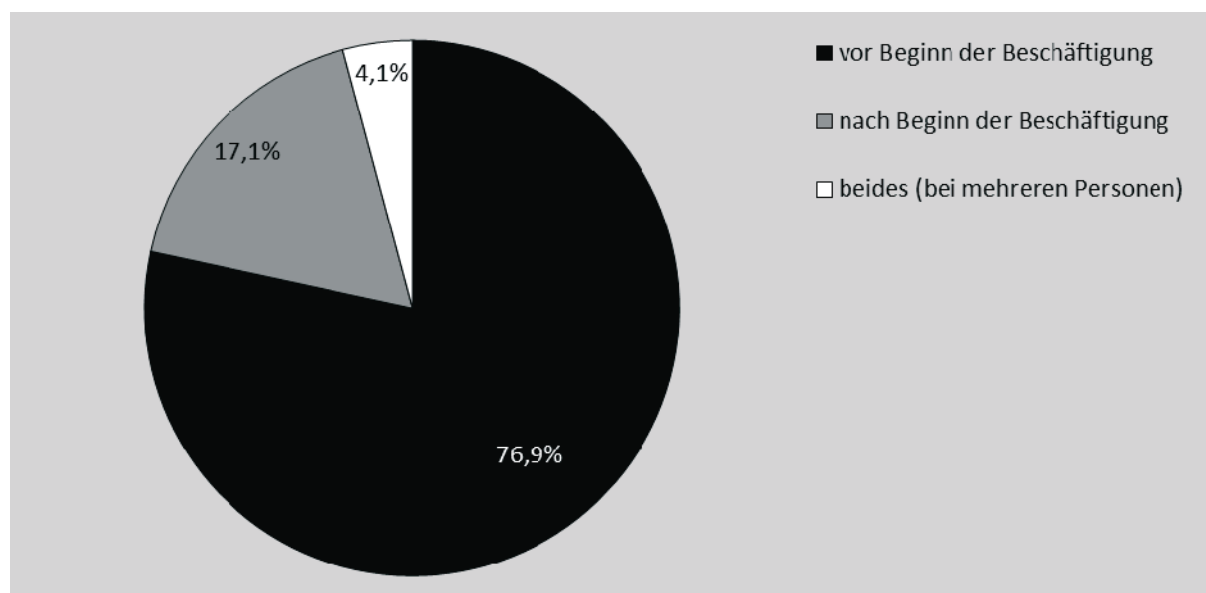
Abgeschlossene Berufsausbildung	62,3 %
Meister-, Fachwirt- oder ähnlicher Fortbildungsabschluss	10,3 %
Hochschulabschluss	41,1 %

Quelle: Betriebsbefragung des BIBB (2014); gewichtete Ergebnisse. Einbezogen wurden nur Betriebe, die augenblicklich mindestens eine Person mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation beschäftigen. Da Betriebe, die mehrere Personen dieser Gruppe beschäftigen, mehrere Qualifikationen angeben konnten, addieren sich die Ergebnisse auf über 100 Prozent; ungewichtete Fallzahl n=2.004.

Von den Betrieben, die zum Zeitpunkt der Befragung Personen mit solchen Abschlüssen beschäftigen, geben knapp mehr als 20 Prozent an, dass darunter mindestens eine Person ist, die ein Verfahren zur Anerkennung des im Ausland erworbenen Berufsabschlusses durchläuft beziehungsweise bereits durchlaufen hat. Auch dabei zeigen sich wieder Unterschiede bei den Betriebsgrößenklassen: Bei Betrieben mit 50 bis 249 Mitarbeitenden und mit mehr als 249 Mitarbeitenden sind es jeweils über 30 Prozent.

Die Anerkennung einer ausländischen Qualifikation spielt vor allem bei der Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden eine Rolle (vgl. Abbildung 51): Bei mehr als zwei Drittel der Betriebe, die Personen beschäftigen, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen (haben), führten die betroffenen Personen das Verfahren vor dem Beginn ihrer Beschäftigung im Betrieb durch.

Abbildung 51 Zeitpunkt der Durchführung des Anerkennungsverfahrens bei Betrieben, die Personen beschäftigen, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben (in Prozent)



Quelle: Betriebsbefragung des BIBB (2014); gewichtete Ergebnisse. Einbezogen wurden nur Betriebe, die augenblicklich mindestens eine Person beschäftigen, die ein Anerkennungsverfahren durchläuft beziehungsweise durchlaufen hat; ungewichtete Fallzahl n=623; zu 100 Prozent fehlend = keine Angabe.

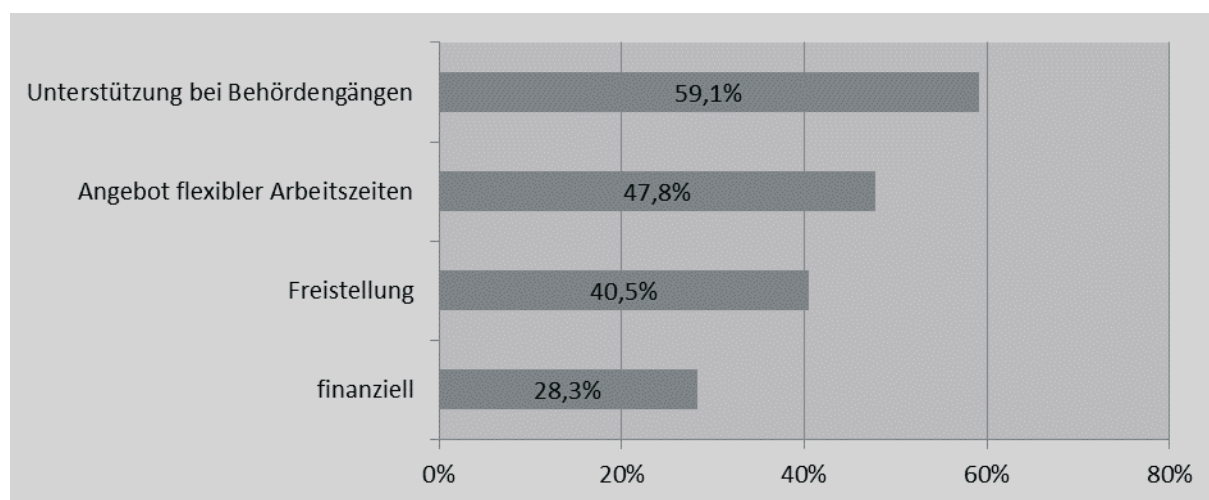
Um die Rolle der Anerkennung als Personalentwicklungsmaßnahme zu betrachten, wurden die Betriebe, bei denen Personen das Verfahren als Mitarbeitende/Angestellte des Betriebs begonnen haben, weitergehend zum Verfahren befragt.

Von Interesse war dabei, von wem die Initiative zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens ausging. Hier zeigt sich, dass die Betriebe sehr aktiv sind: Während nur 32 Prozent dieser Betriebe angeben, dass die Initiative von der beschäftigten Person ausging, ergriffen fast 60 Prozent dieser Betriebe selbst die Initiative.²³³

Unabhängig davon von wem die Initiative ausging, zeigt sich, dass die Betriebe ihren Beschäftigten beim Bemühen um die Anerkennung ihrer Berufsqualifikation behilflich sind. Über 90 Prozent geben an, dass sie die Beschäftigten (auf unterschiedliche Arten) während des Verfahrens unterstützt haben beziehungsweise noch unterstützen.

Abbildung 52 zeigt, welche Arten der Unterstützung die Betriebe ihren Beschäftigten mit laufendem oder abgeschlossenem Verfahren bieten beziehungsweise geboten haben. Fast 60 Prozent unterstützen sie bei den Behördengängen und fast 30 Prozent beteiligen sich an den Kosten des Verfahrens. Aus weiteren Nennungen (offene Angaben) wird deutlich, dass zudem Unterstützung beim Ausfüllen der Antragsformulare sowie bei Vorbereitungen auf Ausgleichsmaßnahmen gegeben wird.

Abbildung 52 Art der Unterstützung von Beschäftigten im Anerkennungsverfahren durch Betriebe, die Personen beschäftigen, die während ihrer Zeit im Betrieb ein Anerkennungsverfahren durchlaufen (haben) (in Prozent)

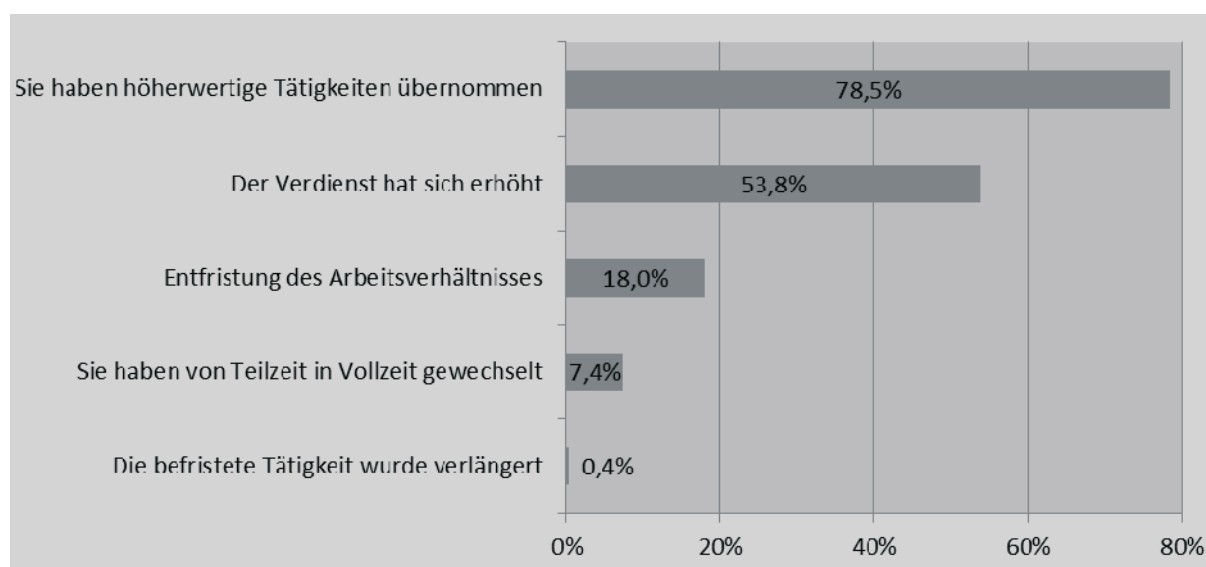


Quelle: Betriebsbefragung des BIBB (2014); gewichtete Ergebnisse, einbezogen wurden nur Betriebe, die augenblicklich mindestens eine Person beschäftigen, die während der Beschäftigung im Betrieb ein Anerkennungsverfahren durchführt oder durchgeführt hat; ungewichtete Fallzahl n=192; Mehrfachantworten möglich.

Nach Abschluss des Verfahrens ist von Interesse, welche Auswirkungen die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation für Mitarbeitende hat. Von den Betrieben mit Personen, die während ihrer Beschäftigung ein Verfahren durchlaufen haben, kommen fast drei Viertel zu der Einschätzung, dass sich die Situation für die Beschäftigten nach dem Verfahren positiv verändert habe.

²³³ Zu 100 Prozent fehlend = keine Angabe.

Abbildung 53 Änderungen für Beschäftigte nach einem Anerkennungsverfahren in Betrieben, in denen sich für Beschäftigte, die während ihrer Beschäftigung ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, etwas geändert hat (in Prozent)



Quelle: Betriebsbefragung des BIBB (2014); gewichtete Ergebnisse. Einbezogen wurden nur Betriebe, die angeben, dass sich für die Mitarbeitenden nach einem Anerkennungsverfahren etwas geändert hat; ungewichtete Fallzahl n=133; Mehrfachantworten möglich.

Das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens bei den Betrieben, bei denen sich für die Beschäftigten nach dem Verfahren etwas geändert hat, führte in fast 80 Prozent der Fälle dazu, dass ihnen höherwertige Tätigkeiten übertragen wurden (vgl. Abbildung 53). Damit einhergehend (jedoch nicht ausschließlich in diesen Fällen) kam es auch zu einer Erhöhung des Verdiensts. Bei 18 Prozent wurde ein befristetes Arbeitsverhältnis in ein unbefristetes gewandelt.

Firmen, die Arbeitnehmerüberlassung betreiben, wurden darüber hinaus gefragt, ob die Beschäftigten aus ihrer Sicht die Chancen auf eine Übernahme in dem Unternehmen, an das sie entliehen sind, durch eine Anerkennung erhöhen können. Das Ergebnis dazu ist eindeutig: Mehr als 80 Prozent sehen höhere Chancen auf eine Übernahme, wenn die Person ein Anerkennungsverfahren positiv abgeschlossen hat. Aber nicht nur für die Beschäftigten kann sich eine Anerkennung positiv auswirken. Drei Viertel der Unternehmen, die Arbeitnehmerüberlassung betreiben, sehen für sich Vorteile durch die Anerkennung der Abschlüsse: Wenn diese anerkannt sind, können die Personen als Fachkräfte überlassen werden, da sie nur dann die mit dem ausleihenden Unternehmen vereinbarten Rahmenbedingungen erfüllen.

Alle Betriebe wurden hypothetisch dazu befragt, ob sie sich vorstellen könnten, Beschäftigte bei einem Anerkennungsverfahren zu unterstützen. Es zeigt sich, dass sich mehr als zwei Drittel eine Unterstützung vorstellen könnten. Die Unterstützungsbereitschaft ist dann besonders hoch, wenn die entsprechende anerkannte Qualifikation auch dem Betrieb von Nutzen sei (dies geben mehr als 88 Prozent der Unternehmen an, die sich vorstellen könnten, Beschäftigte zu unterstützen). Mehr als drei Viertel geben an, dass sie dies tun würden, um Beschäftigte an das Unternehmen zu binden, und fast drei Viertel, um den Beschäftigten Aufstiegsmöglichkeiten zu bieten.

Bei den Gründen (offene Nennungen), die gegen eine Unterstützung beim Verfahren sprechen, wird deutlich, dass diese teilweise auf die Unkenntnis der Möglichkeiten oder auch auf allgemeine Vorur-

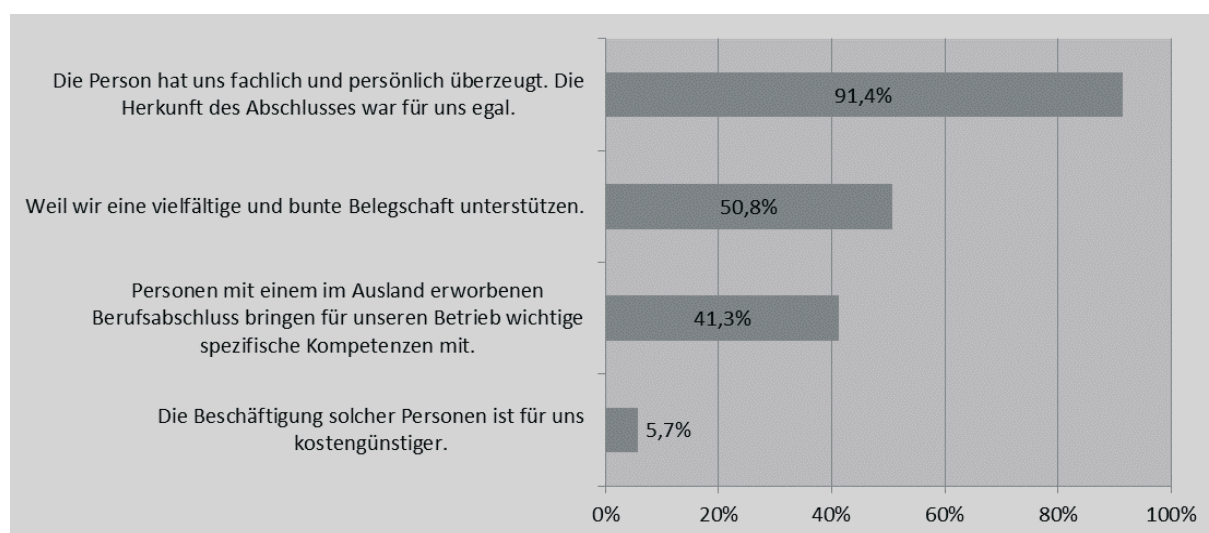
teile gegenüber im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zurückzuführen sind. So besteht teilweise die Sorge, dass die Abschlüsse trotz einer Anerkennung nicht mit den deutschen Abschlüssen vergleichbar sind. Um diese Vorurteile abzubauen, scheint es notwendig, den Betrieben weitergehende Informationen über die Anerkennungsgesetze und die damit verbundenen Möglichkeiten zu geben, zum Beispiel durch best-practice Beispiele aus anderen Betrieben. Wenn ein Betrieb sich nicht vorstellen kann, Beschäftigte zu unterstützen, lässt sich daraus nicht unmittelbar schlussfolgern, dass Vorurteile gegenüber einer anerkannten Qualifikation bestehen. So wird mehrmals als Begründung angegeben, dass die Qualifikation bereits vor Eintritt in den Betrieb vorhanden sein müsse, und es keine Beschäftigten gebe, die in die Zielgruppe fallen.

6.3 Beschäftigung und Beschäftigungsmöglichkeiten der Zielgruppe

Mehr als 11 Prozent der Betriebe, die in den Jahren 2013 und 2014 Stellen im Fachkräftebereich besetzt haben, geben an, dass darunter auch Personen sind, die ihren Berufsabschluss im Ausland erworben haben.

Bei der Frage, warum diese Personen eingestellt wurden, zeigt sich sehr deutlich, dass dies vor allem mit den vorhandenen Kompetenzen der Einzelnen begründet wird (vgl. Abbildung 54). Über 90 Prozent geben an, dass die Herkunft des Abschlusses nicht ausschlaggebend war und die Person eingestellt wurde, weil sie fachlich und persönlich überzeugt hat. Knapp mehr als die Hälfte der Betriebe stellte diese ein, weil eine vielfältige und bunte Belegschaft unterstützt werde, und mehr als 40 Prozent weisen auf die spezifischen Kompetenzen dieser Mitarbeitenden hin. Der Anteil der Betriebe, die angeben, solche Personen aufgrund von geringeren Personalkosten eingestellt zu haben, ist dagegen sehr niedrig.

Abbildung 54 Gründe für die Einstellung von Personen, die ihren Berufsabschluss im Ausland erworben haben, bei Betrieben, die in den Jahren 2013/2014 Personen mit im Ausland erworbenem Berufsabschluss eingestellt haben (in Prozent)



Quelle: Betriebsbefragung des BIBB (2014); gewichtete Ergebnisse. Einbezogen wurden nur Betriebe, die angaben, in den letzten zwei Jahren Personen eingestellt zu haben, die ihren Berufsabschluss im Ausland erworben haben; ungewichtete Fallzahl n=1.205; Mehrfachantworten möglich.

Fast 80 Prozent aller befragten Betriebe geben an, dass es keine grundsätzlichen Gründe gegen die Beschäftigung von Personen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation gebe. Bei den Befragten, die der Ansicht sind, dass solche Gründe vorliegen (offene Nennungen), sind jedoch auch einige dabei, die nur eine fehlende Anerkennung als Grund sehen. Wenn es sich dabei um Berufe handelt, die durch die Anerkennungsgesetze abgedeckt sind, könnten durch diese Gesetze Hinderungsgründe abgebaut werden. Wenn andere Gründe vorliegen, dann sind dies oft Vorbehalte im Hinblick auf die (Fach-) Sprachkenntnisse dieser Personen oder auch die Vermutung, dass die Qualifikation trotz einer Anerkennung nicht mit der deutschen vergleichbar ist.

6.4 Weitere Stärkung der Betriebsperspektive

Um einerseits die Bekanntheit der Anerkennungsverfahren zu steigern und andererseits über deren Möglichkeiten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu informieren, unterstützt die Bundesregierung mehrere Projekte mit dem Ziel der Ansprache, Sensibilisierung und Schulung der betrieblichen Akteure zum Thema Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Die Anerkennungskultur in den Betrieben soll hierdurch weiter gestärkt werden.

In einem sechsmonatigen Pilotprojekt **„Fachkräfte entdecken“** der **IHK Nürnberg** (bis Februar 2015) wurden solche Mitgliedsunternehmen in der Region Mittelfranken kontaktiert, bei denen potenziell anerkennungsinteressierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vermutet werden konnten. Nach einer direkten Telefonansprache der Personalverantwortlichen und bei geäußertem Interesse weiterer Beratung durch das Bildungsberater-Team der IHK Nürnberg konnte im Idealfall konkrete Hilfestellung bei einer Antragstellung nach dem BQFG geleistet werden. Die begleitende Projektdokumentation zeigt, dass bei den konkret angesprochenen Unternehmen in der Region ein vergleichsweise geringer Bekanntheitsgrad des BQFG vorhanden ist (rund 15 Prozent, Stand: 16. Januar 2015). Etwa 14 Prozent (Stand: 16. Januar 2015) haben das Angebot einer vertieften Beratung angenommen. Die Erfahrungen des Projekts können auf weitere Regionen übertragen werden.

Auch mit dem neuen Schwerpunkt des **Förderprogramms IQ** „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“²³⁴ rücken Unternehmen, insbesondere KMU, stärker in den Blick, da viele Qualifizierungen nur betrieblich sinnvoll organisiert werden können. Wichtige Aufgabe für das Förderprogramm ist es auch, diese Unternehmen für die Potenziale von Migrantinnen und Migranten zu sensibilisieren, auch über die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes und die Anerkennungsberatung. Denn während große Betriebe häufig über eine professionelle Personalentwicklung verfügen, ist dies bei KMU oft nicht der Fall. Die Unterstützung von Anerkennungsverfahren bietet ihnen eine gute Möglichkeit, Kompetenzen von Mitarbeitenden nutz- und sichtbar zu machen.

Das vom BMBF finanzierte Projekt **„Anerkannt“** des **DGB Bildungswerks** (2014/2015) dient der Qualifizierung von Arbeitnehmervertretungen als betrieblichen Schlüsselpersonen zu kompetenten Ansprechpartnern für die Beschäftigten zum Thema Anerkennung in den Betrieben. Dafür werden zwei mehrtägige Fachkraftausbildungen und spezifische Informationsaufbereitung und -angebote sowie Tagungen und Workshops zur Vernetzung mit anderen Akteuren beim Thema Anerkennung durchgeführt. Das Projekt trägt somit dazu bei, das Anerkennungsgesetz in den Betrieben bekannter zu machen, es für eine systematische Sichtung der Qualifikationen in der Belegschaft zu nutzen und die Akzeptanz der Verfahren und Bescheide zu erhöhen. Im Projektverlauf zeigte sich nach bisherigem

²³⁴ Vgl. II-2.2 und III-5.2.2.

Stand, dass eine branchenspezifische Ansprache über die einzelnen Gewerkschaftssparten, die ebenfalls ein erhebliches Informationsinteresse und -bedürfnis geäußert haben, am meisten Erfolg versprechend erscheint, um KMU zu erreichen und um eine möglichst breite Wirkung der Initiative zu erzeugen.

Teil IV

Detailstudien zum

Anerkennungsgeschehen

1. Entwicklung der Zielgruppe



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Im Jahr 2013 sind mehr als 1,1 Millionen Ausländerinnen und Ausländer nach Deutschland zugezogen. Im ersten Halbjahr 2014 waren es bereits über 600.000.
- ✓ Die starke Zunahme der Zuwanderung nach Deutschland seit 2009 wird hauptsächlich durch Herkunftsländer innerhalb der Europäischen Union getragen, dabei insbesondere aus Polen, Bulgarien, Rumänien, Spanien, Italien.
- ✓ Fast 80 Prozent der 2013 nach Deutschland Zugewanderten sind 18 bis 49 Jahre alt.
- ✓ Die Zahl der Zugezogenen aus dem Ausland, die über einen beruflichen Abschluss verfügen, ist infolge der gewachsenen Zuwanderung insgesamt in den letzten Jahren stark gestiegen. Dadurch sind im Jahr 2013 etwa 500.000 berufliche Qualifizierte im Alter von 18 bis 49 Jahren nach Deutschland gekommen. Im Jahr 2010 waren es noch etwa 300.000.
- ✓ Von den 18- bis 49-jährigen Zugezogenen haben über die Hälfte eine berufliche Qualifikation (mehr als 20 Prozent eine nicht-akademische berufliche Ausbildung und etwa 35 Prozent einen ausländischen Hochschulabschluss).
- ✓ Bei den 25- bis 64-Jährigen bringen etwa zwei Drittel der Zugewanderten eine berufliche Qualifikation mit (etwa 25 Prozent nicht-akademisch berufliche Ausbildung und etwa 40 Prozent einen Hochschulabschluss).
- ✓ Aus Südeuropa kommen überdurchschnittlich viele Menschen im erwerbsfähigen Alter mit einer akademischen Ausbildung nach Deutschland.
- ✓ Zugezogene aus osteuropäischen Herkunftsländern (insbesondere Polen, Rumänien und Ungarn) besitzen häufiger als im Durchschnitt eine nicht-akademische berufliche Ausbildung aus ihrem Herkunftsstaat.

Das Anerkennungsgesetz richtet sich an Personen, die im Ausland einen beruflichen Abschluss erworben haben und in Deutschland erwerbstätig sind oder sein möchten. Für sie kann sich mit der Anerkennung ihres beruflichen Abschlusses ihre jeweilige berufliche Situation verbessern (Brücker u. a. 2014). Bei dem weitaus überwiegenden Teil der Zielgruppe des Anerkennungsgesetzes handelt es sich um Zugezogene aus dem Ausland. Auch wenn Deutsche mit einem beruflichen Abschluss aus dem Ausland ebenfalls von einer Anerkennung profitieren²³⁵, handelt es sich bei der Mehrheit der Antrag-

²³⁵ Beispielsweise durch ein Medizinstudium an einer privaten Hochschule (Titz und Horstkotte 2014).

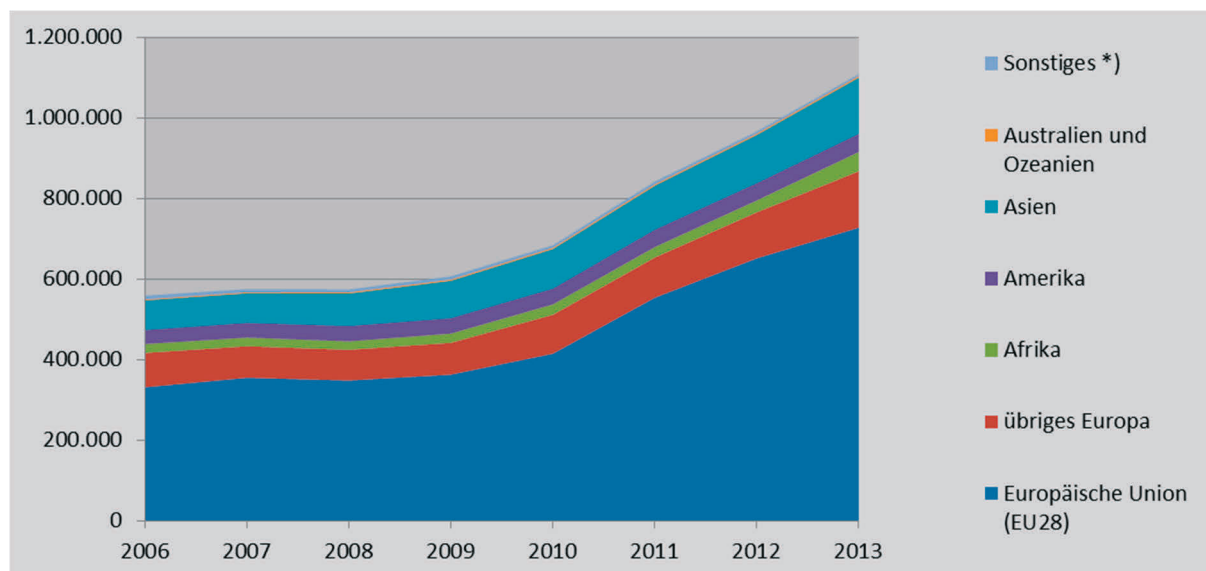
stellenden um ausländische Staatsangehörige (siehe III-2). In diesem Abschnitt wird gezeigt, wie sich der Zuzug²³⁶ beruflich qualifizierter Ausländerinnen und Ausländer nach Deutschland in den vergangenen Jahren verändert hat und welche Auswirkungen sich daraus für die Zielgruppe des Anerkennungsgesetzes ergeben.²³⁷ Als Datengrundlage dienen hauptsächlich die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Mikrozensus (vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A2).

1.1 Zuzug nach Deutschland

Der Zuzug von Ausländerinnen und Ausländern nach Deutschland unterlag seit der deutschen Wiedervereinigung starken Schwankungen. Während zu Beginn der 1990er Jahre vor allem infolge der Balkankriege über mehrere Jahre hinweg, insbesondere von 1991 bis 1993, eine vergleichsweise hohe Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern zu verzeichnen war (größer als 900.000 pro Jahr), kam es anschließend bis Ende der 1990er Jahre zu einem nachhaltigen Rückgang der Zuwanderung nach Deutschland.²³⁸

Erst seit 2006 nehmen die Zuzüge von ausländischen Staatsbürgerinnen und -bürgern wieder zu (Abbildung 55) und haben ab 2009 deutlich an Dynamik gewonnen. Von 2006 bis 2013 haben sie sich nahezu verdoppelt.

Abbildung 55 Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern nach Deutschland nach Herkunftsgebieten²³⁹ (absolut)



*) Seeleute deutscher Reedereien ohne Wohnsitz in Deutschland, unbekanntes Ausland, Ungeklärt und ohne Angabe.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013 (Stand: 22. Mai 2014); Darstellung des BIBB.

²³⁶ Verlegung des ständigen Wohnsitzes aus dem Ausland in das Inland (=Bruttozuwanderung).

²³⁷ Eine detaillierte Darstellung der Gruppe der bereits in Deutschland lebenden Zuwanderinnen und Zuwanderer (Art der beruflichen Qualifikation, (Art der) Erwerbsbeteiligung usw. erfolgte im letzten Bericht (Erbe u. a. 2014, S. 52 ff.).

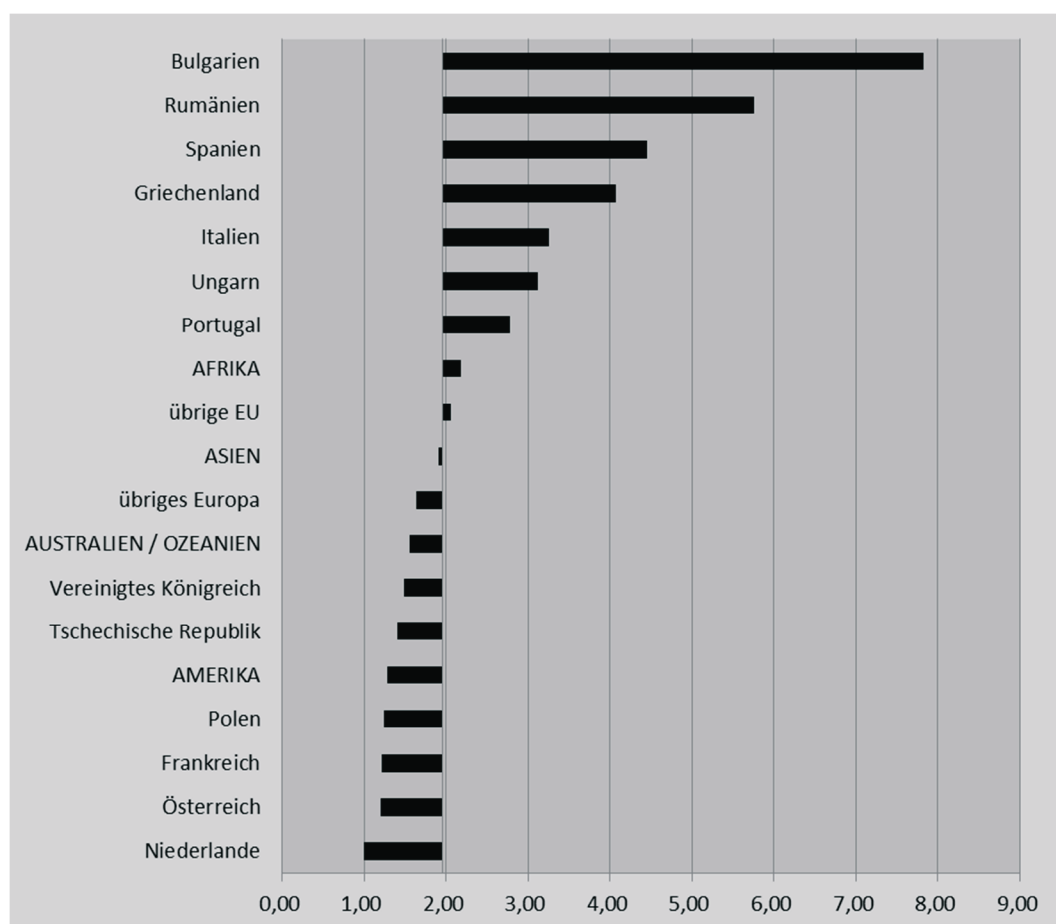
²³⁸ In den 1990er Jahren sind viele deutsche Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler nach Deutschland zugezogen (über 100.000 pro Jahr). Seit 2006 sind es deutlich unter 10.000 pro Jahr (vgl. BAMF 2015a, S. 51). Dadurch war die Zahl der Zuzüge von Deutschen in dieser Zeit (1991 bis 1996 größer 250.000 pro Jahr) deutlich höher als heute (seit 2006 kleiner als 120.000 pro Jahr).

²³⁹ Das Herkunftsland/-gebiet der Zugezogenen basiert auf dem Land des letzten festen Wohnsitzes vor dem Zuzug nach Deutschland. Diese Abgrenzung ist nicht immer Deckungsgleich mit der Staatsangehörigkeit der Zugezogenen. Während von den Zugezogenen aus Polen, Rumänien und Bulgarien über 99 Prozent die entsprechende Staatsbürgerschaft besitzen, kommen aus Italien mit etwa 80 Prozent und Spanien mit etwa 75 Prozent deutlich weniger Zugezogene mit der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes (vgl. BAMF 2015a, S. 28).

Abbildung 55 zeigt die Entwicklung der Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern²⁴⁰ auf das Gebiet der Bundesrepublik von 2006 bis 2013. Es ist deutlich zu erkennen, dass ab 2006 der steigende Zuzug maßgeblich durch Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den 28 Mitgliedstaaten²⁴¹ der EU getragen wird. Während bis zum Jahr 2003 deutlich weniger als die Hälfte der Zugezogenen aus den Ländern der jetzigen EU stammte (ohne Abbildung), ist dieser Anteil danach bis zum Jahr 2013 auf etwa zwei Drittel der Zuzüge angewachsen (Abbildung 57).

Zwischen 2006 und 2013 sind die Zuzüge aus Spanien, Griechenland, Italien, Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Portugal, Afrika und den übrigen EU-Staaten überdurchschnittlich gestiegen (Abbildung 56). Abgesehen von den Niederlanden, für die keine Veränderung zu verzeichnen ist, sind die Zuzüge aus allen anderen Herkunftsgebieten ebenfalls gestiegen – wenn auch teilweise deutlich unterhalb des Durchschnitts.

Abbildung 56 Verhältnis der Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern des Jahres 2013 gegenüber 2006 nach Herkunftsgebieten



Auswahl EU-Staaten: 13 zuwanderungsstärkste Herkunftsländer innerhalb der EU. Lesehilfe: Werte kleiner als 1 bedeuten einen Rückgang, Werte größer als 1 eine Zunahme und Werte gleich 1 keine Veränderung des Zuzugs. Im Gesamtdurchschnitt lag die Veränderung der Zuzüge bei 1,96. Alle Werte sind in Relation zum Durchschnitt dargestellt, wodurch sofort zu erkennen ist, ob sie unter oder über dem Durchschnitt liegen. Beispiel Niederlande: Der Zuzug aus den Niederlanden hat sich nicht verändert (Wert = 1,00). Weil die Niederlande damit weit unter dem Durchschnitt der anderen Länder liegen, ist ihre relative Bedeutung gesunken.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013 (Stand: 22. Mai 2014); Darstellung des BIBB.

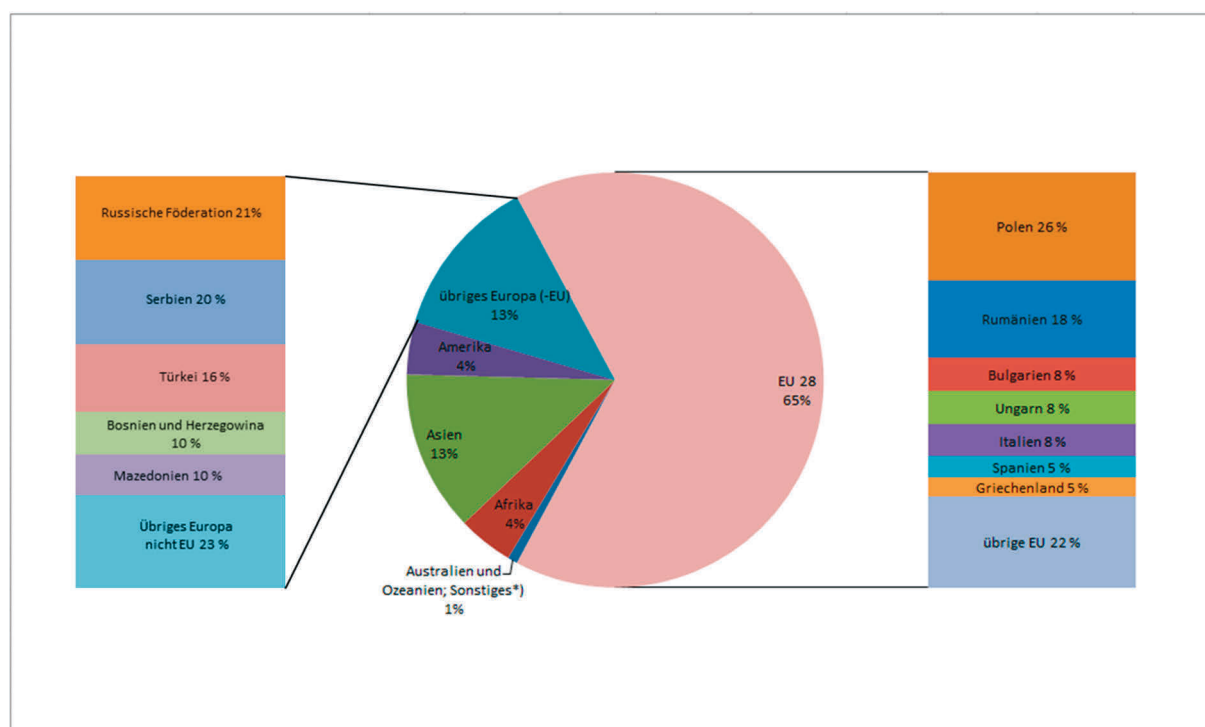
²⁴⁰ Es wird ausschließlich der Zuzug von nichtdeutschen Staatsangehörigen betrachtet.

²⁴¹ Alle Mitgliedstaaten der EU (Stand: 1. Januar 2014).

Der überdurchschnittlich starke Anstieg der Zuwanderung aus Südeuropa²⁴² ist zu einem großen Teil den wirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise zuzurechnen.²⁴³ Viele Menschen suchen infolge der schwierigen Arbeitsmarktbedingungen in ihrer Heimat nach einer Erwerbstätigkeit in wirtschaftlich stabilen Regionen wie Deutschland. Für diesen Zusammenhang spricht auch, dass die starke Zunahme des Zuzugs aus Südeuropa erst ab 2009 einsetzt. Für Zugezogene aus Bulgarien und Rumänien dürften in der Mehrzahl auch wirtschaftliche Motive verantwortlich sein. Dementsprechend setzt bereits ab 2007 eine sehr starke Zunahme der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien ein. Die Zuwanderung aus Ungarn steigt demgegenüber vergleichsweise kontinuierlich ohne markante Umbrüche in der Entwicklung erkennen zu lassen.

Weit mehr als die Hälfte der Zuzüge aus den 28 Mitgliedsstaaten der EU (etwa 60 Prozent beziehungsweise 441.000 Personen) kam aus Polen, Rumänien, Bulgarien oder Ungarn und damit aus einem der jungen EU-Mitgliedsländer (Abbildung 57). Auf die Südländer Italien, Spanien und Griechenland entfallen lediglich etwa 18 Prozent (ca. 127.000 Personen), obwohl diese zusammen mit etwa 118 Millionen deutlich mehr Einwohner zählen als Polen, Rumänien, Bulgarien und Ungarn mit etwa 75 Millionen Einwohnern. Insgesamt kamen im Jahr 2013 über 50 Prozent aller Zugezogenen mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit aus Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Italien, Spanien oder Griechenland (ca. 568.000 Personen).

Abbildung 57 Zusammensetzung der Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern 2013 nach Herkunftsgebieten (in Prozent)



*) Seeleute deutscher Reedereien ohne Wohnsitz in Deutschland, unbekanntes Ausland, Ungeklärt und ohne Angabe.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013 (Stand: 22. Mai 2014); Darstellung des BIBB.

²⁴² Spanien, Portugal, Italien, Griechenland.

²⁴³ Siehe dazu Fußnote 249.

Mit einem Anteil von etwa 13 Prozent sind die Zuzüge aus den übrigen europäischen Ländern außerhalb der EU für Deutschland von mittlerer Bedeutung. Sie liegen auf dem gleichen Niveau wie die Zuzüge aus dem asiatischen Raum. Amerika, Afrika und Australien/Ozeanien tragen zusammen 9 Prozent zu den Zuzügen bei (Abbildung 57).

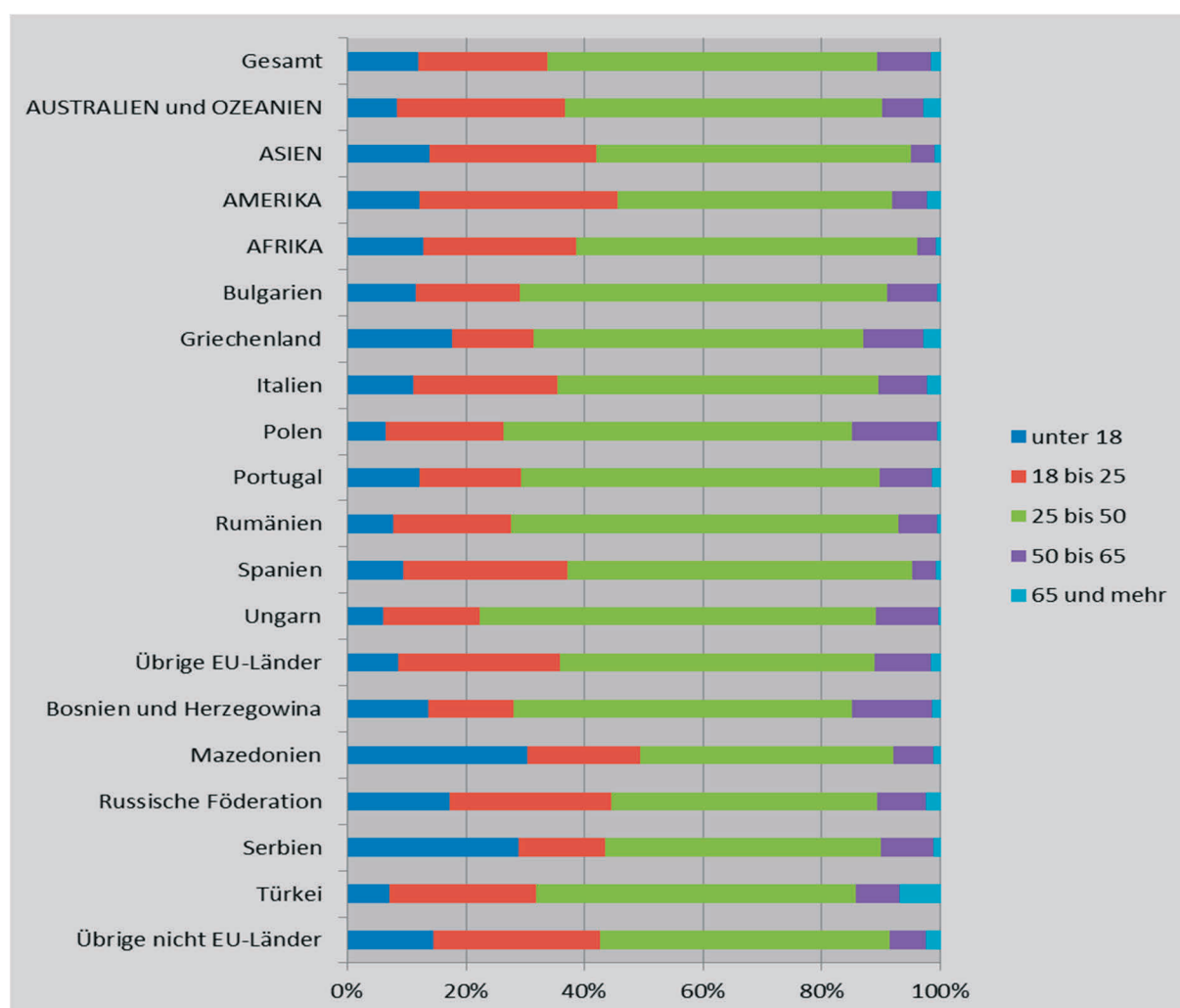
1.2 Alter und Qualifikation der Zugezogenen

Wie Abbildung 58 erkennen lässt, gibt es große Unterschiede in der **Altersstruktur**²⁴⁴ der Zugezogenen entsprechend der jeweiligen Herkunftsgebiete aus denen sie nach Deutschland gekommen sind. Die Mehrzahl der Zugezogenen ist 18 bis 49 Jahre alt. Ihr Anteil liegt bei den meisten Herkunftsländern bei etwa 70 bis 80 Prozent. Im Mittel waren im Jahr 2013 etwa 77 Prozent aller Zugezogenen 18 bis 49 Jahre alt. Während unter den Zugezogenen aus Mazedonien und Serbien fast 30 Prozent jünger als 18 Jahre waren, kamen aus Polen, Rumänien, Ungarn, Spanien, den übrigen EU-Ländern und der Türkei weniger als 10 Prozent unter 18-Jährige. Der Anteil der über 50-Jährigen ist in der Regel eher klein und über 65-Jährige kommen lediglich aus der Türkei²⁴⁵ in nennenswertem Umfang nach Deutschland. Unter den Zugezogenen aus den für Deutschland besonders bedeutsamen Herkunftsländern Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Italien und Spanien befanden sich mindestens etwa 80 Prozent 18- bis 50-Jährige. Ein sehr großer Teil dieser Zugezogenen befindet sich demzufolge im erwerbsfähigen Alter.

²⁴⁴ Die Einteilung der Altersgruppen orientiert sich an der Fachserie 1 Reihe 1.2 des Statistischen Bundesamtes.

²⁴⁵ Unter den Zugezogenen aus der Türkei besaßen im Jahr 2013 besonders viele Personen einen Aufenthaltstitel aus familiären Gründen (vgl. BAMF 2015a, S. 35). Demzufolge könnte Familiennachzug bei türkischen Zugezogenen von größerer Bedeutung sein.

Abbildung 58 Zugezogene Ausländerinnen und Ausländer im Jahr 2013 nach Herkunftsländern/-regionen und Altersgruppen (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 1 Reihe 1.2 (Stand: 5. März 2014); Darstellung des BIBB.

Sowohl die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes als auch die Daten des Ausländerzentralregisters lassen kaum direkte Rückschlüsse auf die **Qualifikation** der zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer zu. Daher ist lediglich eine Abschätzung möglich, indem zusätzliche Informationen aus dem Mikrozensus herangezogen werden.²⁴⁶

Im Folgenden werden die Zugewanderten hinsichtlich ihrer beruflichen Qualifikation in drei Gruppen unterteilt: nicht-akademische (mittlere) berufliche Abschlüssen (berufliche Ausbildung), Hochschul-

²⁴⁶ Beim Mikrozensus handelt es sich um eine Stichprobenbefragung. Daher stellen alle Ergebnisse, die mit Mikrozensusdaten berechnet werden, Näherungen dar. Somit lassen sich Größenordnungen, aber keine genauen Werte bestimmen. Ähnliche Herangehensweisen sind bei Geis und Kemeny 2014 sowie Seibert und Wappler 2015 zu finden. Siehe auch Fußnote 247 zur Abgrenzung der Untersuchungsgesamtheit.
Im Mikrozensus werden auch Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften befragt. „Die Erhebung erstreckt sich auf die gesamte Wohnbevölkerung in Deutschland. Dazu gehören alle Personen in Privathaushalten und Gemeinschaftsunterkünften am Haupt- und Nebenwohnsitz. Nicht zur Erhebungsgesamtheit gehören Angehörige ausländischer Streitkräfte sowie ausländischer diplomatischer Vertretungen mit ihren Familienangehörigen. Personen ohne Wohnung (Obdachlose) haben im Mikrozensus keine Erfassungschance.“ Qualitätsbericht Mikrozensus 2012, Abschnitt 1.1, Grundgesamtheit (https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Qualitaetsberichte/Bevoelkerung/Mikrozensus2012.pdf?__blob=publicationpubli; Abruf: 6. Mai 2015).

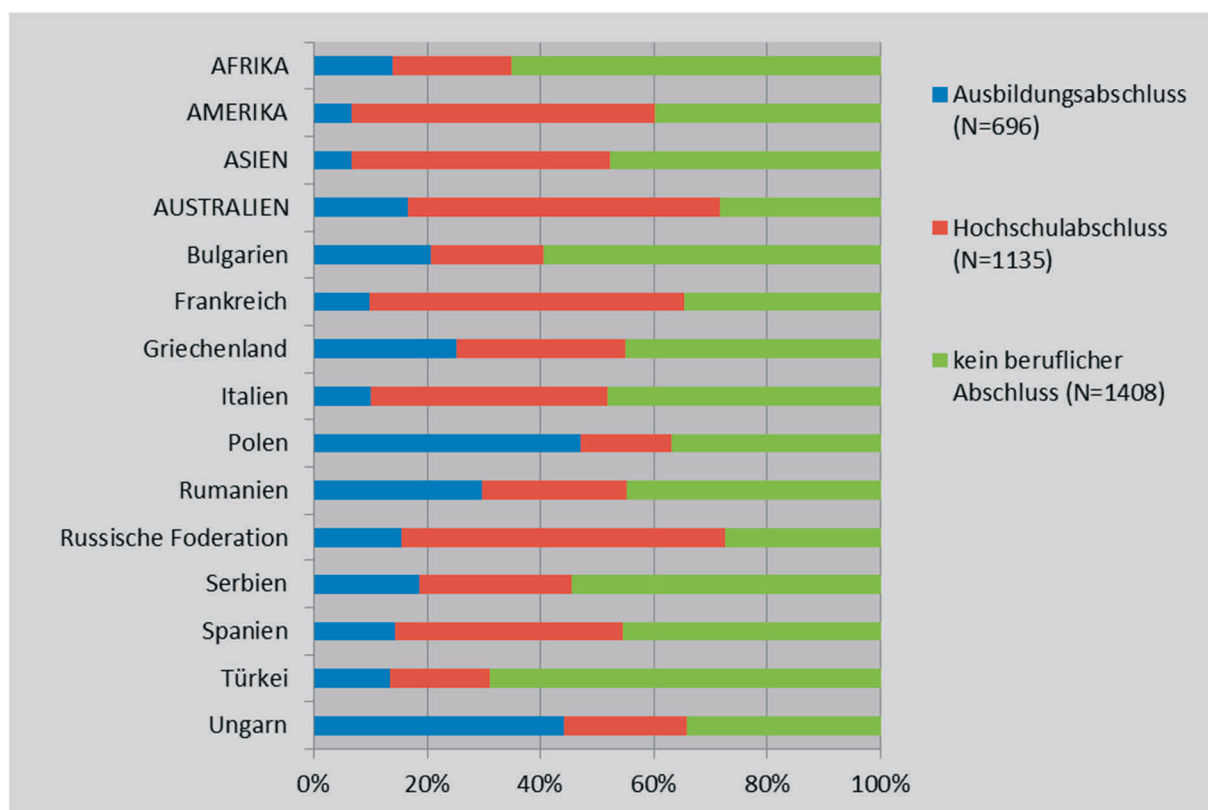
abschlüsse und fehlende berufliche Qualifikationen. Abbildung 59 zeigt die Qualifikationsstrukturen der Zugezogenen aus unterschiedlichen Herkunftsregionen mittels Mikrozensusberechnungen.²⁴⁷ Demnach differieren die beruflichen Qualifikationen der 18- bis 49-jährigen Zugezogenen sehr stark zwischen den verschiedenen Herkunftsgebieten. In der Regel bringt mehr als die Hälfte der Zugezogenen dieser Altersgruppe entweder einen beruflichen Ausbildungsabschluss oder einen Hochschulabschluss aus dem Ausland mit.²⁴⁸ Lediglich unter den 18- bis 49-jährigen Zugezogenen aus Afrika, Bulgarien, Serbien und der Türkei haben zum Teil deutlich mehr als 50 Prozent keinen beruflich qualifizierenden Abschluss. Annähernd die Hälfte aller 18- bis 49-jährigen Zugezogenen aus Polen und Ungarn besitzt einen beruflichen Ausbildungsabschluss (nicht-akademische Fachkräfte). Insgesamt besitzen über 60 Prozent der 18- bis 49-jährigen Zugezogenen aus diesen Ländern eine berufliche Qualifikation, entweder durch einen nicht-akademischen beruflichen Ausbildungsabschluss oder durch einen Hochschulabschluss. Unter den wichtigsten fünf Herkunftsländern (Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Italien) bildet lediglich Bulgarien die Ausnahme, dass nur etwa 40 Prozent der 18- bis 49-jährigen Zugezogenen beruflich qualifiziert sind. Insgesamt kommen aus den wichtigsten Herkunftsländern überdurchschnittlich viele Personen mit einem nicht-akademischen beruflichen Ausbildungsabschluss (insbesondere aus Polen, Rumänien und Ungarn) nach Deutschland. Aber auch aus anderen Ländern wie Griechenland, Mazedonien, der Russischen Föderation oder Serbien kommen anteilig viele Menschen mit einem nicht-akademischen beruflichen Ausbildungsabschluss.

Wenn demgegenüber 25- bis 64-Jährige Zugewanderte in den Blick genommen werden (ohne Abbildung), sind etwa zwei Drittel der Zugewanderten entweder durch eine nicht-akademische berufliche Ausbildung oder durch einen Hochschulabschluss beruflich qualifiziert (vgl. Seibert und Wappler 2015 sowie Liebau und Romiti 2014). Die beiden Analysen kommen, trotz unterschiedlicher Datengrundlagen, zu einem annähernd gleichen Ergebnis. Demzufolge haben die Zugezogenen in dieser Altersgruppe zu mehr als einem Viertel eine nicht-akademische berufliche Ausbildung und etwa 40 Prozent besitzen einen Hochschulabschluss. Nur etwa ein Drittel bringt keine berufliche Qualifikation aus dem Ausland mit.

²⁴⁷ Für die Berechnungen wurden ausschließlich Personen berücksichtigt, die innerhalb der letzten zwölf Monate vor dem Zeitpunkt der Befragung aus dem Ausland nach Deutschland zugezogen sind. Die Mikrozensusjahrgänge 2010, 2011 und 2012 wurden zusammengefasst ausgewertet, so dass die Untersuchungsgesamtheit Zugezogene der Jahre 2009 bis 2012 umfasst.

²⁴⁸ Unter den jüngeren Zugewanderten (18- bis 24-Jährige) ohne jeglichen beruflichen Abschluss befinden sich vermutlich viele ausländische Studierende an deutschen Universitäten (vgl. SVR 2014b, S. 63 ff und S. 85 ff.).

Abbildung 59 Zugezogene 18- bis 49-jährige Ausländerinnen und Ausländer nach Herkunft und Qualifikation (in Prozent)



*Fälle ohne Angabe zum Berufsabschluss wurden ausgeschlossen (n=71). Untersuchungsgesamtheit: 18- bis 49-jährige Ausländerinnen und Ausländer die seit höchstens einem Jahr in Deutschland leben.

Quelle: Mikrozensus 2010, 2011 und 2012; Berechnungen und Darstellung des BIBB.

1.3 Fazit

Die Gesamtentwicklung der Zuwanderung nach Deutschland wurde ab etwa 2007 sehr stark von wenigen wichtigen Herkunftsländern dominiert (Abbildung 55 bis Abbildung 57). Dazu zählen neben Polen als quantitativ bedeutendstem Herkunftsländ vor allem Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Spanien, Italien und Griechenland. Diese Herkunftsländer haben im Jahr 2013 mehr als die Hälfte zur gesamten Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern nach Deutschland beigetragen – mit bislang steigender Tendenz.

- Fast 80 Prozent der 2013 nach Deutschland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer waren 18 bis 49 Jahre alt.
- Die Zahl der Zugezogenen mit einem beruflichen Ausbildungsabschluss (nicht-akademische Fachkräfte) ist in den vergangenen Jahren infolge der gestiegenen Zuwanderung aus Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Griechenland deutlich angewachsen.

- Unter der Voraussetzung, dass die Zuzüge aus diesen Ländern weiterhin auf hohem Niveau verbleiben²⁴⁹, wird voraussichtlich auch die Zahl der Zuwanderung nicht-akademischer Fachkräfte auf hohem Niveau bleiben.
- Aus Spanien, Italien und den übrigen EU-Ländern kommen ebenfalls viele beruflich qualifizierte Menschen mit einem Hochschulabschluss nach Deutschland. Nicht-akademische Fachkräfte sind unter Zugezogenen aus diesen Herkunftsländern seltener vertreten.
- Von den 18- bis 49-jährigen Zugezogenen sind insgesamt mehr als 20 Prozent nicht-akademische Fachkräfte mit einem Abschluss aus dem Ausland. Etwa 35 Prozent besitzen einen ausländischen Hochschulabschluss. Somit sind in dieser besonders großen Altersgruppe über 55 Prozent bereits beruflich qualifiziert, wenn sie nach Deutschland kommen.

In den Jahren ab 2009 ist die Zuwanderung nach Deutschland stark gestiegen und hat sich bis 2013 nahezu verdoppelt. Wichtige Impulse für die Entwicklung sind im Wohlstandsgefälle zwischen Deutschland und den jeweiligen Herkunftsstaaten zu suchen. Aus den Ländern Südeuropas kommen immer mehr Menschen nach Deutschland, um der prekären Situation in ihren Heimatländern infolge der Finanzkrise auszuweichen (vgl. Duschl, Kraußlach und Pfeffer-Hoffmann o. J.). Die Zuwanderung aus den osteuropäischen Ländern hat hingegen bereits vor der Finanzkrise eingesetzt und ist eher durch ein generelles Wohlstandsgefälle bedingt. Trotz der enormen Verschiebung der Wanderungsbewegungen hat sich wenig daran geändert, dass deutlich mehr als die Hälfte der 18- bis 49-jährigen Zugezogenen eine berufliche Qualifikation aus dem Ausland mitbringt. Als Folge der raschen Zunahme der Zuwanderung insgesamt hat sich die Zahl beruflich qualifizierter Zugezogener im Alter von 18 bis 49 Jahren von etwa 300.000 im Jahr 2010 auf etwa 500.000 im Jahr 2013 erhöht.²⁵⁰

²⁴⁹ Brenke und Neubecker (2013) halten aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den südeuropäischen Ländern eine Veränderung der Zuwanderungszahlen aus Rumänien und Bulgarien unter anderem nach Deutschland für wahrscheinlich. Siehe dazu auch SVR 2014b, S. 66.

²⁵⁰ Hierbei handelt es sich um Näherungswerte, die auf den Schätzungen der Qualifikationsstruktur der Zugewanderten mit Mikrozensusdaten (siehe Fußnoten 246 und 247) und der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes beruhen. Somit können Größenordnungen angegeben werden und keine genauen Werte.

2. Beratung zum Thema Anerkennung durch die Jobcenter und Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Bei der **Beratung zum Thema Anerkennung** wird die Vermittlung in Deutsch- beziehungsweise Integrationskurse sowohl von den Jobcentern als auch den MBE als häufigster Schritt genannt. Bei den Jobcentern folgt der Verweis an Beratungseinrichtungen zum Thema Anerkennung (an zweiter Stelle) sowie die Prüfung der Erfolgsaussichten der Arbeitsmarktintegration mit beziehungsweise ohne Anerkennung (an dritter Stelle). Bei den MBE folgt die Ermittlung der zuständigen Stelle (an zweiter Stelle) sowie die Unterstützung bei der Zusammenstellung der nötigen Unterlagen (an dritter Stelle).
- ✓ Nach Einschätzung eines Großteils der Beratenden beider Einrichtungen ist es ihren Kundinnen und Kunden mit ausländischem Abschluss **wichtig, in ihrem erlernten Beruf zu arbeiten**.
- ✓ Selbst in den nicht reglementierten Berufen ist es aus Sicht von drei Viertel der MBE und der Hälfte der Jobcenter nicht einfach, die Kundinnen und Kunden auch ohne Anerkennung in eine **Erwerbstätigkeit zu vermitteln** – obwohl die Anerkennung keine zwingende Voraussetzung dafür ist.
- ✓ Der **Ausgang des Anerkennungsverfahrens** ist für zwei Drittel der Jobcenter und für die Hälfte der MBE in den meisten Fällen nicht vorhersehbar. Die Befragten beider Einrichtungen nehmen die IQ-Beratungsstellen als „spezialisierte Kompetenzzentren“ für das Thema Anerkennung wahr, insbesondere was die Prognose eines möglichen Verfahrensausgangs angeht, und holen sich dort im Bedarfsfall Rat ein.
- ✓ Ein Großteil der Beratenden beider Einrichtungen konnte bereits Erfahrungen mit Personen sammeln, die mit ihren **Anerkennungsbescheiden** bei ihnen waren. Die Bescheide sind *für die Antragstellenden* nicht leicht lesbar, so die übereinstimmende Einschätzung der Mehrheit der Beratenden beider Einrichtungen (bei der Frage wurde nicht nach reglementierten und nicht reglementierten Berufen unterschieden).
- ✓ Im reglementierten Bereich bescheinigen jedoch die meisten Beratenden den Bescheiden, die Art der Ausgleichsmaßnahme zu benennen – eine Angabe die das Gesetz auch vorsieht.

- ✓ Auch bei den **Bescheiden über teilweise Gleichwertigkeit oder mit Auflagen** ergibt sich ein tendenziell – wenn auch nicht durchgehend – positives Bild hinsichtlich der folgenden Aussagen: Wesentliche Unterschiede werden präzise dargestellt, der Qualifizierungsbedarf und die nächsten notwendigen Schritte lassen sich aus den Bescheiden gut ableiten. Allerdings fällt der Grad der Zustimmung der Beratenden insgesamt deutlich niedriger als bei der Aussage zur Ausgleichsmaßnahme aus.
- ✓ In MBE und Jobcentern sieht jeweils rund die Hälfte der Befragten oder mehr **Unterstützungsbedarf** im Bereich Wissensmanagement, Schulung zum Thema Anerkennung und Vernetzung mit anderen Akteuren. Während bei den Jobcentern vor allem Bedarf hinsichtlich aufenthaltsrechtlicher Fragen besteht, nennen die MBE zudem Unterstützungsbedarf bei der Recherche zu bestimmten Berufen. Darüber hinaus äußern Beratende beider Einrichtungen in den Interviews Bedarf an berufsbezogener Sprachförderung sowie an mehr Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen.

In dieser Detailstudie wird anhand der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen dargestellt, wie die Beratung zum Thema Anerkennung bei den Jobcentern und Beratungsstellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) abläuft und zu welchen Einschätzungen die Beratenden gelangen. Jobcenter informieren zum Thema Anerkennung, schätzen die Arbeitsmarktchancen ein, informieren über Qualifizierungen und vermitteln Kundinnen und Kunden in den Arbeitsmarkt. Besteht die Notwendigkeit einer individuellen Verfahrensbegleitung verweisen sie gegebenenfalls an eine Beratungsstelle. MBE informieren unter anderem zum Thema Anerkennung und bieten sowohl Unterstützung während des Anerkennungsverfahrens als auch danach an.

2.1 Jobcenter

Wie bereits im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz dargestellt (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 29) führen die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter Arbeitsmarktberatungen mit Bezug zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation durch. Dabei gehen die Beraterinnen und Berater nach dem 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit vor: Kompetenzen analysieren, Integrationsziel festlegen, Strategie auswählen sowie Konzept umsetzen und nachhalten (ebenda).

Von Februar bis April 2014 hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring Interviews mit Beratenden von Jobcentern geführt. Von August bis September 2014 wurde die quantitative Befragung durchgeführt (vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A2).

Die Jobcenter sollten verschiedene Aussagen zur Beratung mit Bezug zum Thema Anerkennung einschätzen. 71 Prozent stimmen der Aussage zu, dass es den Personen mit ausländischem Abschluss in der Regel wichtig ist, in ihrem erlernten Beruf zu arbeiten.²⁵¹ Jeweils etwas mehr als die Hälfte der befragten Jobcenter lehnt die beiden Aussagen zur Vermittlung der Kundinnen und Kunden ohne Anerkennung ab: „Im nicht reglementierten Bereich ist es häufig einfach, die Kundinnen und Kunden auch ohne Anerkennung in eine Erwerbstätigkeit zu vermitteln“ (51 Prozent²⁵²) und „In Mangelberufen aus dem reglementierten Bereich ist es häufig einfach, die Kundinnen und Kunden auch ohne An-

²⁵¹ n=137. 44 Jobcenter haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht. Die Antwortmöglichkeiten „stimme voll zu“ und „stimme eher zu“ wurden zur Kategorie „Zustimmung“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „stimme eher nicht zu“ und „stimme nicht zu“ zur Kategorie „Ablehnung“.

²⁵² n=134. 47 Jobcenter haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

erkennung in eine Erwerbstätigkeit zu vermitteln, die dann aber nicht ihrem erlernten Beruf entspricht“ (59 Prozent²⁵³). Die Aussage, dass der Ausgang des Anerkennungsverfahrens in den meisten Fällen vorhersehbar ist, lehnen 66 Prozent²⁵⁴ der befragten Jobcenter ab. Aus den Interviews geht hervor, dass sich die Jobcenter bei den IQ-Beratungsstellen oder den zuständigen Stellen eine Prognose über den voraussichtlichen Ausgang eines Anerkennungsverfahrens einholen.

Diese Ergebnisse passen zu einem Dilemma, das zum Teil in den Interviews geschildert wurde: Für die Beraterinnen und Berater stellt sich die Frage, ob sie ihre Kundinnen und Kunden mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen direkt, also ohne Anerkennung, in den Arbeitsmarkt vermitteln, gegebenenfalls in eine nicht ausbildungsadäquate Stelle (erste Variante), oder ein Anerkennungsverfahren in die Wege leiten (zweite Variante). Die erste Variante sei gegenüber einem Anerkennungsverfahren schneller und kostengünstiger. Allerdings entspreche diese Variante nicht zwangsläufig den Vorstellungen oder Wünschen der Kundinnen und Kunden. Da das Vermittlungsbudget begrenzt ist, benötigen die Vermittlerinnen und Vermittler für die Bewilligung eines Anerkennungsverfahrens eine Einschätzung über den voraussichtlichen Ausgang des Verfahrens (siehe oben) sowie die voraussichtlichen Kosten. Bei Personen im Leistungsbezug können sich aus einem finanzierten Anerkennungsverfahren Folgekosten ergeben, zum Beispiel wenn das Verfahren mit einer teilweisen Gleichwertigkeit ausgeht. Die Kosten für eine entsprechende Anpassungsqualifizierung müssten dann ebenfalls übernommen werden. Auch wenn bei einem Anerkennungsverfahren die Vermittlung in den Arbeitsmarkt erst später erfolgt, sei diese zweite Variante für die Kundinnen und Kunden zufriedenstellender und der Verbleib im Arbeitsmarkt aufgrund einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung langfristiger.

Da zum einen das Potenzial von zugewanderten Menschen genutzt, zum anderen aber Hilfebedürftigkeit beendet werden soll, wünschen sich die interviewten Vermittlerinnen und Vermittler eine Klärstellung von Seiten des Gesetzgebers oder des BMAS, wie gehandelt werden soll. So solle ein Anerkennungsverfahren und dadurch eine spätere Vermittlung in den Arbeitsmarkt nicht als Minderleistung des Jobcenters gewertet werden.

2.1.1 Informationsstand zum Thema Anerkennung und Nutzung von Informationsangeboten

Die Beratenden der Jobcenter sollten angeben, auf welchem Weg sie sich über das Anerkennungs-gesetz und die damit zusammenhängenden Möglichkeiten informiert haben.²⁵⁵ Von den Beratenden, die diese Frage beantwortet haben, wurden den meisten (85 Prozent) Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt²⁵⁶ oder sie haben selbst zum Thema Anerkennung recherchiert (68 Prozent). 48 Prozent haben an einer Schulung des IQ-Netzwerks teilgenommen. Ein Drittel (34 Prozent) gibt an, dass lang-jährige Erfahrung beziehungsweise Routine bei der Beratung im Bereich berufliche Anerkennung besteht. Eine interne Schulung haben 21 Prozent besucht.

Zudem wurden die Beratenden gefragt, ob sie verschiedene Informationsangebote zum Thema Anerkennung (siehe auch II-2.2 und III-1) kennen beziehungsweise wie häufig sie diese nutzen. Die Bera-

²⁵³ n=128. 53 Jobcenter haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁵⁴ n=124. 57 Jobcenter haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁵⁵ Mehrfachantworten möglich. Von 181 befragten Jobcentern haben 136 Jobcenter (n) die Frage beantwortet. 45 Jobcenter haben keine Angabe gemacht.

²⁵⁶ Es wurde nicht abgefragt, wer diese Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt hat.

tenden geben an, dass sie von den Informationsangeboten immer bis eher häufig auf die Datenbank BERUFENET²⁵⁷ (90 Prozent) und das Portal „Anerkennung in Deutschland (55 Prozent) zugreifen.“²⁵⁸

2.1.2 Bestandteile der Beratung zum Thema Anerkennung

Bei der Befragung sollten die Jobcenter einschätzen, ob verschiedene Beratungsschritte Bestandteil der Beratung von Kundinnen und Kunden mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sind und wenn ja wie häufig. Im Folgenden werden die abgefragten Beratungsschritte nach abnehmender Häufigkeit der Nennungen beschrieben (vgl. Abbildung 60).

Bei der Beratung zum Thema Anerkennung ist der **Verweis an Beratungseinrichtungen zum Thema Anerkennung** mit 93 Prozent der zweithäufigst genannte Bestandteil. Aus den Interviews, aber auch aus den offenen Angaben bei der quantitativen Befragung, wird ersichtlich, dass Jobcenter mit den IQ-Beratungsstellen kooperieren beziehungsweise beim Thema Anerkennung an diese verweisen.

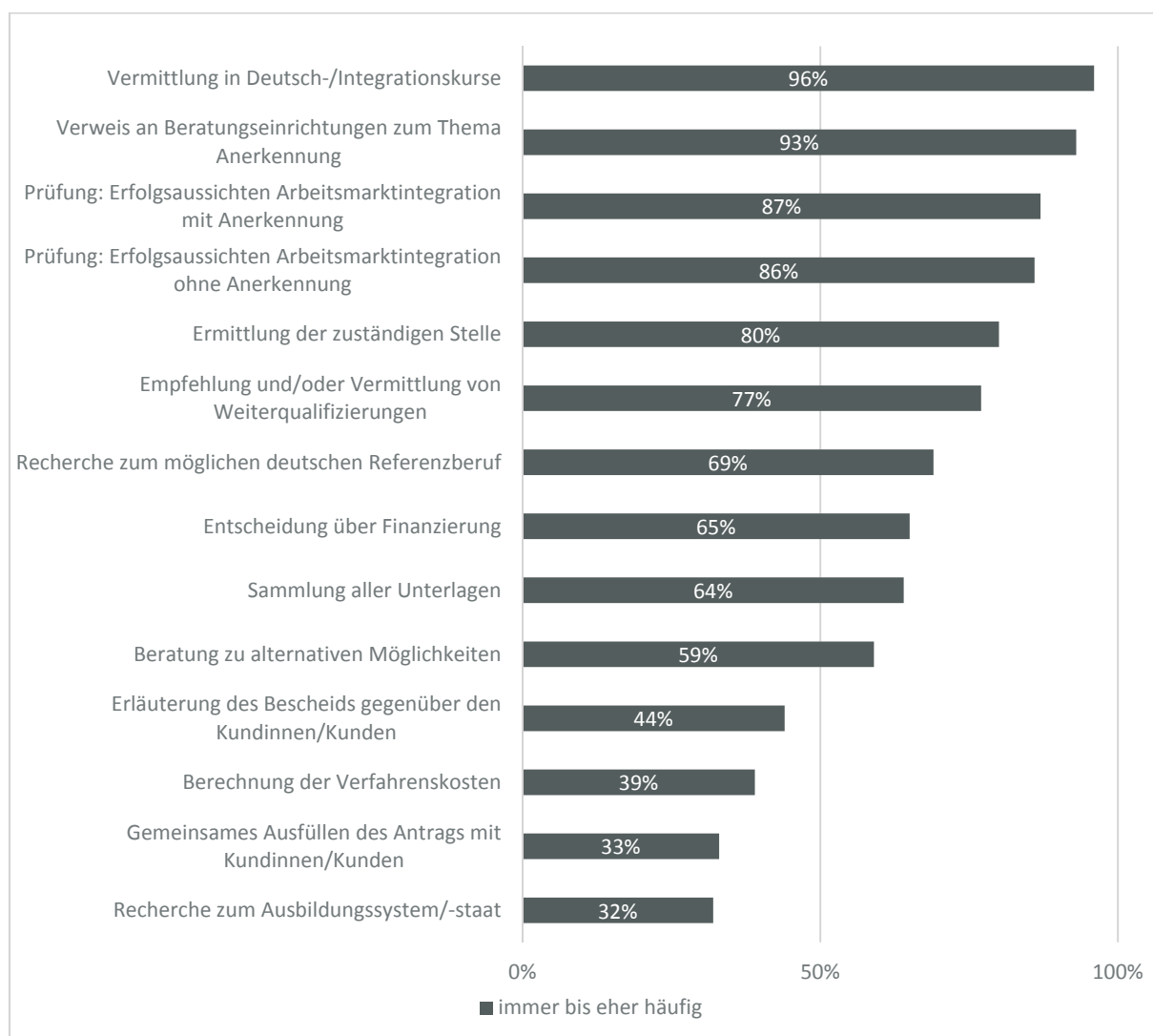
Laut HEGA 03/2012 – 17²⁵⁹ sollen die Vermittlerinnen und Vermittler bei der arbeitsmarktbezogenen Beratung eine **Einschätzung der ausbildungsadäquaten Integrationschancen** – mit und ohne Anerkennung – vornehmen. Der Großteil der befragten Jobcenter gibt an, dass diese Prüfung der Integrationschancen mit Anerkennung (87 Prozent) beziehungsweise ohne Anerkennung (86 Prozent) immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung ist. Die HEGA 03/2012 – 17 sieht außerdem die **Ermittlung der für die Anerkennung zuständigen Stelle** im Rahmen der arbeitsmarktbezogenen Beratung vor. Tatsächlich geben 80 Prozent der befragten Jobcenter an, dass dieser Schritt immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung ist. Für den Verweis an die zuständige Stelle kann eine Identifizierung (Vorklärung) des möglichen deutschen Referenzberufs notwendig sein (vgl. HEGA 03/2012 - 17). 69 Prozent der befragten Jobcenter nennen die **Recherche zum möglichen deutschen Referenzberuf** immer bis eher häufig als Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung.

²⁵⁷ BERUFENET beinhaltet zwar keine konkreten Informationen zum Thema Anerkennung, umfasst jedoch ca. 3.200 aktuelle und weitere ca. 4.800 archivierte Berufsbeschreibungen (vgl. http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/hilfeDetail.do?product=BERUFENET&name=bn_was_ist&version=1.9.5, Abruf: 18. März 2015).

²⁵⁸ n=jeweils 140. Jeweils 41 Jobcenter haben zu diesen beiden Informationsangeboten keine Angabe gemacht. Die Antwortmöglichkeiten „immer“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „immer bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“.

²⁵⁹ Vgl. <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Veroeffentlichungen/Weisungen/Arbeitgeber/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBA1431814> (Abruf: 18. März 2015).

Abbildung 60 **Jobcenter: Einschätzung der Häufigkeit der Beratungsbestandteile zum Thema Anerkennung (in Prozent)**



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der Jobcenter; n=jeweils 135; 46 Jobcenter haben zu allen Bestandteilen der Beratung keine Angabe gemacht. Die Antwortmöglichkeiten „immer“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „immer bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“ (in der Abbildung nicht dargestellt).

Die **Entscheidung über die Finanzierung** eines Anerkennungsverfahrens ist für 65 Prozent der befragten Jobcenter immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung (mehr dazu siehe III-5.3.1). Für 59 Prozent der befragten Jobcenter ist die **Beratung zu alternativen Möglichkeiten** (siehe dazu vor allem IV-3.4) anstelle einer Gleichwertigkeitsprüfung immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung.

Die **Berechnung der Verfahrenskosten** (siehe dazu auch III-5.3.1) geben 39 Prozent der befragten Jobcenter immer bis eher häufig als Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung an. In den Interviews werden konkretere Informationen über die anfallenden Gebühren – insbesondere im Kammerbereich – als Unterstützungsbedarf formuliert (vgl. IV-2.1.5). Zur Nutzung von Finanzierungsmöglichkeiten durch die befragten Jobcenter siehe III-5.3.1.

2.1.3 Sprache in der Beratung

80 Prozent²⁶⁰ der befragten Jobcenter stimmen der Aussage „Die Beratung mit Bezug zum Thema Anerkennungsgesetz kann ich in der Regel auf Deutsch führen“ zu. Die Einschätzungen der interviewten Beratenden zum Thema Sprache in der Beratung gehen auseinander: Ein Teil der Interviewten berichtet, dass die Beratung problemlos geführt werden könne; bei Sprachproblemen bringen die Kundinnen und Kunden Personen (beispielsweise Verwandte oder Bekannte) zur Beratung mit, die dolmetschen. Der andere Teil der Interviewten berichtet, dass die Beratung sich aufgrund der Sprache schwierig gestalte. Dann würden entweder Personen, die sich selbst noch im Sprachkurs befinden beziehungsweise diesen gerade abgeschlossen haben, Kolleginnen und Kollegen mit Fremdsprachenkenntnissen oder ehrenamtliche Sprachmittler hinzugezogen. Der zweiten Aussage zum Thema Sprache „Meine Empfehlung für oder gegen ein Anerkennungsverfahren hängt auch von den Deutschkenntnissen der Anerkennungsinteressierten ab“ stimmen 62 Prozent²⁶¹ der befragten Jobcenter zu.

2.1.4 Einschätzungen zu Bescheiden und zum Verbleib der Kundinnen und Kunden

Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes haben 74 Prozent²⁶² der befragten Beratenden Erfahrungen mit Personen sammeln können, die mit ihren Bescheiden bei ihnen waren. Die beiden Aussagen zu den Bescheiden insgesamt werden von den Beratenden unterschiedlich eingeschätzt: 59 Prozent geben an, dass die Aussage „Die Bescheide sind für die Antragstellenden leicht lesbar“ nicht zutrifft.²⁶³ Hingegen trifft für 53 Prozent die Aussage „Die Bescheide entsprechen optisch den Vorstellungen der Antragstellenden“²⁶⁴ zu.

Sehr positiv ist, dass für 94 Prozent²⁶⁵ der befragten Jobcenter die Aussage bei den reglementierten Berufen zutrifft „Der Bescheid benennt die Art der Ausgleichsmaßnahme (Anpassungslehrgang, Eignungsprüfung, Kenntnisprüfung)“. Der Großteil (85 Prozent) gibt an, sehr häufig bis eher häufig dringend dazu zu raten, diese Ausgleichsmaßnahme zu machen, und an die entsprechende Einrichtung zu verweisen.²⁶⁶ Auch die drei Aussagen zu Bescheiden mit Auflage einer Ausgleichsmaßnahme oder mit einer teilweisen Gleichwertigkeit werden von der Mehrheit der befragten Jobcenter positiv bewertet: Wesentliche Unterschiede werden präzise dargestellt (63 Prozent²⁶⁷), Qualifizierungsbedarf (66 Prozent²⁶⁸) und die nächsten notwendigen Schritte (72 Prozent²⁶⁹) lassen sich aus den Bescheiden gut ableiten. Das weitere Vorgehen der Jobcenter bei Personen mit einem Bescheid über eine teilweise Gleichwertigkeit wird in III-4.1.3 dargestellt.

²⁶⁰ n=137. 44 Jobcenter haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁶¹ n=135. 46 Jobcenter haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁶² n=133. 48 Jobcenter haben zu dieser Frage keine Angabe gemacht.

²⁶³ n=78. 103 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht. Die Antwortmöglichkeiten „trifft voll zu“ und „trifft eher zu“ wurden zur Kategorie „trifft zu“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „trifft eher nicht zu“ und „trifft nicht zu“ zur Kategorie „trifft nicht zu“.

²⁶⁴ Im Vergleich zu anderen Dokumenten wie beispielsweise einem Prüfungszeugnis bei Abschluss einer dualen Ausbildung oder einer Diplomurkunde. n=58. 123 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁶⁵ n=72. 109 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁶⁶ n=68. 26 Jobcenter haben mit „trifft nicht zu“ geantwortet. 87 Jobcenter haben keine Angabe gemacht. Die Antwortmöglichkeiten „sehr häufig“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „sehr häufig bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“.

²⁶⁷ n=73. 108 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁶⁸ n=77. 104 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁶⁹ n=79. 102 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

Zum Thema Verbleib geht aus den Interviews mit den Beratenden der Jobcenter Folgendes hervor: Wird den Kundinnen und Kunden ein Anerkennungsverfahren finanziert, müssen sie den Gebührenbescheid zusammen mit dem Gleichwertigkeitsbescheid vorlegen. In diesem Fall wissen die Vermittlerinnen und Vermittler, wie das Verfahren ausgegangen ist. Wenn die Kundinnen und Kunden anschließend in einen anderen Fachdienst innerhalb der Arbeitsverwaltung verwiesen werden (zum Beispiel in die Akademikervermittlung) oder der Anspruch auf Leistungen durch die BA wegfällt (beispielsweise weil die Kundin oder der Kunde eine Arbeitsstelle gefunden hat), haben die Beratenden meist keine Informationen mehr über ihre (ehemaligen) Kundinnen und Kunden. Dies liegt auch daran, dass die Vermittlerinnen und Vermittler wenig direkten Kontakt zu Arbeitgebern haben, denn diese laufen über den Arbeitgeberservice der BA.

2.1.5 Unterstützungsbedarf

Abschließend sollten die befragten Jobcenter einschätzen, ob sie Unterstützungsbedarf hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Beratung zum Thema Anerkennung sehen.²⁷⁰ Von den Beratenden, die diese Frage beantwortet haben, wurde am häufigsten Unterstützungs- beziehungsweise Schulungsbedarf zu aufenthaltsrechtlichen Fragen mit 72 Prozent genannt. Da die Beratenden der MBE aufgrund ihres Aufgabenbereichs über vertieftes Wissen zum Thema Aufenthalt verfügen, wäre es sinnvoll, dass die Beratenden der Jobcenter bei aufenthaltsrechtlichen Fragen seitens ihrer Kundinnen und Kunden an die MBE verweisen. Etwa die Hälfte sieht Schulungsbedarf zum Thema Anerkennung (55 Prozent), Unterstützung im Wissensmanagement (51 Prozent) und bei der Vernetzung mit anderen Akteuren (48 Prozent). 35 Prozent benötigen Unterstützung bei der Recherche zu bestimmten Berufen.

In den Interviews werden vielfältige Unterstützungsbedarfe – für die Beratenden selbst, für die Anerkennungsinteressierten, aber auch für andere Akteure – geschildert:

- Größeres Budget für Qualifizierungsmaßnahmen sowie finanzielle Unterstützung der Personen bei Qualifikationsanalysen, beispielsweise durch Betriebe oder Förderinstrumente;
- Berufsbezogene Sprachförderung für Personen;
- Transparentere Gestaltung der Gebühren für ein Anerkennungsverfahren sowohl für die Jobcenter selbst als auch für die Anerkennungsinteressierten;
- Der Datenschutz ist unter anderem ein Grund, warum Jobcenter – aber auch andere Akteure – wenig oder gar keine Informationen über den Verbleib der Personen haben. Um den Akteuren den Austausch zu erleichtern, besteht demnach noch Handlungsbedarf. Zum Teil können Personen bereits eine Einwilligungserklärung ausfüllen, dass ihre Daten von der IQ-Beratungsstelle ans Jobcenter übermittelt werden.

²⁷⁰ Mehrfachantworten möglich. Von 181 befragten Jobcentern haben 103 Jobcenter (n) einen oder mehrere Unterstützungsbedarfe genannt. 78 Jobcenter haben keine Angabe gemacht.

2.2 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer

Die MBE beraten Zuwanderinnen und Zuwanderer über 27 Jahre. Dabei gehen sie nach der Methode des Case Managements vor, das heißt, sie gewährleisten eine systematische Integrationsbegleitung (siehe auch II-2.2).

Das BIBB-Anerkennungsmonitoring hat im März 2014 Interviews mit Beratenden der MBE geführt. Die quantitative Befragung wurde von August bis September 2014 durchgeführt (vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A2).²⁷¹

78 Prozent²⁷² der befragten MBE stimmen der Aussage zu, dass es den Personen mit ausländischem Abschluss in der Regel wichtig ist, in ihrem erlernten Beruf zu arbeiten. Die Aussage „Im nicht reglementierten Bereich ist es häufig einfach für die Personen mit ausländischem Abschluss auch ohne Anerkennung in eine der Ausbildung entsprechende Erwerbstätigkeit zu gelangen“ lehnen hingegen 75 Prozent²⁷³ ab. Bei der Aussage „Der Ausgang des Anerkennungsverfahrens ist in den meisten Fällen vorhersehbar“ gehen die Einschätzungen der befragten MBE auseinander: 48 Prozent stimmen dieser Aussage zu, 52 Prozent lehnen sie ab.²⁷⁴ Aus den Interviews geht hervor, dass sich die MBE – ebenso wie die Jobcenter – bei den IQ-Beratungsstellen oder den zuständigen Stellen eine Prognose über den voraussichtlichen Ausgang eines Anerkennungsverfahrens einholen.

2.2.1 Informationsstand zum Thema Anerkennung und Nutzung von Informationsangeboten

Auch die Beraterinnen und Berater der MBE wurden gefragt, auf welche Weise sie sich über das Anerkennungsgesetz und die damit zusammenhängenden Möglichkeiten informiert haben.²⁷⁵ 87 Prozent derjenigen, die diese Frage beantwortet haben, wurden Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt²⁷⁶, 81 Prozent haben selbst recherchiert. Etwas mehr als die Hälfte (57 Prozent) gibt an, über langjährige Erfahrung beziehungsweise Routine bei der Beratung im Bereich berufliche Anerkennung zu verfügen. Eine Schulung zur beruflichen Anerkennung des IQ-Netzwerks haben 53 Prozent besucht (zum Thema Vernetzung der Akteure siehe II-2.3) und 39 Prozent eine interne Schulung.

Die Beratenden der MBE geben an, dass sie als Informationsangebote zum Thema Anerkennung das Portal „Anerkennung in Deutschland“ (75 Prozent), die Datenbank anabin (64 Prozent) und die Datenbank BERUFENET (45 Prozent) immer bis eher häufig nutzen.²⁷⁷

2.2.2 Bestandteile der Beratung zum Thema Anerkennung

Im Folgenden werden die abgefragten Beratungsschritte nach abnehmender Häufigkeit der Nennungen beschrieben (vgl. Abbildung 61).

²⁷¹ Die Stellen des JMD wurden nicht befragt, da angenommen wurde, dass das Thema Anerkennung bei Personen unter 27 Jahren eine geringe Rolle spielt (zum Beispiel weil diese Personen sich noch in der Ausbildung beziehungsweise im Studium befinden).

²⁷² n=202. 46 MBE haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁷³ n=195. 53 MBE haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

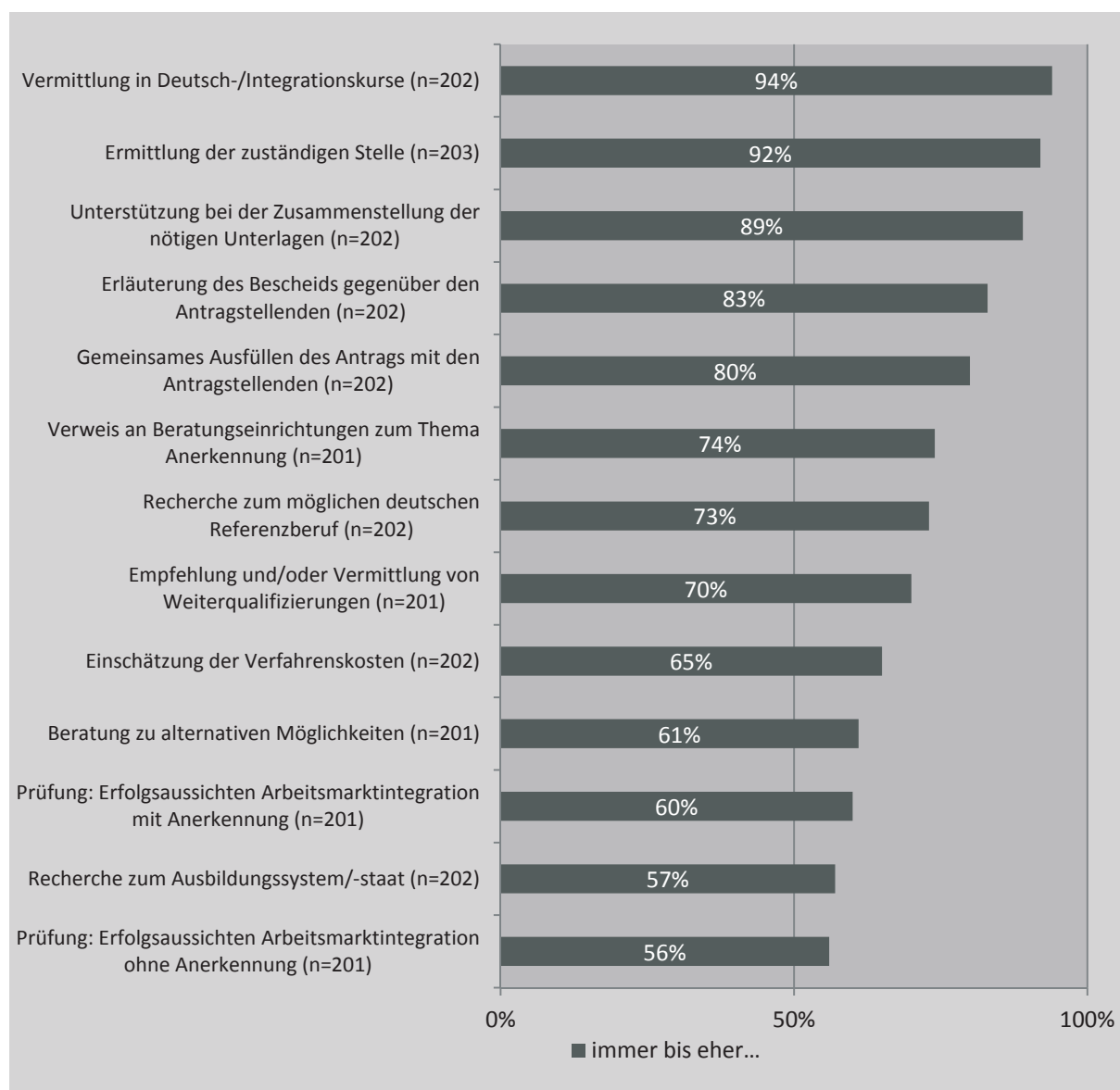
²⁷⁴ n=200. 48 MBE haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁷⁵ Mehrfachantworten möglich. Von 248 befragten MBE haben 200 MBE (n) die Frage beantwortet. 48 MBE haben keine Angabe gemacht.

²⁷⁶ Es wurde nicht abgefragt, wer diese Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt hat.

²⁷⁷ n=jeweils 205. Jeweils 43 MBE haben zu diesen drei Informationsangeboten keine Angabe gemacht.

Abbildung 61 MBE: Einschätzung der Häufigkeit der Beratungsbestandteile zum Thema Anerkennung (in Prozent)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der MBE; n jeweils ausgewiesen. Die Antwortmöglichkeiten „immer“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „immer bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“ (in der Abbildung nicht dargestellt); jeweils zur Gesamtzahl aller befragten MBE (n=248) fehlend = keine Angabe.

94 Prozent der befragten MBE nennen die **Vermittlung von Kundinnen und Kunden in Deutsch-beziehungsweise Integrationskurse** bei nicht ausreichenden Deutschkenntnissen immer bis eher häufig als Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung. Die hohe Bedeutung dieses Schritts ist darauf zurückzuführen, dass sich die Beratungsleistungen der MBE vor allem an Neu-Zugewanderte richten, bei denen der Erwerb der deutschen Sprache eine zentrale Rolle spielt. In den Interviews wurde dazu jedoch folgendes Problem beschrieben: Das BAMF finanziert nur Kurse bis zum Sprachniveau B1, für die Tätigkeit im gelernten Beruf sei meist jedoch Sprachniveau B2 oder die Absolvierung eines berufsbezogenen Sprachkurses erforderlich (vgl. III-5).

Für 92 Prozent der befragten MBE ist die **Ermittlung der zuständigen Stelle** immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung. Aus den Interviews kommt der Hinweis, dass an Beratungsstellen des IQ-Netzwerkes verwiesen wird, wenn die zuständige Stelle unklar ist. 89 Prozent der befragten MBE geben an, dass die **Unterstützung bei der Zusammenstellung der nötigen Unterlagen**, die Auskunft geben über die Ausbildung, weitere Qualifikationen und Berufserfahrung etc., immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung ist.

Der **Verweis an Beratungseinrichtungen zum Thema Anerkennung** ist für 74 Prozent der befragten Stellen der MBE (n=201) immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung. Aus den Interviews, aber auch aus den offenen Angaben bei der quantitativen Befragung wird ersichtlich, dass die Stellen der MBE die IQ-Beratungsstellen als „spezialisiert“ beziehungsweise „Kompetenzzentren“ für das Thema Anerkennung ansehen. Da das Thema berufliche Integration beziehungsweise Anerkennung lediglich ein Thema unter vielen anderen (wie beispielsweise Aufenthaltsrecht, soziale Sicherung, Integrationskurse, familiäre Situation) beim Case Management ist, empfinden die befragten Stellen der MBE einen Verweis an IQ-Beratungsstellen zum Thema Anerkennung als Erleichterung.

Die **Recherche zum möglichen deutschen Referenzberuf** wird von 73 Prozent der befragten MBE immer bis eher häufig als Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung angegeben. In den Interviews wird geäußert, dass der deutsche Referenzberuf auf Basis der Routine der Beratenden ermittelt werde oder oft klar sei (zum Beispiel beim Beruf Ärztin und Arzt); wenn der Referenzberuf unklar sei, werde Rücksprache mit den IQ-Beratungsstellen gehalten oder auf Datenbanken zurückgegriffen.

Für 70 Prozent der befragten MBE ist die **Empfehlung und/oder Vermittlung von Weiterqualifizierungen** (siehe dazu vor allem III-4) immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung. Die relativ hohe Bedeutung dieses Beratungsschritts könnte darauf zurückgeführt werden, dass die Kundinnen und Kunden nach einem abgeschlossenen Anerkennungsverfahren im Rahmen des Case Managements zu den MBE zurückkehren.

65 Prozent der befragten MBE geben an, dass die **Einschätzung der Verfahrenskosten** (siehe dazu auch III-5.3.2) immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung ist. Aus den Interviews geht hervor, dass das Thema Kosten und Finanzierung in der Beratung unterschiedlich gehandhabt wird: Es reicht vom reinen Hinweis, dass Kosten entstehen, bis zu einer Beratung zu Finanzierungsmöglichkeiten (zur Empfehlung von Finanzierungsmöglichkeiten durch die MBE siehe III-5.3.2).

Die **Beratung zu alternativen Möglichkeiten** (siehe dazu vor allem IV-3.4) anstelle einer Gleichwertigkeitsprüfung nennen 61 Prozent der befragten MBE immer bis eher häufig als Bestandteil der Beratung. Die Interviews mit den Beratenden zeigen zudem, dass – ergänzend zu den MBE – die Beratung zu alternativen Verfahren entweder den IQ-Beratungsstellen oder den zuständigen Stellen überlassen wird.

57 Prozent der befragten MBE geben an, dass die **Recherche zum Ausbildungssystem und Ausbildungsstaat** immer bis eher häufig Bestandteil der Beratung zum Thema Anerkennung ist. Bei den befragten Jobcentern wird dieser Beratungsschritt seltener (32 Prozent) genannt (vgl. IV-2.1.2). Daher ist anzunehmen, dass diese Recherche von anderen Beratungsstellen (wie zum Beispiel IQ) oder von den zuständigen Stellen selbst vorgenommen wird.

2.2.3 Sprache in der Beratung

76 Prozent²⁷⁸ der befragten MBE stimmen der Aussage „Die Beratung zum Thema Anerkennungsge-
setz kann ich in der Regel auf Deutsch führen“ zu. Die Beraterinnen und Berater der MBE verfügen
allerdings neben Deutsch und Englisch über vielfältige Sprachkompetenzen. Sollten die in der Bera-
tungsstelle angebotenen Sprachen nicht die Muttersprache der Kundinnen und Kunden abdecken be-
ziehungsweise die Kommunikation nicht in einer von den Kundinnen und Kunden und Beratenden
beherrschten Sprache möglich sein, besteht zum Teil die Möglichkeit, an andere MBE in der Region
zu verweisen, die diese Sprachen anbieten. Besteht diese Möglichkeit nicht, stellt sich aus Sicht der
Interviewten das Problem dar, dass keine Kostenübernahmen für Dolmetscherinnen oder Dolmetscher
vorgesehen sind. Eine pragmatische Lösung besteht darin, dass Bekannte der Kundinnen und Kunden
gebeten werden, bei der Beratung zu übersetzen. Die zweite Aussage zum Thema Sprache „Meine
Empfehlung für oder gegen ein Anerkennungsverfahren hängt von den Deutschkenntnissen der Aner-
kennungsinteressierten ab“ lehnen 63 Prozent²⁷⁹ der befragten MBE ab.

2.2.4 Einschätzungen zu Bescheiden und zum Verbleib der Kundinnen und Kunden

Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes haben rund 91 Prozent²⁸⁰ der befragten Beratenden Erfah-
rungen mit Personen sammeln können, die mit ihren Bescheiden bei ihnen waren. Zwei Drittel geben
an, dass die beiden Aussagen zu allen Bescheiden nicht zutreffen: „Die Bescheide sind für die Antrag-
stellenden leicht lesbar“ (67 Prozent²⁸¹) und „Die Bescheide entsprechen optisch den Vorstellungen
der Antragstellenden“ (61 Prozent²⁸²).

Positiv zu bewerten ist, dass rund 87 Prozent²⁸³ der befragten MBE angeben, dass die Aussage bei
reglementierten Berufen „Der Bescheid benennt die Art der Ausgleichsmaßnahme (Anpassungslehr-
gang, Eignungsprüfung, Kenntnisprüfung)“ zutrifft. Die drei Aussagen zu Bescheiden mit Auflage
einer Ausgleichsmaßnahme oder mit einer teilweisen Gleichwertigkeit werden von etwas mehr als der
Hälfte der MBE positiv eingeschätzt: Wesentliche Unterschiede werden präzise dargestellt
(56 Prozent²⁸⁴), Qualifizierungsbedarf (58 Prozent²⁸⁵) und die nächsten notwendigen Schritte
(53 Prozent²⁸⁶) lassen sich aus den Bescheiden gut ableiten.

Aus den Interviews mit den Beratenden der MBE geht Folgendes zum Thema Verbleib hervor: Da die
Kundinnen und Kunden im Rahmen des Case Managements begleitet werden, kommen sie in der Re-
gel während des Anerkennungsverfahrens (beispielsweise um Hilfe bei der Antragstellung zu bekom-
men) beziehungsweise nach dessen Abschluss zu den Beratenden zurück, die sie auf dem weiteren
Weg unterstützen (zum Beispiel beim Erstellen von Bewerbungsunterlagen).

²⁷⁸ n=206. 42 MBE haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁷⁹ n=203. 45 MBE haben zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

²⁸⁰ n=194. 54 MBE haben zu dieser Frage keine Angabe gemacht.

²⁸¹ n=162. 86 MBE haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁸² Im Vergleich zu anderen Zertifikaten wie beispielsweise einem Prüfungszeugnis bei Abschluss einer dualen Ausbildung. n=126.
122 MBE haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁸³ n=149. 99 MBE haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁸⁴ n=149. 99 MBE haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁸⁵ n=150. 98 MBE haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁸⁶ n=156. 92 MBE haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

2.2.5 Unterstützungsbedarf

Abschließend sollten die befragten MBE einschätzen, ob sie Unterstützungsbedarf hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Beratung zum Thema Anerkennung sehen.²⁸⁷ 64 Prozent der Beratenden, die diese Frage beantwortet haben, nennen Unterstützungsbedarf im Wissensmanagement. Unterstützung bei der Recherche zu bestimmten Berufen (56 Prozent), Unterstützung bei der Vernetzung mit anderen Akteuren (54 Prozent) und Schulungsbedarf zum Thema Anerkennung (52 Prozent) werden etwa gleich oft angegeben. Nur 26 Prozent sehen Unterstützungs- beziehungsweise Schulungsbedarf zu aufenthaltsrechtlichen Fragen. Angesichts der Tatsache, dass die Beratenden ihre Kundinnen und Kunden zum Thema Aufenthalt beraten (müssen), ist dieses Ergebnis nicht verwunderlich.

In den Interviews werden folgende Unterstützungsbedarfe – für die Beratenden selbst, aber auch für die Anerkennungsinteressierten – geschildert:

- Mehr Zeitkontingente beziehungsweise Stellen für das Thema Anerkennung bei den MBE;
- Vermittlung von Fachsprachkenntnissen für die Personen;
- Gezielte Qualifikationsberatung und individuellere Qualifizierungsangebote für die Personen (vgl. II-2.2 zur neuen Ausrichtung des Förderprogramms IQ);
- Mehr Förderinstrumente zur Finanzierung von Anerkennungsverfahren und von Qualifizierungen für die Personen.

²⁸⁷ Mehrfachantworten möglich. Von 248 befragten MBE haben 169 MBE (n) einen oder mehrere Unterstützungsbedarfe genannt. 79 MBE haben keine Angabe gemacht.

3. Von der Beratung zum Antrag



Das Wichtigste in Kürze:

- ✓ Das Interesse an Beratungen zum Anerkennungsgesetz ist hoch, aber nicht jede Beratung führt zu einem Antrag.
- ✓ Im Handwerk resultiert lediglich aus jeder fünften Beratung ein Antrag. Im Bereich Industrie und Handel stellt jeder zweite, der von den Vor-Ort-Kammern beraten wurde, einen Antrag. Bei den Berufen Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger stellen drei Viertel der Beratungssuchenden einen Antrag.
- ✓ Die Ergebnisse der durchgeführten Befragungen zeigen verschiedene Gründe auf, die dazu führen können, dass im Anschluss an eine Beratung kein Antrag gestellt wird.
- ✓ Im Handwerk sind die Gründe dafür, keinen Antrag zu stellen vor allem falsche Erwartungen an das Verfahren oder alternative Verfahren (vor allem bei Meisterqualifikationen), die für die Anerkennungsinteressierten zielführender sind. Dem gegenüber spielt im Bereich Industrie und Handel die Frage nach Kosten und Finanzierung der Verfahren eine zentrale Rolle. Letzteres wird auch von den Jobcentern und den MBE bestätigt.
- ✓ Bei der Antragsvorbereitung wird von beiden Kammerbereichen und den Jobcentern die Beschaffung der Unterlagen als Problem benannt, welches dazu führen kann, dass letztendlich kein Antrag gestellt wird.
- ✓ Bei den Berufen Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger stellen sich vor allem die Deutschkenntnisse als problematisch heraus, obwohl sie nach der Rechtslage nichts mit dem Anerkennungsverfahren im engeren Sinne zu tun haben.
- ✓ Aus Perspektive der Jobcenter und der MBE stellen viele Personen keinen Antrag, weil sie ohne Anerkennung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Teilweise ist es einfacher, diese Personen in den Arbeitsmarkt zu vermitteln als ein Anerkennungsverfahren zu durchlaufen.
- ✓ Im Vergleich zum BQFG kommt dem BVFG für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler mittlerweile eine eher untergeordnete Bedeutung zu. Auch die bilateralen Gleichstellungsabkommen mit Österreich und Frankreich spielen kaum eine Rolle.
- ✓ Bei den Ausbildungsberufen im IHK- und HWK-Bereich spielen die abgefragten alternativen Verfahren etwa die gleiche Rolle: Trotz der hohen Voraussetzungen scheint die Externenprüfung aufgrund des Erwerbs des deutschen Berufsabschlusses eine attraktive Alternative zu sein. Sich direkt für eine Umschulung beziehungsweise verkürzte Ausbildung zu entscheiden kann bei Aussicht auf eine teilweise Gleichwertigkeit zum Teil der einfachere Weg sein.

- ✓ Alternative Verfahren spielen insbesondere bei den Meisterqualifikationen im Handwerk eine große Rolle, vor allem die beiden Eintragungsverfahren in die Handwerksrolle sowie die Anzeige der gewerblichen Tätigkeit für die Eintragung in die Handwerksrolle.

Die Beratung im Vorfeld des Anerkennungsverfahrens hat eine hohe Bedeutung: Sowohl bei nicht reglementierten Berufen und reglementierten Meisterqualifikationen im Kammerbereich als auch im Bereich der reglementierten Berufe in Länderzuständigkeit wird seitens der zuständigen Stellen betont, dass eine umfassende Beratung der Anerkennungsinteressierten die Grundlage für ein erfolgreiches Verfahren ist.

Wie die Auswertungen zur amtlichen Statistik zeigen (siehe III-2) wurden auch in 2013 die meisten Verfahren im Bereich der reglementierten Berufe und hier insbesondere in den medizinischen Gesundheitsberufen durchgeführt. Der Anteil der nicht reglementierten Berufe war mit 22 Prozent an allen Verfahren in 2013 vergleichsweise gering. Dem gegenüber zeigen die Beratungsdaten, dass vor allem die Kammern einen erheblichen Beratungsaufwand betreiben. Allein in den Bereichen Handwerk sowie Industrie und Handel sind seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes fast 40.000 Beratungen durchgeführt worden. In 2013 waren es schätzungsweise 15.000.²⁸⁸ Auch die Zahlen zum Beratungsaufkommen belegen also, dass nicht alle Personen, die sich für eine Anerkennung interessieren und hierzu beraten lassen, dann tatsächlich einen Antrag auf Anerkennung stellen.²⁸⁹

In dieser Detailstudie soll den Gründen für diese Diskrepanz nachgegangen werden. Hierfür wird das Beratungsgeschehen (siehe III-1) näher beleuchtet und Ergebnisse der vom BIBB-Anerkennungsmonitoring durchgeführten Befragungen bei den Handwerkskammern, den Industrie- und Handelskammern, den zuständigen Stellen für die Berufe Ärztin und Arzt, Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger sowie bei Jobcentern und MBE dargestellt. Zur Interpretation werden darüber hinaus einzelne Ergebnisse aus verschiedenen Experteninterviews herangezogen (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A2).

²⁸⁸ Auf das Kalenderjahr bezogene Daten liegen nicht vor. Die Schätzung der Beratungsanzahl basiert auf dem durchschnittlichen Beratungsaufkommen von April 2012 bis einschließlich März 2013 hochgerechnet auf das Kalenderjahr 2013. In den Daten sind auch Beratungen zu reglementierten Meisterqualifikationen im Handwerk enthalten.

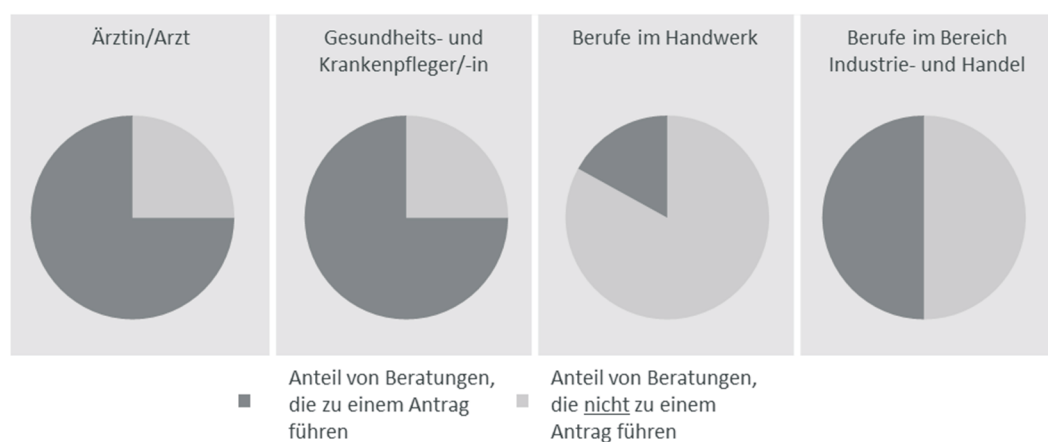
²⁸⁹ Bei der Betrachtung des Verhältnisses von Beratung zu Anträgen wird lediglich das Beratungsaufkommen bei den zuständigen Stellen berücksichtigt.

3.1 Das Verhältnis von Beratungen zu Anträgen

Wie bereits festgestellt (Erbe u. a. 2014, S. 86ff.), besteht ein teilweise erheblicher Unterschied zwischen der Anzahl der Beratungen und der Anträge auf Gleichwertigkeitsprüfung in den einzelnen Zuständigkeitsbereichen. Um diese Diskrepanz näher zu untersuchen, hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring durch Befragungen von zuständigen Stellen Daten und Einschätzungen erhoben. Angesichts der unterschiedlichen Organisation und des unterschiedlichen Umgangs mit der Dokumentation von Beratungen ist es leider nicht möglich, eine standardisierte Datenbasis über die Zuständigkeitsbereiche hinweg zu erstellen. Bei den Kammern konnten quantitative Daten ausgewertet werden, während im Gesundheitsbereich ebenso wie bei den Beratungseinrichtungen Einschätzungen der Expertinnen und Experten abgefragt werden konnten. Auch wenn die Vergleichbarkeit der im Folgenden dargestellten Einzelergebnisse daher eingeschränkt ist, erlaubt sie doch eine lohnende Annäherung an das Verhältnis von Beratungen zu Anträgen.

Nach Einschätzung der befragten zuständigen Stellen für die Berufe Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger führen jeweils etwa drei Viertel aller Beratungen zu einem Antrag. Im Falle der zuständigen Stellen für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger ist davon auszugehen, dass es sogar noch mehr sind.²⁹⁰

Abbildung 62 Das Verhältnis von Beratungen zu Anträgen nach Zuständigkeitsbereichen (Schätzung)



Quelle: Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger: BIBB-Befragung (2014) der zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen (Ärztin/Arzt n=13; Gesundheits- und Krankenpfleger/-in n=12); Handwerk: BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern (n=53); Industrie und Handel: DIHK-Dokumentationstool sowie BIBB-Befragung (2014) der Industrie- und Handelskammern (n=52) und IHK FOSA-Trendbarometer; Stichtag jeweils 31. März 2014. Schematische Darstellung; zu den methodischen Unterschieden siehe die Datensatzbeschreibung in Anhang A2.

Ein anderes Bild zeigt sich im Kammerbereich. Im Handwerk fällt das Verhältnis Beratungen zu Anträgen sehr gering aus: Auf fünf Beratungen folgt ein Antrag. Im Bereich Industrie und Handel führt etwa jede zweite Beratung zu einem Antrag. Abbildung 62 veranschaulicht das Verhältnis von Beratungen zu Anträgen in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen.

²⁹⁰ Zwei der zuständigen Stellen in diesem Bereich geben an, dass mehr Anträge eingegangen sind als Beratungen durchgeführt wurden. Um einen Mittelwert zu bilden wurden diese Angaben als 110 Prozent geschätzt. Das bedeutet das Verhältnis von Beratungen zu Anträgen könnte noch deutlich höher ausfallen als hier dargestellt.

Generell ist beim Vergleich von Beratungen und Anträgen zu berücksichtigen, dass Beratungssuchende auch im Folgejahr der Beratung einen Antrag stellen können. Eine Antragstellung kann auch erst nach mehreren Monaten erfolgen, weil die Anerkennungsinteressierten Dokumente besorgen müssen oder erst viel später den Entschluss fassen, einen Antrag zu stellen. Darüber hinaus ist es möglich, auch ohne Beratung einen Antrag zu stellen. Letzteres ist nach Einschätzung der zuständigen Stellen im Kammerbereich eher die Ausnahme.²⁹¹

3.2 Gründe, keinen Antrag zu stellen, aus der Sicht unterschiedlicher Akteure

In der folgenden Analyse wird der Fokus auf Personen gelegt, die die Antragsvoraussetzung erfüllen (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 92), aber keinen Antrag stellen. Die Gründe dafür sind vielfältig:

Hierzu gehören der zeitliche Aufwand, der mit einer Antragstellung einhergeht, die dafür zu erbringenden Kosten beziehungsweise die Frage ihrer Finanzierung oder Probleme bei der Beschaffung der Unterlagen. Die Relevanz der genannten Gründe wird von den befragten Akteuren unterschiedlich bewertet.

Das Ergebnis der Beratung kann auch sein, dass ein Anerkennungsverfahren im Rahmen des BQFG nicht zielführend ist und andere, alternative Verfahren und Wege besser zu den Voraussetzungen der Personen passen, um ihre beruflichen Ziele zu erreichen.

Des Weiteren stellen die Sprachkenntnisse der Anerkennungsinteressierten im nicht reglementierten Bereich zwar keine Voraussetzung für die Feststellung der Gleichwertigkeit dar. Trotzdem kann aber ein Ergebnis der Beratung sein, dass die Deutschkenntnisse, die die Anerkennungsinteressierten mitbringen, eine Arbeitsmarktintegration erschweren und daher von einer Antragstellung zunächst abgeraten wird. Im reglementierten Bereich sind die Deutschkenntnisse zum Teil obligatorisch: Im Rahmen der Berufszulassung müssen die Antragstellenden ein bestimmtes Sprachniveau nachweisen (siehe dazu III-3.8).

Ein weiterer Grund, keinen Antrag zu stellen, betrifft die Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Beratungssuchenden und dem tatsächlichen Aufwand eines Anerkennungsverfahrens. Wenn diese Diskrepanz während der Beratung deutlich wird, sehen einige Beratungssuchende von der Antragstellung ab.

Ein Grund, der schon während der Beratung, aber auch bei der Antragsvorbereitung dazu führen kann, dass kein Antrag gestellt wird, ist die **Aufnahme einer Erwerbstätigkeit**. Gerade für den Bereich der nicht reglementierten Berufe wird in den Interviews seitens der Kammern häufiger davon berichtet, dass Anerkennungsinteressierte in der Beratung zum ersten Mal von der Möglichkeit erfahren, auch

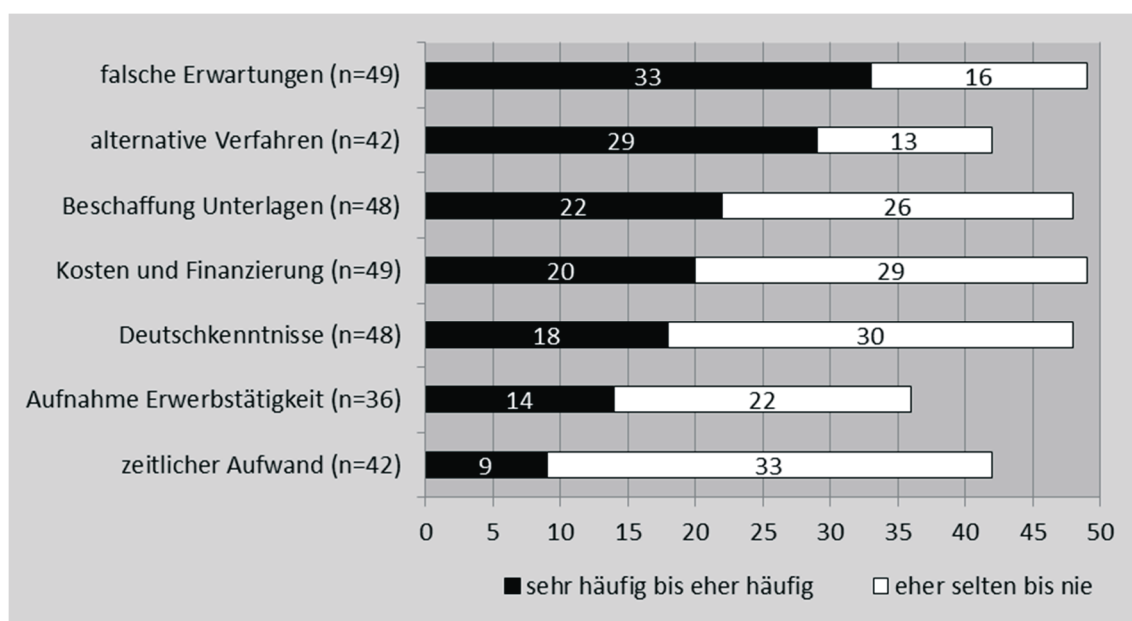
²⁹¹ Aufgrund der unterschiedlichen Datenlage muss auf Einschränkungen hinsichtlich der Belastbarkeit der zugrundeliegenden Daten hingewiesen werden. Bei den Rückmeldungen der zuständigen Stellen für Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger handelt es sich um Einschätzungen der Stellen zum Verhältnis von Beratungen zu Anträgen. Im Handwerk wurden konkrete Angaben zur Anzahl der Beratungen und der Anträge erhoben. Alle Handwerkskammern haben sich an der Befragung beteiligt. Im Bereich Industrie und Handel wurden zum einen die Beratungsdaten des DIHK-Dokumentationstools sowie weitere Beratungsdaten im Rahmen einer BIBB-Befragung der Vor-Ort-IHKn genutzt und mit den Angaben der IHK FOSA im Rahmen ihres Trendbarometers verglichen. Da sich nicht alle beratenden Industrie- und Handelskammern an der Meldung im DIHK-Tool beteiligen, müsste das Delta zwischen Beratungen und Anträgen größer ausfallen. Ebenso sind die Anträge zu berücksichtigen, die bei den nicht in der IHK FOSA organisierten Industrie- und Handelskammern bearbeitet wurden.

ohne formale Anerkennung ihres im Ausland erworbenen Abschlusses arbeiten zu können. Vielen Anerkennungsinteressierten ist die Tatsache, dass ein Betrieb sie auch ohne formale Anerkennung einstellen kann, nicht bewusst.

3.2.1 Gründe aus der Sicht der Kammern (HWK – IHK)

Im Folgenden werden aus Sicht der zuständigen Stellen im Kammerbereich die Gründe dargestellt, warum antragsberechtigte Beratungssuchende letztendlich keinen Antrag stellen. Abbildung 63 zeigt die Verteilung der Einschätzungen für den Handwerksbereich.

Abbildung 63 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der Handwerkskammern (absolut)



Quelle: BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern; n jeweils ausgewiesen. Die Antwortmöglichkeiten „sehr häufig“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „sehr häufig bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“; jeweils zur Gesamtzahl aller befragten HWKn (n=53) fehlend = keine Angabe/weiß nicht.

Die Mehrzahl der Handwerkskammern beurteilen die falschen Erwartungen der Beratungssuchungen als sehr häufigen bis eher häufigen Grund, keinen Antrag zu stellen. Nach Aussagen der interviewten Kammern ist dabei die unzureichende Vorinformation einiger Personen ein Problem. Vielen ist im Vorfeld nicht bewusst, dass es sich bei der Anerkennung um eine Gleichwertigkeitsfeststellung, das heißt um einen Vergleich der Abschlüsse auf Basis von Dokumenten handelt, und nicht um eine automatische Anerkennung. Bei diesen Personen, für die der Aufwand einer Antragstellung zu hoch erscheint, sollte daher ein Erwartungsmanagement bei der Information und in der Beratung (durch die zuständigen Stellen und den IQ-Netzwerken) erfolgen und die bestehenden Unterstützungsangebote verstärkt und ausgebaut werden.

Ebenso von großer Bedeutung ist das Aufzeigen und Angebot von alternativen Verfahren: 29 Kammern geben an, dass diese Alternativen sehr häufig bis eher häufig dazu führen, keinen Antrag auf Anerkennung zu stellen. Ein Grund dafür ist möglicherweise die zentrale Strategie im Handwerk,

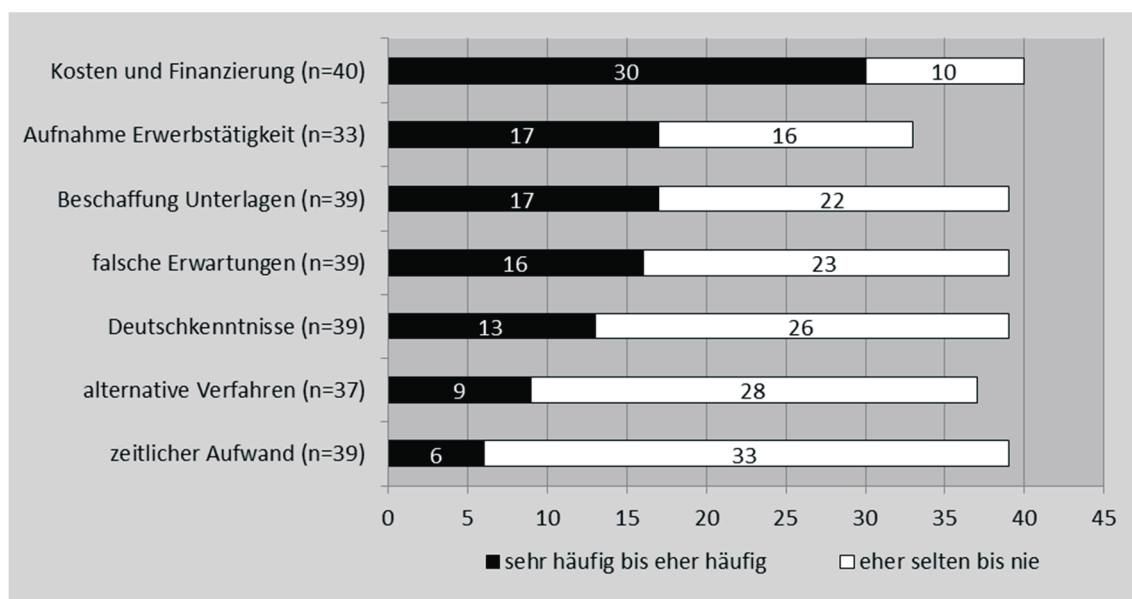
auf Alternativen zum Anerkennungsverfahren hinzuweisen (siehe Erbe u. a. 2014, S. 73 und nächster Abschnitt IV-3.4).²⁹²

Die Beschaffung der Unterlagen zur Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht ist für knapp die Hälfte (22 Kammern) ein Grund für die ausbleibende Antragstellung. Dies ist für einen Teil der Anerkennungsinteressierten dann besonders schwierig, wenn beispielsweise Institutionen im Ausland angesprochen werden müssen. In diesem Zusammenhang kann es vorkommen, dass die Personen ins Heimatland beziehungsweise in das Land, wo der Abschluss erworben wurde, reisen müssen. Des Weiteren ist die Dokumentationskultur in einigen Ländern nicht so ausgeprägt wie in Deutschland. Deshalb können einige Unterlagen zur Aufklärung des Sachverhalts von den zuständigen Institutionen nicht erbracht werden.²⁹³

Das Thema Kosten und Finanzierung spielt bei 20 Kammern eine Rolle. Die nicht ausreichenden Deutschkenntnisse sehen etwas mehr als ein Drittel der Kammern (18) als sehr häufigen bis eher häufigen Grund, keinen Antrag zu stellen. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird von 14 Kammern als häufiger Grund aufgeführt. Der zeitliche Aufwand für das Verfahren ist lediglich aus der Perspektive von neun Kammern ein Problem für die Anerkennungsinteressierten.

Ein anderes Bild zeichnen die Industrie- und Handelskammern (siehe Abbildung 64).

Abbildung 64 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der Industrie- und Handelskammern (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der Industrie- und Handelskammern; n jeweils ausgewiesen. Die Antwortmöglichkeiten „sehr häufig“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „sehr häufig bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“; jeweils zur Gesamtzahl aller befragten IHKn (n=52) fehlend = keine Angabe/weiß nicht.

30 von 40 Industrie- und Handelskammern geben die Kosten beziehungsweise die Finanzierung der Kosten als sehr häufigen bis eher häufigen Grund an, warum eine Antragstellung ausbleibt (siehe dazu auch III-5.3.3).

²⁹² Bei den reglementierten Berufen im Handwerk (Meisterberufe im zulassungspflichtigen Handwerk) bieten sich verschiedene Alternativen zum Anerkennungsverfahren.

²⁹³ Für diese Personen könnten sonstige geeignete Verfahren („Qualifikationsanalyse“) geeigneter sein, siehe dazu III-3.5.

Etwas mehr als die Hälfte der Kammern (17) gibt an, dass durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit letztendlich keine Antragstellung erfolgt. Ebenfalls 17 Industrie- und Handelskammern benennen die Beschaffung der Unterlagen und 16 falsche Erwartungen als sehr häufigen bis eher häufigen Grund, keinen Antrag zu stellen. Von nicht ausreichenden Deutschkenntnissen berichtet ein Drittel der Kammern (13). Alternative Verfahren werden von knapp einem Viertel (neun) als Grund angegeben. Einen zu hohen zeitlichen Aufwand für die Anerkennungsinteressierten nennen nur sechs Industrie- und Handelskammern sehr häufig bis eher häufig.

Die Gründe für das Ausbleiben eines Antrags nach erfolgter Beratung bei Personen, die grundsätzlich die Voraussetzungen für eine Gleichwertigkeitsprüfung erfüllen, gestalten sich bei den Kammerbereichen unterschiedlich, aber auch Gemeinsamkeiten sind festzustellen.

Während im Handwerksbereich eher externe Faktoren wie falsche Erwartungen, alternative Verfahren oder die Beschaffung von Unterlagen das Ausbleiben eines Antrags stärker beeinflussen, spielt im Industrie- und Handelsbereich der Faktor Kosten und Finanzierung des Anerkennungsverfahrens eine zentrale Rolle (siehe dazu III-5.3.3).

Auffällig ist, dass alternative Verfahren in den Kammerbereichen jeweils einen anderen Stellenwert haben. Darauf wird im folgenden Abschnitt IV-3.4 genauer eingegangen. Für den Handwerks- und Industrie- und Handels-Bereich gilt gleichermaßen, dass die Beschaffung der notwendigen Unterlagen zur Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht für Anerkennungsinteressierte oftmals schwierig sein kann. Dass die Beschaffung der Unterlagen bereits in der Beratung thematisiert wird, birgt aber auch einen Vorteil. So zeigt sich in der amtlichen Statistik für das Jahr 2013, dass im Bereich der nicht reglementierten Berufe lediglich bei 11 Prozent der bearbeiteten Anträge eine Nachforderung weiterer Unterlagen im Laufe des Verfahrens notwendig war. Dem gegenüber wurden im Bereich der reglementierten Berufe in 53 Prozent der Fälle Unterlagen nachgefordert (siehe III-3.2). Diese vergleichsweise geringe Nachforderungsquote kann auf die Beratungsansätze und die Betonung der Sichtung der Unterlagen im Beratungsgespräch bei den Handwerkskammern und den Industrie- und Handelskammern zurückgeführt werden (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 74ff.)

Aus Sicht der Befragten beider Kammerbereiche ist ein zu hoher zeitlicher Aufwand für die Antragstellenden nur selten ein Grund, keinen Antrag zu stellen.

Bei dem Vergleich der Einschätzungen und der Interpretation der Ergebnisse muss die unterschiedliche Stellung der Kammern berücksichtigt werden. Während die Handwerkskammern für die Einstiegsberatung und das Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren – und damit auch für die Antragsentgegennahme – zuständig sind, übernehmen die Vor-Ort-IHKn die Einstiegsberatung in ihrem Zuständigkeitsbereich; für das Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren ist in großen Teilen die IHK FOSA zuständig (siehe II-2.1). Die Industrie- und Handelskammern vor Ort können – auch nach eigener Aussage – nicht verfolgen, wer genau von den Personen, die sie beraten haben, anschließend einen Antrag bei der IHK FOSA stellt. So würden von der IHK FOSA aus Datenschutzgründen keine Informationen über Antragstellende an die Vor-Ort-IHKn geliefert, es sei denn die Antragstellenden stimmen diesem Vorgehen explizit zu.

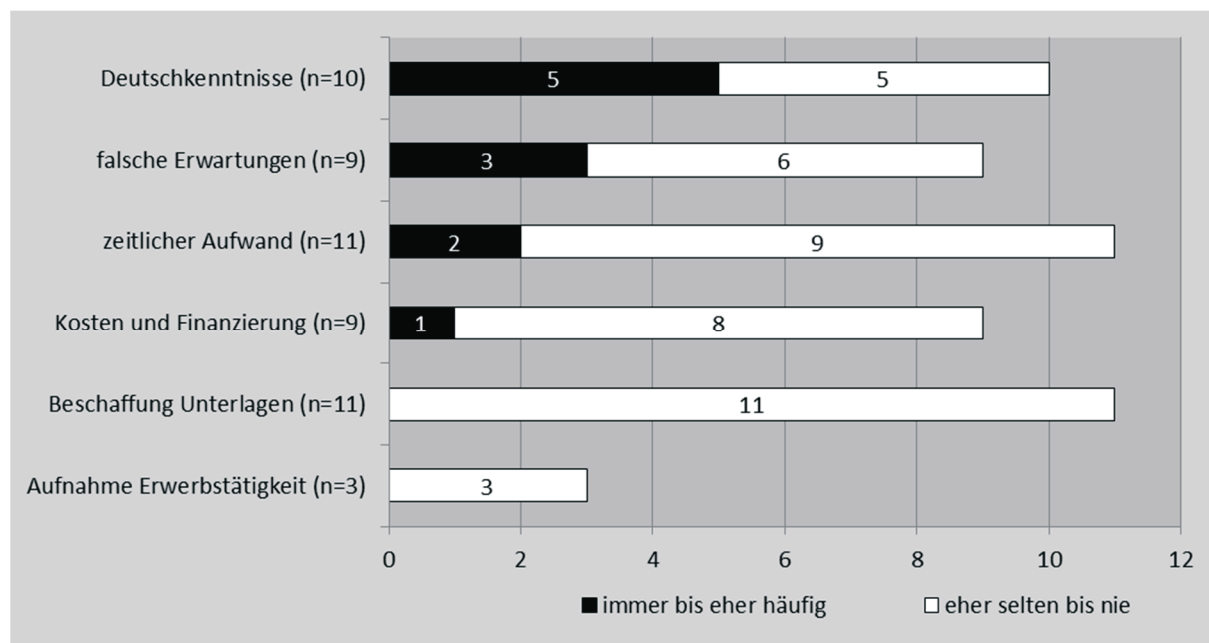
3.2.2 Gründe aus der Sicht der zuständigen Stellen für die Berufe Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger

Im Gegensatz zum Kammerbereich stellen bei den Berufen Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger viel mehr Beratungssuchende tatsächlich einen Antrag.

Diese Verhältnisse spiegeln auch die Rückmeldungen der zuständigen Stellen zu den Gründen wider, warum kein Antrag gestellt wird (siehe Abbildung 65).

Die zuständigen Stellen im Berufsfeld Ärztin und Arzt melden überwiegend, dass die abgefragten Gründe eher selten bis nie zu einem Problem im Vorfeld der Antragstellung werden. Dies gilt insbesondere für die Beschaffung der Unterlagen sowie Kosten und Finanzierung. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wurde nur sehr selten als Grund, keinen Antrag zu stellen, bewertet. Anders als im nicht reglementierten Bereich ist bei den reglementierten Berufen die Anerkennung zwingende Voraussetzung dafür, im entsprechenden Beruf tätig zu werden. Deshalb kann es sich bei der aufgenommenen Beschäftigung nur um nicht ausbildungsadäquate Tätigkeiten handeln.

Abbildung 65 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der zuständigen Stellen für Ärztin und Arzt (absolut)



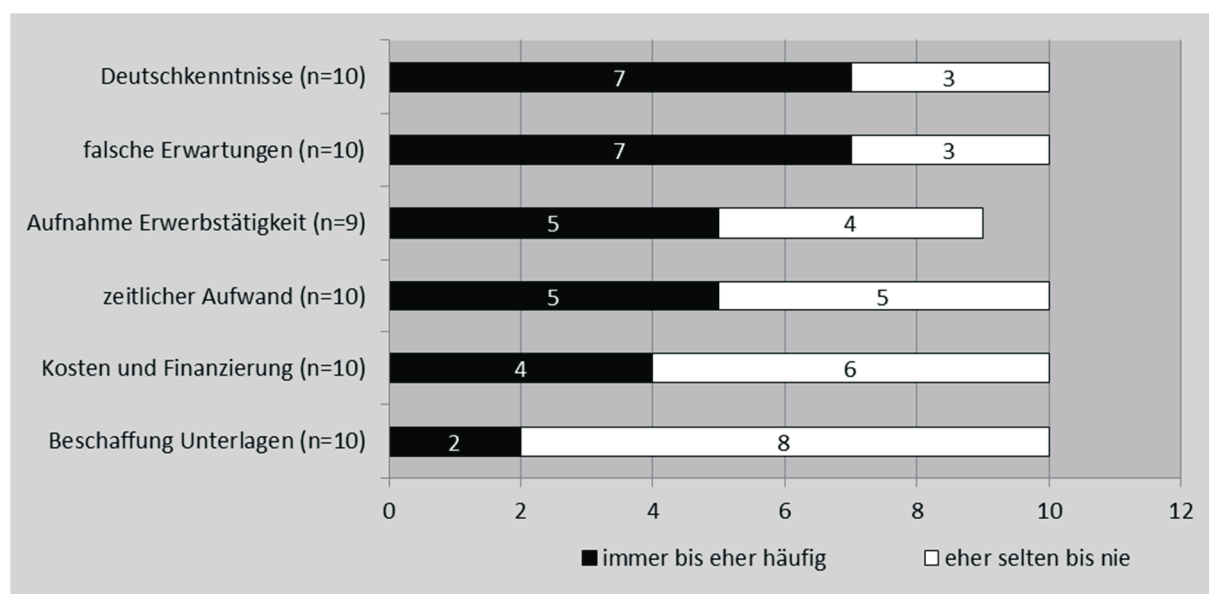
Quelle: BIBB-Befragung (2014) der zuständigen Stellen bei den Gesundheitsberufen; n jeweils ausgewiesen. Die Antwortmöglichkeiten „immer“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „immer bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“; jeweils zur Gesamtzahl aller befragten zuständigen Stellen für Ärztinnen und Ärzte (Approbation) (n=13) fehlend = keine Angabe/weiß nicht.

Die Hälfte der zuständigen Stellen für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten melden mangelnde Deutschkenntnisse als Problem zurück. Im Gegensatz zu den Berufen im nicht reglementierten Bereich gibt es für die Approbation als Ärztin und Arzt Anforderungen hinsichtlich der nachzuweisenden Sprachkenntnisse. Wie im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz geschildert sind Nachweise der Sprachkenntnisse „Teil der Liste der für den Antrag auf Approbation vorzulegenden Unterlagen“ (Erbe u. a. 2014, S. 102). Dass nicht ausreichende Sprachkenntnisse bereits in der Beratung zu einem

Problem werden – und nicht erst bei der Berufszulassung im weiteren Verfahren – kann damit in Zusammenhang gebracht werden, als dass einige zuständige Stellen den Sprachnachweis als Voraussetzung für die Antragstellung ansehen. Dies entspricht allerdings nicht den einschlägigen Regelungen, da Sprachkenntnisse für die Berufszulassung/Approbation benötigt werden und nicht bereits mit Antragstellung zur Anerkennung gefordert werden dürfen (vgl. III-3.8). Des Weiteren wurden falschen Erwartungen von drei zuständigen Stellen als häufigeres Problem benannt.²⁹⁴

Anders ist das Bild für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger (siehe Abbildung 66).

Abbildung 66 Gründe, warum kein Antrag gestellt wird, aus Sicht der zuständigen Stellen für Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger (absolut)



Quelle: BIBB-Befragung (2014) der zuständigen Stellen in den Gesundheitsberufen; n jeweils ausgewiesen. Die Antwortmöglichkeiten „immer“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „immer bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“; jeweils zur Gesamtzahl aller befragten zuständigen Stellen für Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger (n=12) fehlend = keine Angabe/weiß nicht.

Auch aus diesem Bereich wird gemeldet, dass die Sprachkenntnisse (sieben Stellen) ein häufiger Grund dafür sind, keinen Antrag zu stellen. In diesem Beruf gilt ebenfalls, dass der Nachweis eines bestimmten Sprachniveaus für die Berufszulassung obligatorisch ist. Im Gegensatz zu den Rückmeldungen im Beruf Ärztin und Arzt ist es hier allerdings so, dass etwa die Hälfte der zuständigen Stellen meldet, dass sie den Nachweis über die Sprachkenntnisse nicht schon mit Antragstellung einfordern (siehe auch III-3.8.2).

Ebenso häufig spielen falsche Erwartungen an das Anerkennungsverfahren (sieben Stellen) eine größere Rolle. Auch hier erwartet nach Aussagen der zuständigen Stellen ein Teil der Anerkennungsinteressierten, mit Vorlage des Ausbildungsnachweises eine automatische Anerkennung zu erhalten (wie dies bei dem Verfahren nach der EU-Richtlinie der Fall ist). Mit der Darstellung des Aufwands und

²⁹⁴ Das Problem wird im Zusammenhang mit den Rückmeldungen im Berufsbereich Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger weiter unten diskutiert.

der Tatsache, dass eine automatische Anerkennung nur für bestimmte Personengruppen möglich ist, würde man „natürlich sehr viele Menschen enttäuschen“.²⁹⁵

Mehr als die Hälfte der befragten zuständigen Stellen gibt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Grund an, keinen Antrag zu stellen. Aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass Anerkennungsinteressierte mitunter den Weg wählen und sich für die Aufnahme einer Helfertätigkeit im Bereich Gesundheit und Pflege entscheiden. Dies muss nicht zwangsläufig dazu führen, keinen Antrag zu stellen. Die Helfertätigkeit wird als Überbrückungslösung gewählt, um zwischenzeitlich Berufspraxis zu sammeln und berufliche Kenntnisse zu erwerben, die für das Bestehen der Kenntnisprüfung von Vorteil sein können.

Die größte Hürde in beiden Bereichen stellen die Sprachkenntnisse dar. Unabhängig von der Frage, wie gut jemand in der Beratung die deutsche Sprache beherrscht, bedarf es einer klaren Anwendung der gesetzlichen Vorgaben: Der Nachweis des verlangten Sprachniveaus ist Teil der Beantragung der Approbation beziehungsweise der Berufszulassung und nicht des Anerkennungsverfahrens. Dies sollten die zuständigen Stellen beziehungsweise Beratungseinrichtungen bereits in der Beratung deutlich machen und auf die Möglichkeit hinweisen, die erforderlichen Sprachkenntnisse im Rahmen vorbereitender und zum Teil berufsbegleitender Maßnahmen zu erlangen. Neben den Sprachkenntnissen sind es in diesen beiden Berufsbereichen auch die falschen Erwartungen, die die Antragstellung beeinflussen.

3.2.3 Gründe aus der Sicht der Jobcenter und MBE

Einen erweiterten Blick auf das Thema bieten die Rückmeldungen der befragten Jobcenter²⁹⁶ und der befragten MBE²⁹⁷.

Im Rahmen ihrer arbeitsmarktbezogenen Beratung haben Jobcenter (siehe II-2.2 und IV-2.1) Kontakt zu Personen, die ein Anerkennungsverfahren anstreben beziehungsweise bereits durchlaufen haben. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Anerkennung ist aus Sicht der befragten Jobcenter der Hauptgrund, der gegen eine Antragstellung spricht: 77 Prozent²⁹⁸ geben dies sehr häufig bis eher häufig an. Als weitere Gründe werden die Beschaffung der Unterlagen (73 Prozent²⁹⁹) und nicht ausreichende Deutschkenntnisse der Anerkennungsinteressierten (64 Prozent³⁰⁰) sehr häufig bis eher häufig genannt. Nur 30 Prozent³⁰¹ der befragten Jobcenter sehen Kosten und Finanzierung sehr häufig bis eher häufig als Grund, keinen Antrag zu stellen (siehe dazu auch III-5.3.3). In den seltensten Fällen

²⁹⁵ Diese Rückmeldung bezieht sich nicht spezifisch auf einen Berufsbereich, sondern schildert die Eindrücke der zuständigen Stelle über alle Berufe.

²⁹⁶ Bei dieser Befragung wurden 525 Jobcenter und 178 Arbeitsagenturen angeschrieben. Es haben 181 Jobcenter an der Befragung teilgenommen, allerdings nur eine Arbeitsagentur. Aufgrund mangelnder Aussagekraft werden die Befragungsergebnisse dieser Arbeitsagentur nicht dargestellt.

²⁹⁷ Die MBE sind für Personen ab 27 Jahren zuständig, die des JMD für Personen unter 27 Jahren. Die Stellen des JMD wurden nicht befragt, da angenommen wurde, dass das Thema Anerkennung bei Personen unter 27 Jahren eine geringe Rolle spielt (zum Beispiel weil diese Personen sich noch in der Ausbildung beziehungsweise im Studium befinden).

²⁹⁸ n=125. 56 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

²⁹⁹ n=120. 61 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

³⁰⁰ n=123. 58 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

³⁰¹ n=110. 71 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

(9 Prozent³⁰²) wird seitens der befragten Jobcenter im Rahmen einer Beratung gegen eine Antragstellung votiert.³⁰³

Die MBE (siehe II-2.2 und IV-2.2) betreuen ihre Klientinnen und Klienten umfassend im Rahmen des Case Managements. Auch die befragten MBE geben als Hauptgrund gegen eine Antragstellung die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Anerkennung (81 Prozent³⁰⁴) an. Weitere Gründe³⁰⁵, warum sehr häufig bis eher häufig kein Antrag gestellt wird, sind alternative Verfahren (77 Prozent) und Kosten und Finanzierung (74 Prozent).

3.3 Angrenzende Rechtsgrundlagen

Bereits vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes am 1. April 2012 bestanden für bestimmte Personengruppen gesetzliche Grundlagen, die die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen ermöglichten (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 20). Im Folgenden wird dargestellt, welche Rolle das Bundesvertriebenengesetz (BVFG), das für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler gilt, sowie die bilateralen Gleichstellungsabkommen, die mit Österreich und Frankreich bestehen, in den Bereichen Handwerk sowie Industrie und Handel spielen.³⁰⁶

Vom 1. April 2012 bis 31. Dezember 2014 wurden bei den IHKn 601 Beratungen (telefonisch und persönlich) zum BVFG dokumentiert.³⁰⁷ Bei der HWK-Befragung geben zehn Kammern an, dass bei einem Ausbildungsberuf sehr häufig bis eher häufig zu einem Verfahren nach § 10 BVFG geraten werde, bei einer Meisterqualifikation geben dies sieben Kammern an.³⁰⁸ Nach Einschätzung der befragten Kammern spielt diese Rechtsgrundlage also eher eine untergeordnete Rolle. Dies sei möglicherweise darauf zurückzuführen, dass das BVFG bereits seit 1953 gilt und „die große Welle durch sei“.³⁰⁹ Tatsächlich ist die Zahl der einreisenden Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und ihrer Angehörigen nach Deutschland drastisch gesunken: Von 98.484 in 2001 bis auf 5.469 Personen Ende 2014 (siehe Abbildung 67).

Grundsätzlich können Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler zwischen einem Anerkennungsverfahren nach BVFG oder BQFG wählen.³¹⁰ Bei einem Verfahren nach BVFG kann es sich als vorteilhaft erweisen, dass die Ausbildung aus dem Ausland gegebenenfalls auch mit einem früher geltenden deutschen Referenzberuf verglichen werden kann und dass keine beziehungsweise geringere Kosten als bei einem BQFG-Verfahren anfallen. Bei Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern werden ausländische Beitrags- und Beschäftigungszeiten in der deutschen Rentenversicherung gemäß dem Fremdrentenge-

³⁰² n=106. 75 Jobcenter haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

³⁰³ Bei der Befragung wurde nicht nach Ausbildungsbereichen oder reglementierten beziehungsweise nicht reglementierten Berufen differenziert.

³⁰⁴ n=195. 53 MBE haben mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angabe gemacht.

³⁰⁵ n=jeweils 196. Jeweils 53 MBE haben bei diesen beiden Gründen „weiß nicht“ angegeben oder keine Angabe gemacht.

³⁰⁶ Dazu werden sowohl Ergebnisse der in 2014 durchgeführten quantitativen Befragungen bei den Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern als auch der in 2013 und 2014 geführten qualitativen Interviews (perspektivenübergreifend) sowie das Datenmanagement-Tool des DIHK genutzt.

³⁰⁷ Für den gleichen Zeitraum sind 13.508 Einstiegsberatungen dokumentiert (vgl. III-1.3). Das Datenmanagement-Tool wird derzeit von 63 Industrie- und Handelskammern genutzt.

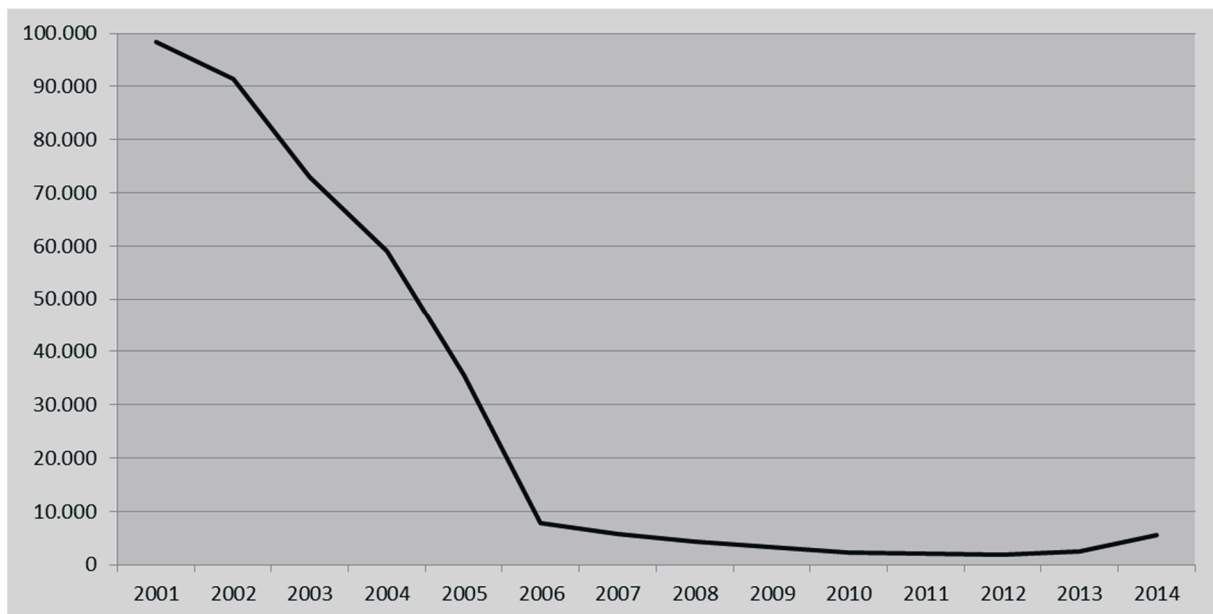
³⁰⁸ Dazu haben 44 von 53 Handwerkskammern eine Angabe gemacht.

³⁰⁹ Einschätzung einer interviewten Beraterin einer Handwerkskammer. Sie bezog sich bei ihrer Aussage auf den Zeitraum Ende der 90er Jahre, als sehr viele Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler nach Deutschland kamen.

³¹⁰ Nähere Erläuterung unter www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/spaetaussiedler.php (Abruf: 18. März 2015).

setz berücksichtigt.³¹¹ Aus dem IHK-Bereich kommt der Hinweis, dass Personen sich für ein Verfahren nach dem BVFG entscheiden, wenn es lediglich um einen solchen Nachweis für die Rentenversicherung gehe, da dies die kostengünstigere und schnellere³¹² Variante sei. Von Seiten der MBE wird berichtet, dass bei bestimmten Berufen (zum Beispiel technische Berufe aus Russland) ein BVFG-Verfahren bessere Aussichten auf Erfolg habe. Teilweise sei eine Anerkennung auch nur nach diesem Gesetz möglich.³¹³ Jedoch besteht nur beim Anerkennungsgesetz die Möglichkeit, Berufserfahrung im Verfahren zu berücksichtigen, was als großer Vorteil gegenüber dem BVFG zu werten ist (vgl. III-3.4).

Abbildung 67 **Einreise von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und ihrer Angehörigen nach Deutschland im Zeitverlauf von 2001 bis 2014 (absolut)**



Quelle: BVA-Statistik zur Einreise von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern nach Deutschland im Zeitverlauf (http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_S/Spaetaussiedler/statistik/Monat/2a.html?nn=4487534, Abruf: 18. März 2015); Darstellung des BIBB.

Im Vergleich zum BVFG scheint den bilateralen Gleichstellungsabkommen mit Frankreich³¹⁴ und Österreich³¹⁵ eine noch geringere Bedeutung zuzukommen: Im Bereich Industrie und Handel raten nur

³¹¹ Vgl. http://www.kiew.diplo.de/contentblob/4021628/Daten/3609848/pdf_Merkblatt_Aufnahmeverfahren.pdf (Abruf: 18. März 2015).

³¹² Laut einer interviewten Beraterin der IHK beträgt die Bearbeitungsdauer bei BVFG-Anträgen 14 Tage.

³¹³ Eine MBE-Beraterin nannte als Beispiel eine Buchhalterin aus Russland, die ihren Beruf nach dem BVFG als Bürokauffrau anerkennen lassen konnte. Nach dem BQFG sei dies nicht möglich gewesen, da Buchhalterin und Buchhalter in Deutschland ein Weiterbildungsberuf ist.

³¹⁴ Grundlage für die rechtliche Gleichstellung von französischen und deutschen Abschlüssen ist die „Verordnung zur Gleichstellung französischer Prüfungszeugnisse“ (siehe: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/prfgzfrankrv/gesamt.pdf>, Abruf: 18. März 2015). Eine wichtige Signalwirkung zur Akzeptanz der Abschlüsse bei den Arbeitgebern in den jeweiligen Ländern hat die „Erklärung über die generelle Vergleichbarkeit von deutschen und französischen Berufsabschlusszeugnissen“ (siehe: http://www.ihk-fosa.de/fileadmin/ihk-fosa/Dateien/Gesetze_und_Offizielles/Gemeinsame_Erklaerung_Frankreich.pdf, Abruf: 18. März 2015).

³¹⁵ Grundlage für die rechtliche Gleichstellung von österreichischen und deutschen Abschlüssen ist die „Verordnung zur Gleichstellung österreichischer Prüfungszeugnisse mit Zeugnissen über das Bestehen der Abschlussprüfung oder Gesellenprüfung in anerkannten Ausbildungsberufen“ (siehe: <http://www.gesetze-im-internet.de/prfgzautv/BJNR007710990.html>, Abruf: 18. März 2015). Eine wichtige Signalwirkung zur Akzeptanz der Abschlüsse bei den Arbeitgebern in den jeweiligen Ländern hat die „Gemeinsame Erklärung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung über die grundsätzliche Vergleichbarkeit von Ausbildungsabschlüssen im beruflichen Bereich“ aus dem Jahr 2005 (siehe: http://www.ihk-fosa.de/fileadmin/ihk-fosa/Dateien/Gesetze_und_Offizielles/Gemeinsame_Erklaerung_OEsterreich.pdf, Abruf: 18. März 2015).

zwei Kammern³¹⁶ bei einem Ausbildungsberuf sehr häufig bis eher häufig zu einer Gleichstellung, im Handwerksbereich geben dies je vier Kammern bei einem Ausbildungsberuf³¹⁷ und bei einer Meisterqualifikation³¹⁸ an.

3.4 Alternative Verfahren und Möglichkeiten

Wie bereits im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 72 ff.) dargestellt, können neben einem Anerkennungsverfahren alternative Verfahren und Möglichkeiten für Personen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zum Teil zielführender sein. Dies hängt stark vom jeweiligen Einzelfall, dem Alter, den Deutschkenntnissen, der finanziellen Situation, der Berufserfahrung und dem Ziel der jeweiligen Person ab. Zu beachten ist, dass es (mit Ausnahme des Meisterbriefs) aus rechtlicher Perspektive keinen Unterschied macht, ob jemand eine deutsche Ausbildung abgeschlossen hat oder einen Gleichwertigkeitsbescheid vorlegen kann (vgl. § 50a BBiG).

Da bei reglementierten Berufen die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation zwingende Voraussetzung ist, um diese in Deutschland ausüben zu können, bestehen keine Alternativen zum Anerkennungsverfahren. Deshalb wird in diesem Abschnitt die Bedeutung einiger alternativer Verfahren nur für die Bereiche Handwerk und Industrie und Handel beleuchtet.³¹⁹

Bei den *Ausbildungsberufen* im IHK- und HWK-Bereich wurde abgefragt, wie häufig zu einer Externprüfung, einer Umschulung beziehungsweise verkürzten Ausbildung und zu einer Weiterbildung beziehungsweise Fortbildungsprüfung (letzteres nur für den IHK-Bereich) geraten wird. Es zeigt sich, dass diese drei Alternativen in beiden Bereichen etwa die gleiche Rolle spielen (siehe Abbildung 68).

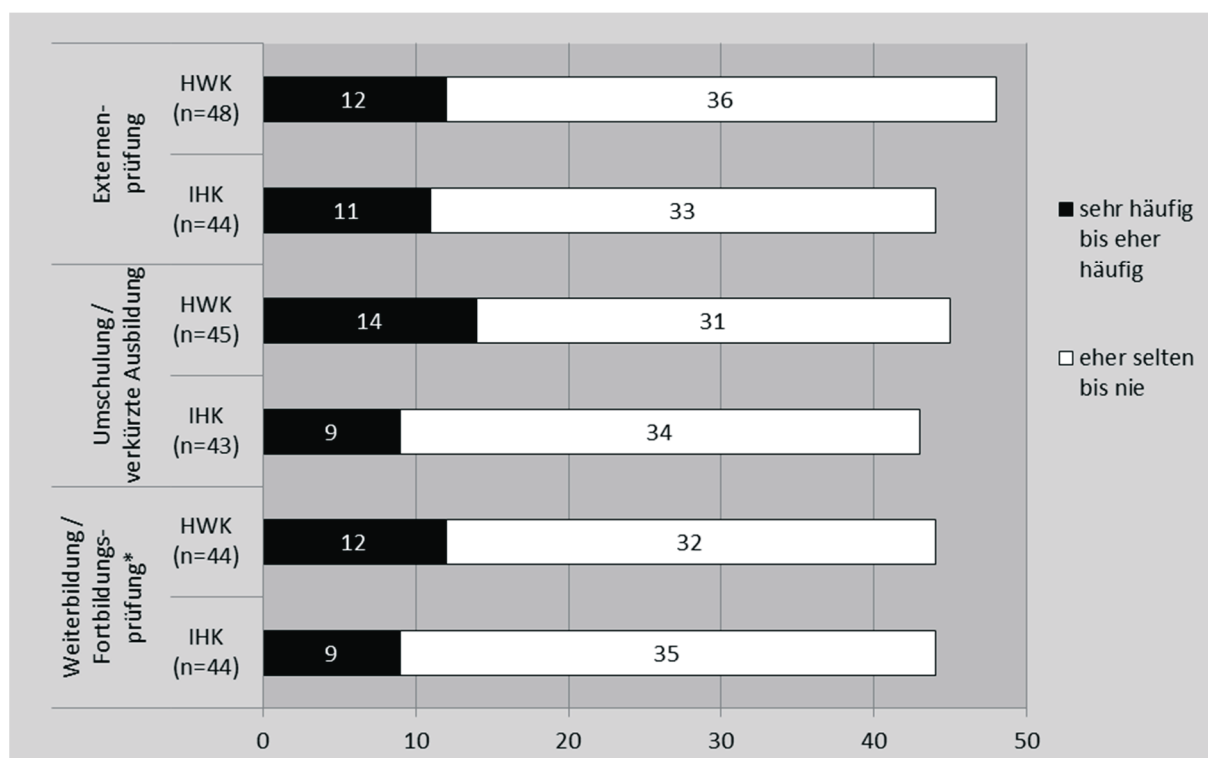
³¹⁶ Dazu haben 38 der 52 befragten IHKn eine Angabe gemacht. Bei Ausbildungsberufen im IHK-Bereich ist § 50 BBiG Grundlage für eine Gleichstellung.

³¹⁷ Dazu haben 43 der 53 HWKn eine Angabe gemacht. Bei Ausbildungsberufen im HWK-Bereich sind § 40 Absatz 2 HwO und § 50 BBiG Grundlage für eine Gleichstellung.

³¹⁸ Dazu haben 41 der 53 HWKn eine Angabe gemacht. Bei Meisterqualifikationen im HWK-Bereich ist § 50a Absatz 2 HwO Grundlage für eine Gleichstellung.

³¹⁹ Dazu werden ebenfalls sowohl Ergebnisse der in 2014 durchgeführten quantitativen Befragungen bei den Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern als auch der in 2013 und 2014 geführten qualitativen Interviews (perspektivenübergreifend) genutzt.

Abbildung 68 Handwerk sowie Industrie und Handel: Häufigkeit, dass bei einem Ausbildungsberuf zu alternativen Möglichkeiten geraten wird (absolut)



* Im IHK-Bereich hieß das abgefragte Item „Weiterbildung / Ablegung einer Fortbildungsprüfung“, im HWK-Bereich nur „Weiterbildung“.

Quelle: BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern und BIBB-Befragung (2014) der Industrie- und Handelskammern; n jeweils ausgewiesen. Die Antwortmöglichkeiten „sehr häufig“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „sehr häufig bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“; jeweils zur Gesamtzahl aller befragten HWKn (n=53) und IHKn (n=52) fehlend = keine Angabe/weiß nicht.

Je ein Viertel der befragten Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern rät sehr häufig bis eher häufig zu einer **Externenprüfung**.³²⁰ Dies kann damit begründet werden, dass die Voraussetzungen für die Externenprüfung sehr hoch sind. Zulassungsvoraussetzung gemäß § 45 Absatz 2 BBiG beziehungsweise § 37 Absatz 2 HwO ist der Nachweis der eineinhalbfachen Zeit an einschlägiger Berufserfahrung, die als Ausbildungszeit vorgeschrieben ist (bei einer dreijährigen Ausbildung also viereinhalb Jahre). Dabei können auch im Ausland absolvierte Ausbildungszeiten angerechnet werden (vgl. Schreiber und Weber-Höller 2011). Darüber hinaus nennen viele Beratende (IHK, HWK und MBE) sehr gute deutsche (Fach-)Sprachkenntnisse zur Vorbereitung auf die Prüfung und Ablegen dieser als notwendig. So kommt aus dem IHK-Bereich der Hinweis, dass von B1- oder B2-Sprachniveau ausgegangen werde. Vor allem im HWK-Bereich scheint für eine Beratung zur Externenprüfung wichtig zu sein, dass die Ausbildung aus dem Ausland noch nicht so lange her ist, da die Externenprüfung auf dem heutigen Stand der Technik und Theorie beruht.

Zu einer **Umschulung** beziehungsweise **verkürzten Ausbildung** raten 14 von 45 Handwerkskammern sehr häufig bis eher häufig, bei den Industrie- und Handelskammern sind es neun von 43. Was die sprachlichen Voraussetzungen angeht, gehen die Ansichten der Interviewten auseinander: Im IHK-

³²⁰ Damit kommt der Externenprüfung als Alternative nicht so eine hohe Bedeutung zu wie im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz angenommen (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 73).

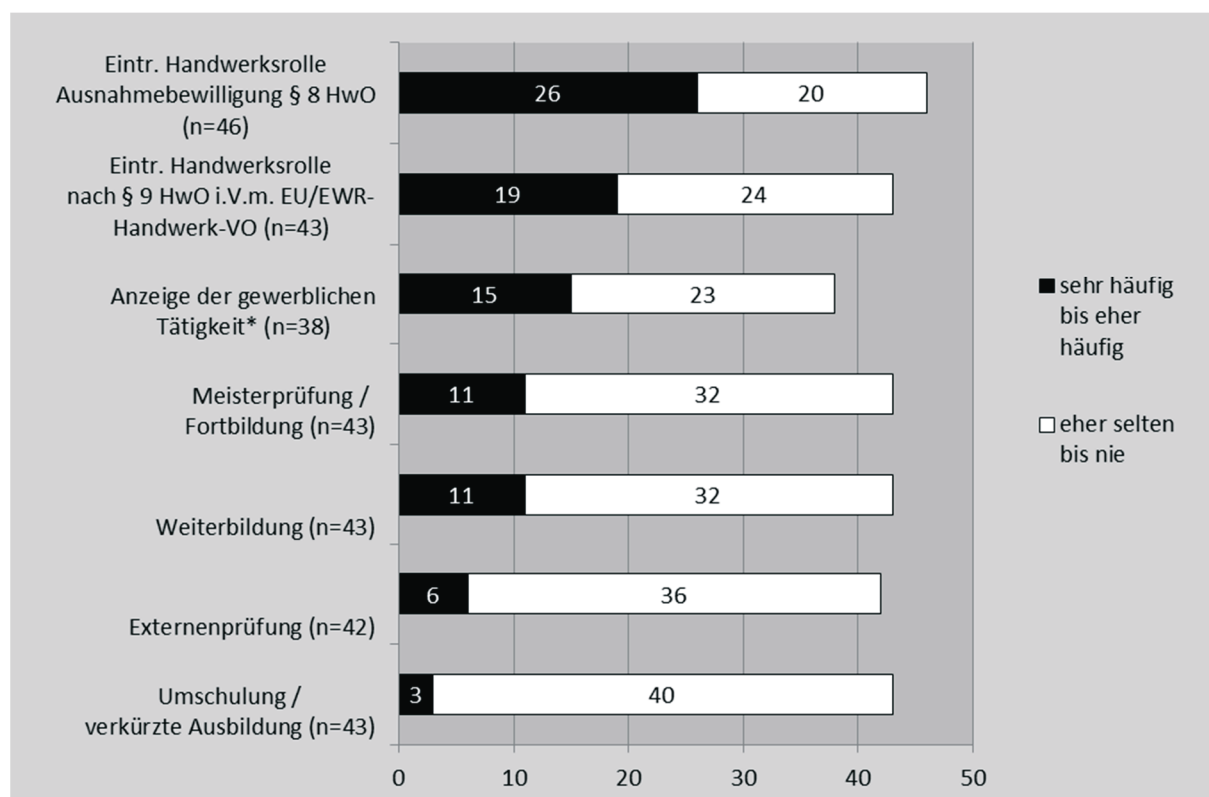
Bereich werden sehr gute Deutschkenntnisse für notwendig erachtet.³²¹ Von Seiten der MBE wird berichtet, dass manche Personen sich eher für eine neue Ausbildung (statt zum Beispiel für eine Externenprüfung) entscheiden, um die Sprache mit der Ausbildung zu lernen. Nach Meinung einzelner MBE sei eine neue Ausbildung zum Teil sinnvoller, gerade dann, wenn das Anerkennungsverfahren mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer teilweisen Gleichwertigkeit führt. Zudem ist nach Einschätzungen von einigen Handwerkskammern eine Umschulung oder (verkürzte) Ausbildung im Vergleich zu einer Anpassungsqualifizierung (vgl. III-4), die nach der Feststellung einer teilweisen Gleichwertigkeit absolviert werden kann, kostengünstiger und insgesamt einfacher. Dort wird von Fällen berichtet, in denen Personen lieber eine Umschulung machen wollten, auf Anraten der Arbeitsverwaltung jedoch zuerst ein Anerkennungsverfahren in die Wege geleitet wurde.

Eine **Weiterbildung** (non-formale Bildung) empfehlen zwölf von 44 Handwerkskammern sehr häufig bis eher häufig. Zu einer **Weiterbildung** beziehungsweise **Fortbildungsprüfung** (formaler Abschluss) raten neun von 44 Industrie- und Handelskammern sehr häufig bis eher häufig. In den Interviews gibt es nur Hinweise, dass zu einer Weiterbildung oder Fortbildung geraten wird beziehungsweise die Personen dies anstreben, aber keine Aussagen zu Voraussetzungen, Kosten etc. Eine Kammer wird nur zu einer Fortbildungsprüfung raten, wenn sie davon ausgeht, dass die Zulassungsvoraussetzungen vorliegen (oft reicht dafür schon eine ausreichende Berufserfahrung aus).

Bei den **Meisterqualifikationen** im Handwerksbereich wurde bei mehreren alternativen Verfahren abgefragt, wie häufig zu diesen geraten wird (siehe Abbildung 69).

³²¹ Eine Beraterin sieht die Sprachkenntnisse als wichtig an, um dem Berufsschulunterricht folgen und die schriftliche Abschlussprüfung bestehen zu können.

Abbildung 69 Handwerk: Häufigkeit, dass bei einer Meisterqualifikation zu alternativen Möglichkeiten geraten wird (absolut)



* Das abgefragte Item hieß „Anzeige der gewerblichen Tätigkeit für die Eintragung in die Handwerksrolle“.

Quelle: BIBB-/ZDH-Befragung (2014) der Handwerkskammern; n jeweils ausgewiesen. Die Antwortmöglichkeiten „sehr häufig“, „häufig“ und „eher häufig“ wurden zur Kategorie „sehr häufig bis eher häufig“ zusammengefasst, die Möglichkeiten „eher selten“, „selten“ und „nie“ zur Kategorie „eher selten bis nie“; jeweils zur Gesamtzahl aller befragten HWKn (n=53) fehlend = keine Angabe/weiß nicht.

Es zeigt sich, dass bei den Handwerksmeisterqualifikationen im reglementierten Handwerk nach HwO Anlage A die beiden Verfahren zur **Eintragung in die Handwerksrolle** die größte Rolle spielen: Zu einer Ausnahmebewilligung nach § 8 HwO rät etwas mehr als die Hälfte (26) der Handwerkskammern sehr häufig bis eher häufig. Eine Eintragung nach § 9 HwO i.V.m. EU/EWR-Handwerk-VO, die sich speziell an Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der EU, eines Vertragsstaates der EWR oder der Schweiz richtet, empfiehlt etwas weniger als die Hälfte (19) der Handwerkskammern sehr häufig bis eher häufig.³²² Nach Einschätzung der Handwerkskammern scheint diese Alternative zielführender als ein Anerkennungsverfahren zu sein, wenn das Hauptanliegen der Person ist, sich selbstständig zu machen.

Bei den Handwerksmeisterqualifikationen im nicht reglementierten Gewerbe nach HwO Anlage B besteht die Möglichkeit der **Anzeige der gewerblichen Tätigkeit** für die Eintragung in die Handwerksrolle. Auch dieser Alternative kommt eine relativ große Bedeutung zu, da 15 von 38 Handwerkskammern sie sehr häufig bis eher häufig empfehlen.

³²² Damit kann die Aussage im ersten Bericht zum Anerkennungsgesetz bestätigt werden, dass es sich um eine häufig genannte Alternative zur Gleichwertigkeitsprüfung handelt (vgl. Erbe u. a. 2014, S. 73).

Wie in Abschnitt IV-3.2.1 dargestellt sind alternative Verfahren im Handwerksbereich häufiger ein Grund, keinen Antrag zu stellen, als im Bereich Industrie und Handel. Während bei den Ausbildungsberufen in beiden Bereichen etwa gleich häufig zu alternativen Verfahren geraten wird, geht die Beratung vor allem bei Meisterqualifikationen im Handwerk in Richtung bestehender Alternativen. Dies liegt daran, dass das Handwerksrecht schon seit Jahren vielfältige Möglichkeiten für den Zugang zu den reglementierten Meisterberufen eröffnet.

Zu einer **Weiterbildung** rät ein Drittel der Handwerkskammern sehr häufig bis eher häufig, ebenso zu einer **Meisterprüfung** beziehungsweise **Fortbildung**. In den Interviews werden gute Deutschkenntnisse sowie ausreichend Berufserfahrung in Deutschland als Voraussetzungen für die Meisterprüfung genannt. Gemäß den Einschätzungen in den Interviews seien die Motive der Personen für die Ablegung der Meisterprüfung darin begründet, einen deutschen Meisterbrief zu bekommen und sich Meisterin beziehungsweise Meister nennen zu dürfen. Dieses Ziel kann nur mit dem Bestehen der jeweiligen Prüfung erreicht werden; mit einer vollständigen Anerkennung erhalten die Personen zwar dieselben Rechte zum selbständigen Gewerbebetrieb wie die Inhaberinnen und Inhaber eines Meisterabschlusses, sie dürfen aber nicht den Titel führen. Sofern Personen mit einer ausländischen Berufsqualifikation eine Meisterprüfung ablegen, besteht die Möglichkeit, einen Antrag auf Befreiung von Prüfungsbestandteilen aufgrund des ausländischen Abschlusses zu stellen.

Eine entsprechende Empfehlung für die Externenprüfung sowie die Umschulung wird eher selten ausgesprochen: Sechs von 42 Handwerkskammern raten sehr häufig bis eher häufig zu einer Externenprüfung und drei von 43 zu einer Umschulung beziehungsweise verkürzten Ausbildung. Zu diesen Alternativen wird zum Beispiel geraten, wenn die Person eine Anerkennung anstrebt, die sich auf eine Meisterqualifikation bezieht, die Erfolgchancen aber nach Prognose der Kammer sehr gering sind. Die vorhandenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten der Personen können in diesen Fällen unter Umständen die Zulassung zur Externenprüfung ermöglichen oder als Begründung für die Verkürzung einer Ausbildung in Deutschland herangezogen werden.

Anhang

A1 Glossar

* Entsprechend markierte Erläuterungen wurden wörtlich aus dem Glossar von Anerkennung in Deutschland übernommen.³²³

** Entsprechend markierte Erläuterungen wurden wörtlich aus dem Glossar von Anerkennung in Deutschland übernommen, jedoch gekürzt, verändert oder ergänzt.

anabin anabin ist das offizielle Portal der Länder zur Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise. Es wird von der **ZAB** betrieben. Anabin stellt Informationen zur Bewertung ausländischer Bildungsnachweise zu über 180 Ländern und deren Bildungsinstitutionen und Abschlüssen bereit. Das Portal verfügt über einen Behördenzugang für Anerkennungsstellen sowie über ein öffentliches Informationsangebot.³²⁴

Anerkennung Berufliche Anerkennung nach dem **Anerkennungsgesetz** ist die Bewertung und Bestätigung der vollen oder teilweisen Gleichwertigkeit einer ausländischen **Berufsqualifikation** mit dem entsprechenden deutschen **Ausbildungsnachweis** im Rahmen eines Verfahrens (siehe **Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren**).**

Anerkennungsgesetz „Anerkennungsgesetz“ ist die inoffizielle Kurzform für das am 1. April 2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener **Berufsqualifikationen**. Das Anerkennungsgesetz regelt die **Anerkennung** ausländischer Berufsqualifikationen für Berufe in der Zuständigkeit des Bundes. Es ist ein Artikelgesetz und umfasst das Bundesgesetz **BQFG** (Zuständigkeit des BMBF) sowie Änderungen beziehungsweise Anpassungen in den berufsrechtlichen Fachgesetzen und Verordnungen (Zuständigkeiten der Fachressorts).**

Anerkennungsportal „Anerkennung in Deutschland“ ist das offizielle Portal der Bundesregierung zur **Anerkennung** ausländischer **Berufsqualifikationen**. Es wird vom BIBB im Auftrag des BMBF betrieben. Das Portal bietet Informationen in den Sprachen Deutsch, Englisch, Griechisch, Italienisch, Polnisch, Rumänisch, Spanisch und Türkisch. Mithilfe des Anerkennungsfinders können Anerkennungsinteressierte den **Referenzberuf** eingrenzen sowie die entsprechende **zuständige Stelle** ermitteln.³²⁵

Anerkennungsverfahren siehe **Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren**

Anpassungslehrgang Die Bezeichnung „Anpassungslehrgang“ stammt aus der **EU-Berufs-anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG**. Die Absolvierung eines Anpassungslehrgangs ist eine Möglichkeit, um in den **reglementierten Berufen** festgestellte wesentliche Unterschiede zwischen einer ausländischen **Berufsqualifikation** und der inländischen **Referenzqualifikation** auszugleichen mit dem Ziel, die **Anerkennung** und damit die Berufszulassung oder das Recht zur Titelführung zu erreichen.**

³²³ Vgl. www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/glossar.php (Abruf: 18. März 2015).

³²⁴ Vgl. <http://anabin.kmk.org> (Abruf: 28. April 2015).

³²⁵ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 28, und www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/ueber_uns.php (Abruf: 18. März 2015).

Ausgleichsmaßnahme oder Anpassungsmaßnahme	Die Bezeichnung „Ausgleichsmaßnahme“ stammt aus der EU-Berufs- anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG . Mit einer Ausgleichsmaßnahme (= Anpassungsmaßnahme) können in den reglementierten Berufen festgestellte wesentliche Unterschiede zwischen einer ausländischen Berufsqualifikation und der inländischen Referenzqualifikation ausgeglichen werden, um die Anerkennung und damit die Berufszulassung oder das Recht zur Titelführung zu erreichen. Mit den Ausgleichsmaßnahmen werden gleichwertige Fähigkeiten und Kenntnisse erworben beziehungsweise nachgewiesen. Eine Ausgleichsmaßnahme kann je nach Beruf und rechtlicher Regelung ein Anpassungslehrgang oder eine Prüfung (Eignungsprüfung oder bei Drittstaatsabschlüssen eine Kenntnisprüfung) sein.
Anpassungsqualifizierung	Mit einer Anpassungsqualifizierung können in den nicht reglementierten Berufen festgestellte wesentliche Unterschiede zwischen einer ausländischen Berufsqualifikation und der inländischen Referenzqualifikation ausgeglichen werden, um die volle Gleichwertigkeit zu erreichen. Die Absolvierung einer solchen Anpassungsqualifizierung ist bei den nicht reglementierten Berufen nicht zwingend Voraussetzung zur Ausübung des Berufs, dies ist auch ohne einen Gleichwertigkeitsbescheid (siehe Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren) möglich.
Approbation	Die Approbation ist die staatliche Zulassung, die zur Ausübung bestimmter akademischer Heilberufe erforderlich ist (zum Beispiel Ärztin/Arzt, Zahnärztin/Zahnarzt, Apothekerin/Apotheker). Für die Erteilung einer Approbation müssen vom Antragstellenden verschiedene Voraussetzungen wie zum Beispiel der erfolgreiche Abschluss eines Studiums, Deutschkenntnisse und gesundheitliche Eignung (siehe unter anderem § 3 BÄO) erfüllt werden.
Ausbildungsnachweise	Ausbildungsnachweise sind Prüfungszeugnisse und Befähigungsnachweise, die von verantwortlichen Stellen für den Abschluss einer erfolgreich absolvierten Berufsbildung ausgestellt werden. ³²⁶
Ausbildungsordnung	Bei dualen Ausbildungsberufen ist die Ausbildungsordnung die rechtliche Grundlage der Ausbildung. Dort ist unter anderem festgehalten, wie der Ausbildungsberuf heißt, wie lange die Ausbildung dauert und welche Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse während der Ausbildung zu erlernen sind. Ausbildungsordnungen können von den zuständigen Stellen beim Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren herangezogen werden, um die Inhalte der Auslandsqualifikation mit denen der deutschen Ausbildung vergleichen zu können.

³²⁶ § 3 Absatz 2 BQFG.

automatische Anerkennung	Die automatische Anerkennung stammt aus der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Bei sieben sogenannten „sektoralen“ reglementierten Berufen (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Gesundheits- und Krankenpfleger, Hebammen, Architekten), in denen die Mindestanforderungen an die Ausbildung auf europäischer Ebene harmonisiert sind, erfolgt eine automatische Anerkennung, wenn die Berufsqualifikation in Anhang V der Richtlinie aufgelistet ist. Die zuständige Behörde darf dann keine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung vornehmen und dementsprechend keine Dokumente verlangen, die nähere Angaben zu den Inhalten der absolvierten Ausbildung enthalten. Für alle anderen reglementierten Berufe ist eine individuelle Prüfung der Gleichwertigkeit (siehe Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren) der beruflichen Qualifikation durch die zuständigen Stellen vorgesehen.³²⁷
Berufsabschluss	Der nachgewiesene Abschluss einer beruflichen Aus- oder Fortbildung, der durch erfolgreiches Ablegen einer staatlichen oder staatlich anerkannten Prüfung erlangt wird.*
Berufsbildung	Berufsbildung im Sinne dieses Gesetzes ist eine durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelte Berufsausbildung oder berufliche Fortbildung. Eine Berufsausbildung vermittelt die zur Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit erforderliche berufliche Handlungsfähigkeit. Sie findet in einem geordneten Ausbildungsgang statt, der auch den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrungen umfassen kann. Die berufliche Fortbildung erweitert die berufliche Handlungsfähigkeit über die Berufsausbildung hinaus.³²⁸
Berufsqualifikationen	Berufsqualifikationen sind Qualifikationen, die durch Ausbildungsnachweise, Befähigungsnachweise oder einschlägige, im Ausland oder Inland erworbene Berufserfahrung oder sonstige einschlägige Qualifikationen nachgewiesen werden.³²⁹
Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)	Das Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG - Artikel 1 des Anerkennungsgesetzes) ist ein Bundesgesetz im Zuständigkeitsbereich des BMBF, welches seit dem 1. April 2012 in Kraft ist. Es ist eine Art Stammgesetz für die Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland. Es regelt Verfahren und Kriterien für die Prüfung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit dem deutschen Referenzberuf. Sein Hauptanwendungsbereich sind die Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren im Bereich der dualen Ausbildungsberufe.**

³²⁷ Vgl. http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/eu_anerkennungsrichtline.php (Abruf: 18. März 2015).

³²⁸ § 3 Absatz 3 BQFG.

³²⁹ § 3 Absatz 1 BQFG.

BQ-Portal	Das BQ-Portal unterstützt zuständige Stellen und Arbeitgeber bei der Bewertung ausländischer Berufsabschlüsse. Es wird vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln betrieben. Zum Stichtag 31. Dezember 2014 befanden sich 69 veröffentlichte Länderprofile mit 958 ausländischen Berufsprofilen und 386 Prüfergebnisse im BQ-Portal. ³³⁰
bundesrechtlich geregelte Berufe	Das sind Berufe, die in der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes liegen. Das Anerkennungsgesetz des Bundes erstreckt sich ausschließlich auf die bundesrechtlich geregelten Berufe. Dies trifft auf die große Zahl der Berufe nach BBiG und HwO zu, also auf die Ausbildungsberufe des sogenannten Dualen Systems, aber auch auf eine Reihe weiterer Berufe, die im Gesetz aufgeführt sind (zum Beispiel Ärztin/Arzt, Gesundheits- und Krankenpflegerin/-pfleger). Der auf der Grundlage von Bundesrecht erstellte rechtsmittelfähige Gleichwertigkeitsbescheid hat bundesweit Gültigkeit. Für die landesrechtlich geregelten Berufe haben die Länder eigene Anerkennungsgesetze erlassen. ³³¹
Bundesvertriebenengesetz (BVFG)	Das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) trat 1953 in Kraft. Nach § 10 BVFG werden Prüfungen und Befähigungsnachweise von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern anerkannt, wenn sie dem entsprechenden deutschen Abschluss gleichwertig sind. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler haben jetzt die Wahl: Sie können für berufliche Abschlüsse, die sie in den Aussiedlungsgebieten erworben haben, wie bisher das Verfahren nach dem BVFG oder das neue Gleichwertigkeitsverfahren nach dem BQFG anstreben. ³³²
Drittstaat	Als Drittstaat werden in der Europäischen Union (EU) alle Staaten außerhalb der EU, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Schweiz als einem durch ein besonderes Abkommen der EU gleichgestelltem Staat bezeichnet (siehe auch EU/EWR/Schweiz).**
Eignungsprüfung (auch Defizitprüfung genannt)	Die Bezeichnung „Eignungsprüfung“ stammt aus der EU-Berufs-anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG . Sie bezeichnet eine von den zuständigen Behörden durchgeführte Prüfung, durch die die Antragstellerin oder der Antragsteller die Gleichwertigkeit ihres Kenntnisstandes nachweisen kann. Die Eignungsprüfung erstreckt sich auf Sachgebiete, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs im Aufnahmestaat ist. Die Richtlinie 2005/36/EG schreibt vor, dass die Eignungsprüfung auf die festgestellten Ausbildungsdefizite beschränkt werden muss. Die Anerkennungsbehörden haben zu berücksichtigen, dass die Antragstellenden in ihren Herkunftsmitgliedstaaten bereits berufliche Qualifikationen erworben haben. Die Eignungsprüfung wird zum Teil auch als Defizitprüfung bezeichnet.**

³³⁰ Abfrage beim IW Köln vom 22 Januar 2015.

³³¹ Vgl. http://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf (Abruf: 18. März 2015).

³³² Vgl. <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/spaetaussiedler.php> und <http://www.gesetze-im-internet.de/bvfg/BJNR002010953.html> (Abruf: 18. März 2015).

Einstiegsberatung	Einstiegsberatungen werden von den zuständigen Stellen durchgeführt. Dabei informieren sie Anerkennungsinteressierte über die gesetzlichen Grundlagen und das Anerkennungsverfahren insgesamt (einzureichende Unterlagen, Kosten usw.). Im Sinne einer Vorprüfung wird mit den Anerkennungsinteressierten der deutsche Referenzberuf ermittelt. Darüber hinaus werden berufliche Ziele und Vorstellungen erörtert und auf alternative Verfahren (zum Beispiel Externenprüfung , Umschulung) hingewiesen. ³³³
Erstberatung	Die Erstberatung umfasst in der Regel Informationen zu den jeweils relevanten gesetzlichen Grundlagen und Verfahren, die Vorklärung des Referenzberufs sowie den Verweis (siehe Verweisberatung) an die für die Gleichwertigkeitsfeststellung (siehe Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren) zuständige Stelle . Die Erstberatung wird insbesondere durch die Beratungsstellen des IQ-Netzwerks (siehe Integration durch Qualifizierung), durch die Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland sowie weitere Beratungseinrichtungen durchgeführt. Auch die regionalen Kammern im Bereich Industrie und Handel bezeichnen die eigene Beratung häufig als Erstberatung. ³³⁴
EU/EWR/Schweiz	Staaten der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und die Schweiz. EU-Mitgliedstaaten sind: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern. EWR-Staaten sind alle EU-Mitgliedstaaten plus Island, Liechtenstein und Norwegen. Die Schweiz nimmt auf der Grundlage bilateraler Abkommen mit der EU am europäischen System der beruflichen Anerkennung teil.*
EU-Berufs- anerkennungs- richtlinie 2005/36/EG	Diese Richtlinie der Europäischen Union (genannt: Berufsanerkennungsrichtlinie) ist am 15. Oktober 2005 in Kraft getreten und fasst 15 Richtlinien zur Anerkennung von Berufsqualifikationen zusammen. Sie gilt nur für reglementierte Berufe und legt für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten Kriterien und Verfahrensgrundsätze für die gegenseitige Anerkennung von in EU-Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen fest. Als Beurteilungskriterium für die Gleichwertigkeit von beruflichen Qualifikationen wird in der Richtlinie der Begriff der „wesentlichen Unterschiede“ eingeführt. Die Richtlinie schreibt vor, dass die Anerkennungsbehörden einschlägige Berufserfahrung berücksichtigen müssen und dadurch wesentliche Unterschiede in den Ausbildungen ausgeglichen werden können. Schließlich schreibt die Richtlinie sogenannte Anpassungsmaßnahmen für den Fall vor, dass wesentliche Unterschiede vorliegen.* Die Richtlinie ist vollständig in Deutschland umgesetzt. Die Richtlinie wurde mit der Richtlinie 2013/55/EU geändert. Diese Änderungen sind bis zum 18. Januar 2016 in nationales Recht umzusetzen.

³³³ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 27 und 29.

³³⁴ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 27.

Externenprüfung

Die sogenannte Externenprüfung ermöglicht Personen, die keine duale Ausbildung durchlaufen haben, an der regulären Berufsabschlussprüfung teilzunehmen. Zugelassen werden Personen, die einschlägige Berufserfahrung oder andere Lernleistungen im angestrebten Beruf nachweisen können. Das Zulassungsverfahren wird von den **zuständigen Stellen**, dies sind in der Regel die Kammern, durchgeführt. Die Externenprüfung wird im Berufsbildungsgesetz (§ 45 Absatz 2 BBiG) und entsprechend in der Handwerksordnung (§ 37 Absatz 2 HwO) geregelt. Für Personen mit einem im Ausland erworbenen **Berufsabschluss** kann je nach den Umständen des Einzelfalls statt des **Anerkennungsverfahrens** auch eine Externenprüfung in Frage kommen.³³⁵

Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren

Beim Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren vergleicht die **zuständige Stelle** die ausländische **Berufsqualifikation** anhand festgelegter, formaler Kriterien (wie zum Beispiel Ausbildungsinhalt und -dauer) mit einer deutschen Berufsqualifikation. Die zuständige Stelle stellt einen Gleichwertigkeitsbescheid mit dem Ergebnis dieses Vergleichs aus, der den Antragstellenden rechtlich mit Personen gleichstellt, die einen entsprechenden deutschen **Berufsabschluss** besitzen. Liegen keine wesentlichen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Berufsqualifikation vor, wird die volle Gleichwertigkeit festgestellt, bei wesentlichen Unterschieden, die nicht durch eine entsprechende Berufserfahrung ausgeglichen werden können, die teilweise Gleichwertigkeit. Bestehen keine Gemeinsamkeiten wird keine Gleichwertigkeit festgestellt (Ablehnung des Antrags).**

Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland

Seit dem 1. Dezember 2014 bietet die zentrale „Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland“ eine individuelle telefonische **Erstberatung** zu den Themen Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Einreise und Aufenthalt, Jobsuche und Deutsch lernen an. Erreichbar ist die Hotline Montag bis Freitag von 9 Uhr bis 15 Uhr unter der Nummer +49 30 1815-111.

Die Hotline wird als Maßnahme der Demografiestrategie der Bundesregierung gemeinsam vom BAMF und der BA im Rahmen einer ressortübergreifenden Kooperation zwischen dem BMWi, dem BMI und dem BMBF betrieben. Sie begleitet die bestehenden Angebote von www.make-it-in-germany.com, www.anerkennung-in-deutschland.de, www.bamf.de, www.arbeitsagentur.de und www.zav.de.

³³⁵ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 73.

IHK FOSA

Im Bereich Industrie und Handel wurde im Frühjahr 2012 mit der IHK FOSA (Foreign Skills Approval) eine zentrale **zuständige Stelle** geschaffen, die für den Verwaltungsvollzug im Rahmen des **BQFG** verantwortlich ist. Die IHK FOSA wurde als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts durch den Zusammenschluss von 77 der 80 Industrie- und Handelskammern gegründet. Die Kammern Wuppertal-Solingen-Remscheid, Hannover und Braunschweig beteiligen sich nicht. Die IHK Braunschweig hat formell die Aufgaben nach dem BQFG auf die IHK Hannover übertragen. Die Vor-Ort-Kammern sind für die **Einstiegsberatung** im Vorfeld der Antragstellungen verantwortlich.³³⁶

Integration durch Qualifizierung (IQ)

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ), das gemeinsam vom BMAS, vom BMBF und der BA getragen wird, hat 16 regionale Netzwerke installiert, die alle Länder der Bundesrepublik abdecken. Es berät Anerkennungsinteressierte und unterstützt Regelinstitutionen (zum Beispiel Agenturen für Arbeit und Jobcenter), aber auch die Kammern und die regionale Wirtschaft. Bundesweit gibt es ca. 70 IQ-Erstanlaufstellen zur **Erstberatung** für die **Anerkennung** ausländischer **Berufsqualifikationen**.³³⁷

Kenntnisprüfung

Die Kenntnisprüfung ist eine Ausgleichsmaßnahme (=Anpassungsmaßnahme). Es handelt sich dabei um eine Prüfung zum Nachweis der Gleichwertigkeit vorhandener beruflicher Kenntnisse und Fähigkeiten. Die Kenntnisprüfung bezieht sich auf den Inhalt der deutschen staatlichen Abschlussprüfung. Das heißt nicht, dass die Prüfung im Umfang einer staatlichen Abschlussprüfung entspricht. Sämtliche Inhalte der Abschlussprüfung können aber abgeprüft werden.**

landesrechtlich geregelte Berufe

Berufe, die in der Zuständigkeit der Länder liegen und für die die Länder eigene Anerkennungsgesetze erlassen haben (zum Beispiel Lehrerin/Lehrer, Erzieherin/Erzieher).³³⁸

Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Bundesweit gibt es über 700 MBE-Beratungsstellen. Das BAMF ist für die Durchführung der MBE zuständig. Das Beratungsangebot richtet sich grundsätzlich an erwachsene Zuwandererinnen und Zuwanderer über 27 Jahre. Beraten werden prioritär Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderer bis zu drei Jahre nach Einreise in das Bundesgebiet beziehungsweise bis zu drei Jahre nach Erlangung des auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus. Die Migrationsberatung der jugendlichen und jungen erwachsenen Zuwandererinnen und Zuwanderer bis zum 27. Lebensjahr führen die über 420 Jugendmigrationsdienste (JMD) durch.³³⁹

³³⁶ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 29 und 34.

³³⁷ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 27 und 29.

³³⁸ Vgl. <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/laendergesetze.php> (Abruf: 18. März 2015).

³³⁹ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 27 und Förderrichtlinien der MBE 2010 (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Migrationserstberatung/mbe-foeri_pdf.pdf?__blob=publicationFile, Abruf: 18. März 2015).

**nicht reglementierte
Berufe**

Der Berufszugang oder die Berufsausübung ist bei nicht reglementierten Berufen an keine bestimmte staatliche Vorgabe geknüpft (zum Beispiel Kaufleute für Büromanagement). Das heißt, der Beruf kann ohne staatliche Zulassung ausgeübt werden. Dies gilt insbesondere für alle Ausbildungsberufe im dualen System. Ist der Beruf in Deutschland nicht staatlich reglementiert, kann man sich mit einer ausländischen Qualifikation direkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt bewerben oder sich selbständig machen. Die Anerkennung ist in diesem Fall als Transparenzinstrument – sowohl für die Person selbst als auch für potenzielle Arbeitgeber – hilfreich, um Kenntnisse und Fähigkeiten einschätzen zu können.**

Prototyping

Das Projekt Prototyping I (Laufzeit: August 2011 bis Januar 2014) hat im Verbund von sieben Kammern, dem Forschungsinstitut für Berufsbildung im Handwerk an der Universität zu Köln und der Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk unter Leitung des Westdeutschen Handwerkskammertags (WHKT) und bildungspolitischer Federführung des ZDH Standards und Materialien zur Vereinheitlichung der **Einstiegsberatung** durch die **zuständigen Stellen** erarbeitet und Grundlagen für eine bundesweit möglichst einheitliche Praxis für „sonstige Verfahren“ nach § 14 BQFG beziehungsweise § 50b Absatz 4 HwO zur Feststellung der Gleichwertigkeit bei fehlenden Ausbildungsnachweisen (Verfahrensprototyp) geschaffen sowie Standards für geeignete Verfahren zur Feststellung beruflicher Handlungskompetenzen in diesen Fällen (die sogenannte **Qualifikationsanalyse**) erarbeitet.³⁴⁰ Seit dem 1. Januar 2015 ist das vom BMBF finanzierte und vom BIBB koordinierte Projekt Prototyping Transfer mit einer Laufzeit von drei Jahren gestartet, dass die modellhaft entwickelten Instrumente und Verfahren bundesweit zugänglich macht und Kammern bei Bedarf bei der Implementierung der Verfahren unterstützt.

www.anerkennung-in-deutschland.de/qualifikationsanalyse

Qualifikationsanalyse

Im Anwendungsbereich des **BQFG** gibt es die Möglichkeit, die beruflichen Kompetenzen mithilfe einer Qualifikationsanalyse festzustellen. Sie kommt zur Anwendung, wenn die Antragstellenden die erforderlichen Unterlagen nicht oder nur teilweise vorlegen können oder Zweifel an Inhalt oder Richtigkeit der Unterlagen nicht ausgeräumt werden können (§ 14 BQFG beziehungsweise § 50b Absatz 4 HwO). Möglich sind Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen. Dass die erforderlichen Unterlagen nicht vorgelegt werden können, darf vom Antragstellenden nicht selbst verschuldet sein (siehe auch **Prototyping**).**

³⁴⁰ Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 30 und 71.

Referenzberuf oder Referenzqualifikation	Beim Anerkennungsverfahren wird die ausländische Berufsqualifikation mit den (Ausbildungs-)Inhalten einer deutschen Qualifikation beziehungsweise einem deutschen Beruf, dem sogenannten Referenzberuf, verglichen. Die Ermittlung beziehungsweise Festlegung eines Referenzberufs ist erforderlich, um die zuständige Stelle zu ermitteln und das Verfahren durchführen zu können.
reglementierte Berufe	Berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist (zum Beispiel Rechtsanwältin/ Rechtsanwalt, Psychotherapeutin/Psychotherapeut). Es gibt in Deutschland 81 bundesrechtlich reglementierte Berufe (davon 41 zulassungspflichtige Handwerks-Meisterberufe) und 18 auf Länderebene.**
Verweisberatung	Von einer Verweisberatung spricht man wenn Anerkennungsinteressierte a) von einer Beratungseinrichtung an die zuständige Stelle verwiesen oder b) von einer in diesem Fall nicht zuständigen Stelle an die zuständige Stelle verwiesen werden.
Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)	Die ZAV ist eine Einrichtung der BA. Zu ihren Aufgaben gehört die Rekrutierung und Vermittlung von Fachkräften aus dem Ausland für Arbeitgeber in Deutschland. Sie ist für die Zulassung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum deutschen Arbeitsmarkt zuständig. ³⁴¹
Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)	Die ZAB der Kultusministerkonferenz (KMK) ist das Kompetenzzentrum der Länder zur Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise. Die Kernaufgaben sind die Beobachtung, Analyse und Bewertung ausländischer Bildungssysteme sowie die Dokumentation und Veröffentlichung dieser Informationen auf dem Internetportal anabin (http://anabin.kmk.org) zur Nutzung für Behörden und Privatpersonen. Die ZAB erstellt Gutachten zur Bewertung ausländischer Bildungsnachweise für Behörden und stellt für Privatpersonen Zeugnisbewertungen für ausländische Hochschulabschlüsse nach dem Lissabonner Anerkennungsübereinkommen weltweit (Zeugnisbewertungen) aus. Sie ist zudem die Nationale Informationsstelle für die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Mit den Anerkennungsgesetzen hat die ZAB neue Aufgaben übernommen: Die Begutachtung von Drittstaatsqualifikationen für die zuständigen Anerkennungsstellen der Länder sowie die Ausstellung von Gleichwertigkeitsbescheiden für nicht reglementierte landesrechtlich geregelte schulische Berufe³⁴² Für Berlin, Baden-Württemberg und Niedersachsen.

³⁴¹ Vgl. www.zav.de (Abruf: 18. März 2015).

³⁴² Vgl. Erbe u. a. 2014, S. 31, und www.kmk.org/zab/gleichwertigkeitsbescheide-fuer-nicht-reglementierte-landesrechtlich-geregelte-berufe.html (Abruf: 18. März 2015).

zuständige Stellen

Eine Behörde oder andere Institution, die auf der Grundlage der geltenden Rechts- und Verfahrensvorschriften die Überprüfung der Gleichwertigkeit einer ausländischen **Berufsqualifikation** durchführt.**

Für die **nicht reglementierten Berufe** im dualen System sind gemäß § 8 **BQFG** die Kammern (Handwerkskammern, Kammern der Freien Berufe, Landwirtschaftskammern etc.) für die ihnen zugeordneten Berufe zuständig. Im Bereich Industrie und Handel führen die **IHK FOSA** und die Kammern Wuppertal-Solingen-Remscheid, Hannover und Braunschweig das **Anerkennungsverfahren** durch. Für die **reglementierten Berufe** richtet sich die Zuständigkeit nach dem jeweiligen Fachrecht und den Ausführungsbestimmungen der 16 Länder. In der Regel sind dies Länderbehörden (zum Beispiel Regierungspräsidien, Landesämter). Das Anerkennungsverfahren für die im Rahmen der Handwerksordnung reglementierten Berufe (zum Beispiel Meisterin/Meister) erfolgt durch die Handwerkskammern. **Landesrechtlich geregelte Berufe** unterliegen der Zuständigkeit der Länder.

A2 Datensatzbeschreibungen

Beratungsdaten der BAMF-Anerkennungshotline³⁴³ (seit 1. Dezember 2014 „Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland“) und IQ-Erstanlaufstellen

Die Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ im Förderprogramm IQ (in der vergangenen Förderperiode IQ-Fachstelle „Anerkennung“), angesiedelt beim Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) in Nürnberg, betreibt seit 1. August 2012 eine zentrale Online-Datenbank, in der bundesweit alle IQ-Beratungsstellen ihre Beratungsfälle dokumentieren. Hierüber erstellt die Fachstelle quartalsweise Auswertungsberichte über alle erfassten Merkmale sowie zusätzlich Jahresberichte. Die Fachstelle und die BAMF-Anerkennungshotline (seit 1. Dezember 2014 „Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland“ der Bundesregierung, die vom BAMF und der ZAV der BA betrieben wird), stellen dem BIBB-Anerkennungsmonitoring regelmäßig Daten über die von ihnen beratenen Anerkennungsinteressierten zur Verfügung. Bis zum 31. Dezember 2014 wurden insgesamt 64.926 Beratungsfälle dokumentiert, von denen 37.946 Fälle auf die IQ-Beratungsstellen (Stichtag: 24. Februar 2015) und 26.980 Fälle auf die Hotlines (Stichtag: 1. Januar 2015) entfallen.

Die Daten der BAMF-Anerkennungshotline und der „Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland“ liegen für den Zeitraum ab April 2012 vor, die Daten der IQ-Beratungsstellen ab August 2012.

Die Dokumentation der IQ-Beratungsstellen enthält mehr Variablen als die der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“, daher können in den Auswertungen nicht an allen Stellen die Informationen für beide Dokumentationen ausgewiesen werden.

Für die Auswertungen wurden beide Dokumentationen zusammengefasst und gemeinsam ausgewertet. In den Analysen wird als Beratungszahl die Anzahl der Erstkontakte zugrunde gelegt, da die Anzahl der Folgekontakte ausschließlich von den IQ-Beratungsstellen angegeben wurden.

Erhebung bei den zuständigen Stellen – Handwerkskammern

Das BIBB-Anerkennungsmonitoring hat in enger Abstimmung mit dem ZDH im Zeitraum vom 25. März bis 9. April 2014 sowie vom 16. Dezember 2014 bis zum 30. Januar 2015 zwei Vollerhebungen bei den Deutschen Handwerkskammern durchgeführt. Alle 53 Handwerkskammern haben teilgenommen.

Bei der ersten Erhebung 2014 wurden Fragen zu Einschätzungen bestimmter Informations- und Beratungsangebote, zu alternativen Verfahren, zu Gründen der Beratungsinteressierten keinen Antrag zu stellen sowie zu Gründen für das Zurückziehen bereits gestellter Anträge erhoben. Des Weiteren wurden Einschätzungen zu „wesentlichen Unterschieden“ abgefragt, beispielsweise wie häufig sich diese aus der Ausbildungsdauer ergeben, in welchen Referenzberufen sie besonders häufig festgestellt werden und wie häufig sie durch die Berücksichtigung von Berufserfahrung kompensiert werden können.

Ebenso waren Fragen zu „sonstigen Verfahren“ von Interesse sowie zu Unterstützungsbedarfen hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Durchführung der Verfahren. Die Handwerkskammern wur-

³⁴³ Das Beratungsaufkommen des BAMF, welches in diesem Teil des Berichts dargestellt wird bezieht sich nur auf die Beratungen zu beruflichen Abschlüssen. Beratungen zu Schulabschlüssen, Führung akademischer Grade usw. werden nicht betrachtet.

den um eine Einschätzung des Angebotes an Weiterqualifizierungen und Anpassungsmaßnahmen in ihrer Region gebeten.

Die Befragungen wurden mittels eines vom ZDH mit einer Teilnahmeaufforderung verteilten PDF-Fragebogens des BIBB durchgeführt. Die ausgefüllten Fragebögen wurden von den Mitarbeitenden des BIBB-Anerkennungsmonitorings datentechnisch erfasst und ausgewertet.

Erhebung bei den zuständigen Stellen – Industrie- und Handelskammern

Im Zeitraum vom 5. Juni bis 25. Juni 2014 hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring in Abstimmung mit dem DIHK eine Vollerhebung bei den Industrie- und Handelskammern durchgeführt. Um den Aufwand für die Stellen möglichst gering zu halten, wurde zunächst der Zugang über das Stellenprüfungstool des Internetportals „Anerkennung in Deutschland“ gewählt. Da jedoch nach Ende der Erhebung ein eher geringer Rücklauf zu verzeichnen war, wurde im Zeitraum vom 22. Juli bis 5. September 2014 eine zweite Erhebungswelle gestartet. Diese Welle wurde per PDF-Fragebogen über E-Mail-Adressen verteilt und durchgeführt. Beide Erhebungswellen zusammen ergaben einen Rücklauf von 52 von insgesamt 80 angeschriebenen IHKn.

Die Fragen orientierten sich an der Erhebung bei den Handwerkskammern, wurden allerdings zielgruppengerecht angepasst. Auch wurde die IHK FOSA mit einem separaten Fragebogen befragt, da sie, anders als die übrigen IHKn (Ausnahme Hannover, Wuppertal und Braunschweig), nicht nur mit der Beratung der Interessierten beschäftigt ist, sondern auch die Gleichwertigkeitsprüfung als Zentralstelle für 77 der 80 IHKn durchführt.

Erhebung bei den zuständigen Stellen – Ländervollzug im Gesundheitsbereich

Im Zeitraum vom 29. Juli bis 5. September 2014 hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring eine Vollerhebung zum Ländervollzug in vier ausgewählten Berufen des Gesundheitsbereiches durchgeführt (Ärztin und Arzt, Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger, Zahnärztin und Zahnarzt sowie Apothekerin und Apotheker). Diese Berufe wurden ausgewählt, da hier eine hohe Nachfrage nach Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen besteht. Da in einer zuständigen Stelle mehrere Personen Ansprechpartnerinnen beziehungsweise Ansprechpartner für diese Erhebung sein können, wurde die Befragung per PDF-Fragebogen über einen E-Mail-Versand mit der Bitte um Weiterleitung an alle zuständigen Personen verteilt. Insgesamt wurden 94 potenzielle Auskunftgebende angeschrieben. 38 Fragebögen wurden beantwortet.

Die Fragen in dieser Erhebung waren umfangreicher als bei den übrigen zuständigen Stellen, da es sich um einen besonderen Bereich von hoher Relevanz handelt. Themen, die behandelt worden sind: Beratungen zum Anerkennungsgesetz, Gleichwertigkeitsprüfungen sowie Sprachkenntnisse, Kontakte und Kooperationen.

Erhebung bei Einrichtungen der Arbeitsverwaltung (Arbeitsagenturen, Jobcenter) und Stellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer

Im Zeitraum vom 7. August bis 12. September 2014 hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring Einrichtungen der Arbeitsverwaltung sowie Stellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer befragt. Bei den Einrichtungen der Arbeitsverwaltung wurden 525 Jobcenter (Rücklauf: 181, davon sind

22 Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft und 159 sind gemeinsame Einrichtungen)³⁴⁴ gebeten teilzunehmen. Außerdem wurden 711 MBE angeschrieben, wovon 248 teilgenommen haben.

Die Fragen behandeln insbesondere den Beratungsaufwand, der in Bezug auf das Anerkennungsgesetz angefallen ist beziehungsweise anfällt, und betreffen die Organisation der Beratung. So wurde beispielsweise nach einer Einschätzung zu den Beratungsfällen gefragt, ob sprachliche Herausforderungen bei der Beratung bestehen, ob die Beratenden selbst Schulungen zum Thema Anerkennung besucht haben, ob Kontakte und Kooperationen mit anderen Institutionen bestehen und vieles mehr. Da qualitative Interviews ergeben haben, dass sich Personen auch nach einem abgeschlossenen Anerkennungsverfahren teilweise noch in der Beratung der MBE beziehungsweise der Arbeitsverwaltung befinden, wurden auch Fragen zu den Gleichwertigkeitsbescheiden und deren Verwertung auf dem Arbeitsmarkt aufgenommen. Insgesamt wurden den Einrichtungen der Arbeitsverwaltung sowie den MBE jeweils 20 Fragen mit Unterfragen gestellt.

Die Erhebung wurde mittels eines Online-Befragungssystems des BIBB durchgeführt. Die angeschriebenen Einrichtungen erhielten einen personalisierten Link, der zur Befragungsplattform führte. Jede Einrichtung konnte also den Fragebogen nur einmal ausfüllen. Die Jobcenter wurden gebeten, den Fragebogen zur Beantwortung an eine Person, die speziell für die Beratung von Personen mit ausländischer Berufsqualifikation zuständig ist, weiterzuleiten. Aus den Rückmeldungen ist ersichtlich, dass Personen mit unterschiedlichen Funktionen geantwortet haben, darunter Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler, Migrationsbeauftragte, Vermittlerinnen und Vermittler im Arbeitgeberservice, aber auch Teamleitende und Bereichsleitende Markt und Integration.

Befragung des wbmonitors

Der wbmonitor ist ein Kooperationsprojekt zwischen dem BIBB und dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen (DIE) und stellt die größte, regelmäßig in Deutschland durchgeführte bundesweite Befragung unter Weiterbildungsanbietern dar. Mit den jährlich im Mai durchgeführten Onlinebefragungen sollen Transparenz über die heterogene Anbieterlandschaft in der Weiterbildung hergestellt, aktuelle Entwicklungen identifiziert und Veränderungen im Zeitverlauf nachgezeichnet werden. Die Befragungen weisen ein Längsschnittdesign auf mit jährlich identisch gestellten Fragen zum Profil und zu Strukturen der Einrichtung sowie wechselnden Themenschwerpunkten. Fragen zu Weiterbildungen im Zusammenhang mit dem BQFG wurden 2013 und 2014 vom BIBB-Anerkennungsmonitoring entwickelt und am Ende des Fragebogens zusätzlich aufgenommen.

Adressbasis der Befragungen ist seit 2007 ein hierfür ermittelter Bestand an Anbietern von offen zugänglicher beruflicher und/oder allgemeiner Weiterbildung in Deutschland. Nach dem Betriebsstättenkonzept des wbmonitor werden Filialen beziehungsweise Niederlassungen mit einer dauerhaften personellen Präsenz und einem eigenen Angebot als eigene Anbieter befragt. Zur Befragung 2014 wurde die Adressbasis durch die Aufnahme von rund 8.000 neu geprüften Betriebsstätten aktualisiert.

Zur Befragung 2014 wurden rund 21.250 dem wbmonitor zu diesem Zeitpunkt bekannte, auf dem Markt aktive Weiterbildungsanbieter eingeladen. Es beteiligten sich 2.040 Weiterbildungsanbieter, die Ausschöpfungsquote betrug netto 9,8 Prozent. Ein Gewichtungs- und Hochrechnungsverfahren er-

³⁴⁴ Es wurden 178 Arbeitsagenturen angeschrieben. Da möglicherweise aufgrund von Missverständnissen oder technischer Probleme nur eine Arbeitsagentur an der BIBB-Befragung teilgenommen hat, wird sie in diesem Bericht nicht dargestellt.

möglicht die Projektion der Daten der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer auf alle dem wbmonitor bekannten Anbieter.

Betriebsbefragung des BIBB

Die Betriebsbefragung des BIBB-Anerkennungsmonitorings wurde zwischen vom 27. August bis 7. November 2014 von der Firma uzbonn – Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation als eine CATI (Computer Assisted Telephone Interview) Befragung durchgeführt. Sie enthielt 41 Fragen (inklusive Fragen, die aufgrund von inhaltlichen Filtern nicht allen Betrieben gestellt wurden) zu sechs Themenbereichen. Im ersten Teil der Befragung wurden allgemeine Angaben zu Betriebsgröße, Wirtschaftsabschnitt (erste Ebene der Klassifikation der Wirtschaftszweige Ausgabe 2008 (WZ 08)), Kammerzugehörigkeit sowie geografische Lage des Betriebes erhoben. Der zweite Teil umfasste Fragen zu internationalen Tätigkeiten der Betriebe, der Dritte erhob Informationen zur Qualifikationsstruktur des Personals. Im vierten und fünften Teil wurden Bekanntheit und Erfahrungen mit den Anerkennungsgesetzen von Bund und Ländern erfragt (es wurde davon ausgegangen, dass den Personalverantwortlichen nicht unbedingt bekannt ist, auf welche Berufe sich die unterschiedlichen Gesetze jeweils beziehen, deshalb wurde nicht zwischen dem Anerkennungsgesetz Bund und den Anerkennungsgesetzen der Länder unterschieden). Der sechste und letzte Teil war Fragen zur subjektiven Einschätzung eines möglichen Fachkräftemangels sowie Reaktionen darauf gewidmet.

Die Befragung wurde telefonisch durchgeführt. Es wurden insgesamt Informationen (Betriebsname, Adresse, Telefonnummer, Wirtschaftszweig und Beschäftigtenzahl) von 70.000 Betrieben zur Verfügung gestellt, die zufallsgesteuert aus Angaben von über 4.077.580 Betrieben in Deutschland gezogen wurden. Aufgrund inhaltlicher Überlegungen hat das BIBB die Wirtschaftsabschnitte (erste Ebene der WZ 2008) „Private Haushalte mit Hauspersonal“ sowie „Exterritoriale Organisationen und Körperschaften“ ausgeschlossen. Zudem entschied das BIBB vor der Befragung, dass Betriebe des Wirtschaftsabschnittes „Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden“ ebenfalls nicht befragt werden, da deren Anzahl in der Grundgesamtheit bereits so gering ist, dass hier eine stark überproportionale Anzahl von Betrieben hätte befragt werden müssen. Dies hätte dazu geführt, dass andere Wirtschaftsabschnitte unterproportional befragt worden wären. Es wurde eine disproportional geschichtete Stichprobe gezogen. Dies bezieht sich zum einen auf die Wirtschaftszweige. So wurden aus dem Wirtschaftsabschnitt „Gesundheits- und Sozialwesen“ sowie der Wirtschaftsabteilung (zweite Ebene der WZ 2008) „Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften“ eine überproportionale Anzahl gezogen, da dort aufgrund der Daten der amtlichen Statistik des Anerkennungsgesetzes und von Befragungen besonders viel Erfahrung mit den Gesetzen vermutet wurde. Die Anzahl der Betriebe aus dem Wirtschaftsabschnitt „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“ war hingegen unterproportional repräsentiert. Disproportional geschichtet gezogen wurde zudem in Hinblick auf die Betriebsgröße dahingehend, dass Großbetriebe überproportional und Kleinstbetriebe unterproportional gezogen wurden. Die Betriebe wurden dafür in vier Betriebsgrößenklassen (ein bis neun Mitarbeitende, zehn bis 49 Mitarbeitende, 50 bis 249 Mitarbeitende und ab 250 Mitarbeitende) aufgeteilt. So sollte gewährleistet werden, dass auch die großen Betriebe in ausreichender Zahl in der Stichprobe vertreten sind, um valide Aussagen über diesen Betriebstypus treffen zu können.

Die Teilnahme an der Betriebsbefragung war freiwillig. Insgesamt liegen verwertbare Telefoninterviews von 5.286 Betrieben vor. Um die disproportionale Schichtung sowie einen möglichen Beteiligungsbias auszugleichen wurden die Daten anhand der Unternehmensgröße und der Wirtschaftsabschnitte gewichtet.

Qualitative Erhebungen

In der Untersuchungsphase für den zweiten Bericht zum Anerkennungsgesetz wurden insgesamt 27 umfangreiche leitfadengestützte Interviews geführt. In fast allen Fällen wurden die Gespräche aufgezeichnet (ansonsten protokolliert). Die Auswertung der transkribierten Interviews erfolgte nach inhaltsanalytischen, standardisierten Kriterien mithilfe computergestützter qualitativer Daten- und Textanalyse. Folgende Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wurden befragt:

- Vier Jobcenter und drei MBE zu deren Rolle bei der Beratung zum Thema Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Diese Interviews dienten insbesondere auch der Vorbereitung der standardisierten Befragung der Jobcenter und MBE.
- Vier zuständige Stellen für die Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern wurden zu ihren ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Rechtsverordnung zur „Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes“ befragt.
- Fünf Ärztinnen und Ärzte, die sich zum Interviewzeitpunkt in einem Vorbereitungslehrgang auf die Kenntnisprüfung befanden, wurden zu ihren persönlichen Erfahrungen im Prozess der Anerkennung (von der Beratung über die Antragstellung, gegebenenfalls der Zeit der Berufserlaubnis bis zur Teilnahme im Vorbereitungslehrgang) interviewt. Die zuständigen Stellen für die Anerkennung der Qualifikationen der Interviewten befanden sich in verschiedenen Bundesländern.
- Um vertiefte Erkenntnisse im Bereich der Altenpflege zu gewinnen, wurden außerdem drei zuständige Stellen für die Anerkennung von Altenpflegerinnen beziehungsweise Altenpflegern, eine Beratungseinrichtung und zwei Bildungsanbieter, die im Ausland qualifizierte Pflegekräfte begleiten und vermitteln, befragt.
- Übergreifend wurden Interviews mit einer Personalüberlassungsfirma, drei Weiterbildungsanbietern sowie dem Marburger Bund geführt.
- Darüber hinaus wurden Experteninterviews und -gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Behörden, Verbände, Projekte, Firmen und anderen Einrichtungen der Umsetzungspraxis geführt, um den Sachstand und/oder Einschätzungen zu bestimmten Fragen gezielt einzuholen. Dazu zählen unter anderem BDA, BA (Early Intervention), IHK Nürnberg.

Webanalyse

Nach festgelegten Kriterien wurden in der Zeit vom 15. August bis 26. September 2014 die Internetauftritte von 37 Länderbehörden analysiert. Es handelt sich dabei um die zuständigen Stellen, die für die Referenzqualifikationen „Ärztin und Arzt“, „Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger“, „Zahnärztin und Zahnarzt“, sowie „Apothekerin und Apotheker“ zuständig sind.

Recherchiert wurde für die genannten Berufe, welche Dokumente für die Gleichwertigkeitsprüfung in welcher Form (übersetzt, legalisiert etc.) vorgelegt werden sollen, welche Sprachkenntnisse in welcher Form gefordert werden und welche Kosten für das Anerkennungsverfahren angegeben werden.

Mikrozensus

Der Mikrozensus ist eine amtliche Repräsentativstatistik des Statistischen Bundesamtes über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt. Jedes Jahr nehmen etwa 1 Prozent aller Haushalte in Deutschland an der Befragung teil (laufende Haushaltsstichprobe). Insgesamt beteiligen sich rund 390.000 Haushalte mit 830.000 Personen an der Befragung. Im Gegensatz zu den meisten Befragungen besteht beim Mikrozensus eine gesetzliche Auskunftspflicht. Daher beantworten ca. 96 Prozent der Befragten die Pflichtfragen im Mikrozensus. Diese Tatsache und der Umfang der befragten Personen machen ihn zur wichtigsten Repräsentativbefragung in Deutschland.

Wanderungsstatistik

Die Wanderungsstatistik wird vom Statistischen Bundesamt erstellt und beruht auf der Meldepflicht. Erhebungsgrundlage sind die An- und Abmeldungen die bei Wohnungswechseln bei den Meldeämtern angehen. Erhebungsgesamtheit ist die Summe aller von den Meldeämtern erfassten Wechselfälle der Haupt- beziehungsweise alleinigen Wohnung über Gemeindegrenzen in Deutschland. Dabei kann der Wohnungswechsel über die Gemeindegrenzen innerhalb Deutschlands (Binnenwanderung) oder über die Grenzen Deutschlands (Außenwanderung) erfolgen. Nicht einbezogen werden Wohnungswechsel innerhalb einer Gemeinde (Ortsumzüge). Es werden die Zu- und Fortzüge von deutschen und von nicht deutschen Personen erfasst. Die Daten der Wanderungsstatistik dienen als wichtige Informationsquelle über die räumliche Mobilität der Bevölkerung und über das Migrationsgeschehen. Quelle: Fachserie 1 Reihe 1.2 des Statistischen Bundesamtes vom 5. März 2014.³⁴⁵

³⁴⁵ Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen.html> (Abruf: 18. März 2015).

A3 Tabellen

Tabelle 15 **Übersicht zum Stand der Anerkennungsgesetzgebung in den Ländern (Stand: 1. Juli 2014)**

Land	Stand	Fundstelle	in Kraft seit	Landtags- drucksache
BW	Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg vom 19. Dezember 2013	GBI. 2014, S. 1	11.01.2014	15/4325
BY	Bayerisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen vom 24. Juli 2013	Bay GVBl. 2013, S. 439	01.08.2013	16/16010
BE	Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen vom 7. Februar 2014	GVBl. Berlin, S. 39	20.02.2014	17/1220 17/1391
BB	Brandenburgisches Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 5. Dezember 2013	GVBl. Brandenburg, Teil I, Nr. 37	01.01.2014	5/7921 5/8175
HB	Bremisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen vom 28. Januar 2014	Brem. GBl., S. 74	06.02.2014	18/947
HH	Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen vom 19. Juni 2012	HmbGVBl., S. 254	01.08.2012	20/4106
HE	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 12. Dezember 2012	Hess. GVBl., S. 581	21.12.2012	18/6072
MV	Gesetz über die Bewertung und Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze vom 10. Dezember 2012	GVOBl. M-V, S. 537	29.12.2012	6/1209 6/1383
NI	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Niedersachsen vom 12. Dezember 2012	Nds. GVBl., S. 591	19.12.2012	16/5126
NW	Anerkennungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 28. Mai 2013	GV NRW, S. 272	15.06.2013	16/1188 16/2903

Land	Stand	Fundstelle	in Kraft seit	Landtags- drucksache
RP	Landesgesetz zur Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 8. Oktober 2013	GVBl. RP, S. 359	16.10.2013	16/2470 16/2733
SL	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 16. Oktober 2012	Abl. SL Nr. 28 vom 29. November 2012	30.11.2012	15/118
SN	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 17. Dezember 2013	Sächs. GVBl. Nr. 17, S. 874	31.12.2013	5/12266
ST	Gesetz über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen im Land Sachsen-Anhalt vom 24. Juni 2014	GVBl. LSA, S. 350	01.07.2014	6/2220 6/3059
SH	Anerkennungsgesetz Schleswig-Holstein vom 1. Juni 2014	GVöBl. Schl.-H. S. 92	27.06.2014	18/994 18/1757
TH	Thüringer Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und zur Umsetzung des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Thüringer Anerkennungsgesetz - ThürAnerkG) vom 16. April 2014	GVBl. für den Freistaat Thüringen Nr. 4, S. 139	01.05.2014	5/6963 5/7592

Quelle: Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt (vgl. http://www.mw.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MW/Service/140701-Uebers-Anerk-Gesetzgebung.pdf, Abruf: 18. Mai 2015).

Literaturverzeichnis

Becker, Carsten; Lübbers, Thorsten: Empiriegestütztes Monitoring zur Qualifizierungssituation in der deutschen Wirtschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Ergebnisbericht zur Welle Frühjahr 2013. Berlin 2013. – URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/empiriegestuetztes-monitoring-zur-qualifizierungssituation-deutschen-wirtschaft-fruehjahr-2013,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

Berghausen, Gregor; Gohlisch, Christian; Oehme, Andreas: Anpassungsqualifizierung nach einem Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren für nicht-reglementierte Berufe - Möglichkeiten und Grenzen. 2014. - URL: https://www.bq-portal.de/sites/default/files/komzet-fachbeitrag_anpassungsqualifizierung.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Bertelsmann Stiftung: Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität. Gütersloh 2015. - URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf (Abruf: 20. April 2014).

Bonin, Holger: Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. 2014. - URL: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_BeitragsZuwanderungStaatshaushalt2014.pdf (Abruf: 18. März 2015).

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

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

Brenke, Karl; Neubecker, Nina: Struktur der Zuwanderungen verändert sich deutlich. In: DIW Wochenbericht Nr. 49. 2013. - URL: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.432787.de/13-49-1.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Brenning, Luise; Emminghaus, Christoph; Kluth, Winfried; Laub, Rene; Neureiter, Marcus; Schultz, Philipp Till; Steinbrück, Alice; Wielage, Nina: Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Berlin 2014. - URL: <http://doku.iab.de/externe/2014/k140618r02.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

Brücker, Herbert; Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese; Vallizadeh, Ehsan: Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland. Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. IAB-Kurzbericht Nr. 21.3 (2014). - URL: http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2114_3.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Brussig, Martin; Mill, Ulrich; Zink, Lina: Wege zur Anerkennung – Wege zur Integration? Inanspruchnahme und Ergebnisse von Beratung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. In: IAQ-Report 2013-05. Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg 2013. - URL: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2013/report2013-05.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013. 2015a. - URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2013.pdf;jsessionid=CAC73D61FCD31E8C78B07A5193682744.1_cid294?__blob=publicationFile (Abruf: 20. April 2015).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland. Januar bis September 2014. Nürnberg 2015b. - URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-jan-sept-2014.html?nn=2080452> (Abruf: 18. März 2015).

Bundesärztekammer: Stellungnahme der Bundesärztekammer zum Regierungsentwurf einer Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in den Heilberufen des Bundes. Berlin 2013. - URL: http://www.bundesaerztekammer.de/downloads/Stellungnahme_der_BAeK_zu_dem_Regierungsentwurf_einer_Verordnung_zur_Durchfuehrung_und_zum_Inhalt_von_Anpassungsmassnahmen_sowie_zur_Erteilung_und_Verlaengerung_von_Berufserlaubnissen_in_den_Heilberufen_des_Bundes.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung. Berlin 2015. - URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fortschrittsbericht-fachkraefte-fuer-2014.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 20. April 2015).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes. 2012. - URL: http://www.erkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Jahreswirtschaftsbericht 2015. Investieren in Deutschland und Europas Zukunft. Berlin 2015. - URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/jahreswirtschaftsbericht-2015,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Abruf: 20. April 2015).

Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften. In: Bundesrat Drucksache. 2012. - URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2012/0557-12.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten: Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht Nr. 3 (2015). - URL: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf> (Abruf: 20. April 2015).

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Oktober 2014). Berlin 2014. - URL:

http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2014-10-29-Lagebericht-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf: 20. April 2015).

Duschl, Sophie; Kraußlach, Marianne; Pfeffer-Hoffmann, Christian: Langzeitanalyse Neue Arbeitsmigration. Zwischenbericht. Im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. o. J. - URL: http://www.minor-kontor.de/images/iana_bamf-zwischenbericht.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Ekert, Stefan; Grebe, Tim; Wallau, Frank; Werner, Jennifer; Will, Anne-Kathrin: Werdegang internationaler Fachkräfte und ihr Mehrwert für KMU. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Berlin 2014. - URL:

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/werdegang-internationaler-fachkraefte-und-ihr-mehrwert-fuer-kmu,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

Englmann, Bettina; Müller-Wacker, Martina: Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers? Studie zu ausländischen Fachkräften, die Anerkennungsberatungsangebote in Bayern nutzen. 2014. - URL: http://netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/01_Anerkennung/Anerkennungsstudie_2014.pdf (Abruf:

18. März 2015).

Erbe, Jessica; Böse, Carolin; Lüdemann, Sandra; Schreiber, Daniel; Wünsche, Tom; Lewalder, Anna; Schandock, Manuel; Zens, Ann-Kathrin: Das Anerkennungsgesetz (Teil II); Monitoring zum Anerkennungsgeschehen (Teil III). In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz. 2014, S. 19-147 - URL:

http://www.bmbf.de/pub/bericht_anerkennungsgesetz_2014.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Geis, Wido; Kemeny, Felicitas: 12 gute Gründe für Zuwanderung. IW policy paper. 2014. - URL:

<http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-policy-papers/beitrag/wido-geis-felicitas-kemeny-12-gute-gruende-fuer-zuwanderung-142040> (Abruf: 18. März 2015).

Geschäftsstelle der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA): Zwischenbericht zur Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege (2012–2015). 2015. - URL:

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/2014-19-12-zwischenbilanz-ausbildungs-und-qualifizierungsoffensive-altenpflege,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

Hoffmann, Jana: Dokumentation der Anerkennungsberatung. Jahresbericht 2013. Nürnberg 2014. - URL: http://www.berlin.netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion_berlin/Diverse_Dokumente/NIQ-Jahresbericht_2013.pdf (Abruf: 1. April 2015).

Hoffmann, Jana; Tartaliewa, Atanaska: Dokumentation der Anerkennungsberatung. Auswertungsbericht 4/2014. Nürnberg 2014. - URL: http://www.berlin.netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion_berlin/Diverse_Dokumente/NIQ-Quartalsbericht_2014-2.pdf (Abruf:

1. April 2015).

Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese: Bildungsbiografien von Zuwanderern nach Deutschland. Migranten investieren in Sprache und Bildung. IAB-Kurzbericht Nr. 21.2 (2014). - URL: http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2114_2.pdf (Abruf: 9. Januar 2015).

Marburger Bund: Beschluss Nr. 7 - Deutschkenntnisse ausländischer Ärzte. In: 122. Hauptversammlung 2./3. November 2012 in Berlin - Beschlüsse. 2012. - URL: <http://www.marburger-bund.de/sites/default/files/dateien/seiten/122.marburger-bund-hauptversammlung/beschluesse-mb-hv-122-2012h.pdf> (Abruf: 18. März 2015).

Müller, Eva; Ayan, Türkan: Beratung von Migrantinnen und Migranten: Herausforderungen, Unterstützungsbedarfe, kulturelle Begegnungen. Eine explorative Analyse der Sichtweisen von Beratern und Ratsuchenden. Köln 2014.

OECD: Internationaler Migrationsausblick 2014 (Gekürzte Ausgabe). 2014. - URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225510-de> (Abruf: 20. April 2015).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH: Deutschland ist Europas absoluter Spitzenreiter bei der Blue Card. Berlin 2014a. - URL: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/07/pm_svr-zu-zwei-jahre-blue-card.pdf (Abruf: 18. März 2015).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer. Berlin 2014b.

Schreiber, Daniel; Weber-Höller, Robin: Nachweise bei der Zulassung im Rahmen der Externenprüfung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis Nr. 5. 2011. - URL: <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/bwp/show/id/6746> (Abruf: 18. März 2015).

Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger: Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer. Aktuelle Daten und Indikatoren (2015). - URL: <http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/QualiZuwa.pdf> (Abruf: 30. April 2015).

Statistisches Bundesamt: Gliederung der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Wiesbaden 2007.

Statistisches Bundesamt: Statistik nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) - Begriffe und Erläuterungen. 2014. - URL: http://www.statistik.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=25689&article_id=111384&_psm=and=40 (Abruf: 18. März 2015).

Titz, Christoph; Horstkotte, Hermann: Medizinstudium: Red-Bull-Uni verkauft den Traum vom Arztberuf. In: Spiegel-Online. Hamburg 2014. - URL: <http://spon.de/aea49> (Abruf: 18. März 2015).

Univation: Evaluation des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung“. Teilbericht zur Zielgruppenerhebung. Köln 2014.

Wichmann, Ruth: Eckpunkte zur Fachsprachenprüfung. In: Marburger Bund Zeitung, 10 (2014)

