

Zehn Jahre Anerkennungsgesetz

Transparente und niedrigschwellige Angebotsstruktur als zentraler Erfolgsfaktor

Als »Meilenstein der Integrationspolitik« wurde das Anerkennungsgesetz anlässlich seines Inkrafttretens im Frühjahr 2012 bezeichnet. Die neuen gesetzlichen Regelungen sollten die qualifikationsadäquate Beschäftigung von Menschen mit ausländischen Berufsqualifikationen voranbringen und gleichzeitig einen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten. Inwiefern ist dies gelungen? Der Beitrag richtet den Blick vor allem auf die geschaffenen Begleitstrukturen zur Umsetzung des Gesetzes. Wie diese sich perspektivisch weiterentwickeln können, wird abschließend skizziert.

Recht auf Anerkennung: Wesentliche Änderungen seit 2012

Seit dem 1. April 2012 hat jede Person mit einer im Ausland absolvierten Berufsqualifikation das Recht, diese auf Gleichwertigkeit zu einem deutschen Referenzberuf überprüfen zu lassen. Einen solchen allgemeinen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren hatte es zuvor nur für Spätaussiedler/-innen nach dem Bundesvertriebenengesetz gegeben. Zudem hatte die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie für EU-Bürger/-innen die Anerkennung für einige reglementierte Berufe ermöglicht. Mit dem Anerkennungsgesetz hat sich der Kreis der Personen, die eine berufliche Anerkennung beantragen können, stark erweitert. In den nicht reglementierten Berufen schuf das Gesetz erstmalig einen allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren. Es spielt nun grundsätzlich keine Rolle mehr, welche Staatsangehörigkeit jemand hat, wo die Ausbildung absolviert wur-

de und ob man schon in Deutschland wohnt oder noch im Ausland. Zudem wurden mit den neuen gesetzlichen Regelungen Verfahren weitgehend vereinheitlicht.

In Fachkreisen hatte man bereits lange auf das Anerkennungsgesetz gewartet. Die im Kontext des Förderprogramms »Integration durch Qualifizierung (IQ)« veröffentlichte Studie »Brain Waste« (MÜLLER/ENGLMANN 2007) zeigte ein »bürokratisches Labyrinth« (S. 33) bei den Zuständigkeiten und Verfahren zur Anerkennung. Eine zentrale Handlungsempfehlung der Studie war, eine gesetzliche Grundlage für Anerkennungsverfahren in allen beruflichen Bereichen und für Drittstaatsangehörige zu schaffen (vgl. ebd., S. 201 f.). Dies sollte mit den Anerkennungsgesetzen des Bundes und der Länder (vgl. Infokasten) erreicht werden.

Mit dem 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde die Bedeutung der Anerkennung im Kontext der qualifizierten Zuwanderung er-

heblich gestärkt. Einreise und Beschäftigung für Drittstaatsangehörige ist in fast allen Fällen an die Anerkennung der ausländischen Qualifikation gekoppelt, unabhängig von der Branche. Zuvor war die Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten auf festgelegte Mangelberufe beschränkt.

Begleitmaßnahmen sollen Umsetzung erleichtern

Schon vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes war man sich einig, dass dieses mit entsprechenden Begleitstrukturen flankiert werden müsse, damit möglichst viele Menschen von den gesetzlichen Möglichkeiten erfahren und profitieren können. Das Anerkennungsverfahren ist komplex. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind zwar klar definiert, jedoch für Antragstellende in den Zusammenhängen nicht selbsterklärend. Entsprechend wurden öffentlich finanzierte Projekte zur Beratung und Begleitung der Ratsuchenden, Unterstützungsstrukturen für zuständige Anerkennungsstellen sowie Informationskampagnen für Arbeitgeber aufgesetzt, insbesondere durch die federführenden Ministerien auf Bundes- und Länderebene. In den ersten Jahren wurden vorwiegend Strukturen zur Unterstützung von Aner-



JOHANNA ELSÄSSER
Wiss. Mitarbeiterin im BIBB
elsaesser@bibb.de



DANIELA WIEMERS
Wiss. Mitarbeiterin im BIBB
wiemers@bibb.de

kennungsinteressierten geschaffen, die sich schon in Deutschland aufhielten. 2015 wurden erste Vor-Ort-Beratungsangebote im Ausland eingeführt. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz kamen weitere Unterstützungsangebote für Fachkräfte hinzu.

Aufbau von Unterstützungsstrukturen für Fachkräfte in Deutschland

Mit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im Jahr 2012 startete das BIBB im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) das Portal »Anerkennung in Deutschland«. Das mittlerweile elfsprachige Informationsportal liefert alle wichtigen Informationen zum Anerkennungsverfahren und fungiert mit dem »Anerkennungs-Finder« als Wegweiser durch die teils komplexen Strukturen und leitet

zu passenden Beratungsstellen sowie zu der Stelle, die für den jeweiligen Antrag zuständig ist.

Begleitend zum Online-Angebot informiert und berät die Telefon-Hotline »Arbeiten und Leben in Deutschland« des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA). Sie bearbeitet telefonisch, per Mail und per Chat auf Deutsch und Englisch unter anderem Anfragen zum Thema Berufsanerkennung.

Bereits seit 2005 unterstützt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) über das Förderprogramm »Integration durch Qualifizierung (IQ)« mit Beratungsangeboten die qualifikationsadäquate Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten. Niederschwellige Zugänge, eine gute Vernetzung z. B. mit Jobcentern und Arbeitsagenturen und deren Sensibilisierung für die spezifischen Bedarfe der Migrantinnen und Migranten kennzeichnen die Arbeit des Förderprogramms IQ. Gleichzeitig bieten IQ-Projekte auch Qualifizierungsmaßnahmen an, durch die die Antragstellenden wesentliche Unterschiede zum deutschen Referenzberuf ausgleichen können. Dieses Angebot ist von hoher Bedeutung für die Fachkräfte – vor allem für die Fälle, in denen eine volle Anerkennung zur Arbeitsaufnahme zwingend notwendig ist, wie etwa in den Gesundheitsberufen. Ergänzend zur Information und Beratung wurden auch finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Antragstellende geschaffen. Neben den finanziellen Möglichkeiten über Arbeitsagentur oder Jobcenter gibt es für in Deutschland lebende Antragstellende einzelne Förderinstrumente auf Landesebene sowie seit 2016 den bundesweiten »Anerkennungszuschuss«, durch den bis zu 600 Euro der Verfahrenskosten übernommen werden können. Mit diesem können seit Anfang 2020 auch Qualifizierungsmaßnahmen finanziert werden. Für die Teilnahme an Qualifikationsanalysen gibt es durch den »Sonderfonds Qualifikationsanalysen« finanzielle

Unterstützung. Die Qualifikationsanalyse bietet Chancengleichheit im Fall fehlender Dokumente und gilt für bundesrechtlich geregelte Berufe (v. a. IHK- und HWK-Berufe). Mit ihr kann über den praktischen Nachweis der berufsrelevanten Fähigkeiten und Kenntnisse die Gleichwertigkeit zum deutschen Referenzberuf bescheinigt werden. Auch hier haben Projekte dazu beigetragen, dass dieses Verfahren entwickelt und in der Beratung und Durchführung etabliert wurde. Im aktuellen Projekt Net-QA (2019–2022) liegt der Fokus auf der Unterstützung der zuständigen Stellen – denn die Qualifikationsanalyse ist ein beratungsintensives Verfahren. Hier finden sich u. a. auch Anknüpfungspunkte an die Anerkennung non-formaler und informeller Kompetenzen, die mit der EU-Ratsempfehlung vom 20. Dezember 2012 gestärkt wurde.

Beratung und Unterstützung für Fachkräfte im Ausland

Seit 2015 beraten zehn Auslandshandelskammern Fachkräfte zur Berufsanerkennung im Ausland. Im Rahmen des Projekts »ProRecognition« werden die Ratsuchenden während des gesamten Prozesses begleitet; das umfasst neben dem Anerkennungsverfahren auch den Kontakt zu Visastellen und Ausländerbehörden.

Mit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes 2020 wurde ein steigender Unterstützungsbedarf für Antragstellende aus dem Ausland prognostiziert. Zur Entlastung der Strukturen wurde mit Mitteln des BMBF die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) als Modellprojekt bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA eingerichtet. Ein Team von 30 Mitarbeitenden berät zu den Voraussetzungen eines Anerkennungsverfahrens, zum Arbeitsort, zu aufenthaltsrechtlichen Fragen und begleitet Fachkräfte im Ausland durch das gesamte Anerkennungsverfahren bis zur Einreise nach Deutschland.

Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder

Auf Bundesebene ist das »Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« seit dem 1. April 2012 in Kraft. Das sogenannte »Artikelgesetz« besteht aus dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) sowie Änderungen in den berufsrechtlichen Fachgesetzen. Das Anerkennungsgesetz bezieht sich nur auf Berufe, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen, z. B. die dualen Ausbildungsberufe und reglementierte Berufe wie Arzt/Ärztin, Apotheker/-in oder Pflegefachmann/-fachfrau. Reglementierte Berufe betreffen berufliche Tätigkeiten, die an bestimmte gesetzliche Vorschriften gebunden sind. Die Berufe, die nicht durch Bundesgesetze geregelt sind, werden durch Ländergesetze (Länder-BQFG und Fachgesetze) geregelt. Zu den Länder-Berufen gehören viele wichtige reglementierte Berufe wie beispielsweise Lehrer/-in, Erzieher/-in, Sozialpädagoge und -pädagogin, Ingenieur/-in, Architekt/-in sowie /Facharzt/Fachärztin. Bei den nicht reglementierten Berufen gibt es auf Landesebene zum Beispiel den technischen Assistenten/die technische Assistentin (Berufsfachschulausbildung).

Strukturen für die berufliche Anerkennung in stetiger Weiterentwicklung

Das Feld der beruflichen Anerkennung befindet sich auch nach zehn Jahren noch in der Phase der Weiterentwicklung und Festigung seiner Strukturen. Dabei kommt den Begleitstrukturen eine zentrale Rolle zu.

Die Anträge zur Berufsanerkennung nach Bundesrecht sind – mit Ausnahme coronabedingter Rückgänge im Jahr 2020 – kontinuierlich gestiegen (2012: 10.821, 2020: 31.536; vgl. BIBB 2021). Der im Sommer 2017 veröffentlichte unabhängige Evaluationsbericht zum Anerkennungsgesetz des Bundes bescheinigt die positive Wirkung der Berufsanerkennung aus Sicht der Antragstellenden: Mit einer offiziellen Anerkennung gelingt der berufliche Ein- und Aufstieg besser und auch finanziell lohnt sich das erfolgreich durchlaufene Anerkennungsverfahren (vgl. EKERT u. a. 2017, S. 85 ff.; BRÜCKER u. a. 2021).

Dennoch ist der Weg dorthin zuweilen steinig. Beratungsstellen berichten immer wieder von Fällen, in denen Ratsuchende einen regelrechten »Behördenmarathon« durchlaufen, den einige nicht durchhalten. In den Gesamtprozess sind häufig viele Institutionen mit den ihnen eigenen Logiken eingebunden (z. B. Arbeitsverwaltung, Beratungsstellen, Weiterbildungsanbieter oder Visastellen). In den letzten Jahren hat die bessere Vernetzung der

Institutionen untereinander an Bedeutung gewonnen, zum Beispiel mit der Errichtung der ZSBA. Eine gute Vernetzung der Akteure untereinander ist essenziell, damit Anerkennungsinteressierte ganzheitlich begleitet und unterstützt werden und sie in der Beratungs- und Antragsphase die Orientierung behalten. Die über die oben genannten Projekte erprobten und bewährten Ansätze in der Beratung und Vernetzung sollten weiterentwickelt oder bestenfalls in schon bestehenden Regelstrukturen verstetigt werden.

Zum Teil erreichen die Informationen und Beratungsangebote gewisse Zielgruppen allerdings noch nicht. Hier gilt es weitere Kontaktpunkte (»Touchpoints«) mit der Zielgruppe zu identifizieren. Hierbei kann auch der 2021 von BMBF und BIBB gestartete »Runde Tisch Berufsanerkennung« mit Migrantenorganisationen und anderen Multiplikatoren im Bereich Anerkennung neue Impulse geben. Zu viele Hürden oder Hemmnisse liegen jedoch noch in den Verfahren selbst. Hier ist in den vergangenen zehn Jahren viel passiert – und auch die neue Bundesregierung hat sich die Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren zum Ziel gesetzt. Die Verfahren können zum Teil sehr aufwendig und teuer sein. Beispielsweise können die direkten und indirekten Kosten für ein Verfahren in Einzelfällen mehrere tausend Euro betragen – vor allem, wenn man neben Übersetzungskosten, Fahrtkosten, Qualifizierungsmaßnahmen auch die

Lebenshaltungskosten berücksichtigt (vgl. BEST 2018, S. 12 ff.). Die Kosten und möglicherweise auch die Beantragung einer Förderung stellen für manche Antragstellende eine Hürde dar (vgl. BRÜCKER u. a. 2021, S. 10). Aus diesem Grund wären eine Fortführung der finanziellen Förderprogramme inklusive einem zielgruppenspezifischen Marketing sowie der Begleitung und Unterstützung bei der Fördermittel-Antragstellung sinnvolle Maßnahmen für die Zukunft. ◀

LITERATUR

- BEST, U.: Individualförderinstrumente zur Finanzierung der Anerkennungsverfahren. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2018 – URL: www.bibb.de/dienst/veroeffentlichungen/en/publication/download/9580
- BIBB: Factsheet »Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings«. Bonn 2021 – URL: www.anerkennung-in-deutschland.de/assets/content/Medien_Dokumente-Fachpublikum/2021-factsheet-anerkennungsmonitoring-DE.pdf
- EKERT, ST.; LARSEN, CH.; VALTIN, A.; SCHRÖDER, R.; ORNIG, N.: Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Endbericht. Berlin, Frankfurt am Main 2017 – URL: www.anerkennung-in-deutschland.de/assets/content/Medien_Dokumente-AI/evaluationsbericht.pdf
- MÜLLER, M.; ENGLMANN, B.: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg 2007 – URL: www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/IQ_Publikationen/Thema_Anerkennung/2007_Brain_Waste.pdf

(Alle Links: Stand 10.12.2021)