



Stellungnahme des Forschungsinstituts Betriebliche Bildung (f-bb) zum Thema „Gewinnung von Auszubildenden, Fachkräften und Spitztalenten“

Hürden und Gelingensfaktoren bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Sitzung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 10. April 2024

1. Vorwort

Die Gewinnung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland ist eine Stellschraube, um Personalengpässen auf dem deutschen Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration ist die berufliche Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen zentral: Für die Fachkräfte selbst erhöht sie die Chancen auf bildungsadäquate Erwerbstätigkeit und Entlohnung, für Arbeitgebende schafft sie Transparenz über vorhandene Qualifikationen auch als Grundlage für die Personalentwicklung.¹ Dementsprechend hat sich die Bundesregierung per Koalitionsvertrag dafür ausgesprochen, Hürden bei der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen aus dem Ausland abzusenken.² Nach aktuellen Erkenntnissen bestehen jedoch weiterhin Herausforderungen und können Gelingensfaktoren benannt werden, die eine beruflichen Anerkennung beschleunigen.

2. Anerkennungsberatung

Anerkennungssuchende müssen zur Überprüfung der Gleichwertigkeit ihrer ausländischen Berufsqualifikation einen Antrag bei der für ihren Beruf zuständigen Stelle einreichen. Schon die Entscheidung, welcher deutsche Referenzberuf am besten zur im Ausland erworbenen Qualifikation passt und welche Stelle somit zuständig ist, kann eine Herausforderung sein. Zudem geht die hohe Anzahl von bundesweit rund 1.500 zuständigen Stellen in der Verwaltungspraxis mit heterogenen Anforderungen bezüglich der einzureichenden Dokumente und Nachweise einher. Für einen erfolgreichen und effizienten Anerkennungsprozess ist daher eine umfassende Beratung, welche zugewanderte Fachkräfte kompetent begleitet, von zentraler Bedeutung.

¹ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2023): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2023. S. 26ff. URL: https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2024/bericht-erkennungsgesetz-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1

² Vgl. MEHR FORTSCHRITT WAGEN. Koalitionsvertrag 2021-2025. S. 27. URL: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Bundesweit gibt es verschiedene Informations- und Beratungsangebote für zugewanderte Fachkräfte. Insbesondere die Beratungsstrukturen decken derzeit jedoch nicht den Bedarf. In der Folge entstehen für die Ratsuchenden Wartezeiten von teilweise mehreren Monaten.³ Die vielfältigeren Einreisemöglichkeiten im Zuge der Novellierung des FEG (Chancenkarte, Anerkennungspartnerschaft, Einreise zur Qualifikationsanalyse) werden den Beratungsbedarf perspektivisch weiter erhöhen.

Im Förderprogramm IQ – Integration durch Qualifizierung wurden in den vergangenen Jahren bundesweit Begleitstrukturen für die berufliche Anerkennung erprobt. Dabei haben sich folgende zentrale Gelingensbedingungen bewährt, die bei dem dringenden Ausbau des Beratungsangebots weiterhin berücksichtigt werden sollten:

Auf struktureller Ebene ist u.a. auf ein niedrighschwelliges Beratungsangebot (z.B. mehrsprachig, offene Sprechstunden, verschiedene Beratungskanäle) zu achten. Die Beratung sollte als proaktive, langfristige Begleitung und qualitativ hochwertig angelegt sein; gelungene Verweisberatung wird durch eine Vernetzung der Träger mit zentralen Akteuren der Anerkennung und angrenzender Bereiche (Migrationsberatung, Qualifizierungsanbieter, etc.) gewährleistet. Erfahrungsaustausch unter den Beratungsstellen sowie deren Qualitätssicherung und fachliche Weiterentwicklung kann durch eine übergeordnete, koordinierende Stelle gewährleistet werden. Die Beratungskräfte wiederum benötigen ein umfassendes Kompetenzprofil, das u.a. transkulturelle Kompetenz, Kenntnisse der regionalen anerkenntnisrelevanten Strukturen, fundiertes Wissen zum Anerkennungsverfahren und möglichen Qualifizierungen und einen kompetenten Umgang mit unterschiedlichen Beratungskanälen umfasst.

3. Anerkennungsverfahren

Besonders im Anerkennungsprozess neu zuwandernder Fachkräfte sind viele Akteure involviert (u.a. Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), ProRecognition, Anerkennungsportal, Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“, Zentrale Servicestelle Berufliche Anerkennung, Förderprogramm IQ, zuständige Stellen, Ausländerbehörden, Personaldienstleister, Bildungsträger, Unternehmen). Um Antragstellende erfolgreich und effizient durch das Verfahren zu führen, ist eine Abstimmung von Zuständigkeiten und Prozessen für eine geregelte Zusammenarbeit der genannten Akteure erforderlich. Hier besteht teilweise noch Optimierungsbedarf.

In Hinblick auf die rechtlichen Regelungen gibt es teilweise unterschiedliche Möglichkeiten der Anerkennung bzw. des Berufszugangs je nach Erwerbsland (EU vs. Drittstaaten) der

³ Quelle: Unveröffentlichte Online-Umfrage der IQ Fachstelle Anerkennung und Qualifizierung (f-bb) vom Februar 2024. Dabei gab mehr als die Hälfte der IQ Anerkennungsberatungsstellen an, dass das Beratungsangebot (auch unter Berücksichtigung von Anbietern außerhalb des Förderprogramms IQ) in ihrer Region im Jahr 2023 nicht die Nachfrage deckte.

ausländischen Qualifikation, beispielsweise in pädagogischen Berufen. Ebenso ist die laut EU-Richtlinie grundsätzlich vorgesehene Option des partiellen Berufszugangs, welche unter bestimmten Voraussetzungen eine Tätigkeit in ausgewählten Berufsbereichen ermöglicht, bislang kaum ausgeschöpft bzw. durch fehlende (berufsspezifische) Verordnungen nicht weiter ausdefiniert. So können bspw. zugewanderte Lehrkräfte in Thüringen über den partiellen Berufszugang die Anerkennung für nur ein Unterrichtsfach erhalten. Eine Vereinheitlichung der Anerkennungsregelungen bzw. des Verwaltungsvollzugs würde mehr Transparenz für Antragstellende und Beratungskräfte schaffen und zu effizienteren Verfahren beitragen.

Zudem ist auch in den zuständigen Stellen die Personalausstattung nicht immer ausreichend, so dass die vorgesehene Bearbeitungsfrist der Verfahren teilweise überschritten wird. Außerdem gestaltet sich der Verwaltungsvollzug in den Bundesländern je nach zuständiger Stelle unterschiedlich. So werden an Antragstellende auch innerhalb eines Berufsbereichs teilweise unterschiedliche Anforderungen bezüglich Umfang und Form der einzureichenden Unterlagen gestellt. Ebenso variiert die Ausgestaltung der Bescheide, welche das Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung beinhalten, hinsichtlich Verständlichkeit und Detailgrad. In der Folge lassen sich passende Ausgleichsmaßnahmen für die volle Anerkennung unterschiedlich gut aus den Bescheiden ableiten. Länderübergreifende, berufs(feld)bezogene Austauschformate können zu mehr Vereinheitlichung und Peer-Learning zwischen den zuständigen Stellen beitragen.

Im Zuge des OZG-Projekts „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ wird derzeit schrittweise die digitale Antragstellung etabliert. Ergänzend gilt es das Potential von KI stärker in den Blick zu nehmen, bspw. zur Automatisierung und damit Beschleunigung von Prozessen im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung (z.B. Übersetzung eingereicherter Unterlagen, Identifikation des Referenzberufs und passender Ausgleichsmaßnahmen).

Mit Blick auf den kürzlich eingeführten Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten sind Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext beruflicher Anerkennung nicht außer Acht zu lassen und sollten frühzeitig als möglichen Weg der Weiterbildung mitgedacht werden. Ein Austausch zwischen Beratungs- und Vermittlungskräften zu passenden Instrumentarien und möglichen Vorgehensweisen könnte einheitliche Prozesse im Sinne einer nachhaltigen Integration der Geflüchteten fördern.

4. Qualifizierungsberatung und Qualifizierung

Auf Basis einer Dokumentenanalyse wird die ausländische Berufsqualifikation mit dem aktuell gültigen Berufsbild des Referenzberufes verglichen. Ergibt die Überprüfung keine sog. wesentlichen Unterschiede, wird der ausländische Abschluss als gleichwertig mit dem deutschen anerkannt. Werden bei der Prüfung wesentliche Unterschiede in Art oder Inhalt der zu vergleichenden Qualifikationen festgestellt, können diese durch geeignete nachweisbare Berufserfahrung oder sonstige Befähigungsnachweise ausgeglichen werden. Ist dies nicht möglich, benötigen Antragstellende zur Erlangung der vollen Gleichwertigkeit eine ausgleichende

Qualifizierungsmaßnahme. An dieser Stelle ist ebenfalls eine gute Beratung in Form einer Qualifizierungsberatung notwendig. Es hat sich über die Jahre hinweg gezeigt, dass sich Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung aus einer Hand bewährt oder aber zumindest eine enge Kooperation beider Träger von Vorteil ist, um Fachkräfte möglichst lückenlos im Anerkennungsprozess begleiten zu können. Auch aufgrund der zuvor erwähnten Uneinheitlichkeit der Bescheide ist es hilfreich, eine entsprechende Beratungsstruktur zu gewährleisten.

Wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung von ausgleichenden Qualifizierungsmaßnahmen ist die Kooperation von zuständigen Stellen und Bildungsträgern. Vor allem für Anpassungslehrgänge im Bereich der reglementierten Berufe müssen zuständige Stellen, Berufsfachschulen bzw. Hochschulen (die für die theoretischen Anteile der Maßnahme zuständig sind) und Arbeitgeber*innen (die für die Praxisphasen zuständig sind) eng zusammenarbeiten und ihre Schnittstellen gut aufeinander abstimmen. Bzgl. des Qualifizierungsangebots lassen sich drei unterschiedliche Problemlagen erkennen, die je nach Berufsfeld und Region variieren⁴: (1) Zum einen werden passende Qualifizierungs- und Ausgleichsmaßnahmen (Anpassungslehrgänge, Vorbereitungskurse und Kenntnis-/Eignungsprüfungen) nicht immer in ausreichendem Maße angeboten. Eine Teilnahme ist dann mit langen Wartezeiten verbunden. Dies betrifft auch das Angebot von (Fach-)Sprachkursen. Z.T. ist auch das gesetzlich vorgesehene Wahlrecht zwischen Anpassungslehrgang und Kenntnis- oder Eignungsprüfung de facto nicht erfüllt, weil keine Prüfungen angeboten werden. Hier mangelt es zum Teil an Mitwirkung und/oder Ressourcen durch zuständige Stellen und/oder der Bildungsträger (z.B. Lehrer*innen, Frühpädagogik). In der Konsequenz werden teilweise individuelle Lösungen entwickelt, was mit einem hohen Organisations- und Unterstützungsaufwand einhergeht und eine gute Kenntnis der regionalen Strukturen voraussetzt. (2) Zum anderen werden Qualifizierungsmaßnahmen nicht immer flächendeckend angeboten, was für Teilnehmende zu langen Anfahrtswegen führt. Hier wäre ein Ausbau (teil)virtueller Ansätze erstrebenswert, um theoretische Inhalte digital zu vermitteln, wohingegen praktische Inhalte größtenteils ein „Lernen vor Ort“ voraussetzen. (3) Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass angebotene Qualifizierungsmaßnahmen aufgrund individueller Rahmenbedingungen nicht in ausreichendem Maße genutzt werden können. So stellen nicht selten eine fehlende Kinderbetreuung oder die Vereinbarkeit von Qualifizierung und Beruf ein Hindernis dar. Durch die Fokussierung auf berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen kann die Sicherung des Lebensunterhalts im Rahmen des Anerkennungsverfahrens ermöglicht werden.

Darüber hinaus könnte die Berufsankennung durch die Verankerung eines Rechtsanspruchs, durch den die im Bescheid benannten Defizite durch Ausgleichsmaßnahmen innerhalb bestimmter Zeit ausgeglichen werden müssten (Verpflichtung der zuständigen Stellen und

⁴ Vgl. IQ Fachstelle Anerkennung und Qualifizierung (Hg.): Berufs(feld)spezifische Situationsanalysen. URL: <https://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/fachstellen/fachstelle-erkennung-und-qualifizierung/publikationen/situationsanalysen>

Bildungseinrichtungen zur Mitwirkung, inkl. Etablierung von Vorbereitungskursen auf Kenntnis-/Eignungsprüfung), beschleunigt werden. Auch der Einsatz von Kompetenzfeststellungsverfahren könnte eine Entlastung schaffen: Die im Bescheid festgehaltenen Defizite berücksichtigen keine informell und non-formal erworbenen Kompetenzen. Der Einsatz solcher Verfahren am Übergang zur Qualifizierungsmaßnahme kann dazu beitragen, dass Ausgleichsphasen zielgerichteter und somit ggf. kürzer gestaltet werden könnten.

Im Kontext der Qualifizierungsmaßnahmen spielen auch Betriebe eine zentrale Rolle. Betriebe, insbesondere KMU, sind nicht immer ausreichend auf zielgruppenspezifische Erfordernisse zugewandter Fachkräfte im Rahmen einer (betrieblichen) Qualifizierung und ggf. anschließenden Beschäftigung vorbereitet. Eine gelungene, nachhaltige Integration erfordert gezielte Begleitmaßnahmen – z.B. zur Klärung interkulturell bedingter Konflikte oder dem berufsbegleitenden, vertiefenden Deutschspracherwerb. Auch in Bezug auf den Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist die Bereitschaft der Betriebe von großer Bedeutung. Um Weiterbildungen (und somit auch die Anerkennung) im Rahmen einer Beschäftigung zu ermöglichen, bedarf es v.a. berufsbegleitende Strukturen. Nicht zuletzt ist auch im Rahmen der Novellierung des FEG eine Begleitung der Betriebe relevant: Nur dadurch ist z.B. eine erfolgreiche Anerkennungspartnerschaft möglich.

5. Finanzierung

Der gesamte Anerkennungsprozess ist nicht selten mit erheblichen Kosten verbunden. Angefangen bei direkten Kosten wie der Gebühr der zuständigen Stelle, Übersetzungen, Beglaubigungen (Dokumente müssen i. d. R. auf Deutsch eingereicht werden), Lehrmaterialien bis hin zur Finanzierung der Qualifizierung (z.B. Vorbereitungskurse, Sprachkurse) und/oder Prüfung. Hinzu kommen indirekte Kosten wie z.B. finanzielle Einbußen aufgrund einer verminderten oder sogar komplett wegfallenden Erwerbstätigkeit während der Qualifizierungen, Fahrtkosten und Kinderbetreuung.

Zwar bestehen derzeit verschiedene Fördermöglichkeiten für Teile der beruflichen Anerkennung (z.B. Förderprogramm IQ, Anerkennungszuschuss und Qualifizierungsförderung des BMBF, Agenturen für Arbeit und Jobcenter SGB II/III, Berufssprachkurse des BAMF, regionale Stipendienprogramme⁵), jedoch ist die Inanspruchnahme dieser aufgrund bestimmter Kriterien bzw. Voraussetzungen (z.B. Einkommen) nicht immer möglich. So müssen z.B. Qualifizierungen i. d. R. AZAV-zertifiziert (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung) sein, um Fachkräften eine entsprechende Förderung über SGB II/III gewähren zu können. Diese Zertifizierung ist für Anbieter der Maßnahmen z.T. mit erheblichen Herausforderungen (z.B.

⁵ Vgl. IQ Fachstelle Anerkennung und Qualifizierung (Hg.) (2024): Arbeitshilfe: Finanzierung von Qualifizierungen für Fachkräfte mit ausländischen Berufsqualifikationen. URL: https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Bilder/Fachstelle_Beratung_und_Qualifizierung/FSAQ/Publikationen/FSAQ_Arbeitshilfe_Finanzierung.pdf

Mindestteilnehmendenanzahl) verbunden. Der Anerkennungszuschuss und die Qualifizierungsförderung übernehmen Qualifizierungskosten bis hin zu 3.000€. Aus der Praxis ist jedoch bekannt, dass die Qualifizierungen je nach Beruf z.T. deutlich höhere Kosten aufweisen. Hinzu kommt, dass für dieses Förderinstrument nach aktuellem Stand nur noch bis Ende Juni 2024 Anträge eingereicht werden können.

Daher gilt es die bestehenden Fördermöglichkeiten auszubauen, zu verstetigen und die Bekanntheit bei den Akteuren, aber vor allem bei der Zielgruppe zu erhöhen. Beispielsweise berichtet das Projekt „Entwicklung und Erprobung eines Konzeptes zur Förderung von Anerkennungskosten“ (Anerkennungszuschuss und Qualifizierungsförderung) von stetig steigenden Antragseingängen sowie der Rückmeldung verschiedener Akteure, dass das Förderinstrument eine enorme Relevanz und Zweckmäßigkeit, aber eine sehr geringe Bekanntheit besitze. Auch Betriebe sollten zukünftig stärker als Finanzierungsträger mitgedacht werden. Eine entsprechende Begleitstruktur würde sicherstellen, dass Arbeitgeber*innen bzgl. der unterschiedlichen Förderinstrumente unterstützt werden.

6. Fazit

Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes am 1. April 2012 hat sich bereits eine Vielzahl an Begleitstrukturen gebildet. Doch noch immer bestehen Hürden, deren Bewältigung eine Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens hervorbringen würde. Die Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs kann z.B. in Form von einheitlichen Bescheiden und Vorgaben für einzureichende Unterlagen weiter ausgebaut werden. Ergänzend dazu kann eine Beschleunigung u.a. unter Einbezug von Digitalisierungspotenzial erreicht werden. Grundsätzlich sollte die Bündelung von Kompetenzen durch eine Zentralisierung auf Bundes- oder Landesebene in Abhängigkeit der Berufe geprüft werden. Darüber hinaus braucht es neben den bestehenden Institutionen einen weiteren Ausbau der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungsstellen sowie passgenauere Qualifizierungsstrukturen durch Bund und Länder. Hinsichtlich bestehender Qualifizierungsangebote auf der einen Seite und dem Bedarf (z.B. auf der Grundlage von Bescheiden) auf der anderen Seite können Matchingplattformen⁶ unterstützen und zukünftig verhindern, dass Angebote ungenutzt bleiben. Auch das Angebot für Betriebe sollte durch z.B. Informationskampagnen und Begleitstrukturen ausgebaut werden. Gerade das Aufzeigen eines Mehrwerts der beruflichen Anerkennung kann Arbeitgeber*innen dazu motivieren, sich noch stärker in dem Prozess einzubringen und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

7. Hintergrundinformationen

Das Förderprogramm IQ – Integration durch Qualifizierung, gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds Plus - zielt darauf

⁶ s. Beispiel: Informationsplattform AnKA Hessen des Pflegequalifizierungszentrums Hessen. URL: <https://www.pqz-hessen.de/kursangebot/>

ab, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse häufiger in eine nachhaltige und bildungsadäquate Beschäftigung münden. Die IQ Fachstelle Anerkennung und Qualifizierung, angesiedelt am Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), unterstützt die 60 Anerkennungsberatungsstellen und etwa 140 Qualifizierungsteilvorhaben des Förderprogramms durch fachliche Begleitung und ist in kontinuierlichem Austausch mit weiteren Akteuren aus dem Handlungsfeld.