

Carolin Böse (corresponding author: boese@bibb.de),
Rebecca Atanassov

Qualifizierungsmaßnahmen: Ein Schlüssel zur Beschleunigung

weiter bilden. DIE Zeitschrift für
Erwachsenenbildung 31 (1)

Seiten: 26–29

Erschienen: März 2024 (Bielefeld: wbv Publikation)

Erschienen Open Access: 11. April 2024 (Bonn: DIE)

Zeitschriftenaufsatz

deutsch

Zitierempfehlung

Böse, C. & Atanassov, R. (2024). Qualifizierungsmaßnahmen: Ein Schlüssel zur Beschleunigung. weiter bilden. DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung 31 (1), 26–29.

<http://www.die-bonn.de/id/42030>

Lizenz



CC-Lizenz BY-SA 3.0/4.0 deutsch

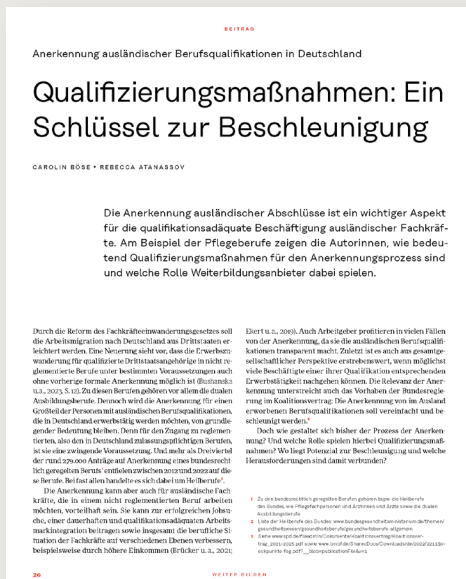
Identifizier

<http://www.die-bonn.de/id/42030>

DOI 10.3278/WBDIE2401W

Reviewstatus

offene Begutachtung durch einen Fachbeirat



Schlagwörter

Weiterbildung, Ausländischer Arbeitnehmer, Fähigkeit, Fachwissen, Fachkraft, Fortbildung, Beruf, Berufliche Qualifikation, Arbeitskräftebedarf, Anerkennung, Weiterbildungsangebot

Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland

Qualifizierungsmaßnahmen: Ein Schlüssel zur Beschleunigung

CAROLIN BÖSE • REBECCA ATANASSOV

Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse ist ein wichtiger Aspekt für die qualifikationsadäquate Beschäftigung ausländischer Fachkräfte. Am Beispiel der Pflegeberufe zeigen die Autorinnen, wie bedeutend Qualifizierungsmaßnahmen für den Anerkennungsprozess sind und welche Rolle Weiterbildungsanbieter dabei spielen.

Durch die Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes soll die Arbeitsmigration nach Deutschland aus Drittstaaten erleichtert werden. Eine Neuerung sieht vor, dass die Erwerbszuwanderung für qualifizierte Drittstaatsangehörige in nicht reglementierte Berufe unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne vorherige formale Anerkennung möglich ist (Bushanska u. a., 2023, S. 12). Zu diesen Berufen gehören vor allem die dualen Ausbildungsberufe. Dennoch wird die Anerkennung für einen Großteil der Personen mit ausländischen Berufsqualifikationen, die in Deutschland erwerbstätig werden möchten, von grundlegender Bedeutung bleiben. Denn für den Zugang zu reglementierten, also den in Deutschland zulassungspflichtigen Berufen, ist sie eine zwingende Voraussetzung. Und mehr als Dreiviertel der rund 279.000 Anträge auf Anerkennung eines bundesrechtlich geregelten Berufs¹ entfielen zwischen 2012 und 2022 auf diese Berufe. Bei fast allen handelte es sich dabei um Heilberufe².

Die Anerkennung kann aber auch für ausländische Fachkräfte, die in einem nicht reglementierten Beruf arbeiten möchten, vorteilhaft sein. Sie kann zur erfolgreichen Jobsuche, einer dauerhaften und qualifikationsadäquaten Arbeitsmarkintegration beitragen sowie insgesamt die berufliche Situation der Fachkräfte auf verschiedenen Ebenen verbessern, beispielsweise durch höhere Einkommen (Brücker u. a., 2021;

Ekert u. a., 2019). Auch Arbeitgeber profitieren in vielen Fällen von der Anerkennung, da sie die ausländischen Berufsqualifikationen transparent macht. Zuletzt ist es auch aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive erstrebenswert, wenn möglichst viele Beschäftigte einer ihrer Qualifikation entsprechenden Erwerbstätigkeit nachgehen können. Die Relevanz der Anerkennung unterstreicht auch das Vorhaben der Bundesregierung im Koalitionsvertrag: Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen soll vereinfacht und beschleunigt werden.³

Doch wie gestaltet sich bisher der Prozess der Anerkennung? Und welche Rolle spielen hierbei Qualifizierungsmaßnahmen? Wo liegt Potenzial zur Beschleunigung und welche Herausforderungen sind damit verbunden?

¹ Zu den bundesrechtlich geregelten Berufen gehören bspw. die Heilberufe des Bundes, wie Pflegefachpersonen und Ärztinnen und Ärzte sowie die dualen Ausbildungsberufe.

² Liste der Heilberufe des Bundes: www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/gesundheitswesen/gesundheitsberufe/gesundheitsberufe-allgemein.

³ Siehe www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf sowie www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2022/221130-eckpunkte-feg.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bestandsaufnahme: über Qualifizierungsmaßnahmen zur vollen Anerkennung

Voraussetzung für jedes Anerkennungsverfahren ist ein im Herkunftsland staatlich anerkannter Berufsabschluss. Handelt es sich bei einem Abschluss aus der EU (inklusive EWR und Schweiz) um einen sogenannten Sektorenberuf, wird dieser automatisch anerkannt.⁴ Bei allen anderen Anerkennungsverfahren erfolgt in der Regel die dokumentenbasierte⁵ Gleichwertigkeitsfeststellung, in der neben dem Abschluss auch weitere Lernergebnisse berücksichtigt werden, wie vorhandene Berufserfahrung.

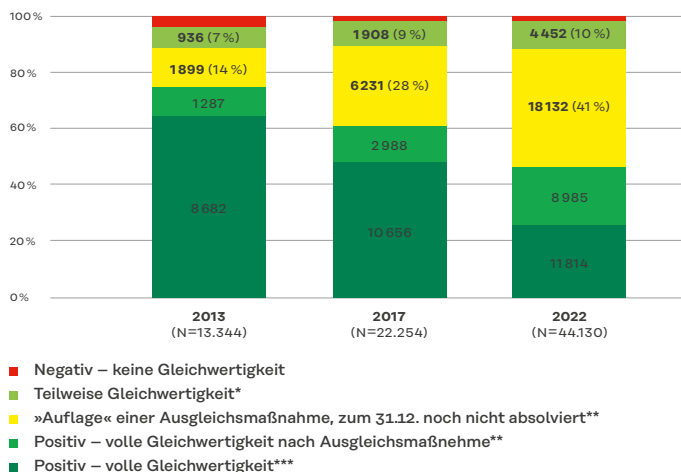
Die reglementierten Berufe dürfen nur mit einer Approbation/Berufszulassung uneingeschränkt ausgeübt werden, welche eine volle Anerkennung voraussetzen. Werden bei diesen Berufen wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf festgestellt, erteilt die zuständige Anerkennungsstelle einen Bescheid mit »Auflage«, an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen. Erst wenn diese erfolgreich absolviert ist, kann die ausländische Berufsqualifikation voll anerkannt werden. Aus der amtlichen Anerkennungsstatistik geht hervor, dass im Jahr 2022 insgesamt 51 Prozent aller Verfahren zu bundesrechtlich geregelten Berufen mit der teilweisen Gleichwertigkeit oder der »Auflage« einer Ausgleichsmaßnahme endeten (→ Abb. 1). Diese Ausgleichsmaßnahmen sichern die mit der deutschen Referenzausbildung vergleichbaren fachlichen Qualifikationen und dienen damit beispielsweise dem Patientenschutz.

Allerdings kann es sich in nicht reglementierten Berufen bei der teilweisen Gleichwertigkeit bereits um das endgültige Ergebnis handeln: Hier ist die volle Anerkennung keine zwingende Voraussetzung für eine Tätigkeit im erlernten Beruf, und der Bescheid gibt bereits in diesem Stadium Transparenz über die beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen. Wenn Antragstellende in diesen Berufen dennoch die volle Anerkennung anstreben, besteht die Möglichkeit, an Anpassungsqualifizierungen teilzunehmen und im Anschluss einen sogenannten Folgeantrag auf Anerkennung zu stellen.⁶

Während Verfahren, die in nicht reglementierten Berufen mit dem Ergebnis der teilweisen Gleichwertigkeit endeten, über die Jahre anteilmäßig immer eine ähnliche Rolle spielten, nahmen in reglementierten Berufen die Bescheide mit »Aufla-

ge« einer Ausgleichsmaßnahme deutlich zu (→ Abb. 1). Diese Zunahme ist auch auf die deutlich gestiegene Zahl der Anträge zu in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen zurückzuführen, bei denen – anders als bei vielen Anträgen zu EU-Abschlüssen – keine automatische Anerkennung möglich ist.

ABB. 1: Ausgang der beschiedenen Verfahren zu Berufen nach Bundesrecht (2013, 2017, 2022, absolut und in Prozent)



* Die teilweise Gleichwertigkeit ist nur bei nicht reglementierten Berufen möglich.
 ** »Auflage« einer Ausgleichsmaßnahme ist nur bei reglementierten Berufen möglich.
 *** Inkl. beschränkter Berufszugang nach HwO und partieller Berufszugang.

Quelle: amtliche Statistik nach § 17 BQFG (Bund) beziehungsweise Fachrechte und Verordnungen mit Verweis auf § 17 BQFG (Bund) 2012–2022; Berechnung und Darstellung des BIBB. Daten anonymisiert.

Qualifizierungsmaßnahmen: Einfluss auf die Dauer von Anerkennungsverfahren

Die Gesamtdauer des Anerkennungsprozesses lässt sich nicht allein aus den amtlichen Statistikdaten ableiten, da Anträge dort erst erfasst werden, wenn sie formal vollständig bei den Anerkennungsstellen vorliegen. Davor haben Antragstellende in der Regel schon verschiedene Schritte unternommen: Vor Antragstellung müssen bspw. der Referenzberuf und die zuständige Stelle bestimmt sowie Unterlagen zusammengestellt und ggf. übersetzt werden. Die Antragstellenden nutzen an dieser Stelle des Anerkennungsprozesses häufig verschiedene Informations- oder/und auch Beratungsangebote. Während diese Phase des Prozesses nicht in der amtlichen Statistik abgebildet wird, können die Daten einen Einblick in die folgenden beiden Zeiträume geben: vom Zeitpunkt »Antrag liegt der zuständigen Stelle formal vollständig vor« bis »zum ersten Bescheid mit dem Ergebnis volle, teilweise oder keine Gleichwertigkeit bzw. der »Auflage« an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen« und vom »Zeitpunkt des ersten Bescheids mit der »Auflage« an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen« bis zum »finalen Bescheid« i. d. R. über die volle Gleichwertigkeit.

4 Folgende Sektorenberufe sind in der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG gelistet: Ärztin/Arzt, Zahnärztin/-arzt, Tierärztin/-arzt, Apotheker/in, Pflegefachperson, Hebamme, Architekt/in.
 5 Wenn es den Antragstellenden nicht möglich ist, alle für die Gleichwertigkeitsfeststellung erforderlichen Unterlagen vorzulegen, besteht die Möglichkeit, an einer Qualifikationsanalyse (dies ist bei den dualen Ausbildungs- und Meisterberufen möglich) oder einer Kenntnis-/bzw. Eignungsprüfung oder einem Anpassungslehrgang (bei reglementierten Berufen) teilzunehmen.
 6 Die amtliche Statistik erfasst einen solchen Folgeantrag bei den nicht reglementierten Berufen als neuen Antrag. Damit lässt sich aus der Statistik die Anzahl der Folgeanträge, denen eine Anpassungsqualifizierung vorausgegangen ist, nicht ableiten.

Die Zeitspanne zwischen einem vollständig eingereichten Antrag und dem ersten rechtsmittelfähigen Bescheid betrug im Jahr 2022 durchschnittlich 85 Tage, was weniger als drei Monaten entspricht. Der Zeitraum zwischen vollständigem Antrag und erstem Bescheid hat sich in den letzten Jahren deutlich verkürzt – trotz gleichzeitig steigender Antragszahlen. Der Weg zur vollen Anerkennung dauert dann länger, wenn Antragstellende zum Ausgleich festgestellter wesentlicher Unterschiede zwischen der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf eine Ausgleichsmaßnahme absolvieren müssen. Im Jahr 2022 wurden insgesamt etwa 9.000 Verfahren nach Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme endgültig beschieden (→ Abb. 1). Im Durchschnitt vergingen bei diesen Verfahren 522 Tage (Mittelwert) zwischen dem Bescheid mit der »Auflage« zur Teilnahme an der Ausgleichsmaßnahme und dem abschließenden Bescheid nach deren Absolvierung – was mehr als 17 Monaten entspricht. Eine Ausgleichsmaßnahme kann je nach Beruf und Herkunft der Qualifikation eine Kenntnis- bzw. Eignungsprüfung oder ein Anpassungslehrgang sein. Vor einer Prüfung nehmen Antragstellende oft Vorbereitungskurse in unterschiedlichem zeitlichen Umfang in Anspruch. Ein Anpassungslehrgang selbst kann, abhängig von den festgestellten wesentlichen Unterschieden, beispielsweise im Bereich der Pflege bis zu drei Jahren dauern (vgl. z. B. Pflegeberufegesetz [PflBG] §40 Abs. 3). Die amtliche Statistik liefert hierzu keine weiterführenden Informationen. Sie zeigt aber, dass sich der Zeitraum vom Bescheid mit »Auflage« einer Ausgleichsmaßnahme bis zur vollen Anerkennung in den letzten Jahren kontinuierlich verlängert hat (Böse & Schmitz, 2022).

Hürden auf dem Weg über die Qualifizierung zur Anerkennung – Beispiel: Pflege

Eine qualitative Untersuchung des BIBB-Anerkennungsmonitorings im Pflegebereich hat jedoch gezeigt, dass Hürden im Anerkennungsprozess dazu führen können, dass qualifizierte Pflegekräfte ihr Anerkennungsverfahren nach Erhalt eines Bescheids mit »Auflage« längerfristig unterbrechen oder sogar ganz aufgeben (Atanassov u. a., 2023). Die Gefahr, dass das Anerkennungsverfahren bereits vor Beginn einer Ausgleichsmaßnahme vorübergehend oder langfristig »auf Eis gelegt« wird, ist – den im Rahmen der Studie geführten Interviews mit Fachkräften, Beratungseinrichtungen und Pflegeschulen nach – besonders hoch. Dies kann beispielsweise darauf zurückzuführen sein, dass es in dem betreffenden Bundesland keine passende Ausgleichsmaßnahme gibt oder dass die Teilnahme für die ausländischen Pflegekräfte mit zu vielen Unsicherheiten hinsichtlich des Aufwands oder der damit einhergehenden Kosten verbunden ist. Denn viele dieser Pflegekräfte arbeiten

bereits in Krankenhäusern oder ambulanten Pflegediensten als Hilfskräfte unter Bedingungen, die sie mit weiteren Verpflichtungen, wie bspw. Kinderbetreuung vereinbaren können.

Ausgleichsmaßnahmen oder darauf vorbereitende Maßnahmen sind nicht immer kompatibel mit familiären oder bereits bestehenden beruflichen Verpflichtungen. Dies kann dazu führen, dass das Anerkennungsverfahren nicht fortgesetzt wird. Die Pflegekräfte verbleiben dann zum Teil in den aktuellen Arbeitsfeldern, selbst wenn die Bezahlung schlechter ist

»Weiterbildungsanbieter sind entscheidende Akteure im Qualifizierungsprozess.«

und sie dort Tätigkeiten ausüben, die unterhalb ihrer erworbenen Qualifikation liegen. Gleichzeitig stehen sie dem Arbeitsmarkt nicht als anerkannte Fachkraft zur Verfügung. Natürlich können auch persönliche Gründe, wie eigene oder Krankheit von Familienmitgliedern, zur Unterbrechung oder Beendigung des Anerkennungsverfahrens führen. Die Ergebnisse der Studie zeigen aber auch, dass das Risiko eines Abbruchs oder einer Unterbrechung des Anerkennungsverfahrens dann geringer wird, wenn die ausländischen Pflegekräfte bereits mit der Ausgleichsmaßnahme begonnen haben. Für den Zugang zu einer Ausgleichsmaßnahme sind neben einem ausreichenden und passenden Angebot an Maßnahmen auch Deutsch(fachsprach)kurse bedeutend. Zwar sind laut Fachrecht ausreichende Deutschkenntnisse erst für die Berufszulassung nachzuweisen, diese werden aber in der Regel bereits für die erfolgreiche Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme benötigt.

Weiterbildungsanbieter als Schlüsselakteure im Anerkennungsverfahren

Weiterbildungsanbieter sind entscheidende Akteure im Qualifizierungsprozess nach einem Bescheid mit teilweiser Gleichwertigkeit oder der »Auflage« einer Ausgleichsmaßnahme. Neben Ausgleichsmaßnahmen und Deutsch(fachsprach)kursen bieten sie auch Kurse zur Vorbereitung auf bestimmte Ausgleichsmaßnahmen an. Sie stellen mit ihren Angeboten sicher, dass die ausländischen Fachkräfte, die eine Ausgleichsmaßnahme absolvieren müssen, die Möglichkeit haben, diese erfolgreich abzuschließen und den finalen Anerkennungsbe-



scheid zu erhalten. Sie spielen eine Schlüsselrolle dabei, dass bereits bestehende Fachkräftepotenzial für den deutschen Arbeitsmarkt endgültig zu aktivieren und die beruflichen Chancen für ausländische Fachkräfte zu verbessern.

Damit der Prozess nach »Auflage« einer Ausgleichsmaßnahme schneller verlaufen kann, ist es notwendig, ein passendes und ausreichendes Angebot an Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen, das gut auffindbar ist. So könnte der Zeitraum zwischen einem Bescheid mit »Auflage« und der vollen Anerkennung deutlich verkürzt werden. Bei der Ausgestaltung der Angebote sollte darauf geachtet werden, dass die Kurse in Teilzeit oder mit flexiblen Stundenplänen angeboten werden, um die Vereinbarkeit mit bestehenden beruflichen und familiären Verpflichtungen zu gewährleisten. Dies gilt auch für den Erwerb von ausreichenden (Fach-)Sprachkenntnissen und damit zusammenhängenden kommunikativen Fähigkeiten, die gerade für die Pflege besonders wichtig sind. Der Besuch von Deutschkursen – neben einer Berufstätigkeit sowie ggf. familiären Verpflichtungen – kann sehr herausfordernd sein. Berufsintegrierte Sprachkurse wie bspw. INGA Pflege⁷ können hier hilfreich sein. Zudem sollten auch Arbeitgeber für die mit dem Qualifizierungsprozess verbundenen Herausforderungen der Fachkräfte sensibilisiert werden und ihre Mitarbeitenden bei den notwendigen Schritten unterstützen, bspw. durch eine Freistellung während Deutschkursen oder vorbereitenden Maßnahmen. Die Arbeitgeber können hierdurch eine »anerkannte« Fachkraft gewinnen und im Hinblick auf die Mitarbeiterbindung davon profitieren, dass ihr Engagement von der Fachkraft als Wertschätzung empfunden wird.

Auf diese Weise wird die Anerkennung zu einem Gewinn für alle Beteiligten, da Fachkräfte entsprechend ihrer Qualifikation in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dies hat weitreichende persönliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung.



CAROLIN BÖSE

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

boese@bibb.de



DR. REBECCA ATANASSOV

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

atanassov@bibb.de

Atanassov, R., Böse, C. Scholz, M. & Wolf, H. (2023). *Verlorene Pflegefachkräfte: Wann die »Auflage« einer Ausgleichsmaßnahme das Anerkennungsverfahren ausbremsen kann und wie Abbrüche vermieden werden können*. Bonn: BIBB. https://res.bibb.de/vet-repository_781373

Böse, C. & Schmitz, N. (2022). *Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik für die Jahre 2017 bis 2021: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitoring*. Version 1. Bonn: BIBB. https://res.bibb.de/vet-repository_780872

Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. & Romiti, A. (2021). *Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte*. IAB-Kurzbericht 02/2021. <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-02.pdf>

Bundesregierung (Hrsg.): *Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten*. www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/2022/eckpunkte-fachkraefteeinwanderung-drittstaaten.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Bushanska, V., Erbe, J., Gilljohann, K., Knöller, R., Schmitz, N. & Scholz, M. (2023). *Fachkräfteeinwanderung (nicht) ohne Anerkennung? Was sich mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ändert*. Bonn: BIBB. www.bibb.de/dienst/publikationen/de/19119

Ekert, S., Larsen, C., Otto, K., Poel, L. & Schäfer, L. (2019). *Gemeinsame Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder: Abschlussbericht*. www.iwak-frankfurt.de/wp-content/uploads/2020/02/InterVal-IWAK2019-Evaluation-Anerkennungsgesetze-der-Laender-Abschlussbericht.pdf

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN & Freie Demokratische Partei (FDP) (Hrsg.). (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*. www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1

⁷ <https://dkf-kda.de/inga-pflege/>