

Hindernisse beseitigen, Fachkräftepotenziale heben!

Impulse für eine einfachere Anerkennung von Berufsqualifikationen

31. Mai 2024

Zusammenfassung

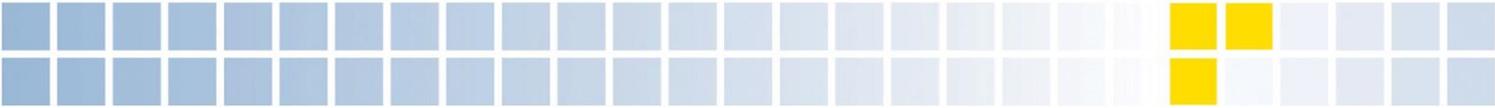
Die überbürokratische Anerkennung von Berufsqualifikationen ist in reglementierten Berufen zum Hindernis bei der Beschäftigung von dringend benötigten Fachkräften geworden, die ihre Qualifikation im Ausland erworben haben. Die komplizierten Verfahren erschweren und verlangsamen den Zugang zum Arbeitsmarkt. Damit Fachkräfte aus dem Ausland leichter in Arbeit integriert werden können, muss die Anerkennung dringend vereinfacht werden. Einerseits gilt das für Personen im Ausland, deren Erwerbszuwanderung an die Anerkennung gekoppelt ist und andererseits für Personen im Inland, die die Anerkennung für ihre Berufszulassung brauchen.

Es ist ein richtiger Schritt, dass die Bundesregierung mit dem weiterentwickelten Fachkräfteeinwanderungsgesetz die Möglichkeiten erweitert hat, auch ohne formale Anerkennung der Berufsqualifikation aus Drittstaaten zur Beschäftigungsaufnahme nach Deutschland einzureisen. Es bleibt dennoch wichtig, die aufwendigen und bürokratischen Prozesse rund um die Anerkennung zu verbessern. Denn die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen ist bei vielen Aufenthaltstiteln weiterhin erforderlich. Besonders relevant ist die Anerkennung in den Bereichen mit reglementiertem Berufszugang, in denen auch die größte Nachfrage nach Anerkennung besteht. Dazu zählen z. B. die Gesundheits- und Pflegeberufe. Hier ist eine Anerkennung nicht nur notwendig, um einen Aufenthaltstitel zu erhalten, sondern Voraussetzung, um den Beruf in Deutschland ausüben zu können.

Zu einem modernen Einwanderungsland und zu einer gelebten Willkommenskultur gehört die Wertschätzung ausländischer Berufsqualifikationen. Um die richtigen Signale ins Ausland zu senden, muss sich bei der Anerkennung etwas tun.

Wir brauchen:

- leicht zugängliche Informationen und klare Beratungsstrukturen,
- zentrale Anerkennungsstellen,
- digitale Anträge,
- Erleichterungen bei den Qualifikationsnachweisen,
- eine pragmatische Feststellung der Gleichwertigkeit,
- beschleunigte Anerkennungsverfahren und
- modularisierte Nachqualifizierungen nach einheitlichen Standards.



Im Einzelnen

Informationen zugänglicher machen und klare Beratungsstrukturen schaffen

- **Informationen mehrsprachig anbieten und zielgruppengerecht zugänglich machen**

Arbeitgeber und ausländische Fachkräfte sind auf gute Informationen über die Erwerbsmigration und Berufsankennung angewiesen. Diese müssen so aufbereitet werden, dass sie für diese Zielgruppen zugänglich sind.

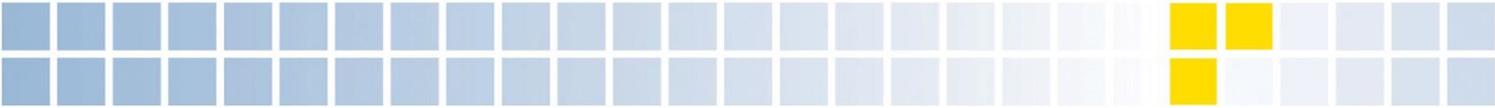
Wer genaue Informationen über seine im Ausland erworbene Qualifikation benötigt bzw. diese mit deutschen Bildungsabschlüssen vergleichen möchte, steht ohne sehr gute Deutschkenntnisse jedoch vor großen Hürden. Das Infoportal zu ausländischen Bildungsabschlüssen (anabin) der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) hilft dabei, ausländische Hochschulabschlüsse mit deutschen Abschlüssen zu vergleichen. Es ist längst überfällig, dass es demnächst nicht nur in deutscher, sondern auch in englischer Sprache zur Verfügung gestellt wird. Das vom Bundeswirtschaftsministerium geförderte Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen (BQ-Portal) mit Informationen zu über 5.700 Berufsprofilen gibt es in seiner ganzen Breite ebenfalls nur auf Deutsch. Für Informationsangebote zur Anerkennung wäre es sinnvoll, je nach angesprochener Zielgruppe nicht nur englische, sondern auch französische oder spanische Sprachversionen zur Verfügung zu stellen. Viele Antragstellende im Bereich der Pflege kommen z. B. aus nordafrikanischen Staaten und sprechen eher Französisch als Englisch. Integrierte, KI-basierte Übersetzungstools können ebenfalls einen Beitrag dazu leisten, die Informationen für Anerkennungssuchende und Vermittlungsstellen im Ausland leichter zugänglich zu machen. Auswertungen zum Informationsportal „Anerkennung in Deutschland“ machen deutlich, wie hoch der Bedarf an mehrsprachigen Informationsangeboten ist. Das Portal steht in über 10 verschiedenen Sprachversionen zur Verfügung. Diese werden von 46 Prozent der Besucherinnen und Besucher auch genutzt.

- **Klare und verstetigte Beratungsstrukturen schaffen**

Für Anerkennungssuchende – insbesondere im Ausland – ist nur schwer erkennbar, wo und wie sie einen Antrag auf Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen stellen können. Eine zentrale Anlaufstelle für die Erstberatung sowie klare und verstetigte Beratungsstrukturen sind daher notwendig. Anerkennungssuchende und Arbeitgeber benötigen ein transparentes Beratungsangebot im In- und Ausland mit klar erkennbaren Zuständigkeiten.

Aktuell können sich Anerkennungssuchende, die sich noch im Ausland befinden, von der Zentralen Servicestelle Berufsankennung (ZSBA) beraten lassen. Es ist sinnvoll, die Beratung durch die ZSBA zu verstetigen. Die Finanzierung muss dabei durch Steuermittel erfolgen. Menschen aus dem Ausland sind nicht in die deutsche Sozialversicherung einbezogen, daher kommt eine Finanzierung aus Beitragsmitteln nicht in Betracht. Die ZSBA muss im Ausland allerdings bekannter werden. Hierfür muss sie ihre Öffentlichkeitsarbeit verstärken und ihren Internetauftritt mehrsprachig aufsetzen.

Für Personen, die bereits in Deutschland sind, gibt es zahlreiche Angebote zur Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung des Netzwerks Integration durch Qualifizierung (IQ). Diese werden von verschiedenen Trägern angeboten. Mit Ablauf der Förderperiode des Europäischen



Sozialfonds (ESF-Plus) sollten die Länder und Kammern, die für die Anerkennung überwiegend zuständig sind, ein dauerhaftes und leicht zugängliches Beratungsangebot etablieren. Dieses sollte gesetzlich verankert und aus Steuermitteln finanziert werden. Die Beratungsstellen sollten über die vorhandenen Plattformen wie „Anerkennung in Deutschland“, „Make it in Germany“, das BQ-Portal und anabin auffindbar und zugänglich sein. Dabei ist wichtig, dass sie sich untereinander vernetzen und mit weiteren Beratungsangeboten für ausländische Fachkräfte zusammenarbeiten. Dies gilt insbesondere für die Beratungsstellen von „Faire Mobilität“ und „Faire Integration“. Letzteres ist ein positives Beispiel dafür, dass eine aus ESF-Mitteln finanzierte Projektstruktur in eine Regelfinanzierung aus Steuermitteln überführt werden kann, wenn der politische Wille vorhanden ist.

Die Anerkennungsberatung in die Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu geben, wäre dagegen systemwidrig. Die BA hat keine Zuständigkeit im Bereich der Anerkennung von Qualifikationen. Die Hinweise zu weiteren Informationsmöglichkeiten, die aktuell auf der Webseite der BA zur Verfügung gestellt werden, sind völlig ausreichend. Die BA soll in ihrer Beratung weiterhin auf die jeweils zuständigen Beratungsstellen der Länder und der Kammern verweisen.

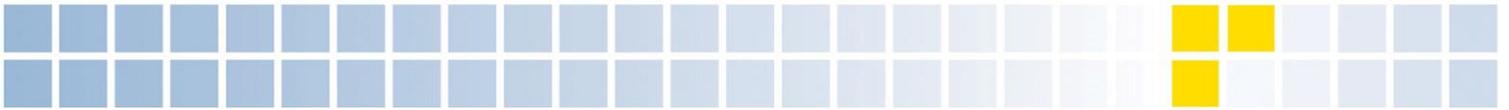
Eine Finanzierung aus Beitragsmitteln würde dagegen die engen Grenzen, in denen der Gesetzgeber Aufgaben auf die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung übertragen kann, erneut überschreiten. Es hätte ausschließlich fiskalische Gründe, die Anerkennungsberatung auf die BA zu übertragen. Da eine Förderung über den ESF nicht mehr möglich ist, würde sich das Bundesarbeitsministerium ein wiederholtes Mal zu Lasten der Arbeitslosenversicherung von eigenen Finanzierungsverpflichtungen befreien. Zu Recht wurde mit der Schaffung des Anerkennungsgesetzes die Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung aus Steuermitteln über das IQ-Netzwerk aufgebaut. Dabei wurde klargestellt, dass Aufgabe der BA – entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag in § 30 Abs. 1 Nr. 1 SGB III – ausschließlich die arbeitsmarktbezogene Beratung ist. Allein die Tatsache, dass die BA bundesweit aufgestellt ist, rechtfertigt nicht, immer mehr neue und versicherungsfremde Aufgaben auf sie zu übertragen. Selbst wenn die BA mit vollständiger Kostenerstattung aller Aufwände beauftragt würde, läge das Personalrisiko bei der BA. Sie mutiert ohnehin schon zu einer Riesenbehörde, insbesondere wenn sie zukünftig tatsächlich die Kindergrundsicherung administrieren sollte.

Anerkennungsverfahren vereinfachen

▪ *Zentrale Anerkennungsstellen schaffen*

Für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sind in Deutschland – je nach Berufsabschluss – zu viele unterschiedliche Stellen zuständig. Diese Zuständigkeiten müssen in jedem Bundesland zentralisiert werden. So werden Kompetenzen gebündelt und die richtige Anerkennungsstelle ist für Antragstellende leicht zu finden.

Für Industrie und Handel (IHK FOSA), Handwerk (Leitkammern) und die freien Berufe bestehen bereits, unterstützt durch das BQ-Portal, zentrale und gut auffindbare Anerkennungsstellen. Die Beratung wird ergänzend von den Kammern vor Ort geleistet. Diesem Beispiel sollten Bund und Länder für die Berufe in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Erziehung, Recht und Soziales folgen, für die sie zuständig sind. Diese Berufe sind überwiegend reglementiert: Fachkräfte aus dem Ausland brauchen die Anerkennung sowie ggf. eine Berufsausübungserlaubnis, um in diesen Berufen tätig werden zu können. Entsprechend hoch sind die Verfahrenszahlen. Wer die Anerkennung in einem Bundesland erreicht hat, kann sich keineswegs sicher sein, auch in



einem anderen Bundesland ohne Auflagen arbeiten zu dürfen. Es muss künftig sichergestellt werden, dass der Weg zur Beschäftigung in ganz Deutschland offen ist, unabhängig davon, welche Stelle (Berufskammern, Landesämter oder Ministerien) die Qualifikation anerkennt.

- **Digitale Antragstellung ermöglichen**

Anerkennungsanträge müssen häufig noch schriftlich ausgefüllt und per Post an die zuständigen Stellen versandt werden. Dies führt zu Verzögerungen und zu Verlusten von Dokumenten, die mit einem großen zeitlichen und finanziellen Aufwand zusammengestellt wurden.

Um den Prozess zu vereinfachen und gegen Verluste abzusichern, muss es ermöglicht werden, einheitliche, digitale Anträge zu stellen – wahlweise auf Deutsch oder auf Englisch. Über das Informationsportal „Anerkennung in Deutschland“ will das Bundesbildungsministerium einen zentralen Zugang für die digitale Antragstellung ermöglichen. Das Onlinezugangsgesetz erfordert dies ohnehin. Dieser Ansatz ist richtig und muss zeitnah umgesetzt werden. Darüber hinaus sollte das gesamte Verfahren „end-to-end“ digitalisiert werden – nicht nur die Antragstellung.

- **Erleichterungen bei den einzureichenden Qualifikationsnachweisen einräumen**

Die hohen formalen Anforderungen für den Antrag auf Anerkennung erschweren es Fachkräften, zuzuwandern und auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Qualifikationsnachweise einzureichen, muss erleichtert und flexibilisiert werden.

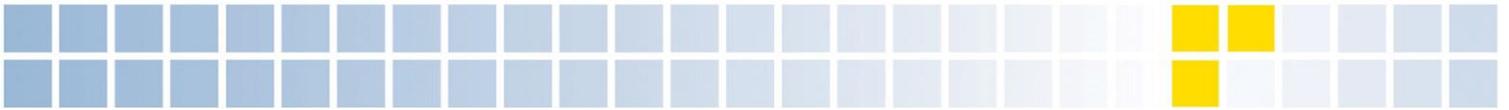
Anerkennungssuchende nehmen einen enormen Aufwand und Kosten auf sich, um die Qualifikationsnachweise einzureichen, die von den zuständigen Stellen gefordert werden. Ein Großteil der Nachweise muss in deutscher Sprache vorgelegt werden (z. B. Art. 5 BQFG). Zudem müssen die Übersetzungen von einem öffentlich bestellten Übersetzer angefertigt werden.

Es ist dringend erforderlich, englischsprachige Berufsqualifikationsnachweise flächendeckend zu akzeptieren, wie in den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 30. November 2022 angekündigt. Diese sind im Ausland leichter und kostengünstiger zu realisieren als deutsche Übersetzungen. Es reicht nicht aus, dass einzelne Stellen dies im Einzelfall ermöglichen. Arbeitgeber und ausländische Fachkräfte brauchen Verfahrenssicherheit.

Weitere formale Erleichterungen bei den einzureichenden Qualifikationsnachweisen sind notwendig:

- Beglaubigte Kopien sollten nur im Ausnahmefall, Originale auf keinen Fall angefordert werden.
- Für den Nachweis der Berufserfahrung sollen neben Arbeitszeugnissen, die in vielen Ländern unüblich sind, auch Arbeitsverträge akzeptiert werden.

Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), die Fachgesetze des Bundes und die Anerkennungsgesetze der Länder müssen entsprechend angepasst werden. Für einzureichende Unterlagen, die über den Berufsabschluss hinausgehen, sollen die zuständigen Stellen ihre Spielräume nutzen und auch KI-generierte Übersetzungen akzeptieren.



- **Gleichwertigkeit pragmatisch feststellen**

Berufsbildungssysteme und der Zuschnitt von Berufen sind länderspezifisch gewachsen und sehr unterschiedlich geprägt. Duale Berufsausbildung existiert außerhalb Deutschlands und weniger Nachbarländer nicht. Der Anspruch, dass ausländische Berufsqualifikationen exakt mit dem deutschen Referenzberuf übereinstimmen müssen, ist im nicht reglementierten Bereich – Industrie, Handel und Handwerk – nicht zielführend. Vielmehr dienen Gleichwertigkeitsbescheide – wie in den Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes beschrieben – in erster Linie als Transparenzinstrument. Hier können Fachkräfte aus dem Ausland auch ohne Anerkennungsverfahren qualifikationsadäquat tätig werden. Die Arbeitgeber können eigenverantwortlich Kompetenzen und Qualifikationen einschätzen, z. B. durch Assessments, und Stellen besetzen. Der Bedarf an Anerkennung ist schwach ausgeprägt. Deshalb sollte hier pragmatisch, flexibel und wertschätzend vorgegangen werden: Lediglich die Feststellung wesentlicher Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum deutschen Referenzberuf ist erforderlich und gehört in den Bescheid. Nicht sinnvoll ist es dagegen, ausländischen Fachkräften die heute in einigen Berufsbereichen üblichen Defizitbescheide auszustellen.

Auch im reglementierten Bereich der Berufe nach Bundes- und Landesrecht müssen pragmatische Ansätze wo immer möglich die Regel werden: Für die Anerkennung der Pflegeberufe wird bereits mit Mustergutachten gearbeitet, die die wesentlichen Unterschiede zur deutschen Pflegeausbildung kenntlich machen. Dieser Ansatz ist auch für die Gesundheits-, Erziehungs- und sozialen Berufe anzuwenden. Für Lehrkräfte aus dem Ausland sollten die Bundesländer gemeinsam verbindlich festlegen, dass auch „Ein-Fach-Abschlüsse“ anerkannt werden. Das öffnet z. B. Tausenden von Lehrkräften aus der Ukraine den Weg, im deutschen Schulsystem tätig zu werden, das seit 2022 über 200.000 ukrainische Schülerinnen und Schüler aufgenommen hat.

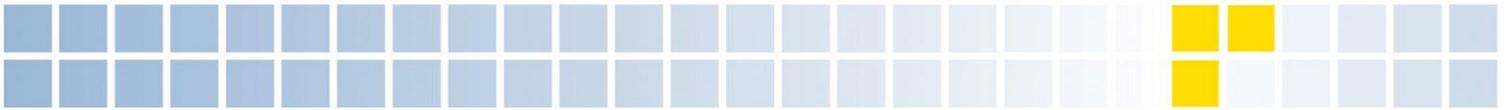
- **Anerkennungsverfahren beschleunigen**

Anerkennungsverfahren für Fachkräfte aus dem Ausland müssen beschleunigt werden. Der Zeitraum vom Antrag bis zur vollständigen Anerkennung kann mehrere Monate und inklusive der Nachqualifizierung sogar Jahre dauern. Hinzu kommen meist (statistisch nicht erfasste) weitere Wochen bzw. Monate Vorlauf, bis der Antrag vollständig ist und akzeptiert wird. Das gilt selbst im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. So ist Deutschland im Wettbewerb um Fachkräfte international nicht konkurrenzfähig.

Sowohl Anerkennungssuchende als auch Arbeitgeber benötigen einen verlässlichen Zeitrahmen, um Stellen zügig und verlässlich zu besetzen. Gesetzlich vorgegebene Fristen müssen wirksam durchgesetzt werden. Die digitale Antragstellung und die vorgeschlagenen Erleichterungen bei den Anforderungen helfen dabei und schaffen mehr Transparenz. Ggf. müssen auch die Kapazitäten der zuständigen Stellen bedarfsgerecht aufgestockt werden. Zuvor sollte aber geprüft werden, wie Prozesse optimiert und automatisiert werden können.

Nachqualifizierungen modularisieren und nach einheitlichen Standards ausrichten

Etwa die Hälfte der Anerkennungsverfahren wird mit einem Bescheid über die „teilweise Gleichwertigkeit“ mit dem deutschen Referenzberuf abgeschlossen. Wird die vollständige Anerkennung angestrebt, müssen Nachqualifizierungen absolviert werden. Diese sollten modular, nach einheitlichen Strukturvorgaben und damit anschlussfähig angeboten werden.



Im Fall reglementierter Berufe ist es obligatorisch, eine auferlegte Ausgleichsmaßnahme erfolgreich abzuschließen, um in dem angestrebten Beruf arbeiten zu dürfen. In verschiedenen Berufsbereichen wie z. B. in den Pflege- und Gesundheitsberufen stehen jedoch nicht genügend Plätze in den Anpassungslehrgängen zur Verfügung. Erschwerend kommt hinzu, dass die Anpassungsqualifizierung nur in dem Bundesland absolviert werden darf, in dem die Anerkennung beantragt wurde.

Bei nicht-reglementierten Ausbildungsberufen kann der Beruf auch ohne Anerkennung qualifikationsadäquat ausgeübt werden. Sofern Fachkräfte aus dem Ausland sich dennoch für ein Anerkennungsverfahren samt Nachqualifizierung entscheiden, gestaltet es sich oft sehr komplex, den individuellen Qualifizierungsbedarf zu ermitteln. Die Ausbildung im Ausland ist in der Regel schulisch oder auch gar nicht organisiert. Ergänzend müssen sich die Fachkräfte praktisch nachqualifizieren, um ein spezifisches Anforderungsprofil zu erfüllen. Diese Nachqualifizierungen sind mit einem großen Zeitaufwand und hohen Kosten verbunden, was letztendlich Arbeitgeber und Beschäftigte belastet. Auch Bildungsanbieter stehen vor der Herausforderung, die zum Teil sehr individuellen Nachqualifizierungserfordernisse umzusetzen. In vielen Regionen kommen Kurse nicht zustande, das verzögert den Prozess weiter.

Die Lösung sind Nachqualifizierungen, die modular und nach einheitlichen Standards aufgebaut sind. Sie sollten zeitlich flexibel, ortsunabhängig und länderübergreifend sowohl angeboten als auch absolviert werden können. Für die dualen Ausbildungsberufe nach BBiG und HwO können perspektivisch Teilqualifikationen genutzt werden, um festgestellte Lücken zu schließen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bildung
T +49 30 2033-1500
bildung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.