

Ulrich Best | Jessica Erbe | Nadja Schmitz | Stefan Arnold |
Robert Koch | Sandra Mundt | Friederike Rausch-Berhie

Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland

Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings



Ulrich Best | Jessica Erbe | Nadja Schmitz | Stefan Arnold | Robert Koch |
Sandra Mundt | Friederike Rausch-Berhie

Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland

Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings

Zitiervorschlag:

Best, Ulrich u.a.: Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2019

1. Auflage 2019

Herausgeber:

Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Internet: www.bibb.de

Publikationsmanagement:

Stabsstelle „Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste“
E-Mail: publikationsmanagement@bibb.de
www.bibb.de/veroeffentlichungen

Gesamtherstellung:

Verlag Barbara Budrich
Stauffenbergstraße 7
51379 Leverkusen
Internet: www.budrich.de
E-Mail: info@budrich.de

Lizenzierung:

Der Inhalt dieses Werkes steht unter einer Creative-Commons-Lizenz (Lizenztyp: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 4.0 International).



Weitere Informationen finden Sie im Internet auf unserer Creative-Commons-Infoseite www.bibb.de/cc-lizenz.

ISBN 978-3-96208-114-0

urn:nbn:de:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	5
Das Wichtigste in Kürze	7
1 Einleitung, Fragestellung und Vorgehensweise	9
2 Anerkennung an der Schnittstelle zur Einwanderung – Regelungen, Akteure und Praxisbeispiele	12
2.1 Anerkennung als Einwanderungsvoraussetzung bei Erwerbsmigration – der gesetzliche Rahmen	12
2.2 Die Rolle der Berater, Arbeitgeber, Vermittler und Unterstützer	17
2.3 Praxisbeispiele Adelante!, Triple Win, HWK Kassel	20
2.4 Auslandsanträge in der amtlichen Statistik nach §17 BQFG: Entwicklung und Ausgang der Verfahren	21
3 Anerkennungsverfahren bei Auslandsanträgen: Erfahrungen, Herausforderungen und Lösungsansätze	24
3.1 Sprachkenntnisse als Hürde in mehrfacher Hinsicht	24
3.2 Zuständigkeit der Stellen – ohne Wohnsitz im Inland mitunter schwer nachzuweisen	26
3.3 Beschaffung von Unterlagen bei unterschiedlichen Anforderungen	28
3.4 Mangelnde Transparenz der Erfolgsaussichten als Hemmnis: Prognosen sind selten	30
3.5 Antragstellung zwischen Postweg und E-Mail: Elektronische Verfahren stellen Herausforderungen	31
3.6 Kosten und Finanzierung	33
3.7 Dauer der Verfahren	36
3.8 Angebot an Anpassungsmaßnahmen/Qualifizierungen	38
3.9 Personalausstattung der zuständigen Stellen	39
3.10 Fazit	39
4 Herausforderungen im anerkennungsbezogenen Visumsverfahren	41
4.1 Herausforderungen beim Visum zum Zweck der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – §17a AufenthG	41
4.2 Positivliste als Hindernis	42
4.3 Lange Wartezeiten auf Visumstermine	43
4.4 Komplexität der Verfahren	45
4.5 Fazit	45

5	Vorschläge und Perspektiven der Akteure zur Weiterentwicklung vor allem für Auslandsanträge	46
5.1	Zentralisierung und Vereinheitlichung	46
5.2	Perspektive: Einwanderungsprozess	48
6	Ausblick/ Fazit	50
	Anhang	52
	Abkürzungsverzeichnis	53
	Literatur	54
	Abstract	56

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einwanderung aus Drittstaaten und Anerkennung: gesetzlicher Rahmen	13
Abbildung 2:	Akteure im Prozess der Anerkennung im Rahmen der Einwanderung – schematische Darstellung	17
Abbildung 3:	Anträge auf Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation 2012 bis 2017 nach In- und Auslandsanträgen (absolut)	22
Abbildung 4:	Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen 2017 nach Ausbildungsstaat, kategorisiert (in %)	23
Abbildung 5:	Finanzierung von Anerkennung aus dem Ausland	35

Das Wichtigste in Kürze

Das Anerkennungsgesetz des Bundes wurde 2011 verabschiedet, um zum einen die Integration bereits in Deutschland lebender Personen mit ausländischen Abschlüssen zu verbessern, und zum anderen – im Zusammenhang mit weiteren Gesetzesänderungen – die Einwanderung vor allem in Berufe mit ausgeprägten Fachkräfteengpässen zu stärken. Sowohl die Fachkräftestrategie der Bundesregierung als auch ihre Strategie zur Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung unterstreichen nochmals die Bedeutung der Anerkennung. Mit Ausnahme von Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union (EU) müssen Fachkräfte, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland kommen möchten, in der Regel schon vor der Einreise einen Antrag auf Anerkennung ihrer Qualifikation stellen. Die vorliegende Untersuchung des BIBB-Anerkennungsmonitorings zeigt auf, wo die Anerkennung bei der Antragstellung aus dem Ausland bereits gut funktioniert und was aus Sicht der beteiligten Akteure verbessert werden müsste. Hier die Ergebnisse in Kürze:

- ▶ Für den Zeitraum 2012 bis 2017 sind in der amtlichen Statistik **13.149 Anträge** zu bundesrechtlich geregelten Berufen zu verzeichnen, die **vom Ausland aus gestellt** wurden – sogenannte Auslandsanträge. Die meisten Anträge (69 %) stammten aus der EU (bzw. dem EWR oder der Schweiz), 31 Prozent aus einem Drittstaat.
- ▶ Die Interviews zeigen, dass ein erfolgreiches Durchlaufen der komplexen Anerkennungs- und Visumsverfahren besonders für Fachkräfte aus Drittstaaten ohne Hilfestellung derzeit schwierig ist. Sie zeigen zugleich den hohen Stellenwert, den **Hilfestellung in Form von Beratung, Begleitung und Finanzierung** hat. Diese wird durch verschiedene unterstützende Strukturen geleistet – Beratungsprojekte, Arbeitgeber, private Netzwerke und Vermittlungseinrichtungen, die aber im Ausland nicht flächendeckend vorhanden sind. Bei der Finanzierung der Anerkennungs- und Einwanderungskosten können Arbeitgeber eine wichtige Rolle einnehmen.
- ▶ Insbesondere **Rekrutierungsprojekte** – seien es öffentlich getragene Angebote, private Vermittlungsagenturen oder Kooperationen – können dazu beitragen, eine beobachtbare Beschleunigung der Anerkennungs- und Visumsverfahren herbeizuführen. Hervorzuheben sind die Beratung und Betreuung von Antragstellenden bis hin zur Integration in Deutschland sowie die enge Zusammenarbeit mit Auslandsvertretungen und zuständigen Stellen.
- ▶ Bei **Anerkennungsverfahren** zu Auslandsanträgen werden Herausforderungen in verschiedenen Bereichen deutlich: Dazu gehören die Hürde der fehlenden Sprachkenntnisse (sowohl bei Antragstellenden als auch zuständigen Stellen), die Finanzierung des Anerkennungsverfahrens, die Klärung der örtlichen Zuständigkeit, das Zusammenstellen, die Übermittlung und Akzeptanz von Unterlagen und die Ungewissheit der Erfolgsaussicht.
- ▶ Herausforderungen bei den **Visumsverfahren** für Fachkräfte aus Drittstaaten zeigen sich in den komplexen Regelungen und zum Teil langen Wartezeiten für Termine bei den Auslandsvertretungen für die Beantragung und Erteilung der Visa.
- ▶ Die **Dauer** sowohl der Anerkennungs- als auch der Visumsverfahren kann das Einwanderungsvorhaben von Fachkräften ebenfalls erschweren. Allerdings wurden in den Interviews große Unterschiede bei der Dauer zwischen verschiedenen für die Anerkennung zuständigen Stellen und zwischen verschiedenen Visastellen deutlich.

- ▶ Aus den Interviews geht hervor, dass es auch bei Personen aus **Drittstaaten** durchaus Beispiele für gelungene Anerkennung im Rahmen der Neueinwanderung gibt und dass dafür erforderliche Anpassungsqualifizierungen erfolgreich absolviert werden. Zugleich werden Probleme im Zusammenspiel der beiden Verfahren (Anerkennungs- und Visumsverfahren) berichtet.
- ▶ Die Studie zeigt eine Reihe von **Verbesserungsmöglichkeiten** an verschiedensten Stellen. Viele Interviewte aus unterschiedlichen Bereichen sprechen sich für eine stärkere Standardisierung zum Beispiel der Anforderungen aus. Elektronische Verfahren würden Auslandsanträge erleichtern; in manchen Fällen wird eine zentrale Anlaufstelle befürwortet. Parallel werden Änderungen im Einwanderungsrecht – wie beispielsweise bei dem Erfordernis der vollen Gleichwertigkeit im nicht reglementierten Bereich oder bei der Positivliste nach der Beschäftigungsverordnung – als zielführend erachtet.

1 Einleitung, Fragestellung und Vorgehensweise

Qualifizierte Einwanderung und Integration sind seit 2011 Teil des Fachkräftekonzepts der Bundesregierung. Zusammen mit vier weiteren Strategien – Aktivierung und Beschäftigungssicherung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Bildungschancen sowie Qualifizierung mittels Aus- und Weiterbildung – soll diese fünfte Strategie die Fachkräftesicherung gewährleisten.¹ Und auch in der neuen Fachkräftestrategie 2018 spielt die Anerkennung von europäischen und internationalen Bildungs- und Berufsabschlüssen eine wichtige Rolle.² Deutschland hat seit 2014 an Popularität als Einwanderungsland zugenommen (STRACK u. a. 2018), steht dabei allerdings in Konkurrenz zu langjährigen Einwanderungsländern. Bei Migrationsentscheidungen kann somit durchaus eine Rolle spielen, wie gut die Zugangswege für Erwerbsmigration in der Praxis funktionieren.

Im Rahmen des Fachkräftekonzepts sollten daher unter anderem die Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen verbessert werden. Im Jahr 2012 trat das Anerkennungsgesetz des Bundes³ in Kraft. Für die landesrechtlich geregelten Berufe traten in den Jahren 2012 bis 2014 entsprechende Anerkennungsgesetze der Länder in Kraft. Seitdem stellten im Ausland qualifizierte Menschen insgesamt 111.501 Anträge auf Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu bundesrechtlich geregelten Berufen, darunter 24.987 im Jahr 2017 (SCHMITZ 2018). In demselben Jahr wurden zudem 10.914 Anträge auf Anerkennung in einem landesrechtlich geregelten Beruf gestellt.⁴ Wie und unter welchen Umständen die Gleichwertigkeitsfeststellung in der Praxis erfolgt, wird kontinuierlich beobachtet.⁵

Das Anerkennungsgesetz des Bundes hatte von Anfang an eine doppelte Zielsetzung: einerseits die Integration der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit ausländischem Berufsabschluss zu verbessern, andererseits auch Fachkräften, die noch im Ausland leben, aber zum Arbeiten nach Deutschland kommen wollen, die Anerkennung ihrer Qualifikation zu ermöglichen.

Deshalb kann jeder, der in einem anderen Land eine dort staatlich anerkannte Berufsausbildung abgeschlossen hat und in Deutschland arbeiten will, diese Qualifikation auf Gleichwertigkeit zu einem deutschen Beruf hin prüfen lassen – und zwar unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus. Man kann die Anerkennung also bereits vom Ausland aus beantragen.

Bürgerinnen und Bürger anderer EU-Staaten, die in Deutschland arbeiten möchten, können einreisen und dann die Anerkennung beantragen oder umgekehrt – und falls sie im nicht reglementierten Sektor arbeiten möchten, brauchen sie gar keine Anerkennung.

Für Drittstaatsangehörige, die hier arbeiten wollen, ist es dagegen grundsätzlich erforderlich, die Anerkennung von Berufsabschlüssen bzw. die Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen

1 Sicherungspfad 5 „Integration und qualifizierte Zuwanderung“ (vgl. BMAS 2017, S. 33).

2 Siehe <https://www.bmbf.de/de/startschuss-fuer-umsetzung-der-fachkraeftestrategie-gefallen-7259.html> (Stand: 14.02.2019).

3 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen v. 06.12.2011 (BGBl. I, S. 2515).

4 Anerkennungsstatistik landesrechtlich geregelter Berufe, Auswertung des Statistischen Bundesamtes 2018.

5 Siehe die Ergebnisse des Anerkennungsmonitorings des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) in den Berichten zum Anerkennungsgesetz des Bundes (BMBF 2014; BMBF 2015; BMBF 2016a; BMBF 2017) sowie die Evaluation nach Ablauf von vier Jahren (BMBF 2017).

schon vom Ausland aus nachzuweisen, um dann ein Einreisevisum zu beantragen, sofern sie nicht beispielsweise im Rahmen von Familienzusammenführung oder auf andere Weise einen Aufenthaltstitel bekommen können. Die bestehenden Möglichkeiten für eine Einwanderung von Fachkräften (vgl. Kapitel 2.1) wie die Blaue Karte EU oder die Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung in einem auf der sogenannten Positivliste der Bundesagentur für Arbeit geführten Engpassberuf setzen in der Regel die Anerkennung bzw. Vergleichbarkeit ausländischer Abschlüsse voraus.

Ob die mit den Gesetzen bezweckte Einwanderung von Fachkräften tatsächlich gelingt, hängt dabei unmittelbar vom Funktionieren der Abläufe an der Schnittstelle zwischen Anerkennungsrecht und Einwanderungsrecht ab. Fragen unserer Untersuchung waren daher die folgenden: Welche Erfahrungen machen die zuständigen Stellen mit den Auslandsanträgen und der Gleichwertigkeit der Qualifikationen? Zu welchem Ergebnis kommen sie, und gelingt am Ende die Arbeitsmigration? Wie beurteilen andere Akteure wie Vermittlungsagenturen und Beratungsstellen die bisherigen Erfahrungen mit Auslandsanträgen und Einwanderung?

Nicht zuletzt aufgrund von ersten Hinweisen, dass es neben zahlreichen positiv beschiedenen Auslandsanträgen in der Praxis auch zu erheblichen Beeinträchtigungen kommt (vgl. BMBF u. a. 2014, BÜNTE/KNÖDLER 2018, SVR 2018), hat das BIBB im Rahmen seines vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) beauftragten Monitoring eine empirische Untersuchung dazu durchgeführt.

In einem ersten Schritt hat das BIBB die amtliche Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes auf Auslandsanträge hin quantitativ ausgewertet und somit die Faktenbasis ermittelt. Demnach haben Personen mit ausländischem Wohnsitz im Zeitraum 2012 bis 2017 mehr als 13.000 Anträge auf Anerkennung ihrer bundesrechtlich geregelten Abschlüsse in Deutschland gestellt. Die bereits beschiedenen Verfahren zu Auslandsanträgen endeten, sowohl bei EU-Abschlüssen als auch bei Drittstaatsabschlüssen, überwiegend positiv oder mit Auflage einer Ausgleichsmaßnahme beziehungsweise mit einer Teilgleichwertigkeit (SCHMITZ/WINNIGE 2019).

Im zweiten Schritt hat das BIBB anhand von qualitativen Untersuchungen ermittelt, unter welchen Umständen ein Anerkennungsverfahren aus dem Ausland gelingen kann und an welchen Stellen Hürden bestehen, die das Verfahren erschweren oder im schlimmsten Fall verhindern können. Gerade im Hinblick auf Fachkräftegewinnung in Drittstaaten ist es dabei sinnvoll, Anerkennung an der Schnittstelle der Einwanderung mit in den Blick zu nehmen. Um ein möglichst vollständiges Bild der Praxis zu erhalten, hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring in der ersten Jahreshälfte 2018 Experten-Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der wesentlichen am Prozess beteiligten Akteure geführt, und zwar mit für die Anerkennung zuständigen Stellen, Behörden, Beratungsinstitutionen und -projekten, privaten sowie öffentlich getragenen bzw. staatlichen Vermittlern, Gewerkschaften, Ministerien, Verbänden und Arbeitgebern. Der multiperspektivische Ansatz ermöglicht die Beleuchtung des Themas aus verschiedenen Blickwinkeln. Da ansonsten Rückschlüsse auf die Person möglich wären, und da wir sowohl Institutionen und Projekte als auch Personen als „Berater“ oder „Vermittler“ bezeichnen, werden in diesem Bericht unsere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner grundsätzlich in der männlichen Form benannt (siehe auch Methodik im Anhang). Die Perspektive der Auslandsvertretungen und andere Informationen wurden indirekt über die Teilnahme an Sitzungen mit Vertreterinnen und Vertretern von Visastellen oder über die zuständigen Bundesministerien eingeholt. Zum Schutz der Anonymität der Interviewten ist es nicht immer möglich, genau zwischen Stellen (z. B. IHKs gegenüber zuständigen Stellen im Handwerk und zuständigen Stellen der Länder) zu differenzieren.

Der vorliegende Beitrag stellt die Ergebnisse der empirischen Erhebung dar. Zum Verständnis der Befunde wird zunächst kurz erläutert, wie die Anerkennung an der Schnittstelle zur

Einwanderung geregelt ist, welche Akteure am Prozess zu beteiligen sind und welche Rolle weitere Mitwirkende spielen (Kapitel 2). Der Beitrag zeigt dann auf, welche Faktoren in der Praxis zum Gelingen der Antragstellung vom Ausland aus beitragen oder diese erleichtern und beschleunigen. Es wird aber auch erläutert, welche Regelungen oder Vollzugspraktiken die Antragstellung und damit letztlich auch die Arbeitsmigration behindern, verzögern oder sogar verhindern können. Dabei wird sowohl das Anerkennungsverfahren bei Auslandsanträgen⁶ in den Blick genommen (Kapitel 3) als auch die sich speziell durch die Verknüpfung mit dem Einwanderungsrecht ergebenden Fragen (Kapitel 4). Die Leitfragen sind dabei: Welches sind die größten Herausforderungen? Wie gehen die handelnden Akteure damit um, welche Lösungsansätze wurden entwickelt beziehungsweise lassen sich Good-Practice-Beispiele finden? Welcher Anpassungs- oder Unterstützungsbedarf besteht? In Kapitel 5 werden die Einwanderungshürden im Anerkennungsprozess auf übergeordneter Ebene betrachtet und Vorschläge der Akteure selbst zur Weiterentwicklung vorgestellt. Zu den wichtigsten Befunden folgen in Kapitel 6 ein Fazit sowie ein Ausblick. Bei der Ausgestaltung des aktuell geplanten Fachkräfteeinwanderungsgesetzes⁷ und seiner späteren Umsetzung können die Erkenntnisse dazu dienen, bekannte Probleme zu vermeiden und bewährte Regelungen fortzuführen. Die Ergebnisse beziehen sich dabei auf die Gesetzeslage bis Dezember 2018.⁸

6 Bei Inlandsanträgen treten bestimmte der genannten Schwierigkeiten oft ebenso auf wie bei den Auslandsanträgen. Dennoch sind die Konsequenzen bei den Auslandsanträgen etwas anders gelagert, insbesondere für Auslandsanträge aus Drittstaaten.

7 Vgl. das Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 02.10.2018, Berlin (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/eckpunkte-fachkraefteeinwanderung.pdf>) (Stand: 14.02.2019) sowie den Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (Kabinettsfassung vom 19.12.2018, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/fachraefteeinwanderungsgesetz-kabinettsfassung.pdf>) (Stand: 14.02.2019).

8 Redaktionsschluss war der 03.12.2018.

2 Anerkennung an der Schnittstelle zur Einwanderung – Regelungen, Akteure und Praxisbeispiele

2.1 Anerkennung als Einwanderungsvoraussetzung bei Erwerbsmigration – der gesetzliche Rahmen

Das erklärte Ziel des am 1. April 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetzes des Bundes ist es, einen Beitrag zur Fachkräftesicherung und -gewinnung zu leisten. Zugleich ist es Bestandteil der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBF 2016b), indem es die Mobilität beruflich Qualifizierter erhöht. Es schafft für Personen mit einer im Ausland erworbenen formalen und staatlich anerkannten Qualifikation einen allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren in Deutschland. Dieser besteht unabhängig von Staatsangehörigkeit, Ausbildungsstaat, Aufenthaltstitel oder Wohnort. Dementsprechend können auch im Ausland lebende Fachkräfte bereits vor einer möglichen Migration nach Deutschland einen Antrag auf Anerkennung ihrer Berufsqualifikation stellen (BMBF 2014).

EU-Staatsangehörige genießen Arbeitnehmerfreizügigkeit

Für in anderen Mitgliedsstaaten der EU lebende EU-Staatsangehörige gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach EU-Recht. Daher ist die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation nicht mit aufenthaltsrechtlichen Fragen im Rahmen der Erwerbsmigration verknüpft. Davon unberührt bleibt die grundsätzliche Vorgabe für reglementierte Berufe, dass ausländische Qualifikationen die Gleichwertigkeit mit einem deutschen Referenzberuf aufweisen müssen, um den entsprechenden Beruf – beispielsweise Physiotherapeutin bzw. Physiotherapeut oder Lehrerin bzw. Lehrer – in Deutschland ausüben zu dürfen. Das dafür notwendige Anerkennungsverfahren können EU-Staatsangehörige aber aufgrund der Freizügigkeit vor oder nach ihrer Einreise nach Deutschland anstreben. Ebenfalls visumsfrei einreisen können die Staatsangehörigen von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika (vgl. § 41 Absatz 1 AufenthV); sie können die Anerkennung und Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis von Deutschland aus beantragen und für eine Beschäftigung in einem nicht reglementierten Beruf eine Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich (nach Zustimmung der BA inkl. Vorrangprüfung) auch ohne Anerkennung erhalten (§ 26 Absatz 1 BeschV).

Abbildung 1: Einwanderung aus Drittstaaten und Anerkennung: gesetzlicher Rahmen

Zielgruppe: Hochqualifizierte Fachkräfte Blaue Karte EU für Hochqualifizierte: § 19a AufenthG, § 2 Abs. 1 und 2 BeschV	Voraussetzungen: ▶ Anerkannter oder vergleichbarer Hochschulabschluss über Datenbank ANABIN bzw. Zeugnisbewertung der ZAB ▶ bei reglementierten Berufen Vorliegen einer Berufsausübungserlaubnis ▶ der Qualifikation angemessenes Arbeitsplatzangebot in Deutschland (abhängige Beschäftigung) ▶ Mindestgehalt ▶ ggf. Zustimmung der BA (ohne Vorrangprüfung)
Zielgruppe: Akademische Fachkräfte, die Mindestgehalt für eine Blaue Karte EU nicht erreichen Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung für akademische Fachkräfte: § 18 AufenthG, § 2 Abs. 3 BeschV	Voraussetzungen: ▶ Anerkannter oder vergleichbarer Hochschulabschluss über Datenbank ANABIN bzw. Zeugnisbewertung der ZAB ▶ bei reglementierten Berufen Vorliegen einer Berufsausübungserlaubnis ▶ der Qualifikation angemessenes Arbeitsplatzangebot in Deutschland (abhängige Beschäftigung) ▶ i. d. R. Zustimmung der BA (inkl. Vorrangprüfung)
Zielgruppe: Fachkräfte in Engpassberufen mit ausländischer Berufsausbildung Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung für nicht akademische Fachkräfte in Engpassberufen: § 18 AufenthG, § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV	Voraussetzungen: ▶ Arbeitsplatzangebot in Deutschland für eine Beschäftigung in einem Beruf, der auf der Positivliste der BA aufgeführt ist ▶ Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. Anerkennung der im Ausland absolvierten Berufsausbildung ▶ Zustimmung der BA (ohne Vorrangprüfung)
Zielgruppe: Fachkräfte mit ausländischer Berufsausbildung Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung für nicht akademische Fachkräfte aufgrund von Vermittlungsabsprachen: § 18 AufenthG, § 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV	Voraussetzungen: ▶ Vermittlung in eine der Qualifikation entsprechende Beschäftigung durch BA aufgrund einer Vermittlungsabsprache mit Herkunftsstaat ▶ Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. Anerkennung der im Ausland absolvierten Berufsausbildung ▶ Zustimmung der BA (ohne Vorrangprüfung)
Zielgruppe: Hochqualifizierte und Fachkräfte, die für die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen oder die Berufszulassung Anpassungsmaßnahmen absolvieren / weitere Qualifikationen in Deutschland erwerben müssen Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen: § 17a AufenthG	Voraussetzungen: ▶ Berufsabschluss im Ausland ▶ Feststellungsbescheid der zuständigen Stelle über Erforderlichkeit zusätzlicher Qualifikationen ▶ Nachweis über Teilnahme an entsprechender Bildungsmaßnahme (theoretisch oder praktisch) und/oder Prüfung in Deutschland ▶ Ggf. Zustimmung der BA (i. d. R. ohne Vorrangprüfung) ▶ Finanzierungsnachweis

Quelle: Auf Grundlage von IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ und IQ-Fachstelle „Einwanderung“ 2017 sowie eigenen Angaben.

Drittstaatsangehörige: Anerkennung meist Voraussetzung bei Erwerbsmigration

Für die Erwerbsmigration aus Drittstaaten wirken die Anerkennungsverfahren insofern regulierend, als eine *anerkannte* ausländische Berufsqualifikation in der Regel für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche in Deutschland erforderlich ist. Dies gilt insbesondere für Fachkräfte mit nicht akademischer Berufsausbildung⁹, die eine Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) i.V.m. § 6 Absatz 2 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) erlangen möchten („Positivliste“). Es gilt aber auch für Fachkräfte mit Hochschulabschluss, die in einem reglementierten Beruf eine Blaue Karte EU oder eine Aufenthaltserlaubnis für eine ihrer Qualifikation entsprechende Beschäftigung anstreben (vgl. § 18 Absatz 4 AufenthG i. V. m. § 2 Absatz 3 BeschV, § 19a AufenthG jeweils i. V. m. § 18 Absatz 5 AufenthG). Bei nicht reglementierten Berufen ist zumindest die „Vergleichbarkeit“ des ausländischen Hochschulabschlusses mit inländischen Hochschulabschlüssen erforderlich (vgl. § 19a Absatz 1 AufenthG; § 18 Absatz 4 AufenthG i. V. m. § 2 Absatz 3 BeschV; § 18c Absatz 1 AufenthG). Diese Vergleichbarkeit kann mit einer Zeugnisbewertung durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)¹⁰ nachgewiesen werden, sofern der ausländische Hochschulabschluss nicht bereits in der Datenbank ANABIN, dem Informationsportal der Kultusministerkonferenz (KMK), erfasst ist.

Daneben müssen weitere Voraussetzungen für die Erteilung des entsprechenden Aufenthaltstitels erfüllt sein. Außer für einen maximal sechs Monate gültigen Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeitsplatzsuche für akademische Fachkräfte (§ 18c AufenthG) muss in jedem Fall ein konkretes Arbeitsplatzangebot und i. d. R. auch die Zustimmung der BA vorliegen (vgl. § 18 Absatz 2 und 5 sowie § 39 AufenthG). Bei Hochqualifizierten (Blaue Karte EU)¹¹ wird i. d. R. auf die Zustimmung der BA verzichtet, aber es kommt ein bestimmtes Bruttojahresgehalt dazu¹². Bei nicht akademischen Fachkräften aus Drittstaaten muss eine Vermittlungsabsprache zwischen der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes und der Bundesagentur für Arbeit (BA) existieren¹³ oder der jeweilige Beruf auf der Positivliste der BA gelistet sein (vgl. Info-Box 1). Bei teilweiser Gleichwertigkeit bzw. der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen kommt eine Einreise über den § 17a AufenthG infrage, der weiter unten vorgestellt wird (siehe auch Info-Box 2).

Für die Erwerbsmigration aus Westbalkanstaaten schließlich gibt es die Möglichkeit der Einwanderung über die sog. „Westbalkanregelung“ (§ 18 i. V. m. § 39 AufenthG und § 26 Absatz 2 BeschV, siehe Info-Box 3); für Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Neuseeland und der Vereinigten Staaten von Amerika sind wiederum die Sonderregelungen in § 41 Absatz 1 AufenthV und § 26 Absatz 1 BeschV zu berücksichtigen (s. o.).

Abbildung 1 fasst Einwanderungsmöglichkeiten und Voraussetzungen von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten nach Deutschland zusammen.

9 ... bzw. mit einem ausländischen Hochschulabschluss, der einer nicht akademischen qualifizierten Berufsausbildung in Deutschland entspricht.

10 Bei der Zeugnisbewertung handelt es sich nicht um eine Anerkennung, sondern um eine vergleichende Einstufung (vgl. <https://www.kmk.org/zeugnisbewertung>).

11 Im Jahr 2017 wurden 21.727 Blaue Karten EU für Drittstaatsangehörige ausgestellt, ein Anstieg um 25,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr 2016 (vgl. BAMF 2018, S. 15).

12 Für Ärzte/Ärztinnen und im MINT-Bereich gilt eine abgesenkte Gehaltsgrenze; in diesen Fällen ist jedoch eine Zustimmung der BA (ohne Vorrangprüfung) erforderlich.

13 Aktuell existieren Vermittlungsabsprachen für Pflegeberufe mit Bosnien und Herzegowina, Serbien, den Philippinen und Tunesien.

Info-Box 1: Positivliste – Einwanderungsmöglichkeit bei Ausbildungsberufen

Die Positivliste beruht auf der zum 1. Juli 2013 in Kraft getretenen neuen Beschäftigungsverordnung (BeschV). Die Liste umfasst Aus- und Weiterbildungsberufe, in denen die Bundesagentur für Arbeit einen Fachkräftengap festgestellt hat. Sie wird bei Bedarf halbjährlich aktualisiert.^{<?>} Die Positivliste ist Bestandteil eines Regulierungsinstruments für die Einwanderung ausländischer Fachkräfte, die Staatsangehörige eines Drittstaates sind und in Deutschland in einem „staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf“ (§ 6 Absatz 2 BeschV) arbeiten möchten, bei dem andere Aufenthaltstitel wie bspw. die Blaue Karte EU für Hochqualifizierte nicht greifen.

Durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll Fachkräften mit qualifizierter Berufsausbildung (nach Anerkennung ihrer Qualifikationen) in allen Berufen, zu denen die erworbene Qualifikation befähigt, eine Beschäftigung ermöglicht werden und damit die Beschränkung auf Engpassberufe wegfallen.^{<?>} Die in der Praxis beobachteten Schwierigkeiten bei Anwendung der bisherigen Regelungen sind in Kapitel 4.2 dargelegt. Es existieren dahingehend derzeit nur wenige Möglichkeiten für nicht akademische Fachkräfte, deren berufliche Qualifikation nicht auf der Positivliste geführt wird. Ein Beispiel ist das Pilotprojekt PUMA in Baden-Württemberg.^{<?>}

§17a AufenthG – Einwanderung zum Zweck der Anerkennung

Anerkennungsverfahren enden nicht immer bereits im ersten Schritt mit der vollen Gleichwertigkeit. Diese wird aber in vielen Fällen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 18 oder § 19a AufenthG benötigt (siehe oben). Werden bei der Prüfung auf Gleichwertigkeit – ggf. trotz berücksichtigter Berufserfahrung – wesentliche Unterschiede festgestellt, stellt die für die Anerkennung zuständige Stelle zunächst eine teilweise Gleichwertigkeit (bei nicht reglementierten Berufen) oder die Erforderlichkeit von Ausgleichsmaßnahmen (bei reglementierten Berufen) fest. Für die Feststellung der vollen Gleichwertigkeit oder die Berufszulassung müssen die wesentlichen Unterschiede zunächst ausgeglichen werden.

Um dies aufenthaltsrechtlich möglich zu machen, trat zum 1. August 2015 die Regelung in § 17a AufenthG in Kraft. Nach dieser Regelung können ausländische Fachkräfte zum Ausgleich festgestellter wesentlicher Unterschiede an dafür geeigneten Bildungsmaßnahmen in Deutschland teilnehmen (siehe auch Info-Box 2). Für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten¹⁴ können sie für eine Bildungs- bzw. Ausgleichsmaßnahme nach Deutschland einreisen, solange diese für die Feststellung der vollen Gleichwertigkeit des Abschlusses oder die Berufszulassung im Inland notwendig ist. Sofern die Maßnahme überwiegend betrieblich durchgeführt wird oder die Fachkräfte parallel zum Abschluss des Anerkennungsverfahrens bereits beschäftigt werden sollen (z. B. als Pflegehelfer/-in) muss die BA der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 17a AufenthG i. d. R. zustimmen (vgl. § 17a Absatz 1 S. 3 und Absatz 3 AufenthG). Gleiches gilt, wenn der Aufenthalt dem Ablegen einer Prüfung dient, die zu einer Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und einer nachfolgenden Beschäftigung in dem jeweiligen Beruf führen soll (vgl. § 17 Absatz 5 AufenthG).

¹⁴ Zusätzlich besteht die Möglichkeit, vorgeschaltet einen Aufenthaltstitel nach §16b AufenthG für den allgemeinen Spracherwerb zu beantragen und nach Abschluss des Sprachkurses zu einem Aufenthaltstitel nach §17a AufenthG zu wechseln (AUSWÄRTIGES AMT 2018).

Info-Box 2: Zugang zum Arbeitsmarkt über § 17a AufenthG

- ▶ Besuch von Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation (zum Beispiel Anpassungslehrgänge, Vorbereitungskurse auf die Kenntnisprüfung, berufsbezogene Sprachkurse),
- ▶ Ablegen einer Prüfung zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation (zum Beispiel Kenntnisprüfung),
- ▶ Möglichkeit der Beschäftigung im engen Zusammenhang mit dem anzuerkennenden Beruf und damit Sicherung des Lebensunterhalts,
- ▶ Beschäftigung im Übrigen bis zu zehn Stunden pro Woche erlaubt,
- ▶ Arbeitsplatzsuche für die Dauer von bis zu einem Jahr nach erfolgreicher Anerkennung.

Quelle: BMBF 2017, Seite 23.

Sollte zur Feststellung der Gleichwertigkeit des Abschlusses nur der Nachweis von Berufspraxis, aber nicht der Erwerb zusätzlicher theoretischer Kenntnisse nötig sein, kann mit Zustimmung der BA auch ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung ausgestellt werden (§ 18 AufenthG i. V. m. § 8 Absatz 3 BeschV).

Info-Box 3: Erwerbsmigration ohne Anerkennung: Die sogenannte Westbalkan-Regelung („§ 26 Absatz 2 BeschV“)

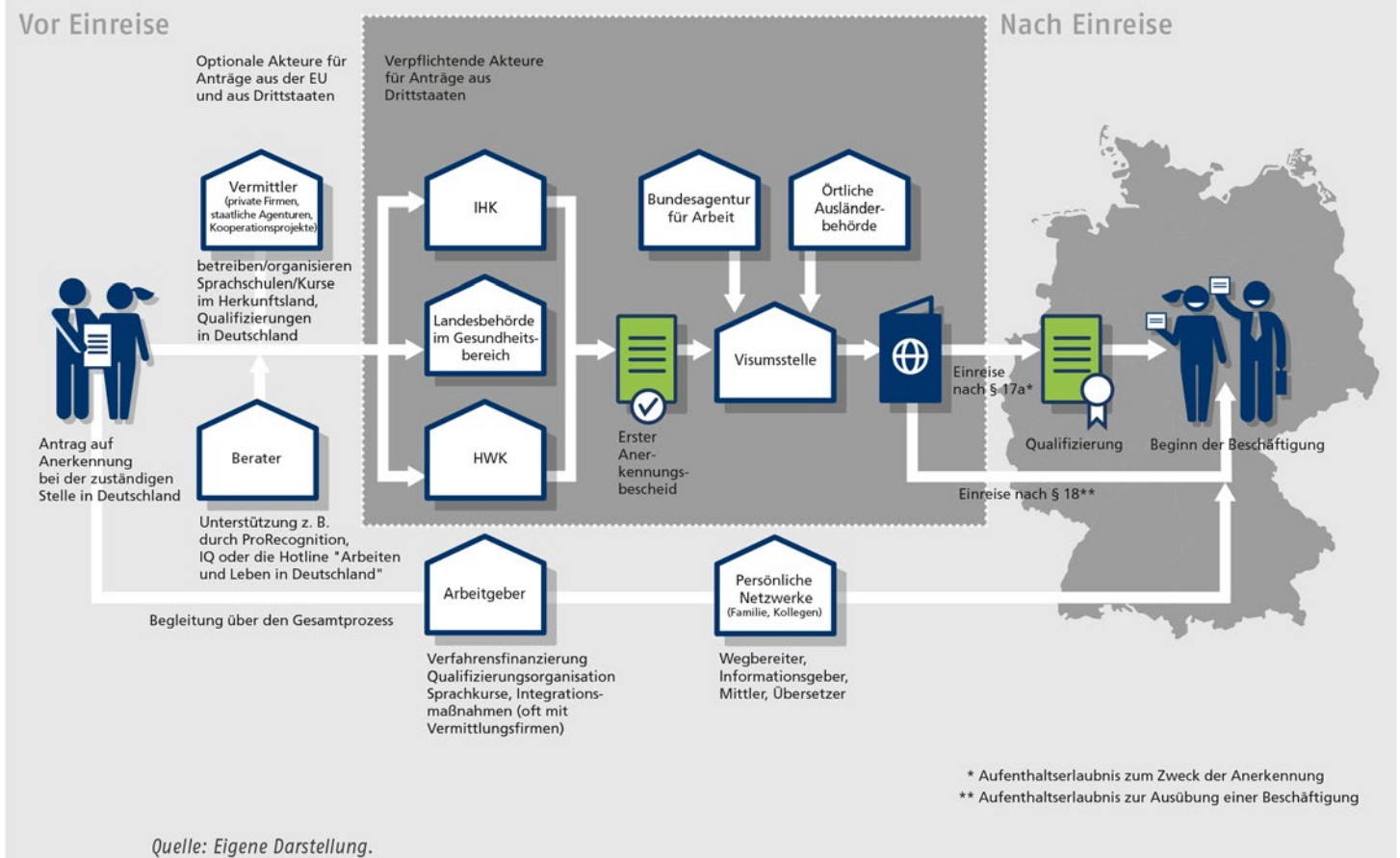
Einen Sonderfall stellt die sogenannte Westbalkan-Regelung dar, die befristet bis Ende 2020 für Staatsangehörige der sechs Balkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien eine Zustimmung der Bundesagentur für jede Beschäftigung ermöglicht. Daher können Staatsangehörige dieser Staaten unter bestimmten weiteren Voraussetzungen grundsätzlich für jede Beschäftigung einen Aufenthaltstitel erhalten, wenn ihnen ein verbindliches Arbeitsplatzangebot vorliegt und die Bundesagentur für Arbeit – nach Prüfung der Arbeitsbedingungen und Vorrangprüfung – der Beschäftigungsaufnahme zustimmt (§ 18 AufenthG i. V. m. § 39 AufenthG und § 26 Absatz 2 BeschV). Die Gleichwertigkeit der beruflichen Qualifikation ist dabei keine Voraussetzung für den Erwerb eines Aufenthaltstitels. Dieser kann hier auch ohne Vorliegen einer beruflichen Ausbildung oder einer etwaigen Anerkennung erfolgen. Diese Möglichkeit besteht parallel zu den oben beschriebenen Optionen der Einwanderung mit Anerkennung. Sofern eine Qualifikation vorliegt, kann für diese auch nach der Einreise über den § 26 Absatz 2 BeschV eine Anerkennung beantragt werden.

Die wesentlichen gesetzlichen Akteure an der Schnittstelle Anerkennung und Einwanderung

Bei Drittstaatsangehörigen beginnt der Einwanderungsprozess i. d. R. mit dem Antrag auf Anerkennung bei der zuständigen Stelle in Deutschland, beispielsweise der zuständigen Landesbehörde im Gesundheitsbereich, der IHK FOSA oder der zuständigen Handwerkskammer¹⁵ (zum schematischen Ablauf siehe auch Abbildung 2). In Ländern mit langen Wartezeiten auf Visumstermine erfolgt oft gleichzeitig eine Terminvereinbarung mit der Visumsstelle, spätestens aber, nachdem ein erster Anerkennungsbescheid ausgestellt wurde. Sofern der Bescheid nur eine teilweise Gleichwertigkeit feststellt oder Ausgleichsmaßnahmen auferlegt, kommt für Drittstaatsangehörige i. d. R. nur die Erteilung eines Einreisevisums für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 17a AufenthG in Betracht. Hierfür muss die Auslandsvertretung ggf. die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit oder der örtlichen Ausländerbehörde einholen. Nach der Einreise folgt die Qualifizierung, die wiederum durch die Feststellung der vollen Gleichwertigkeit oder durch die Erlaubnis des Berufszugangs beendet wird. Hierfür ist wieder die zuständige Stelle maßgeblich. Die Ausländerbehörde muss darüber hinaus das Einreisevisum in eine längerfristige Aufenthaltserlaubnis umwandeln und nach Anerkennung der Berufsqualifikationen und Aufnahme der entsprechenden Beschäftigung einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung erteilen.

¹⁵ In Deutschland gibt es über 1.500 für berufliche Anerkennung zuständige Stellen (BMBF 2017, S. 36). Die für einen Beruf in der jeweiligen Region zuständige Stelle ermittelt der Anerkennungs-Finder (www.anerkennung-in-deutschland.de/tools/berater/de/) (Stand: 14.02.2019).

Abbildung 2: Akteure im Prozess der Anerkennung im Rahmen der Einwanderung – schematische Darstellung



2.2 Die Rolle der Berater, Arbeitgeber, Vermittler und Unterstützer

Neben den Akteuren, die der gesetzliche Rahmen vorgibt, gibt es weitere wichtige Akteursgruppen im Prozess der Anerkennung und Einwanderung; dazu gehören vor allem solche, die Information, Beratung und Begleitung anbieten, Arbeitgeber, private Vermittlungsfirmen und staatliche Vermittler wie das Projekt Triple Win.

Informations- und Beratungsangebote

In Deutschland existiert ein bundesweites Netzwerk an Beratungsstrukturen, die Anerkennungsinteressierte unterstützen. Im Bereich der Informationsbereitstellung zum Thema Anerkennung ist dabei vor allem das Portal „Anerkennung in Deutschland“¹⁶ zu nennen, im Hinblick auf Einwanderung „Make it in Germany“¹⁷. Erstberatung zur Anerkennung bieten das IQ-Netzwerk sowie die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“¹⁸, aber auch weitere Akteure wie beispielsweise die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderinnen/Zuwanderer (MBE) an. Industrie- und Handelskammern (IHK) sowie Handwerkskammern (HWK) führen tiefergehende Einstiegsberatungen zur Anerkennung durch.

Grundsätzlich stehen die Angebote auch im Ausland lebenden Fachkräften zur Verfügung. Sie werden unterschiedlich stark in Anspruch genommen: Beispielsweise erfolgen beim Portal

16 Siehe www.anerkennung-in-deutschland.de (Stand: 14.02.2019).

17 Siehe www.make-it-in-germany.de (Stand: 14.02.2019).

18 Neben dem Thema „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse“ berät die Hotline auch zu „Jobsuche, Arbeit und Beruf“, „Einreise und Aufenthalt“ sowie „Deutschlernen“.

„Anerkennung in Deutschland“ etwa 53 Prozent der Seitenbesuche aus dem Ausland, die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ verzeichnet einen Anteil von 36 Prozent der Beratenden, die sich vom Ausland aus an sie wendet, der Anteil bei den IQ-Erstberatungsstellen liegt bei vier Prozent (vgl. LIEDTKE u. a. 2018)¹⁹.

Aus den Interviews geht aber hervor, dass gerade auch Beratungsangebote vor Ort im Ausland eine wichtige Hilfestellung für das Gelingen des Anerkennungs- und Einwanderungsprozesses sind. So berichtet ein Berater:

„Wir merken das sehr stark, seit wir auch mit ProRecognition zusammenarbeiten, das ist einfach super, weil man einfach weiß, da sitzt jemand vor Ort, der das im Zweifelsfall nochmal genauer erklären kann.“ (Berater, ID066)

„ProRecognition – Professional & Vocational Qualifications for Germany“²⁰ ist ein Pilotprojekt, bei dem an acht Auslandshandelskammern und Delegationen der deutschen Wirtschaft (AHK) Beratungs- und Anlaufstellen für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte eingerichtet wurden. Dabei handelt es sich derzeit um Standorte in Ägypten, Algerien, China, Indien, Iran, Italien, Polen und Vietnam²¹. Das Projekt berät zum Thema Anerkennung, unterstützt und begleitet auf Wunsch der Ratsuchenden auch das Anerkennungsverfahren. Dabei fungieren die ProRecognition-Mitarbeitenden als kommunikative Schnittstelle zwischen zuständigen Stellen in Deutschland und der antragstellenden Person im jeweiligen Heimatland. Gerade die Begleitung Antragstellender wurde in den Interviews positiv hervorgehoben (Verband, ID075). Eine zuständige Stelle berichtet auch von gestiegenen Antragszahlen aus einigen Ländern, seitdem das Projekt dort aktiv ist (zuständige Stelle, ID070).

Arbeitgeber

Arbeitgeber unterstützen in vielfältiger Weise auch Antragstellende aus dem Ausland. Betriebe, die im Ausland rekrutieren, begleiten oft den Einwanderungsprozess und teilweise auch das Ankommen, indem sie zum Beispiel eine Wohnung stellen und Integrationskurse unterstützen (Arbeitgeber, ID069; staatlicher Vermittler, ID084). Auch die Finanzierung der Anerkennungskosten ist eine häufig vorkommende Form der Unterstützung, ebenso wird die Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen genannt (Arbeitgeber, ID069; zuständige Stelle, ID082). Bei der Gewinnung von Fachkräften im Ausland zeigen sich immer wieder Netzwerkeffekte in den Betrieben: So schildern Befragte oft „Kettenanwerbungen“ aus denselben Regionen, aus denen bereits im Betrieb Beschäftigte ursprünglich stammen (zuständige Stelle, ID059, ID060). Besonders in den Gesundheitsfachberufen, aber auch in Industrie und Handwerk werden zahlreiche Beispiele sehr aktiver Unternehmen genannt. Einig sind sich die Befragten auch, dass vor allem größere Betriebe die Möglichkeit der Rekrutierung im Ausland via Anerkennung nutzen. Für kleinere Betriebe, die zwar einen hohen Fachkräftebedarf haben, aber nicht die Erfahrung, die Ressourcen oder eine entsprechend langfristige Planung, seien die Herausforderungen dagegen sehr viel höher. Lokale Kammern zeigen in der Zusammenarbeit mit Betrieben bei der Rekrutierung häufig viel Initiative.

19 Portal Anerkennung in Deutschland: 53 Prozent von insgesamt etwa neun Millionen Besuchen im Zeitraum 01. April 2012 bis 30. Juni 2018; Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“: 36 Prozent von insgesamt 79.214 Beratungen im Zeitraum 2. April 2012 bis 30. Juni 2018; IQ-Erstberatungsstellen: vier Prozent von insgesamt 167.249 beratenen Personen im Zeitraum 1. August 2012 bis 30. Juni 2018.

20 Siehe <https://www.ahk.de/foerderprogramme/berufsanerkennung/prorecognition/> (Stand: 14.02.2019). Das BMBF-geförderte Projekt wird von der DIHK Service GmbH in Abstimmung mit dem DIHK e.V. durchgeführt.

21 Stand: Dezember 2018.

Staatliche bzw. öffentlich getragene und private Vermittler

Wenn Betriebe nicht über eigene Strukturen (wie Niederlassungen im Ausland), Kammerunterstützung oder Kontakte in der Belegschaft verfügen, entscheiden sich Arbeitgeber in manchen Fällen, Vermittler mit der Rekrutierung im Ausland zu beauftragen. Private Vermittlungsagenturen und staatliche Vermittlungsinitiativen scheinen eine weit verbreitete Option darzustellen, vor allem im Gesundheitsbereich und bei der Rekrutierung aus Drittstaaten, so ein weiteres Ergebnis der Untersuchung. Zu diesen Vermittlern gehören z. B. verschiedene Projekte mit Einbindung der ZAV (wie Triple Win), private Bildungsträger wie z. B. Dekra und andere. Es ist schwer zu beziffern, wie viele der aus Drittstaaten gestellten Anträge von Vermittlern unterstützt wurden, da es dazu keine Erhebungen gibt, aber in Ländern wie den Philippinen könnte dies den größten Teil der Anträge ausmachen. Ein Arbeitgeber im Gesundheitsbereich, der sehr aktiv rekrutiert und verschiedene Vermittlungsfirmen einsetzt, schätzt, dass bei ihnen der Anteil der Direktbewerbungen (ohne Vermittler) aus dem Ausland an den gesamten Einstellungen aus dem Ausland bei circa zehn Prozent liegt (ID069).

Allerdings wird dies von verschiedenen Akteuren und zuständigen Stellen unterschiedlich beurteilt. So wünscht sich eine Vertreterin einer zuständigen Stelle im Gesundheitsbereich mehr Angebote von Vermittlungsfirmen in ihrer Region:

„Also hier in [Bundesland] bräuchten wir dringend noch Firmen, so wie wir es in den anderen Bundesländern haben, die die Antragsteller an die Hand nehmen und sie ein Stück weit begleiten.“ (Zuständige Stelle, ID085)

Dieses explizit geäußerte Interesse daran, dass auch solche Firmen in der eigenen Region tätig werden sollten, da das die Qualität der Anträge verbessern und die Bearbeitungszeit verkürzen könnte, wird nicht von allen geteilt. Oft wird zwar gesagt, dass Anträge, die über Vermittler eingehen, schneller bearbeitet werden können, da sie öfter vollständig sind (zuständige Stelle, ID072). Aber es gibt auch Positionen, aus denen ein generelles Misstrauen gegenüber vor allem privaten Vermittlungsfirmen hervorgeht, denen ein rein monetäres Interesse unterstellt wird (zuständige Stelle, ID065, ID072). Von manchen zuständigen Stellen wird auch berichtet, dass eine erhöhte Aktivität von Vermittlern dazu geführt habe, dass sehr viele Anträge auf einmal eingingen, was Engpässe in der Bearbeitung zur Folge hatte (Vermittler, ID083).

Im Allgemeinen wird konstatiert, dass private und staatliche Vermittler die fehlenden Beratungsstrukturen im Ausland durch eigene Beratung auffangen, in der Regel die Qualität der Anträge (Passung, Vollständigkeit, formale Korrektheit) erhöhen und vor allem im Pflegebereich für sehr hohe Antragszahlen verantwortlich sind.

Antragstellung ohne Unterstützer schwierig, aber Erleichterungen möglich

Die Befragten aller Akteursgruppen sind sich weitgehend einig: Für Alleinantragstellende²² aus Drittstaaten ist es ohne Unterstützung schwierig, über das Anerkennungsverfahren einzuwandern. Ausgenommen von dieser Einschätzung ist zuweilen die Gruppe der Ärztinnen und Ärzte, vor allem diejenigen aus der EU, die auch als Alleinantragstellende auftreten (zuständige Stelle, ID065). In geringem Maße gilt das auch im Pflegebereich, aber Beispiele wurden nur aus der EU oder europäischen Drittstaaten genannt. Alle Befragten betonen den hohen Stellenwert guter Beratung und Unterstützung.

²² Als Alleinantragstellende werden hier Personen bezeichnet, die ohne enge Verfahrensbegleitung durch Vermittler, Arbeitgeber oder andere institutionalisierte Akteure wie PuMa Anerkennung und Einreise betreiben. Beratungsgespräche mit der AliD-Hotline, mit zuständigen Stellen oder IQ-Stellen werden auch von Alleinantragstellenden wahrgenommen – vermutlich vor allem von solchen.

Die niedrigschwelligste Form der Unterstützung sind persönliche Netzwerke, die in Deutschland bestehen, wie zum Beispiel Verwandte oder Bekannte. Sie machen zum einen Einwanderungsinteressierte auf die Möglichkeiten der Anerkennung oder auf offene Arbeitsstellen aufmerksam, und zum anderen unterstützen sie die Antragstellung im nicht vertrauten deutschen Behördensystem. Andere Formen der Unterstützung und Begleitung sind die verschiedenen Beratungsangebote, von denen ProRecognition im Ausland das intensivste darstellen dürfte. Die umfassendste Form der Unterstützung bieten Vermittler, die in der Regel im Auftrag von Arbeitgebern tätig werden und oft eine komplette Begleitung der Verfahren von der Beratung bis zur Arbeitsaufnahme in Deutschland leisten.

2.3 Praxisbeispiele Adelante!, Triple Win, HWK Kassel

Ein interessantes Beispiel einer engen Kooperation verschiedener Akteure stellt das Projekt „Adelante!“ dar.²³ Das Projekt wurde von der IHK Hannover im Jahr 2013 initiiert, um in Kooperation mit lokalen Unternehmen Auszubildende und Fachkräfte aus Spanien zu rekrutieren. Inzwischen sind über 150 junge Nachwuchsfachkräfte über dieses Projekt nach Niedersachsen gekommen, 60 weitere befinden sich derzeit in der „Matchingphase“, wo sie mit Arbeitgebern zusammenkommen.

Das Projekt verdeutlicht, dass selbst innerhalb der EU eine große Flexibilität der Partner erforderlich ist. So wurden unter Federführung der IHK Hannover Mittel aus Erasmus+, danach MobiPro EU, Zuschüsse der Stadt Sevilla, Europäischer Sozialfonds in Katalonien, Mittel der Arbeitsagentur, regionale Fachkräftebündnisse unterstützt durch das Land Niedersachsen und andere Fördermöglichkeiten in den verschiedenen Projektphasen mobilisiert. Auch der Anerkennungszuschuss des Bundes konnte in einigen Fällen genutzt werden.

Ebenso wichtig ist die Flexibilität und Offenheit in der Kooperation mit Partnern – die genaue Konstellation in „Adelante!“ hat sich mehrmals geändert, von IHK Hannover und der Regierung von Andalusien zur Beteiligung Kataloniens, der ZAV/BA und der Investitionsbank Niedersachsen. Am Anfang lag der Fokus auf der Rekrutierung Auszubildender, wurde aber schon damals ergänzt um einzelne Anerkennungsfälle. Dann lief Anwerbung in Ausbildung und Anerkennung parallel im Projekt, bis die Förderlinie auslief. Derzeit steht die Anerkennungseinwanderung im Vordergrund, und der Fokus liegt nicht mehr nur auf IHK-Berufen, sondern umfasst auch die anderen Sektoren.

Ein weiteres wichtiges Element ist die Doppelrolle der IHK Hannover zum einen als Vertreterin der Arbeitgeber, zum anderen als zuständige Stelle in der Anerkennung von IHK-Berufen. So können sehr kurze Bearbeitungszeiten erreicht werden.

Die Vorbereitung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Spanien wird durch die spanische Seite finanziert – dazu gehören zum Beispiel Vorbereitungs- und Sprachkurse. Ein immaterieller Aspekt ist die umfassende Betreuung der zugewanderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Hier spielen die regionalen Fachkräftebündnisse eine große Rolle, aus denen die Träger der Beratung stammen (in Hannover zum Beispiel die Caritas).

Ein Beispiel für die Kooperation mit Drittstaaten im reglementierten Bereich ist Triple Win, ein Projekt der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA.²⁴ Seit 2013 rekrutiert das Projekt in Serbien, Bosnien und Herzegowina und auf den Philippinen Pflegekräfte für deutsche

23 Siehe <https://www.hannover.ihk.de/ausbildung-weiterbildung/fachkraefte/fachkraefte-projekte/adelante.html> (Stand: 14.02.2019).

24 Siehe <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/Triple-Win-Pflegekraefte> (Stand: 14.02.2019).

Arbeitgeber, mit einer geplanten Erweiterung auf Tunesien. Das Projekt basiert auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen zwischen den Arbeitsverwaltungen der beteiligten Länder und der deutschen BA. Deutsche Arbeitgeber schließen Vermittlungsverträge mit dem Projekt, die Stellen werden von den nationalen Behörden ausgeschrieben und es folgen mehrere Auswahlrunden mit Beteiligung der GIZ, der ZAV und der Arbeitgeber. Die Teilnehmenden belegen Sprachkurse im Heimatland, die auf B1-Niveau vorbereiten. Durch eine enge Kooperation der GIZ mit den Anerkennungs- und Visumsbehörden funktioniert die Visumsvergabe ohne viele der hier beschriebenen Schwierigkeiten. In Deutschland übernimmt der Arbeitgeber die Verantwortung für die weitere fachliche Qualifizierung und sprachliche Vorbereitung der Teilnehmenden, die dann parallel arbeiten und sich für die Gleichwertigkeit qualifizieren. Über Triple Win wurden bisher mehr als 2.000 Pflegekräfte für über 200 Arbeitgeber rekrutiert.²⁵

Aus dem Handwerk gibt es vergleichbare Beispiele einer engen Verzahnung von Gleichwertigkeitsfeststellung, Rekrutierung und Qualifizierung. Ein Unternehmen im Bezirk der Handwerkskammer Kassel hatte einen großen Personalbedarf in einem Mangelberuf, dem der Elektromonteur.²⁶ Das Unternehmen wählte einen kooperierenden Betrieb in Serbien aus, um eine Lehrwerkstatt einzurichten, und die HWK Kassel führte in Kooperation mit dem Unternehmen einen Vergleich der Curricula durch, um genau zu bestimmen, wo die serbische Ausbildung von der deutschen abweicht. Eine firmeneigene Akademie bereitet die rekrutierten Fachkräfte auf die volle Gleichwertigkeit vor und bietet Sprachkurse und Integrationshilfen an. Das Projekt hat seit 2014 fast 300 Fachkräfte aus Serbien und im letzten Jahr auch aus Bosnien und Herzegowina rekrutiert.

2.4 Auslandsanträge in der amtlichen Statistik nach §17 BQFG: Entwicklung und Ausgang der Verfahren

Um einen Eindruck davon zu vermitteln, wie häufig die Möglichkeit bisher in Anspruch genommen wurde, das Anerkennungsverfahren bereits vom Ausland aus anzustreben, werden im Folgenden einige Kennzahlen aus der amtlichen Statistik²⁷ zu Auslandsanträgen und -verfahren benannt. Eine umfassende Auswertung der Daten findet sich in der kürzlich erschienenen Veröffentlichung, die das Pendant zu der hier vorliegenden Publikation darstellt (vgl. SCHMITZ/WINNIGE 2019).

Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes melden zuständige Stellen mit steigender Tendenz Anträge, die vom Ausland aus gestellt wurden²⁸. Für 2017 liegt mit 3.597 (14% der Anträge in 2017) sowohl absolut als auch prozentual die bisher höchste gemeldete Zahl an Auslandsanträgen vor. Insgesamt sind seit 2012 bisher 13.149 Auslandsanträge in der amtlichen Statistik § 17 BQFG zu verzeichnen (vgl. Abbildung 3). Das entspricht etwa zwölf Prozent des gesamten Antragsaufkommens zu bundesrechtlich geregelten Berufen.

25 Vgl. https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/11666.html (Stand: 14.02.2019) auch EL-NAWAB 2018.

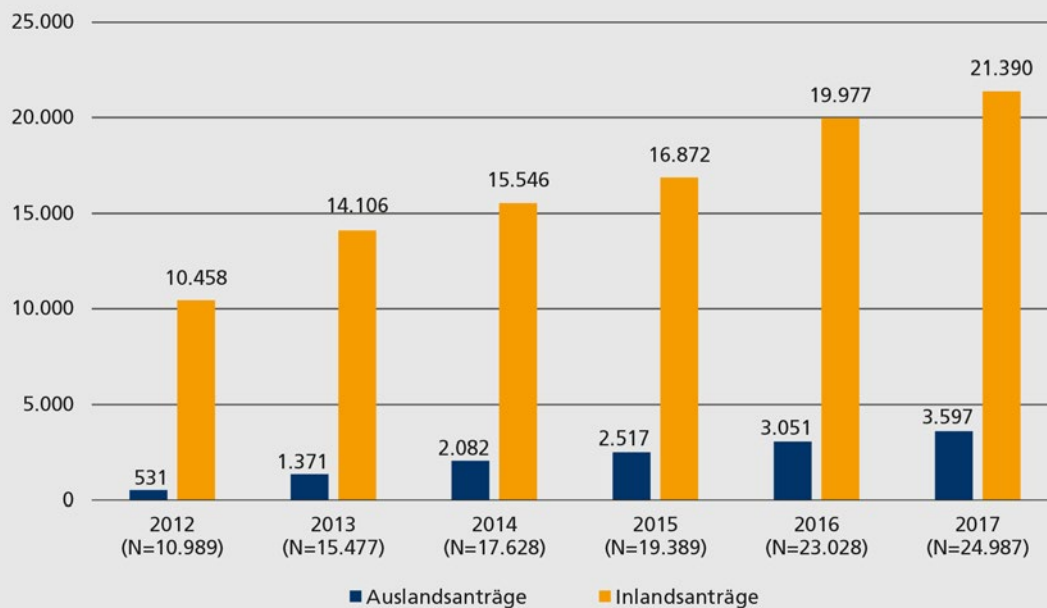
26 Siehe <https://www.bq-portal.de/de/seiten/schlaue-loesungen-auch-fuer-den-eigenen-personalbedarf> (Stand: 14.02.2019).

27 Amtliche Statistik nach §17 BQFG. Die mit der amtlichen Statistik §17 BQFG hier und im Folgenden dargestellten Ergebnisse berücksichtigen nur bundesrechtlich geregelte Berufe. Zu landesrechtlich geregelten Berufen führen die Statistischen Landesämter eigene Statistiken nach den jeweiligen Länder-BQFG. Ab dem Berichtsjahr 2016 hat das Statistische Bundesamt diese Einzelstatistiken zu einer koordinierten Länderstatistik zusammengeführt.

28 Es ist von einer Untererfassung der Auslandsanträge für den Zeitraum 2012 bis 2017 auszugehen. Für weitere Informationen vgl. SCHMITZ/WINNIGE (2019).

69 Prozent der Auslandsanträge (9.081 Auslandsanträge) stammen aus der EU (inkl. EWR²⁹ und Schweiz), 31 Prozent (4.068 Auslandsanträge) aus Drittstaaten. Nahezu alle in einem Drittstaat lebenden Antragstellenden sind Drittstaatsangehörige und haben auch ihre berufliche Qualifikation in einem Drittstaat erworben³⁰. Gerade für diese Gruppe kann die Anerkennung eine zentrale Rolle im Einwanderungsprozess spielen.

Abbildung 3: Anträge auf Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation 2012 bis 2017 nach In- und Auslandsanträgen (absolut)



Quelle und Erläuterung: Amtliche Statistik 2012 bis 2017 nach §17 BQFG. Berechnung und Darstellung des BIBB. Aus Datenschutzgründen sind alle Absolutwerte jeweils auf ein Vielfaches von drei gerundet. Der Gesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen. Für die Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein liegt für das Berichtsjahr 2016 eine Untererfassung in niedriger dreistelliger Höhe im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe vor. Es ist von einer Untererfassung der Auslandsanträge für die Jahre 2012 bis 2017 auszugehen.

Die mit Abstand meisten Auslandsanträge im Zeitraum 2012 bis 2017 – 85 Prozent – werden zu Berufen des medizinischen Gesundheitsbereichs gestellt, vor allem zur Gesundheits- und Krankenpflege (5.667 Auslandsanträge) und zum Arztberuf (3.375 Auslandsanträge)³¹. Hierbei handelt es sich um reglementierte Berufe, für deren unbeschränkte Ausübung eine volle Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit dem entsprechenden deutschen Referenzberuf festgestellt werden muss.

Insgesamt verteilen sich die 13.149 Auslandsanträge zu 88 Prozent auf reglementierte, zu zwölf Prozent auf nicht reglementierte Berufe.

Ein Blick auf den Ausgang der Verfahren für 2017 verdeutlicht, dass Verfahren zu Auslandsanträgen mehrheitlich positiv – also mit voller Gleichwertigkeit – beschieden werden,

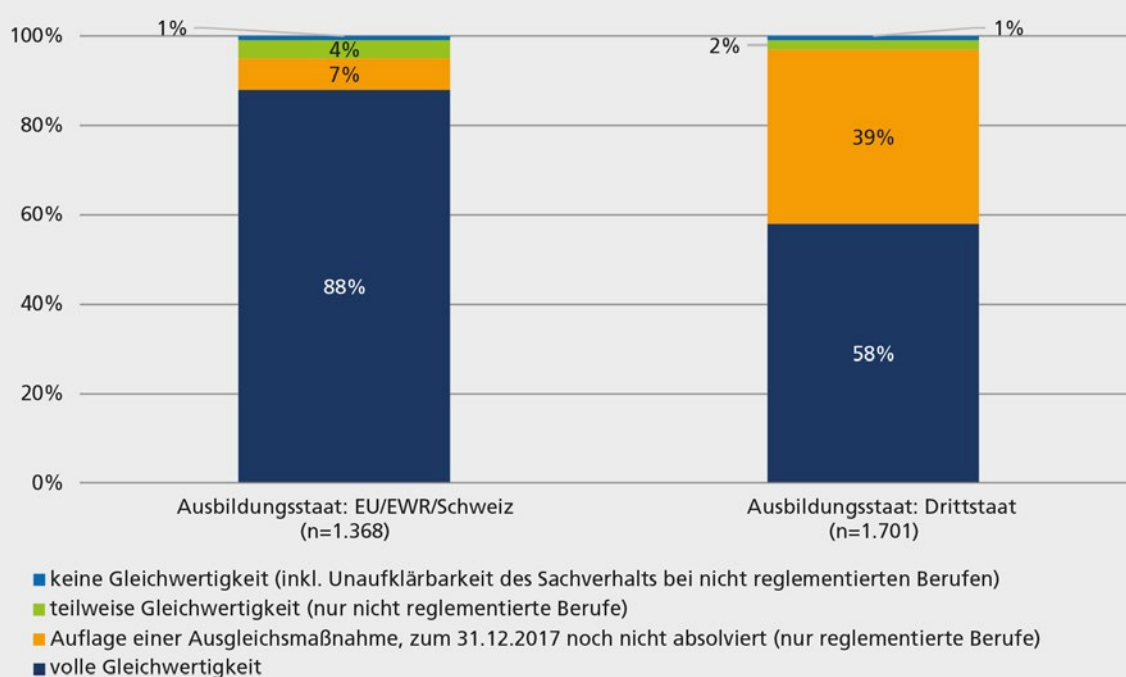
²⁹ EWR = Europäischer Wirtschaftsraum. Dazu gehören Island, Liechtenstein und Norwegen.

³⁰ Entsprechendes gilt für Anträge aus EU-Staaten. Auch hier sind nahezu alle Antragstellenden EU-Staatsangehörige und haben ihre berufliche Qualifikation in einem EU-Staat erworben.

³¹ Der Anteil liegt damit etwas über dem der Inlandsanträge. Bei ihnen entfallen auf denselben Zeitraum 74 Prozent der Anträge auf medizinische Gesundheitsberufe, hierbei am häufigsten auf den Arztberuf (31.791 Inlandsanträge), gefolgt von der Gesundheits- und Krankenpflege (26.253 Inlandsanträge).

besonders dann, wenn die berufliche Qualifikation in einem EU-Staat erworben wurde (88%). Hier greift je nach Beruf und Abschlussjahr die automatische Anerkennung nach der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie³². Bei Verfahren zu Auslandsanträgen mit Drittstaatsabschlüssen enden 58 Prozent der Verfahren mit voller Gleichwertigkeit³³. Bei 39 Prozent der Auslandsanträge mit Drittstaatsabschluss wird die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme erteilt, die zum Ende des Berichtsjahres (31. Dezember 2017) noch nicht abschließend absolviert war. Im nicht reglementierten Bereich können Verfahren auch mit teilweiser Gleichwertigkeit enden; dies trifft 2017 auf zwei Prozent (Auslandsanträge mit Drittstaatsabschluss) beziehungsweise fünf Prozent (Auslandsanträge mit EU-Abschluss) zu. Ohne Gleichwertigkeit enden jeweils ein Prozent der Verfahren (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen 2017 nach Ausbildungsstaat, kategorisiert (in %)



Quelle und Erläuterung: Amtliche Statistik 2012 bis 2017 nach §17 BQFG. Berechnung und Darstellung des BIBB. Aus Datenschutzgründen sind alle Absolutwerte jeweils auf ein Vielfaches von drei gerundet. Der Gesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Es ist von einer Untererfassung der Auslandsanträge für die Jahre 2012 bis 2017 auszugehen.

- 32 Die Regelungen zur automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (RL 2005/36/EG) gelten für die Berufe Arzt/Ärztin, Zahnarzt/Zahnärztin, Tierarzt/Tierärztin, Apotheker/-in, Gesundheits- und Krankenpfleger/-in und Hebamme/Entbindungspfleger. Außerdem zählt bei den landesrechtlich geregelten Berufen auch Architekt/-in dazu. Bei diesen Berufen existieren in der EU einheitliche Standards der beruflichen Qualifizierung. Findet die automatische Anerkennung Anwendung, wird im Anerkennungsverfahren keine individuelle Prüfung auf Gleichwertigkeit vorgenommen, sondern der Berufszugang aufgrund des entsprechenden EU-Abschlusses gewährt.
- 33 Der vollen Gleichwertigkeit kann die erfolgreiche Absolvierung einer zuvor auferlegten Ausgleichsmaßnahme vorangegangen sein. Dies ist der Fall, wenn wesentliche Unterschiede zum deutschen Referenzberuf vorliegen, die auch durch Berufserfahrung oder sonstige Befähigungsnachweise nicht ausgeglichen werden können. Die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme ist nur bei reglementierten Berufen möglich. Beim Arztberuf ist dies beispielsweise eine Kenntnisprüfung oder – bei bereits in anderen EU-Staaten anerkannten Drittstaatsabschlüssen – eine Eignungsprüfung. Nach erfolgreicher Absolvierung kann die volle Gleichwertigkeit beschieden werden.

3 Anerkennungsverfahren bei Auslandsanträgen: Erfahrungen, Herausforderungen und Lösungsansätze

Die Ermöglichung qualifizierter Einwanderung ist ein großer Erfolg der Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern, und in vielen Bereichen funktionieren Prozesse sehr gut. Aber auch sechs Jahre nach der Einführung des Gesetzes entstehen immer neue Fragen und Herausforderungen. So spiegeln die Diskussionen in Gremien wie der AG Koordinierende Ressorts³⁴, der AOLG³⁵ oder dem Beirat zum Anerkennungsmonitoring die Bestrebungen wider, die Verfahren insgesamt weiter zu vereinheitlichen und zu straffen. Bei der Antragstellung aus dem Ausland stellen sich viele dieser Herausforderungen in besonderer Weise.

Aus den Interviews gehen fünf Aspekte hervor, die Vertreter aller Akteursgruppen als Herausforderung nennen: Sprache, Kosten, Intransparenz, lange Verfahrensdauer und uneinheitliche Anforderungen an die Unterlagen. Für viele Herausforderungen existieren Lösungsansätze – zum Beispiel gibt es zur Lösung des Kostenproblems verschiedene Förderprogramme, die aber nur für Antragstellende mit Wohnsitz im Inland zugänglich sind. Andere Herausforderungen stellen sich vor allem Antragstellenden im Ausland, zum Beispiel die Frage der Zuständigkeit der Stelle, die bei Inlandsanträgen durch den voraussichtlichen Arbeitsort beziehungsweise Wohnort leichter zu klären ist. Auch die teilweise lange Verfahrensdauer stellt Antragstellende aus dem Ausland vor spezielle Probleme, wenn zum Beispiel bei Drittstaatsanträgen ein Antrag auf ein Visum einen Anerkennungsbescheid voraussetzt. In dieser Untersuchung wird daher analysiert, wie sich diese Herausforderungen speziell für Antragstellende aus dem Ausland auswirken. Dann gibt es wiederum Probleme, die sich speziell Drittstaatsangehörigen stellen und nicht Antragstellenden aus dem EU-Raum. Zusätzlich unterscheiden sich die Herausforderungen je nach Zuständigkeitsbereich, wie bereits in den Berichten zum Anerkennungsgesetz (z. B. BMBF 2017) vor allem im Hinblick auf Inlandsanträge beschrieben wird. Das Ziel dieses Kapitels ist es nun, die Herausforderungen darzustellen, ihre Bedeutung für die Antragstellung aus dem Ausland zu identifizieren und gleichzeitig neben guten Beispielen für einen gelungenen und reibungslosen Verfahrensvollzug auch mögliche Lösungsansätze aufzuzeigen.

3.1 Sprachkenntnisse als Hürde in mehrfacher Hinsicht

Fehlende Sprachkenntnisse werden als große, teilweise als die größte Hürde für ein zügiges und erfolgreiches Verfahren genannt. Eine zuständige Stelle beschreibt, gleichlautend mit einer anderen Stelle, gute Sprachkenntnisse als den „*Schlüssel, um als Fachkraft hier erfolgreich arbeiten zu können*“ (ID060, ähnlich ID064). Dennoch sind Sprachkenntnisse zur eigentlichen Anerkennung nicht erforderlich. Nur für die Berufszulassung im reglementierten Bereich, die oft mit dem Anerkennungsverfahren gleichgesetzt wird, für die das Anerkennungsverfahren aber nur einen Bestandteil des Zulassungsverfahrens darstellt, müssen deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Dennoch werden Antragstellende im Verfahren mit hohen Anforderungen konfrontiert, für deren Erfüllung Deutschkenntnisse i. d. R. notwendig sind. Dazu gehören zum Beispiel Formulare, die nur in deutscher Sprache vorliegen und auszufüllen sind,

34 Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder.

35 Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden.

Informationen, die nur in deutscher Sprache vorliegen, oder Sprachnachweise, die von einzelnen zuständigen Stellen ohne rechtliche Grundlage verlangt werden.

Das Problem der fehlenden Sprachkenntnisse ist dabei aber bipolar, d. h., es betrifft sowohl zuständige Stellen als auch Antragstellende.

Wissensstand und Sprachkenntnisse der Antragstellenden

Aus den Interviews ergibt sich kein klares Bild, was den Wissensstand der Anerkennungsinteressierten im Ausland zu Beginn eines Anerkennungsverfahrens angeht. So hat eine zuständige Stelle die Erfahrung gemacht, dass Antragstellende aus dem Ausland „fast besser vorbereitet oder besser informiert“ seien als inländische Antragstellende (ID060).

Gleichzeitig weist dieselbe Stelle darauf hin, dass es „natürlich immer sehr hilfreich“ sei, „einen Mittler zu haben“, der „den Antragsteller begleitet“ (ID060). Eine andere Stelle erklärt, dass die Erwartungen von Personen, die nicht ausführlich beraten wurden, oft zu Enttäuschungen führen – wenn sich zum Beispiel herausstellt, dass Verfahren in vielen Fällen eine ganze Anzahl von Dokumenten erfordern und auch eine gewisse Bearbeitungszeit in Anspruch nehmen (zuständige Stelle, ID062). Hinzu kommen Sprachbarrieren, von denen Interviewte berichten:

„[Der] Informationsbedarf um diesen Antrag [ist bei Auslandsanträgen] gefühlt viel höher. Die betroffenen Damen und Herren suchen sich das ja alles selber zusammen, müssen sich durchfragen, müssen die Kontaktaufnahme mit ihren rudimentären Sprachkenntnissen, die da oftmals auch ein großes Hindernis darstellen, vornehmen. Da ist es auch sehr schwer, bestimmte Informationen verständlich rüber zu bekommen.“ (Zuständige Stelle, ID063)

Eine zuständige Stelle bezeichnet unzureichende deutsche Sprachkenntnisse der Antragstellenden als die „größte Barriere“ (ID060); zahlreiche andere betonen die großen Schwierigkeiten, die sich daraus in der Kommunikation zwischen zuständiger Stelle und Antragstellenden ergeben (zuständige Stelle, ID062, ID063, ID086; Berater, ID074; Vermittler, ID067). Eine Behörde erklärt wie folgt:

„Also gerade jemand, der jetzt noch nicht Deutsch kann oder wenig Deutsch, der würde es auf eigene Faust eigentlich gar nicht, fast gar nicht schaffen, sich um ein Anerkennungsverfahren zu bemühen.“ (ID079)

Sprachkenntnisse in den zuständigen Stellen

Zuständige Stellen, vor allem im Gesundheitsbereich, weisen öfter als andere Stellen darauf hin, dass sie nur in der Amtssprache kommunizieren, d. h. auf Deutsch (Berater, ID066; Vermittler, ID076). Für Antragstellende, die noch am Anfang ihres Verfahrens stehen und möglicherweise noch keine Sprachkurse besucht haben oder nicht auf kommunikative Mittler/-innen zurückgreifen können, stellt dies eine erhebliche Hürde dar.

Trotz der nach wie vor deutlich wahrnehmbaren Zahl zuständiger Stellen, in denen keine Fremdsprachen gesprochen werden, gibt es zahlreiche Beispiele von Stellen mit mehrsprachigen Angeboten und Bearbeitenden. Das reicht von mehrsprachigen Formularen und Informationsseiten, über Beantwortung von E-Mails auf Englisch, Bearbeitenden, die auch am Telefon auf Englisch Auskunft geben, bis hin zu großen zuständigen Stellen wie die IHK FOSA, die zahlreiche mehrsprachige Mitarbeitende haben. Ein Verband betont, dass ein Vorteil einer gewissen Zentralisierung darin liege, dass in den daraus resultierenden größeren Stellen die notwendigen Sprachkompetenzen vorhanden seien (ID075). Auch die Visumsstellen haben in der Regel ein „sehr umfangreiches Angebot“ in den Landessprachen (Behörde, ID079).

Eine zuständige Stelle hebt jedoch hervor, dass einige Antragstellende sehr gerne auf Deutsch mit ihnen sprechen möchten, andere wiederum ihre Landessprache bevorzugen, und betont die Wichtigkeit, auch in der Lage zu sein, gegebenenfalls mit Antragstellenden kurz telefonisch etwas klären zu können.

„Es gibt Anerkennungsinteressierte und Antragstellende, die ganz großen Wert darauf legen, dass wir mit ihnen direkt in [ihrer] Landessprache sprechen. Es gibt aber auch die Schreckhaften, die gar nicht möchten, dass wir das wollen und auch uns schreiben vielleicht: ‚Bitte reden Sie ausschließlich mit meiner Kontaktperson in Deutschland‘.“ (Zuständige Stelle, ID070)

Eine andere zuständige Stelle verweist Antragstellende auf die Hotline des BAMF „Arbeiten und Leben in Deutschland“ (ALiD)³⁶, falls jemand auf Englisch eine erste Beratung benötigt (ID065). Eine weitere geht so weit auf die Antragstellenden zu, dass sie E-Mails mithilfe eines Übersetzungsprogramms in deren Herkunftssprache übersetzt beantwortet (zuständige Stelle, ID082).

In vielen Fällen wird auch berichtet, dass bestehende Kontakte oder Verwandte vor Ort als Mittler oder Übersetzer für die Antragstellenden fungieren (zum Beispiel zuständige Stelle, ID062). Auch Vermittler spielen diese Rolle und übernehmen die Kommunikation mit der zuständigen Stelle.

Die Interviews zeigen, dass eine funktionierende Kommunikation zwischen zuständigen Stellen und Antragstellenden eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Anerkennungsverfahren darstellen. Unzureichende Sprachkenntnisse können das Verfahren erschweren. Das gilt zunächst für die Seite der Antragstellenden, wo deutsche Sprachkenntnisse nicht nur in der späteren Ausübung des Berufs und die weiter gefasste Integration wichtig sind, sondern auch für die Navigation des Verfahrens, die Arbeitssuche und Einreise. Es gilt ebenso für die Seite der zuständigen Stellen, wo spezialisierte Fremdsprachenkenntnisse für die schnelle Bearbeitung von Verfahren und die Kommunikation mit Antragstellenden deutlich von Vorteil sind. Die Schwierigkeiten treten vor allem dann auf, wenn Sprachbarrieren auf beiden Seiten bestehen und kein kommunikativ vermittelnder Akteur das Verfahren begleitet.

3.2 Zuständigkeit der Stellen – ohne Wohnsitz im Inland mitunter schwer nachzuweisen

Zuständige Stellen führen dann Anerkennungsverfahren durch, wenn diese sowohl in ihrer fachlichen als auch örtlichen Zuständigkeit liegen. Die örtliche Zuständigkeit im Verwaltungsverfahren richtet sich laut § 3 Absatz 1 Nr. 2 VwVfG in Angelegenheiten, die sich auf die Ausübung eines Berufs beziehen, grundsätzlich nach dem (beabsichtigten) Ort der Ausübung des Berufs. Die Frage der örtlichen Zuständigkeit ist gerade bei Auslandsanträgen besonders wichtig, denn die Antragstellenden können keinen Wohnsitz in Deutschland nachweisen, aus dem sich ggf. auf den (angestrebten) Ort der Erwerbstätigkeit und die örtliche Zuständigkeit schließen lässt. Das BQFG sieht zudem bestimmte Anforderungen an EU- und Drittstaatsangehörige für den Nachweis der Antragsberechtigung vor (vgl. § 5 Absatz 6 und § 12 Absatz 6 BQFG); entsprechende Regelungen finden sich teilweise in den Fachgesetzen. Auch bei diesem Aspekt gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Bereichen. So ist die Zuständigkeit im Gesundheitsbereich beispielsweise regional teilweise kleinteilig, was die Frage der Zuständig-

³⁶ Siehe <https://www.make-it-in-germany.com/de/ueber-das-portal/kontakt/hotline/> (Stand: 14.02.2019).

keit sehr prominent macht, während es im IHK-Bereich mit der IHK FOSA eine Stelle gibt, die mit wenigen Ausnahmen (den IHK-Regionen Hannover und Braunschweig) für ganz Deutschland zuständig ist.

Unterlagen zum Nachweis der örtlichen Zuständigkeit

Die Unterlagen, die die zuständigen Stellen für die Feststellung ihrer örtlichen Zuständigkeit fordern, weisen eine große Spannweite auf. In den Interviews werden insbesondere unterschiedliche Anforderungen an die Verbindlichkeit eines Nachweises deutlich: Während ein Teil der zuständigen Stellen eine reine Absichtserklärung zur Erwerbstätigkeit im jeweiligen Bundesland akzeptiert, verlangen andere eine Glaubhaftmachung der Erklärung, beispielsweise durch nachgewiesene Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern. Darüber hinaus werden teilweise sehr verbindliche Unterlagen wie Einladungen zu Vorstellungsgesprächen oder Hospitationen sowie Stellenzusagen gefordert. Neben arbeitsplatzbezogenen Nachweisen wird der Hauptwohnsitz des Ehepartners oder der Nachweis über die beabsichtigte Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme im jeweiligen Bundesland genannt (beispielsweise ID060, ID063, ID064, ID065, ID072, ID083).

Berater berichten darüber hinaus, dass sich die Anforderungen auch innerhalb eines Bundeslandes, beispielsweise zwischen Regierungspräsidien an verschiedenen Standorten, voneinander unterscheiden können (ID061).

Aus den Interviews geht auch hervor, dass die Akzeptanz der reinen Absichtserklärung bei den zuständigen Stellen sehr unterschiedlich vorhanden sein kann, das heißt von hohem bis zu keinem Maße. Eine Stelle erklärt zum Beispiel, dass *„Arbeitgeberzusagen oder Bewerbungsgespräche oder Einladungen zu Terminen“* nicht erforderlich seien, sondern eine schriftliche Erklärung zum Arbeitsort ausreiche (zuständige Stelle, ID063). Eine andere Stelle wiederum legt höhere Maßstäbe an eine solche Glaubhaftmachung an, wenn sie erläutert, es sei *„nicht glaubhaft“*, wenn jemand sagt, *„ich möchte in [Bundesland] arbeiten, weil ich [Bundesland] toll finde“* (zuständige Stelle, ID065).

In einem Fall zieht eine zuständige Stelle im Gesundheitsbereich einen weiteren Aspekt heran, um ihre Zuständigkeit zu klären: Nach eigener Aussage bearbeitet sie keine Anträge von Personen, die noch nicht in einem B1-Kurs sind, *„weil wir die fünf Jahre in Schubladen haben und nicht weiterbringen“* (ID072). Diese zuständige Stelle vertritt die Auffassung, dass sie aufgrund des für die Berufsausübung benötigten B2-Niveaus bis zum (geplanten) Abschluss des B2-Kurses möglicherweise gar nicht mehr zuständig sein könne, sodass eine Bearbeitung solcher Anträge nicht zielführend wäre.

Folgen für Antragstellende

Berater und Vermittler sehen in der örtlichen Zuständigkeit mitunter eine Herausforderung für Auslandsanträge (ID061, ID074, ID083, ID084). So ist die notwendige Festlegung auf ein konkretes Bundesland gerade in der Orientierungsphase – nachdem sich die Antragstellenden grundsätzlich für Deutschland als Erwerbsland entschieden, aber dort noch keinen Arbeitgeber gefunden haben – schwer vermittelbar. Die Festlegung determiniert auch den Handlungsraum, in dem sich die Antragstellenden bewegen können:

„Die örtliche Zuständigkeit schränkt, glaube ich, generell die Möglichkeiten, flächendeckend in Deutschland sich einen Job suchen zu können, natürlich ein, weil man [sich] dann eben [...] in einem begrenzten Ausschnitt nur bewegen kann.“ (Berater, ID074)

Sowohl zuständige Stellen als auch Berater und Behörden sprechen in den Interviews den Teufelskreis an, der sich im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit ergeben und zur Verzögerung, gegebenenfalls auch zum Abbruch des gesamten Einwanderungsvorhabens führen kann. Dieser liegt zum einen in der Grundsätzlichkeit einer ortsgebundenen Zuständigkeit begründet, wie eine Stelle ausführt:

„Das ist halt das Problem, [...] die stellen einen Antrag vom Ausland, wissen nicht, wo sie hinsollen, wir wissen nicht, wer zuständig ist. Dann wollen sie aber einen Bescheid haben, um ausreisen zu dürfen, weil sonst kriegen sie von der Botschaft nicht die Genehmigung ausreisen zu dürfen und die Anpassung zu machen. Da [...] beißt sich die Katze irgendwie in den Schwanz rein, weil, wenn ich nicht weiß, kommt der in die [Region], bin ich nicht zuständig, wenn ich nicht zuständig bin, brauche ich keinen Bescheid machen. Wenn er keinen Bescheid kriegt, kann er aber nicht ausreisen, kann nicht die Anpassung machen. Das ist das Problem, was wir oft haben.“ (Zuständige Stelle, ID072)

Zum anderen wird hervorgehoben, dass die Forderung sehr verbindlicher Unterlagen, wie eine Stellenzusage, mitunter kaum erfüllbar ist und dadurch Einwanderungsprozesse gehemmt werden können:

„Mein Verständnis bisher ist, dass viele Arbeitgeber sich davor scheuen, jemanden einzustellen, der noch keine Anerkennung hat. Andersrum ist es so, dass viele Anerkennungsbehörden sagen: ‚Ich bin nicht zuständig, wenn du mir nicht sagst, dass du in meinem Zuständigkeitsbereich arbeiten willst‘.“ (Behörde, ID079)

Die bisher skizzierten Herausforderungen betreffen vermutlich vor allem Alleinantragstellende im Ausland, die nicht an staatlichen Vermittlungsprogrammen teilnehmen oder durch Personalvermittler angeworben werden. Bei den beiden zuletzt genannten dürfte in der Regel ein zukünftiger Arbeitgeber in Deutschland involviert sein, wodurch sich die örtliche Zuständigkeit einfacher begründen lässt.

Verschiedene Interviewte spiegeln ihren Eindruck wider, dass die Klärung der örtlichen Zuständigkeit bei Handwerkskammern und im IHK-Bereich meist problemlos möglich ist, während sich im Gesundheitsbereich mitunter größere Herausforderungen zeigen (ID075, ID084).

Mehrere Interviewte sehen in einer zentralen Anlaufstelle eine Möglichkeit, die Herausforderungen der örtlichen Zuständigkeit bei Auslandsanträgen abzumildern (ID065, ID066, ID075) (vgl. Kapitel 5.1). Darüber hinaus sprechen sich Berater für ein höheres Maß an Sensibilität der zuständigen Stellen im Hinblick auf die Forderung sehr verbindlicher Nachweise wie Stellenzusagen aus, die gerade bei Auslandsanträgen eine große Hürde darstellen können (ID061, ID074).

3.3 Beschaffung von Unterlagen bei unterschiedlichen Anforderungen

Die BQFG des Bundes und der Länder sowie die Fachgesetze nennen die Unterlagen, die mit dem Anerkennungsantrag einzureichen sind, und legen meist fest, dass diese Unterlagen als Original oder amtlich beglaubigte Kopie vorgelegt werden müssen. Den zuständigen Stellen wird jedoch ein gewisser Spielraum eingeräumt, sie können auch eine andere Form der vorzulegenden Dokumente zulassen (zum Beispiel § 5 Absatz 3 BQFG). Im Anwendungsbereich der Berufsanerkennungsrichtlinie der EU sind außerdem die Vorgaben in Artikel 50 i. V. m. Anlage VII und Artikel 57a RL 2005/36/EG zu beachten – danach ist grundsätzlich die elektronische Übermittlung von Unterlagen und die Vorlage von Kopien der Ausbildungsnachweise ausreichend.

Weiterer Umsetzungsspielraum ergibt sich bei bestimmten Berufen daraus, dass die Art des Nachweises von Sprachkenntnissen nicht durch ein bundesweites Gesetz oder eine Durchführungsverordnung festgelegt ist. Sprachkenntnisse müssen zwar nicht unmittelbar im Rahmen der Prüfung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen nachgewiesen werden, doch sind sie eine von mehreren Voraussetzungen für den Berufszugang im reglementierten Bereich (z. B. für die Gesundheitsberufe oder Lehrerinnen und Lehrer). Bei nicht reglementierten Berufen, deren Anerkennung i. d. R. bei den zuständigen Stellen von Industrie und Handel sowie Handwerk liegen, spielt der Nachweis von Sprachkenntnissen hingegen keine Rolle – es sei denn, für eine Anpassungsmaßnahme sind diese erforderlich.

In der Praxis erweist es sich oft als schwierig, die Anforderungen an einzureichende Unterlagen zu erfüllen. Vertreter von zwei Akteursgruppen bezeichnen dies als größtes Problem (zuständige Stelle, ID065, ID085; Verband, ID076). Für Antragstellende seien die Anforderungen schwer nachvollziehbar (zuständige Stelle, ID085) und die Unterschiede zwischen Dokumenten nicht klar, so werde beispielsweise statt einer amtlich beglaubigten Kopie eine beglaubigte Übersetzung eingereicht – dies gelte sowohl für Inlands- als auch Auslandsanträge (zuständige Stelle, ID071). Zudem ergeben sich v. a. bei reglementierten Berufen Unterschiede je nach Ausbildungsstaat: So sind für europäische Berufsqualifikationen, für die die automatische Anerkennung gilt, prinzipiell weniger Dokumente einzureichen als für entsprechende Berufsqualifikationen, die außerhalb von EU, EWR oder der Schweiz erworben wurden (zuständige Stelle, ID086).

Uneinheitliche Anforderungen an einzureichende Unterlagen

In den Interviews zeigt sich, dass die Anforderungen an einzureichende Unterlagen wie Sprachzertifikate, Übersetzungen sowie Echtheitsnachweis der Dokumente je nach Bundesland beziehungsweise zuständiger Stelle unterschiedlich sind.

Während es für akademische Heilberufe einheitliche Mindeststandards für das nachzuweisende Sprachniveau gibt, fehlen diese bisher für nicht akademische Gesundheitsberufe.

Uneinheitlichkeit ist auch bei den von den zuständigen Stellen akzeptierten Sprachzertifikaten festzustellen. So werden neben gängigen Sprachzertifikaten wie des Goethe-Instituts, von Telc, TestDaF, UNICert und die DSH-Prüfung³⁷ mindestens in einem Bundesland auch ein Zertifikat eines Onlinekursanbieters akzeptiert, das aber aus der Sicht des interviewten privaten Vermittlers im Niveau nicht mit Telc oder dem Goethe-Institut vergleichbar sei (ID067). Auch der Umgang mit Sprachzertifikaten, die im Ausland erworben wurden, stellt sich unterschiedlich dar. Während ein Verband berichtet, dass zum Beispiel Sprachzertifikate eines Goethe-Instituts aus dem Ausland akzeptiert werden (ID076), wird bei den Interviews mit den zuständigen Stellen selbst teilweise eine strengere Handhabung erkennbar: Da es schwierig sei, Zertifikate auf Seriosität sowie die Zertifizierung eines Anbieters zu überprüfen, werden viele Zertifikate aus dem Ausland nicht akzeptiert (zuständige Stelle, ID063). In solchen Fällen bleibt den Antragstellenden nur der Weg, erneut ein Zertifikat zu erwerben. Eine andere Stelle lässt sich dagegen das Originalzertifikat vorlegen (zuständige Stelle, ID071). In anderen Fällen fordern zuständige Stellen im Bereich der Gesundheitsfachberufe mitunter keinen gesonderten Nachweis über Deutschkenntnisse, wenn eine Ausgleichsmaßnahme auf Deutsch erfolgreich absolviert wurde (zuständige Stelle, ID063).

Um sich gegen Fälschungen, falsche Übersetzungen und falsche Beglaubigungstempel abzusichern, sieht ein staatlicher Vermittler bei den zuständigen Stellen einen Trend zu höheren Anforderungen an die einzureichenden Dokumente (ID068). Dennoch sind auch die Anforderungen an die Übersetzungen nicht einheitlich. So werden bei einer zuständigen Stelle

37 Deutsche Sprachprüfung für den Hochschulzugang ausländischer Studienbewerber/-innen.

nur Übersetzungen von in Deutschland vereidigten Übersetzerinnen/Übersetzern akzeptiert (ID064), bei einer anderen muss nur dokumentiert sein, dass es sich um eine/-n fachlich kompetente/-n Übersetzerin/Übersetzer handelt (ID063). Eine zuständige Stelle berichtet zudem davon, dass nur in Ausnahmefällen von einem vereidigten Übersetzer übersetzte Dokumente nachgefordert werden (ID059). Um sicherzustellen, dass den Anforderungen Genüge getan wird, ziehen die zuständigen Stellen teilweise die offizielle Dolmetscher- und Übersetzerdatenbank der Landesjustizverwaltungen³⁸ heran, in der alle in Deutschland vereidigten Übersetzerinnen und Übersetzer sowie Dolmetscherinnen und Dolmetscher zu finden sind.

Beim Nachweis der Echtheit der Dokumente zeigt sich ebenfalls kein einheitliches Vorgehen. Einerseits würden durch eine deutsche Behörde beglaubigte Kopien beziehungsweise die Apostille gefordert (staatlicher Vermittler, ID068). Andererseits werden Beglaubigungen von einem/einer Notar/-in aus der EU (zuständige Stelle, ID064) oder von einem/einer niedergelassenen Notar/-in aus dem Ausland beziehungsweise vergleichbaren Stellen akzeptiert (zuständige Stelle, ID071). Manche zuständigen Stellen fordern prinzipiell bestimmte Dokumente im Original (zuständige Stelle, ID085, ID086), wie etwa den Ausweis, eine Meldebescheinigung oder ein Curriculum. Dies birgt vor allem für Antragstellende aus dem Ausland ein Risiko, wie ein staatlicher Vermittler am Beispiel Mexiko schildert, *„weil zum Beispiel ein Original in Mexiko auch nie wiedergekriegt werden kann“* (staatlicher Vermittler, ID084). Bei einer anderen zuständigen Stelle müssen Originale dagegen nur vorgelegt werden, wenn nicht ersichtlich ist, wer das Dokument beglaubigt hat (ID070).

Beschaffung der Unterlagen

Hinsichtlich des Aufwands und der Dauer bei der Beschaffung von Unterlagen ergeben sich aus Sicht der interviewten zuständigen Stellen sowohl für die Antragstellung in Deutschland als auch aus dem Ausland Vor- und Nachteile. Befindet sich die oder der Antragstellende noch im Ausland, sind die eigentlichen Nachweise wie Curricula oder Führungszeugnisse einfacher und/oder schneller zu beschaffen, unter anderem weil in vielen Ländern eine persönliche Entgegennahme erforderlich ist (zuständige Stelle, ID062, ID064, ID071).

Für Übersetzungen und Beglaubigungen wird es hingegen schwieriger, diese vom Ausland zu besorgen, da manche zuständigen Stellen nur Übersetzungen von in Deutschland vereidigten Übersetzerinnen und Übersetzern akzeptieren (zuständige Stelle, ID064). Zudem können Antragstellende in Deutschland von den Beratungsangeboten vor Ort profitieren, um sich beispielsweise zu der Form der einzureichenden Unterlagen beraten zu lassen.

3.4 Mangelnde Transparenz der Erfolgsaussichten als Hemmnis: Prognosen sind selten

Die Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, dass mangelnde Transparenz darüber, welche Aussicht auf Erfolg ein Antrag auf Anerkennung bei einem konkreten Fall hat, die Antragstellung vom Ausland aus erschwert. Ein Anerkennungsverfahren ist grundsätzlich eine Einzelfallprüfung; sie berücksichtigt nicht nur den formalen Abschluss, sondern auch individuelle Phasen der Weiterbildung und Berufserfahrung. Selbst wenn ein Abschluss desselben Bildungsganges derselben Einrichtung bereits in einem deutschen Anerkennungsverfahren geprüft wurde, liegt diese Information nicht öffentlich einsehbar vor. Daher bitten Antragstellende oder ihre Unterstützer die zuständige Stelle vielfach um eine Vorabprüfung. Wie in den Interviews deutlich wird, bieten aber viele zuständigen Stellen keine Vorabprüfung an. Dies betrifft in erster Linie Berufe im Gesundheitsbereich (zuständige Stelle, ID070, ID071; staatlicher

38 Siehe <http://www.justiz-dolmetscher.de/> (Stand: 14.02.2019).

Vermittler, ID084). Eine Reihe der zuständigen Stellen aus diesem Bereich empfinden eine fundierte Voreinschätzung als zu großen Aufwand. Eine zuständige Stelle erklärt, dass sie oft sehr umfangreiche Unterlagen bekommen, *„E-Mails [...] mit 10, 20, 30 Seiten, da ist der komplette Lehrplan, das komplette Supplement für das Diplom eingescannt“*, und dass vor allem bei Ausbildungen in Berufen und Ländern, die sie nicht kennen, eine Vorabprüfung zu aufwendig sei, denn *„dann kann man auch gleich eine reguläre Prüfung machen“* (ID063).

Ein anderes Bild zeigt sich bei zuständigen Stellen im Bereich Handwerk sowie Industrie und Handel, die häufiger flexibel agieren, wie diese Stelle:

„Dann teilen wir das Ergebnis der Vorprüfung mit, mit dem Referenzberuf und mit den Kosten und mit dem eventuellen Qualifizierungsbedarf. Und dann entscheidet sich jeder selbst, ob er [...] den Antrag stellen möchte.“ (Zuständige Stelle, ID059)

Dieselbe Stelle betont auch den Vorteil einer erfolgten Vorprüfung, denn nach dieser Vorprüfung war es möglich *„innerhalb einer Woche [...] schon den Bescheid“* zu erstellen (Zuständige Stelle, ID059).

Das finanzielle Risiko sich auf ein Verfahren einzulassen, ohne vorab zu wissen, ob sich der Prozess lohnt, sei für Antragstellende hoch, insbesondere aus Drittstaaten, erklärt ein Akteur (staatlicher Vermittler, ID084). Diese Menschen haben *„nicht die Ressourcen, zu sagen: ‚Ja, dann stelle ich mal den Antrag ins Blaue hinein und hoffe, dass ich irgendwann Erfolg habe‘, und im Zweifel sind dann 500 bis 600 Euro weg“* (staatlicher Vermittler, ID084). Da die Gebührenbescheide bei einigen zuständigen Stellen vorab verschickt werden und bezahlt werden müssen, ist eine Voreinschätzung gerade für Antragstellende aus dem Ausland sehr wichtig. Mit der Prognose, ob direkt eine volle Gleichwertigkeit erreicht werden kann oder dafür zunächst eine Ausgleichsmaßnahme oder Anpassungsqualifizierung absolviert werden muss, sind die Einreisebestimmungen und die Sicherung des Lebensunterhaltes eng verbunden. Dieser Umstand kann potenzielle Fachkräfte im Ausland davon abhalten, einen Anerkennungsantrag zu stellen.

3.5 Antragstellung zwischen Postweg und E-Mail: Elektronische Verfahren stellen Herausforderungen

Für Antragstellende im Ausland ist die Form, in der sie den Antrag einreichen müssen, noch wichtiger als für diejenigen in Deutschland. Eine persönliche Abgabe der Unterlagen ist oft schwierig. Zeit- und Kostenaufwand und ein für viele Drittstaatsangehörige erforderliches Visum nur zur Antragstellung bedeuten, dass Anträge durch Vermittler, persönliche Bekannte oder eben auf dem Postweg und gegebenenfalls elektronisch eingereicht werden. Für bestimmte Personengruppen ist – zumindest rechtlich – ein elektronisches Verfahren im Bereich der Anerkennung bereits vorgesehen. Demnach muss die Antragstellung aus der EU für reglementierte Berufe elektronisch möglich sein³⁹, was in der Praxis aber noch nicht vollständig umgesetzt ist.

39 Der Antrag muss entweder über die zuständige Stelle oder den Einheitlichen Ansprechpartner (EA) übermittelt werden können. Das BQFG, und dazu analog die BQFGs der Länder, sieht die elektronische Übermittlung von Anträgen aus dem europäischen Ausland vor (vgl. §12 Absatz 3 S. 2–3 BQFG des Bundes). Eine elektronische Informationsbereitstellung und Antragstellung ist durch die seit 2013 novellierte Fassung des Artikels 57 und den Artikel 57a der Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG geregelt. Darüber hinaus leitet sich eine Zuständigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner (EA) für die elektronische Verfahrensabwicklung aus den Artikeln 6 und 8 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG ab. Diese Anforderungen europäischen Rechts wurden in den jeweiligen Fachgesetzen auf Ebene des Bundes und der Länder umgesetzt. Darüber hinaus haben sich der Bund und die Länder mit dem

In den Interviews wird einerseits deutlich, dass der Erstkontakt zwischen einer anerkennungsinteressierten Person und der zuständigen Stelle sowie die eventuell notwendige Beratung beziehungsweise Informationen über nachzureichende Unterlagen weitestgehend über den elektronischen Weg erfolgt. Neben dem Austausch von E-Mails sind bei den zuständigen Stellen Informationen, Checklisten und Antragsformulare auf deren Internetseiten einzusehen und zum Herunterladen bereitgestellt. Andererseits müssen die ausgefüllten Formulare und in Papierform beizubringende Unterlagen aber häufig noch per Post zugestellt werden (zuständige Stelle, ID086). Auch Gebührenbescheide werden per E-Mail verschickt, wobei dies nur eine Ergänzung zum Postweg darstellt.

Herausforderungen bei der vollständigen Implementierung digitalisierter Verfahren

„Wir haben keine elektronische Antragstellung, was bedeutet, dass sowohl aus dem Inland als auch aus dem Ausland die Anträge in Papierform übersandt werden müssen.“ (Zuständige Stelle, ID071)

Die größte Herausforderung bei der Umsetzung elektronischer Verfahren stellt aktuell die Dokumentenanalyse anhand von Originaldokumenten und/oder beglaubigten Kopien dar. Selbst wenn der Antrag elektronisch eingegangen ist und digitalisierte Dokumente den zuständigen Stellen vorliegen, darf die Dokumentenprüfung erst abgeschlossen werden, wenn die Dokumente in Papierform vorliegen. Dementsprechend müssen Anträgen aus dem Ausland, wie auch dem Inland, immer auch Dokumente in Papierform beigelegt sein und gegebenenfalls nachgereicht werden. Es gibt Unterschiede in der Darbringungsform dieser Dokumente: So müssen Führungszeugnisse, Curricula, Atteste, Zeugnisse und beglaubigte Übersetzungen in Papierform vorliegen (siehe dazu auch Kapitel 3.3). Andererseits würden „unkomplizierte Dokumente“ wie etwa eine Meldebescheinigung auch in elektronischer Form akzeptiert (zuständige Stelle, ID085).

Für eine einheitliche elektronische Verfahrensführung müssen alle Pflichtdokumente definiert sein, damit Antragstellende nachvollziehen können, welche Dokumente tatsächlich einzureichen sind. Jedoch mache es die Gesetzgebung nicht einfach, da gängige Pflichtdokumente im Einzelfall um weitere Dokumente ergänzt werden müssen. Für die elektronische Umsetzung könnte dies zur Herausforderung werden (zuständige Stelle, ID070).

Selbst beim elektronischen Antragsverfahren für den Europäischen Berufsausweis (EBA) handelt es sich in der Praxis häufig nicht um ein Verfahren, das bis zum Abschluss elektronisch durchlaufen werden kann. Hintergrund ist hier, dass der EBA nicht mit einer Berufszulassung in Deutschland gleichzusetzen ist. Für den Berufszugang im Inland muss ein neuer Antrag bei den zuständigen Stellen gestellt und die notwendigen Nachweise⁴⁰ in Papierform neu eingereicht werden (zuständige Stelle, ID071).

Pragmatischer Lösungsansatz

Die Kombination von elektronischem Postweg mit dem Versand physischer Dokumente kann für die Antragstellenden eine Zwischenlösung darstellen, die kein Nachteil sein muss, wie ein Beispiel aus den Interviews zeigt. Demnach war bei manchen Stellen eine finale Bearbeitung innerhalb einer Woche möglich, wenn vorher alle notwendigen Unterlagen per E-Mail vorlagen. Während die Originaldokumente per Post unterwegs waren, konnte die bearbeiten-

Onlinezugangsgesetz (OZG) vom 14. August 2017 dazu verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auf elektronisch zugänglichen Verwaltungsportalen anzubieten.

⁴⁰ Zum Beispiel Führungszeugnisse.

de Person eine Vorabprüfung durchführen und nach Erhalt und Kontrolle der Originale ohne lange Bearbeitungsdauer den Anerkennungsbescheid erstellen (zuständige Stelle, ID059).

Eine geschickte Verzahnung von Verfahrensschritten kann trotz der obligatorischen Darbringung in Papierform die Bearbeitung offenbar vereinfachen und beschleunigen. Voraussetzung dafür ist aber ein entsprechender Informationsstand seitens der Antragstellenden.

Weg zur weiteren Digitalisierung von Verfahrensschritten

In den Interviews werden Wege skizziert, um Anerkennungsverfahren stärker beziehungsweise vollständig elektronisch zu gestalten. So wird angeregt, die elektronische Antragstellung für Bürgerinnen und Bürger der EU auch für Antragstellende von außerhalb der EU zu öffnen (zuständige Stelle, ID063). In diesem Zusammenhang ließe sich auch die Entwicklung von einheitlichen Onlineeingabemasken inklusive der Upload-Möglichkeit aller notwendigen Unterlagen als nächsten Schritt denken. Damit würde eine einheitliche elektronische und vollständige Antragstellung möglich werden (zuständige Stelle, ID070).

Ein weiterer Schritt könnte die Entwicklung eines zentralen Portals sein, das Antragstellende informiert, ihre Anträge über elektronische Wege zur zuständigen Stelle leitet, eine Art Koordinierungsfunktion für die Beteiligung unterschiedlicher relevanter Institutionen (BA, Visumsstellen, zuständige Stellen) wahrnimmt und den Prozess für alle Beteiligten transparent und verfolgbar machen würde (Berater, ID074).

3.6 Kosten und Finanzierung

Seit Verabschiedung der Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder steht auch das Thema der Kosten der Anerkennung im Fokus. Verschiedene Programme – zuletzt der Anerkennungszuschuss des Bundes und Förderprogramme der Länder sowie die Jobcenter und Arbeitsagenturen – haben auf einen Förderbedarf im Inland reagiert (BMBF 2015; BMBF 2016a; BMBF 2017). Förderung für Antragstellende im Ausland ist bei allen diesen Programmen ausgenommen. Das Thema der Kosten bei Auslandsanträgen wurde fast im Konsens und von den meisten Akteursgruppen für sehr wichtig erachtet – von manchen wurde es sogar als das größte Problem in der Anerkennung bezeichnet (staatlicher Vermittler, ID078). Kosten können zusätzlich zu den reinen Verfahrenskosten der Gleichwertigkeitsprüfungen auch Kosten zur Beschaffung, Beglaubigung und Übersetzung von Unterlagen, Visumskosten, Reisekosten, Kosten von Kursen und Prüfungen und nicht zuletzt Lebenshaltungskosten bei einem Verdienstausfall während einer Qualifizierungsphase umfassen (siehe Abbildung 5). Bei den Kosten insgesamt, und welche Rolle sie für Antragstellende spielen, gibt es jedoch große Unterschiede je nach Branche, Ausbildungs- und Herkunftsland, zuständiger Stelle und Qualifizierungsbedarf.

Hohe Kosten als Problem

Trotz der großen Übereinstimmung sehen vor allem einige Vertreterinnen und Vertreter zuständiger Stellen in manchen Fällen die Kosten als wenig problematisch – auch mit dem Argument, dass diese sich an ihrem Aufwand orientieren. Unterschieden wird jedoch auch zwischen verschiedenen Berufsgruppen: So wird angemerkt, dass in den Gesundheitsfachberufen die Kosten ein echtes Problem seien, bei den akademischen Heilberufen aufgrund der höheren Einkommenserwartungen weniger (Berater, ID061). Vermittler, Berater, Verbände und zuständige Stellen betonen fast durchweg die Höhe der Kosten als Problem (ID059, ID060, ID065, ID066, ID074, ID075, ID078, ID083). Auch auf die hohen Antragsnebenkosten wird oft verwiesen, die vor allem bei Drittstaatsanträgen eintreten. Übersetzungen von Curricula, besonders im Gesundheitsbereich, fallen hier sehr ins Gewicht und überschreiten oft die Gebühren der zuständigen Stellen.

Transparenz der Kosten

Ein von Beratern und Vermittlern ebenfalls genanntes Problem ist die Unklarheit und mangelnde Transparenz, in die sich Antragstellende begeben, wenn sie zum Teil sehr hohe Nebenkosten und Gebühren im Voraus tragen müssen, ohne sicher sein zu können, dass der Antrag erfolgreich ist. Bei den Stellen, die eine Vorabprüfung anbieten, sowie bei intensiv im Ausland beratenen Antragstellenden ist dieses Risiko deutlich geringer. Einige Stellen nehmen für abgelehnte Anträge reduzierte Gebühren, was aber nichts daran ändert, dass Nebenkosten oft schon angefallen sind. Ein Berater beschreibt diese Hürde so:

„Diese Unsicherheit, mit einer teuren Anerkennung dann noch in einen Sprachkurs gehen zu müssen, der ebenfalls sehr viel Geld kostet im Ausland, Geld für einen Visumantrag auszugeben, wo man gar nicht weiß, ob man das Visum bekommt, wenn man die Anerkennung durchlaufen hat. Da sind so viele Fragezeichen in dem ganzen Prozess, das ist ein deutliches Hindernis.“ (Berater, ID074)

Kostenübernahme durch Arbeitgeber und andere Stellen

In einigen Gesprächen wurde angemerkt, dass es keine Fördermöglichkeiten für Antragstellende aus dem Ausland gebe – zumindest nicht im Ausland, obwohl einige BA-Stellen laut unseren Gesprächen sehr schnell fördern, sobald die Antragstellenden sich in Deutschland befinden. Auch das (inzwischen eingestellte) Baden-Württemberg-Stipendium zur beruflichen Anerkennung konnte fördern, sobald ein/-e Antragsteller/-in im Inland war. Im Allgemeinen kommt eine finanzielle Unterstützung häufig nur von Arbeitgebern, oft vermittelt durch Rekrutierungsagenturen, die Komplettpakete anbieten und Kosten für Antragstellende übernehmen. Für Klein- oder Kleinstbetriebe ist eine solche Kostenbeteiligung aber nicht immer realistisch, auch aufgrund der vielen Unsicherheiten im Prozess (Verband, ID075; staatlicher Vermittler, ID084).

Welche Kosten genau übernommen werden, ist aber von Personalvermittlung zu Personalvermittlung etwas unterschiedlich; teilweise werden alle Kosten übernommen, teilweise fallen für Antragstellende noch hohe Kosten an. Das Beispiel eines staatlichen Programms zeigt, dass der Verdienstaufschlag und Reisekosten während des Sprachkurses im Ausland Probleme darstellen können. Auch Übersetzungskosten und Antragsgebühren müssen hier von den Antragstellenden getragen werden. Und diese Kosten können für Antragstellende in ökonomisch schwächeren Drittstaaten oft – im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen – hoch sein (staatlicher Vermittler, ID068). Private Vermittler übernehmen diese Kosten oft, wie ein Akteur (ID067) erklärt: *„Also die Kurse sind für die Teilnehmer komplett kostenlos. Auch die Anerkennung, die Übersetzung, alles. Transport.“*

Verdienstaufschlag und eingeschränkte Beschäftigung während der Qualifizierung

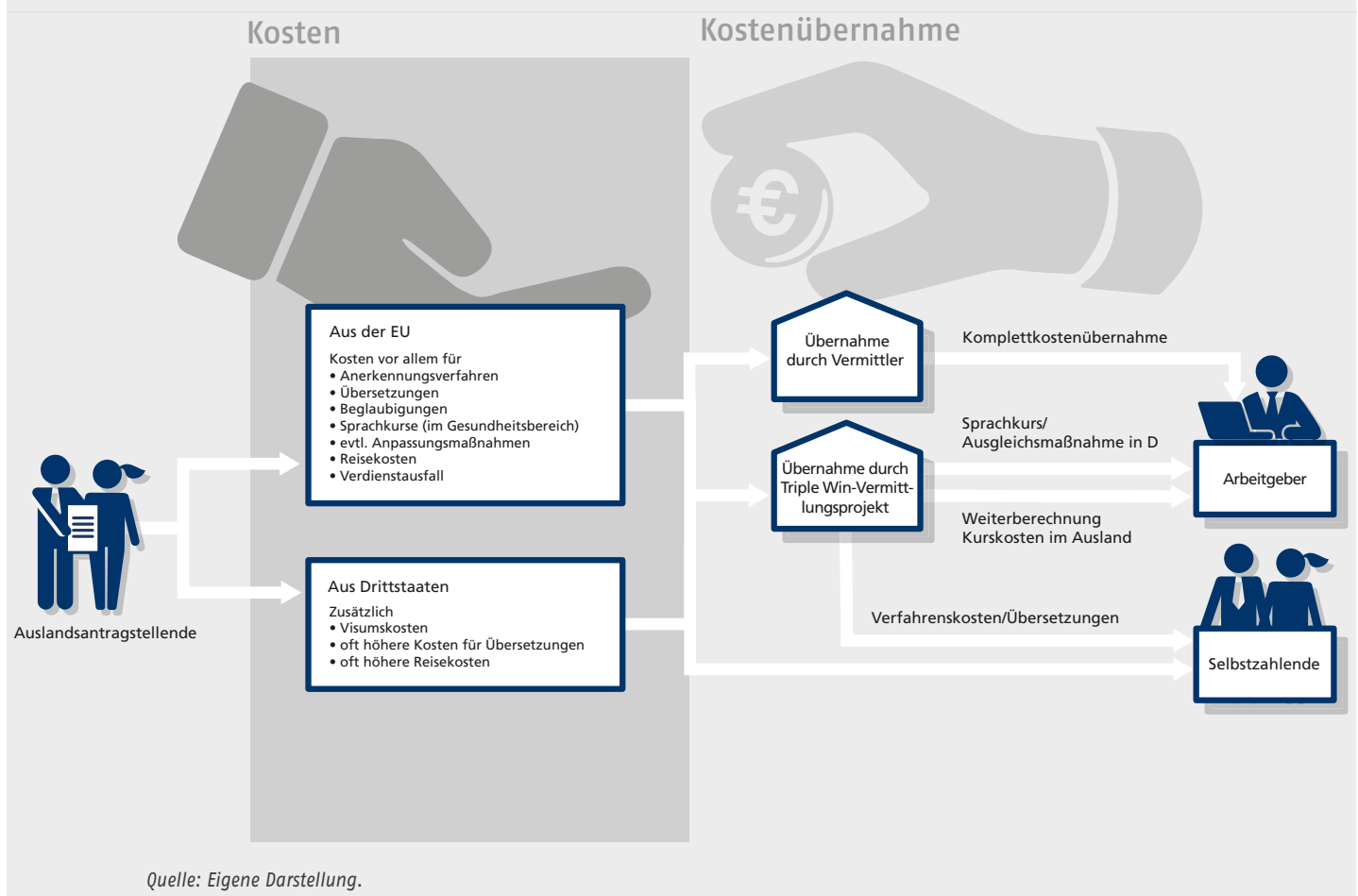
Vor allem bei denjenigen, die ohne Vermittler einreisen, stellt sich das Problem, dass während einer Qualifizierungsmaßnahme bei einer Einreise über § 17a AufenthG nur zehn Stunden pro Woche „fachfremde“ Arbeit erlaubt ist. Das reicht oft nicht aus, um die Lebenshaltungskosten zu decken. Die berufsnahe Arbeit, die in höherer Stundenzahl erlaubt ist, ist sehr eng definiert. Sie wird hauptsächlich im Pflegebereich praktiziert, wo es den Beruf der Pflegehelferin beziehungsweise des Pflegehelfers gibt. Auch der Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts während der Qualifizierungszeit für die Erteilung des Einreisevisums (§ 5 Absatz 1 Nr. 1 i. V. m. § 2 Absatz 3 AufenthG) kann ein Problem darstellen. Diese Hürde kann für diejenigen, die bereits Kontakte in Deutschland haben, durch Verpflichtungserklärungen abgefedert werden. Zusätzlich ist seit 2017 festgelegt, dass praktische Anteile von Ausgleichsmaßnahmen oder anderen

Qualifizierungen nicht dem Mindestlohn unterliegen (BMAS, BMF, BMBF 2017). Stattdessen kann eine Ausbildungsvergütung gezahlt werden, die sich oft an der für das dritte Lehrjahr orientiert. Von manchen Arbeitgebern wird wiederum berichtet, dass sie bereits von Anfang an ein volles Gehalt gezahlt haben. Beides betrifft in der Regel den Pflegebereich (Berater, ID061).

Weitere Kosten

Ebenso genannt wurde im Kontext des § 17a AufenthG, dass bei Alleinantragstellenden ohne Vermittler teilweise von den Botschaften erwartet wird, dass Antragstellende für ein Visum die kompletten Kosten für Sprachkurse und weitere Qualifizierungsmaßnahmen bereits vor der Einreise entrichtet haben, also mehrere Tausend Euro vorgestreckt haben (privater Vermittler, ID083).

Abbildung 5: Finanzierung von Anerkennung aus dem Ausland



Förderung im Ausland

Die meisten befragten zuständigen Stellen und andere Akteure haben deutlich mehr Kontakt mit Antragstellenden aus dem Inland als mit noch im Ausland wohnenden. Daher ist die Frage der Finanzierung von Auslandsanträgen auch nur für einen kleineren Teil der Interviewpartner/-innen relevant. Vor allem Vermittler und Berater sprechen sich klar für eine Form der Förderung von Antragstellenden aus dem Ausland aus. So sagt ein Berater: „Ich fände das sehr vorteilhaft, gerade wenn man auf Mangelberufe schaut, Engpassberufe, das den Leuten vielleicht mit einem Zuschuss noch ein bisschen einfacher zu machen, nach Deutschland zu kommen.“ (ID066) Eine zuständige Stelle betont:

„Also wenn wir darauf bauen, dass die zukünftigen Fachkräfte, und das sicherlich für mehr als nur fünf Jahre, [...] nach Deutschland kommen, dann werden wir sicher an der Ecke noch was tun müssen und dann wird es, das ist mal aber eine Vermutung von mir auch, wohl eine Förderung brauchen, wie wir das mit dem Anerkennungszuschuss auch haben.“
(ID070)

Wie bereits beschrieben, besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen Antragstellenden, die mithilfe von Vermittlern kommen, und denen, die aus eigenen Mitteln zuwandern. Eine Förderung würde zum Teil auch die Arbeitgeber entlasten. So erläutert ein staatlicher Vermittler: *„Aber jetzt, wenn es zum Beispiel einen Zuschuss für Kursgebühren etc. geben würde, dann würde das [...] in unserem Fall zum Beispiel auch mal Arbeitgeber [...] unterstützen. Die Pflegekräfte bezahlen das in unserem Format jetzt sowieso nicht.“* (ID068) Auch ein Berater betont, dass es gerade bei Sprachkursen im In- und Ausland für neu zuwandernde Drittstaatsangehörige *„einfach eine Finanzierungslücke“* gebe (ID061). Ähnliches gilt für andere Kosten, die einige Antragstellende im Ausland tragen müssen, zum Beispiel für die Übersetzungen. Ein Zuschuss wäre *„eine erhebliche Erleichterung für die Pflegekräfte“* (ID068), ergänzt ein staatlicher Vermittler. Im Ausland ist es allerdings fast noch wichtiger als im Inland, erläutert der Akteur, dass die Wartezeiten auf Zuschüsse nicht zu lang sind.

Die genauen Vorstellungen einer Förderung jenseits von Arbeitgebern beziehungsweise Vermittlern sind bei den meisten Akteuren noch nicht klar. Eine Förderung könnte beispielsweise nachträglich erfolgen oder über einen erweiterten Anerkennungszuschuss, einen weiteren Zuschuss, SGB III oder andere Formate, wie ein staatlicher Vermittler beschreibt (ID080).

Die Frage nach den Kosten wird also – je nach Perspektive der Interviewten – etwas unterschiedlich beantwortet. Klar ist aber, dass aus Sicht der Berater und Vermittler die Kosten als ein großes Problem für Antragstellende eingeschätzt werden. Da allerdings ein großer Teil der Antragstellenden aus Drittstaaten – wie weiter oben dargestellt – wahrscheinlich mit der Hilfe von Vermittlern nach Deutschland kommt und für sie die Kosten durch die Arbeitgeber getragen werden, betrifft das Kostenproblem vor allem Spezialfälle (z. B. Verdienstausschlag) und Alleinantragstellende, die nicht mit der Unterstützung von Vermittlern/Arbeitgebern nach Deutschland kommen.

3.7 Dauer der Verfahren

Bei der Betrachtung der Dauer nehmen viele der Interviewten nicht nur die reine Dauer der Anerkennungsverfahren i. S. d. Prüfung der Gleichwertigkeit der Qualifikationen, sondern gegebenenfalls den gesamten Verfahrensprozess bis hin zur Erteilung der Approbation oder Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung in den Blick. Dies gilt es im Folgenden zu berücksichtigen. Als Ursachen für lange Verfahrensprozesse benennen zuständige Stellen, Berater und Vermittler in den Interviews mehrere Aspekte, die mitunter auslandsspezifisch sind, aber auch Inlandsanträge betreffen können.

Aus den Interviews geht hervor, dass lange Verfahrensdauern seltener im IHK- und HWK-Bereich, hingegen eher bei der Anerkennung von Pflegekräften und Ärzten/Ärztinnen wahrgenommen werden (ID066, ID069, ID079, ID084). Diese treten nicht flächendeckend auf, sondern sind regional unterschiedlich (ID066, ID068, ID083).

Zusammenstellung der Unterlagen als verzögernder Faktor

Als ein Faktor, der den Prozess bereits zu Beginn verzögern kann, wird die Klärung der örtlichen Zuständigkeit genannt, die bereits oben beschrieben wurde. Zuständige Stellen, aber auch Vermittler und Berater betonen, dass die Qualität der für die Gleichwertigkeitsprüfung

eingereichten Unterlagen einen entscheidenden Einfluss auf die Dauer haben können, das heißt gut sortierte sowie möglichst vollständige Unterlagen den Prozess positiv beeinflussen (ID061, ID065, ID068, ID082). Zuständige Stellen aus dem Gesundheitsbereich berichten, dass gerade Drittstaatsanträge mitunter um ein Vielfaches zeit- und bearbeitungsintensiver sein können als andere Anträge (beispielsweise zuständige Stelle, ID064).

Im Hinblick auf die Nachforderung von Unterlagen benennen zuständige Stellen bei Auslandsanträgen als hemmenden Faktor einerseits lange Übermittlungswege. Zwar akzeptieren zuständige Stellen in einem ersten Schritt mitunter auch gescannte und per E-Mail versendete Unterlagen. Gerade die postalische Übermittlung der Originale oder beglaubigten Kopien, die dennoch benötigt werden, kann mehrere Wochen dauern (ID063, ID059, ID060).

Andererseits können, falls die Antragstellenden noch in ihrem Heimatland sind, die Unterlagen möglicherweise schneller und einfacher zusammengestellt werden, da die Abholung bestimmter Dokumente gegebenenfalls nur bei persönlichem Erscheinen möglich ist. Auch sind zeitnahe Handlungsmöglichkeiten im Herkunftsland eventuell eher gegeben als von Deutschland aus (ID064, ID059).

Wartezeiten auf medizinische Kenntnisprüfungen

Als weiteren hemmenden Faktor benennen sowohl zuständige Stellen als auch Vermittler für manche Bundesländer die Wartezeiten auf Kenntnisprüfungen bei Drittstaatsabschlüssen im Gesundheitsbereich. Die Zahl der Kenntnisprüfungen sei in der Vergangenheit gestiegen, und dieser Trend halte derzeit an. Eine zuständige Stelle geht davon aus, dass sich die Situation zukünftig noch schwieriger gestalten wird und Institutionen, die die Kenntnisprüfungen abnehmen, an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen werden (ID064, ID061, ID083).

Ein Berater (ID083), der Anerkennungsinteressierte bis zur Approbation begleitet, berichtet im Interview von einem Bundesland, in dem die zuständige Stelle aufgrund der langen Wartezeiten für Kenntnisprüfungen zeitweise keine Auslandsanträge mehr angenommen habe, weil *„die Wartezeit auf die Kenntnisprüfung wäre länger als überhaupt der gesamte Aufenthalt“*. Da die Wartezeit den im § 17a AufenthG vorgesehenen Zeitraum von 18 Monaten Aufenthalt überschreitet, haben die Botschaften in diesen Fällen in der Konsequenz keine Visa ausgestellt.

In den Interviews wird immer wieder deutlich, dass lange Prozesse im Kontext der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen negative visums- und aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben, entweder weil beispielsweise Visa aufgrund langer Wartezeiten für Kenntnisprüfungen nicht erteilt werden oder der Aufenthaltstitel vor Abschluss des Anerkennungsverfahrens auslaufen droht (ID069, ID068, ID079).

Auch für den Eintritt in den Arbeitsmarkt können lange Verfahrensprozesse eine Herausforderung darstellen. So berichteten Berater und Vermittler, dass potenzielle Arbeitgeber ihre Einstellungsabsicht mitunter revidieren, wenn der Prozess sehr lange dauere. Auch können die Fachkräfte erst dann als solche beschäftigt und bezahlt werden, wenn die Anerkennung beziehungsweise Approbation oder Führung der Berufsbezeichnung sicher sei (ID061, ID069, ID084).

Eine lange Verfahrensdauer stellt vor allem Antragstellende aus dem Ausland vor große Herausforderungen, und solche aus Drittstaaten ganz besonders. Auch die Unsicherheit darüber, wie lange ein Verfahren dauert, beeinträchtigt die Planung der Einwanderung.

3.8 Angebot an Anpassungsmaßnahmen/Qualifizierungen

Mit der Organisation und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen sind vielschichtige Herausforderungen verbunden, sowohl für die Antragstellenden aus dem Ausland als auch für die zuständigen Stellen. Vor allem für Antragstellende nach § 17a AufenthG stellen Qualifizierungen einen wesentlichen Aspekt des Verfahrens dar, da sie nur einreisen können, wenn sie ein passendes Qualifizierungsangebot vorweisen.

Qualifizierungen als Engpass

Mehrere Vermittler und zuständige Stellen berichten, dass nicht in allen Bundesländern genügend Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen (staatlicher Vermittler, ID084)⁴¹.

„Aber die erste Hürde ist ganz massiv erst mal, eine Qualifizierungsmaßnahme besuchen zu können oder überhaupt nach Deutschland einreisen zu können, weil [...] ja an dem 17a [AufenthG] dranhängt, dass man eben in einem Anerkennungsverfahren steht.“ (Privater Vermittler, ID083)

Die Anerkennungsverfahren für ausländische Antragstellende sind insbesondere dort erfolgreich, wo zeitnah ein ausreichendes Angebot an Anpassungsqualifizierungen vorgehalten wird (Verband, ID076). Eine zuständige Stelle (ID085) berichtet, dass es im gesamten Bundesland nahezu keine Qualifizierungsangebote für die Krankenpflege gebe, sodass Antragstellende nicht zur vollen Gleichwertigkeit geführt werden könnten. Die Stelle begründet das damit, dass *„die Ausbildungen der Antragsteller aus dem Ausland sehr individuell sind“*. Für Kliniken sei es nicht sinnvoll, individuelle Maßnahmen zu organisieren. *„Wenn es mehrere Antragsteller aus dem Ausland gäbe, die die gleichen Defizite hätten, dann wäre es wahrscheinlich attraktiver“*, schließt der Vertreter der Stelle an.

Mit dem Mangel an Qualifizierungsangeboten im Gesundheitsbereich gehen die interviewten Akteure unterschiedlich um: Eine Anerkennungsbehörde erklärt, dass sie darauf bestehe, dass die Qualifizierung mit anschließender Prüfung im selben Bundesland durchgeführt werde. Dies habe dazu geführt, dass sie nach Verschicken des Bescheides über die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme von den meisten Antragstellenden aus dem Ausland nie mehr etwas gehört hat (ID063). Anderen Stellen gelingt es, Nachqualifizierungen in benachbarten Bundesländern zu finden und dadurch die Fortführung des Anerkennungsverfahrens zu sichern (zuständige Stelle, ID085). Die Planbarkeit von Qualifizierungen, auch in Verbindung mit der Erteilung von Visa, wird zudem erschwert durch intransparente Wartezeiten auf Kenntnisprüfungen bei den zuständigen Stellen (Berater, ID061). Prinzipiell ist es möglich, die Kenntnisprüfung in einem anderen Bundesland abzulegen, auch wenn andere Teile des Anerkennungsverfahrens anderswo durchgeführt wurden. Welche Handlungswege beschritten werden, hängt von der Flexibilität der jeweiligen Stelle ab (zuständige Stelle, ID085).

Die Problematik wurde von einer zuständigen Stelle an das Landesministerium herangetragen, sodass dort allmählich mehr Kurse in Krankenpflegeschulen angeboten werden, die auf die Kenntnisprüfung vorbereiten (ID085). Allerdings beginnen die Kurse in manchen Fällen nur einmal pro Jahr, was laut einem staatlichen Vermittler unzureichend ist. Außerdem sind die Angebote, zum Beispiel eine sechsmonatige Anpassungsqualifizierung in Vollzeit, oft nicht geeignet für eine parallele Beschäftigung, denn Arbeitgeber *„zahlen dann eben nicht für sechs Monate das Gehalt [...], ohne dass jemand da ist“* (staatlicher Vermittler, ID068). Ein Lösungsansatz wäre, dass Kliniken selbst Anpassungsqualifizierungen anbieten oder die Orga-

⁴¹ Weitere Hinweise auf teilweise Engpässe gibt ROEDENBECK-SCHÄFER (2018, S. 113).

nisation des Unterrichts enger mit dem Klinikalltag abgestimmt ist. Ein Beispiel ist das einer Klinik, die eine Akademie eingerichtet hat, an der Anpassungsqualifizierungen stattfinden und die zugleich ausländische Krankenpflegerinnen und -pfleger beim Anerkennungsverfahren unterstützt (Arbeitgeber, ID069).

Qualifizierung im Ausland?

Ein Interviewpartner berichtet, dass es durchaus sinnvoll ist, Qualifizierungen bereits im Ausland durchzuführen (Verband, ID076). So bietet ein Personalvermittler Kurse in Rumänien an, die weit über die sprachlich-kulturelle Vorbereitung hinausgehen und an dem konkreten Bedarf deutscher Arbeitgeber ausgerichtet sind. Aufbauend auf bereits vorhandenen medizinischen Kenntnissen werden Schwerpunkte in den Bereichen Betreuung, Demenz, Tagespflege usw. gesetzt. Parallel dazu unterstützt der private Vermittler die „automatische“ Anerkennung bei den zuständigen Stellen in Deutschland (ID067).

3.9 Personalausstattung der zuständigen Stellen

Mit dem Anstieg der Antragszahlen geht auch eine erhöhte Arbeitsbelastung in vielen zuständigen Stellen einher, und in vielen Fällen kommt es zu längeren Wartezeiten. Dies betrifft alle Anträge, also sowohl Inlands- als auch Auslandsanträge, aber aufgrund des deutlich höheren Aufwands für Abschlüsse aus Drittstaaten im Vergleich zu EU-Abschlüssen wirkt sich ein Anstieg bei Drittstaatsanträgen ganz besonders aus. In unserer Untersuchung ergibt sich aber ein uneinheitliches Bild, was die Zufriedenheit mit der Personalausstattung der zuständigen Stellen angeht. Vor allem Vermittler und Berater merken an, dass zahlreiche zuständige Stellen überlastet seien (ID061, ID074, ID076, ID083, ID084). Diese Perspektive wird nicht immer von den zuständigen Stellen geteilt. Vor allem staatliche Stellen und Kammern mit hohen Antragszahlen berichten von einer Erhöhung ihrer Personalausstattung, die teilweise befristet war, teilweise auch in einen dauerhaften Bestand überführt wurde. Eine Stelle bezeichnet die fehlende Personalausstattung als das „*Hauptproblem*“ (zuständige Stelle, ID065), eine andere sagt, „*Wir könnten natürlich auch die eine oder andere Verstärkung gebrauchen. Das steht außer Frage*“ (zuständige Stelle, ID086), eine dritte wiederum vertritt die Auffassung, eigentlich ausreichend ausgestattet zu sein (zuständige Stelle, ID063). Die Forderung nach mehr Personal ist teilweise recht spezifisch – zum Beispiel nach ärztlich ausgebildeten Gutachtern (zuständige Stelle, ID064) – oder wird nicht als das größte Problem betrachtet. Insgesamt ist die Wahrnehmung bei den zuständigen Stellen uneinheitlich. Vor allem Vermittler und Arbeitgeber, denen an einer Beschleunigung des Verfahrens gelegen ist, erheben die Forderung nach mehr Personal in stark beanspruchten staatlichen zuständigen Stellen.

3.10 Fazit

Das Anerkennungsverfahren ist für verschiedene Gruppen von Antragstellenden mit unterschiedlichen Herausforderungen verbunden. Je nach zuständiger Stelle können die Antragstellenden auf Englisch kommunizieren oder nur auf Deutsch. Die Unterlagen und Sprachnachweise werden recht uneinheitlich angefordert. Die Kosten sind nicht immer vorhersehbar und auch der Ausgang oft ungewiss. Nicht alle genannten Aspekte sind ausschließlich für Antragstellungen aus dem Ausland relevant, aber für Antragstellende aus dem Ausland stellen sie oft noch größere Herausforderungen dar als für Antragstellende aus dem Inland. Antragstellende mit EU-Abschlüssen und EU-Staatsangehörigkeit haben es in vielen Fällen leichter als Drittstaatsangehörige mit Drittstaatsabschlüssen. EU-Abschlüsse im Gesund-

heitsbereich werden meist „automatisch“, also ohne Curriculumvergleich, als gleichwertig anerkannt (vgl. Fußnote 35). EU-Bürgerinnen und EU-Bürger müssen in der Regel die Berechtigung für einen Antrag aus dem Ausland nicht begründen. Drittstaatsangehörige hingegen müssen zusätzliche Schritte gehen, die wieder – vor allem der Nachweis der örtlichen Zuständigkeit – von Stelle zu Stelle etwas unterschiedlich gehandhabt werden. Zusätzliche Anforderungen an die vorzulegenden Unterlagen gehen für Drittstaatsangehörige auch mit zusätzlichen Kosten für Übersetzungen und Beglaubigungen einher, die i. d. R. deutlich höher sind⁴², als die Kosten für Personen mit EU-Abschlüssen.

Einhellig gefordert wird eine Vereinheitlichung und größere Transparenz der Verfahren. Zahlreiche Akteure fordern eine Abkehr von der derzeitigen regionalen Aufteilung zuständiger Stellen im reglementierten Bereich. Die Kosten werden oft als ein Hindernis genannt, ebenso wie es in manchen Regionen in Abhängigkeit vom Referenzberuf noch einen Bedarf an passgenauen Qualifizierungen gibt, die für Drittstaatsangehörige wichtiger sind als für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die kein Einreisevisum und Aufenthaltstitel für eine Erwerbstätigkeit in Deutschland benötigen.

⁴² So ist beispielsweise eine Legalisation von Urkunden nach dem Haager Übereinkommen in den EU-Staaten entbehrlich (vgl. z. B. https://www.auswaertiges-amt.de/de/ReiseUndSicherheit/reise-und-sicherheitshinweise/konsularinfo/internationaler-urkundenverkehr#content_1) (Stand: 14.02.2019).

4 Herausforderungen im anerkennungsbezogenen Visumsverfahren

Das Anerkennungsverfahren steht zwar im Zentrum des Auslandsantrags; für Drittstaatsangehörige ist die Anerkennung aber nur ein Teilschritt im Einwanderungsprozess. Anders als bei Personen mit EU-Staatsangehörigkeit oder mit Aufenthaltstiteln, die keine weitere Arbeitsmarkt- und Aufenthaltzulassung benötigen, führt der Weg aus Drittstaaten in der Regel über ein Visum nach Deutschland. Gleichzeitig ist das Visumsverfahren für Antragstellende aus Drittstaaten die „Klammer“, die die anderen Verfahren – also Anerkennung, Qualifizierung, Arbeitsmarktzugang – zusammenhält. Das folgende Kapitel widmet sich der Einwanderung auf der Grundlage der im Jahr der Erhebung, 2018, geltenden Regelungen im Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung, die migrationsrechtliche Voraussetzungen und berufliche Anerkennungsverfahren verbinden. Die Möglichkeit der Einwanderung nach diesen Regelungen ist, wie oben angesprochen, zumindest teilweise noch relativ neu, weshalb eine Reihe von Abstimmungen im Prozess erst in letzter Zeit erfolgt ist. Das führt dazu, dass auch das Visumsverfahren in seiner Verknüpfung mit dem Anerkennungsverfahren Antragstellende vor spezifische Herausforderungen stellt – von der Beratung über Verfahrensschritte selbst bis hin zur Dauer des Verfahrens. Da das Thema der Beratung als erster Schritt bei der Einwanderung von Fachkräften bereits oben untersucht wurde, liegt hier der Fokus nun auf dem Visumsverfahren und seinen Schnittstellen mit dem Anerkennungsprozess.

4.1 Herausforderungen beim Visum zum Zweck der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – §17a AufenthG

Personen, die nach § 18 Absatz 4 AufenthG für eine Beschäftigung, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, einreisen möchten, benötigen dafür den Bescheid, dass ihre im Ausland erworbene berufliche Qualifikation die volle Gleichwertigkeit mit dem entsprechenden deutschen Referenzberuf aufweist. Das gilt auch dann, wenn bereits ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt – ohne Arbeitsplatzangebot ist die Erteilung eines Einreisevisums zum Zweck der Beschäftigung grundsätzlich auch nicht möglich. Ist die ausländische Berufsausbildung nicht voll gleichwertig oder liegen keine ausreichenden Sprachkenntnisse vor, um zum Beispiel eine Berufserlaubnis im reglementierten Bereich zu erhalten, ermöglicht die Einreise nach § 17a AufenthG, über Ausgleichsmaßnahmen oder Anpassungsqualifizierungen die volle Anerkennung zu bekommen. Diese Vorschaltung der Anerkennung betrachten manche Akteure als eine Erschwerung des Einwanderungsprozesses (Behörde, ID079; staatlicher Vermittler, ID084).

Für die beabsichtigte Einreise nach § 17a AufenthG sind Genehmigungen weiterer Behörden notwendig: So muss die BA immer dann zustimmen, wenn es sich um eine betriebliche Weiterbildung beziehungsweise um ein Beschäftigungsverhältnis gemäß Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) handelt. Bei schulischen Maßnahmen, Sprachkursen, theoretischen Unterweisungen muss dagegen die örtliche Ausländerbehörde zustimmen. Deren Einverständnis ist grundsätzlich erforderlich, wenn es bereits Voraufenthalte in Deutschland gab. Bei der Visumsstelle läuft dann alles zusammen. In einem Interview wurde berichtet, dass einige Auslandsvertretungen vor der Erteilung eines Visums nach § 17a AufenthG in Unkenntnis

der genauen Vorschriften⁴³ den Nachweis von Deutschkenntnissen auf dem Niveau B2 verlangten (Berater, ID074). In einem anderen Fall forderte die Botschaft die Vorlage eines Mietvertrages, obwohl der Antragstellende noch gar nicht in Deutschland war (Berater, ID074). Insgesamt würden derzeit viel zu wenige Visa nach § 17a AufenthG erteilt, wodurch sein eigentlicher Zweck nicht erfüllt werde, sagt ein Verband (ID075).

Die mit der Erteilung des Visums auf 18 Monate begrenzte Aufenthaltsdauer wird von den zuständigen Stellen in den Interviews unterschiedlich bewertet: Meist ist die Absolvierung der Ausgleichsmaßnahmen bzw. Anpassungsqualifizierungen innerhalb dieses Zeitraums möglich (Berater, ID066; zuständige Stelle, ID063, ID085). Für die Gesundheitsberufe ist der Zeitraum hingegen nicht immer ausreichend, da Wartezeiten auf Prüfungstermine mitunter länger sind als die maximale Aufenthaltsdauer nach § 17a AufenthG. Gerade Ärztinnen und Ärzte müssten dann wieder ausreisen und ein neues Visum beantragen (Behörde, ID079; Berater, ID066). Es wird aber auch berichtet, dass die lokalen Ausländerbehörden Ausnahmen machen und kulant sind, zum Beispiel wenn die Sprachprüfung bereits bestanden ist und die Anerkennungsurkunde später nachgereicht wird (zuständige Stelle, ID072). Die Zahl der Zustimmungen der BA für Drittstaatsangehörige nach § 39 AufenthG i. V. m. § 17a Absatz 3 bewegte sich 2016 in der Tat noch im dreistelligen Bereich (392), stieg 2017 auf mehr als das Doppelte (1.016) und erreichte 2018 diesen Vorjahreswert bereits in den ersten acht Monaten (1.083). Es ist von einer weiteren Steigerung auszugehen (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2018b).

4.2 Positivliste als Hindernis

Liegt die in § 6 Absatz 2 BeschV genannte Voraussetzung der vollen Gleichwertigkeit vor, ist eine Einwanderung über zwei Wege möglich: erstens über eine Vermittlungsabsprache zwischen der BA und der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes (vgl. § 6 Absatz 2 Nr. 1 BeschV), was von mehreren Rekrutierungsprojekten genutzt wird; oder zweitens wenn der anerkannte Abschluss auf der aktuellen BA-Positivliste der Engpassberufe mit Fachkräftemangel steht (vgl. § 6 Absatz 2 Nr. 2 BeschV) (Behörde, ID080). Dabei handelt es sich um zahlenmäßig wenige und teilweise sehr spezielle Berufe, laut verschiedenen Verbänden und Projekten (Verband, ID075; Berater, ID074), weswegen die Positivliste von einigen Akteursgruppen als Einwanderungshemmnis gesehen wird. Einerseits schafft die Aufführung von Fachrichtungen einzelner Berufe in der Positivliste Klarheit für Antragstellende und zuständige Stellen, andererseits wird von Unternehmensvertretern die mangelnde Flexibilität beanstandet und gefragt, warum zum Beispiel ein Fluggerätemechaniker, der mit Turbinen gearbeitet hat, nicht auch in anderen Berufen, etwa im Solar- oder Windenergiebereich, mit Turbinen arbeiten darf (zuständige Stelle, ID070; Berater, ID074). Ein Gewerkschaftsvertreter⁴⁴ sieht die Positivliste aus einem anderen Grund kritisch, nämlich dass in den Mangelberufen oft unattraktive Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen herrschen. In dieser Situation wäre es wichtiger, diese Bedingungen zu verbessern, als zu versuchen, durch Einwanderung in schlechte Arbeitsbedingungen diese auf ihrem niedrigen Niveau zu belassen.

43 „Sofern keine anderen Informationen des Anbieters der Bildungsmaßnahme vorliegen, ist davon auszugehen, dass mindestens Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 erforderlich sind, um an diesen Maßnahmen teilzunehmen. Für Ärzte oder Pflegekräfte, die an Vorbereitungskursen für die Kenntnisprüfung teilnehmen wollen, ist das erforderliche Sprachniveau üblicherweise mindestens B1.“ (Visumhandbuch des Auswärtigen Amtes, Abschnitt ‚Aus- und Weiterbildung‘, 66. Ergänzungslieferung; Stand: 07/2017, Kap. III, 2.4.).

44 Aus Gründen der Anonymität wird hier auf die Nennung des Interviews verzichtet.

4.3 Lange Wartezeiten auf Visumstermine

Im Visumsverfahren ist ein häufig angesprochenes Problem die lange Dauer, nicht zuletzt die langen Wartezeiten auf einen Termin bei der Botschaft. Die Wartezeit ist sehr unterschiedlich, sie variiert von Land zu Land. In Ländern mit hohen Antragszahlen wird von Wartezeiten bis zu zwölf Monaten berichtet, in einigen Einzelfällen sogar noch länger (Berater, ID066, ID074). Vor allem in den Westbalkanländern gibt es exorbitant lange Wartezeiten (Behörde, ID079).

Folgen der Wartezeiten für Antragstellende

In einigen Ländern besteht ein Wartesystem der Art, dass es eine Warteliste gibt, bis Antragstellende zur Terminvergabe zugelassen werden, und der dann vergebene Termin liegt teilweise weit in der Zukunft. Ein Vermittler beschreibt diese – in seinem Fall noch relativ kurze – Wartezeit wie folgt:

„Man kann sich für das Visagespräch online anmelden. Das tut man erst mal, aber dann bekommt man eine Bestätigung, aber noch keinen Termin genannt. Dann vergehen zwei Wochen, sagen wir mal zwei bis vier Wochen. Dann erhält man eine Information, wann der Termin sein wird und dieser Termin ist dann meistens nochmal vier Monate später. Vier oder fünf Monate. [...] Dann, wenn das Visagespräch erfolgt ist, dauert es nochmal einen Monat, bis das Visum ausgestellt werden kann. Das heißt, wir verbringen nur mit diesem Prozess sieben Monate.“ (Privater Vermittler, ID077)

Die Folgen solcher langen Wartezeiten können sowohl für Antragstellende als auch für potenzielle Arbeitgeber gravierend sein. Ein Verband formuliert, dass man als Arbeitgeber *„wirklich einen sehr langen Atem“* brauche in diesem Prozess (ID075). Für kleinere Unternehmen übersteigen die Wartezeiten oft den Planungshorizont (staatlicher Vermittler, ID084). Aus Sicht der Antragstellenden erklärt ein Berater, dass die Wartezeiten auch zum Abbruch führen können: *„Wo dann der Visumsprozess teilweise ein Jahr dauert [...], da überlegt man sich dann schon irgendwann, ob man das noch weiterführt oder ob man nicht inzwischen eine Stelle zuhause bekommen hat.“* (ID066)

Wechselseitige Verstärkung von Wartezeiten

Ein weiteres Problem der Wartezeiten ist ihre wechselseitige Verstärkung. So ist für die Visumserteilung nach § 17a AufenthG ein Anerkennungsbescheid über teilweise Gleichwertigkeit (nicht reglementierte Berufe) beziehungsweise über die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme (reglementierte Berufe) erforderlich. Weil sowohl die Wartezeit auf Bescheide als auch auf Visumstermine in vielen Fällen nicht absehbar ist, werden laut Vermittlern die Anerkennungsanträge beziehungsweise die Terminanfragen oft gleichzeitig gestellt. Das kann dazu führen, dass ein Termin für ein Visumsgespräch in sechs Monaten vergeben wurde, dann aber noch kein Anerkennungsbescheid vorliegt und kein Visum ausgestellt werden kann (Behörde, ID079; privater Vermittler, ID083). Das stellt auch für die Visumsbehörden ein Problem dar, vor allem, wenn sie die Verfahren schlecht einschätzen können. *„Die [Visumsbehörden] wissen natürlich auch nicht, dass eben die Approbationsbehörden überlastet sind und die sagen dann immer [...], wenn doch der Antrag schon ewig gestellt wurde, wann kommt denn dann mal dieser Bescheid?“*, schildert ein privater Vermittler (ID083). Daher sind Visumsstellen in einigen Fällen dazu übergegangen, Eingangsbestätigungen des Anerkennungsantrags für die Bearbeitung von Visumsanträgen zu akzeptieren. Eine Behördenvertreterin merkt an, dass es nicht die Visumsvergabe selbst ist, die lange dauert. Vielmehr führe die Einbindung anderer Stellen, von der Anerkennungsstelle über die BA und die Ausländerbehörde, zu den längeren Wartezeiten.

„Der Visumsteil ist, glaube ich, in dem ganzen Verfahren würde ich sagen, der kürzeste. [...] Wenn gar niemand beteiligt werden muss, können wir es eigentlich innerhalb einer Woche machen. Wenn nur die Bundesagentur für Arbeit drin ist und mit einer Ausländerbehörde, also je nachdem welche und wie schnell die sind, so zwei Monate. Da ist dann davor natürlich noch die Wartezeit für den Termin.“ (Behörde, ID hier anonymisiert)

Andere Startschwierigkeiten sind inzwischen gelöst, wie ein Berater schildert. So wurden in der Zeit unmittelbar nach Einführung des § 17a AufenthG in den Botschaften teilweise noch die Anpassungsmaßnahmen auf ihre Eignung geprüft – zwischenzeitlich gelten alle staatlich finanzierten oder AZAV-zertifizierten Angebote als geeignet (siehe auch Kapitel 3.8 zu Qualifizierungen).

Terminvergabe als Steuerung

Vor allem für staatliche Vermittler gibt es im Visumsprozess Steuerungsmöglichkeiten. Diese reichen von der Einflussnahme über Netzwerke bis hin zur bevorzugten Behandlung bei der Terminvergabe. Ein staatlicher Vermittler erklärt:

„Und wir haben mit allen drei, mit allen Botschaften in allen vier Ländern, ja, ich sage mal, gute Beziehungen und dadurch, dass es, wie gesagt, zwei staatliche Unternehmen, Institutionen sind, haben wir auch, sage ich mal, eine Art Sondertermine für die Pflegekräfte, die über [Projekt] nach Deutschland gehen. Das heißt, in [Staat] zum Beispiel gibt es keine zehnmonatige Wartezeit oder auch [in anderer Staat] gibt es keine Wartezeit. Also die Pflegekräfte bekommen innerhalb von, ich sage mal, ein bis zwei Wochen Termine bei der deutschen Botschaft.“ (Staatlicher Vermittler, ID068)

Ein anderer staatlicher Vermittler nimmt Bezug auf ein enges Netzwerk, wo es *„sicherlich immer einen [gibt], der irgendwo jemanden in der Botschaft kennt, [...] um einfach zu klären, woran es vielleicht liegt“* (ID084), wobei derselbe Vermittler auch darauf hinweist, dass diese Methode nicht überall funktioniert. In einem Staat habe er das Gefühl, *„ich laufe in eine Mauer rein“* (ID084), in anderen funktionierten solche Netzwerke.

Auch eine Priorisierung der Visumsanträge wird in der Form vorgenommen, dass diejenigen, die zum Zweck der Anerkennung über den § 17a AufenthG einreisen wollen, frühere Termine bekommen als diejenigen, die über länderspezifische Sonderregeln wie die sog. Westbalkan-Regelung (vgl. Info-Box 3) ohne Qualifizierungsabsicht einreisen wollen. Die Terminvergabe dient hier zur Steuerung der Migration, erklärt eine Behörde:

„Uns liegt mehr an der [...] Einreise zur qualifizierten Beschäftigung und deswegen vergeben wir jetzt eben für die qualifizierte Einreise und auch für die Einreise zur Anerkennung vorrangig Termine als eben für diese nicht qualifizierten Beschäftigungen.“ (Behörde, ID hier anonymisiert)

Die Dauer der Visumsverfahren bzw. der Wartezeiten ist sicher eine der wichtigsten Stellschrauben im Einwanderungsablauf. Gegenseitige Blockaden, intransparente Entscheidungen, unklare Entscheidungswege behindern den Einwanderungsprozess, aber gute Beispiele enger Kooperation zeigen hierzu einige Auswege.

4.4 Komplexität der Verfahren

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Antragstellung aus dem Ausland durch die Komplexität der Verfahren erschwert oder in manchen Fällen sogar unmöglich gemacht wird. Die Bearbeitungszeit eines Visums für einen längeren Aufenthalt kann mehrere Monate dauern.⁴⁵ Die zuständigen Stellen berichten, dass manche Botschaften die Einreisevisa problemlos und zügig erteilen, andere dagegen nicht:

„Der Antragsteller hat Bescheid bekommen [...] über teilweise Gleichwertigkeit, und der hatte einen Referenzberuf, der auch in der Positivliste stand [...]. Die Kollegin hat dann bestätigt, dass wenn er im Betrieb diese Anpassungsqualifizierung absolvieren würde, dann würde es zur vollen Gleichwertigkeit ausreichen [...] und versucht gerade über 17a den Aufenthaltstitel zu bekommen. Genau, das ist dann bei der deutschen Botschaft in [Stadt]. Und irgendwie verlangen sie von ihm immer noch weitere Nachweise, sodass es bei ihm dann schon grob seit einem halben Jahr sich hinzieht, [...] aber bekommt keine Einreiseerlaubnis.“ (Zuständige Stelle, ID059)

Ohne geeignete Beratung ist es sehr schwierig, sämtliche Kriterien für die erfolgreiche Einwanderung zu überblicken. Es wird von Fällen berichtet, in denen die BA der Beschäftigung zustimmt, die dann aber aufgrund anderer aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen scheitern (Behörde, ID079). So kann es passieren, dass sowohl die Anerkennung vorliegt als auch die Zustimmung der BA, dass jedoch die Visumsbehörde bei der Einkommensprüfung feststellt, dass der oder die Antragstellende die Familie mit beispielsweise drei Kindern mitnehmen möchte, wofür die Einkommensgrenze nicht erreicht wird.

Ein anschauliches Beispiel für die Komplexität ist der bereits erwähnte § 17a AufenthG. Er regelt verschiedene Arten von Bildungsmaßnahmen oder damit verbundene Tätigkeiten, wie den Aufenthalt für eine überwiegend theoretische Bildungsmaßnahme, für eine überwiegend betriebliche Bildungsmaßnahme, für eine überwiegend theoretische Bildungsmaßnahme begleitend mit qualifikationsnaher Beschäftigung und noch drei weitere. Für diese Fälle sind jeweils unterschiedliche Kombinationen von Zustimmungen der Ausländerbehörde und BA erforderlich.

4.5 Fazit

Für Drittstaatsangehörige stellt das Visumsverfahren eine große Hürde dar. Die Gründe dafür sind vielfältig. Erstens kann es im Visumsverfahren zwischen den Botschaften und anderen Akteuren Reibungsverluste, wechselseitige Verzögerungen und uneinheitliche Anforderungen geben. Zweitens ist das Visumsverfahren vor allem in seiner Kombination mit Anerkennung sehr beratungsintensiv. Zudem erfolgt die Beratung nicht immer aus einer Hand, obwohl es mit der ALiD-Hotline ein entsprechendes Angebot zumindest auf Deutsch und Englisch gibt. Außerdem wird durch die Visumsstellen ein weiterer Sortiereffekt eingeführt: einmal nach Ländern, denn es gibt Länder, in denen sehr lange Wartezeiten auf Termine bestehen, und andere, in denen diese nicht bestehen. Auch gibt es unterschiedliche Bearbeitungs- beziehungsweise Wartezeiten zum Beispiel für Anträge im Rahmen staatlicher Projekte und anderer Antragstellender.

⁴⁵ Siehe <http://www.bamf.de/> (Stand: 14.02.2019); Migration nach Deutschland, Einreisebestimmungen.

5 Vorschläge und Perspektiven der Akteure zur Weiterentwicklung vor allem für Auslandsanträge

Vielfach benannte Herausforderungen bei Auslandsanträgen beziehen sich auf die uneinheitlichen Anforderungen, die regionalen Unterschiede und die regionale Aufteilung der Zuständigkeit. Naheliegende Antworten darauf wären Standardisierung und Zentralisierung der Verfahren. Jedoch gibt es bei diesen Ansätzen keine klare Forderung, die alle Befragten teilen würden. Das heterogene Feld erlaubt es jedoch, verschiedene Varianten von Zentralisierung und Standardisierung (und die Perspektive der Akteure darauf) zu beleuchten. Und auch in der Veränderung des Einwanderungsprozesses werden Möglichkeiten zur Weiterentwicklung gesehen.

5.1 Zentralisierung und Vereinheitlichung

In der Untersuchung wurden die zuständigen Stellen, Vermittler und Verbände gefragt, welche Vor- und Nachteile sie in der Zentralisierung der Anerkennungsverfahren sehen, insbesondere mit Blick auf die Antragstellung aus dem Ausland, und ob eine Standardisierung bestimmter Verfahrensteile zur Optimierung der Prozesse beitragen könnte. Dabei wird kein bestimmtes Modell einer Zentralisierung favorisiert, vielmehr werden Vor- und Nachteile in verschiedenen Varianten der Zentralisierung gesehen. Sie reichen von einer Zentralstelle, die alle Verfahren komplett abwickelt, über eine zentrale Annahmestelle bis hin zu einer berufsübergreifenden, gut ausgebauten zentralen Gutachtenstelle (Behörde, ID079; Verband, ID075; zuständige Stelle, ID064, ID065):

- ▶ ein Ausbau der Befugnisse der GfG hin zu einer zentralen zuständigen Stelle für Gesundheitsberufe, die – in einer Variante – nicht nur Gutachten erstellt, sondern auch über Auslandsanträge entscheidet,
- ▶ eine zentrale Anlaufstelle, die berufsübergreifend Auslandsanträge annimmt und die Verteilung auf die zuständigen Stellen übernimmt,
- ▶ eine zentrale Anlaufstelle, die berufsübergreifend sowohl zu Anerkennungsverfahren berät als diese auch durchführt,
- ▶ eine zentrale Anlaufstelle, die nicht nur die Anerkennungsverfahren, sondern den gesamten Prozess der Erwerbsmigration koordiniert, indem sie alle beteiligten Stakeholder mit einbindet.

Staatliche zuständige Stellen skeptisch gegenüber einer Zentralisierung der Verfahren

Die Einschätzungen der zuständigen Stellen im Zusammenhang mit einer möglichen Zentralisierung sind sehr unterschiedlich. So betont eine staatliche zuständige Stelle, dass sie *„es als eine sehr große Erleichterung [empfinden würde], wenn es eine zentrale Stelle gäbe, wo alle Anträge aus dem Ausland erst mal auflaufen und geprüft werden“* (Zuständige Stelle, ID065).

Die Mehrzahl der interviewten zuständigen Stellen im Gesundheitsbereich steht einer Zentralisierung vor allem des gesamten Verfahrens aber eher skeptisch gegenüber. Dies wird auch durch die Äußerungen eines staatlichen Vermittlers bestätigt, der aus einem Ländergremium berichtet, in dem zuständige Stellen ihre Rolle darstellten. Sie seien viel besser in der Lage,

die verschiedenen Elemente Anerkennung, Qualifizierung und Beratung zu kombinieren und wollten daher die Zuständigkeit in der „Hand behalten“ (Staatlicher Vermittler, ID080).

Die Vorteile einer lokalen Bearbeitung liegen demnach in der Vernetzungsfunktion, die zuständige Stellen haben, und zwar von den Kontakten zu Arbeitgebern über Qualifizierungsanbieter und lokale Integrationsmaßnahmen bis hin zu den anderen Behörden vor Ort.

Zentrale Anlaufstelle für Auslandsanträge

Unter vielen interviewten Akteuren wird diskutiert, inwiefern eine zentrale Anlaufstelle – also nicht zur kompletten Bearbeitung – für Antragstellende aus dem Ausland eine Perspektive darstellt und welche Aufgaben diese zentrale Stelle dann wahrnehmen sollte:

„Dass ich meinen Abschluss an eine zentrale Stelle schicken kann und die sagt mir dann, ob ich damit arbeiten kann oder nicht. Und [...] die mir eben sagt, wird das anerkannt, was brauche ich, brauche ich noch eine Berufsausübungserlaubnis, [...] ist das überhaupt ein Beruf, der gesucht wird und gibt es sonst irgendwas, was ich beachten müsste. [...] Und dann auch alle anderen Behörden, inklusive Visastellen, Ausländerbehörden, Anerkennungsbehörden, Bundesagentur für Arbeit, mit einbindet.“ (Behörde, ID079)

Nach diesem Modell hätte diese Stelle die Funktion einer Koordinatorin, die den lokalen Stellen die Vernetzungsarbeit abnimmt. Ein anderer Akteur skizziert eine andere Variante, in der die Zentralstelle dann berechtigt sein müsse, Anerkennungsanträge aus dem Ausland anzunehmen und Auskunft zu geben über die einzureichenden Unterlagen, über Bearbeitungsfristen und über Kosten. Der Akteur fragt:

„Hat die nur die Funktion, dass die [...] die Anträge verteilt an die zuständigen Anerkennungsstellen oder macht die auch eine Vorprüfung oder [...] hat die sogar Entscheidungsgewalt?“ (Staatlicher Vermittler, ID084)

Eine andere Möglichkeit wäre laut einer Behörde, verstärkt bilaterale Vermittlungsabkommen nach § 6 BeschV zu vereinbaren, die auch Prüfelemente eines Anerkennungsverfahrens einschließen könnten (Behörde, ID080).

Die Einrichtung der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) wird von einem Verband als ein wesentlicher und richtiger Schritt in Richtung Zentralisierung angesehen. Der Sprecher wünscht sich, dass zukünftig die Zuständigkeit für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen an die GfG übertragen wird, zunächst für die Auslandsanträge, und zu einem späteren Zeitpunkt dann auch für alle Inlandsanträge (Verband, ID075). Eine zentralisierte Stelle wie die GfG müsse dann aber auch das Personal und die Ressourcen haben, um eine ausreichende Zahl von Gutachten sowie inhaltlich fundierte und objektive Anerkennungsentscheidungen zu treffen (zuständige Stellen, ID064, ID085, ID086).

Im Gegensatz zum Gesundheitsbereich sind die Anerkennungsverfahren im IHK-Bereich durch die Einrichtung der IHK FOSA bereits stärker zentralisiert. Sie wird als positives Beispiel angeführt, dass Auslandsanträge genauso bearbeitet werden wie Inlandsanträge. Die Frage nach der Zuständigkeit ist hier sehr schnell zu klären und führt zu keiner weiteren Verzögerung (Berater, ID061). Für die Qualifizierung wird jedoch an die örtliche IHK verwiesen, und um die volle Gleichwertigkeit zu erhalten, muss danach ein weiterer Antrag an die IHK FOSA gerichtet werden. Daher hält es eine andere zuständige Stelle für zweckmäßig, wenn Beratung, Antragstellung, die Erstellung des Bescheids, die Suche nach einer geeigneten Anpassungsqualifizierung und auch der Folgeantrag aus einer Hand heraus erfolgt, sozusagen zentralisiert für die in ihrem Kammerbezirk ansässigen Betriebe. So konnten zahl-

reiche Antragsteller aus dem Ausland durch individuelle Betreuung rasch bedient werden (zuständige Stelle, ID059).

Standardisierung erwünscht

Im Unterschied zu den divergierenden Äußerungen zur Zentralisierung würden viele der interviewten Akteure einer Standardisierung wesentlicher Teile des Anerkennungsverfahrens zustimmen (staatlicher Vermittler, ID084; Behörde, ID080; Verband, ID076). So z. B. sollten nach Ansicht eines Vermittlers die Anforderungen an die Dokumente harmonisiert werden, durch Festlegung entweder der höchsten oder der niedrigsten jeweils gültigen Anforderungen. Außerdem sollte vereinheitlicht werden, welche Unterlagen für die Verfahren einzureichen sind. Eine weitere Forderung lautet, die Bewertung der Anträge zu standardisieren (staatlicher Vermittler, ID068).

Ein privater Vermittler sieht auch Optimierungsbedarf bei der Vereinheitlichung der Sprachprüfung für Pflegekräfte (privater Vermittler, ID067). Und es wird vorgeschlagen, die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit im Gesundheitsbereich bundesweit zu vereinheitlichen. Ein anderer Vermittler fordert eine Absprache über die Verteilung der Auslandsanträge zwischen den zuständigen Stellen, um eine ungleiche Arbeitsbelastung und Antragsstau zu vermeiden. Wenn die Kriterien für die Antragstellung standardisiert würden, könnte das ein Lösungsansatz sein, dass mehr Verfahren vom Ausland aus angestoßen werden (privater Vermittler, ID083). Und schließlich kann eine Standardisierung durch Angleichung der Curricula in internationalen Partnerschaften erreicht werden (staatlicher Vermittler, ID068).

5.2 Perspektive: Einwanderungsprozess

Die zuständigen Stellen, Vermittler und Verbände wurden gefragt, wie sie die dargestellten Einwanderungshürden bewerten und welche Lösungsansätze sie sehen, diese zu überwinden, um die Antragstellung aus dem Ausland zu befördern. Neben Veränderungen des Einwanderungsprozesses insgesamt stehen dabei Vorschläge zur Einwanderung auch mit teilweiser Gleichwertigkeit, mit Berufserfahrung und/oder anderen Qualifikationen, zur Öffnung der Positivliste sowie zur verstärkten bilateralen Kooperation im Fokus.

Kein klarer Konsens zur Veränderung des Einwanderungsprozesses

Zur Frage der Veränderung des Einwanderungsprozesses gibt es verschiedene Positionen: Ein Verband spricht eine Verlagerung von Teilen des Anerkennungssystems ins Ausland an. Der andere Weg wäre, dass man die Hürden für die Einwanderung senkt, Erwerbswillige leichter nach Deutschland kommen lässt und dann die Anerkennung vor Ort betreibt. Somit könnten auch Antragstellende ohne Unterstützung durch Vermittlungsprojekte oder enge Begleitung durch Berater eine Anerkennung anstreben (Verband, ID073). Die durch die Westbalkanregelung initiierten Änderungen der Einwanderungsbestimmungen haben jedoch aus Sicht einer Behörde dazu geführt, dass Personen in niedrig qualifizierte Beschäftigung gehen, weil dies schneller gehe, als ein Anerkennungsverfahren vom Ausland aus zu betreiben (ID079). Ein anderer Verband argumentiert, dass eine Erleichterung der Einwanderung die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in den Mangelberufen nicht verbessern würde (ID081).

Verschiedene Interviewte sprechen sich für eine Öffnung beziehungsweise Erweiterung der Positivliste der BA aus, um die Erwerbsmigration im Bereich der nicht akademischen Ausbildungsberufe zu erleichtern und teilweise auf regionale Besonderheiten des Arbeitsmarkts einzugehen (Berater, ID074; privater Vermittler, ID077; zuständige Stelle, ID082; Verband, ID075).

Bilaterale Projekte können Fachkräftegewinnung und Einwanderung erleichtern, wie ein staatlicher Akteur ausführt. Der Vermittler beschreibt das mögliche Ineinandergreifen von Arbeitsplatzsuche, Anerkennung und Arbeitsmarktzugang, das durch eine koordinierte Arbeit von Visumsstellen, Außenhandelskammern und BA erreicht werden kann – wenn es in bilateralen Verträgen geregelt wird (staatlicher Vermittler, ID080).

Die wenigsten Akteure haben aber soweit ausgearbeitete Ideen zur Neuausrichtung des Einwanderungsprozesses.

Einwanderung mit teilweiser Gleichwertigkeit und nicht formal erworbenen Qualifikationen

In den Interviews wurde von verschiedenen Seiten geäußert, dass zur qualifizierten Einwanderung vielleicht nicht in allen Berufen eine volle Gleichwertigkeit bereits zum Zeitpunkt der Einreise erforderlich sein müsse (Verband, ID073, ID075, ID081).⁴⁶

Aus Sicht der Unternehmen sind Personen, bei denen eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt wurde, durchaus als qualifizierte Fachkraft einsetzbar. Das Wesentliche sei, dass die Arbeitgeber durch den Anerkennungsbescheid erfahren, was die Person gelernt hat und dass die ausländische Qualifikation dann später zum Beruf passt. Denn das seien „für Unternehmen ja interessante Fachkräfte, weil sie haben vielleicht noch nicht diese Praxiserfahrung, [...] aber doch schon die theoretischen und die Grundlagen in der Praxis, [um] ziemlich schnell eingelernt und als vollwertige Fachkräfte [...] tätig zu werden“ (Verband, ID075).

Es wird auch vorgeschlagen, Einwanderungsmöglichkeiten für berufserfahrene Personen zu schaffen, die über keine staatlich geregelte Ausbildung verfügen und daher nicht für das Anerkennungsverfahren nach BQFG infrage kommen (zuständige Stelle, ID062).

Insgesamt steht der Einwanderungsprozess zwar in seinen Details in der Kritik, aber die einzelnen Elemente werden von allen Interviewten als wichtig betrachtet. Kein Akteur fordert die Abkehr von der Anerkennung von Berufsabschlüssen, kein Akteur fordert eine komplette Neuausrichtung des Visumsverfahrens. Vielmehr sind es die im vorangegangenen Kapitel geschilderten Koordinationsprobleme, die im Fokus stehen. Daneben liegen Vorschläge zu verbesserten Regelungen vor: So fordert die BA (2018) eine Verschiebung des Verfahrens auf einen Zeitpunkt nach der Einreise in Fällen, in denen Partnerschaftsabkommen zur Erwerbsmigration mit bestimmten Ländern bestehen. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration empfiehlt in seinem Jahresgutachten als Pilotprojekt, Fachkräfte sollten die Möglichkeit erhalten, den Gleichwertigkeitsnachweis durch zwei alternative Kriterien zu ersetzen (sog. „Nimm 2+“-Modell) (SVR 2018, S. 14).

⁴⁶ Die BA (2018) regt an, dass eine Einreise und Arbeitsaufnahme in bestimmten Berufen auch bei teilweiser Gleichwertigkeit möglich sein sollte.

6 Ausblick/Fazit

Abschließend lassen sich fünf zentrale Erkenntnisse aus den Untersuchungen zur Antragstellung aus dem Ausland festhalten:

Erstens **funktioniert die Antragstellung aus dem Ausland in vielen Fällen**. So belegt die amtliche Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes, dass seit Inkrafttreten mindestens 13.149 Anträge von Personen mit Wohnort im Ausland entgegengenommen und Anerkennungsverfahren eingeleitet wurden⁴⁷. Rund jeder dritte bis vierte dieser Anträge wurde von Fachkräften aus Drittstaaten gestellt, die anderen aus der EU. Ebenso wie bei Inlandsanträgen kommen die zuständigen Stellen bei der Gleichwertigkeitsprüfung auch hier überwiegend zu positiven Ergebnissen, sei es in Form einer vollen oder teilweisen Gleichwertigkeit. In entsprechend vielen Fällen wurde somit eine Grundlage für qualifizierte Erwerbsmigration geschaffen. Zum Teil absolvieren die Fachkräfte hierfür vorab Anpassungsqualifizierungen in Deutschland.

Zweitens zeigen die Interviews, dass **berufliche Anerkennung im qualifizierten Einwanderungsprozess nicht unproblematisch ist**. Die jeweilige Bewertung ist von der Perspektive des Akteurs abhängig – so betrachten manche zuständigen Stellen und einzelne andere Akteure den Anerkennungsprozess als kleinere Hürde im Vergleich zum Visumverfahren, Berater und Vermittler dagegen teilweise als größte Hürde. Die Interviewergebnisse besagen zusammengefasst, dass im Anerkennungsverfahren zweifelsohne Verbesserungsbedarf besteht, und dass es im Einwanderungsprozess insgesamt viel Optimierungspotenzial gibt. Das Spektrum reicht von der Ansprache über die Vorbereitung, die Visumserteilung, die berufliche Anerkennung und schließlich bis zur Integration in Deutschland selbst. Der Anerkennungsprozess stellt dabei nur eine Stellschraube dar, an der es neben anderen hakt.

Als dritte Erkenntnis lässt sich festhalten, dass **sich Anerkennung in verschiedenen Geschwindigkeiten** vollziehen kann, die sich vor allem bei Auslandsanträgen bemerkbar machen. Unsere Interviews bestätigen den Eindruck, dass zum Beispiel Triple Win als staatliches Projekt die Wartezeiten im Einwanderungsverfahren deutlich verkürzt. Eine Beschleunigung des Prozesses beginnt bereits bei einer guten Beratung und der entsprechenden Vorbereitung der Unterlagen und setzt sich fort bei kürzeren Wartezeiten bei Visastellen sowie beim direkten Kontakt zu zuständigen Stellen. Das Projekt Adelante! der IHK Hannover ist als direktes Rekrutierungsprojekt einer zuständigen Stelle in einer ähnlichen Position. Auch private Vermittler können durch eine gute Vorbereitung der Unterlagen und Kontakte zu zuständigen Stellen eine Prozessbeschleunigung erreichen. Für Einzelpersonen ist diese Beschleunigung im Einwanderungs-/Anerkennungsverfahren kaum zu erreichen, was für diese bei den derzeitigen oft langen Wartezeiten den Zugang erschwert.

Ein weiterer Befund ergibt sich aus vielen Vorschriften und Herangehensweisen der zuständigen Stellen: **eine strukturelle Benachteiligung von im Ausland lebenden gegenüber den bereits im Inland lebenden Antragstellenden**. Diese Beobachtung beruht darauf, dass einige wesentliche Voraussetzungen für einen erfolgreichen Antrag deutlich leichter im Inland erfüllt werden können als aus einem Staat außerhalb der EU. Dazu gehört die Forderung von Übersetzungen durch bestimmte Übersetzer, Beglaubigungen durch in Deutschland zugelassene Notare oder staatliche Stellen; teilweise auch Botschaften mit extrem langen Wartezeiten. In vielen Fällen werden auch nur Sprachprüfungen inländischer Anbieter oder Prüfer zugelassen. Diese Voraussetzungen erzeugen die zweite Dimension der „verschiedenen Geschwindigkeiten“.

⁴⁷ Diese Statistik umfasst nur nach Bundesrecht geregelte Berufe. Sie beinhaltet keine Berufe, die dem Landesrecht unterliegen (bspw. Ingenieur/-in).

Als letzte Erkenntnis ist festzuhalten, dass es vor allem in Bezug auf Anträge aus dem Ausland oft **Wünsche nach Vereinheitlichung** gibt. Das Minimum an Vereinheitlichung, das oft gewünscht wird, ist eine einheitliche Anforderung an die darzubringenden Unterlagen und Sprachniveaus. Jedoch lässt sich in der Frage einer Zentralisierung eine gewisse Gemeinsamkeit feststellen, die aber ein sehr weites Feld von Positionen umfasst. Dieses reicht von einem starken Engagement für die Hoheit der Länder über Vorschläge, zumindest Auslandsanträge in einer Stelle, in der Fremdsprachenkenntnisse vorhanden sind, zentral bearbeiten zu lassen – bis hin zu einer völligen Zentralisierung aller Anerkennungsverfahren.

Zugleich belegen die Interviews, dass zu verschiedenen Herausforderungen bereits gute Lösungswege entwickelt sind und von einzelnen Akteuren praktiziert werden. Mit der vorliegenden Studie soll ihre Bekanntheit gefördert und eine breitere Anwendung ermöglicht werden.

Dazu gehört in erster Linie eine Standardisierung der Verfahren. Das heißt, vor allem für Antragstellende aus dem Ausland sind abweichende Anforderungen an Unterlagen, schwer zu erfüllende Forderungen von Nachweisen der örtlichen Zuständigkeit, lange Postwege und Wartezeiten auf Termine und Entscheidungen – seien es Kenntnisprüfungen, Qualifizierungen, Visumstermine oder Bearbeitungszeiten in zuständigen Stellen – schwere, teilweise unbeabsichtigte Hindernisse. Diese stehen einer Fachkräfteeinwanderung im Wege.

Daraus ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- ▶ Wenn Anträge aus dem Ausland nicht an der Frage der örtlichen Zuständigkeit scheitern oder behindert werden sollen, wie dies bisher im Gesundheitsbereich teilweise der Fall sein kann, wäre eine Lösung, **den Antrag bei einer zentralen Einrichtung einreichen zu können**. Diese Stelle würde mindestens die Weiterleitung an eine für die Anerkennung zuständige Stelle gewährleisten.
- ▶ Die vielfach bestehende Anforderung an Antragstellende, ihre im Falle eines Verlusts mitunter schwer oder gar nicht zu ersetzenden Originale von Diplomen auf dem Postweg nach Deutschland zu senden, dürfte manche interessierte Fachkraft – zumal bei unklaren Erfolgsaussichten – von einem Antrag abschrecken. Hier sollte geprüft werden, inwieweit die **Antragstellung zunächst elektronisch erfolgen** kann und zugleich den Ansprüchen an Authentizität von Nachweisen Genüge getan werden kann – bspw. indem erst zu späterem Zeitpunkt oder an anderem Ort die Vorlage von Originalen und Beglaubigungen erforderlich wird.
- ▶ Viele zuständige Stellen praktizieren bereits bestimmte Spielarten einer **Vereinheitlichung und Standardisierung**, sei es das Leitkammer-Modell im Handwerk, die IHK FOSA als gemeinsame Stelle der meisten IHKs, das BQ-Portal als Instrument des Wissensmanagements oder die GfG als zentrale Bewertungsstelle in Gesundheitsbereich. Transfermöglichkeiten in andere Bereiche sollten intensiv geprüft werden.
- ▶ Sollen die beobachteten Reibungsverluste bei der qualifizierten Einwanderung minimiert werden, ist vor allem eine **enge Abstimmung und Koordination von Anerkennung, Visumsverfahren und Qualifizierung** erforderlich.
- ▶ Obwohl in den letzten Jahren durchaus Stellen aufgestockt wurden, bestehen nach wie vor Personalengpässe in einigen zuständigen Stellen und Visumsbehörden. Um bestehende Verzögerungen abzubauen und der wachsenden Nachfrage zu begegnen, dürfte ein **weiterer Personalzuwachs erforderlich** sein. Dabei wäre nicht nur die Zahl, sondern auch die Attraktivität der Stellen bei spezialisiertem Personal zu berücksichtigen, um Rekrutierungsschwierigkeiten zu lösen.
- ▶ **Beratung und bestenfalls Begleitung von Antragstellenden im Ausland**, sei es im Rahmen von Rekrutierungsprojekten oder bei Alleinantragstellenden, versprechen gleichzeitig eine Straffung der Verfahren von Antragsseite her.

Anhang

Methodischer Hintergrund

Die Publikation basiert auf einer qualitativen Untersuchung, die von Februar bis Juli 2018 stattfand. Im Zuge dieser Untersuchung wurden 28 qualitative Interviews mit einer durchschnittlichen Dauer von 60 Minuten geführt. Für jedes Interview wurde ein Leitfaden mit spezifischen Fragen angefertigt, der sich an allgemeinen Fragen zur Akteursgruppe (zum Beispiel zuständige Stellen im Gesundheitsbereich) und Detailfragen zur spezifischen Situation der Interviewten (zum Beispiel basierend auf einer Auswertung der Antragszahlen dieser Stelle) orientierte. Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner kamen aus zuständigen Stellen aus dem Gesundheitsbereich und Handwerkskammern sowie IHKs (zwölf Interviews, davon sieben Länderbehörden im Gesundheitsbereich und fünf zuständige Stellen aus Industrie, Handel und Handwerk), von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Verbänden (fünf Interviews), von Behörden (zwei Interviews), Beratern (drei Interviews) und privaten sowie staatlichen Vermittlern (sechs Interviews), wobei die Rollen nicht immer klar zu trennen sind und hier nach dem Hauptthema des Interviews unterschieden wird. Die Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner erfolgte nach dem Prinzip der größten Differenz, das heißt, es wurden zuständige Stellen mit vielen und solche mit wenigen Auslandsanträgen ausgewählt, solche in Grenznähe und solche im Landesinneren und regional verteilt zuständige Stellen. Nicht interviewt wurden Ausländerbehörden und Visumsstellen. Auch Anerkennungsinteressierte selbst wurden nicht interviewt. In den zuständigen Stellen wurden in der Regel die direkt mit der Antragsbearbeitung befassten Personen interviewt. In einem Fall wurde ein Gruppengespräch mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Zuständigkeitsbereiche geführt und in zwei Fällen mit der Leitungsebene der zuständigen Stelle.

Aufgrund dieser Auswahl lassen die Interviewergebnisse keine quantifizierbaren Aussagen und Positionen zu, sondern sollten vielmehr als Beschreibung des Spektrums an Möglichkeiten in einem sehr großen Feld gelesen werden. Das heißt: Es wurde versucht, alle Praktiken herauszufinden, die es gibt, es kann aber nicht abgelesen werden, wie oft es diese gibt. Solche Fragen wären – wo angemessen – in einer quantitativen Erhebung zu untersuchen. Anhand einer Dokumentenanalyse unter anderem von Sitzungsprotokollen und Gesetzestexten sowie weiteren Recherchen wurden die empirischen Daten kontextualisiert, auf Plausibilität geprüft und gegebenenfalls angereichert.

Den Interviewten wurde Anonymität zugesichert, die Interviews wurden aufgenommen, transkribiert und mit MAXQDA nach den Fragestellungen codiert. Zur Verringerung von Intercoder-Unterschieden wurde die individuelle Codierung anhand von Testpassagen verglichen und im Team abgeglichen.

Ausgewählte Textstellen werden hier anonymisiert als Zitate verwendet, wobei Orte und Institutionen entfernt wurden. Auch Belege erfolgen anonymisiert mit Verweis auf die Akteursgruppe und die Interviewnummer.

Aus Anonymitätsgründen erfolgt in der Publikation keine Geschlechtszuordnung der Interviewten, sondern es wird durchgängig der Akteur (zum Beispiel als „zuständige Behörde“) oder „der Interviewpartner/Befragte“ in männlicher Form verwendet.

Abkürzungsverzeichnis

AHK	Auslandshandelskammer und Delegation der deutschen Wirtschaft
ALiD-Hotline	Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“
anabin	Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise (Datenbank)
AOLG	Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BQ-Portal	Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
EA	Einheitliche Ansprechpartner
EBA	Europäischer Berufsausweis
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EU	Europäische Union
GfG	Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (bei der ZAB)
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von 76 der 79 Industrie- und Handelskammern zur zentralen Entscheidung über Anträge zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (FOSA = foreign skills approval)
IQ	Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“
Kap.	Kapitel
OZG	Onlinezugangsgesetz
PUMA	Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte (in Baden-Württemberg)
SGB	Sozialgesetzbuch
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (im Sekretariat der KMK)
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

Literatur

AUSWÄRTIGES AMT: Visumhandbuch. 67. Ergänzungslieferung. 2017.

AUSWÄRTIGES AMT: Visumhandbuch. 68. Ergänzungslieferung. 2018. – URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/207816/3aea735b3f8b1cc9ca7cab20e1d48a8/visumhandbuch-data.pdf> (Stand: 19. September 2018)

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Positivliste. Zuwanderung in Ausbildungsberufe. Nürnberg, August 2018a. – URL: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba015465.pdf (Stand: 19. September 2018)

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Vorschläge der Arbeitsgruppe von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration. Nürnberg 2018b. – URL: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/Erwerbsmigrationsbericht2018_ba020960.pdf (Stand: 19. September 2018)

BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE: Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2017. Nürnberg 2018.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES: Fortschrittsbericht 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung. Bonn/Berlin 2017. – URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a758-16-fortschrittsbericht-fachkraefte-fuer-2017.pdf;jsessionid=1F8CC032C3F63117FB0033172530A543?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 19. September 2018)

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN; BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Gemeinsame Auslegung und Praxishinweise zur Anwendung des Mindestlohngesetzes im Kontext der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Bonn/Berlin 2017. – URL: http://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Startseite/meldung-Mindestlohngesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 14.02.2019)

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014. Berlin 2014. – URL: https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2014.pdf (Stand: 14.02.2019)

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. Berlin 2015. – URL: https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2015.pdf (Stand: 14.02.2019)

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016. Berlin 2016a. – URL: https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2016.pdf (Stand: 14.02.2019)

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung. Strategie der Bundesregierung. Berlin 2016b. – URL: <https://www.bmbf.de/pub/Internationalisierungsstrategie.pdf> (Stand: 14.02.2019)

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin 2017. – URL: https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2017.pdf (Stand: 14.02.2019)

- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG u. a.: Empfehlungen zur Koordinierung der Verwaltungspraxis an der Schnittstelle Beschäftigungsverordnung/Aufenthaltsgesetz und Anerkennungsverfahren [Internes Arbeitspapier]. Berlin 2014.
- BÜNTE, Rudolf; KNÖDLER, Christof: Einwanderungsgesetz: Plädoyer für weitere Ausdifferenzierung. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (2018) 4, S. 102–106.
- EL-NAWAB, Susanne: Personal aus dem Ausland. Am Ende lohnt es sich. In: Altenheim (2018) 10, S. 16–21.
- IQ-FACHSTELLE BERATUNG UND QUALIFIZIERUNG; IQ-FACHSTELLE EINWANDERUNG: Leitfaden zu § 17a Aufenthaltsgesetz. Nürnberg/Berlin 2017. – URL: https://www.f-bb.de/fileadmin/user_upload/IQ_Leitfaden_Aufenthaltsgesetz_DIGITAL.pdf (Stand: 19. September 2018)
- LIEDTKE, Ann-Kathrin; VOCKENTANZ, Victoria: Auswertungsbericht 2/2018. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. Nürnberg 2018. – URL: https://www.hessen.netzwerk-iq.de/fileadmin/user_upload/iqn/Infomaterial/Weiterführende_Infos_Anerkennung/NIQ-Quartalsbericht_Beratung_2-2018.pdf (Stand 4. Dezember 2018)
- ROEDENBECK-SCHÄFER, Maja: Wie die Anwerbung von ausländischen Fachkräften gut gelingen kann. Internationales Recruiting in Sozial- und Gesundheitsunternehmen. Regensburg 2018.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018. Berlin.
- SCHMITZ, Nadja: Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2017. Bonn 2018. – URL: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/images/content/Medien/2018-Auswertung-Amtliche-Statistik-2017.pdf> (Stand: 19. September 2018)
- SCHMITZ, Nadja; WINNIGE, Stefan: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Anträge aus dem Ausland im Spiegel der amtlichen Statistik. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2019.
- STRACK, Rainer u. a.: Decoding Global Talent 2018. What 366,000 workforce respondents in 197 countries tell us about their job preferences and mobility. Boston 2018. – URL: <https://www.bcg.com/de-de/publications/2018/decoding-global-talent.aspx> (Stand: 19. September 2018)

Abstract

Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ist ein wesentliches Element der Fachkräfteeinwanderung: Zuwanderungsinteressierte aus Drittstaaten müssen sie in der Regel schon vom Ausland aus beantragen, um ihren Fachkraftstatus nachzuweisen. Die Studie untersucht die Abläufe dieser Antragstellung und basiert auf qualitativen Interviews mit zahlreichen Akteuren, die am Anerkennungsprozess und der Schnittstelle zur Zuwanderung beteiligt sind. Sie stellt den aktuellen Stand der Antragstellung aus dem Ausland im Jahr 2018 dar, zeigt gute Praktiken und bestehende Herausforderungen auf und diskutiert Forderungen und Lösungsansätze der Akteure.



Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon (0228) 107-0

Internet: www.bibb.de
E-Mail: zentrale@bibb.de

Bundesinstitut
für Berufsbildung **BİBB** ▶

- ▶ Forschen
- ▶ Beraten
- ▶ Zukunft gestalten