



► Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse im Kontext von Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration

Die erfolgreiche Integration zugewanderter Fachkräfte ist eine bedeutende gesellschaftspolitische Aufgabe, die gerade in Zeiten von Fachkräftengpässen, aber auch verstärkter Fluchtmigration relevant ist. Ihr gegenüber steht in Deutschland ein Arbeitsmarkt, der stark durch ein standardisiertes sowie reguliertes Berufsbildungssystem geprägt ist und auf dem der Zugang zu qualifizierten Berufspositionen erheblich von formellen Ausbildungsabschlüssen abhängt. Die Möglichkeiten für ausländische Fachkräfte, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen formal anerkennen zu lassen und damit auf dem Arbeitsmarkt besser verwertbar zu machen, waren lange Zeit deutlich beschränkt. Dies zeigt sich nicht zuletzt an einem erheblichen Anteil unterqualifiziert Beschäftigter mit ausländischen Abschlüssen. Um Regelungslücken zu schließen und Potenziale zu heben, wurde ab 2012 mit den Anerkennungsgesetzen des Bundes und der Länder ein umfassender Rechtsanspruch auf Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen implementiert. Dieser wird zunehmend in Anspruch genommen, selten mit negativem Verfahrensausgang. Auch wenn sich die Umsetzung des Gesetzes mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sieht, führt eine erfolgreiche Anerkennung des ausländischen Abschlusses bei Zugewanderten zu erheblichen Verbesserungen der Arbeitsmarktchancen, sowohl in reglementierten als auch in nicht reglementierten Berufen.

1. Einleitung

Die Themen Zuwanderung und Integration stehen gegenwärtig wieder im Fokus gesellschaftspolitischer Diskussionen. Dabei richtet sich das öffentliche Interesse insbesondere auf die Zuwanderungsbewegungen der letzten Jahre, die sowohl durch die Migration von EU-Bürgern/Bürgerinnen als auch durch die Fluchtmigration von Drittstaatsangehörigen dominiert wurden. So wanderten als Folge der durch die EU-Finanz- und Staatsschuldenkrise bedingten gesamtwirtschaftlichen Verschlechterungen nach dem Jahr 2009 vor allem

ausländische Arbeitskräfte aus Süd- und Südosteuropa ein (vgl. VON LOEFFELHOLZ 2013). Im Jahr 2015 erlebte die Zuwanderungsbewegung durch die hohen Einreisezahlen der aus Kriegs- und Krisensituationen geflüchteten Drittstaatlern/Drittstaatlerinnen ihren Höhepunkt. Demzufolge spielt die Integration, insbesondere die Arbeitsmarktintegration der aus dem Ausland Zugewanderten, verstärkt eine Rolle. Ein besonderes Gewicht erhält die Thematik im Hinblick auf die in Deutschland vielfach prognostizierten und diskutierten Fachkräfteengpässe in zahlreichen Branchen und Regionen, zu deren Deckung qualifizierte Zugewanderte ein wichtiges Potenzial darstellen können (vgl. FUCHS/KUBIS 2017). Mit dem im Jahr 2019 verabschiedeten Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll der Weg für ausländische Fachkräfte nach Deutschland weiter geebnet und die Zuzugsraten erhöht werden. Dies gilt nicht nur für Hochschulabsolventen/Hochschulabsolventinnen; ein besonderes Augenmerk wurde dabei auch auf verbesserte Zuwanderungschancen für beruflich qualifizierte Fachkräfte gelegt.

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind zugewanderte Fachkräfte jedoch bislang vielfach schlechter gestellt als Deutsche (vgl. KALTER/GRANATO 2018). Neben schlechteren Aussichten auf eine erfolgreiche Rekrutierung im Betrieb (vgl. MERGENER/MAIER 2019) und demnach geringeren Erwerbstätigenquoten (vgl. BMAS 2015; UHLENDORFF/ZIMMERMANN 2014) haben zugewanderte Fachkräfte ein höheres Risiko, unterwertig sowie prekär beschäftigt zu sein (vgl. HÖHNE/SCHULZE BUSCHOFF 2015) und durchschnittlich schlechter entlohnt zu werden als Einheimische (vgl. ALDASHEV/GERNANDT/THOMSEN 2009; BATTISTI/FELBERMAYR 2015). In erster Linie erfahren dabei Zugewanderte mit ausländischem Berufsabschluss (Bildungsausländer/-innen) Benachteiligungen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration (s. Kapitel 4), denn gerade bei den Eintrittschancen in den Arbeitsmarkt erweisen sich formale Qualifikationszertifikate als entscheidende Kriterien, die den Erfolg bzw. Misserfolg der Bewerber/-innen bestimmen (vgl. GOLDENBERG/SACKMANN 2014; HAMMERMANN/SCHMIDT/STETTES 2014). Wodurch lässt sich das erklären?

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt, dessen Struktur stark durch ein standardisiertes und reguliertes Berufsbildungssystem geprägt ist (vgl. ALLMENDINGER 1989), hängt der Zugang zu qualifizierten Berufspositionen erheblich von formellen Ausbildungsabschlüssen ab (vgl. KONIETZKA 1999). Durch diese enge Verknüpfung des Arbeitsmarkts mit dem beruflich spezialisierten Ausbildungssystem bieten formale Berufsabschlüsse, die in einem solchen System erworben wurden, anhaltende Orientierungs- und Strukturierungsmöglichkeiten für Arbeitgeber (vgl. GOLDENBERG/SACKMANN 2014). Sie liefern ihnen wichtige Standards in der Personalplanung (vgl. ANNEN 2019) und gelten damit als zentrale Signale im Einstellungsprozess (vgl. BILLS 2003; MÜLLER/STEINMANN/ELL 1998; SPENCE 1973). Unwissen über Qualität und Inhalte ausländischer Abschlüsse können demnach zu einer kritischen Bewertung (vgl. BAUDER 2005; ENGLMANN/MÜLLER 2007; KONIETZKA/KREYENFELD 2001) und Bedenken hinsichtlich einer fehlenden Vergleichbarkeit zu deutschen Qualifikationen führen, welche die Beschäftigungschancen von Bildungsausländern/Bildungsausländerinnen verringern (vgl. MERGENER 2018).

Die Bedenken und das Unwissen aufseiten der Betriebe können durch formale Gleichwertigkeitsprüfungen von ausländischen zu deutschen Abschlüssen reduziert und damit die Integration ausländischer Fachkräfte in den deutschen Arbeitsmarkt erhöht werden. Nicht zuletzt deshalb fördert die Bundesregierung im Rahmen ihres Fachkräftekonzeptes die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse als ein zentrales Element der Fachkräftesicherung (vgl. BA 2011; BMAS 2011). Im Rahmen dessen traten ab April 2012 auf Bundes- und Landesebene Gesetze zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (kurz: Anerkennungsgesetze) in Kraft. Die Entwicklung hin zu den Anerkennungsgesetzen, deren Inhalte sowie bislang erfolgte Inanspruchnahme wird im Folgenden nachgezeichnet. Dabei wird auch auf die entsprechenden Ergebnisse aus der Forschung zur Arbeitsmarktintegration von Bildungsausländern/Bildungsausländerinnen und die bislang vorliegenden Kenntnisse zu den Folgen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen eingegangen.

2. Anerkennung ausländischer Qualifikationen im historischen Überblick

2.1 Entstehung und Regelungen zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

Bis zum Jahr 2012 existierte in der Bundesrepublik Deutschland keine umfassende Rechtsgrundlage zur formalen Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (vgl. BMBF 2014); es gab nur Regelungen für bestimmte Zielgruppen. So beinhaltete das im Jahr 1953 verabschiedete Bundesvertriebenengesetz entsprechende Regelungen für Vertriebene, Geflüchtete und Spätaussiedler/-innen sowie der im Zuge der Wiedervereinigung im Jahr 1990 geschlossene Einigungsvertrag für in der DDR erworbenen Berufsqualifikationen. Im Jahr 1977 verständigte sich die Bundesrepublik Deutschland mit Frankreich und 1990 mit Österreich auf bilaterale Abkommen zur Gleichstellung verschiedener Ausbildungsabschlüsse.¹ Ein entsprechendes Abkommen mit der Schweiz aus dem Jahr 1937 wurde fortgeführt. Zudem wurden auf europäischer Ebene im Jahr 1997 mit der Lissaboner Anerkennungskonvention und 2005 mit der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG (reformiert 2013 durch Richtlinie 2013/55/EU) Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen aus der EU (inkl. dem Europäischen Wirtschaftsraum bzw. der Schweiz) verabschiedet, die eine Umsetzung in nationales Recht der Mitgliedstaaten vorsehen. Die Richtlinie umfasst Vorgaben zur Anerkennung reglementierter Berufe und die automatische Anerkennung spezieller sogenannter Sektorenberufe.² Die Anerkennungskonvention sieht Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Studienleistungen und -abschlüssen vor (vgl. EKERT u. a. 2017; ENGL-

1 Mit Österreich besteht zudem seit 1997 ein bilaterales Abkommen zur Gleichstellung von Meisterberufen.

2 Zu den Sektorenberufen gehören Ärzte/Ärztinnen, Zahnärzte/-ärztinnen, Tierärzte/-ärztinnen, Apotheker/-innen, Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen, Hebammen und Architekten/Architektinnen. Für diese Berufe sind die Ausbildungsstandards europaweit so einheitlich, dass die Mitgliedsstaaten bei ihnen auf individuelle Einzelfallprüfungen verzichten und die Gleichwertigkeit i. d. R. direkt anerkennen.

MANN/MÜLLER 2007). Die bis dahin bestehenden Regelungen bezogen sich somit selektiv auf bestimmte Berufsgruppen, Herkunftsstaaten bzw. Staatsangehörigkeiten (vgl. ENGLMANN/MÜLLER 2007; KUCHER/WACKER 2011). Ausgeschlossen waren in der Regel Drittstaatsangehörige (unabhängig von der Art der beruflichen Qualifikation) und insgesamt Personen mit Berufen im nicht reglementierten Bereich, sofern keines der bilateralen Abkommen griff.

Studien zu bis dahin bestehenden Regelungen problematisieren demzufolge auch die Defizite und Heterogenität bei der Durchführung der Verfahren sowie unzureichende Begleitmaßnahmen bei der Anerkennung, etwa in den Bereichen Beratung und Spracherwerb (vgl. ENGLMANN/MÜLLER-WACKER 2009; ENGLMANN/MÜLLER 2007; RIESEN u. a. 2010). Gleichzeitig geht aus Forschungsergebnissen hervor, dass Bildungsausländer/-innen, besonders im Hinblick auf eine qualifikationsadäquate Beschäftigung, benachteiligt sind (vgl. BIAVASCHI/ZIMMERMANN 2014; BRENKE/NEUBECKER 2013; KNUTH u. a. 2009), wengleich Studien auch zeigen, dass die Anerkennungsmöglichkeit im Rahmen des Bundesvertriebenengesetzes positive Effekte für die Arbeitsmarktintegration hatte (vgl. BRÜCK-KLINGBERG u. a. 2011; KOGAN 2012).

Einhergehend mit der Erkenntnis, dass die langfristige Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland vor großen Herausforderungen steht (vgl. u. a. KOPPEL/PLÜNNECKE 2009; SCHNUR/ZIKA 2007), wurde Handlungsbedarf bei der Integration von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt deutlich und eine Verbesserung der rechtlichen Regelungen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen von Bund und Bundesländern (im Folgenden: Länder) beschlossen. Ziel des neuen Gesetzes war eine Ausweitung sowie eine möglichst große Vereinheitlichung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren. Da nicht alle Berufe nach Bundesrecht, sondern einige auch nach Landesrecht geregelt sind, wurden Gesetzgebungen auf beiden Ebenen vorangetrieben. Am 1. April 2012 trat das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft, welches die Gleichwertigkeitsprüfung ausländischer Qualifikationen bei bundesrechtlich geregelten Berufen vorsieht. Dazu gehören die Ausbildungsberufe des dualen Systems und Fortbildungsberufe, aber auch reglementierte akademische und nicht akademische Berufe wie beispielsweise Arzt/Ärztin oder Gesundheits- und Krankenpfleger/-in. Die Länder erließen ihre Anerkennungsgesetze in Anlehnung an das Bundesgesetz zwischen August 2012 und Juli 2014. Zu Berufen nach Landesrecht gehören beispielsweise Helferberufe in der Gesundheits- und Krankenpflege, Erzieher/-in oder Lehrer/-in (vgl. BMBF 2019).³ Zudem wurden Begleitstrukturen zur Beratung und finanziellen Förderung aufgebaut und eine amtliche Statistik zum Anerkennungsgeschehen eingeführt (vgl. u. a. BEST 2018; BMBF 2019).

3 Die Anerkennungsgesetze ersetzen nicht die zuvor skizzierten Regelungen, diese haben weiter Bestand: So können beispielsweise Spätaussiedler/-innen wählen, ob sie die Gleichwertigkeit ihrer ausländischen Berufsqualifikation nach dem Bundesvertriebenengesetz oder dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) prüfen lassen möchten. Ebenso haben auch die EU-Richtlinien weiterhin Bestand.

2.2 Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern

Die Anerkennungsgesetze zeichnen sich dadurch aus, dass mit ihnen erstmals ein Rechtsanspruch auf ein formales Anerkennungsverfahren für die im Ausland erworbene berufliche Qualifikation, unabhängig von Ausbildungsstaat, Staatsangehörigkeit, Wohnort und Aufenthaltsstatus geschaffen, wurde.⁴ Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist ein im Ausland erworbener, dort staatlich anerkannter formaler Berufsabschluss. Die Regelungen gelten sowohl für in Deutschland reglementierte als auch nicht reglementierte Berufe (vgl. BMBF 2014). Bei den Gesetzen handelt es sich um sogenannte Artikelgesetze (auch: Mantelgesetze). Sie beinhalten das neu eingeführte Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) und regeln in weiteren Artikeln die notwendigen Änderungen in bereits bestehenden Fachrechten (z. B. in der Bundesärzte- oder Handwerksordnung) (vgl. BMBF 2014).

Beim Anerkennungsverfahren wird zunächst ein deutscher Referenzberuf festgelegt, auf dessen aktueller Ausbildungs- oder ggf. Studienordnung basierend eine Gleichwertigkeitsprüfung mit der ausländischen Berufsqualifikation vorgenommen wird. Es handelt sich um individuelle Einzelfallprüfungen, und geprüft wird auf wesentliche Unterschiede der Ausbildungsinhalte. Liegen keine wesentlichen Unterschiede vor, wird ein Bescheid über die volle Gleichwertigkeit erteilt. Werden Unterschiede identifiziert, können diese durch bereits erworbene Berufserfahrung ausgeglichen werden (ebenfalls eine wesentliche Neuerung im Bereich der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen). Ist dies nicht möglich, muss bei reglementierten Berufen zunächst eine Ausgleichsmaßnahme absolviert werden. Bei nicht reglementierten Berufen ergeht ein Bescheid über eine teilweise Gleichwertigkeit. Sind die Unterschiede zu wesentlich, wird in beiden Bereichen keine Gleichwertigkeit bescheinigt (vgl. BÖSE/SCHREIBER/LEWALDER 2014).

Nach Eröffnung eines Anerkennungsverfahrens muss nach drei bzw. je nach Fachrecht auch nach vier Monaten ein erster rechtsmittelfähiger Bescheid zur Gleichwertigkeit ergehen. Die Verfahren können aber auch verlängert werden, wenn beispielsweise weitere Unterlagen eingereicht werden müssen. Außerdem sind die Verfahren kostenpflichtig, und auch weitere Kosten können anfallen, etwa für Übersetzungen oder Beglaubigungen.

Die Ausübung reglementierter Berufe setzt eine volle Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit dem deutschen Referenzberuf voraus, weshalb ein Anerkennungsverfahren alternativlos ist. Nicht reglementierte Berufe können auch ohne Anerkennungsverfahren ausgeübt werden. Dennoch ist die Feststellung einer Gleichwertigkeit vorteilhaft – sowohl für ausländische Fachkräfte als auch für Arbeitgeber. Sie macht die ausländische Qualifikation transparenter, sodass sie von betrieblicher Seite besser eingeschätzt werden kann (vgl. BMBF 2014). Dabei führt sie auch aufseiten der Fachkräfte zu besseren Verhand-

4 In wenigen Punkten weichen die Anerkennungsgesetze der Länder von diesen Prinzipien ab. In Bayern besteht beispielsweise für den Lehrberuf weiterhin kein Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren bei Abschlüssen aus Drittstaaten (vgl. WEIZSÄCKER/ROSER 2018).

lungspositionen (z. B. bei Lohnverhandlungen) und ermöglicht den Zugang zu Aufstiegsfortbildungen (z. B. Techniker/-in, Meister/-in).

Die Verfahren basieren vorrangig auf Dokumentenprüfung. Dementsprechend müssen Antragstellende umfangreiche Unterlagen bei den für die Gleichwertigkeitsprüfungen zuständigen Stellen⁵ einreichen. In manchen Fällen ist es den Antragstellenden jedoch nicht oder nur teilweise möglich, die erforderlichen Dokumente zur Prüfung vorzulegen, beispielsweise bei Geflüchteten (vgl. BMBF 2016). Hier bieten die Anerkennungsgesetze die Möglichkeit, sonstige geeignete Verfahren, wie beispielsweise praktische und theoretische Prüfungen, Arbeitsproben, Fachgespräche sowie Begutachtungen durch Sachverständige anzuwenden (vgl. u. a. ATANASSOV/ERBE 2018; BÖSE/TURSARINOW 2020).

Bisherige Studien und Untersuchungen weisen aber auch auf Probleme bei der Umsetzung der Anerkennungsverfahren hin (vgl. u. a. ATANASSOV/ERBE 2018; BEST u. a. 2019; ERBE 2020): Dazu gehören beispielsweise heterogene Standards der zuständigen Stellen bei der Antragsvoraussetzung oder den einzureichenden Unterlagen. Dies kann besonders auch die Antragstellung für im Ausland lebende Fachkräfte erschweren. Die Ausbildungsinhalte des zugrunde gelegten deutschen Referenzberufs unterscheiden sich bei föderal organisierten Abschlüssen (beispielsweise Studienordnungen im Bereich der Medizin) von Bundesland zu Bundesland und bilden damit eine uneinheitliche Entscheidungsgrundlage. Für ausländische Fachkräfte kann der Anerkennungsprozess daher zeit- und kostenintensiv und die Erfolgsaussicht schwer zu bestimmen sein (vgl. BMBF 2015). Zudem wird darauf hingewiesen, dass eine unzureichende Definition des Begriffs der „wesentlichen Unterschiede“ bei der Gleichwertigkeitsprüfung zu starken Aushandlungsprozessen zwischen Antragsbearbeitenden und -stellenden führen kann (vgl. SOMMER 2017). Für einen Teil der Vollzugsprobleme wurden bereits Lösungsansätze entwickelt (vgl. BMBF 2019; ERBE 2020). Auch Rekrutierungsverantwortliche in Deutschland nehmen zum Teil undurchsichtige und nur schwer nachvollziehbare Entscheidungen seitens der anerkennenden Stellen wahr. Sie berichten über Inkonsistenzen, die sich in einem Auseinanderklaffen von praktischer Einsetzbarkeit der Zugewanderten im Betrieb und dem Erfolg oder Nicht-Erfolg im Anerkennungsverfahren zeigen (vgl. ANNEN 2019).

3. Inanspruchnahme der Anerkennungsgesetze

Von 2012 bis zum Stichtag 31. Dezember 2018 verzeichneten die amtlichen Statistiken fast 187.000 Anträge auf Anerkennung einer im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation, darunter rund 140.700 Anträge zu bundesrechtlich und etwa 46.100 zu landesrechtlich ge-

5 Bei den nicht reglementierten Berufen des dualen Systems, den Fortbildungsberufen und reglementierten Meisterberufen nach der Handwerksordnung sind die Kammern (HWK, IHK, Landwirtschaftskammer usw.) zuständig. Für die anderen reglementierten Berufe, beispielsweise im Gesundheitsbereich, wird die zuständige Stelle (beispielsweise Regierungspräsidien) durch das jeweilige Fachrecht und die Ausführungsbestimmungen der Bundesländer bestimmt (vgl. ATANASSOV/ERBE 2018).

regelten Berufen. Hinzu kommen fast 92.600 Anträge auf Zeugnisbewertung nicht reglementierter Hochschulabschlüsse bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (vgl. BMBF 2019).

Ein konkreter Blick auf die Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes zeigt⁶: Im Schnitt entfallen etwa drei Viertel der jährlich gestellten Anträge auf reglementierte und ein Viertel auf nicht reglementierte Berufe. Dabei ist eine deutliche Konzentration im Bereich der reglementierten Gesundheitsberufe zu beobachten. Ausschlaggebend dafür sind vor allem Anträge zu den Berufen Arzt/Ärztin und Gesundheits- und Krankenpfleger/-in, die zusammen genommen etwa 60 Prozent des bisherigen Aufkommens ausmachen. Bei nicht reglementierten Berufen entfallen die Anträge größtenteils auf Ausbildungsberufe des dualen Systems, vor allem im Bereich der Elektronik und Mechatronik sowie der kaufmännischen Berufe. Auf konkreter Berufsebene sind dies Kaufmann/-frau für Büromanagement, Elektroniker/-in und Kraftfahrzeugmechatroniker/-in mit gut 2.900, 2.550 bzw. 1.600 bisher gestellten Anträgen (vgl. BMBF 2019).⁷

Deutliche Entwicklungen zeigen sich hingegen bei der Herkunft der ausländischen Qualifikationen: Bis einschließlich 2015 hatte jährlich über die Hälfte der Antragstellenden ihre berufliche Qualifikation in der EU, dem Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz erworben. Seit 2016 liegen den Anträgen zunehmend Qualifikationen aus Drittstaaten zugrunde, 2018 waren es fast 70 Prozent. Der Zuwachs resultiert auch aus einer gestiegenen Nachfrage nach Anerkennung von Qualifikationen aus Hauptherkunftsstaaten Geflüchteter, darunter vornehmlich Syrien, wo seit 2017 mit etwa 3.000 Anträgen pro Jahr die meisten Antragstellenden ihre Ausbildung absolviert haben. Diese Anträge bildeten aber in den vergangenen Jahren trotz gestiegener Nachfrage nur etwa ein Fünftel bis ein Viertel der Anträge zu Qualifikationen aus Drittstaaten. Stärker ins Gewicht fallen hingegen Qualifikationen einerseits aus den Westbalkanstaaten, vor allem aus Bosnien und Herzegowina sowie Serbien, und andererseits aus den Philippinen (vgl. BMBF 2019).

Die Verfahren zu den gestellten Anerkennungsanträgen werden seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes überwiegend mit voller, teilweiser Gleichwertigkeit (bei nicht reglementierten Berufen) oder der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme (bei reglementierten Berufen) beschieden. Verfahren, die ohne Gleichwertigkeit enden, bewegen sich im niedrigen einstelligen Prozentbereich (vgl. u. a. BöSE/SCHMITZ 2019). Die Gründe, warum letztendlich kein Antrag auf Anerkennung gestellt wird, können vielfältig sein (vgl. BMBF 2014). Die Statistik beinhaltet allerdings nur Anträge, die auch in ein Anerkennungsverfahren

6 Zum Anerkennungsgesetz des Bundes liegt seit 2012 eine bundesweite Statistik vor. Statistiken zu landesrechtlich geregelten Berufen sind erst seit dem Berichtsjahr 2016 in einer koordinierten Statistik zusammengeführt. Eine detaillierte Gesamtschau über alle Jahre ist hier schwierig. Daher wird der Fokus an dieser Stelle auf bundesrechtlich geregelte Berufe gelegt, Ausführungen zu landesrechtlich geregelte Berufe finden sich im Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019 (vgl. BMBF 2019).

7 Mitunter werden deutliche Entwicklungen im Antragsaufkommen deutlich: So haben sich beispielsweise die Antragszahlen bei der Gesundheits- und Krankenpflege von 2015 bis 2018 nahezu verdoppelt und der Beruf führt seit 2015 die Rangliste der antragsstärksten Berufe an.

ren münden. Ausländische Fachkräfte, die kein Verfahren durchlaufen, werden nicht erfasst. Die daraus resultierende Selektivität kann demnach in ihrem Ausmaß nicht betrachtet werden, denn die Information über die Anteile voll oder teilweise beschiedener Gleichwertigkeit kann sich nur auf diejenigen beziehen, die überhaupt einen Antrag gestellt haben (vgl. SOMMER 2017). Die Anzahl der damit Nicht-Anerkannten bleibt dabei unberücksichtigt (vgl. SOMMER 2015).

4. Auswirkungen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen auf die Arbeitsmarktintegration zugewanderter Fachkräfte

Ein Gleichwertigkeitsbescheid der ausländischen zur deutschen Qualifikation kann Unsicherheiten aufseiten der deutschen Arbeitgeber reduzieren, eine bessere Einschätzung der Wertigkeit der ausländischen Abschlüsse hervorrufen und damit das Vertrauen in ausländische Zertifikate erhöhen. Dies lässt positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration Zugewanderter erwarten.

Allgemein werden im Ausland erworbene Ausbildungszertifikate von Migrantinnen/Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt, sowohl vor als auch nach Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze, zunächst nicht bzw. nicht vollständig honoriert (vgl. u. a. KNUTH 2012; KONIETZKA/KREYENFELD 2001; MERGENER 2018). Dies äußert sich in einer schlechteren Verwertungsmöglichkeit (vgl. ROHRBACH-SCHMIDT/TIEMANN 2016), geringeren Chance auf eine niveauadäquate Beschäftigung (vgl. SANTIAGO VELA 2018), durchschnittlich niedrigeren Entlohnungen und höheren Erwerbslosenquoten (vgl. u. a. BAUDER 2005) sowie in schlechteren Beschäftigungs- und Rekrutierungschancen von Bildungsausländern/Bildungsausländerinnen im Vergleich zu Einheimischen (vgl. MERGENER 2018; MERGENER/MAIER 2019).

Eine erfolgreiche Anerkennung der ausländischen Qualifikation kann ersten Erkenntnissen zufolge die Beschäftigungs- und Entlohnungschancen aber erheblich steigern. So werden erfolgreichere Einstiegsprozesse in den deutschen Arbeitsmarkt (vgl. KOGAN 2016) und bessere Chancen auf eine qualifikationsadäquate Beschäftigung beobachtet (vgl. BRÜCKER u. a. 2014; GÄCHTER/VON LOEFFELHOLZ 2018). Ebenso gelingen berufliche Ein- und Aufstiegsmöglichkeiten besser (vgl. EKERT u. a. 2017), werden höhere berufliche Status (vgl. KOGAN 2016) und Steigerungen in der Höhe des Lohnniveaus erreicht (vgl. BMBF 2017; BRÜCKER u. a. 2018). Diese Verbesserungen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration zeigen sich auch in nicht reglementierten Berufen, die grundsätzlich ohne Anerkennungsverfahren ausgeübt werden könnten. So erhöhen sich auch bei Personen in nicht reglementierten Berufen u. a. die Chancen auf eine qualifikationsnähere Beschäftigung, auf berufliche Aufstiege und das Einkommen (vgl. EKERT/KNÖLLER/RAVEN 2017). Zugleich steigt die Wahrscheinlichkeit signifikant, dass ein Betrieb Bildungsausländer/-innen beschäftigt oder in Zukunft zu beschäftigen plant, mit dem Ausmaß an Erfahrungen, die die Personalentscheidenden mit den Anerkennungsgesetzen haben (vgl. MERGENER 2018). Zugewanderte berichten zu-

sätzlich von einer stärkeren Wertschätzung und Akzeptanz seitens der Arbeitgeber nach dem Erhalt der Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikation (vgl. EKERT u. a. 2017).

Für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist die Bescheinigung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation demnach ein wichtiger Bestandteil, kann allerdings alleine nicht als Garant dafür betrachtet werden. Schafft die dadurch erreichte erhöhte Transparenz über die unterschiedlichen fachlichen Kompetenzen zwar eine höhere Akzeptanz und Verringerung von Konflikten im Arbeitsalltag, ist es auch an den Führungskräften, weitere organisatorische Rahmenbedingungen zu schaffen, um Bildungsausländer/-innen längerfristig zu integrieren (vgl. RAND/LARSEN 2019). Dazu können betriebliche Faktoren, wie eine stärkere internationale Ausrichtung (vgl. ENGLMANN/MÜLLER 2007; MERGENER 2018) und dadurch vermehrte Erfahrung mit ausländischen Fachkräften (vgl. GOLDENBERG/SACKMANN 2014) für die Arbeitsmarktintegration förderlich sein. Ebenso verbessern Sprachkenntnisse oder Berufserfahrungen die Beschäftigungschancen ausländischer Fachkräfte deutlich (vgl. u. a. KALTER 2006; MERGENER/MAIER 2019).

5. Aktueller Stellenwert und Ausblick

Mit den Anerkennungsgesetzen ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Integration ausländischer Fachkräfte in den deutschen Arbeitsmarkt getan. Die Antragszahlen steigen seit 2012 jährlich (vgl. BMBF 2019). Dabei zeigen sich anhand der bislang gestellten Anträge auf Anerkennung und deren skizzierten Entwicklungen über die Jahre, inwiefern sich Änderungen in den Rahmenbedingungen – beispielsweise im politischen, rechtlichen oder wirtschaftlichen Kontext – auf das Anerkennungsgeschehen auswirken. So wurden u. a. durch die Verabschiedung der Westbalkanregelung im Jahr 2015 die Einreisebestimmungen und der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gelockert. Ebenso trägt eine gezielte Fachkräftegewinnung im außereuropäischen Ausland durch staatliche Vermittlungsabsprachen oder private Vermittler, gerade im Gesundheitsbereich, auch zur gestiegenen Nachfrage bei. Die Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter deuten zudem darauf hin, dass eine gute Bleibeperspektive das Bestreben erhöht, die ausländische Berufsqualifikation in Deutschland anerkennen zu lassen (vgl. BRÜCKER/ROTHER/SCHUPP 2018). Dies lässt erwarten, dass die Anerkennung auch mit Inkrafttreten des Neuen Einwanderungsgesetzes zum 1. März 2020 weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Dabei werden zukünftig immer wieder neue Herausforderungen zu bewältigen sein. So schließen beispielsweise die Anerkennungsgesetze bislang all jene aus, die im Ausland keinen (nach deutschem Verständnis) formalen Berufsabschluss erworben haben. Damit haben es Personen, die ihre beruflichen Fähigkeiten in weniger standardisierten oder staatlich geregelten Berufsbildungssystemen erlernt, aber dennoch umfassendes Wissen und Kompetenzen erworben haben, schwerer, diese transparent zu machen. Möglichkeiten, solche nicht formalen und informellen Kompetenzen zu berücksichtigen, wurden in aktuellen Studien bereits untersucht (vgl. GUTSCHOW/JÖRGENS 2019; VELTEN/HERDIN 2016). Zudem werden

Validierungsmöglichkeiten erprobt, um diese nonformalen Kompetenzen einzuordnen (vgl. ERBE/ATANASSOV 2018). Dabei steht bei der Anerkennung der Kompetenzen auch stets die Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund (vgl. GUTSCHOW/JÖRGENS 2019). Es bleibt abzuwarten, ob und wenn, wie stark diese Ansätze zukünftig im Kontext der Anerkennung verankert werden.

Literatur

- ALDASHEV, Alisher; GERNANDT, Johannes; THOMSEN, Stephan L. (2009): Language usage, participation, employment and earnings: Evidence for foreigners in West Germany with multiple sources of selection. In: *Labour Economics* 16 (2009) 3, S. 330–341
- ALLMENDINGER, Jutta (1989): Educational systems and labor market outcomes. In: *European Sociological Review* 5 (1989) 3, S. 231–250
- ANNEN, Silvia (2019): Arbeitsmarktintegration ausländischer Fachkräfte in Kanada und Deutschland. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 48 (2019) 2, S. 46–50
- ATANASSOV, Rebecca; ERBE, Jessica (2018): Gleichwertigkeitsfeststellung für im Ausland erworbene Berufsqualifikationen. In: MAEHLER, Débora; SHAJEK, Alexandra; BRINKMANN, Heinz Ulrich (Hrsg.): *Diagnostik bei Migrantinnen und Migranten: ein Handbuch*. Göttingen, S. 297–316
- BATTISTI, Michele; FELBERMAYR, Gabriel (2015): Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten. In: *Ifo Schnelldienst* 68 (2015) 20, S. 39–47
- BAUDER, Harald (2005): Institutional Capital and Labour Devaluation: The Non-Recognition of Foreign Credentials in Germany. In: *Intervention. Journal of Economics* 2 (2005) 1, S. 75–93
- BEST, Ulrich (2018): *Individualförderinstrumente zur Finanzierung der Anerkennungsverfahren*. Bonn
- BEST, Ulrich u. a. (2019): *Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings*. Bonn
- BIAVASCHI, Costanza; ZIMMERMANN, Klaus F. (2014): Eastern partnership migrants in Germany: outcomes, potentials and challenges. In: *IZA Journal of European Labor Studies* 3 (2014) 1, S. 1–20
- BILLS, David B. (2003): Credentials, Signals, and Screens: Explaining the Relationship Between Schooling and Job Assignment. In: *Review of Educational Research* 73 (2003) 4, S. 441–449
- BÖSE, Carolin; SCHREIBER, Daniel; LEWALDER, Anna (2014): Die Rolle formaler, non-formaler und informeller Lernergebnisse im Anerkennungsgesetz. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 43 (2014) 5, S. 30–33
- BÖSE, Carolin; SCHMITZ, Nadja (2019): *Auswertungen der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2018*. Bonn

- BÖSE, Carolin; TURSARINOW, Dinara (2020): Die Berücksichtigung formaler, informeller und non-formaler Lernergebnisse bei fehlenden Unterlagen im Anerkennungsgesetz. In: MATTHES, Britta; SEVERING, Eckart (Hrsg.): Zugang zu beruflicher Bildung für Zuwandernde – Chancen und Barrieren. Bonn, S. 79–90
- BRENKE, Karl; NEUBECKER, Nina (2013): Struktur der Zuwanderungen verändert sich deutlich. In: DIW-Wochenbericht 80 (2013) 49, S. 3–21
- BRÜCK-KLINGBERG, Andrea u. a. (2011): Does higher education help immigrants find a job? A survival analysis. Nürnberg
- BRÜCKER, Herbert u. a. (2014): Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. In: DIW-Wochenbericht 81 (2014) 43, S. 1145–1151
- BRÜCKER, Herbert u. a. (2018): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research. Berlin
- BRÜCKER, Herbert; ROTHER, Nina; SCHUPP, Jürgen (2018): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016. Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. IAB-Forschungsbericht 13/2017. Nürnberg
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA) (2011): Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS) (2011): Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS) (2015): Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung. Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (2014): Bericht zum Anerkennungsgesetz. Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (2015): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (2016): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016. Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (2017): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (2019): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019. Berlin
- EKERT, Stefan; KNÖLLER, Ricarda; RAVEN, Kathrin (2017): Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse – Verbesserung der Arbeitsmarktchancen auch in nicht reglementierten Berufen? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 46 (2017) 6, S. 20–24
- EKERT, Stefan; LARSEN, Christa; VALTIN, Anne; SCHRÖDER, Ronja; ORNIG, Nikola (2017): Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Endbericht. Bonn
- ENGLMANN, Bettina; MÜLLER, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg

- ENGLMANN, Bettina; MÜLLER-WACKER, Martina (2009): Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences. Augsburg
- ERBE, Jessica; ATANASSOV, Rebecca (2018): Diagnostik zur Platzierung von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt. In: MAEHLER, Débora; SHAJEK, Alexandra; BRINKMANN, Heinz Ulrich (Hrsg.): Diagnostik bei Migrantinnen und Migranten: ein Handbuch. Göttingen, S. 287–295
- ERBE, Jessica (2020): Theorie und Praxis der Anerkennungsregeln: Beobachtungen zu Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen. In: MATTHES, Britta; SEVERING, Eckart (Hrsg.): Zugang zu beruflicher Bildung für Zuwandernde – Chancen und Barrieren. Bonn, S. 91–113
- FUCHS, Johann; KUBIS, Alexander (2017): Demographie und Fachkräftemangel: Warum Deutschland qualifizierte Zuwanderung braucht. In: STIFTUNG, Bertelsmann (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Gütersloh, S. 27–44
- GÄCHTER, August; VON LOEFFELHOLZ, Hans Dietrich (2018): Wirkungsanalyse der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Landeshauptstadt München. München
- GOLDENBERG, Olga; SACKMANN, Reinhold (2014): Arbeitsmarktzugänge von Migranten und ausländischen Fachkräften in ländlichen Regionen. Halle a. d. Saale
- GUTSCHOW, Katrin, JÖRGENS, Julia (2019): Einführung von Verfahren zur Validierung nicht-formalen und informellen Lernens – Anforderungen und Handlungsoptionen. Bonn
- HAMMERMANN, Andrea; SCHMIDT, Jörg; STETTES, Oliver (2014): Beschäftigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern und kulturelle Vielfalt in nordrhein-westfälischen Unternehmen. Eine Befragung auf Basis des IW-Personalpanels. Köln
- HÖHNE, Jutta; SCHULZE BUSCHOFF, Karin (2015): Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. Ein Überblick nach Herkunftsländern und Generationen. In: WSI Mitteilungen 5/2015, S. 345–354
- KALTER, Frank (2006): Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile von Jugendlichen türkischer Herkunft: Zugleich eine Replik auf den Beitrag von Holger Seibert und Heike Solga: „Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung?“. In: Zeitschrift für Soziologie 35 (2006) 5, S. 144–160
- KALTER, Frank; GRANATO, Nadia (2018): Migration und ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In: ABRAHAM, Martin; HINZ, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie. Wiesbaden, S. 335–387
- KNUTH, Matthias u. a. (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Projekt Ila1 – 04/06. URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f395.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 02.04.2020)
- KNUTH, Matthias (2012): Berufliche Anerkennung und Erwerbsintegration von Eingewanderten. In: BOLDER, Axel; DOBISCHAT, Rolf; KUTSCHA, Günter; REUTTER, Gerhard

- (Hrsg.): Beruflichkeit zwischen institutionellem Wandel und biographischem Projekt. Wiesbaden, S. 127–151
- KOGAN, Irena (2012): Potenziale nutzen! Determinanten und Konsequenzen der Anerkennung von Bildungsabschlüssen bei Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion in Deutschland. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 64 (2012) 1, S. 67–89
- KOGAN, Irena (2016): Educational systems and migrant-specific labour market returns. In: HADJAR, Andreas; GROSS, Christiane (Hrsg.): *Education Systems and Inequalities. International Comparisons*. Bristol, S. 289–310
- KONIETZKA, Dirk (1999): Die Verberuflichung von Marktchancen. Die Bedeutung des Ausbildungsberufs für die Platzierung im Arbeitsmarkt. In: *Zeitschrift für Soziologie* 28 (1999) 5, S. 379–400
- KONIETZKA, Dirk; KREYENFELD, Michaela (2001): Die Verwertbarkeit ausländischer Ausbildungsabschlüsse. Das Beispiel der Aussiedler auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: *Zeitschrift für Soziologie* 30 (2001) 4, S. 267–282
- KOPPEL, Oliver; PLÜNNECKE, Axel (2009): Fachkräftemangel in Deutschland. Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte. *IW-Analyse* 46/2009. Köln
- KUCHER, Katharina; WACKER, Nadine (2011): Kompetenzfeststellung für Migrantinnen und Migranten – Ansatzpunkte, Problemfelder und Handlungsperspektiven. In: GRANATO, Mona; MÜNK, Dieter; WEISS, Reinhold (Hrsg.): *Migration als Chance. Ein Beitrag der beruflichen Bildung*. Bonn, S. 161–174
- MERGENER, Alexandra (2018): Zuwanderung in Zeiten von Fachkräfteengpässen auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Einflussfaktoren auf die Beschäftigungs- und Rekrutierungschancen ausländischer Fachkräfte aus betrieblicher Perspektive. Leverkusen
- MERGENER, Alexandra; MAIER, Tobias (2019): Immigrants' Chances of Being Hired at Times of Skill Shortages: Results from a Factorial Survey Experiment Among German Employers. In: *Journal of International Migration and Integration* 20 (2019) 1, S. 155–177
- MÜLLER, Walter; STEINMANN, Susanne; ELL, Renate (1998): Education and Labour-Market Entry in Germany. In: SHAVIT, Yossi; MÜLLER, Walter (Hrsg.): *From School to Work*. Oxford, S. 143–188
- RAND, Sigrid; LARSEN, Christa (2019): Herausforderungen und Gestaltung betrieblicher Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland. Düsseldorf
- RIESEN, Ilona, WERNER, Dirk; KLEMPERT, Arne; ZETZSCHE, Indre (2010): Machbarkeitsstudie zum Aufbau eines berufs- und länderübergreifenden Informationsportals (Datenbank) zur Erschließung der Beschäftigungspotenziale von Migrantinnen und Migranten. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Köln, Berlin, Bensheim

- ROHRBACH-SCHMIDT, Daniela; TIEMANN, Michael (2016): Limited transferability of human capital across countries – the case of workers with foreign qualifications in Germany. Bonn
- SANTIAGO VELA, Ana (2018): Verwertung beruflicher Qualifikationen im Kontext der Mobilität nach Deutschland. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 47 (2018) 4, S. 45–49
- SCHNUR, Peter; ZIKA, Gert (2007): Die Grenzen der Expansion. Arbeitskräftebedarf bis 2025. IAB-Kurzbericht 26/2007. Nürnberg
- SOMMER, Ilka (2015): Die Gewalt des kollektiven Besserwissens. Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland. Bielefeld
- SOMMER, Ilka (2017): Hochqualifiziert oder doch unqualifiziert? Wie im Ausland erworbene Bildungs- und Berufsabschlüsse in Deutschland bewertet werden. In: LESSENICH, Stephan (Hrsg.): *Geschlossene Gesellschaften. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016*
- SPENCE, Michael (1973): Job market signaling. In: *The Quarterly Journal of Economics* 87 (1973) 3, S. 355–374
- UHLENDORFF, Arne; ZIMMERMANN, Klaus (2014): Unemployment dynamics among migrants and natives. In: *Economica* 81 (2014) 322, S. 348–367
- VELTEN, Stefanie; HERDIN, Gunvald (2016): Anerkennung informellen und non-formalen Lernens in Deutschland. Ergebnisse aus dem BIBB-Expertenmonitor Berufliche Bildung 2015. Bonn
- VON LOEFFELHOLZ, Hans Dietrich (2013): Arbeitsmigration nach und aus Deutschland im Zuge der Finanzkrise in Südeuropa sowie der wirtschaftlichen Transformation und Erweiterung der EU in Osteuropa. In: *Ethik und Gesellschaft* 2/2013, S. 1–26
- WEIZSÄCKER, Esther; ROSER, Laura (2018): Darstellung landesrechtlicher Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern. Nürnberg