

Nutzen und Grenzen der Standardisierung im Anerkennungsprozess - Ein Überblick zu Anerkennungsbescheiden für reglementierte Berufe

Lucia Mihali¹ & Türkan Ayan²

Arbeitspaket Nr. 2a: Review³

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 16OH12058 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen.

¹ Lucia Mihali ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt BEST WSG an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) in Mannheim. BEST WSG steht für „Berufsintegrierte Studiengänge zur Weiterqualifizierung im Sozial- und Gesundheitswesen“. Es handelt sich hierbei um ein vom BMBF gefördertes Projekt im Rahmen des Bund-Länder-Wettbewerbs "Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen".

² Prof. Dr. Türkan Ayan leitet das Vorhaben BEST WSG an der HdBA in Mannheim. Siehe Projektergebnisse unter: www.bestwsg-hdba.de

³ Das Arbeitspaket Nr. 2 wurde unter Mitarbeit von Carolin Holzmann erstellt. Frau Holzmann war zwischen Juni 2015 und September 2016 als wiss. Mitarbeiterin im Projekt BEST WSG beschäftigt.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Anerkennungsbescheide im Anerkennungsprozess	5
2.1. Anerkennungsprozess nach BQFG	5
2.2. Anerkennungsbescheide als Wegweiser zur Integration	8
3. Anerkennungsverfahren und Anerkennungsbescheide – Wunsch und Wirklichkeit.....	10
3.1 Kritischer Blick auf die Umsetzungspraxis	10
3.2 Entwicklungen der gesetzlichen Regelungen mit Blick auf Standardisierung	14
3.3. Best Practice Beispiele	17
4. Fazit und Ausblick.....	19
Literaturverzeichnis	21

1. Einleitung

Das Inkrafttreten des „Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz - BQFG) am 1. April 2012 wird in erster Linie mit dem allgemeingültigen Rechtsanspruch auf die Prüfung von mitgebrachten Qualifikationen verbunden. Dem sog. Anerkennungsgesetz wohnt zudem das Versprechen inne, das Verfahren der Gleichwertigkeitsprüfung durch einheitliche Regeln und Kriterien transparenter zu gestalten und somit die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund in den deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2012). Die bundesgesetzlichen Grundlagen für die Prüfung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Abschlüssen mit den deutschen Referenzberufen wurden bis Mitte 2014 auf Landesebene bzw. für landesrechtlich geregelte Berufe übertragen (vgl. BMBF, 2015, S. 18).

Eine Soll-Ist-Analyse hinsichtlich der bundesweiten Vereinheitlichung der Kriterien und Verfahren der Anerkennung erfolgt mit dem Monitoringbericht zum Anerkennungsgesetz, der vom BMBF unter Mitarbeit des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) jährlich erstellt wird. Der Bericht vom 2015 stellt in diesem Kontext beifällig fest: „Das BQFG-Mustergesetz, auf das sich die Länder geeinigt hatten [...] ist vom Geist eines möglichst weitgehenden Gleichklangs der Anerkennungsregeln von Bund und Ländern getragen. Damit wird erstmalig [...] ein länderübergreifendes einheitliches Anerkennungsverfahren mit transparenten Abläufen und Fristen geschaffen.“ (BMBF, 2015, S. 18). Gleichzeitig wird in dem genannten Bericht konstatiert, dass es weiterhin Unterschiede in der konkreten Umsetzung der Anerkennungsregelungen gibt. Diese Unterschiede können u. a. zu einem sog. „Anerkennungstourismus“ führen, der sich bereits in Ansätzen in dem Austausch zu diesem Thema in Internetforen zeige (vgl. ebd.).

Es stellt sich hierbei die Frage, wie viel „Gleichklang“ für die Anerkennungsvorgaben notwendig und wie viel Vereinheitlichung möglich bzw. sinnvoll ist, um nicht in Starrheit und Einschränkung bei der individuellen Prüfung von ausländischen Abschlüssen auszuarten.

Die Vereinheitlichung der Regeln und Kriterien der Gleichwertigkeitsprüfung wird generell mit einer Verbesserung und Vereinfachung der Verfahrenspraxis in Zusammenhang gebracht. So sollte die Einführung des BQFG „die Praxis der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen einheitlicher, transparenter und effektiver gestalten [...]“ (Braun, 2012, S. 1). „Den für die Anerkennung zuständigen Stellen sollten damit ein einheitliches Vorgehen und ähnliche Prüfungsschritte ermöglicht werden, die vorrangig an der Qualität der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen anknüpfen“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2014, S. 215 f.). Dies entspricht den Zielen des Anerkennungsgesetzes,

die nicht nur die Förderung der Fachkräftesicherung, sondern auch die schnellere Integration und bessere Ausschöpfung der Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund durch qualifikationsgerechte Beschäftigung verfolgt (vgl. BMBF, 2012, S. 3).

In ihrem Resümee des rechtlichen Rahmens der Anerkennung führt Körtek ebenfalls „die bessere Verwertung von im Ausland erworbener Berufsqualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt“ als primäres Ziel des Anerkennungsgesetzes an, das langfristig zur Fachkräftesicherung beitragen soll und das durch Ausweitung, Vereinfachung, Verbesserung und Vereinheitlichung der beruflichen Standards bei der Bewertung ausländischer Abschlüsse erreicht werden kann (vgl. Körtek, 2015, S. 15ff.).

Es besteht demnach Einigkeit darüber, dass „Standards und Maßstäbe wichtig sind, um die Verfahren so einheitlich und damit auch vergleichbar wie möglich zu gestalten“ (BMBF, 2014, S. 114). Bezeichnenderweise fokussiert der zweite Bericht zum Anerkennungsgesetz die Evaluation der bundeseinheitlichen Umsetzung des Anerkennungsgesetzes. So werden in diesem Bericht die Begriffe „einheitlich“ und „Vereinheitlichung“ in verschiedenen Variationen über 80 Mal erwähnt. Aspekte wie der einheitliche Rechtsanspruch, einheitliche Ansprechpartner und Informationen, Verfahren und Kriterien, einheitliche Regelungen bzgl. Sprachkenntnisse, einheitliche Gestaltung der Anerkennungsprozesse, einheitliche Umsetzung bzw. Durchführungspraxis im Anerkennungsverfahren, werden unter die Lupe genommen. Die Vereinheitlichung der Regelungen und Verfahren, der Anpassungsmaßnahmen sowie der Verfahrenskosten und Finanzierungsmöglichkeiten sowie die einheitlich qualitätsgesicherte Betreuung von Datenbanken bzgl. Anerkennungsentscheidungen werden mit deren Vorteilen erläutert und Handlungsempfehlungen zu deren Erreichung ausgesprochen (vgl. BMBF, 2015).

Der Bericht stellt zusammenfassend fest, dass „noch erhebliche Anstrengungen erforderlich [sind], um die Anerkennungsprozesse länderübergreifend einheitlicher zu gestalten“ (BMBF, 2015, S.25). Die Umsetzung in die Praxis der zuständigen Stellen ist allerdings als optimierbarer Prozess zu betrachten, bei dem auf Transparenz und Einheitlichkeit geachtet werden sollte, um die erwünschten Effekte bei der Potenzialnutzung und Fachkräftesicherung zu erzielen (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2014, S. 179 ff.).

Transparenz kann vor allem durch die Weitergabe relevanter Informationen z. B. mittels Anerkennungsbescheide, denen im Verfahrensverlauf ein besonderer Stellenwert als Wegweiser für die Integration in den Arbeitsmarkt zukommt. Inwiefern Anerkennungsbescheide dieser Funktion gerecht werden, soll im Folgenden vor dem Hintergrund allgemeiner Verfahrensstan-

standardisierungen im Kontext des Anerkennungsgesetzes näher betrachtet werden. Ein besonderes Augenmerk soll auf den Gesundheitsberufen liegen. Für diese wird häufig eine stärkere Bündelung und Vereinheitlichung der Verfahren gefordert und sie stellen die häufigsten Referenzberufe⁴ bei neu gestellten Anträgen auf ein Anerkennungsverfahren dar (BMBF, 2015). Im Kapitel 2 wird zunächst der Anerkennungsprozess kurz erläutert und dargestellt, welche Bedeutung die Bescheide in dem Gesamtprozess sowie mit Blick auf die Integration in den Arbeitsmarkt einnehmen. Wunsch und Wirklichkeit der Durchführungspraxis im Anerkennungsverfahren bzw. bei der Erstellung von Anerkennungsbescheiden werden im Kapitel 3 kritisch betrachtet. Hierbei werden auch die Anpassungen der gesetzlichen Regelungen dargelegt, die zur Transparenz und Standardisierung der Bewertungskriterien beitragen sollten, sowie Best Practice Beispiele vorgestellt. Ein Fazit und ein kurzer Ausblick runden diesen Review im Kapitel 4 ab.

2. Anerkennungsbescheide im Anerkennungsprozess

Zu einem besseren Verständnis darüber, welche Rolle die Bescheide im Anerkennungsprozess spielen, wird im Folgenden der vom BQFG vorgegebene Anerkennungsprozess kurz beschrieben. Anschließend wird die Bedeutung der Bescheide auf dem Weg der Integration in den Arbeitsmarkt deutlich gemacht.

2.1. Anerkennungsprozess nach BQFG

Die Anerkennung vorhandener Qualifikationen steigert die Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit bzw. auf eine qualifikationsgerechte Beschäftigung (vgl. Müller & Ayan, 2015a, S. 163; Brücker, Liebau, Romiti & Vallizadeh, 2014). Im Falle von reglementierten Berufen⁵, die vor allem auch im Sozial- und Gesundheitssektor stark vertreten sind, ist eine formale Anerkennung der ausländischen Qualifikationen gesetzlich verpflichtend für die Berufszulassung (BMBF, 2012).

⁴ 57,81 % aller neu gestellten Anerkennungsanträge im Jahr 2015 wurden für die Berufe Gesundheits- und Krankenpfleger/-in sowie Ärztin und Arzt gestellt (Schmitz & Wünsche, 2016, S. 3).

⁵ Bei den reglementierten Berufen ist die Berufszulassung und -ausübung in Deutschland durch spezifische Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelt und an den Nachweis einer Qualifikation gebunden. Bei den nicht-reglementierten Berufen ist eine Berufsausübung hingegen nicht an staatliche Vorgaben gebunden.

Das Anerkennungsgesetz⁶ ist ein sog. Artikelgesetz und beinhaltet neben den BQFG-Bestimmungen (Art. 1) entsprechende Änderungen, die das Berufsbildungsgesetz, die Handwerksordnung und 63 Fachgesetze und Verordnungen betreffen, wie u. a. das Krankenpflegegesetz und die Bundesärzteordnung. Dies hat z. T. zu Missverständnissen geführt, sodass einige zuständige Stellen der Auffassung waren, die Anerkennungspraxis für Pflegeberufe sei von den Gesetzesänderungen nicht betroffen. Die Auswirkungen solcher Missverständnisse werden in dem Abschnitt zur Umsetzungspraxis (Kap. 3.1) näher erläutert.

Das Ziel des Anerkennungsgesetzes ist, die notwendigen Voraussetzungen für effizientere Anerkennungsverfahren zu bieten und damit den Weg für eine bessere Verwertung der von Migranten mitgebrachten Potentiale sowie für höhere Integrationschancen zu ebnen (vgl. Koordinierungsprojekt „Integration durch Qualifizierung“ [KP IQ], 2014, S. 9). Das BQFG beschreibt das Verfahren bzw. den Prozess der Anerkennung mit den einzelnen Phasen und macht Vorgaben für die Durchführung der einzelnen Schritte. So kann der Anerkennungsprozess in drei Phasen unterteilt werden (BMBF, 2014):

In der ersten Phase, der *Orientierungsphase*, sollten Informations- und Beratungsangebote den Weg zur Aufnahme eines Anerkennungsverfahrens ebnen. Die zweite Phase, wird als *Vollzugsphase* bezeichnet, da diese den sog. Verwaltungsvollzug bei der zuständigen Anerkennungsstelle nach Eingang eines Antrages umfasst. Die zuständige Stelle prüft im ersten Schritt die Antragsvoraussetzungen wie z. B. die Vollständigkeit der Unterlagen. Sind diese gegeben, erfolgt im zweiten Schritt die Überprüfung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit dem entsprechenden deutschen Referenzberuf. Dem formalen Vergleich der Ausbildungen folgt bei Vorliegen „wesentlicher Unterschiede“ zwischen den Qualifikationen eine individuelle Prüfung. In dieser wird geprüft, ob zum Ausgleich der festgestellten Unterschiede Kenntnisse und Fähigkeiten herangezogen werden können, die die Antragsteller im Rahmen von nachgewiesenen Fortbildungen und/oder durch einschlägige Berufserfahrung erworben haben. Der Begriff „wesentliche Unterschiede“ drückt aus, dass die Feststellung der Gleichwertigkeit nicht an für die Ausübung einer Tätigkeit unbedeutenden Unterschieden scheitern soll. Gleichwertigkeit bedeutet demnach keine vollständige Übereinstimmung, keine Gleichheit mit dem Referenzberuf (vgl. BMBF, 2012, S. 24; Körtek, 2015, S. 18).

Das Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung soll im dritten Schritt anhand eines **rechtsmittelfähigen Bescheids** schriftlich fixiert werden. Wird bei den reglementierten Berufen eine volle Gleichwertigkeit festgestellt, erfolgt bei Vorliegen aller weiteren Voraussetzungen - wie z. B.

⁶ Für eine ausführliche Erläuterung des BQFG siehe BMBF (2012) sowie Körtek (2015).

ausreichende Sprachkenntnisse - die Berufszulassung (Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnungen, Approbation) (vgl. BMBF, 2014; Fohrbeck, 2012). Werden wesentliche Unterschiede festgestellt, die nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden können, sieht das Gesetz für reglementierte Berufe Ausgleichsmaßnahmen vor – Anpassungslehrgang, Eignungsprüfung oder Kenntnisprüfung⁷ -, die beim erfolgreichen Abschluss, den Berufszugang ermöglichen sollen (vgl. §§ 9, 10, 11 BQFG; BMBF, 2014; Körtek, 2015, S. 20f.).

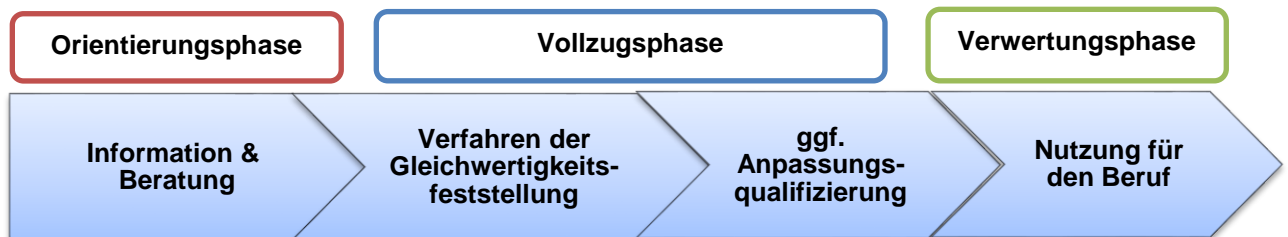


Abbildung 1: Phasen im Anerkennungsprozess

Die sog. *Verwertungsphase* bezeichnet die Verwendung des Anerkennungsbescheides für die Integration in den Arbeitsmarkt und/oder soll für die Auswahl von Weiterqualifizierungen genutzt werden. Wird bei den reglementierten Berufen im Bescheid eine volle Gleichwertigkeit festgestellt, erhalten die Antragsteller die gleichen Rechte wie Inhaber der entsprechenden deutschen Referenzqualifikation.

Wie bereits in den bisherigen Ausführungen angedeutet, spielt der Anerkennungsbescheid nicht nur im Prozess der Gleichwertigkeitsprüfung, sondern auch in der Verwertungsphase eine entscheidende Rolle. Aus diesem Grund sind die gesetzlichen Bestimmungen relativ genau bezüglich der Angaben, die in einem Bescheid aufgeführt werden sollen. So sollten im Falle der Bescheidung einer fehlenden Gleichwertigkeit neben den wesentlichen Unterschieden auch die vorhandenen Kompetenzen der Antragssteller sowie mögliche Alternativen bzw. Maßnahmen zur Erlangung einer anerkannten Qualifikation dargelegt werden. Damit sollen die Bescheide nicht nur den Antragsstellern, sondern auch anderen Akteuren, die in der sog. Verwertungsphase involviert sein können, Orientierung bieten (vgl. BMBF, 2012, S. 30). Die wegweisende Funktion der Anerkennungsbescheide wird im Folgenden näher erläutert.

⁷ Für diese Anpassungsmaßnahmen besteht laut BQFG ein Wahlrecht, wobei EU-Bürger zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung - Prüfung der defizitären Bereiche - und Antragssteller aus Drittstaaten zwischen Anpassungslehrgang und Kenntnisprüfung – eine umfangreiche Prüfung - wählen können. Für eine ausführliche Beschreibung der Ausgleichsmaßnahmen s. BMBF, 2012, S. 30.

2.2. Anerkennungsbescheide als Wegweiser zur Integration

Anerkennungsbescheide dienen als offizielles Dokument der Zertifizierung vorhandener, im Ausland erworbener Qualifikationen. Sie sollten demnach das Äquivalent eines deutschen Abschlusszeugnisses darstellen und/oder die bereits vorhandenen Kenntnisse und Kompetenzen dokumentieren sowie die notwendigen bzw. möglichen Schritte zur Erreichung eines anerkannten Abschlusses deutlich machen. Mit diesen Bescheiden soll also das Ziel einhergehen, Transparenz über die vorhandenen Kompetenzen und Qualifikationen der Migrantinnen und Migranten zu schaffen. Dies ist keineswegs nur für die Antragstellenden, sondern auch für Berater bzw. Arbeitsvermittler, für Bildungsträger bzw. Anbieter von Anpassungslehrgängen und Eignungs-/Kenntnisprüfungen sowie für potenzielle Arbeitgeber von herausragendem Interesse.

Gleichwertigkeitsprüfung

Das BQFG sieht demnach für reglementierte Berufe vor, dass bei einer nicht gegebenen Gleichwertigkeit „die vorhandenen Berufsqualifikationen und die wesentlichen Unterschiede gegenüber der entsprechenden inländischen Berufsbildung durch Bescheid festgestellt [werden]“ (§ 10 (1) BQFG). Ferner heißt es in § 10 (2) BQFG: „In dem Bescheid wird zudem festgestellt, durch welche Maßnahmen nach § 11 die wesentlichen Unterschiede gegenüber dem erforderlichen inländischen Ausbildungsnachweis ausgeglichen werden können.“

Neben inhaltlich verwertbaren Informationen (vgl. Mihali & Ayan, 2015, S. 99ff.) sollten die Bescheide auch sprachlich verständlich sein, um zweckdienlich zu sein (Müller & Ayan, 2015b, S. 77ff.). Dies ist nur dann zu gewährleisten, wenn nicht nur wesentliche Unterschiede und Defizite, sondern auch in der abgeschlossenen Ausbildung vermittelten Inhalte und Kenntnisse und sonstige vorhandene Kenntnisse und Fähigkeiten konkret beschrieben werden.

Wird bei der Erstellung der Bescheide systematisch vorgegangen und eine inhaltliche Logik verfolgt, sollte das Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung eindeutig und nachvollziehbar sein. Werden mitgebrachter Abschluss und Qualifikation konkret beschrieben, sind die vergleichbaren Kompetenzen und die Unterschiede/Defizite deutlich und somit die Entscheidung nachvollziehbar, sowie das weitere Vorgehen mit den Tätigkeiten, für die eine Befähigung vorliegt und ggf. notwendigen Ausgleichsmaßnahmen sichtbar.

Ausgleichsmaßnahmen

Insbesondere für die Bescheide, die im Bereich der reglementierten Berufe mit einer Auflage von Ausgleichsmaßnahmen einhergehen, ist bei den Inhalten eine möglichst detaillierte und konkrete Beschreibung vorhandener und defizitärer Qualifikationen wichtig. Denn die Ausgleichsmaßnahmen werden mit dem Ziel vorgeschrieben, die wesentlichen Unterschiede zwischen den Qualifikationen auszugleichen.

Es müssen also Informationen enthalten sein, „[...] welche Inhalte durch welche Ausgleichsmaßnahmen ausgeglichen werden können“ (BMBF, 2014, S. 112; s. hierzu auch & Müller-Wacker, 2014, S. 45). Eine detaillierte Darstellung von Dauer und Inhalt der Ausgleichsmaßnahmen in den Bescheiden für reglementierte Berufe ist demnach für die Auswahl der Ausgleichsmaßnahmen erforderlich. Dies kann zu einer schnelleren und passgenaueren Auswahl geeigneter Ausgleichsmaßnahmen beitragen und die Anerkennungsverfahren beschleunigen. In eigenen Befragungsergebnissen zeigt sich, dass Teilnehmer/-innen von Anpassungsqualifizierungen im Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege Großteils über Lernerfolge im Rahmen der Anpassungslehrgänge berichten. Allerdings deuten die Ergebnisse darauf hin, dass ein konkreter und verbindlicher Praktikumsplan für die Qualität und Quantität der Resultate förderlich wäre (vgl. Müller & Ayan, 2017).

Sind die Anerkennungsbescheide unvollständig und uneindeutig, kann keine Beratung hinsichtlich Weiterbildung bzw. Aussichten auf dem Arbeitsmarkt, keine bedarfsgerechte Zuordnung von Anpassungsqualifizierungen erfolgen und potenzielle Arbeitgeber, die ohnehin unsicher hinsichtlich ausländischer Qualifikationen sind, können diese Qualifikationsnachweise nicht richtig einschätzen. Die wegweisende Funktion wird somit verfehlt und die Chancen der gesellschaftlichen Teilhabe durch qualifikationsgerechte Arbeitsmarktintegration nehmen deutlich ab (vgl. Döring, Hauck & Hoffmann, 2015, S. 29ff.).

Im Folgenden wird die Durchführungspraxis des Anerkennungsverfahrens genauer betrachtet.

3. Anerkennungsverfahren und Anerkennungsbescheide – Wunsch und Wirklichkeit

Der Anerkennungsprozess bzw. die Anerkennungsregelungen und -strukturen werden im Auftrag des Gesetzgebers vom Bundesinstitut für Berufsbildung monitorisiert und kontinuierlich angepasst, denn es ist inzwischen deutlich geworden, dass die Anerkennung bereits vorhandener Qualifikationen wirtschaftlicher als der Erwerb einer neuen Qualifikation ist (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2015, S. 215; Englmann & Müller, 2007; Müller & Ayan, 2017). Die kontinuierliche Beobachtung der Anerkennungspraxis und die jährliche Evaluation in Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Anerkennungsgesetze, auf der Handlungsempfehlungen und Anpassungsmaßnahmen basieren, ist weiterhin sehr wichtig angesichts der in der Praxis festgestellten Herausforderungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.

3.1 Kritischer Blick auf die Umsetzungspraxis

Die Umsetzungspraxis lässt sich u. a. am Ergebnis des Anerkennungsverfahrens, sprich am Anerkennungsbescheid erkennen, mit dem die Bewertungsentscheidung (Nicht-, Teil- oder Vollanerkennung) mitgeteilt wird. Anerkennungsbescheide sollten das Niveau und die Qualität von ausländischen Abschlüssen feststellen und somit die Grundlage für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. für Weiterbildungsmöglichkeiten bieten.

Trotz der erstrebten Transparenz und Einheitlichkeit bei der Anwendung der BQFG-Regelungen, die u. a. mit den Erläuterungen und den Monitoringberichten zum Anerkennungsgesetz unterstützt werden sollten (vgl. BMBF, 2012, 2014, 2015, 2016), ist die Anerkennungspraxis der unterschiedlichen Anerkennungsstellen immer noch uneinheitlich (Brussig, Mill & Zink, 2013, S. 4; Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 50ff.; BMBF, 2015).

Zuständigkeiten

Bei der Betrachtung von reglementierten Berufen scheinen z. B. Faktoren wie die unterschiedliche Anzahl von zuständigen Stellen in den Bundesländern, heterogene Zuständigkeitsstrukturen bei den jeweiligen Stellen und Unsicherheiten von Seiten der Mitarbeiter der Anerkennungsstellen bzgl. der Bewertung ausländischer Nachweise eine einheitliche Durchführungspraxis zu erschweren. So sind für die Gleichwertigkeitsprüfungen bei den Berufen Gesundheits- und Krankenpfleger/-in sowie Ärztin und Arzt, die beide zu den Engpassberufen zählen (Bundesagentur für Arbeit, 2016), 34 Länderbehörden zuständig bundesweit (BMBF, 2015, S. 87).

Gleichwertigkeitsprüfung

Die Berichterstattung zum Anerkennungsgesetz verweist darauf, dass die Durchführung von Gleichwertigkeitsprüfungen in den Ländern insbesondere bei den Heilberufen häufig Unregelmäßigkeiten aufweist (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2014, S. 131f., Böse & Wünsche, 2015, S. 31ff.; BMBF, 2016, S. 34ff.). Dies liegt u. a. daran, dass die Vergleichbarkeit der deutschen und ausländischen Ausbildungsinhalte und somit der Abschlüsse und Berufsbilder nicht immer gegeben oder z. T. sehr schwierig ist (BMBF, 2015, S. 87ff.). Mit der Folge, dass genaue Angaben über die wesentlichen Unterschiede häufig in den Bescheiden fehlen (BMBF, 2015; Mihali & Ayan, 2015, S. 99ff.).

Bei der Befragung von zuständigen Stellen bzgl. einer angemessenen Gleichwertigkeitsprüfung, wurden diesbezüglich Unsicherheiten geäußert:

„Das Einzige, was ich als Handicap empfinde ist, ich sitze hier als Verwaltungsbeamtin. In keinem der Berufe, die ich überprüfe, bin ich eine Fachkraft. Deshalb ist es natürlich für jemanden Außenstehenden, der in den Berufen nicht drin steckt, immer relativ schwierig, einen Ausgleich zu machen.“ (Aussage einer Mitarbeiterin einer zuständigen Stelle für Heil- und Gesundheitsberufe, BMBF, 2015, S. 88).

Diese Unsicherheiten könnten eine Erklärung dafür bieten, dass die Berücksichtigung der Berufserfahrung zum Ausgleich von Defiziten sehr zurückhaltend erfolgt, was den rechtlichen Vorgaben widerspricht und den durch das BQFG erwünschten Effekt untergräbt (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2014, S. 135; BMBF, 2015, S. 90f.). Die Berufserfahrung trägt zusammen mit der Beschreibung der Ausbildungen dazu bei, sich ein genaueres Bild über die vorhandene Qualifikation zu machen. Anhand dieser Inhalte sollte ein Vergleich der mitgebrachten mit den notwendigen Kompetenzen möglich sein. Allerdings wurde die Berufserfahrung in mehr als 90% der im Jahr 2014 abgeschlossenen Verfahren im reglementierten Bereich nicht berücksichtigt. Dies wurde u. a. mit unzureichenden Nachweisen begründet. Zudem bemängelte die Hälfte der befragten Anerkennungsstellen den großen Aufwand, der mit der Prüfung der Berufserfahrung verbunden sei (BMBF, 2015, S. 90f.). Die in der Gesetzgebung verwendete Formulierung „wesentliche Unterschiede“, die zur Begründung einer negativen Bescheidung herangezogen werden kann, hat sich somit als problematisch gezeigt. Diese lässt einen Interpretationsspielraum zu und wird oft in den Bescheiden ohne weitere Konkretisierung verwendet. So kann die mit dem Bescheid getroffene Entscheidung willkürlich erscheinen und zu Verunsicherungen nicht nur der Antragsteller führen (vgl. Jacobi, 2015, S. 213 ff.; Mihali & Ayan, 2015, S. 117).

Weitere Strukturmerkmale von Anerkennungsbescheiden

Eine qualitative Studie, die im Rahmen des BEST WSG Projektes durchgeführt wurde und in der die Analyse von 93 Anerkennungsbescheiden für zwei Berufsgruppen und zwei Bundesländer erfolgte, stellte ebenfalls eine uneinheitliche und von Unregelmäßigkeiten gekennzeichneten Anerkennungspraxis fest. Die Analyseergebnisse deuteten darauf hin, dass weder innerhalb eines Bundeslands noch innerhalb einer Berufsgruppe einheitliche Kriterien hinsichtlich Sprache, Gliederung und Inhalt existieren. So entstand der Eindruck, dass es an der prüfenden Behörde oder gar am jeweiligen Prüfer selbst liegt, inwieweit Bescheide verwertbar und sprachlich verständlich gestaltet werden (Müller & Ayan, 2015b, S. 75ff., Mihali & Ayan, 2015, S. 99ff.). Heterogenität in Sprachgebrauch und Struktur und das Fehlen von konkreten Inhalten bzgl. vorhandener Qualifikation und wesentlicher Unterschiede waren also auffallend und führten zu der Frage nach der Verwertbarkeit der Bescheide im Prozess der Integration in den Arbeitsmarkt (Mihali & Ayan, 2015, S. 99ff.).

Ausgleichsmaßnahmen

Die unzureichenden Informationen über die zu absolvierenden Ausgleichsmaßnahmen werden neben den fehlenden Angaben zu Kompetenzen und Defiziten und der Nichtberücksichtigung der Berufserfahrung als eine große Schwachstelle der Anerkennungsbescheide bzw. der Gleichwertigkeitsprüfung bewertet (BMBF, 2015, 95ff.; Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 58, 193). So sind Anpassungsmaßnahmen z. T. nicht eindeutig beschrieben, deren Dauer und Inhalte nicht konkret angegeben bzw. in einem unverhältnismäßigen Umfang festgesetzt und das Wahlrecht zwischen den Anpassungsmaßnahmen nicht immer eingehalten worden (ebd.; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2014, S. 131). Um dem entgegenzuwirken wurde für die Gesundheitsberufe eine neue Rechtsverordnung zur „Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes“ durch das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) abgefasst (BMBF, 2015, S. 95f.). Diese Verordnung, die am 01. Januar 2014 in Kraft getreten ist, wird im nächsten Unterkapitel kurz dargestellt.

Die Befragung von 63 Beratern verschiedener Einrichtungen, die im Rahmen des Projektes BEST WSG in Bezug auf BQFG durchgeführt wurde, führte zu vergleichbaren Ergebnissen. Von den Beratern wurde u. a. bemängelt, dass bei der Zuordnung zu Qualifizierungsmaßnahmen der Kenntnisstand der Antragsstellenden nicht berücksichtigt wird, sodass diese oft länger als nötig an einer solchen Maßnahme teilnehmen müssen. Dies stellt nicht nur für die Teilnehmenden eine Herausforderung mit Blick auf Kosten und Zeitaufwand dar, sondern auch

einen Verlust mit Blick auf die Wirtschaft und auf steuerliche Ein-/Ausgaben, da diese Teilnehmenden dem Arbeitsmarkt mit einer zeitlichen Verzögerung zur Verfügung stehen (vgl. Müller & Ayan, 2015c, S.143). Zudem wurde das Fehlen geeigneter Anpassungslehrgänge sowie deren Finanzierungsmöglichkeiten als problematisch angesprochen (ebd.).

Zwischenfazit

Anerkennungsbescheide sollten mitgebrachte Qualifikationen bzw. Handlungsbedarfe zur Beseitigung von Defiziten für Antragssteller, Arbeitgeber und Bildungsinstitute sofort sichtbar machen. Wie die bisherigen Ausführungen deutlich machen, können sie dies jedoch oft nicht gewährleisten. Englmann und Müller-Wacker kritisieren in diesem Kontext, dass die Implementierung des BQFG und die Vorbereitung der Anerkennungsstellen auf dessen Umsetzung im Gesetzgebungsprozess nicht bedacht worden seien, was zu den beschriebenen strukturellen Unregelmäßigkeiten geführt hat (2014, S. 55f.). In der von den beiden Autorinnen durchgeführten Studie wurden u. a. Einschätzungen der beteiligten Akteure diesbezüglich festgehalten und die folgenden Beispiele veranschaulichen einen Teil des Meinungsbildes:

„Grundsätzlich würde ich schon nach wie vor eine sehr große Diskrepanz zwischen relativ, in weiten Teilen guter, praktikabler Rechtsgrundlage ausmachen und einer Umsetzungspraxis, die einfach nach wie vor a) das was gesetzlich vorgeschrieben ist, oft nicht umsetzt und b) auch völlig uneinheitlich ist. [...] Teilweise wird wirklich detailliert erklärt, weshalb welche Entscheidung wie getroffen wurde, und teilweise steht wieder bspw. (...): Auch die Anrechnung der Berufserfahrung konnte die wesentlichen Unterschiede nicht ausgleichen. Wie das angerechnet wurde, keinerlei Aussage. Und aus der Teilnahme an verschiedenen Gremien etc. wurde einfach auch deutlich, dass die keine einheitliche Systematik haben. [...]“ UAB 1⁸ (Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 125).

„Die Umsetzung von so einem komplexen Gesetz braucht Zeit, um auch eine Sache zu Ende zu denken und es kann nicht sein, dass man ein Gesetz in Kraft setzt, ohne Strukturen geschaffen zu haben, null Strukturen und gleichzeitig sollte das Verfahren laufen, am 1.8. in Kraft getreten, ohne auch nur einen einzigen Mitarbeiter zu haben für die Umsetzung zu diesem Zeitpunkt.“ EGF-r8⁹ (Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 126).

⁸ Unabhängige Anerkennungsberater/in

⁹ Expert/innen für Gleichwertigkeitsfeststellung in reglementierten Berufen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Anerkennungsgesetz grundsätzlich positiv bewertet wird, dessen Umsetzung allerdings zu Verunsicherungen für die beteiligten Akteure geführt hat¹⁰. Aus diesem Grund waren in den letzten Jahren gesetzliche Anpassungen notwendig, die durch stärkere Konkretisierung und Standardisierung eine bessere Orientierung für alle relevanten Akteure im Anerkennungsprozess verfolgen. Die wichtigsten Anpassungen bzw. gesetzlichen Entwicklungen mit Fokus auf die Anerkennungsbescheide werden im Folgenden vorgestellt.

3.2 Entwicklungen der gesetzlichen Regelungen mit Blick auf Standardisierung

Die Monitoringberichte zum Anerkennungsgesetz ziehen jedes Jahr Bilanz und zeigen Handlungsempfehlungen auf. Diese Handlungsempfehlungen sind teilweise in Gesetzesänderungen bzw. klärende Verordnungen gemündet. So wurde aufgrund der im Bereich der Gesundheitsberufe festgestellten Unsicherheiten der zuständigen Stellen, die z. T. der Meinung waren, dass die Gesundheitsberufe vom BQFG nicht betroffen sind (Englmann & Müller-Wacker, 2015, S. 146f.), vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) eine Rechtsverordnung für die Heilberufe des Bundes ausgearbeitet¹¹. Diese Verordnung (VO) ist zum 01. Januar 2014 in Kraft getreten und umfasst keine gesetzlichen Neuerungen, sondern einheitliche und konkrete Vorgaben für die Inhalte der Anerkennungsbescheide, die eine länderübergreifend konsistente Praxis der zuständigen Behörden sichern sollen (Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 57; BMBF, 2015, S. 95ff.).

Die Verordnung regelt demnach, dass ein rechtsmittelfähiger Bescheid die Feststellung wesentlicher Unterschiede und deren Konkretisierung sowie die Ausgleichsmaßnahmen zur Erlangung einer Berufszulassung bescheinigen soll. Außerdem werden die möglichen Ausgleichsmaßnahmen detailliert beschrieben (siehe Abb. 2):

¹⁰ Für weitere Details diesbezüglich siehe Studie von Englmann und Müller-Wacker (2014), die ausführlich die Durchführungspraxis in Bayern beschreibt. Hierbei wird jeder Schritt des Anerkennungsverfahrens sowie die Auswirkungen der uneinheitlichen, z. T. restriktiven Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben sehr anschaulich dargestellt. Wobei auch darauf hingewiesen wird, dass die restriktive Umsetzung punktuell und auch „Gute Praxis“ zu verzeichnen sei (S.149).

¹¹ Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes vom 2. August 2013 (BGBl. I, S. 3005).

	Ärztin/Arzt		Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	
	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten	EU- oder EU gleichgestellte Ausbildung	Ausbildung aus Drittstaaten
Bescheid	Folgende Angaben muss der Bescheid enthalten: 1. Das Niveau der in Deutschland verlangten Qualifikation und das Niveau der von den Antragstellenden vorgelegten Qualifikation gemäß der Klassifizierung in Artikel 11 der Richtlinie 2005/36/EG in der jeweils geltenden Fassung. 2. Die Fächer einschließlich der Querschnittsbereiche, bei denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden, dabei ist auch anzugeben, welche Fächer oder Querschnittsbereiche für die Prüfung relevant sind. 3. Eine inhaltliche Erläuterung der wesentlichen Unterschiede sowie die Begründung, warum diese dazu führen, dass der Antragsteller nicht in ausreichender Form über die in Deutschland zur Ausübung des Berufs notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, und 4. Eine Begründung, warum die wesentlichen Unterschiede nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden konnten.			
Eignungsprüfung und Kenntnisprüfung	Nur Eignungsprüfung Prüfung bezieht sich auf die Fächer einschließlich der Querschnittsbereiche, in denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Mündlich-praktische Prüfung mit Patientenvorstellung. Patientenvorstellung beinhaltet die Untersuchung der Patientin/des Patienten, eine Anamneseerhebung und die Erstellung eines Berichts. Eintägig, mindestens 30, höchstens 90 Minuten.	Nur Kenntnisprüfung Prüfung bezieht sich auf die Fächer Innere Medizin und Chirurgie, wobei die Fragestellungen festgelegte weitere Aspekte berücksichtigen sollen. Zusätzlich kann ein weiteres Fach beziehungsweise ein weiterer Querschnittsbereich vorgegeben werden, in dem wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Mündlich-praktische Prüfung mit Patientenvorstellung. Patientenvorstellung beinhaltet die Untersuchung der Patientin/des Patienten, eine Anamneseerhebung und die Erstellung eines Berichts. Eintägig, mindestens 60, höchstens 90 Minuten.	Nur Eignungsprüfung Prüfung bezieht sich auf die Bereiche, in denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Praktische Prüfung verbunden mit Prüfungsgespräch. In mindestens einer, maximal vier Pflegesituationen müssen Kenntnisse und Fähigkeiten nachgewiesen werden. Pro Pflegesituation maximal 120 Minuten.	Nur Kenntnisprüfung Prüfung bezieht sich auf ausgewählte Bereiche der Abschlussprüfung, die in der mündlichen Prüfung geprüft werden. Prüfung umfasst mündlichen und praktischen Teil. Praktischer Teil: In mindestens einer, maximal vier Pflegesituationen müssen Kenntnisse und Fähigkeiten nachgewiesen werden. Pro Pflegesituation maximal 120 Minuten. Mündlicher Teil: 15 bis 60 Minuten.

Abbildung 2: Ausschnitt aus der Übersichtstabelle zu der VO in den Heilberufen des Bundes (BMBF, 2015, S. 96)

Allgemeine Angaben, die wesentliche Unterschiede und somit die Ablehnung der Berufszulassung mit der unzulänglichen Ausbildung und Berufserfahrung begründen, sind laut dieser VO unzulässig. Die Verordnung enthält weitere konkretisierende Vorgaben, wie z. B. dass Eignungs- und Kenntnisprüfungen mindestens zweimal pro Jahr angeboten werden müssen. Zudem sollen Textvorlagen für Bescheide bzw. Bescheinigungen zu Ausgleichsmaßnahmen sicherstellen, dass zuständige Stellen die rechtlichen Vorgaben kennen (ebd.; Englmann & Müller-Wacker, 2015, S. 57).

Zum Zweck der Vereinheitlichung und Verbesserung der Qualität der Entscheidungen von Gleichwertigkeitsprüfungen für die Gesundheitsberufe stand ebenfalls die Einrichtung einer zentralen Gutachtenstelle bereits länger zur Diskussion und erfolgte letztendlich zum 1. September 2016. Allerdings wird von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) kritisch angemerkt, dass diese Gutachtenstelle mit den entsprechenden Kompetenzen

und Ressourcen ausgestattet werden sollte, um die gewünschten Effekte erreichen zu können. So müssten „[d]ie fachlichen Entscheidungen der Gutachtenstelle [...] bundesweit verbindlich und wirksam sein.“ (BDA / Die Arbeitgeber, 2016, S. 5). Befragungen der Anerkennungsstellen ergaben, dass diese die Einrichtung der zentralen Gutachtenstelle begrüßen und sich dadurch Unterstützung z. B. bei der Überprüfung der Berufserfahrung erhoffen (BMBF, 2015, S. 91). Durch die Gutachtenstelle soll u. a. „[...] ein einheitliches fachlich-inhaltliches Instrumentarium der Abschlüsse erarbeitet [werden], auf das sich die Länder einigen können.“ (BMBF, 2016, S. 37). Dadurch wird angestrebt, systembedingte Differenzen - aufgrund unterschiedlicher Curricula in den Bundesländern - bei der Bewertung der Ausbildungen zu vermeiden (ebd.). Die Verortung der Gutachtenstelle bei der ZAB, die eine breite Expertise über die Bildungssysteme weltweit sowie Netzwerke zu Bildungseinrichtungen und Behörden in sog. Drittstaaten vorweist, verspricht Synergieeffekte. Inwieweit sich diese entfalten werden, soll in einer dreijährigen Pilotphase beobachtet werden (BMBF, 2016, S. 38f.).

Weitere mit dem am 1. April 2015 beschlossenen bzw. am 23. April in Kraft getretenen Änderungen betreffen vor allem reglementierte Berufe und die Vereinfachung des Verfahrens für Antragsstellende aus EU-Länder, da die Gesetzesänderungen die novellierte EU-Berufsanerkennungsrichtlinie umsetzen (BMBF, 2015, S. 40; BMBF, 2016, S. 5). Allerdings erfolgte parallel auch eine Anpassung des Aufenthalts- und Asylrechts, um sowohl Asylsuchenden als auch Fachkräften aus dem Ausland die Anerkennung von Qualifikationen bzw. eine Zuwanderung zum Zweck der Anerkennung zu ermöglichen. Die nachfolgende Tabelle bietet eine übersichtliche Aufstellung der Inhalte der neuen EU-Berufsanerkennungsrichtlinie und deren Auswirkungen für die deutschen Gesetze, die nun in Berufsgesetzen umgesetzt worden sind.

Erwähnenswert in diesem Kontext und mit Blick auf die Verbesserung der Anerkennungsbescheide bzw. der Gleichwertigkeitsprüfung ist die Vorgabe der differenzierten Begründung von festgestellten „wesentlichen Unterschiede“, die nicht mehr allein aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungsdauer zu rechtfertigen ist. Ausbildungsinhalte sollen ebenfalls erläutert und berücksichtigt werden.

Das mit den gesetzlichen Anpassungen und rechtlich verankerten Konkretisierungen verfolgte Ziel der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Anerkennungspraxis ist weiterhin erstrebenswert. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Umsetzung der neuen Regelungen durch den zusätzlichen Aufwand nicht weitere Herausforderungen für die zuständigen Stellen darstellen, die begleitende Maßnahmen wie z. B. Qualifizierung und Personalaufstockung erforderlich machen. Dies wird nach einem kurzen Exkurs zu Best Practice Beispielen im Kapitel 4 (Fazit und Ausblick) thematisiert.



Abbildung 3: Änderungen infolge der novellierten EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (BMBF, 2015, S. 40)

3.3. Best Practice Beispiele

Bisherige Bemühungen, die eine Standardisierung der Anerkennungsbescheide erfolgreich umgesetzt haben, sind im Bereich der nicht-reglementierten Berufe zu verzeichnen. Vor allem die Bescheide der IHK FOSA¹² werden von Beratern als Paradebeispiele für Nutzerfreundlichkeit genannt:

„Das Positivste, das ich kenne, ist wahrscheinlich die IHK-FOSA. Kurzversionen der Zeugnisbewertung ZAB sind auch deutlich, aber da ist auch wenig Information drauf. [...]“ UAB¹³ 7 (Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 174).

¹² Die Zuständigkeit für Gleichwertigkeitsprüfungen bei den nicht-reglementierten Berufen, zu denen auch die Ausbildungsberufe des dualen Systems zählen, liegt bei den Kammern. Die IHK FOSA übernimmt dabei stellvertretend für die Mehrheit der Industrie- und Handelskammern die Prüfung und Bewertung der Berufsqualifikationen (vgl. BMBF, 2015, S. 167)

¹³ Unabhängige/r Anerkennungsberater/in

„(...) Beispiel IHK FOSA, die sich wirklich mal die Mühe gemacht haben, Leute dran zu setzen, die eine DaF-Ausbildung haben, die dann wirklich auch von der Wortwahl, von allem, diese Bescheide mal so runtergebrochen haben, dass es von Antragsstellern auch verstanden wird. [...]“ UAB 1 (ebd.).

Auch der strukturelle Aufbau der Dokumente trägt zu deren Übersichtlichkeit und somit zu deren Verwertbarkeit bei. So enthalten die Bescheide ein Vorblatt mit dem Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung und eine Übersicht über die Inhalte des Bescheides.

„(...) auf der ersten Seite (...) die Entscheidung, volle oder teilweise Gleichwertigkeit, und dann trennen wir das von der zweiten Seite ab, wo es dann in den Sachverhalt rein geht. Der Arbeitgeber kann das auf der ersten Seite schon sehen, hat derjenige [...] eine volle oder teilweise Gleichwertigkeit, und wenn er dann noch was wissen will, dazu kommt das ja auf den Folgeseiten.“ EGF-nr11¹⁴ (Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 176).

Diese Gestaltung, die eine kurze Zusammenfassung der Entscheidung zu Beginn des Dokuments beinhaltet, wird auch in der Analyse von Müller und Ayan (2015c) als hilfreich und lesefreundlich eingestuft. Auf den anschließenden Seiten erfolgt die Begründung über die Entscheidung, die auch eine Darstellung der vorgelegten Qualifikation umfasst. Die Bescheide schließen mit der Rechtsbehelfsbelehrung ab (IHK FOSA, 2013).

Die Praxis der IHK FOSA bei der Gleichwertigkeitsprüfung wird generell zustimmend erwähnt, da sie auf Vereinfachung des Gesamtverfahrens setzt. So werden u. a. auch anderssprachige Nachweise akzeptiert, die dadurch nicht nur die schnellere Antragsstellung ermöglichen, sondern auch den Antragsstellenden hohe Übersetzungskosten erspart (Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 159).

Diese Beispiele verdeutlichen, dass eine nutzerfreundliche, die Verwertbarkeit der Bescheide fördernde Umsetzung der gesetzlichen Regelungen ohne unterstützende Änderungen bzw. Neuerungen möglich ist. Sie werfen zudem die Frage auf, inwiefern eine Übertragbarkeit auf die Gleichwertigkeitsprüfung und Bescheidung der reglementierten Berufe möglich ist, in Anbetracht der Tatsache, dass die Berufsausübung der Letzteren durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestimmt ist.

¹⁴ Expert/innen für Gleichwertigkeitsfeststellung in nichtreglementierten Berufen

4. Fazit und Ausblick

Wie aus den bisherigen Ausführungen ersichtlich ist, gibt es hinsichtlich der durch die Anerkennungsgesetze formulierten Ziele und mit Blick auf die Anerkennungsbescheide noch Optimierungspotenziale (vgl. hierzu auch BMBF, 2016, S. 34ff.). Ob deren Ausschöpfung weiterer gesetzlichen Regelungen und Standardisierungsvorschriften oder anderer unterstützenden Maßnahmen für die zuständigen Stellen bedarf, ist angesichts der vorgestellten Best Practice Beispiele diskutabel.

Da es kaum möglich und üblich ist, jedes Detail im Gesetz festzulegen, geben Gesetze einen größeren Rahmen vor. Dies bietet allerdings Interpretationsspielräume bei deren Anwendung, die z. T. mit Unsicherheiten verbunden sind. Die Unsicherheiten einiger Anerkennungsstellen bzgl. der Anerkennungsrichtlinien spiegelt sich immer noch in den Anerkennungsbescheiden wider, wie die nach Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze durchgeführten Studien mit besonderem Fokus auf Gesundheitsberufe aufzeigen. So sind Angaben in den analysierten Bescheiden oft lückenhaft und ungenau, vorhandene Kompetenzen und Berufserfahrungen ungenügend berücksichtigt und Auflagen hinsichtlich Ausgleichsmaßnahmen unverhältnismäßig aufwändig.

Dennoch, wie in den Berichten zum Anerkennungsgesetz vermerkt wird, kann „[e]ine komplette Vereinheitlichung der Verfahren [...] nicht als Ziel gesehen werden, denn zwischen Zuständigkeitsbereichen, Berufen oder auch verschiedenen Ausbildungsstaaten der Antragsstellenden und vor allem bei der Behandlung von hoch individuellen Einzelfällen wird es immer Unterschiede bei Gleichwertigkeitsprüfungen geben.“ (BMBF, 2015, S. 110). Wieviel Regulierung ist als notwendig und sinnvoll und wann ist die Grenze zur Überregulierung überschritten (vgl. Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 127)?

Handlungsempfehlungen der Monitoringberichte sind z. T. in gesetzliche Anpassungen und zusätzliche Konkretisierungsvorgaben gemündet, die den BQFG-Ziele hindernden Unregelmäßigkeiten entgegenwirken sollen. Zudem verspricht man sich durch die Bündelung von Kompetenzen und Fachwissen, die durch die Gründung der zentralen Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe ab September 2016 erfolgen sollte, eine Steigerung der Qualität der Bescheide, wie sich dies mit der IHK FOSA bewährt hat. Es bleibt zu beobachten, inwiefern diese Maßnahmen den erwünschten Effekt haben (werden). In der zweiten Hälfte des Jahres 2017 wird der neue Monitoringbericht eine erneute Evaluation der damit erreichten Erfolge veröffentlichen. Einzelne Rückmeldungen deuten zunächst auf Umsetzungsschwierigkeiten bzw. auf „Nebenwirkungen“ hin, wie z. B. höhere Kosten und längere Verfahren, die mit den vorgenannten Anpassungsmaßnahmen verbunden sind (vgl. Mihali & Ayan, 2017). Dies ist mit dem

höheren Verwaltungsaufwand zu erklären, der mit der Umsetzung der neuen Regelungen verbunden ist (BMBF, 2015, S. 99). Wobei dieser Aufwand nicht immer in Kauf genommen wird und es immer noch Stellen gibt, die lediglich Mitteilungen bzgl. der Bewertungsergebnisse per E-Mail versenden (vgl. Englmann & Müller-Wacker, 2014, S. 99).

Die Zielsetzung, die Anerkennungsbescheide für Gesundheitsberufe nach dem Muster der Bescheide von IHK FOSA zu standardisieren, scheint weiterhin erstrebenswert. Werden die Textbausteine und die Struktur der Bescheide einheitlich festgesetzt und die von der ZAB erstellten Anerkennungsbescheide als Vorlage in einer gemeinsamen Datenbank zur Verfügung gestellt, müssen die Sachbearbeiter der zuständigen Stellen nicht jeden einzelnen Bescheid von einem Juristen und/oder von einem Gutachter prüfen lassen, wie in der Befragung von Englmann & Müller-Wacker z. T. geäußert wurde (2014, S. 175). Maßnahmen, die in der Privatwirtschaft begleitend zu Change Management Prozessen eingesetzt werden, wie z. B. Schulungen, Austausch und Zusammenarbeit sowie kontinuierliche Informationen, werden auch für diesen Bereich als sinnvoll erachtet (ebd., S. 176).

Angesichts der hohen Anpassungsleistungen, die Zuwanderer bewältigen müssen – Orientierung und Alltagsbewältigung in einem tendenziell unbekanntem Land, Erlernen einer neuen Sprache, Bewältigung verschiedener Verlusterlebnisse, Bestehen verschiedener Prüfungen (vgl. hierzu Mihali, Müller & Ayan, 2012) -, ist die wegweisende Funktion der Anerkennungsbescheide im Anerkennungs- und Integrationsprozess weiterhin zu stärken.

Das Projekt BEST WSG hat die Umsetzungspraxis von Anerkennungsbescheiden für Pflegeberufe im Rahmen eines Workshops mit Praktikerinnen und Praktikern diskutiert. Mit Vertretern verschiedener Gruppen von Akteuren, die sich in der Praxis mit Anerkennungsbescheiden befassen (müssen), wurden im partizipativem Austausch Handlungsempfehlungen herausgearbeitet. Diese werden in einem nächsten Schritt zuständigen Anerkennungsstellen mit der Bitte um Kommentierung der Umsetzbarkeit zugesendet (vgl. Mihali & Ayan, 2017). Ein Ergebnisbericht wird hierzu unter <http://www.bestwsg-hdba.de/publikationen/2-foerderphase/> abrufbar sein.

Literaturverzeichnis

- Böse, C. & Wünsche, T. (2015). Möglichkeiten zur Fachkräftesicherung in der Pflege durch das Anerkennungsgesetz. In *monitor Pflege* (2015) 1, S. 31-35.
- Braun, D. (2012). Einheitlicher, transparenter, effektiver? Das Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen im Wandel. *focus Migration*, 18.
- Brücker, H., Liebau, E., Romiti, A. & Vallizadeh, E. (2014). Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. *IAB Kurzbericht*, 21.3/2014. Letzter Zugriff am 01.06.2017 unter: http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2114_3.pdf
- Brussig, M.; Mill, U. & Zink, L. (2013). Wege zur Anerkennung –Wege zur Integration? Inanspruchnahme und Ergebnisse von Beratung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. *IAQ-Report 2013-05*. Duisburg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2016). *Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Fachkräfteengpassanalyse*. Nürnberg. Letzter Zugriff am 01.06.2017 unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Fachkraeftebedarf-Stellen/Fachkraefte/BA-FK-Engpassanalyse-2016-12.pdf>
- Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF] (Hrsg.) (2016). *Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016*. Berlin. https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2016.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).
- BMBF (Hrsg.) (2015). *Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015*. https://www.bmbf.de/pub/bericht_zum_erkennungsgesetz_2015.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).
- BMBF (Hrsg.) (2014). *Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014*. https://www.bmbf.de/pub/bericht_erkennungsgesetz_2014.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).
- BMBF (Hrsg.) (2012). Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes. Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Berlin. https://www.erkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_erkennungsg_bund.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände [BDA] (Hrsg.) (2016). Gemeinsame Kernqualifikationen sichern statt untaugliche Einheitsausbildung schaffen. Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Reform der Pflegeberufe (Pflegeberufereformgesetz – PflBRefG). *BDA | Die Arbeitgeber*. <http://arbeitge>

[ber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/B57391D86766A5C8C1257F69005DA67B/\\$file/Stn_Pflegeberufereformgesetz.pdf](http://ber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/B57391D86766A5C8C1257F69005DA67B/$file/Stn_Pflegeberufereformgesetz.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014). 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/IB/10_Auslaenderbericht_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).

Döring, O., Hauck, S. Hoffmann, J. (2015). Stand und Perspektiven der Anerkennungsberatung zu ausländischen Berufsabschlüssen. In: T. Ayan (Hrsg.): *Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele*. (25-38). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.

Englmann, B. & Müller-Wacker, M. (2014). Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers? – Studie zu ausländischen Fachkräften, die Anerkennungsberatungsangebote in Bayern nutzten. In: MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern & Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH (Hrsg.). Augsburg. http://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/IQ_Publicationen/Thema_Anerkennung/Anerkennungsstudie_2014.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).

Fohrbeck, D. (2012). Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – das neue Anerkennungsgesetz des Bundes. *BWP*, 5. <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/bwp/show/id/6946> (zuletzt abgerufen am 02.06.2017).

IHK FOSA (2013). Prüfung und Bewertung: Die zentrale Anerkennungsstelle der IHK. Präsentation zuletzt abgerufen am 02.06.2017 unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Themendossiers/MO-Tagung-2013/presentation_pfiester_ihk-fosa.pdf?__blob=publicationFile

Körtek, Y. (2015). Rechtlicher Rahmen der Anerkennung. In: T. Ayan (Hrsg.): *Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele*. (13-24). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.

Koordinierungsprojekt „Integration durch Qualifizierung“ (KP IQ, Hrsg.) (2014). *Arbeitsmarktintegration für Migrantinnen und Migranten – auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft*. Positionspapier des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“.

Mihali, L. & Ayan, T. (2015). Inhaltliche Verwertbarkeit von Anerkennungsbescheiden für Antragsteller und weitere interessierte Akteure. Eine explorative Analyse am Beispiel der

- Berufe des Erziehers sowie des Gesundheits- und Krankenpflegers. In: T. Ayan (Hrsg.): *Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele*. (99–121). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.
- Mihali, L., Müller, E. M. & Ayan, T. (2015). Strukturelle und inhaltliche Veränderungen von Anerkennungsbescheiden vor und nach Inkrafttreten des BQFG. Eine explorative Analyse am Beispiel der Berufe des Erziehers sowie des Gesundheits- und Krankenpflegers. In: T. Ayan (Hrsg.): *Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele*. (55-73). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.
- Mihali, Lucia, Müller, E. M. & Ayan, T. (2012). Erwerbsverläufe von Migrantinnen im Sozial- und Gesundheitswesen. Welche Implikationen ergeben sich für eine migrationsspezifische Beratung? *BIOS - Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen*, 25 (2), S. 228–242.
- Müller, E. M. & Ayan, T. (2017). *Fachkräftegewinnung im Sozial und Gesundheitswesen: Welchen Beitrag leisten Anpassungslehrgänge im Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege? Eine qualitative Befragung im Rahmen des BEST WSG Projekts*. Ergebnisbericht verfügbar unter http://www.bestwsg-hdba.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Ergebnisbericht_Anpassungsqualifizierung_2017_M%C3%BCller_Ayan.pdf
- Müller, E. M. & Ayan, T. (2015a). Arbeitsmarktchancen in Abhängigkeit vom Anerkennungsstatus von im Ausland erworbenen Qualifikationen. In: T. Ayan (Hrsg.): *Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele*. (151-168). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.
- Müller, E. M. & Ayan, T. (2015b). Sprachliche Verständlichkeit von Anerkennungsbescheiden. In: T. Ayan (Hrsg.): *Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele*. (75-98). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.
- Müller, E. M. & Ayan, T. (2015c). Das Anerkennungsgesetz – Erfahrungen und Einschätzungen von Beratern. In: T. Ayan (Hrsg.): *Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele*. (125-150). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.
- Nahles, A. (2014). „Erlerntes Können fruchtbar machen“, *Clavis* 1/2014, S. 4-5
- Schmitz, N. & Wünsche, T. (2016). Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2015. Stand 06.10.2016. https://www.erkennung-in-deutschland.de/media/2016_10_06_Auswertung_StaBA2016.pdf (zuletzt abgerufen am 05.05.2017)