

Das neue Anerkennungsgesetz – neue Aufgaben für die Kammern und ihre Unterstützung durch das BQ-Portal

► Durch das neue „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ wird der Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur sogenannten Gleichwertigkeitsfeststellung ausgeweitet. Seit dem 1. April 2012 haben auch Drittstaatsangehörige beziehungsweise EU-Bürger/-innen mit Abschlüssen in nicht reglementierten Berufen einen solchen Verfahrensanspruch. Für die zuständigen Stellen, die im Bereich der beruflichen Bildung für Bewertungs- und Anerkennungsverfahren verantwortlich sind, sind damit allerdings zusätzliche Aufgaben und Herausforderungen verbunden, die in diesem Beitrag dargestellt werden. Wie sie dabei durch das vom BMWi in Auftrag gegebene BQ-Portal unterstützt werden, wird hier aufgezeigt.



CORINNA MICHALSKI

Projektmitarbeiterin beim BQ-Portal im Institut der deutschen Wirtschaft Köln



ILONA RIESEN

Stellv. Projektleiterin des BQ-Portals im Institut der deutschen Wirtschaft Köln



BETRIX STRAUCH

Leiterin des Referats II B 5 „Berufliche Bildung im Dienstleistungsbereich“ und BQ-Portal
Projektverantwortliche im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bonn

Zuständige Stellen vor neuen Herausforderungen

In der Vergangenheit bestand ein Rechtsanspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation mit einem deutschen Referenzberuf lediglich für Spätaussiedler/-innen nach dem Bundesvertriebenengesetz und für EU-Bürger/-innen mit Abschlüssen in reglementierten Berufen nach der EU-Richtlinie 2005/36/EG. Zudem gab es im Bereich der formalen Bewertung ausländischer Abschlüsse zahlreiche Stolpersteine, die dazu führten, dass die Anerkennungsquote bei nur 20 Prozent lag (KLEMPERT u. a. 2011). So war die Situation vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes durch eine in vielerlei Hinsicht wenig transparente und uneinheitliche Bewertungspraxis gekennzeichnet (vgl. ebd.). Die Zuständigkeiten im Anerkennungsbereich variierten je nach Wohnort, Beruf und Aufenthaltsstatus. Die Informationen zu den durchgeführten Verfahren wurden nicht ausreichend dokumentiert. In der Regel erfolgte ausschließlich eine Erfassung personenbezogener Daten sowie der Verfahrensergebnisse, da diese für den auszustellenden Bescheid relevant waren. Recherchierte Informationen zu den entsprechenden ausländischen Ausbildungsinhalten wurden unsystematisch dokumentiert und gingen bei einem Personalwechsel oftmals verloren. Zudem fand zwischen den zuständigen Stellen kein systematischer Austausch statt, sodass die Praxis von Bundesland zu Bundesland sowie von Ort zu Ort uneinheitlich war.

Das neue Gesetz soll daher auch zu transparenten und einheitlichen Verfahren beitragen, um die Akzeptanz ausländischer Abschlüsse bei den Unternehmen und in der Gesellschaft zu unterstützen. Die neu anzuwendende Rechtsgrundlage führt demnach zu neuen Herausforderungen für die zuständigen Stellen, die nachfolgend skizziert werden.

STEIGENDE ANTRAGSZAHLEN

Durch den gewachsenen Personenkreis der Anspruchsberechtigten steigt perspektivisch auch die Anzahl der Anträge bei den Kammern. Den Anträgen geht eine Einstiegsberatung voraus, in der Details zum Verfahren geklärt werden. Diese Beratungen werden momentan von weit mehr Personen in Anspruch genommen als tatsächlich Anträge auf Gleichwertigkeitsfeststellung eingehen. Auch wenn viele potenzielle Antragsteller/-innen nach Beratungsgesprächen aus Zweckmäßigkeits- oder Kostengründen von der Antragstellung absehen, benötigen die zuständigen Stellen bereits im ersten Schritt Fachwissen in Bezug auf ausländische Berufsbildungssysteme. Folglich bleibt zwar die Anzahl der bisher tatsächlich eingehenden Anträge hinter dem erwarteten Wert von insgesamt über 285.000 (vgl. FOHRBECK/MAIER 2012; RIESEN u. a. 2011) zurück, die Gesetzesanwendung vor Ort verlangt dennoch einen höheren Personal- und Sachaufwand von den zuständigen Stellen.

DIE VORGABEN DES BQFG UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DIE ANTRAGSBEARBEITUNG

Das Anerkennungsgesetz enthält in Artikel 1 das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), in dem die Durchführung von Gleichwertigkeitsfeststellungen als eine neue Hoheitsaufgabe auf die Kammern übertragen wurde (vgl. WITT 2012). Um diese Aufgabe umsetzen zu können, müssen sie die Vorgaben des Gesetzes berücksichtigen bzw. in verschiedenen Fällen anwenden können. Zunächst muss von der Kammer die Art der Antragsberechtigung geprüft werden: Handelt es sich um Spätaussiedler/-innen, EU-Ausländer/-innen oder Angehörige aus Drittstaaten, für die es ggf. außerhalb des BQFG noch relevante Rechtsgrundlagen gibt? Fällt der ausländische Berufsabschluss in Deutschland unter die reglementierten oder nicht reglementierten Berufe? Daraus leiten sich ggf. unterschiedliche Verfahrensabläufe ab. Erfolgt die Antragstellung zudem aus dem Ausland, muss der/die Antragsteller/-in die Absicht darlegen, in Deutschland eine der Berufsqualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen. Weiterhin beinhaltet das Gesetz mehrere Kann-Vorschriften, welchen die zuständige Stelle im eigenen Ermessen nachkommen kann. Ferner muss zu Beginn des Verfahrens eine deutsche Referenzqualifikation festgelegt werden, mit der der ausländische Beruf verglichen werden soll. Meistens hängt davon der Erfolg des Verfahrens ab. Da es oft vorkommt, dass mehrere deutsche Berufe als Referenzberufe infrage kommen, ist die eindeutige Zuordnung nicht trivial (vgl. MORAVEK in diesem Heft).

NEUER ABLAUF DES BEWERTUNGSVERFAHRENS UND BESTIMMUNG VON AUSGLEICHSMASSNAHMEN

Wird ein Antrag nach dem BQFG bei einer zuständigen Stelle gestellt, müssen bestimmte Arbeitsschritte durchlaufen und bestimmte Anforderungen beachtet werden.

Im Rahmen der Vorprüfung werden die formalen Zuständigkeiten, der Referenzberuf und die rechtlichen Voraussetzungen geprüft. So sind die im Gesetz definierten Unterlagen vorzulegen. Diese Dokumente werden auf Vollständigkeit und Echtheit geprüft. Sind alle Kriterien erfüllt, beginnt die gesetzliche Bearbeitungsfrist von drei Monaten.¹ Der nächste Schritt, die Gleichwertigkeitsfeststellung, stellt für die Kammern die größte Herausforderung dar: Hier wird die ausländische Berufsqualifikation mit der deutschen Referenzqualifikation verglichen, um die Gleichwertigkeit bzw. wesentliche Unterschiede festzustellen. Dieser Vergleich kann nur stattfinden, wenn nicht nur für die deutsche, sondern auch für die ausländische Qualifikation die relevanten Informationen wie Ausbildungsordnungen, Curricula und Prüfungsordnungen vorliegen. Die zuständige Stelle kann diese Angaben entweder mittels der eigenen Recherchearbeit, über das BQ-Portal oder mit der Unterstützung der Antragsteller/-innen erwerben, die nach § 15 BQFG Mitwirkungspflichten haben. Werden bei der Gleichwertigkeitsprüfung wesentliche Unterschiede festgestellt, müssen in einem weiteren Schritt die relevante Berufserfahrung sowie weitere Befähigungsnachweise ins Verfahren einbezogen werden. Diese können die Differenzen ausgleichen.

Können Antragsteller/-innen aus nicht selbst zu vertretenden Gründen die erforderlichen Nachweise nicht vorlegen bzw. nur mit einem unangemessenen zeitlichen und sachlichen Aufwand vorlegen, besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer Qualifikationsanalyse. Durch Fachgespräche, Präsentationen oder Arbeitsproben werden berufliche Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten ermittelt.

Nach Abschluss der Gleichwertigkeitsfeststellung stellt die zuständige Kammer einen Bescheid aus. Bei Gleichwertigkeit wird diese in Bezug auf einen konkreten deutschen Referenzberuf bestätigt. Kann keine Gleichwertigkeit festgestellt werden, erhalten die Antragsteller/-innen einen ablehnenden Bescheid, aus dem aber die vorhandenen Qualifikationen und die wesentlichen Unterschiede zur deutschen Referenzqualifikation hervorgehen.

Im Bereich der reglementierten Berufe besteht die Möglichkeit, im Fall der Nicht-Anerkennung sogenannte Ausgleichsmaßnahmen zu bestimmen. Die zuständigen Stellen müssen festlegen, auf welche Bereiche (Beschränkung auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede) sich der entsprechende Anpassungslehrgang oder die Eignungsprüfung zu beziehen hat.

¹ Die 3-monatige Bearbeitungsfrist tritt ab Dezember 2012 in Kraft.

VERFAHRENSTRANSparenZ, -STANDARDISIERUNG UND DIE GESETZLICHE STATISTIKPFLICHT

Die durch das BQFG kodifizierte Anforderung einer höheren Verfahrenstransparenz und -einheitlichkeit bedeutet für die Kammern ebenfalls eine Herausforderung. Dabei kann man insbesondere zwei Aspekte unterscheiden – die Verfahrensstandardisierung und die gesetzliche Statistikpflicht. Die Verfahrensstandardisierung wird durch das Vorliegen einer einheitlichen Gesetzesgrundlage eingeleitet. Die Umsetzung in der Praxis verlangt aber eine stärkere Vernetzung zwischen allen involvierten Akteuren. Dies findet aktuell durch den Ausbau von Netzwerken statt. Eine Form der Netzwerkbildung sind auch internetgestützte Wissens- und Kommunikationsplattformen wie das BQ-Portal.

Während der Weg der Vereinheitlichung der Bewertungspraxis bereits seit dem Inkrafttreten des Gesetzes und dem Start des BQ-Portals beschritten wird, wird momentan noch an der Einführung der Statistikpflicht gearbeitet. Zukünftig soll gemäß § 17 BQFG eine bundesweite Statistik geführt werden, die bestimmte Erhebungsmerkmale der Antragsteller/-innen und der Anerkennungsverfahren wie z. B. den Ausbildungsstaat, die deutsche Referenzqualifikation und das Ergebnis des Verfahrens erfasst.

Das BQ-Portal und sein Beitrag zur Optimierung der Bewertungspraxis

Das im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) entwickelte Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen (www.bq-portal.de)² setzt bei den oben genannten Herausforderungen der Bewertungspraxis an. Grundsätzlich soll durch den Aufbau des Informationsportals die Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland transparenter, einheitlicher, effizienter und schneller erfolgen. Zentrale Zielgruppe des BQ-Portals sind die zuständigen Stellen, die die Bewertungsverfahren durchführen. Die zweite Zielgruppe sind Unternehmen in ihrer Eigenschaft als potenzielle Arbeitgeber/-innen für Bewerber/-innen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen. Die im Portal eingestellten Informationen sollen ihnen bei der Einschätzung ausländischer Abschlüsse helfen. Außerdem steht ein Großteil des Informationsangebots des Portals der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung.

² Das BQ-Portal wird durch ein aus drei Organisationen bestehendes Konsortium aufgebaut: Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln übernimmt inhaltlich-konzeptionelle und wissenschaftliche Aufgaben wie die Analyse ausländischer Berufe und Berufsbildungssysteme. Die IFOK GmbH beschäftigt sich mit dem Akteursmanagement sowie der Kommunikation. Die Jinit[AG übernimmt die technische Konzeption und Realisierung der Internetseite sowie des Redaktionssystems.

Die zentrale Herausforderung bei der Gleichwertigkeitsprüfung stellt der Vergleich zwischen ausländischen und deutschen Berufsqualifikationen dar. Die zuständigen Stellen benötigen nicht nur detaillierte, sondern geprüfte und valide Informationen über ausländische Berufsbildungssysteme sowie über die Inhalte der einzelnen Aus- und Fortbildungsgänge. Auf der Grundlage dieser zentralen Herausforderung wurde die inhaltliche Struktur des BQ-Portals entwickelt.

Das BQ-Portal besteht grundsätzlich aus einem öffentlich zugänglichen und einem passwortgeschützten Arbeitsbereich für die Mitarbeiter/-innen der zuständigen Stellen. Grundsätzlich können sich Beschäftigte aller Organisationen registrieren lassen, die nach dem BQFG für die Bewertung ausländischer Abschlüsse zuständig sind. Da sich das Portal vorwiegend auf nicht akademische Abschlüsse beschränkt, sind dies meist die zuständigen Stellen des dualen Ausbildungssystems, also Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Kammern der freien Berufe usw.

In Bezug auf die Art der Inhalte bietet das Portal zum einen statische Inhalte, die über das BQFG, seine Umsetzung und die aktuellen politischen Entwicklungen im Bereich der Bewertung ausländischer Abschlüsse in Deutschland informieren. Den zweiten und weitaus wichtigeren Bereich stellt eine relationale Datenbank dar, die verschiedene Inhalte sortiert und miteinander verbindet. Diese ist über ein Content-Management-System (CMS) zugänglich und bearbeitbar.

In der Datenbank finden sich Informationen zu ausländischen Berufsbildungssystemen und ausländischen Berufsprofilen – Letztgenannte umfassen strukturierte Beschreibungen von ausländischen Aus- und Fortbildungsgängen. Der jeweilige Bildungsgang wird in das entsprechende nationale Berufsbildungssystem eingeordnet und Rahmenbedingungen wie Ausbildungsinhalte, das Berufsbild und die Dauer sowie der Ort der Ausbildung werden dargestellt. Vor allem Hinweise auf die zugrunde liegenden nationalen Rechtsgrundlagen, Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne sind für die Arbeit der Kammern besonders wichtig. Aktuell sind im BQ-Portal Informationen über 14 ausländische Berufsbildungssysteme (z. B. Italien, Kasachstan, Polen, Rumänien, Russland, Spanien und die Türkei) und insgesamt über 140 Berufsprofile aus diesen Ländern abrufbar. Beim weiteren Ausbau des Portals bringt auch das BIBB seine Expertise ein: Im Rahmen einer mit dem BMWi geschlossenen Verwaltungsvereinbarung wird das BIBB Länder- und Berufsprofile zu jeweils zehn prioritären Berufen aus 15 Staaten für das BQ-Portal erstellen.

Die meisten Datenbankinhalte sind öffentlich zugänglich. Für registrierte Nutzer/-innen stehen darüber hinaus Beispiele für Originalurkunden, Fälschungen und übersetzte Urkunden aus verschiedenen Ländern sowie Hinweise zu

Echtheitsmerkmalen der Urkunden bereit. Zudem haben registrierte Nutzer/-innen Zugang zu den sogenannten Arbeitshilfen. Dabei handelt es sich um inhaltliche und methodische Informationen, die die Durchführung eines Bewertungsverfahrens erleichtern sollen, wie beispielsweise Textbausteine für die Korrespondenz mit Antragstellerinnen und Antragstellern, Formulare und Checklisten.

Akzeptanz und Nutzung des BQ-Portals

Nach der Konzeptions- und Aufbauphase wurde das Portal im Herbst 2011 mit den statischen Informationen veröffentlicht. Seit März 2012 bietet es zusätzlich Zugriff auf die Datenbank mit Länder- und Berufsprofilen sowie den passwortgeschützten Arbeitsbereich für zuständige Stellen an. In der Zeit von April bis Juli 2012 haben sich bereits 244 Nutzer/-innen aus 136 Institutionen registriert.

Die registrierten Nutzer/-innen können alle Datenbankinhalte im öffentlichen und passwortgeschützten Bereich einsehen, zudem werden sie dazu eingeladen, sich redaktionell am Aufbau des Informationsbestands zu beteiligen. Mit der Registrierung erhalten sie den Status einer Redakteurin/eines Redakteurs im Content-Management-System des BQ-Portals und können neue Inhalte erstellen, bereits bestehende Datensätze bearbeiten und nach einer Qualitätskontrolle veröffentlichen. Denn das BQ-Portal soll nicht nur informieren, sondern auch den systematischen Ausbau und die Archivierung des relevanten Expertenwissens unterstützen. Es stellt somit ein lernendes System dar, das sich durch seinen sukzessiven Ausbau mittels dezentraler Datenerfassung zu einem effizienten Arbeitsinstrument im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung entwickeln soll. Zudem ist das Portal so konzipiert, dass die Vernetzung und Kommunikation der Anerkennungsstellen untereinander und damit der Erfahrungsaustausch sowie eine weitere Vereinheitlichung der Praxis vorangebracht werden. Im Portal stehen dafür Funktionalitäten wie beispielsweise ein Blog und Diskussionsforen zur Verfügung.

Einige Redakteurinnen und Redakteure arbeiten in Kooperation mit den Wissenschaftler/-innen des IW Köln aktiv am Ausbau des Informationsstocks des BQ-Portals mit. Das Prinzip des Portals als eine Kommunikationsplattform und ein lernendes System äußert sich dabei nicht nur in der technischen Perspektive der Erweiterung der vorhandenen Informationsmenge durch dezentrale Informationszulieferung. Vielmehr bringt das Portal die IW-Wissenschaftler/-innen und die Redakteurinnen und Redakteure vor Ort bereits im Vorfeld zusammen: So wurden zwar die ersten Berufsprofile im Portal durch das IW Köln erarbeitet. Mittlerweile sind 15 Prozent aller veröffentlichten Berufsprofile von Redakteurinnen und Redakteuren aus den zuständigen Stellen erfasst worden. Mit wissenschaftlicher Unterstützung lernen

die zuständigen Stellen, mit den neuen Herausforderungen umzugehen und den früher vorhandenen Defiziten mithilfe des BQ-Portals vorzubeugen.

Die in diesem sensiblen Bereich unbedingt notwendige Qualitätskontrolle findet zum einen durch das Wissenschaftlerteam des IW Köln und zum anderen durch ein Vier-Augen-Redaktionsprinzip statt, bei dem ein Redakteur aus einer zuständigen Stelle mit länderspezifischem Wissen beispielsweise ein Berufsprofil eingibt und eine andere Redakteurin es validiert und zur Veröffentlichung freigibt. Die Anforderungen an die Qualität und das Verfahren sind in einem Handbuch zusammengefasst und stehen allen Redakteurinnen und Redakteuren im passwortgeschützten Bereich zur Verfügung.

Schon in den ersten Monaten hat sich gezeigt, dass das Portal ein wichtiges und notwendiges Instrument der für die Bewertung ausländischer Abschlüsse zuständigen Stellen geworden ist. Insbesondere die Berufsprofile werden häufig aufgerufen. Andererseits kann sich der direkte Nutzen erst entfalten, wenn möglichst viele Informationen auffindbar sind. Die tägliche Herausforderung besteht zum einen darin, pro-aktiv beziehungsweise praxisorientiert Informationen anzubieten und zum anderen die zuständigen Stellen vom Mehrwert der aktiven Mitarbeit zu überzeugen, damit die Datenbank schneller wachsen kann. Letzteres ist insoweit nicht immer einfach, da die Mitarbeit im Portal im ersten Schritt einen Arbeitsaufwand für jeden Einzelnen bedeutet und der Vorteil sowie die Arbeitersparnis für alle erst im Zeitverlauf eintreten werden. Allerdings sinkt mit jedem eingegebenen Datensatz der Aufwand und steigt der Nutzen! ■

Literatur

- FOHRBECK, D.; MAIER, R. W.: *Das neue „Anerkennungsgesetz“ des Bundes. Ein Beitrag zur Tagung: Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht. Stuttgart-Hohenheim 2012* – URL: http://downloads.akademiers.de/migration/120128_fohrbeck_maier_berufsqualifikation.pdf (Stand: 24.07.2012)
- KLEMPERT, A. u. a.: *Machbarkeitsstudie zum Aufbau eines berufs- und länderübergreifenden Informationsportals (Datenbank) zur Erschließung der Beschäftigungspotenziale von Migranten und Migrantinnen. Köln, Bensheim 2010* – URL: www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=363316.html (Stand: 24.07.2012)
- RIESEN, I.; WERNER, D.; ZETZSCHE, I.: *Kurzstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) zur Erweiterung der Grundlagenarbeit aus der Machbarkeitsstudie zum Aufbau eines berufs- und länderübergreifenden Informationsportals (Datenbank) zur Erschließung der Beschäftigungspotenziale von Migrantinnen und Migranten. Köln, Bensheim 2011* – URL: www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=427254.html (Stand: 24.07.2012)
- WITT, D.: *Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen durch die Handwerkskammern – Umsetzung des neuen Anerkennungsgesetzes im Handwerk. In: Gewerbeinformation (2012) 2, S. 17–26.*