

Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse – Verbesserung der Arbeitsmarktchancen auch in nicht reglementierten Berufen?



STEFAN EKERT

Dr., Geschäftsführer INTERVAL GmbH Berlin (Leiter der Evaluation des Anerkennungsgesetzes)



RICARDA KNÖLLER

Wiss. Mitarbeiterin im Arbeitsbereich »Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen« im BIBB



KATHRIN RAVEN

Wiss. Mitarbeiterin im Arbeitsbereich »Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen« im BIBB

Für die Verwertbarkeit von Qualifikationen und Kompetenzen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind formale Nachweise über Bildungs- und Berufsabschlüsse entscheidend. Für Personen, die ihren Abschluss im Ausland erworben haben, ist daher von Bedeutung, dass ihre formalen Qualifikationen auch als solche anerkannt werden. So können ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit auch ihre persönliche berufliche Situation verbessert werden. Als gesetzlicher Rahmen dient hierfür seit April 2012 das Anerkennungsgesetz des Bundes. Damit hat jeder Mensch mit einem ausländischen Abschluss das Recht auf ein Anerkennungsverfahren. Der Beitrag behandelt die Frage, inwiefern die Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses im nicht reglementierten Bereich die Chancen für Erwerbspersonen auf dem deutschen Arbeitsmarkt tatsächlich verbessert, und zeigt Grenzen auf. Grundlage sind dabei die Ergebnisse der Evaluation des Anerkennungsgesetzes.

Was wird im Anerkennungsverfahren erfasst und bescheinigt?

Das zum 1. April 2012 in Kraft getretene Gesetz zur Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (BQFG) – kurz »Anerkennungsgesetz des Bundes« – erfasst ausschließlich bundesrechtlich geregelte Berufe. Es gilt damit für rund 600 Berufe. Darunter fallen 84 reglementierte Berufe (z. B. Arzt/Ärztin) und ca. 510 nicht reglementierte Berufe. Dazu gehören auch die rund 330 dualen Ausbildungsberufe und etwa 180 Fortbildungsabschlüsse (vgl. BMBF 2014, S. 21). Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens werden in erster Linie formale Qualifikationen erfasst. Es wird zunächst geprüft, ob auf Basis von Dokumenten die Gleichwertigkeit des Abschlusses mit einem deutschen Referenzberuf festgestellt werden kann. Falls wesentliche Unterschiede bestehen, werden in einem zweiten Schritt weitere Dokumente wie Arbeitszeugnisse geprüft, die u. a. berufliche Handlungskompetenzen abbilden, die nicht formal sowie informell erworben wurden. Über die Dokumentenprüfung hinaus können bei fehlenden oder unvollständigen Dokumenten berufliche Handlungskompetenzen bei bestimmten Berufen auch über Kompetenzfeststellungsverfahren, sogenannte »Qualifikationsanalysen« (vgl. § 14 BQFG und § 50 HwO), nachgewiesen werden (vgl. ERBE in diesem Heft).

Als Ergebnis eines Anerkennungsverfahrens steht der Bescheid, der eine volle, teilweise oder keine Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses mit einem deutschen Referenzberuf formuliert. Selbst im Fall einer vollen Gleichwertigkeit handelt es sich jedoch nicht um die formale Anerkennung des deutschen Berufsabschlusses wie bei der Externenprüfung (gem. § 45 Abs. 2 BBiG/§ 37 Abs. 2 HwO). Mit der vollen Gleichwertigkeitsbescheinigung erfolgt eine rechtliche Gleichstellung mit Personen, die einen entsprechenden deutschen Berufsabschluss besitzen. Ein Bescheid über eine volle Gleichwertigkeit ist für Erwerbspersonen notwendig, die eine Tätigkeit in einem Beruf anstreben, bei dem der uneingeschränkte Berufszugang durch entsprechende Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist (sogenannte reglementierte Berufe). Bei nicht reglementierten Berufen ist hingegen der Arbeitsmarkt- und Berufszugang auch ohne Gleichwertigkeitsbescheid möglich. Deshalb stellt sich insbesondere für diese Berufe die Frage, ob ein Bescheid über die volle (oder teilweise) Gleichwertigkeit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt überhaupt verbessert. Zur Beantwortung dieser Frage können die Ergebnisse der externen Evaluation des Anerkennungsgesetzes des Bundes herangezogen werden.

Tabelle 1
Charakterisierung der Antragstellenden in nicht reglementierten Berufen

Merkmal	Anteil bzw. Mittelwert
Geschlecht	57,3 % männlich 41,6 % weiblich 1,1 % keine Angabe
Alter (in Jahren)	37,2 Jahre
Wohnort bei Antragstellung	3,5 % im Ausland 96,4 % in Deutschland 0,1 % keine Angabe
In Deutschland lebend seit ...	11,4 Jahre
Deutsche Staatsbürgerschaft	31,2 %
Anerkannte Berufe (Top 3)	Kaufmann/Kauffrau für Büromanagement (inkl. Vorläuferberufe) Elektroniker/-in Kraftfahrzeugmechatroniker/-in
Art der Anerkennung	66,2 % volle Gleichwertigkeit 26,3 % teilweise Gleichwertigkeit 7,5 % keine Angabe

n = 174

Anlage und methodisches Vorgehen der Evaluationsstudie

Im Anerkennungsgesetz des Bundes ist festgelegt, dass vier Jahre nach Inkrafttreten die Anwendung und Auswirkungen untersucht werden (§18 BQFG). Um diesem gesetzlichen Auftrag nachzukommen, hat das BIBB für das BMBF die INTERVAL GmbH und das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) mit einer externen Evaluation beauftragt und diese fachlich begleitet. Diese liefert erstmals Erkenntnisse zum Beitrag, den das Anerkennungsgesetz in Hinblick auf Ausmaß und Qualität der Arbeitsmarktintegration leisten kann (vgl. ausführlichen Abschlussbericht EKERT u. a. 2017). Die Evaluation nutzt mehrere, sich wechselseitig ergänzende Quellen und Daten. Eine zentrale und besonders aktuelle Datenbasis lieferte die standardisierte Befragung von erfolgreichen Antragstellern. Dazu gehören Personen mit einer Anerkennung in einem reglementierten als auch in einem nicht reglementierten Beruf. Die Daten dieser Befragung wurden für diesen Beitrag gesondert ausgewertet.

Die standardisierte Befragung wurde online mit der Option, auch telefonisch interviewt zu werden, im Sommer 2016 durchgeführt und in sechs Sprachen angeboten. Der Zugang zur Befragungszielgruppe erfolgte im Weiterleitungsverfahren über zuständige Stellen. Es beteiligten sich 812 Personen an der Befragung, davon 174 mit einer Anerkennung in einem nicht reglementierten Beruf. Die gewonnenen Daten wurden auf Repräsentativität geprüft und anschließend nach den Merkmalen Beruf und Herkunft gewichtet. Die gewichtete Stichprobe gleicht strukturell der Grundgesamtheit jener Personen, die bis Ende

2015 einen Bescheid über die volle oder teilweise Gleichwertigkeit ihrer Berufsqualifikation erhalten haben und ist für diese repräsentativ.

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse (zur Charakterisierung der Gruppe vgl. Tab. 1) basieren auf den gewichteten Daten.

Verbesserung der Arbeitsmarktchancen in nicht reglementierten Berufen?

Im Fokus der Befragung ehemaliger Antragsteller/-innen standen Fragen nach ihrer beruflichen Entwicklung und Motivation zur Antragstellung sowie der persönlichen Bilanzierung des Anerkennungsverfahrens und seines Nutzens. Um einschätzen zu können, wie sich die Arbeitsmarktsituation der Befragten mit einer Anerkennung im nicht reglementierten Bereich entwickelt hat, werden im Folgenden verschiedene Indikatoren zur beruflichen Situation genauer betrachtet.

Berufliche Situation bei Antragstellung

Zum Zeitpunkt der Antragstellung waren 58,8 Prozent der Befragten berufstätig und 31 Prozent nicht berufstätig. Die restlichen 10,2 Prozent gaben an, sich in einer Aus- oder Fortbildung oder Ähnlichem zu befinden oder machten keine Angabe.

Von den berufstätigen Befragten arbeitete die Mehrheit in Vollzeit (70% der Berufstätigen bzw. 41,2% aller Befragten). 30 Prozent arbeiteten in Teilzeit oder im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung.

Tabelle 2

Anteil der Befragten nach Zeitpunkt der Antragstellung

Jahr	Anteil
2012	6,9 %
2013	9,8 %
2014	29,6 %
2015	31,3 %
2016	22,5 %

n = 123

Die Beschäftigungsverhältnisse der Befragten zum Zeitpunkt der Antragstellung lassen sich wie folgt charakterisieren:

- 25,4 Prozent waren befristet und 66,9 Prozent waren unbefristet (2,6 % keine Angabe).
- 48,2 Prozent waren Beschäftigungen im erlernten Beruf und 48,3 Prozent Beschäftigungen in einem anderen Beruf (3,5 % keine Angabe).
- 19,8 Prozent waren sogenannte Zeitarbeits- bzw. Leiharbeitsverhältnisse.
- Das durchschnittliche monatliche Bruttoarbeitsentgelt lag zum Zeitpunkt der Antragstellung bei 1.740 Euro.

Um etwas über die Gründe zu erfahren, warum sich die Befragten um eine Anerkennung bemüht haben, wurde eine Frage mit Mehrfachantwortmöglichkeit gestellt. Mit weitem Abstand vor allen anderen möglichen Gründen wurde die Hoffnung genannt, mit der Anerkennung die beruflichen Chancen und Möglichkeiten zu verbessern (46,6%). Eine konkrete Stelle in Aussicht hatten nur 14,9 Prozent der Befragten, häufiger wird noch der mit der Anerkennung verbundene Zugang zu bestimmten Weiterbildungsmöglichkeiten wie etwa zur Meisterin oder zum Meister als Grund angegeben (21,4%). Zudem wurde relativ häufig angegeben, dass der Impuls von Dritten ausging, z. B. Arbeitsagentur oder Jobcenter (11,6%) oder Arbeitgeber bzw. Vorgesetzte (9,7%).

Berufliche Situation zum Befragungszeitpunkt

Im Sommer 2016 wurden die ehemaligen Antragstellenden, die ihren Bescheid über die volle bzw. teilweise Gleichwertigkeit zwischen Sommer 2012 und Frühjahr 2016 erhalten hatten, zu verschiedenen quantitativen und qualitativen Merkmalen ihres aktuellen beruflichen Status befragt. Der Zeitpunkt, an dem die Befragten ihren Bescheid erhalten haben, ist nicht bekannt, da nur der Zeitpunkt der Antragstellung erfragt wurde (vgl. Tab. 2). Aus der Analyse der amtlichen Statistik ist jedoch bekannt, dass über 80 Prozent aller Anträge innerhalb von vier Monaten beschieden werden.

Mit den Angaben zur beruflichen Situation im Sommer 2016 konnten Veränderungen gegenüber dem Zeitpunkt der Antragstellung analysiert werden. Positive Entwicklungen zeigten sich dabei sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.

So waren im Sommer 2016 sehr viel mehr der ehemaligen Antragstellenden erwerbstätig als zum Zeitpunkt der Antragstellung. Der Anteil der nicht Erwerbstätigen hat sich in diesem Zeitraum nahezu halbiert (vgl. Abb.). An einem höheren Anteil der Vollzeit-erwerbstätigen zeigt sich, dass auch insgesamt der zeitliche Umfang der Erwerbstätigkeit zunahm.

In qualitativer Hinsicht lässt sich feststellen, dass sich der Anteil der im erlernten Beruf Arbeitenden bis zum Sommer 2016 um elf Prozentpunkte erhöhte und der Anteil der in Zeit- oder Leiharbeit Beschäftigten um 5,6 Prozentpunkte zurückging. Der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse nahm gegenüber dem Zeitpunkt der Antragstellung insgesamt leicht zu und der der unbefristeten Arbeitsverhältnisse entsprechend leicht ab.

Das durchschnittliche Bruttomonatsgehalt der zum jeweiligen Zeitpunkt Erwerbstätigen lag im Sommer 2016 um fast ein Viertel (23,7%) höher als zum Zeitpunkt der Antragstellung. Dieser Anstieg ist zu einem großen Teil direkt bzw. indirekt auf die Anerkennung zurückzuführen. Nur rund fünf Prozentpunkte des Anstiegs sind Ergebnis der allgemeinen Lohnentwicklung der zurückliegenden Jahre. Drei Prozentpunkte sind Folgen des Abbaus unfreiwilliger Teilzeit und der dadurch durchschnittlich höheren Wochenarbeitszeit im Sommer 2016. Diese stieg, weil der Anteil der Vollzeitbeschäftigten um 15,3 Prozentpunkte zunahm und der der Teilzeit- und Minijob-Beschäftigten entsprechend zurückging (vgl. Abb.). Die verbleibenden 16 Prozentpunkte des Gesamtanstiegs von rund 24 Prozent sind Ergebnis beruflicher Aufstiege in höher entlohnte Beschäftigungsverhältnisse.

Die Verwertung eines Gleichwertigkeitsbescheids am Arbeitsmarkt braucht Zeit. Dies zeigt sich z. B. daran, dass der Anstieg des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts umso größer ausfällt, je länger die Anerkennung zurückliegt (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3

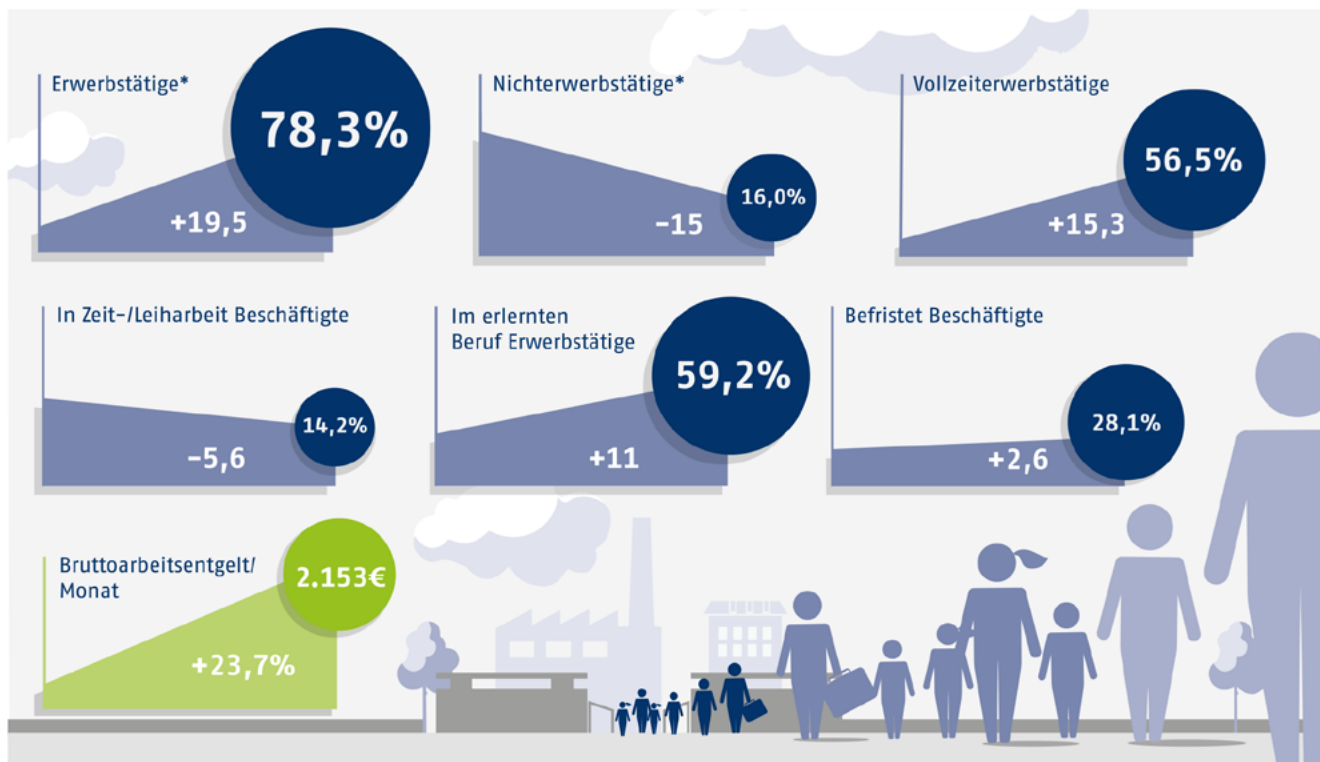
Anstieg des durchschnittlichen Bruttoentgelts nach Zeitpunkt der Antragstellung

Jahr der Antragstellung	Anstieg des durchschnittl. Bruttoarbeitsentgelts pro Monat
2012/2013	ca. 900 Euro
2014	ca. 535 Euro
2015/2016	ca. 315 Euro

n = 54 gewichtet

Abbildung

Merkmale der Arbeitsmarktintegration zum Befragungszeitpunkt (nach Anerkennung) und Veränderung gegenüber Zeitpunkt der Antragstellung (in Prozentpunkten)



n = 131 gewichtet

* Bei den an 100 % fehlenden Angaben handelt es sich um Personen, die eine Ausbildung, Umschulung, ein Studium oder ein FSJ/FÖJ absolvieren.

Persönliche Bilanz der Antragstellenden

Angesichts der genannten Kennzahlen verwundert es nicht, dass mehr als jede/-r zweite Befragte (53,4%) die persönliche berufliche Situation im Sommer 2016 besser bewertet als zum Zeitpunkt der Antragstellung. Neun von zehn Befragten sehen auch die Anerkennung als Ursache dafür, dass ihnen der berufliche Ein- oder Aufstieg gelang (89,8%), und rund drei Viertel sehen in ihr die Ursache dafür, dass sie mehr verdienen (74,6%) und Arbeitgeber und Vorgesetzte ihnen gegenüber nun mehr Wertschätzung zeigen als zuvor (72,3%).

Da die Anerkennung auch mit Aufwand und Kosten verbunden ist, war für die Evaluation von Interesse, wie die ehemaligen Antragstellenden diese in Relation zu dem Nutzen, den ihnen die Anerkennung gebracht hat, bewerten. Für 44,4 Prozent der Befragten überwiegt der Nutzen den Aufwand und für 24,5 Prozent halten sich beide die Waage. 23,1 Prozent der Befragten sind jedoch der Ansicht, dass sich für sie die Anerkennung noch nicht gelohnt habe. Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zur Dauer seit Anerkennung zeigt sich nicht. So zeigen sich unter frühen wie späten Antragstellenden gleichermaßen Enttäuschte, in deren Augen sich die Anerkennung nicht gelohnt hat. Dennoch würde die große Mehrheit der Befragten (84,8%)

Freundinnen und Freunden sowie Kolleginnen und Kollegen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Anerkennung empfehlen (lediglich 2,5% würden ab raten).

Schlussfolgerungen

Verbesserung der Arbeitsmarktchancen im nicht reglementierten Bereich

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Arbeitsmarktintegration nach der Anerkennung im nicht reglementierten Bereich für die Befragten deutlich verbessert hat. Nach einer erfolgreichen Anerkennung erhöhen sich u. a. das Einkommen und die Chancen für eine qualifikationsnähere Beschäftigung. Zudem schätzt ein Großteil der Befragten die eigene berufliche Situation zum Zeitpunkt der Befragung besser als bei Antragstellung ein und führt berufliche Ein- und Aufstiege sowie wachsende Wertschätzung u. a. durch den Arbeitgeber auf die Anerkennung zurück.

Das heißt, dass auch in Berufsbereichen, in denen ein Zugang ohne Berufsanerkennung möglich ist, ein Bescheid über die volle (bzw. teilweise) Gleichwertigkeit die persönliche berufliche Situation positiv beeinflusst. Die per-

sönliche Bilanz zu Aufwand und Nutzen fällt bei Personen, denen die volle Gleichwertigkeit ihrer Qualifikation beschieden wurde, besser aus, aber auch jene mit teilweiser Gleichwertigkeit kommen überwiegend zu einer positiven Bilanz. Darüber hinaus zeigt die Datenanalyse, dass Personen, deren Qualifikation als gleichwertig zu einem aktuellen Mangelberuf des Arbeitsmarkts anerkannt wurde, zu einer überdurchschnittlich positiven Bilanz kommen.

Grenzen der Auswertungen

Die Evaluation hat neben der standardisierten Befragung, deren Daten für diesen Beitrag zweitausgewertet wurden, viele weitere Daten genutzt und unterschiedliche methodische Zugänge trianguliert, um die Kausalität der beobachteten Arbeitsmarkteffekte zu prüfen. Für die Grundgesamtheit der erfolgreichen Antragsteller/-innen ist ihr das gelungen. Jedoch können aufgrund der geringen Fallzahlen von Antragstellenden im nicht reglementierten Bereich bei der standardisierten Befragung nur begrenzt weitere Differenzierungen nach Teilgruppen (z. B. bestimmte Staatsangehörigkeiten, Referenzberufe, Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte) berechnet und gesicherte Aussagen dazu getroffen werden.

Des Weiteren stand die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von erfolgreichen Antragstellenden im Fokus der standardisierten Befragung. Personen mit ausländischem Abschluss, die keinen Antrag stellten oder deren Antrag negativ beschieden wurde, waren nicht Teil der Untersuchung und können somit nicht als Vergleichsgruppe herangezogen werden.

Anerkennungsgesetz: nur eine Chance für Personen mit formalem Abschluss

Das Verfahren des Anerkennungsgesetzes kann gegenwärtig nur von Menschen mit formalem Berufsabschluss genutzt werden. Diese Tatsache stellt eine große Hürde für die Herausforderung der beruflichen Integration von Geflüchteten und Asylsuchenden dar. Laut Bundesagentur für Arbeit (BA) verfügen knapp 74 Prozent der als arbeitssuchend gemeldeten Geflüchteten nicht über eine formale Berufsausbildung (vgl. BA 2016, S. 6). Gleichzeitig sind nach Zahlen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung, einer repräsentativen Befragung von 4.500 Geflüchteten, die Potenziale der Geflüchteten sehr groß, da 73 Prozent bei ihrer Ankunft Berufserfahrungen besitzen (vgl. BRÜCKER u. a. 2016, S. 8) und somit arbeitsbezogene Fach- und Methodenkenntnisse in nicht formalen und informellen Lernprozessen erworben haben.

Auch eine große Anzahl an Personen, die in Deutschland die Schule besucht haben, verfügen nicht über einen formalen Berufsabschluss. Sie verfügen jedoch zum Teil über

langjährige Arbeits- und auch Berufserfahrungen. Allerdings existiert zurzeit keine Möglichkeit einer formalen Anerkennung ihrer beruflichen Handlungskompetenzen. Um diese Lücke in der Anerkennungspraxis zu schließen, wird im Rahmen des Projekts ValiKom ein entsprechendes Validierungsverfahren entwickelt (vgl. OEHME/TEWS/WITT sowie das Interview mit JOHANNA REUTTER und JÖRG ENGELMANN in diesem Heft). Hier werden Erfahrungen aus dem Anerkennungsgesetz sowie Verfahrensstandards der bereits erwähnten Qualifikationsanalyse genutzt. Die dargestellten Grenzen des Anerkennungsgesetzes verdeutlichen die hohe Bedeutung beruflicher Handlungskompetenz, die auf nicht formalen und informellen Wegen erworben wurden. Neue Verfahren zu entwickeln, die die Chancen jedes/jeder Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt verbessern, gilt als wichtige zukünftige Herausforderung, die auch von den Befragten des BIBB-Expertenmonitors »Berufliche Bildung 2015« benannt wird (vgl. VELTEN/HERDIN 2015). In diesem Zuge spielt die rechtliche Verankerung eine entscheidende Rolle. Laut BIBB-Expertenmonitor weisen die Befragten dem Thema Anerkennung von informell und nicht formal erworbenen Kompetenzen eine hohe Bedeutung zu. Der Erlass eines eigenen Gesetzes wird von den Fachleuten kontrovers gesehen, die Mehrheit bevorzugt die Anpassung bestehender Gesetze. Etwas mehr als jeder Zweite favorisiert eine Anpassung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) oder der Hochschulgesetze. Auch einer Ausweitung des BQFG stehen die meisten Befragten positiv gegenüber (vgl. VELTEN/HERDIN 2015, S. 34). Es bleibt abzuwarten, wie sich entsprechende Verfahren entwickeln und in welcher Form diese (rechtliche) Verankerung finden. ◀

Literatur

- BRÜCKER, H. u. a.: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration (IAB-Kurzbericht 24/2016) – URL: <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb2416.pdf> (Stand: 27.09.2017)
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA): Hintergrundinformation »Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken – Erste Ergebnisse«. Nürnberg 2016 – URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Gefluechtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf> (Stand: 27.09.2017)
- BUNDEMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin 2017 – URL: www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2017.pdf (Stand: 27.09.2017)
- EKERT, S. u. a.: Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Abschlussbericht. Berlin/Frankfurt 2017 – URL: www.interval-berlin.de/documents/Evaluation_Anerkennungsgesetz_Abschlussbericht_2017.pdf (Stand: 27.09.2017)
- VELTEN, S.; HERDIN, G.: Anerkennung informellen und non-formalen Lernens in Deutschland. Ergebnisse aus dem BIBB-Expertenmonitor Berufliche Bildung 2015. Bonn 2016 – URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/a24_Expertenmonitor_Anerkennung_informellen_Lernens_April_2016.pdf (Stand: 27.09.2017)