

Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH
Augsburg

Stellungnahme

Öffentliches Fachgespräch

**„Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse
und Berufsqualifikationen“**

am 5. Juli 2010

„Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsqualifikationen“ – Stellungnahme zum Fragenkatalog

1. Wie müssten die Anerkennungsverfahren hierzulande gestaltet werden, um effektiv und transparent zu sein?

Ziel eines Anerkennungsverfahrens ist die Verortung einer ausländischen Qualifikation im Bildungssystem des Aufnahmelandes. Das schriftliche Ergebnis in Form eines Bescheids kann als Instrument der beruflichen Integration genutzt werden, wenn dieser Transparenz zu Wert und Bedeutung der Abschlüsse für die Zugewanderten selbst und für Personalverantwortliche herstellt.

Bislang existiert kein einheitliches Anerkennungsverfahren in Deutschland. Es bestehen nicht nur große berufsspezifische Unterschiede;¹ zum Teil ist die Verwaltung gezwungen, für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen – dies erfasst vielfach auch Spätaussiedler/innen – ein anderes Verfahren durchzuführen als für EU-Bürger/innen.

Wenn eine Standardisierung erreicht werden soll, um ein effizientes und transparentes Anerkennungssystem zu schaffen, müssen nicht nur die zahlreichen gesetzlichen Grundlagen in Bund und Ländern angepasst werden, sondern auch Mechanismen der Qualitätssicherung eingeführt werden. Bisher werden Anerkennungsverfahren und -bescheide nicht evaluiert, auch Gesamtstatistiken, die einen Vergleich der Ergebnisse in den Bundesländern nach Herkunftsland und Beruf ermöglichen, fehlen.

Generell gibt es schon heute „Gute Praxis“ in Anerkennungsstellen, da Deutschland langjährige Erfahrungen mit Anerkennungsverfahren vorweisen kann: für Spätaussiedler/innen (alle Berufe), für EU-Bürger/innen (nur reglementierte Berufe) und auch für Drittstaatsangehörige (teilweise reglementierte Berufe).

„Gute Praxis“ umfasst insbesondere den Verfahrensablauf und die Bewertungskriterien, welche sich im Bescheid abbilden sollten. Anerkennungsstellen prüfen auf der Grundlage des ausländischen Abschlusszeugnisses die Gleichwertigkeit mit der entsprechenden deutschen Qualifikation. Zunächst sollte daher der Vergleichsberuf genannt werden. Danach wird festgestellt, ob die Kompetenzen des Zuwanderers oder der Zuwanderin (die beschrieben werden sollten) die erfolgreiche Ausübung des erworbenen Berufs im Verhältnis zu den in Deutschland vorausgesetzten Fachkompetenzen (die ebenfalls beschrieben werden sollten) ermöglichen.

Im Idealfall bezieht die Stelle auch informell und non-formal erworbene Kompetenzen, also Berufserfahrungen und einschlägige Weiterbildungszertifikate, ein. Dies spielt gerade dann eine Rolle, wenn die Ausbildung Jahre zurückliegt, aber durch Berufstätigkeit ein vielschichtiges individuelles Kompetenzprofil vorliegt.

¹ Vgl. dazu Kapitel 3.2 in Englmann, Bettina/Müller, Martina: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007. <http://www.berufliche-erkennung.de/brain-waste.html> [Zugriff 7.06.2010]

Im Anwendungsbereich der Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG bestehen diesbezüglich Rechtsansprüche. Geregelt wurde hier der Zugang zu den reglementierten Berufen, bei denen der Schutz der Bevölkerung besonders berücksichtigt werden muss (z.B. Heilberufe). In der Richtlinie finden sich noch weiter reichende Ansprüche: Automatische Anerkennung ohne Einzelfallprüfung für sektoral geregelte Berufe wie Arzt oder Architekt, Anspruch auf den Ausgleichsmechanismus der Teilanerkennung in allgemein geregelten Berufen wie Lehrer oder Physiotherapeut. Sogar wenn „wesentliche Unterschiede“ in der Ausbildung vorliegen,² ist die Anerkennungsstelle verpflichtet zu prüfen, ob die individuelle Berufserfahrung einen Ausgleich schafft. Falls dies nicht der Fall ist, wird eine Auflage als ausreichend erachtet, um die Anerkennung in einem weiteren Schritt zu erreichen: Der Antragsteller hat dann die Wahl, ob er sich einem Eignungstest, der sich nur auf die tatsächlich festgestellten Defizite beziehen darf, oder einem Anpassungslehrgang unterzieht, dessen Erfolg abschließend von der durchführenden Institution (z.B. Fachschulen bei bestimmten Gesundheitsfachberufen oder Kindertagesstätten bei Erzieher/innen) schriftlich bestätigt wird.

Obwohl „Gute Praxis“ durch eine konsequente Anwendung dieser Systematik erreichbar ist, liegt sie derzeit vielfach nicht vor. Anerkennungsstellen könnten von der Identifikation „Guter Praxis“ ebenso profitieren wie Migrant/innen und Arbeitgeber/innen. Mittelfristig kann Qualitätsentwicklung durch Transparenz befördert werden: Jeder Anerkennungsbescheid sollte in anonymisierter Form öffentlich zugänglich sein, um Bewertungskriterien und Entscheidungen überprüfbar zu machen.

2. Wie handhaben die europäischen Nachbarländer die Anerkennung von Auslandsqualifikationen?

Im Vergleich der Anerkennungsregelungen europäischer Staaten finden sich zahlreiche Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede. Diese sind einerseits durch Reformen der beruflichen Bildung, andererseits durch unterschiedliche Ausgestaltungen des Integrationsprogramms für qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer bedingt.³

Da in Deutschland durch die Zuständigkeit der Bundesländer im Bildungsbereich 16 verschiedene Anerkennungssysteme berücksichtigt werden müssen, empfehlen sich außerdem Vergleiche mit dem Bundesstaat Kanada, wo die Zuständigkeit der Provinzen und Territorien ebenfalls eine zersplitterte Anerkennungssituation bedingt.

Kanada ist gleichzeitig ein erfolgreiches Beispiel dafür, dass dezentralisierte Strukturen durch ein effektives System der Qualitätsentwicklung und des Informationsmanagements unterstützt und gestaltet werden können. In den vergangenen Jahren wurde hier gezielt an Strategien zur Verbesserung und Standardisierung der Anerkennungsverfahren für ausländische Abschlüsse gearbeitet. 2006 wurde zu diesem Zweck das nationale *Foreign Credential Recognition*

² Nicht jeder Unterschied rechtfertigt die Verweigerung der Anerkennung. „Die Formulierung ‚wesentliche Unterschiede‘ meint gravierende Unterschiede bezüglich der Fächer, die für die Ausübung des Berufs grundlegend sind.“ Europäische Kommission: Benutzerleitfaden. Richtlinie 2005/36/EG. Alles, was Sie wissen müssen. 66 Fragen – 66 Antworten, 9.12.2009, S. 37.

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/future_de.htm [Zugriff 16.06.2010]

³ Landesspezifische Darstellungen finden sich in der OECD-Reihe zur Arbeitsmarktintegration, z.B. OECD: Jobs for Immigrants (Vol. 2). Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal, Paris 2008. 2007 war Band 1 zu Dänemark, Deutschland, Australien und Schweden erschienen. Zuletzt erschien ein *Working Paper* zu Norwegen: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/17/43247521.pdf> [Zugriff 7.06.2010]

Program aufgelegt.⁴ Um die Arbeitsmarkterfolge von qualifizierten Migrant/innen überprüfbar zu machen, wurde eine Langzeit-Neuzuwandererbefragung in mehreren Stufen eingeführt.

Auch dezentrale Gesetzesinitiativen liegen vor, wie der *Fair Access to Regulated Professions Act* (2006) in Ontario. Hier sind inzwischen erste Erfolge im Versuch, verkrustete Strukturen der Anerkennungspraxis in reglementierten Berufen aufzubrechen und alternative Anerkennungswege anzubieten, vorweisbar.⁵ In diesem Gesetz wurden nicht nur Anerkennungs-, sondern auch Informationsstellen thematisiert, und es wurden unabhängige Strukturen der Qualitätsentwicklung durch einen *Fairness Commissioner* geschaffen. In Kooperation mit den zuständigen Stellen wird kontinuierlich an einer Verbesserung der Verfahrenspraxis gearbeitet.

Auf europäischer Ebene finden sich gemeinsame Tendenzen, die einerseits auf die Umsetzung der EU-Anerkennungsrichtlinien und andererseits auf die Implementierung der Lissabonner Anerkennungskonvention⁶ zurückzuführen sind. Angestrebt wurden u.a. schnellere Verfahren, Konsistenz der Bewertungspraxis und Transparenz bezüglich der Informationsangebote und der individuellen Anerkennungsergebnisse.⁷ In Deutschland erfolgte 2007 die Ratifizierung der Konvention; seit Januar 2010 können die in der Konvention vorgesehenen *Advisory Statements* bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) beantragt werden. Eine Implementierung in den Hochschulgesetzen der Länder ist bislang nicht erfolgt, auch weitere durch die Konvention angestrebte Ziele, z.B. alternative Anerkennungsmöglichkeiten für dokumentenlose Flüchtlinge, wurden in Deutschland noch nicht erreicht.

Dänemark wurde durch die Konvention inspiriert, ein Anerkennungsgesetz zu schaffen, das für alle Inhaber/innen von ausländischen Abschlüssen einen Verfahrensanspruch vorsieht, unabhängig von der Nationalität und vom Qualifikationstyp.⁸ Ein weiteres Ziel war der verbesserte Zugang von Migrant/innen zum dänischen Bildungssystem. Falls das individuelle Kompetenzprofil den dänischen Standards im betroffenen Beruf nicht entspricht, wird festgelegt, welche Kurse der Einzelne benötigt, um Gleichwertigkeit mit der dänischen Qualifikation herzustellen. Nicht nur Zuwanderinnen und Zuwanderer, auch Unternehmen, Behörden, Bildungsinstitutionen und die Arbeitsverwaltung haben das Recht, entsprechende Gutachten anzufragen. Die Feststellung von informell und non-formal erworbenen Kompetenzen wird ebenfalls berücksichtigt. Einmal jährlich legt das Bildungsministerium einen Bericht zu den Fortschritten bei den Anerkennungsverfahren für ausländische Qualifikationen vor.

⁴ Vgl. Justin Ikura, Foreign Credential Recognition and Human Resources and Social Development Canada, in: Leslyanne Hawthorne (Hrsg.), *Foreign Credential Recognition. Canadian Issues*, Ottawa 2007, S. 17-20.

⁵ Neben dem *Fair Access to Regulated Professions Act* finden sich auf der *Fairness Commissioner*-Website die Berichte zur Qualitätsentwicklung in den betroffenen Stellen.
<http://www.fairnesscommissioner.ca/en/about/mandate.php> [Zugriff 16.06.2010]

⁶ Das „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ wird laut *Explanatory Report* als *Lisbon Recognition Convention* bezeichnet. Zu Vorgaben und Zielen der Konvention, Empfehlungen zur Verfahrenspraxis und Informationsstandards siehe:
http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_EN.asp [Zugriff 7.06.2010]

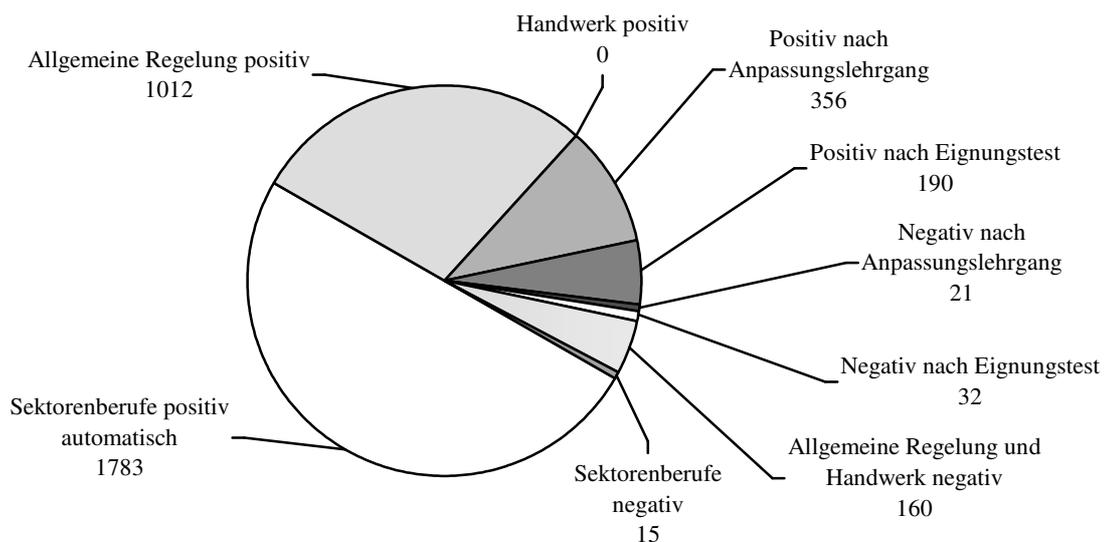
⁷ Vgl. Englmann/Müller (wie Fußnote 1), insbesondere S. 113ff.

⁸ Vgl. den Text des Gesetzes und die zugehörigen Verordnungen in englischer Übersetzung:
<http://en.iu.dk/recognition/danish-legislation> [Zugriff 16.06.2010]

Um die Anerkennungssituation in europäischen Staaten vergleichend zu betrachten, bieten sich übergreifende Statistiken an, die zunehmend verfügbar sind. Mit der RL 2005/36/EG wurde in der Europäischen Union das Ziel verfolgt, das Recht auf Anerkennung im Binnenmarkt flexibler zu gestalten. Um die Verfahrenspraxis zu verbessern, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, detaillierte Fallstatistiken zu führen, die Anerkennungsergebnisse im sektoralen und allgemeinen Bereich sowie im zulassungspflichtigen Handwerk sichtbar machen. Erfasst werden nicht nur positive und negative Entscheidungen im Kontext des Herkunftslandes sondern auch die Ausgleichsmaßnahmen im allgemeinen Bereich. Es sind allerdings nur EU-Bürger/innen enthalten.

Die Statistiken sind auf Internetseiten der Europäischen Kommission in der Datenbank Reglementierte Berufe verfügbar. Die Zahlen aus Deutschland zeigen, dass Anerkennungsergebnisse überwiegend positiv sind, zum Teil in Verbindung mit absolvierten Anpassungslehrgängen oder Eignungstests.

Abbildung: Ergebnisse von Anerkennungsverfahren des Anwendungsbereichs der RL 2005/36/EG, Niederlassungen Deutschland, absolute Zahlen, 2008



Quelle: Europäische Kommission, Datenbank Reglementierte Berufe; eigene Darstellung.
http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=stats.home [Zugriff 7.06.2010]

Dass im Jahr 2008 Tausende von Verfahren zu einer Anerkennung der Qualifikation führten, weist auf eine funktionierende Verwaltungspraxis hin.⁹ Im Vergleich der Daten aus den Mitgliedstaaten wird allerdings deutlich, dass die positiven Zahlen der meisten europäischen Nachbarn prozentual weitaus größer sind (vgl. Tab. 1). In der Tabelle dargestellt werden alle Mitgliedstaaten, die mit mehr als 100 Einzelfällen erfasst sind. Besonders hohe Fallzahlen

⁹ Dass es keine positiven Fälle im Handwerk gibt, bedeutet nicht unbedingt, dass die anspruchsberechtigten selbständigen EU-Bürger/innen im zulassungspflichtigen Handwerk generell abgelehnt wurden; unter Umständen sind positive Fälle nicht gemeldet worden.

weist Großbritannien auf, hier lagen 10694 Anträge vor. Deutschland liegt mit 6985 Anträgen an zweiter Stelle, doch auch kleinere Länder wie Belgien, Dänemark, Luxemburg oder Österreich meldeten vierstellige Fallzahlen.

Die positiven Ergebnisse liegen mehrheitlich über 80%, in Portugal und Luxemburg liegen sogar nur positive Entscheidungen vor. Deutschland und Polen liegen dagegen mit unter 50% weit zurück. Während Polen mit 21,3% die Spitze der negativen Entscheidungen bildet, sind diese in Deutschland durchschnittlich. Stark aus dem Rahmen fällt allerdings der Bereich der offenen Verfahren: In Deutschland konnten 48,9% der Anerkennungsverfahren nicht abgeschlossen werden. Dies betrifft fast die Hälfte der Anträge; abgesehen von Polen liegt der Anteil in anderen Mitgliedstaaten maximal bei 14%.

Tabelle 1: Entscheidungen im Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG – Niederlassungen, Mitgliedstaaten ab dreistelligen Fallzahlen, absolut und in Prozent, 2008

	Positive Entscheidungen		Negative Entscheidungen		Verfahren noch offen		Entscheidungen insgesamt	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Belgien	1970	84,7%	236	10,1%	120	5,2%	2326	100%
Dänemark	1432	77,7%	162	8,8%	250	13,6%	1844	100%
Deutschland	3341	47,8%	228	3,3%	3416	48,9%	6985	100%
Finnland	432	96,2%	1	0,2%	16	3,6%	449	100%
Frankreich	1195	95,5%	27	2,2%	29	2,3%	1251	100%
Griechenland	951	85,2%	26	2,3%	139	12,5%	1116	100%
Großbritannien	9193	86,0%	673	6,3%	828	7,7%	10694	100%
Irland	2417	83,8%	95	3,3%	373	12,9%	2885	100%
Italien	2877	94,5%	112	3,7%	55	1,8%	3044	100%
Luxemburg	1300	100%	0	0%	0	0%	1300	100%
Österreich	1488	99,8%	3	0,2%	0	0%	1491	100%
Polen	65	43,3%	32	21,3%	53	35,3%	150	100%
Portugal	156	100%	0	0%	0	0%	156	100%
Slowakei	221	96,1%	9	3,9%	0	0%	230	100%
Tschechien	354	98,9%	4	1,1%	0	0%	358	100%
Ungarn	157	96,9%	1	0,6%	4	2,5%	162	100%

Quelle: Europäische Kommission, Datenbank Reglementierte Berufe; eigene Berechnungen.

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=stats.home [Zugriff 7.06.2010]

Diese Abweichung bei offenen Verfahren ist vor dem Hintergrund einer gemeinsamen europäischen Rechtsgrundlage von besonderem Interesse. Offene Verfahren liegen im Bereich der allgemeinen Regelung vor und erfassen Meldungen zur Eignungsprüfung oder laufende Anpassungsmaßnahmen. Der allgemeine Bereich betrifft zum Beispiel diverse Gesundheitsfachberufe (außer Krankenpfleger/innen und Hebammen, die zum sektoralen Bereich mit automatischer Anerkennung gehören), Ingenieur, Lehrer und Sozialberufe. Wenn Eignungsprüfungen offen sind, besteht die Möglichkeit, dass diese nicht regelmäßig genug stattfinden – mindestens zwei jährliche Prüfungstermine sollen angeboten werden. Wenn Anpassungslehrgänge nicht abgeschlossen werden, kann das daran liegen, dass diese in Deutschland besonders lange dauern oder dass die Bedingungen für die Einzelnen zu unflexibel sind, um sie absolvieren zu können.

Eine Verbesserung der Verfahrenspraxis kann in diesem Kontext nur durch die Entwicklung von Maßnahmen der Qualitätssicherung in den Anerkennungsstellen erreicht werden.

Da die Anerkennungspraxis nicht nur die Mobilität von EU-Bürger/innen erfasst, sondern auch zugewanderte Drittstaatsangehörige (sowie in Deutschland Spätaussiedler/innen mit Drittlandsdiplomen) stellt sich die Frage nach Statistiken in diesen Bereichen. Wiederum geht eine entsprechende Datenerhebung auf eine Initiative der Europäischen Kommission zurück. Im Rahmen des *Labour Force Survey* wurde 2008 ein Ad-hoc-Modul zur Arbeitsmarktsituation von Migrant/innen durchgeführt.¹⁰ Erstmals wurden damit Zugewanderte in der EU bezüglich ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie der erfolgten Anerkennungsverfahren befragt. In Deutschland wurden die Daten im Rahmen des Mikrozensus 2008 erhoben (zu den Ergebnissen vgl. die Ausführungen in Abschnitt 4). Die Auswertung der europäischen Vergleichsdaten durch Eurostat ist in einigen Monaten zu erwarten.

Im Vergleich mit europäischen Nachbarländern ist von Interesse, dass die Fragestellung in der Erhebung national variierte. Einige Staaten Osteuropas erhoben aufgrund der geringen Anzahl von Zugewanderten nur Basisinformationen. In der EU-15 gab es vielfach Erweiterungen des Fragenkatalogs der EU-Verordnung. Dabei sollten alle Verfahren der Anerkennung und Bewertung erfasst werden, die eine dokumentierte Einstufung des höchsten Bildungsabschlusses einzelner Zugewanderter im nationalen Bildungssystem des Aufnahmelandes mit sich bringen: "Use of facilities for establishing what highest qualification equates to in the host country system"¹¹ Um Missverständnisse zu vermeiden, wurden Ziel und Bedeutung der Fragestellung in *Explanatory Notes* erläutert:

„Objective

Recognition of qualifications is one of the main obstacles to migrants gaining employment or employment which is commensurate with their skills and level of education. The aim is to know whether migrants have tried to obtain a certificate (or other documentary evidence) that established what their highest qualification equates to in the host country system, and whether they were successful in this. Indeed, such a certificate could help migrants searching for employment in the sense that they can present something to employers allowing the latter to have an assessment of the migrants' qualifications in terms understandable to the employer (i.e. with regard to the host country system)."¹²

Diverse europäische Staaten wie Großbritannien, Belgien, Schweden haben diese Erläuterungen wörtlich übernommen. Oft wurden Ergänzungen des Frageprogramms vorgenommen, die eine genauere Analyse der nationalen Anerkennungssituation ermöglichen sollten. Irland stellte nicht nur die Frage, ob überhaupt eine zuständige Stelle kontaktiert

¹⁰ Commission Regulation (EC) No 102/2007 of 2 February 2007 adopting the specifications of the 2008 ad hoc module on the labour market situation of migrants and their immediate descendants. Official Journal of the European Union, 3.02.2007.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_028/l_02820070203en00030007.pdf [Zugriff 16.06.2010]

¹¹ Ebd., L 28/6.

¹² „Use of means’: all national or international reputable providers of certificates clarifying what qualifications (obtained abroad) equate to in the host country system should be taken into account. E.g. national authorities, professional or university bodies, NARIC (National Academic Recognition Information Centre) ... Such procedures are included whether they are free or not.“ Explanatory notes for the variables for the LFS module 2008, S. 5f.

http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/LFS_MAIN/Adhoc_modules/2008/ExplanatoryNotes/Explanatory%20Notes%20AHM%202008.pdf [Zugriff 16.06.2010]

wurde, sondern erhob auch, warum dies nicht der Fall war. Frankreich fragte explizit ab, bei welcher Stelle der Anerkennungsantrag gestellt wurde. Österreich stellte mehrere Fragen. Nach „Haben Sie einen Antrag auf Anerkennung dieser Ausbildung gestellt?“ folgte eine offene Frage nach dem Grund für einen nicht erfolgten Anerkennungsantrag. Daran schloss sich an: „Entspricht die Arbeit die Sie derzeit haben Ihrer Qualifikation?“¹³ Mit Angaben zu dieser Frage sind quantitative Aussagen zur Relation von ausländischen Abschlüssen, Anerkennungsergebnissen und ausbildungsadäquater Beschäftigung im Aufnahmeland möglich.

In Deutschland liegen derartige Statistiken derzeit nicht vor. In den deutschen Erläuterungen fand sich kein Hinweis auf die Ziele der *Explanatory Notes*. Stattdessen finden sich Abweichungen, die nicht zu einer klaren Fragestellung beitragen. Missverständnisse bei den Befragten können valide Angaben behindern, ein Indiz dafür sind fehlende Antworten bzw. hohe Ausfälle. Erhoben wurde nicht die erfolgte Einstufung der höchsten Qualifikation, wie durch die Vorgaben vorgesehen. Dies hätte auch informelle Gutachten der Kammern sowie akademische Zeugnisbewertungen der Länderministerien für Wissenschaft oder der ZAB erfasst. Stattdessen wurde gefragt: „Haben Sie einen Antrag auf Anerkennung der Gleichwertigkeit Ihres höchsten allgemeinen Schulabschlusses bzw. beruflichen Ausbildungs- oder Hochschul-/Fachhochschulabschlusses mit einem deutschen Bildungsabschluss gestellt?“

Im „Handbuch für Interviewerinnen und Interviewer des Mikrozensus“ fanden sich Erläuterungen dieser Frage, die suggerieren, dass es für alle Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse einheitliche Anerkennungsverfahren in ganz Deutschland gibt. Dies trifft keineswegs zu.

„Inhaber ausländischer Bildungsnachweise können in Deutschland einen Antrag auf Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Bildungsnachweise stellen. Für die Feststellung der Gleichwertigkeit sind die Bundesländer zuständig, die Voraussetzungen hierfür sind jedoch bundeseinheitlich geregelt. Für die Anerkennung von Schulabschlüssen und Diplomen sind i.d.R. die Bezirksregierungen oder Ministerien der Länder zuständig. Mit der Anerkennung nichtschulischer Berufsabschlüsse sind die Kammern betraut.

Auch diese Frage bezieht sich zunächst auf den beruflichen Bildungsabschluss (einschließlich Fach-/Hochschulabschluss). Wenn dieser nicht vorhanden ist, ist die Frage für den allgemeinen Schulabschluss zu beantworten.

Die Antwortmöglichkeit ‚Nein, da nicht notwendig‘ beinhaltet, dass eine Anerkennung der Gleichwertigkeit für die **Erwerbstätigkeit** nicht erforderlich ist.

Bei Antwortmöglichkeit ‚Nein, aus anderen Gründen‘ sind eher private Gründe (zu teuer, zu aufwendig, zu kompliziert) zu berücksichtigen.“ [Hervorhebung im Original]¹⁴

Abgesehen von der unglücklichen Darstellung scheinbar grundsätzlich vorhandener Antragsmöglichkeiten entstehen durch den Begriff der Gleichwertigkeit weitere Unschärfen.

¹³ Die Fragebögen der Mitgliedstaaten finden sich unter:

http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/LFS_AD_HOC_National_Questionnaires/Questionnaires/quest_by_year_countries.htm [Zugriff 16.06.2010]

¹⁴ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Handbuch für Interviewerinnen und Interviewer des Mikrozensus, Heft 4, Version 08.0, S. 51.

http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/LFS_AD_HOC_National_Questionnaires/Questionnaires/QuestionnaireInstructions_2008/DE/DE_Instructions_AHM2008_pg50_53_DE.pdf [Zugriff 16.06.2010]

Migrant/innen können in der Regel angeben, ob sie ein Verfahren zur Anerkennung ihrer Qualifikation durchlaufen haben, aber die berufsspezifische Form des Antrags ist vielfach nicht damit verbunden, dass sie „Gleichwertigkeit“ beantragen. Ärzt/innen zum Beispiel beantragen eine Approbation oder Berufserlaubnis, Ingenieur/innen das Führen der Berufsbezeichnung Ingenieur, Architekt/innen die Eintragung in die Architektenliste. Ob aus der Erläuterung zu einem „nicht notwendigen“ Verfahren hervorgeht, dass nicht nur irgendeine „Erwerbstätigkeit“, sondern tatsächlich ein ausbildungsadäquater Arbeitsplatz angegeben werden sollte, der eine De-facto-Anerkennung durch Arbeitgeber/innen impliziert, ist ebenfalls fraglich.

Die hier vorliegenden Ausführungen zum LFS-Ad-hoc-Modul 2008 dienen nicht nur der vergleichenden Beschreibung einer europäischen Datenerhebung, die bereits abgeschlossen wurde. 2014 soll das Modul wiederholt werden. Damit bietet sich eine zweite Chance, Daten zu der komplexen Frage zu erlangen, ob die vorhandenen ausländischen Bildungsabschlüsse von Zugewanderten anerkannt und adäquat am Arbeitsmarkt genutzt werden.

3.1 Welche Veränderungen sind in folgenden Bereichen erforderlich, um die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen zu verbessern?

a, Gesetzliche Rahmenbedingungen

„Ein unübersichtliches Sammelsurium von gruppenbezogenen Sonderregelungen ist kein Ersatz für ein strategisches und zugleich flexibles Gesamtkonzept.“¹⁵

Obwohl es zahlreiche rechtliche Grundlagen für die Durchführung von Anerkennungsverfahren in Deutschland gibt, hat derzeit nicht jeder Inhaber einer ausländischen Qualifikation einen Verfahrensanspruch. Antragsmöglichkeiten hängen vom Bundesland, vom Beruf und von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe ab. Damit besteht die Situation, dass einerseits mehr als 100 Gesetze des Bundes und der Länder Bestimmungen zu Anerkennungsverfahren enthalten und andererseits deutliche rechtliche Lücken bestehen: EU-Bürger/innen haben keinen Verfahrensanspruch im Bereich der Berufsausbildungen – Ausnahmen sind Qualifikationen aus Österreich und Frankreich, die durch bilaterale Abkommen gleichgestellt wurden. Ein Industriemechaniker aus den Niederlanden, der sich an die IHK seines Wohnorts wendet, muss damit rechnen, abgewiesen zu werden, da er kein formales Anerkennungsverfahren durchlaufen kann. Er hat keinen Zugang zu Aufstiegsfortbildungen und keinen Anspruch auf tarifliche Bezahlung. Dasselbe gilt für Drittstaatsangehörige.

Eine ähnliche Situation bestand bis vor kurzem in einem Teil der Bundesländer für nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse. Durch die Ankündigung der ZAB, die sog. Lissabon-Bescheinigungen für alle zugewanderten Akademiker/innen auszustellen, ist diese Lücke teilweise geschlossen. Bestehen bleiben Unterschiede im Verfahren für Spätaussiedler/innen, die weiterhin nach Bundesvertriebenengesetz (BVFG) eine Gleichstellung mit einem deutschen Hochschulabschluss beantragen können. Sie haben dadurch die Möglichkeit, bei einer gleichwertigen Ausbildung ihren Titel auf Deutsch führen zu dürfen.

¹⁵ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin 2010, S. 110.

Für andere bleibt die unbefriedigende Situation bezüglich der ausländischen Gradführung, die nach einem KMK-Beschluss 2000 reformiert worden war, ungelöst. Die Verpflichtung, ausländische Grade in der Originalsprache zu führen, ist in der Praxis von Nachteil für Personen, die im Ausland studiert haben. Der Zwang zur Nutzung einer ausländischen Sprache betont das Andersartige ausländischer Diplome, wodurch diese als fremd stigmatisiert werden. Um eine Verwechslung mit deutschen Graden zu verhindern, wäre die Verpflichtung, die ausländische Universität nach dem übersetzten Titel zu nennen, ausreichend.

Drittstaatsangehörige haben zudem in Teilen des reglementierten Bereichs, der durch Berufsqualifikationsgesetze des Bundes und der Länder geregelt ist, keine Antragsmöglichkeiten (z.T. in Rechts- oder Sozialberufen) oder schlechtere Bedingungen im Verfahren. Letzteres betrifft zum Beispiel Ärzt/innen, die nur eine eingeschränkte Berufserlaubnis, aber keine Approbation beantragen können. Darüber hinaus lässt sich eine restriktivere Anwendung der Anerkennungsrechte für Drittstaatsangehörige in den vergangenen Jahren beobachten. Besonders deutlich wird dies im zunehmenden Ausbau der Prüfungspflichten gegenüber praktischen Anpassungsmaßnahmen. In den Berufsqualifikationsgesetzen betrifft dies Gesundheits- und Sozialberufe. Die Qualifikationen von Krankenpfleger/innen mit Drittlandsdiplomen werden zunehmend nicht mehr nach Aktenlage auf Gleichwertigkeit geprüft, sondern Betroffene werden unmittelbar zu Kenntnisprüfungen verpflichtet, obwohl der entsprechende Paragraph dies nur unter bestimmten Umständen vorsieht:

„Ist die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nach den Sätzen 1 bis 3 nicht gegeben oder ist eine Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nur mit unangemessenem zeitlichen oder sachlichen Aufwand möglich, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person der Antragsteller liegen, von diesen nicht vorgelegt werden können, ist ein gleichwertiger Kenntnisstand nachzuweisen. Der Nachweis wird durch das Ablegen einer Prüfung erbracht, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung erstreckt.“¹⁶

Problematisch ist in diesem Kontext, dass die Rahmenbedingungen nicht entsprechend angepasst wurden: Es fehlt an Vorbereitungskursen, um die Kenntnisprüfungen erfolgreich zu absolvieren.

Ein weiteres rechtliches Problem liegt in der unvollständigen Umsetzung von EU-Recht im Bereich der reglementierten Berufe für Drittstaatsangehörige, wenn sie langfristig aufenthaltsberechtigt sind (nach RL 2003/109/EG) bzw. als Familienangehörige von EU-Bürger/innen (nach RL 2004/38/EG) Anspruch auf die Anwendung der RL 2005/36/EG haben.

Zusätzlicher rechtlicher Handlungsdruck ist durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom Dezember 2008 entstanden.¹⁷ Erfolgreich geklagt hatte eine in Russland ausgebildete Ärztin. Sie verlangte die Erteilung der Approbation auf der Grundlage eines gleichwertigen Ausbildungsstandes. Im Urteil wurde betont, dass neben einem objektiven Vergleich der Ausbildungsgänge auch die individuell erworbene Qualifikation sowie die Berufserfahrung im Herkunftsland und in Deutschland zu berücksichtigen seien, um die Gleichwertigkeit zu

¹⁶ § 2 Abs. 3 KrPflG

¹⁷ BVerwG (3. Senat), 11.12.2008, 3 C 33/07

prüfen. Dass die Klägerin die Kenntnisstandprüfung für Ärzt/innen zweimal nicht bestanden hatte, wurde als nicht relevant erachtet. Auch der Hinweis, dass die ZAB, die als Gutachterstelle für Anerkennungsstellen wirkt, die russische Ausbildung nicht als objektiv gleichwertig ansieht und generalisierend auf kürzere Schul- und Praktikazeiten verweist, wurde zurückgewiesen, da die über zwanzigjährige Berufserfahrung keine Rolle bei der Bewertung der Behörde gespielt hatte. Der individuelle Kenntnisstand sei grundsätzlich zu prüfen. Dem Einwand bezüglich genereller bisheriger Erfahrungen der Anerkennungspraxis wurde keine Bedeutung zugemessen, da er nichts über den jeweiligen Einzelfall aussage.

Abschließend ist bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen festzustellen, dass in vielen Gesetzen nicht nur eine Anpassung an die aktuelle Rechtslage notwendig ist, sondern dass auch die Anwendung des Anerkennungsrechts durch die Verwaltungspraxis gesichert werden muss. Für die Anerkennungsstellen würden Vereinfachungen und Vereinheitlichungen der unterschiedlichen Bestimmungen für die Migrantengruppen sowie der komplizierten EU-rechtlich bedingten Sonderregelungen eine Reduktion des Verwaltungsaufwands bedeuten. Die Rechtsgrundlagen zur Anerkennung sind inzwischen vielfach so kompliziert geworden, dass sie kaum mehr verständlich sind. Neufassungen sollten vor diesem Hintergrund transparenter formuliert werden.

b, Beratung und Begleitung

Anerkennungsberatung ist eine spezialisierte Serviceleistung für ausländische Fachkräfte und hoch Qualifizierte, die mit Aspekten der Bildungsberatung und der Arbeitsmarktorientierung verknüpft ist. Im Modellprojekt Global Competences, das zum BMAS-geförderten Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ gehört, wurde dieses Angebot entwickelt und seit Beginn 2008 erprobt. Ende 2007 hatten Mitarbeiterinnen des Projekts die wissenschaftliche Studie „Brain Waste“ veröffentlicht, die auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung die deutsche Anerkennungspraxis analysierte.

Da das Labyrinth der Anerkennungsstellen und die bestehenden Informationsdefizite ein Anerkennungs Hindernis für alle Beteiligten darstellte – auch die Regeldienste der Arbeitsverwaltung und der Migrationserstberatung sind betroffen –, wurde das vorhandene Wissen genutzt, um Transparenz für eine breite Öffentlichkeit herzustellen. Seit April 2008 existiert das Internetportal www.berufliche-erkennung.de, das in verständlicher Form die komplexen Anerkennungsregelungen für spezifische Berufe und Migrantengruppen sowie die Verfahrensabläufe erläutert. Die Anerkennungsstellen aller 16 Bundesländer sind erfasst und werden regelmäßig aktualisiert und, falls ein Internetangebot der Stellen vorhanden ist, zunehmend mit ihren Merkblättern und Antragsformularen verlinkt.

Vorbilder waren kanadische Internetangebote. Hier wurden in den vergangenen Jahren diverse neue Websites eingerichtet, die bestehende Internetseiten mit Unterstützungs- und Informationsangeboten zu Anerkennungsfragen ergänzten. Um die dezentralisierten Strukturen transparent zu machen, können das *Foreign Credential Referral Office* und das Online-Tool *Working in Canada* genutzt werden. Beide bieten eine Plattform, um die richtige Anerkennungsstelle für den jeweiligen Beruf in den Provinzen und Territorien zu finden. Übergeordnete Anerkennungsinformationen finden sich auf Seiten diverser Institutionen, die

zur Regierung gehören oder unabhängig sind, zum Beispiel *Human Resources and Skills Development Canada* oder *Canadian Information Centre for International Credentials*.

Da es im individuellen Fall aufgrund der intransparenten und inkonsistenten Verfahrenspraxis vielfach nicht ausreicht, auf die richtige Stelle zu verweisen und bei der Antragstellung zu unterstützen, wurde zudem das Serviceangebot der individuellen Anerkennungsberatung aufgebaut, das bundesweit (in Einzelfällen auch aus dem Ausland) angefragt wird. Begleitung im Verfahren ist Teil des Angebots. Nachgefragt wird diese vor allem dann, wenn Schwierigkeiten auftreten, sei es durch einen unklaren Bescheid oder durch besondere Anforderungen im Verfahren. Auch die Suche nach berufsspezifischen Sprachkursen und passenden Weiterbildungen spielt eine Rolle.

Seit 2008 wurden ca. 500 individuelle Anfragen erfasst, die von Migrant/innen, Berater/innen und in Einzelfällen von Unternehmen stammten. Qualifikationen aus über 70 Staaten waren betroffen, was die Heterogenität der Zuwanderung der letzten Jahre sichtbar macht. Eine umfassende Dokumentation der Anerkennungsberatung der Jahre 2008/2009, die Fallanalysen enthält, wird im Herbst 2010 publiziert.

Zukünftig sollten die Erfahrungen des Modellprojekts durch den Ausbau regionaler Informationsstellen für ausländische Fachkräfte und hoch Qualifizierte transferiert werden, damit Anerkennungsberatung vor Ort und persönlich erfolgen kann. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist in diesem Kontext nicht nur das nötige Hintergrundwissen, sondern auch die Nutzung von lokalen Netzwerkstrukturen, die private und öffentliche Arbeitgeber/innen einbeziehen sollten. Serviceleistungen für Migrant/innen, insbesondere für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer, sollten miteinander verknüpft werden, um zu erreichen, dass ihre Bildungsressourcen effektiv am Arbeitsmarkt eingesetzt werden.

c, Bewertung

Der Begriff der Anerkennung ist mit einem formalen Verfahren verknüpft. Auch Bewertungen im nicht-reglementierten Bereich der De-facto-Anerkennung können durch eine Rechtsgrundlage formalisiert sein; dies betrifft Verfahren nach BVFG oder die sog. Lissabon-Bescheinigungen. Bewertungen ohne Rechtsgrundlage sind informell.

In Deutschland besteht am Arbeitsmarkt eine enge Bindung an formale Qualifikationsnachweise, wodurch der Erfolg informeller Instrumente erschwert wird. Zudem besteht das Problem, dass Zugang zu Weiterbildungen ohne formale Anerkennung derzeit nicht gesichert ist.

Obwohl sich ein Teil der Kammern im unregulierten Bereich für EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige engagiert und nicht nur informelle Bescheinigungen, sondern auch Zugang zu Meisterqualifizierungen ermöglicht hat, konnte diese „Gute Praxis“ nicht die notwendige Wirkung auf andere entfalten. Derzeit hängt es vom Wohnort ab, ob betroffene ausländische Fachkräfte ein entsprechendes Angebot erhalten oder aber abgewiesen werden. Wenn Arbeitsvermittler/innen oder Arbeitgeber/innen in letzteren Fällen eine Anerkennung des Abschlusses verlangen, kann zwar erklärt werden, dass der Abschluss „nicht bewertet“ wurde (im Gegensatz zu „nicht anerkannt“) – dass dies verstanden und akzeptiert wird, ist allerdings kaum zu erwarten.

Ein weiterer Aspekt des Begriffs *Bewertung* erfasst die Kriterien im Anerkennungsverfahren, welche die Grundlage der Gleichwertigkeitsfeststellung bilden. Derzeit sind diese Kriterien vielfach nicht transparent. Eine Bewertung sollte im Verhältnis zu erforderlichen Fachkompetenzen des deutschen Vergleichsberufs erstellt werden. Damit alle vorhandenen Kompetenzen des Antragstellers berücksichtigt werden, unabhängig davon, ob sie formal, informell oder non-formal erworben wurden, sollte nicht nur das Ausbildungszeugnis geprüft werden, sondern auch die Berufserfahrung und einschlägige Weiterbildungszertifikate.

Im Bescheid sollte sich das Kompetenzprofil des Antragstellers abbilden. In schriftlichen Teilanerkennungen sollte deutlich werden, welche Auflagen zu erfüllen sind, um fehlende Fachkompetenzen zu entwickeln, sei es im Rahmen eines Kurses oder eines Praktikums. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass eine Würdigung und Wertschätzung der in jedem Fall vorhandenen Fachkompetenzen angestrebt werden sollte. Ein Bescheid, der einseitig Defizite ausländischer Qualifikationen fokussiert, wirkt dagegen nur als Abwertung.

Der Arbeitsmarkt ist an erworbenen Kompetenzen, Kenntnissen und Fähigkeiten interessiert, nicht an Defiziten. Eine unausgewogene Bewertung von Stärken und Schwächen ist für Antragsteller/innen in Rekrutierungsprozessen nutzlos oder schädlich.

Vor diesem Hintergrund ist ein genereller Verfahrensanspruch, der bei Gleichwertigkeit formale Berechtigungen im Bildungs- und Beschäftigungssystem eröffnet, unverzichtbar, um Teilhabechancen und Aufstiegsperspektiven von Migrant/innen zu sichern.

„Das Migrationsrecht hat in der Einwanderungsgesellschaft neue Aufgaben zu erfüllen: Neben der Steuerung der Einwanderung spielt das Recht nun auch eine Rolle für die Integration von Zuwanderern.“¹⁸ Das Recht auf ein Anerkennungsverfahren, das Spätaussiedler/innen im BVFG gewährt wird, wurde mit dem Ziel der Eingliederung in die Gesellschaft begründet. Die Notwendigkeit sozialer Integration für alle Migrant/innen wurde längst erkannt, ein Ausbau ihrer Rechte im Bildungssystem steht dagegen noch aus.

Eine weitere Umsetzung der Strategie des lebenslangen Lernens könnte für Zugewanderte besonders positive Auswirkungen entfalten. Diese betrifft u.a. den Einsatz von Weiterbildungsmöglichkeiten für alle Bevölkerungsgruppen und die Förderung der Durchlässigkeit des Bildungssystems. Die Einführung von kompetenzbasierten Beschreibungen deutscher Bildungsabschlüsse durch den Deutschen Qualifikationsrahmen könnte transparente Vergleichsmaßstäbe für Anerkennungsverfahren schaffen. Einstufungen von weltweit erworbenen Abschlüssen können durch individuelle Bildungs- und Laufbahnpläne ergänzt werden.

d, Qualifizierung

Der Prozess der Migration erfordert große Orientierungs- und Anpassungsleistungen. Um den erworbenen Beruf in Deutschland weiter auszuüben, sind in vielen Fällen neue Lernleistungen erforderlich. Aufnahmeländer haben ein Interesse an der Nutzung von ausländischen Bildungsinvestitionen, da sie volkswirtschaftlichen Gewinn („Brain Gain“) mit sich bringen. Vor diesem Hintergrund können qualifizierte Migrant/innen in Aufnahmeländern wie Kanada oder Australien zwischen berufsspezifischen *Bridging Courses* wählen. Darlehen können

¹⁸ Vgl. SVR (wie Fußnote 15), S. 77.

unter bestimmten Umständen beantragt werden, in diesem Bereich engagieren sich auch Stiftungen. Europäische Staaten haben ebenfalls spezifische Programme zur beruflichen Integration von Fachkräften entwickelt, u.a. Praktikaprogramme in Kooperation mit Unternehmen.

Ein Einwanderungsland wie Deutschland, in dem keine international verbreitete Sprache gesprochen wird, ist besonders darauf angewiesen, diesen Wettbewerbsnachteil durch effiziente Kurse und Lerngelegenheiten auszugleichen. Derzeit sind die Angebote für hoch qualifizierte Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer, sogar für am Arbeitsmarkt besonders nachgefragte Fachkräfte, nicht ausreichend. „Deutsch für Ingenieure“ oder „Deutsch für Betriebswirte“ sollte flächendeckend verfügbar gemacht werden.

Das erfolgreiche AQUA-Programm der Otto-Benecke-Stiftung e.V. ist für Personen, die neben Deutschkenntnissen weitere Qualifizierungsbedarfe haben, hilfreich. Wenn Migrant/innen wegen ihrer Familienpflichten nicht mobil sind, ist es aber nicht nutzbar. Ein weiteres Problem, das sich in diesem Kontext stellt, ist die Finanzierung entsprechender Maßnahmen durch Mittel der Arbeitsförderung. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) versucht zunehmend, ihr Angebot für die Zielgruppe der Migrant/innen effizienter zu gestalten. Insbesondere bei der Förderung von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse liegen jedoch strukturelle Defizite vor.

Dass unzureichende Qualifizierungsangebote zur systematischen Dequalifizierung von Migrant/innen und damit zur „Brachlegung von Humankapital“ führen, zeigt der 2009 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgelegte Evaluationsbericht zu den Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund.¹⁹ Aufgrund der Arbeitslosenstatistik der BA war die öffentliche Wahrnehmung der arbeitslosen „Ausländer“ (die Erhebung des Migrationshintergrundes ist in der Datenerfassung von VerBIS noch nicht umgesetzt) durch angeblich fehlende Bildungsabschlüsse geprägt, da ausländische Abschlüsse in der Regel zur Kategorisierung „ungelernt“ führten. Durch die Auswertung von Kundenbefragungen wurde deutlich, dass bestimmte Herkunftsgruppen, insbesondere aus Mittel- und Osteuropa, häufiger von nicht anerkannten Abschlüssen, insbesondere aus dem akademischen Bereich, berichteten als vom Fehlen einer Qualifikation. Insgesamt gaben 30,2% der männlichen und 27,7% der weiblichen Kund/innen an, über eine nicht anerkannte Qualifikation zu verfügen.²⁰ Die fehlende Anerkennung einer ausländischen Qualifikation wirkte sich in Bezug auf Erwerbstätigkeit ebenso negativ aus wie das Fehlen eines Abschlusses.

Inzwischen lassen sich neue strategische Ansätze erkennen: Die Erfassung des Berufs in VerBIS wurde, befördert durch § 37 SGB III ‚Potenzialanalyse‘, der zum 1. Januar 2009 in Kraft trat, auch auf ausländische Abschlüsse ausgerichtet. Damit in Verbindung steht die neue Aufgabe der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), ein Angebot der

¹⁹ „Die durch die IT-Anwendung VerBIS gesteuerte Erfassung von Bewerberprofilen und die darauf aufbauende Arbeitsvermittlung wirken dem Risiko der Nichtbeachtung und der Entwertung vorhandener Kompetenzen nicht entgegen, sondern unterstützen diese Tendenz (...) Diese institutionelle Sichtweise prägt den Umgang der Integrationsfachkräfte mit nicht anerkannten Qualifikationen, die überwiegend als *de facto* nicht vorhanden betrachtet werden. (...) Aufgrund dieser institutionellen Bedingungen, die in ihrem Zusammenwirken durchaus als institutionelle Diskriminierung von qualifizierten Migrant/innen am deutschen Arbeitsmarkt und durch die deutsche Arbeitsverwaltung gekennzeichnet werden müssen, kommt es zur Brachlegung von Humankapital in relevantem Ausmaß und zu Hilfebedürftigkeit, die vermeidbar wäre, wenn die institutionellen Zugangsbarrieren zu qualifizierten Berufen durchlässiger gestaltet würden.“ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht – Anhang A: Jahresbericht 2008, Duisburg 2009, S. 146.

²⁰ Ebd., S. 163f.

Anerkennungsberatung aufzubauen. Obwohl die ZAV auf wenige Standorte in Deutschland beschränkt ist, spielt die behördeninterne Wirkung dieser Leistung eine nicht zu unterschätzende Rolle, da zehntausende Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung von den Informationen der ZAV profitieren können.

Wenn vorhandene Kompetenzen vollständig erfasst werden, ist auf dieser Grundlage einerseits die Vermittlung in passende Arbeitsplätze und andererseits der adäquate Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung möglich. Letzteres spielt für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer eine besondere Rolle. Eine spezifische Förderung dieser Zielgruppe, die im SGB bisher nicht genannt wird, umfasst Berufsorientierung in einem unbekanntem Arbeitsmarkt, passende Sprachkurse, berufsspezifische Anpassungsmaßnahmen. Letztere erfordern aufgrund der heterogenen Voraussetzungen von Migrant/innen den Einsatz von individuellen Lerngelegenheiten zur Kompetenzentwicklung. Insbesondere für Akademiker/innen sollten Praktika- bzw. Trainee-Programme in Unternehmen angeboten werden.

Angesichts dessen, dass bei vielen Migrant/innen keine Arbeitslosigkeit oder Abhängigkeit von Sozialleistungen vorliegt, sollten für die Finanzierung von Anpassungsqualifizierungen nicht nur Mittel der Arbeitsförderung herangezogen werden. Da Bildungsangebote betroffen sind, bietet sich die Schaffung von Darlehenssystemen analog zum BAföG an.

e, Zuständigkeitsstrukturen

In Deutschland sind die Länder für die Durchführung der Anerkennungsverfahren und damit auch für die Verteilung der Zuständigkeiten verantwortlich. Große Bundesländer haben teilweise mehr als eine zuständige Stelle für einen Beruf oder eine Berufsgruppe.

Auch wenn Zentralisierungen im Bundesland Vorteile bezüglich der erforderlichen Einheitlichkeit haben, so lassen sich doch auch Vorteile des dezentralen Systems beobachten. Anerkennungsstellen, die regional tätig sind, können auch persönliche Gespräche mit Antragsteller/innen führen. Für Arbeitgeber/innen ist die regionale Vertrautheit mit der zuständigen Stelle ein positives Element. Bescheide von Kammern haben den Vorteil, dass ihre Mitgliedsunternehmen diese leichter akzeptieren, als wenn sie von einer unbekanntem Stelle stammen. Der Bereich der beruflichen Bildung ist nicht nur auf Handwerks- oder Industrie- und Handelskammern übertragen, sondern auch auf Stellen für Fachschulabschlüsse. Im Land Berlin wurde die Zuständigkeit nicht auf Kammern übertragen, hier führt die Senatsverwaltung die Verfahren durch.

Ein Nachteil der starken Dezentralisierung im Land, die nicht nur bei Kammern vorliegt, sondern auch, wenn mehrere Bezirksregierungen zuständig sind, ist die fehlende Konsistenz der Bewertungen sowie der unzureichende Austausch zwischen den Stellen. Zukünftig sollte nicht nur ein gemeinsames Wissensmanagement aufgebaut, sondern auch eine Standardisierung von Verfahren, Dokumentation und Bescheiden erreicht werden.

Die Zentralisierung auf eine einzelne Stelle im Land kann ebenfalls zu Problemen führen, wenn diese Stelle ihre Aufgaben nicht angemessen wahrnimmt und zum Beispiel anspruchsberechtigte Antragsteller/innen abweist. Wenn Verfahren grundsätzlich negativ enden und Bescheide nur die generalisierende Aussage enthalten, dass ein ausländischer Abschluss mit einem deutschen nicht gleichwertig sei, so liegt ebenfalls ein Problem der

Verfahrensqualität vor, das entweder durch eine Neuverteilung der Zuständigkeit oder durch Maßnahmen der Qualitätssicherung gelöst werden kann.

3.2 Welche Unterstützungsangebote für Anerkennungsstellen, Kammern und andere Beteiligte sind Ihrer Auffassung nach erforderlich?

Die Konsequenzen eines ineffektiven und intransparenten Anerkennungssystems sind für Migrant/innen aufgrund der individuellen Auswirkungen besonders von Nachteil, doch auch für andere Akteure entstehen Probleme: für öffentliche und private Arbeitgeber/innen, die Fachkräfte suchen, für Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung, die für die Förderung am Arbeitsmarkt zuständig sind, und schließlich für die Anerkennungsstellen. Sie können aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen besonders differenziert über Probleme im Anerkennungsverfahren und schlechte Rahmenbedingungen urteilen. In der repräsentativen Anerkennungsstellen-Befragung, die im Kontext der Studie „Brain Waste“ im Jahr 2007 durchgeführt wurde, finden sich Ergebnisse zur Erhebung von Problemlagen und Verbesserungspotenzialen.²¹

Bezüglich der eigenen Praxis wurde vielfach geäußert, dass die Informationen zu ausländischen Bildungssystemen, die einzelnen Stellen vorliegen, nicht ausreichend sind. In diesem Kontext wurden u.a. Aktualisierungen der Datenbank Anabin angeregt. Akteure der Berufsbildung wünschten sich entsprechende Informationsangebote analog zu Hochschulsystemen. Genannt wurden zudem ein verbesserter Austausch von Anerkennungsstellen sowie eine stärkere Unterstützung durch Dachverbände und Ministerien. Inzwischen wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft eine Machbarkeitsstudie zum Aufbau einer Datenbank im Bereich der Berufsbildung durchgeführt. Es bleibt zu hoffen, dass es in diesem Kontext gelingt, ein gemeinsames Wissensmanagement-System zu entwickeln. Im Kontext der Anerkennungsstellen-Befragung 2007 war deutlich geworden, dass es einzelne Expert/innen gibt, die über umfangreiche Datensammlungen zu ausländischen Bildungssystemen verfügen. Diese waren über viele Jahre hinweg für die Erstellung von tausenden von Bewertungen recherchiert worden. Vorliegendes Wissen sollte zugänglich gemacht werden, damit einzelne Anerkennungsstellen nicht mit jedem Antrag eines Antragstellers aus einem selten betroffenen Staat beginnen, das Rad neu zu erfinden. Auch international verfügbare Datenbanken, die entsprechende Beschreibungen seit Jahren sammeln, könnten genutzt werden.²²

Um Instrumente der gemeinsamen Wissensgenerierung zu entwickeln, kann auf erfolgten Einzelfallbewertungen aufgebaut werden. Zwar ist zu beobachten, dass einzelne Stellen ihre Serviceorientierung durch bessere Informationsangebote für Antragsteller/innen verbessern, doch ist dies allein nicht ausreichend, um transparente und konsistente Verfahren sowie eine Standardisierung der Anerkennungsbescheide zu erreichen. Letzteres sollte vor allem vor dem Hintergrund der Nutzbarkeit am Arbeitsmarkt reflektiert werden. Die Lesbarkeit für Personalverantwortliche hängt davon ab, dass Wert und Bedeutung der ausländischen Qualifikation transparent werden. Dänemark begegnete dem Informationsbedarf der

²¹ Vgl. Englmann/Müller (wie Fußnote 1), Kap. 6 zur Auswertung der Expertenbefragung, insbesondere S. 168ff.

²² Zum Beispiel die Datenbank *Country Education Profiles* des australischen *National Office of Overseas Skills Recognition*. <http://aei.gov.au/AEI/QualificationsRecognition/Default.htm> [Zugriff 16.06.2010]

Wirtschaft durch die Einrichtung einer Unternehmerhotline, die von der Anerkennungsagentur CIRIUS betreut wird.

Alle Anerkennungsstellen sollten dafür sensibilisiert werden, dass verständliche, differenzierte und umfassende Informationen über den Verfahrensablauf eine wichtige Voraussetzung für effektive Anerkennungsverfahren sind. In diesem Kontext sollten Beispiele guter Informationspraxis im jeweiligen Anerkennungsfeld identifiziert und verbreitet werden. Bundesländerübergreifende Arbeitsgruppen könnten an der Verbesserung des Informationsangebots und der Bewertungsqualität arbeiten. Eine entsprechende gute Praxis aufzubauen und zu verbreiten, ist eine dauerhafte Aufgabe, die ständiger Optimierungsanstrengungen bedarf.

4. Welchen Stellenwert hat die Anerkennung von Qualifikationen für die Integration von Migrantinnen und Migranten und welche begleitenden Angebote sind für eine effektive Arbeitsmarktintegration erforderlich?

Die Bedeutung der Anerkennung individueller Bildungsinvestitionen durch das Aufnahmeland wird durch Angehörige der Mehrheitsgesellschaft unterschätzt. Statistische Evidenz fand dieses Phänomen im Integrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), das im Jahresgutachten 2010 veröffentlicht wurde. 62,0% der Befragten mit Migrationshintergrund sahen „Ausländische Abschlüsse anerkennen“ im Kontext der Einschätzung politischer Maßnahmen zur Integration als „sehr wichtig“ an. Bei den Befragten ohne Migrationshintergrund waren es nur 45,2%. Bei keiner anderen Maßnahme – u.a. Bildungschancen verbessern, Sprachkurse anbieten, Diskriminierung bekämpfen – gab es eine derartig große Abweichung.²³

Dass es für Migrant/innen persönlich eine große Rolle spielt, die Akzeptanz der eigenen Lebensleistungen im Aufnahmeland Deutschland zu erreichen, hat vor allem mit dem Bedürfnis nach Integration zu tun. Eine schriftliche Anerkennung wird als Zeichen dafür gedeutet, in der deutschen Gesellschaft angekommen zu sein und von ihr willkommen geheißen zu werden. Die Verweigerung der Anerkennung wird dagegen als aktive Ablehnung bzw. Integrationsverweigerung der Mehrheitsgesellschaft interpretiert – und dabei spielt es keine Rolle, ob eine Nicht-Anerkennung im Verfahren vorliegt oder ob aufgrund gesetzlicher Lücken ein Verfahren verweigert wurde.

Abgesehen von dieser gesellschaftspolitischen Ebene stellt sich die Frage, ob ein Anerkennungsverfahren nötig oder hilfreich ist, um am Arbeitsmarkt erfolgreich zu agieren. Bisher liegen zu wenige Daten dazu vor, ob Migrant/innen mit ausländischen Abschlüssen, anerkannt oder nicht anerkannt, in Deutschland ausbildungsadäquat beschäftigt sind und demnach ihre Bildungsinvestitionen verwerten können. Durch die Auswertung der deutschen Daten zum LFS-Ad-hoc-Modul 2008 (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2) liegen nun erstmals Zahlen zu erfolgten Anerkennungsanträgen vor.

Bereits 2009 wurden durch eine Sonderauswertung des Mikrozensus 2007 Daten zum Potenzial ausländischer Abschlüsse, über die Zugewanderte in Deutschland verfügen,

²³ Vgl. SVR (wie Fußnote 15), S. 36ff.

veröffentlicht: Demnach lag die Zahl ausländischer Berufsqualifikationen bei 2,8 Mio.²⁴ Die 2010 vom Statistischen Bundesamt vorgelegte Tabelle, die auf der Auswertung des Ad-hoc-Moduls beruht, geht von 3,2 Mio. ausländischer Abschlüsse aus. Die Abweichung lässt sich damit erklären, dass beim Fehlen einer beruflichen Qualifikation der höchste Schulabschluss angegeben wurde. Erfasst wurde die Altersgruppe von 15 bis 74. In der folgenden Tabelle 2 werden nur die Zugewanderten von 25 bis 65 dargestellt, ohne Altersgruppen, die noch in Ausbildung sind oder dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen.

Von besonderem Interesse ist ein Vergleich der Daten nach Migrationsstatus. Im Mikrozensus wird zwischen Spätaussiedler/innen, Ausländer/innen und Eingebürgerten unterschieden, so dass zwar die im Anerkennungsfeld grundlegenden Differenzierungen zwischen EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörigen nicht vollständig erfassbar sind; der grundsätzliche Verfahrensanspruch der Spätaussiedler/innen lässt jedoch gegenüber der Gruppe Ausländer bzw. Eingebürgerte klare Abweichungen erwarten.

Tabelle 2: Zugewanderte nach Migrationsstatus und Antrag auf Anerkennung im Alter von 25 bis 65, absolut (in Tausend) und in Prozent

	Erwerb des höchsten Bildungsabschlusses im Ausland		Anerkennung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Abschlüssen									
			festgestellt		(noch) nicht festgestellt		nicht notwendig		aus anderen Gründen nicht festgestellt		keine Angabe	
Ausländer	1706	100%	182	10,7%	73	4,3%	722	42,3%	455	26,7%	274	16,1%
Eingebürgerte	510	100%	94	18,4%	20	3,9%	176	34,5%	127	24,9%	93	18,2%
Spätaussiedler	791	100%	159	20,1%	47	5,9%	308	38,9%	210	26,5%	67	8,5%
insgesamt	3007	100%	435	14,5%	140	4,7%	1206	40,1%	792	26,3%	434	14,4%

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2010, S. 297ff.; eigene Berechnungen.

Aus den Zahlen geht hervor, dass Spätaussiedler/innen nur zu einem geringen Anteil von ihrem Rechtsanspruch Gebrauch machen. Bei 20,1% der Personen zwischen 25 und 65 wurde die Gleichwertigkeit des Abschlusses beantragt und festgestellt, bei 5,9% wurde sie nicht oder noch nicht festgestellt, die große Mehrheit durchlief kein Verfahren oder machte keine Angabe. Die Kategorie „nicht notwendig“ könnte darauf hinweisen, dass mehr als 40% der Betroffenen in nicht-reglementierten Berufen sich auch ohne Anerkennung am Arbeitsmarkt positionieren konnten. Von Interesse wären in diesem Feld weitere Untersuchungen, die zeigen, welche Beschäftigungen ausgeübt werden. Spätaussiedler/innen, insbesondere Inhaber/innen von akademischen Abschlüssen, sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit

²⁴ Zur Verteilung in den Bereichen Hochschule und Berufsbildung vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Migranten. Verschenktes Potenzial, in: iwd, Nr. 28, 9. Juli 2009, S. 6-7.
<http://www.iwkoeln.de/Publikationen/iwd/Archiv/tabid/122/articleid/23673/Default.aspx> [Zugriff 16.06.2010]

betroffen,²⁵ doch war bislang eine Verknüpfung mit erfolgten Anerkennungsanträgen nicht möglich. Die erstaunlich geringe Anzahl der Anträge lässt jedoch vermuten, dass das Instrument der Anerkennung, das den Wert eines ausländischen Abschlusses bestätigen und Transparenz für Arbeitgeber/innen herstellen kann, seine Ziele nicht ausreichend erfüllt.

Die erfassten Ausländer/innen haben allerdings noch in weit geringerem Ausmaß Anträge gestellt, was sich teilweise durch bestehende rechtliche Lücken erklären lässt. Auffällig ist allerdings, dass die Gruppe der Eingebürgerten mit 18,4% erfolgter Gleichwertigkeitsfeststellungen fast an die Spätaussiedler/innen heranreicht. Dass es einen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkterfolg und Einbürgerung gibt, ist bekannt; die positiven Anerkennungsdaten könnten darauf hinweisen, dass sich eine erfolgte Anerkennung des Abschlusses in diesem Kontext positiv auswirkt. Die hohe Anzahl der Ausländer/innen (16,1%) und Eingebürgerten (18,2%), die keine Angaben machten, lässt vermuten, dass die Fragestellung unklar war. Bei Spätaussiedler/innen, die durch das BVFG grundsätzlich einen Anspruch auf die Feststellung der Gleichwertigkeit haben, waren die Ausfälle mit 8,5% weit niedriger.

Generell kann eine derartig niedrige Anerkennungsquote nur unbefriedigend für ein Aufnahmeland sein. Neben einem individuellen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren sollte daher auch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen erreicht werden. Ein Anerkennungsbescheid muss einerseits aussagekräftig für Arbeitgeber/innen und andererseits anschlussfähig sein, um den Zugang zu Bildungsangeboten zu ermöglichen. Dies betrifft nicht nur Fälle der Teilanerkennung. Auch Personen, die einen positiven Anerkennungsbescheid erreichen, benötigen qualitativ hochwertige Sprachkurse, die berufsspezifisch ausgerichtet werden sollten. Generell sollten Angebote der Anerkennungsberatung weiter ausgebaut werden, um die Begleitung im Verfahren vor Ort sicherzustellen.

Auch eine Verbesserung der Datenlage ist weiter notwendig. Statistische Evidenz zu Arbeitsmarkterfolgen von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse kann nur erreicht werden, wenn das Herkunftsland, der Qualifikationstyp, erfolgte Anerkennungsverfahren, die Nutzung von Sprachkursen und Anpassungsqualifizierungen sowie die ausgeübten Beschäftigungen im Herkunftsland und in Deutschland differenziert erfasst und mit der beruflichen Stellung von Personen ohne Migrationshintergrund verglichen werden.

5. Wie bewerten Sie in diesem Gesamtzusammenhang das vorgelegte Eckpunktepapier der Bundesregierung?

Das Eckpunktepapier ist sicherlich ein wichtiger Schritt auf dem richtigen Weg. Dass ein individueller Verfahrensanspruch für jeden Inhaber und jede Inhaberin einer ausländischen Qualifikation geschaffen wird, ist die entscheidende Voraussetzung, um zukünftig zu verhindern, dass vorhandene Potenziale nicht erkannt werden. Allerdings können allgemeine Ankündigungen wenig Aussagekraft bezüglich der Umsetzung entfalten. Um die geplanten Reformen einschätzen zu können, bleibt der Gesetzentwurf abzuwarten.

²⁵ Brück-Klingberg, Andrea/Burkert, Carola/Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger: Verkehrte Welt: Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos. IAB-Kurzbericht, 08/2007.

Mit dem angekündigten Gesetzentwurf besteht die Chance, ein umfassendes, einheitliches und transparentes System der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen zu schaffen. Einheitlichkeit kann nur erreicht werden, wenn die bestehenden Verfahrensansprüche, die bisher, abhängig vom Beruf, entweder nur EU-Bürger/innen oder nur Spätaussiedler/innen privilegieren, auf alle potenziellen Antragsteller/innen ausgeweitet werden. Transparenz erfordert einerseits den Ausbau der Serviceangebote für die beteiligten Zielgruppen – Migrant/innen, Berater/innen, Unternehmen, Anerkennungsstellen – und andererseits die Schaffung von Strukturen der Qualitätssicherung. Diese ermöglichen eine regelmäßige Überprüfung der Verfahrenspraxis. Notwendig ist zudem eine Vergleichsstatistik, die Entscheidungen der Stellen in allen Bundesländern differenziert erfasst.

Eine unvollständige Umsetzung dieser Ziele würde bestehende Probleme in Recht und Verwaltungspraxis weiter verschärfen, so dass in wenigen Jahren eine Novellierung erfolgen müsste. Bedingt durch die demografische Entwicklung und den wirtschaftlichen Strukturwandel ist die optimale Ausschöpfung von Humanressourcen in der Bevölkerung eine zentrale Zukunftsaufgabe. Bestehende Barrieren müssen identifiziert und abgebaut werden. Im Hinblick auf zukünftige Zuwanderung ist eine Strategie vonnöten, die deutlich macht, dass Deutschland attraktiv für ausländische Fachkräfte sein möchte. Ein effektiver Einsatz der Potenziale von Zuwanderinnen und Zuwanderer, die Qualifikationen und Berufserfahrungen aus ihren Herkunftsländern mitbringen, ist integrations-, wirtschafts- und bildungspolitisch notwendig.

Dr. Bettina Englmann
Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH
Kompetenzzentrum MigraNet
TP Global Competences
Werderstraße 2
86159 Augsburg
Tel: 0821/455-0106
Fax: 0821/455-0108
bettina.englmann@tuerantuer.de