

Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers?

 Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“

**Studie zu ausländischen Fachkräften,
die Anerkennungsberatungsangebote in
Bayern nutzten**

Bettina Englmann und Martina Müller-Wacker

Impressum

Herausgeber:

MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern

Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH, Augsburg

Autorinnen:

Bettina Englmann und Martina Müller-Wacker

Global Competences, Augsburg

ISBN:

978-3-00-048945-7

Alle Rechte vorbehalten

© 2014

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ zielt auf die nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund ab. Daran arbeiten bundesweit regionale Netzwerke, die von Fachstellen zu migrationsspezifischen Schwerpunktthemen unterstützt werden. Das Programm wird gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Bildung und Forschung und die Bundesagentur für Arbeit.



Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers?

**Studie zu ausländischen Fachkräften,
die Anerkennungsberatungsangebote in Bayern nutzten**

Bettina Englmann und Martina Müller-Wacker



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	13
2	Untersuchungsaufbau	15
2.1	Stand der Anerkennungsforschung	15
2.1.1	Die internationale Forschung	15
2.1.2	Erkenntnisse zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte	17
2.1.3	Aktuelle Studien zu Anerkennungsrecht und -praxis	22
2.2	Begriffsklärung	26
2.3	Anerkennungsberatung in Bayern	29
2.4	Forschungsdesign	32
2.4.1	Forschungsfragen und -ziele	33
2.4.2	Methodik	34
2.4.3	Die Befragung von ausländischen Fachkräften, die sich an bayerische Anerkennungsberatungsstellen wendeten	35
2.4.4	Die Befragungen weiterer relevanter Akteure	37
3	Neue Anerkennungsrechte	43
3.1	Das Anerkennungsgesetz des Bundes	43
3.1.1	Die Stärken des BQFG	44
3.1.2	Bildungstransfer oder Bildungsaufstieg?	46
3.1.3	Anpassungen und Abweichungen im Fachrecht	49
3.1.4	Recht – Praxis: Spannweiten	51
3.2	Klarstellungen durch die Verordnung zu Anpassungsmaßnahmen, Eignungs- und Kenntnisprüfungen in Anerkennungsverfahren für Gesundheitsberufe	56
3.3	Das bayerische Anerkennungsgesetz	61
3.4	Desiderat Qualitätsmanagement	64
3.5	Resümee	70
4	Neue Anerkennungsstatistiken	71
4.1	Erste Statistiken im Bund: April 2013	72
4.1.1	Gesundheitsberufe, reglementiert	73
4.1.2	Ausbildungsberufe, nicht-reglementiert	74

4.2	Die amtliche Statistik: Oktober 2013	75
4.2.1	Reduzierte Antragszahlen	76
4.2.2	Die Erläuterungen zur Erhebung der Bundesstatistik	77
4.2.3	Teilanerkenntnisse	81
4.2.4	Wer erzielt Anerkennungserfolge?	83
4.2.5	Warum bleiben Anträge von Beratung Suchenden aus?	85
4.3	Länderstatistiken – Bayern	88
4.3.1	Berufsbildung	90
4.3.2	Gesundheitsberufe	92
4.3.3	Das Anerkennungsgeschehen in Berufen abseits der BQFG-Statistik	94
4.4	Resümee	95
5	Die Rolle der Arbeitgeber/innen im Prozess des Bildungstransfers	97
5.1	Die Platzierung von Zugewanderten am Arbeitsmarkt	99
5.2	Ursachen monokultureller Personalauswahl	101
5.3	Dynamik im Personalmanagement durch den demografischen Wandel	103
5.4	Begrenzte Fachkräftemigration	108
5.5	Zuwanderung und Bildungstransfer managen: Bedarfe von Arbeitgeber/innen in der Praxis	111
5.6	Resümee	118
6	Ergebnisse der Auswertung der Datenerhebungen	119
6.1	Die Qualifikationen der Befragten	119
6.1.1	Anerkennungsverfahren vor und nach April 2012	120
6.1.2	Qualifikationen aus der EU und aus Drittstaaten	121
6.2	Die Relevanz des BQFG für die Anerkennungsverfahren der Befragten	123
6.2.1	Respondent/innen im Anwendungsbereich der Anerkennungsgesetze	123
6.2.2	Einschätzungen der Expert/innen zu den neuen Regelungen des BQFG	124
6.3	Anträge aus dem Ausland – begrenzt willkommen	129
6.4	Die Entscheidung zur Antragstellung	135
6.4.1	Antragsverzicht	136
6.4.2	Einschätzungen der Expert/innen zu den Gründen, den Antrag nicht zu stellen	137
6.4.3	Stärken und Schwächen der Antragsformulare	140
6.5	Entwicklungen bei den relevanten Verfahrenskriterien nach 2012	141
6.5.1	Dauer	141
6.5.2	Die Bewertung der Gleichwertigkeit	144
6.5.3	Das Umgehen mit Berufserfahrung	149
6.5.4	Der Einsatz von Sonstigen geeigneten Verfahren	152

6.5.5	Beschränkung der Nachweise?	155
6.5.6	Die Nutzbarkeit von Übersetzungen aus dem Ausland	158
6.5.7	Anforderungen an Sprachkurse und Sprachkurszertifikate in Anerkennungsverfahren	160
6.6	Unabgeschlossene Verfahren	164
6.7	Anerkennungsentscheidungen und Anerkennungsbescheide	168
6.7.1	Einschätzungen der Anerkennungsberater/innen zur Qualität der Bescheide	173
6.7.2	Bescheide mit oder ohne Kompetenzorientierung	174
6.7.3	Bescheide mit oder ohne Zertifikat	176
6.7.4	Rechtsmittelfähige Teilanerkennungsbescheide und Bescheide zur teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit in nicht-reglementierten Berufen	177
6.8	Teil Anerkennungen und Anpassungsmaßnahmen in der Praxis	183
6.8.1	Der Ausgleich wesentlicher Unterschiede durch die Antragsteller/innen: Erfolge und Barrieren	184
6.8.2	Ausgleichsmaßnahmen mit oder ohne Wahlmöglichkeit	188
6.8.3	Kompetenzausbau im nicht-reglementierten Bereich	193
6.9	Zufriedenheit mit dem Anerkennungsverfahren	195
6.9.1	Individuelle Bewertungen von Antragsteller/innen zu ihrem Verfahren	195
6.9.2	Erfordernisse aus Sicht der Antragsteller/innen, um die Anerkennungspraxis zu verbessern	199
6.10	Die Funktion der Anerkennungsberatung	201
6.10.1	Gründe der Respondent/innen, eine Anfrage an die Anerkennungsberatung zu stellen	201
6.10.2	Zufriedene und unzufriedene Ratsuchende	203
6.10.3	Strukturelle Wirkungen der unabhängigen Beratung	207
6.11	Beschränkte Finanzierungsmöglichkeiten	209
6.11.1	Der Kostenaufwand	209
6.11.2	Kostenübernahmen aus Mitteln der Arbeitsförderung	214
6.12	Berufliche Situation	220
6.12.1	Die Positionierung der Befragten am Arbeitsmarkt	220
6.12.2	Die Abhängigkeit der Arbeitsmarktintegration von erfolgten Anerkennungsverfahren	225
6.12.3	Einschätzungen der Befragten zur beruflichen Verwendbarkeit von Anerkennungen	227
6.12.4	Zur Akzeptanz von ausländischen Fachkräften und von Anerkennungsverfahren	231
6.12.5	Der Kenntnisstand der Betriebe zum Anerkennungsgesetz	235
6.12.6	Unterstützungsleistungen von Unternehmen für ausländische Fachkräfte	238
7	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	245
	Literaturverzeichnis	253
	Danksagung	263



Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Tabelle: Ärzt/innen und Krankenpfleger/innen aus Drittstaaten, Anerkennungsverfahren nach BQFG (Bund), 1.04.2012 bis 28.02.2013, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent	74
Abb. 2:	Tabelle: Anerkennungsverfahren im Feld der Berufsbildung nach BQFG (Bund), 1.04.2012 bis 28.02.2013, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent	75
Abb. 3:	Tabelle: Anerkennungsverfahren nach BQFG (Bund) 2012, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent	82
Abb. 4:	Tabelle: Anerkennungsverfahren in Bayern nach BQFG (Bund) 2012, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent	89
Abb. 5:	Tabelle: Anerkennungsverfahren in Bayern 2012, Berufsbildung, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent	91
Abb. 6:	Tabelle: Anerkennungsverfahren für Gesundheitsfachberufe in Bayern, April 2012 bis April 2013, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent	93
Abb. 7:	Tabelle: Berufe der Respondent/innen, in Häufigkeit und Prozent	119
Abb. 8:	Zeitpunkt der Antragstellung, in Prozent	120
Abb. 9:	Tabelle: Herkunft der beruflichen Qualifikationen der Respondent/innen, in Häufigkeit und Prozent	121
Abb. 10:	Tabelle: Respondent/innen, die von den Anerkennungsgesetzen profitieren, in Häufigkeit und Prozent	123
Abb. 11:	Tabelle: Respondent/innen ohne Verbesserungen, in Häufigkeit und Prozent	123
Abb. 12:	Wohnort der Respondent/innen, in Prozent	129
Abb. 13:	Tabelle: Antragstellung nach der Anerkennungsberatung, in Häufigkeit und Prozent	135
Abb. 14:	Gründe, warum nach der Anerkennungsberatung kein Antrag gestellt wurde, in Häufigkeit	136
Abb. 15:	Verfahrensdauer, in Prozent	142
Abb. 16:	Gründe, warum Anerkennungsverfahren der Respondent/innen offen blieben, in Häufigkeit	165
Abb. 17:	Anerkennungsergebnisse der Respondent/innen, in Prozent	168
Abb. 18:	Anerkennungsergebnisse nach Qualifikation aus EU oder Drittstaat, in Prozent	169
Abb. 19:	Anerkennungsergebnisse und offene Verfahren bei ausgewählten Berufsgruppen, in Prozent	170
Abb. 20:	Tabelle: Anerkennungsentscheidungen bei abgeschlossenen Verfahren ausgewählter Berufsgruppen, in Häufigkeit und Prozent	171
Abb. 21:	Hinweise der zuständigen Stellen auf Anpassungsmöglichkeiten, in Häufigkeit	181
Abb. 22:	Absolvierte Maßnahmen des Kompetenzausbaus, in Häufigkeit	184
Abb. 23:	Gründe, warum Anpassungsmaßnahmen nicht wahrgenommen wurden, in Häufigkeit	186

Abb. 24:	Die Zufriedenheit mit der Verfahrensdurchführung, in Prozent	195
Abb. 25:	Zufriedenheit mit dem Verfahren in Abhängigkeit vom Ergebnis, in Prozent	197
Abb. 26:	Zufriedenheit mit dem Verfahren in Abhängigkeit vom Beruf, in Prozent	198
Abb. 27:	Der wichtigste Wunsch der Antragsteller/innen, um den Anerkennungsprozess zu verbessern, in Prozent	199
Abb. 28:	Informations- und Unterstützungsbedarfe der Ratsuchenden, in Prozent.....	201
Abb. 29:	Die Zufriedenheit mit der Anerkennungsberatung, in Prozent	203
Abb. 30:	Zufriedenheit mit der Anerkennungsberatung in Korrelation mit dem Anerkennungsergebnis, in Prozent	205
Abb. 31:	Angaben der Respondent/innen zur Finanzierung ihres Anerkennungsverfahrens, in Prozent	210
Abb. 32:	Derzeitige Tätigkeiten der Respondent/innen, in Häufigkeit	220
Abb. 33:	Arbeit der Befragten in Korrelation mit der Herkunft der Qualifikation nach EU-/Drittstaat, in Prozent	222
Abb. 34:	Tätigkeit nach Berufsgruppen, in Häufigkeit	223
Abb. 35:	Tabelle: Einsatz von Anerkennungsbescheiden im Bewerbungsprozess, in Häufigkeit und Prozent	226
Abb. 36:	Berufstätigkeit in Abhängigkeit vom Ergebnis des Anerkennungsverfahrens, in Prozent	227

Abkürzungsverzeichnis

A-Drs.	Ausschuss-Drucksache
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AHK	Deutsche Auslandshandelskammern
ALG	Arbeitslosengeld
AZWW	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BÄK	Bundesärztekammer
BÄO	Bundesärzteordnung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIHK	Bayerischer Industrie- und Handelskammertag
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
DaF	Deutsch als Fremdsprache
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Drs.	Drucksache
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
EGF-r/-nr	Expert/innen für Gleichwertigkeitsfeststellung in reglementierten/nicht-reglementierten Berufen
EHRC	Equalities and Human Rights Commission
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU-Kommission	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FARPACTA	Fair Access to Regulated Professions and Compulsory Trades Act
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FQR	Foreign Qualifications Recognition
HWK	Handwerkskammer
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	IHK Foreign Skills Approval
IMI	Internal Market Information System (Binnenmarkt-Informationssystem)
IOM	Internationale Organization for Migration
IQ	Integration durch Qualifizierung
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KrPflG	Krankenpflegegesetz
MB-AA/JC	Migrationsbeauftragte der Arbeitsagentur/des Jobcenters
MPI	Migration Policy Institute
OBS	Otto Benecke Stiftung e.V.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PISA	Programme for International Student Assessment
RL	Richtlinie
SGB	Sozialgesetzbuch

SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
telc	The European Language Certificates
TN	Teilnehmer/in an Befragung
UAB	Unabhängige Anerkennungsberater/in
VO	Verordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen
ZAA	Zentrale Anlaufstelle Anerkennung
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAQ	Zentrale Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in der Metropolregion Nürnberg
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZHG	Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde



1 Einleitung

Im 21. Jahrhundert ist die Migration von internationalen Fachkräften zu einem wichtigen politischen Thema geworden. Einwanderungsländer konkurrieren um gut und hoch Qualifizierte, um den demografischen Veränderungen zu begegnen und um in einer globalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben.

Migrant/innen¹ sind heute in einer gänzlich anderen Position als noch vor zwanzig Jahren. Sie haben die Wahl, wo sie leben und arbeiten wollen. Ihre Migrationsmotive werden nicht nur von ihrem beruflichen Status geprägt; ebenso entscheidend ist die Attraktivität von Staaten, die sich u.a. darin manifestiert, wie die gesellschaftliche Willkommenskultur aussieht, welche Möglichkeiten sich für die Partnerin/den Partner und Kinder bieten und ob passgenaue Integrationsangebote verfügbar sind, die den individuellen, gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Arbeit sichern.

Einwanderungsländer stehen vor der Herausforderung, ihre Bildungssysteme und Arbeitsmärkte durchlässiger zu gestalten, damit die erforderlichen Strukturen für den individuellen **Bildungstransfer** entstehen können. Die Akzeptanz von Qualifikationen aus anderen Bildungssystemen sowie von ausländischen Berufserfahrungen ist kein Selbstläufer. Entscheidungsträger/innen in Unternehmen, die jahrzehntelang darauf eingestellt waren, Fach- und Führungspositionen mit deutschen Qualifikationsinhaber/innen zu besetzen, machen sich die Notwendigkeit gedanklicher Veränderungsprozesse nicht unbedingt bewusst. Eine neue Wertschätzung der Stärken von ausländischen Fachkräften kann sich nur dann verbreiten, wenn die Vielfalt ausländischer Studiengänge und Berufsausbildungen als Vorteil erkannt wird. Die potenzielle Andersartigkeit nicht-deutscher Bildungssysteme bedeutet nicht, dass sie qualitativ minderwertig sind.

Anerkennungsrechte für ausländische Qualifikationen reflektieren diese Voraussetzungen. Nationale Anerkennungsstrukturen sind erfolgreich, wenn sie den Transfer einer ausländischen Qualifikation in das eigene Bildungs- und Beschäftigungssystem individuell möglich machen. Ein Anerkennungsverfahren muss flexibel sein, um zu differenzieren, ob der erworbene Beruf trotz Unterschieden im Ausbildungsvergleich erfolgreich ausgeübt werden kann. Auch eine potenzielle Anpassung an berufliche Standards kann im Rahmen des Bildungstransfers gestaltet werden. Entsprechende Instrumente wurden in Form von *Bridging Programs* in Staaten wie Kanada oder Australien aufgebaut: Anpassungsmaßnahmen, Begleitung durch Mentor/innen aus dem relevanten Berufsfeld, Traineeships zur Kompetenzentwicklung in Unternehmen.

So differenziert die deutsche Weiterbildungslandschaft auch sein mag – passgenaue, individualisierte, migrationsspezifische Angebote, die mit dem internationalen Standard mithalten können, fehlen bislang. *Bildungstransfer* ist nicht gleich *Bildungsaufstieg*: Bildungstransfer fordert die horizontale Durchlässigkeit des Bildungssystems, Bildungsaufstieg zielt auf die vertikale Durchlässigkeit. Kurse, die innerhalb des deutschen Bildungssystems entwickelt wurden, sind für ausländische Fachkräfte nur bedingt geeignet. Instrumente für den Bildungstransfer ausländischer Fachkräfte einzurichten, ist aktuell die zentrale Herausforderung.

Entscheidende Verbesserungen könnten erreicht werden, von denen keineswegs nur Migrant/innen profitieren. Einwanderungsländer haben wirtschaftliche Interessen an der Nutzung von ausländischen Bildungsressourcen, weil sie dadurch große Summen für Ausbildung sparen. Diese Kosten wurden bereits vom Herkunftsland bzw. durch individuelle Bildungsinvestitionen finanziert. Wenn Bildungstransfer nicht gelingt, sind diese volkswirtschaftlichen Gewinne verschwendet.

¹ Diese Studie beschäftigt sich mit Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse. Wenn von „Migrant/innen“ die Rede ist, sind daher immer Personen mit eigener Migrationserfahrung gemeint.



2 Untersuchungsaufbau

2.1 Stand der Anerkennungsforschung

Anerkennungsforschung erfordert einen interdisziplinären Ansatz, da sie sich einerseits auf die Erkenntnisse der internationalen Migrationsforschung und andererseits auf Studien zum Bildungs- und Beschäftigungssystem bezieht. In Kanada und Australien entstehen seit Jahrzehnten Beiträge zur wissenschaftlichen Untersuchung von Anerkennungsfragen, da die Gruppe der *Skilled Migrants* stets eine wichtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Rolle spielte. In europäischen Kontexten gibt es Überschneidungen, aber auch Unterschiede zu den Erkenntnissen aus klassischen Einwanderungsländern. Der europäische Einigungsprozess brachte multilaterale Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von nationalen Qualifikationen mit sich, deren Genese bis in die 70er Jahre zurückreicht und von einem kontinuierlichen Prozess der Qualitätsentwicklung geprägt wird. Ende 2013 wurde die neue Anerkennungsrichtlinie 2013/55/EU beschlossen, die in den kommenden Jahren zu implementieren ist. Für die EU-Mitgliedstaaten brachte die umfangreiche Evaluation der RL 2005/36/EG wichtige Erkenntnisse zu Erfolgen, aber auch zu Defiziten der Anerkennungspraxis in einzelnen Staaten mit sich. Dazu veröffentlichte die EU-Kommission diverse Berichte, Stellungnahmen, Beschwerden und Statistiken, die einen detaillierten Einblick in die erfolgte Umsetzung von Anerkennungsrechten ermöglichen.

In Deutschland wurde 2007 die Studie *Brain Waste* von Bettina Englmann und Martina Müller verfasst.² Sie bildete einen ersten umfassenden Beitrag zum Thema und ist zum Standardwerk für Anerkennungsrecht und -praxis geworden. Durch den Ansatz, sowohl Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen als auch Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen in ihre empirischen Untersuchungen einzubeziehen, konnten die Autorinnen konkrete Handlungsempfehlungen vorlegen, die Auswirkungen entfalteten. Vor 2007 hatte es kaum Informationen zu Anerkennungsmöglichkeiten und keine amtlichen Daten zu Anerkennungsverfahren gegeben. Dies hat sich geändert. Mit dem Anerkennungsgesetz des Bundes war zudem der Ausbau von Beratungsangeboten verknüpft, mit deren Unterstützung Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse durch die komplizierten Anerkennungsregelungen navigieren sollen.

2.1.1 Die internationale Forschung

In der internationalen Anerkennungsforschung ist aktuell ein Trend zu transnationalen Ansätzen zu beobachten. Organisationen wie die IOM, die OECD und das Migration Policy Institute haben in den vergangenen Jahren wissenschaftliche Studien und Analysen vorgelegt, die durch ihre vergleichende Methodik Erkenntnisse zu grundlegenden Bedingungen der Fachkräftemigration ermöglichten.³ Das MPI in Washington publizierte 2013 mehrere Reports zur internationalen Situation des Bildungstransfers für ausländische Fachkräfte, die nicht nur Anerkennungsrechte, sondern auch ihre Effekte und Rahmenbedingungen beleuchteten.

„Many immigrants need much more than good information or a translated diploma. They may also need additional training to fill specific skills gaps; support in acquiring sufficient professional

² Englmann, Bettina/Müller, Martina: *Brain Waste*. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007.

³ Siehe dazu diverse OECD-Länderstudien, zuletzt: Liebig, Thomas/Kohls, Sebastian/Krause, Karolin: *The Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Switzerland* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers 128), Paris 2012; Krause, Karolin/Liebig, Thomas: *The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers 127), Paris 2011.

language proficiency; familiarization with the idiosyncrasies of host-country work practices; and mentoring or other support to help them bolster their professional networks and gain local, job-specific knowledge. In other words, gaining local recognition for qualifications is not an isolated task but part of a much wider process of acculturating to the destination labor market.“⁴

Das Recht auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens ist eine wichtige Voraussetzung für den individuellen Erfolg am Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes; ein effizienter Prozess des Bildungstransfers erfordert allerdings zusätzliche Instrumente. Eine Studie der IOM von 2013 geht anhand von Länderuntersuchungen der Frage nach, wie sich die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen weiterentwickelt. Durch einen vergleichenden Ansatz werden verschiedene Schwerpunkte und Erkenntnisse in Dänemark, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Schweden, Großbritannien, Australien und Kanada dargestellt.

Dabei wird deutlich, dass der Kenntnisstand in Kanada und Australien u.a. durch eine längere Forschungstradition und durch differenzierte Statistiken zu den Bedingungen für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer am Arbeitsmarkt weiter fortgeschritten ist. Dies führt allerdings nicht zu einem statischen Anerkennungssystem in diesen Staaten; ganz im Gegenteil ist ein stetiger Prozess der Qualitätsentwicklung und der Flexibilisierung der Anerkennungsbedingungen zu beobachten, der durch die Kritik an bestehenden Barrieren für Migrant/innen motiviert wird.⁵ Europäische Staaten sind noch vielfach dabei, Anerkennungssysteme zu errichten. Die nationalen Bedingungen für die Akteure des Anerkennungsprozesses – internationale Fachkräfte, Arbeitgeber/innen, Gesetzgeber etc. – unterscheiden sich und bieten gleichzeitig die Möglichkeit, im internationalen Raum voneinander zu lernen.

Anke Schuster, Maria Vincenza Desiderio und Giuliana Urso legten auf dieser Basis eine Reihe von Empfehlungen vor, die auch für Deutschland relevant sind, u.a. zur Rolle der Arbeitgeber/innen.

„In most of the countries studied, the employers are scarcely involved or not involved at all in the design of foreign credentials assessment methods and in their implementation. This is particularly the case for non-regulated professions. Involvement of the employers in the recognition process should be increased to ensure that assessment procedures are tailored to the real labour market needs.“⁶

Trotz der umfangreichen Reformen des deutschen Anerkennungsrechts in Bund und Ländern wurden wichtige Rahmenbedingungen bisher nicht ausreichend berücksichtigt. Informationskampagnen der Bundesregierung richten sich in erster Linie an Migrant/innen, um diese zu Antragstellungen zu motivieren. Doch auch ein positiver Anerkennungsbescheid ist nicht grundsätzlich von Nutzen, wenn Arbeitgeber/innen oder Personalverantwortliche von Informationsdefiziten zu Anerkennungsprozessen betroffen sind. Die Rolle der deutschen Unternehmen sowie der öffentlichen Arbeitgeber/innen im Anerkennungsprozess ist bisher kaum erforscht. Arbeitgeberverbände haben sich in den vergangenen Jahren vielfach für eine Ausweitung und Vereinfachung des Zuwanderungsrechtes ausgesprochen; dass dabei auch eine Verbesserung der Anerkennungspraxis berücksichtigt werden sollte, findet sich selten.⁷

⁴ Sumption, Madeleine: Tackling Brain Waste: Strategies to Improve the Recognition of Immigrants' Foreign Qualifications (MPI Report), Washington 2013, S. 13. Siehe auch: Hawthorne, Leslyanne: Recognizing Foreign Qualifications: Emerging Global Trends (MPI Report), Washington 2013.

⁵ „A reality check on the immigrant's experience shows that the FQR [Foreign Qualifications Recognition] process can still be a lengthy, costly, mysterious, and frustrating process. Furthermore, with the multiple stakeholders and authorities involved and the divergence of method, FQR still lacks a responsible, coordinated approach. Coupled with poor information on the recognition process and a lack of agreed-upon national standards, FQR remains a significant barrier for many immigrants and is, as a result, an exclusionary process.“ Guo, Shibao/Shan, Hongxia: Canada, in: Schuster, Anke/Desiderio, Maria Vincenza/Urso, Giuliana: Recognition of Qualifications and Competences of Migrants (hg. von IOM), Brüssel 2013, S. 229-253, hier S. 250.

⁶ Schuster/Desiderio/Urso 2013, S. 38.

⁷ Englmann, Bettina: Migrant-ready? Der Nutzen des Anerkennungsgesetzes für Unternehmen, in: BWP 5/2012, S. 33-37.

2.1.2 Erkenntnisse zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte

Eine relevante Ausnahme ist die Befragung deutscher Auslandshandelskammern, deren Ergebnisse 2010 vom DIHK vorgelegt wurden. Anlass war die Beobachtung, dass Deutschland seit Jahren vergleichsweise wenige Zuwanderinnen und Zuwanderer anzieht, trotz wirtschaftlicher Stärke in der europäischen Finanzkrise. Von 47 beteiligten AHKs sahen nur sieben (u.a. in Russland und Bulgarien) eine „hohe Attraktivität“ des Aufnahmelandes Deutschland. Andere stellten „erhebliche Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten“ der deutschen Anziehungskraft fest.⁸ 22 von 33 AHKs in Drittstaaten kritisierten die „komplizierten Gesetze und Antragsverfahren“ bei der Zuwanderung und beschrieben die vorliegenden Praxishürden: Arbeitsgenehmigungen würden „völlig unterschiedlich gehandhabt“; „aufwendige bürokratische Prozesse“ seien „verworren“, „kaum verständlich und wenig transparent“. Es gäbe Probleme bei der Visavergabe, die „lange Verfahrensdauern“ und „viele Behördengänge“ erfordere und „zu restriktiv“ sei. „Statt leicht wird in Deutschland alles zunächst einmal schwer und kompliziert gemacht.“ Auch eine gesellschaftliche Öffnung wird angemahnt, damit Migrant/innen nicht mehr das „Gefühl in Deutschland nicht willkommen zu sein“ haben; die deutsche Willkommenskultur sei „ausbaufähig“. Auch von AHKs in der EU gab es Klagen: Das „gravierendste Hindernis“ für die Zuwanderung liege in der „oft fehlenden Anerkennung beruflicher Qualifikationen“. Diese sei „zu kompliziert“. „15 der beteiligten AHKs sehen hierin für die Zuwanderungswilligen ein großes Problem.“⁹ Auslandshandelskammern haben einen realistischen Einblick in die Zuwanderungspraxis. Dies ist nicht unbedingt der Fall bei den einzelnen Unternehmen, die in Deutschland agieren. Es gibt bislang keine Statistiken zu der Frage, wie viele Unternehmen überhaupt Migrant/innen als Fach- und Führungskräfte beschäftigen. Im *Führungskräfte-Monitor 2012* des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung heißt es zu diesem Thema: „Personen mit nicht-deutscher Nationalität sind unter den angestellten Führungskräften in der Privatwirtschaft kaum zu finden – dies ist unabhängig davon, ob es sich dabei um eine Frau oder einen Mann handelt“.¹⁰ Auch Großunternehmen sind Monokulturen, die Schwierigkeiten damit haben, offener für eine diversifizierte Mitarbeiterstruktur zu werden. Dies gilt in noch weit größerem Umfang für kleine und mittelgroße Betriebe, die in Deutschland die Mehrheit der Arbeitskräfte beschäftigen. Inzwischen existieren diverse Studien, die sich mit der Positionierung von ausländischen Fachkräften befassen. Im Kontext der erwünschten Fachkräftesicherung beauftragte die Bundesregierung die OECD, eine Studie zur Zuwanderung von Fachkräften zu erstellen. Dafür beteiligten sich 1113 deutsche Unternehmen an einer Online-Befragung. Obwohl große Unternehmen und Mittelständler, die auch im Ausland aktiv sind, überrepräsentiert waren, gaben 90% der Befragten an, dass sie nur in Deutschland rekrutieren. Nur 10% sind bereits auf die Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland eingestellt.¹¹ Relevant für dieses geringe Interesse sind diverse Gründe: Neben der Feststellung, dass den Personalverantwortlichen entsprechende Erfahrungen fehlen und sie deshalb diese Möglichkeit nicht in Erwägung zogen, wurden verschiedene Ängste artikuliert: Genannt wurden hohe Kosten für den Rekrutierungsprozess sowie bürokratische Hindernisse, die sich in langwierigen Verfahren manifestieren könnten. Geäußert wurde, dass man nicht wisse, wie ausländische Fachkräfte kontaktiert werden könnten und ob diese überhaupt an einer Arbeit in Deutschland interessiert seien. Befürchtet wurde auch, dass

⁸ DIHK (Hg.): Deutschland für ausländische Fachkräfte und Studenten nur mäßig attraktiv – Ergebnisse einer AHK-Umfrage, Berlin 2010, S. 1.

⁹ Ebd., S. 2-4.

¹⁰ DIW: Führungskräfte-Monitor 2012, DIW Wochenbericht 3/2012, S. 44.

¹¹ Krause, Karolin/Liebig, Thomas: Preliminary findings from the joint OECD-DIHK employer survey 2011, Berlin, 9.12.2011, S. 14, URL: <http://www.oecd.org/migration/49256317.pdf> [Zugriff 13.03.2014]

ausländische Fachkräfte weniger qualifiziert sein könnten als ihre deutschen Berufskolleg/innen und dass ihre Qualifikationen in Deutschland vielleicht nicht anerkannt werden würden.¹²

Für die Befragten sind ausländische Fachkräfte weitgehend ein unbekannter Faktor. Was nicht bekannt ist, wird oft als Risiko eingeschätzt. Risiken sind in der Wirtschaft nicht unbedingt beliebt. Die OECD-Studie hat einen Aspekt sichtbar gemacht, der in den Strategieplanungen der politischen Akteure zu Anerkennungs- und Zuwanderungsrecht unterbelichtet geblieben war: Die Mehrheit der deutschen Unternehmen ist aktuell nicht in der Lage oder daran interessiert, ausländische Fachkräfte einzustellen.

„Arbeitsmigration findet nur statt, wenn eine entsprechende Nachfrage nach Arbeitskräften und ein Angebot an geeigneten und interessierten Kandidaten vorhanden sind. In Deutschland funktioniert das Verfahren trotz eines verhältnismäßig komplexen Systems relativ schnell und ist mit geringen Gebühren verbunden, es werden aber nach wie vor nur wenige Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben. Es sind also über die Änderung der Zulassungspolitik hinaus noch zwei weitere Veränderungen erforderlich, damit die Arbeitsmigration als ergänzende Maßnahme zur Deckung der erwarteten Arbeitskräfteengpässe beitragen kann: Erstens muss Deutschland für Arbeitsmigranten attraktiver werden, und zweitens müssen deutsche Arbeitgeber für die Personalbeschaffung im Ausland – sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU – aufgeschlossen sein, wenn sie Engpässe nicht über den deutschen Arbeitsmarkt decken können.“¹³

Die deutsche Migrationsforschung hat in den vergangenen Jahren einige Studien vorgelegt, die sich mit der Einwanderung von Fachkräften befassten. Seit 2009 hat das BAMF Befragungen durchgeführt, die einzelne Statusgruppen des Zuwanderungsrechts in einen bildungs- und beschäftigungsorientierten Fokus rückten. Die individuellen Interessen, Erfahrungen und Entscheidungen von gut und hoch qualifizierten Migrant/innen wurden in mehreren *Working Papers* erforscht. Diese Studien sind für die vorliegende Untersuchung von Interesse, weil sie die Neuorientierung der deutschen Migrationsforschung zeigen. Deren Stand war bis vor einigen Jahren durch eine „geringe wissenschaftliche Thematisierung der Zuwanderung von Hochqualifizierten“ geprägt. Der „Fokus der Migrationsforschung in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten“ lag auf niedrig qualifizierten Migrant/innen und auf sozialer Ungleichheit.¹⁴ Das in der Öffentlichkeit vorherrschende Stereotyp des unqualifizierten Migrants war durch diese Forschungstradition befördert worden. Erst langsam ändert sich das Bild, bedingt durch die Erkenntnis, dass durch ausländische Fachkräfte wirtschaftliches Wachstumspotenzial entsteht, welches im demografischen Wandel benötigt wird.

Vor der Einführung der Blue Card in das deutsche Aufenthaltsgesetz (2012) spielten Anerkennungsverfahren nur eine geringe zuwanderungsrechtliche Rolle. Nach dem Green Card-Experiment für IT-Fachkräfte wurde 2005 mit den sog. „Hochqualifizierten“ der erste deutsche Versuch, begehrte ausländische Fachkräfte nach Deutschland zu locken, in § 19 AufenthG rechtlich geregelt. Daneben erhielten Unternehmen in § 18 die Möglichkeit, Akademiker/innen aus Drittstaaten einzustellen, wenn sie diverse Bedingungen erfüllten. Diese nachfrageorientierte Steuerung der Migration (*demand-driven migration*) basiert darauf, dass einer Zuwanderung der Abschluss eines Arbeitsvertrags vorausgeht.¹⁵

¹² OECD: Zuwanderung ausländischer Fachkräfte: Deutschland, Paris 2013a, S. 162.

¹³ Ebd., S. 138.

¹⁴ Klingert, Isabell/Bloch, Andreas H.: Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher (Working Paper 50), Nürnberg 2013, S. 13.

¹⁵ Arbeitgeber, die vor 2012 im Ausland rekrutierten, bewerteten die vorliegenden ausländischen Qualifikationen grundsätzlich selbst, die Einschaltung einer deutschen Anerkennungsstelle war für nicht-reglementierte Berufe unnötig und hätte die Dauer des Bewerbungsprozesses verlängert. Wer schnell eine Stelle besetzen will, hat an langwierigen Verwaltungsverfahren kein Interesse. Für Migrant/innen bedeutete dies ebenfalls die Vermeidung zusätzlicher Bürokratie – die De-facto-Anerkennung liegt durch den Arbeitsvertrag bereits vor. In den Fällen einer § 18-Aufenthalterlaubnis war ein zusätzlicher Anerkennungsantrag in Deutschland daher meistens irrelevant. Vgl. Heß, Barbara: Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten (Working Paper 44), Nürnberg 2012, S. 52f.

Migrant/innen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 oder § 19 erhielten, sind daher in einer deutlich besseren Situation als Zuwanderinnen und Zuwanderer, die erst nach ihrer Ankunft in Deutschland versuchen, sich in deutschen Unternehmen als Fach- und Führungskräfte zu bewerben. Letzteres wurde auch vor 2012 relevant, wenn Personen mit Arbeitsvisum ihre/n Partner/in mitbrachten.¹⁶

Seit 2012 gibt es neue Anerkennungsgesetze; die Zuwanderungsrechte für Fachkräfte aus Drittstaaten wurden an eine Anerkennung gebunden, 2012 für Akademiker/innen und IT-Fachkräfte mit der Blauen Karte EU, 2013 für Fachkräfte der Berufsbildung durch die Änderung der Beschäftigungsverordnung.

2014 erschien die Rambøll-Studie *Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte*, die im Auftrag des BMWi erstellt wurde. Im Rahmen der Studie wurden Befragungen von Praxisakteuren durchgeführt: Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung, der Botschaften und Ausländerbehörden, Unternehmen und Migrant/innen in Deutschland, die erwerbstätig sind. Dieses Vorgehen machte Umsetzungsdefizite des Zuwanderungsrechts sichtbar, da die Kluft zwischen Recht und Praxis tiefgreifend untersucht wurde.

Identifiziert wurden mehrere zentrale Handlungsfelder: Effizienz der Zuwanderungsverwaltung, Transparenz der Umsetzung des Zuwanderungsrechts, Informationsdefizite und Informationsmöglichkeiten zu rechtlichen Änderungen in Ausländerbehörden, Botschaften und anderen involvierten Behörden sowie die vorhandene Willkommens- und Anerkennungskultur.

Informationsdefizite der Verwaltung zeigten sich bezüglich der neuen Bestimmungen des Zuwanderungsrechts. Um den Wissensstand in Ausländerbehörden, Konsulaten, Botschaften und im Arbeitgeberservice in Arbeitsagenturen zu verbessern, empfehlen die Autor/innen umfassende Schulungsprogramme.

„In der Praxis gab es in den meisten Ausländerbehörden Schulungsangebote zum neuen rechtlichen Rahmen für ausländische Fachkräfte, welche aus Zeit- und Kostengründen jedoch oft nicht in Anspruch genommen wurden. (...) Weiterhin wird empfohlen, bestimmte Leitlinien zur Handhabung und den Ermessensspielräumen zu entwickeln, anhand derer sich die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden orientieren können.“¹⁷

Die Zuwanderungs- und Aufenthaltsregelungen werden derzeit nicht einheitlich angewendet. Obwohl die Bundesländer die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden haben, sollen zusätzliche Verfahrenshinweise auf Bundesebene erarbeitet werden, damit eine einheitliche Auslegung gesichert werden kann.

Aus den Befragungsergebnissen ging hervor, dass Zuwanderungsverfahren zum Zweck der Erwerbstätigkeit, die arbeitgeberorientiert wirken sollen, besonders lange dauern:

„Das Visumsverfahren dauert im Schnitt über zwei Monate (3,8 Wochen Wartezeit auf einen Termin in der Auslandsvertretung zuzüglich 5,4 Wochen Dauer zwischen Einreichung der vollständigen Unterlagen und dem Erhalt des Visums). Bei jenen, die als angestellte Erwerbstätige zugewandert sind, dauerte es im Schnitt sogar fast 14 Wochen (6,7 Wochen Wartezeit auf einen Termin in der Auslandsvertretung zuzüglich 7,2 Wochen Dauer zwischen Einreichung der vollständigen Unterlagen und dem Erhalt des Visums). Insbesondere Unternehmen wünschen sich eine schnellere Bearbeitung.“¹⁸

¹⁶ Dies.: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung (Working Paper 28), Nürnberg 2009. Heß konnte zeigen, dass die Hochqualifizierten nach § 19 anerkennungsrelevante Interessen hatten, die sich auf ihre Partner/innen bezogen: 43,8% der Befragten schätzten deren berufliche Möglichkeiten in Deutschland als schlecht oder sehr schlecht ein. Wenn die Bedürfnisse der Familienangehörigen nicht erfüllt werden, kann dies eine Abwanderung motivieren. Einzelne berichteten allerdings auch, dass Behörden ihre Qualifikationen als Hochqualifizierte in Frage stellten. S. 58 und 74. Siehe auch: Klingert, Isabell/Block, Andreas H.: Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Selbständigen und Freiberuflern nach § 21 AufenthG (Working Paper 48), Nürnberg 2012.

¹⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hg.): *Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte*, Berlin 2014, S. 72.

¹⁸ Ebd., S. 84. „Laut eigener Angaben [der Unternehmensvertreter/innen] ist das Zeitfenster für die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte begrenzt, insbesondere dann, wenn es sich bei der Position um Schwangerschafts- oder

Diese Wartezeit wirkt sich für Betriebe, die auf die schnelle Besetzung eines Arbeitsplatzes angewiesen sind, negativ aus. Um zeitlich verlässliche Verfahren einzurichten und damit die Effizienz des Verfahrens zu verbessern, wird in der Studie ein „Fast-Track-Verfahren gegen höhere Bearbeitungsgebühren“ vorgeschlagen.¹⁹ Dies werde auch von den Verwaltungsakteuren befürwortet.

Bezüglich der rechtlichen Fortschritte, die in der Blauen Karte sowie der Beschäftigungsverordnung angestrebt wurden, zeigt sich, dass die neuen Möglichkeiten vielfach auch bei Unternehmen und Fachkräften nicht ausreichend bekannt sind. Von ihnen wird kritisiert, dass die Mitarbeiter/innen der Verwaltung vielfach keine ausreichenden Informationen zu ihrem Vorgehen anbieten.

„Den ausländischen Fachkräften und den einstellenden Unternehmen bleibt keine andere Möglichkeit als abzuwarten. Währenddessen haben sie meist keine Information dazu, wie lange das Verfahren dauern wird oder wo potenzielle Probleme bei der Bearbeitung liegen. (...) Des Weiteren ist es den Antragstellenden nicht möglich, die Namen der Bearbeiterinnen und Bearbeiter in Erfahrung zu bringen, um etwaige Rückfragen zu stellen. Seitens der Fachkräfte und Betriebe wird dies nach Aussage in den Fallstudien und Expertengesprächen als sehr intransparent wahrgenommen.“²⁰

Unternehmensvertreter/innen beklagen zudem, dass ihre Informationsbedürfnisse nicht durch Internetportale oder Informationsbroschüren erfüllt würden. Um der mangelhaften Transparenz zu begegnen, werden in der Studie zusätzliche Beratungsangebote für Unternehmen vorgeschlagen, die durch die Einrichtung eigener Ansprechpartner/innen in den Ausländerbehörden umgesetzt werden sollen.

In diesem Kontext wird auch die Einrichtung weiterer Welcome Center, zumindest in den Großstädten gefordert, da sich deren Arbeit positiv auswirke, auch im Hinblick auf die Willkommenskultur für Migrant/innen. Diese zeige sich dort z.B. vorbildlich durch die Bereitstellung zusätzlich Beratungssprachen und durch Formulare, die zumindest auf Englisch zur Verfügung stehen. Relevant sei auch eine positive Kundenorientierung. Dadurch könne vermieden werden, „dass die Fortführung der derzeitigen Behandlungen der ausländischen Fachkräfte sowohl bei den Auslandsvertretungen als auch in den Ausländerbehörden zu einem Standortnachteil“ werde. Unternehmen wiesen darauf hin, dass es bislang in den Behörden keine Bereitschaft gäbe, „auf Personen mit geringen Deutschkenntnissen einzugehen“.²¹ Stattdessen werde auf die Amtssprache Deutsch verwiesen. In der Studie wird daher ein gezielter Ausbau von Mehrsprachigkeit in Ausländerbehörden empfohlen. Um diese zu verankern, sollte sie „von oberster politischer Ebene (BMI) gewollt und unterstützt werden“.²²

Elternzeitvertretungen o. Ä. handelt, oder wenn spezifische Kompetenzen zur Bearbeitung von Projekten schnell benötigt werden.“ S. 184.

¹⁹ Ebd., S. 184.

²⁰ Ebd., S. 90.

²¹ „Neben umfangreicheren Informations- und Beratungsmöglichkeiten werden weitere kostenfreie Angebote seitens der Zielgruppe als Zeichen einer Willkommenskultur verstanden. Dies bezieht sich beispielsweise auf das Angebot kostenloser Sprachkurse für die Zielgruppe der qualifizierten und hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer. (...) Bei den an der Umsetzung beteiligten Stellen ist für die Schaffung einer Willkommens- und Anerkennungskultur ein Mentalitätswechsel erforderlich. In der Vergangenheit war es Aufgabe der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter im Zuwanderungsprozess, bedingt durch den rechtlichen Rahmen und politische Vorgaben, einen Anwerbestopp ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu exekutieren, welcher durch die neuen rechtlichen Regelungen und die aktuelle Zuwanderungspolitik revidiert wurde. So gilt es seitens der umsetzenden Stellen, den Mentalitätswechsel – beispielsweise im Falle der Ausländerbehörde zur ‚Einwanderungsbehörde‘ – voranzutreiben und zu gewährleisten, dass dieser Wechsel auch seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor allem der Auslandsvertretungen und der Ausländerbehörden getragen wird. (...) Auf der operativen Ebene bedeutet dies, dass die am Verwaltungsvollzug beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den ausländischen Fachkräften freundlich und hilfsbereit gegenüberzutreten und aktiv auf den Fachkräftemangel sowie die Zuwanderungsmöglichkeiten hinweisen. Dies bezieht sich insbesondere auf eine offene und hilfsbereite Atmosphäre innerhalb der Behörden.“ Ebd., S. 187.

²² Ebd., S. 94.

Die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland kann gestärkt werden, wenn die Interessen ausländischer Fachkräfte in Hinblick auf die Entwicklung der Migration reflektiert werden. Dazu gehören neue, passgenaue Angebote der Sprachförderung sowie ein „Mentalitätswechsel“ in der Verwaltung.²³ Da die Bestimmungen der Beschäftigungsverordnung und der Blauen Karte EU eine Berücksichtigung anerkannter Abschlüsse umfassen, wurden auch Anerkennungsverfahren in der Studie thematisiert. Obwohl das neue Anerkennungsrecht nur oberflächlich erfasst wird (S. 114-122), zeigen sich in den Abschnitten, die Angaben der befragten Akteure zur Praxis einbinden, Defizite im Verwaltungshandeln. Bislang seien die Anerkennungsbestimmungen bei den Behörden oft noch wenig bekannt. Aufgrund der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung sei bei Fachkräften und Unternehmen der Eindruck eines einfachen Verfahrens entstanden. In der Praxis wirkten jedoch Dauer, Kosten und Komplikationen abschreckend.

„Die Verwaltungsakteure gaben zu bedenken, dass die vorherrschenden Werbemaßnahmen zum Anerkennungsprozess den Eindruck eines schnellen und einfachen Verfahrens vermitteln. Demnach ist es laut der Verwaltungsakteure nicht verwunderlich, dass ausländische Fachkräfte nach dem Verfahren über den Verlauf und die Komplikationen für den Erhalt einer Gleichwertigkeit enttäuscht und zum Teil abgeschreckt sind. Aus diesem Grund wurde angeregt für das Anerkennungsverfahren zu werben, aber die ausländischen Fachkräfte über mögliche Kosten, Dauern und Komplikationen aufzuklären.“²⁴

Ausländerbehörden mussten sich vor 2012 nicht mit dem Anerkennungsrecht, das hunderte von Gesetzen betrifft, befassen. Dies hat sich geändert. Daher „wünschten sich mehrere Vertreterinnen und Vertreter von Ausländerbehörden einen Austausch mit den IQ-Netzwerken, um in Fragen der Anerkennung sprachfähiger zu sein“.²⁵ Eine bessere Vernetzung der Akteure kann Erfolge der neuen Zuwanderungsmöglichkeiten befördern. Das Anerkennungsgesetz soll Fachkräfte aus dem Ausland anziehen, um Fachkräftemangel zu verhindern; damit diese Werbung tatsächlich zu einer verstärkten Migration führt, werden weitere Verbesserungen für die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes vorgeschlagen, die auf einheitliche Rechte und Kostenvermeidung abzielen:

„Für die Berufe der Positivliste wird empfohlen, das Anerkennungsverfahren zu beschleunigen, so dass den seitens der Wirtschaft dringend benötigten Fachkräften ein zeitnahe Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. (...) Hier wird darüber hinaus empfohlen zu prüfen, auch als Zeichen einer gelebten Willkommens- und Anerkennungskultur, den Anerkennungsprozess für Qualifikationen in Mangelberufen von staatlicher Seite aus zu unterstützen bzw. die Kosten für den Anerkennungsprozess zu übernehmen. (...) Zunächst verursacht die Etablierung kostenfreier Angebote Mehrausgaben auf Seiten des Gesetzgebers, diese amortisieren sich mittel- bis langfristig jedoch durch die steuerlichen Mehreinnahmen, welche durch die Erwerbstätigkeit der ausländischen Zuwanderinnen und Zuwanderer generiert werden. Ein weiteres Hindernis stellen die Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Anerkennungspraxis dar: Es ist für die Zielgruppe nicht nachvollziehbar, weshalb unterschiedliche Regeln zur Anerkennung in den Bundesländern gelten.“²⁶

Generell ist damit zu rechnen, dass sich die wissenschaftliche Forschung zum Themenkomplex des Bildungstransfers in Zukunft in Deutschland ausweiten wird. Die betrifft nicht nur übergreifende Ansätze zu Zuwanderungs- und Anerkennungsrecht, sondern auch zum deutschen Bildungssystem.

²³ Ebd., S. 170f.

²⁴ Ebd., S. 185.

²⁵ Ebd., S. 88.

²⁶ Ebd., S. 170.

2.1.3 Aktuelle Studien zu Anerkennungsrecht und -praxis

Im Rahmen der vorliegenden Studie ist neben den bereits dargestellten Erkenntnissen der Forschung ein weiterer Aspekt von besonderem Interesse: die Rolle der Anerkennungsberatung im Prozess des Bildungstransfers. Der Begriff „Anerkennungsberatung“ wurde in der Studie *Brain Waste* erstmals verwendet. Die Autorinnen entwickelten 2008 das Modell einer unabhängigen, ressourcenorientierten Fachberatung. Als Ergänzung zu diesem individualisierten Ansatz wurde das Praxisportal berufliche-anerkennung.de aufgebaut, das von verschiedenen Zielgruppen genutzt wird. Mit der *Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung* wurden 2010 erste Ergebnisse des Modellprojekts veröffentlicht. Basis der Untersuchung waren Fallanalysen zu individuellen Anerkennungsverfahren.²⁷

Aus einzelnen Modellprojekten ist inzwischen eine flächendeckende Struktur entstanden: Seit 2012 wird Anerkennungsberatung in ganz Deutschland durch das von BMAS, BMBF und Bundesagentur für Arbeit geförderte Programm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) gesichert. Zur Anerkennungsberatung entstanden seitdem einige wissenschaftliche Beiträge, welche die Frage aufgreifen, ob die Beratungsangebote den Erfolg der Anerkennungsgesetze befördern können.

2012 führten Eva M. Müller und Türkan Ayan eine Befragung von ausländischen Fachkräften durch, die über pädagogische, soziale oder Gesundheitsberufe verfügten. 30 Teilnehmer/innen gaben in telefonischen Interviews Auskunft über ihre Erfahrungen mit Anerkennungsberatung und -verfahren sowie dem deutschen Arbeitsmarkt. Beleuchtet wurden Hürden, die sich im Alltag zeigen können, wie das Problem, die komplizierten Antragsformulare der Anerkennungsstellen korrekt auszufüllen. Einige Befragte hatten „positive Erfahrungen“ mit Anerkennungsstellen und „fühlten sich gut informiert“, andere beklagten eine fehlende „Kooperationsbereitschaft“ und „Kommunikationsprobleme“, die nicht generell auf fehlenden Sprachkenntnissen beruhen.²⁸ Bemängelt wurden auch Schwierigkeiten bei der Suche nach Anpassungsmaßnahmen, die im Fall einer Teilanerkennung essenziell für den Bildungstransfer sind.

Die Mehrheit der Befragten sah Anerkennungsberatung als hilfreich an, da diese nicht nur Transparenz zum Verfahren vermittelte, sondern auch das Selbstvertrauen am Arbeitsmarkt beförderte. Dennoch wurde deutlich, dass hohe Kosten und die Fülle der angeforderten Nachweise überfordernd wirken: „(...) das ist mir alles zu viel und zu kompliziert.“²⁹ Die Ergebnisse der individuellen Anerkennungsanträge waren bei rund einem Viertel der Teilnehmer/innen positiv, 40% erzielten eine Teilanerkennung. In diesem Fall sowie bei negativen Bescheiden trat das Problem auf, dass der Inhalt der Entscheidung teilweise unklar blieb. Auch weitere Schritte hin zu Anpassungsmaßnahmen wurden durch fehlende Informationen erschwert: „(...) es war in dem Schreiben nicht klar formuliert, was ich nachholen soll.“³⁰

In der Studie wurde leider nicht unterschieden, ob die Verfahren vor oder nach April 2012 durchgeführt wurden, als das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft trat. Dies war auch der Fall bei einer weiteren Befragung, die 2013 in Hamburg durchgeführt wurde. Potenzielle Verbesserungen durch die Anerkennungsgesetze in Bund und Ländern können jedoch nur dann sichtbar werden, wenn die Forschung eine Vorher-nachher-Perspektive bei Befragungen einbezieht. Ulrich Mill, Martin Brüssig und Lina Zink führten eine *Studie zum Verbleib der Beratungskundinnen und -kunden der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) des Diakonischen Werkes Hamburg* durch, die auf einer Online-Befragung von ZAA-Klient/innen basierte. Der Begriff des „Verbleibs“ bezieht sich auf die Perspektive der Beratungsstellen,

²⁷ Englmann, Bettina/Müller-Wacker, Martina: *Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences*. Dokumentation 2008-2009, Augsburg 2010.

²⁸ Müller, Eva M./Ayan, Türkan: Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine hypothesengenerierende Pilotstudie unter Migranten, in: Ayan, Türkan (Hg.): *Einsteigen, Umsteigen, Aufsteigen*. Personenbezogene und strukturelle Rahmenbedingungen für Berufe und Bildungschancen im Sozial- und Gesundheitssektor, Köln 2013, S. 1-40, hier S. 28.

²⁹ Ebd., S. 26.

³⁰ Ebd., S. 29.

die oft nicht wissen, wie sich die Anerkennungsverfahren oder auch die berufliche Biografie ehemaliger Beratungsklient/innen weiter gestalten, da diese in der Regel keinen Kontakt halten, nachdem ihre Beratung durchgeführt wurde. Die Autor/innen führten Interviews mit 16 ZAA-Klient/innen, mit vier Vertreter/innen von Anerkennungsstellen sowie mit vier ZAA-Berater/innen durch.

Die ZAA wurde 2010 gegründet und bietet seitdem Anerkennungsberatung für das Land Hamburg an. Von Interesse ist, wie sich die Anerkennungspraxis in einem länderspezifischen Fokus gestaltet – zwischen den Bundesländern bestehen sowohl rechtliche als auch Umsetzungsunterschiede. Im Zentrum der Untersuchung standen Fragen nach der Wirkung der Beratung sowie nach den Anerkennungserfolgen. An der Online-Befragung beteiligten sich 556 Personen. Viele äußerten sich zu ihrer Zufriedenheit mit der ZAA-Beratung: Von 452 Befragten waren rund drei Viertel zufrieden oder sehr zufrieden, 10,9% waren unzufrieden oder sehr unzufrieden und 14,4% gaben an, dies nicht entscheiden zu können.³¹ Gefragt wurde auch nach dem Ergebnis des Anerkennungsverfahrens:

„Von den 197 Befragten, die in der Online-Befragung Angaben darüber gemacht haben, ob sie mindestens ein Anerkennungsverfahren betrieben haben, haben über die Hälfte eine Anerkennung eines ausländischen Abschlusses in Hamburg erreicht, mehr als ein Viertel eine teilweise Anerkennung. Bei gut 10 Prozent war der Ausgang des Verfahrens noch offen, bei fast 13 Prozent der Befragten wurde die Anerkennung abgelehnt.“³²

Eine weitere Frage betraf die aktuelle berufliche Situation. Bei 299 Angaben stimmten rund ein Viertel der Aussage zu: „Ich arbeite in dem Beruf, in dem ich eine Anerkennung erreicht habe bzw. für den ich eine Anerkennung angestrebt habe oder noch anstrebe.“³³ 31,8% der Befragten gaben an, sie seien arbeitslos oder Arbeit suchend. 22,4% waren in einem anderen Beruf erwerbstätig. 21,4% hatten eine Aus- oder Weiterbildung oder ein Studium begonnen.

Die Hamburger Situation ist von besonderem Interesse, weil Hamburg bestimmte Rahmenbedingungen des Anerkennungsverfahrens geregelt hat, die in anderen Ländern bisher nicht berücksichtigt wurden. Ein wichtiger Faktor für die Praxis ist das landesfinanzierte Stipendienprogramm, das u.a. Gelder für berufsbezogene Deutschkurse oder den Lebensunterhalt von Personen, die Anpassungsmaßnahmen absolvieren, zur Verfügung stellt. 74 Befragte gaben an, dass sie dieses, zumindest teilweise, nutzten. Deutlich weniger – 46 Personen – haben Mittel der Arbeitsförderung, zumindest teilweise, genutzt.³⁴

In ihrem Resümee ziehen die Autor/innen eine positive Bilanz der Anerkennungspraxis: „Insgesamt hat sich die Verlässlichkeit, Problemangemessenheit, Transparenz und nicht zuletzt Schnelligkeit der Verfahren offenbar verbessert.“³⁵ Aus den empirischen Ergebnissen der vorgelegten Auswertung der Migrantenbefragung lässt sich diese Einschätzung nicht ableiten; sie beruht auf Interview-Aussagen.

Im April 2014 legte das BMBF einen *Bericht zum Anerkennungsgesetz* vor. Dieser ist von Interesse, da das BMBF als verantwortliches Ministerium 2011 das Anerkennungsgesetz vorgelegt hatte. Die damalige

³¹ Mill, Ulrich/Brussig, Martin/Zink, Lina: Wege der Anerkennung. Eine Studie zum Verbleib der Beratungskundinnen und -kunden der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) des Diakonischen Werkes Hamburg, Duisburg 2013, S. 43. Die Autor/innen bewerteten die ZAA-Beratung: „Für die Kenntnis der erfolgversprechenden Wege zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses, die Lenkung der Wege der Ratsuchenden und die Motivation und Unterstützung der Migrantinnen und Migranten auch nach Fehlschlägen – beispielsweise nach Problemen mit der Anpassungsqualifizierung – soll das Bild des guten Hirten stehen, das bei einer Beratungsstelle der Diakonie auch nicht fern liegt. Die schon erwähnte Möglichkeit der ZAA, Finanzierungen für Verfahrens- und Qualifizierungskosten zu vermitteln, rundet das Bild des guten Hirten ab.“ S. 45.

³² Ebd., S. 26. Eine Zuordnung der Verfahren zu Berufsgruppen findet sich in dem ebenfalls auf der Grundlage der Untersuchung veröffentlichten IAQ-Report: Brussig, Martin/Mill, Ulrich/Zink, Lina: Wege zur Anerkennung – Wege zur Integration? Inanspruchnahme und Ergebnisse von Beratung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, IAQ-Report 05/2013, S. 9.

³³ Mill/Brussig/Zink 2013, S. 43 und S. 55.

³⁴ Ebd., S. 52.

³⁵ Ebd., S. 49.

Bildungsministerin Schavan hatte 285.000 neue Fachkräfte angekündigt, die das Gesetz nutzen würden. Das Ziel und die Methodik des „Berichts“ werden in den abschließenden Ausführungen deutlich:

„Die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes wurde zum einen durch die Auswertung der ersten amtlichen Statistik zu den Anträgen auf Anerkennung und den Entscheidungen der zuständigen Stellen beschrieben. Zum anderen konnte ein erstes faktengestütztes Bild der praktischen Umsetzung vorgelegt werden, indem die Perspektiven von zwei der daran beteiligten Akteure ermittelt wurden: Der für die Verfahren zuständigen Stellen und der auf das Thema spezialisierten Beratungseinrichtungen.“³⁶

Ein derartiges „faktengestütztes Bild der praktischen Umsetzung“ könnte die bereits beschriebenen Studien zur Anerkennungspraxis ergänzen, da diese ihren Schwerpunkt auf die Untersuchung der Auswirkungen des Anerkennungsrechts auf die Antragsteller/innen setzten. Einschränkend ist aber zu berücksichtigen, dass die Befragungen, auf die sich der „Bericht“ bezieht, nicht auf der Grundlage eines repräsentativen Stichprobenverfahrens durchgeführt wurden. Sie beruhen stattdessen „auf einer gezielten Auswahl von zuständigen Stellen“.³⁷ Somit „handelt es sich bei den Interviews nicht um eine flächendeckende Erhebung, sondern um Rückmeldungen aus der Praxis“.³⁸ Um „belastbare Ergebnisse“ vorlegen zu können, wird angekündigt, dass Akteure in Zukunft „quantitativ befragt werden“ sollen.³⁹ „Rückmeldungen aus der Praxis“ haben den Nachteil, dass sie ein einseitiges Bild bestimmter Gruppen hervorrufen können, weil die Perspektiven derer, die sich nicht meldeten – und dafür ebenfalls ihre Gründe haben könnten – unsichtbar bleiben.

Die Ausführungen zu den Anerkennungsstellen sind zweigeteilt: Um das „Anerkennungsgeschehen in der Praxis“ zu beleuchten, wird die Feststellung der Gleichwertigkeit nur bei den Gesundheitsbehörden der Länder untersucht. Aus den Befragungen gehe hervor, dass „die Praxis noch sehr unheitlich ist“.⁴⁰ Die dargestellten „Vorgehensweisen“ sind allerdings nicht nur von Varianten geprägt, sondern verstoßen teilweise gegen die Rechte der Antragsteller/innen, da sie u.a. die gesetzlichen Neuerungen im Verfahren sowie bei Ausgleichsmaßnahmen nicht umsetzen.⁴¹

Die Gleichwertigkeitsfeststellungen durch HWKs, IHK FOSA sowie weitere Stellen, die Anerkennungen für nicht-reglementierte Ausbildungsberufe durchführen, waren kein Thema des „Berichts“. Begründet wird dies damit, dass „seitens der Kammervertreterinnen und -vertreter gewünscht“ wurde, „dass die geführten Interviews den Fokus zunächst auf die Einstiegsberatung legen und nicht auf das Verfahren, die Gleichwertigkeitsprüfung, selbst.“⁴² Die hier sog. „Einstiegsberatung“ bezieht sich auf Beratungsleistungen, die durch zuständige Stellen angeboten werden und ihre rechtliche Grundlage im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beratungspflichten nach VwVfG nicht auf eine einmalige Beratung und nicht auf einen „Einstieg“ beschränkt sind.⁴³

Der „Bericht“ thematisiert zudem die Zahlen des Statistischen Bundesamtes. Obwohl laut amtlicher Statistik im ersten Jahr 2012 nur 6543 Anerkennungsanträge nach BQFG positiv bewertet wurden, wird

³⁶ BMBF (Hg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz, Berlin 2014, S. 134.

³⁷ Ebd.

³⁸ Ebd., S. 121.

³⁹ Ebd., S. 135.

⁴⁰ Ebd., S. 115.

⁴¹ Ebd., S. 115ff.

⁴² Ebd., S. 41.

⁴³ Eine ähnliche begriffliche Problematik zeigt sich bei der im „Bericht“ sog. „Erstberatung“: „Die Erstberatung umfasst in der Regel Informationen zu den jeweils relevanten gesetzlichen Grundlagen und Verfahren sowie den Verweis an die zuständige Stelle.“ Ebd., S. 27. Auf die zuständige Stelle zu verweisen, umfasst zwar eine Auskunft, aber nicht unbedingt eine Beratung. Die für die Praxis relevante Form der *Anerkennungsberatung*, die in diversen Länder-Anerkennungsgesetzen rechtlich fundiert wurde, wird im folgenden Kapitel zur Anerkennungsberatung in Bayern dargestellt.

eine positive „Bilanz“ zur Umsetzung des Gesetzes gezogen.⁴⁴ Begründet wird dies damit, dass 2012 wohl eine verminderte bzw. teilweise fehlerhafte Erfassung durch die Anerkennungsstellen vorlag, die zukünftig behoben würde.⁴⁵ Dabei wird jedoch nicht deutlich, dass es generelle methodische Schwächen in der Erhebung gibt, die eine differenzierte Untersuchung des Anerkennungsgeschehens erschweren. Da die Statistik ein wichtiges Instrument der Qualitätskontrolle ist, werden die bislang vorliegenden Daten in Kapitel 4 der vorliegenden Studie ausführlich dargestellt und analysiert.

Eine differenzierte Bewertung des Anerkennungsgesetzes findet sich im SVR-Jahresgutachten 2013. Die neuen Anerkennungsstatistiken lagen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor und konnten daher nicht in die Darstellung aufgenommen werden. Deutlich wird hier die enge Bindung des BQFG an die europäischen Rechtsgrundlagen, welche große Auswirkungen auf die Praxis haben könnten. In diesem Kontext wird reflektiert, dass das neue Gesetz allein nicht unbedingt eine erfolgreichere Anerkennungspraxis herstellen kann. Ein Ziel des Kapitels „Das neue Anerkennungsgesetz des Bundes“ ist es daher, dessen Regeln nicht nur zu erläutern, sondern „ihre Umsetzbarkeit vorsichtig zu bewerten“.⁴⁶

Die Fortschritte, die durch die Vereinheitlichung des Anerkennungsrechts bei Ausbildungsberufen erreicht wurden, finden sich im Bereich der Gesundheitsberufe nicht wieder. Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen sind in einer schlechteren Ausgangsposition. Insgesamt sind

„im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Regelungen viele Probleme noch nicht gelöst. So fehlt es bei den Gesundheitsbehörden der Länder, die für den Verwaltungsvollzug zuständig sind, offenbar an Leitlinien und ausreichendem Personal, um die Gleichwertigkeit nach den im Anerkennungsgesetz vorgesehenen Kriterien zu prüfen.“

„(...) zudem ist die Gesetzgebung und -praxis der Anerkennung in Deutschland traditionell restriktiv. (...) Bei der Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes des Bundes hätte man die Anerkennungsregelungen für Ärzte, die für Außenstehende nur schwer nachvollziehbar sind, umfassend – auch sprachlich – überarbeiten können; diese Chance wurde leider nicht genutzt.“⁴⁷

Die Umsetzung von Recht in Verwaltungspraxis wäre durch ein strategisches Konzept zur Qualitätsentwicklung unterstützt und vereinfacht worden. Weitere Schwächen des Gesetzes werden bei der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen thematisiert, die v.a. die Bereitstellung von Anpassungsmaßnahmen und die Finanzierung betreffen. Die Pflicht der Länder, in reglementierten Berufen, Ausgleichsmaßnahmen anzubieten und durchzuführen, wird von diesen nicht grundsätzlich eingehalten. Auch die bislang vorliegenden Länderanerkennungsgesetze zeigen, dass die erforderliche Vereinheitlichung zu wenig berücksichtigt wird. Um den Erfolg des Anerkennungsverfahrens generell zu ermöglichen, wird eine Ausweitung des AFBG auf Anpassungsmaßnahmen vorgeschlagen.

Abschließend zeigt Weizsäcker, welche Herausforderungen noch bestehen, um die Ausweitung der Fachkräftezuwanderung in der „Anwendung durch die zuständigen Behörden“ zu erreichen:

„Insgesamt muss noch stärker als bisher ins Bewusstsein der verantwortlichen Akteure rücken, dass das aktuelle Zuwanderungsrecht und die neuen Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vorrangig dazu dienen sollen, das Fachkräfteangebot in den nächsten Jahrzehnten zu sichern. Die Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen, aber insbesondere ihre Anwendung durch die zuständigen Behörden muss von dem Ziel geleitet sein, die beruflichen und fachlichen Potenziale von Migranten gezielt für den deutschen Arbeitsmarkt zu

⁴⁴ Ebd., S. 6ff.

⁴⁵ „Laut Statistischem Bundesamt ist davon auszugehen, dass die erste Bundesstatistik nicht das gesamte Anerkennungsgeschehen abbildet, da vermutlich nicht alle Anerkennungsstellen vollständig und termingerecht ihre Daten gemeldet haben.“ Ebd., S. 13.

⁴⁶ Weizsäcker, Esther: Von der EU lernen? Das deutsche Anerkennungsgesetz, in: SVR: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin 2013, S. 150-168, hier S. 157.

⁴⁷ Ebd., S. 160 und S. 161.

erschließen. In keinem Fall darf die Verknüpfung von Zuwanderungsrecht und Anerkennungsregelungen für Zuwanderer die Hürden für einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhöhen (z.B. indem für die Erteilung bestimmter Aufenthaltstitel zwingend vorausgesetzt wird, dass auch bei nicht reglementierten Tätigkeiten die im Ausland erworbenen Abschlüsse anerkannt sind, und das Verfahren dadurch noch länger dauert). Vielmehr sind die entsprechenden Verfahren so weit wie möglich zu vereinfachen. Vor allem müssen sie als Chance begriffen werden, Qualifikationen von Migranten in Deutschland sinnvoll einzusetzen.“⁴⁸

2.2 Begriffsklärung

Die Verwendung von Begrifflichkeiten, die im Diskurs des Bildungstransfers und in berufsspezifischen Anerkennungsverfahren eingesetzt werden, ist in der Öffentlichkeit teilweise durch einen diffusen Gebrauch und mangelnde Trennschärfe geprägt. Die folgenden Definitionen sollen daher eine eindeutige Basis für den Einsatz im Rahmen der vorliegenden Studie schaffen.

Anerkennung:

Der Begriff der Anerkennung bezeichnet einerseits die gesellschaftliche Akzeptanz einer Qualifikation, andererseits auch das behördliche Verfahren sowie sein positives Ergebnis.

Berufliche Anerkennung zielt auf die Ausübung des im Ausland erworbenen Berufs im Aufnahmestaat, zu gleichen Bedingungen und mit denselben Rechten wie inländische Qualifikationsinhaber/innen. Voraussetzung dafür ist die Zuordnung einer ausländischen Ausbildung oder eines Studiums zu einer vergleichbaren deutschen Qualifikation in Form einer Bewertung von Zeugnissen, beruflicher Erfahrungen und Weiterbildungen.

De-jure-Anerkennung:

International wird der Begriff der De-jure-Anerkennung für Anerkennungsverfahren im reglementierten Bereich benutzt. Die Berufsausübung und/oder das Führen der Berufsbezeichnung sind in reglementierten Berufen an eine Genehmigung gebunden, die im Rahmen des Anerkennungsverfahrens erteilt werden kann. Welche Berufe reglementiert sind, hängt von der nationalen Gesetzgebung ab. Im Feld der De-jure-Anerkennung wird Gleichwertigkeit geprüft.

De-facto-Anerkennung:

De-facto-Anerkennung bezieht sich auf die Anerkennung für nicht-reglementierte Berufe. Theoretisch ist der Zugang zum Arbeitsmarkt frei, so dass ein behördliches Verfahren nicht unbedingt erforderlich ist. Wenn Fachkräfte aus dem Ausland für eine qualifikationsadäquate und entsprechend bezahlte Position rekrutiert werden, impliziert dies eine De-facto-Anerkennung durch eine/n Arbeitgeber/in.

Auch De-facto-Anerkennung kann gesetzlich geregelt sein. Die von der ZAB ausgestellten sog. Zeugnisbewertungen haben ihre Rechtsgrundlage in der Lissabonner Anerkennungskonvention. International sind die *level assessments* für nicht-reglementierte Abschlüsse seit langem verbreitet. Die Einstufung des ausländischen Abschlusses zielt nicht auf Gleichwertigkeit, zentral ist Transparenz für den Arbeitsmarkt.

Bildungstransfer:

Die Migration von Fachkräften wird nicht nur von zuwanderungsrechtlichen Voraussetzungen geprägt. Der Transfer einer Qualifikation aus einem ausländischen Bildungssystem in das Bildungs- und Beschäfti-

⁴⁸ Ebd., S. 168.

gungssystem des Aufnahmestaates erfordert Flexibilität von allen beteiligten Akteuren. Im individuellen Fall liegt ein erfolgreicher Bildungstransfer vor, wenn die Anerkennung des Berufs erreicht und ein adäquater Arbeitsplatz gefunden wurde. Im Fall der De-facto-Anerkennung ist dafür nicht unbedingt ein behördliches Verfahren notwendig. Im reglementierten Bereich ist ein positives Anerkennungsergebnis nur ein erster Schritt im Prozess des Bildungstransfers. Vielfach beginnt erst dann die Bewerbungsphase.

Automatische Anerkennung:

Im EU-Recht existiert automatische Anerkennung für sieben Berufe: Arzt, Zahnarzt, Tierarzt, Apotheker, Krankenpfleger, Hebamme und Architekt. Diese beruht auf gemeinsamen Mindeststandards der Ausbildungen. Berufsangehörige von neuen Beitrittsländern können sich auf Erworbene Rechte berufen oder das Instrument der Konformitätsbescheinigung einsetzen, um auch mit Ausbildungszeugnissen, die vor dem Beitritt erworben wurden, von der automatischen Anerkennung zu profitieren.

Anerkennung nach Einzelfallprüfung:

Nur Verfahren mit automatischer Anerkennung erfordern keine Einzelfallprüfung. Die meisten Anerkennungsverfahren werden nach der Allgemeinen Regelung durchgeführt, die eine Bewertung des individuellen Kompetenzprofils des Antragstellers vorsehen. Gleichwertigkeit wird anhand eines Ausbildungsvergleichs festgestellt; bei wesentlichen Unterschieden können Berufserfahrung und/oder Weiterbildungszertifikate einen Ausgleich bilden. Falls dies nicht ausreicht, besteht im EU-Recht ein Anspruch auf Teilanerkennung und das Angebot von Ausgleichsmaßnahmen. Die deutschen Anerkennungsgesetze schränken Ansprüche bei den Wahlmöglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen teilweise ein.

Teilanerkennung:

Die Teilanerkennung bildet bei wesentlichen Unterschieden einen Zwischenschritt im Anerkennungsverfahren. In reglementierten Berufen wird dieses erst mit dem Abschluss einer Ausgleichsmaßnahme beendet, da ein Rechtsanspruch auf diese Maßnahmen besteht. Auch im nicht-reglementierten Bereich können im Bescheid festgestellte wesentliche Unterschiede durch individuelle Kompetenztanpassung beseitigt werden. Da das BQFG für nicht-reglementierte Berufe jedoch keinen vergleichbaren Anspruch vorsieht, muss in diesem Fall eine Wiederaufnahme des Verfahrens oder ein neuer Anerkennungsantrag erfolgen, um die volle Anerkennung im zweiten Schritt zu erreichen.

Ausgleichsmaßnahme:

Der Begriff der Ausgleichsmaßnahme bezieht sich auf die Auflage nach einer Teilanerkennung in reglementierten Berufen. In den EU-Anerkennungsrichtlinien besteht bei Ausgleichsmaßnahmen ein Wahlrecht zwischen Eignungsprüfung und Anpassungslehrgang. Diese sind an den individuellen Bedarf des Antragstellers/der Antragstellerin anzupassen. Eine Kombination von Anpassungslehrgang und Prüfung ist unzulässig, da eine derartige Auflage gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt.

Das Wahlrecht wurde im BQFG übernommen, gilt aber nur subsidiär; im deutschen Fachrecht wurde der Zugang zu Ausgleichsmaßnahmen häufig beschränkt: Fachgesetze des Bundes und der Länder gewähren die Teilanerkennungsrechte teilweise nur Inhaber/innen von EU-Diplomen. Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen müssen – falls sie überhaupt Teilanerkennungsrechte haben – höhere Ansprüche erfüllen, z.B. Kenntnisprüfung statt Eignungsprüfung. Wenn Anpassungslehrgänge ermöglicht werden, dann mit zusätzlichem Fachgespräch. In einigen Berufen wird eine Eignungs-/Kenntnisprüfung vorgeschrieben.

In der Praxis zeigt sich vielfach das Problem, dass Ausgleichsmaßnahmen zwar gesetzlich vorgesehen sind, aber nicht durchgeführt werden. Zum Teil haben es die Bundesländer bisher versäumt, die erforderlichen Angebote einzurichten.

Anpassungslehrgang:

Der Begriff des Anpassungslehrgangs findet sich in der deutschsprachigen Fassung der EU-Anerkennungsrichtlinien. Im englischen Originaltext ist von einer *adaptation period* die Rede, also einem Anpassungszeitraum. Dieser hat das Ziel, dass Antragsteller/innen mit einer Teilanerkennung ihren Beruf unter Aufsicht ausüben und sich dabei praktisch weiterbilden können (*period of supervised practice possibly being accompanied by further training*). Die Länge des Anpassungslehrgangs wird vor Beginn in Absprache zwischen Antragsteller/innen, Anerkennungsstelle und der Aufsicht führenden Institution festgelegt. Nach Abschluss des Zeitraums stellt die durchführende Institution eine schriftliche Bewertung über den erfolgten Ausgleich der im Bescheid genannten Defizite aus. Auf dieser Grundlage nimmt die Anerkennungsstelle dann eine positive Anerkennungsentscheidung vor.

In Deutschland sind zwei Formen des Anpassungslehrgangs üblich: Einerseits sehen Anerkennungsstellen vor, dass Antragsteller/innen, z.B. in Gesundheitsfachberufen, eine Fachschule besuchen. Diese Variante ist mit hohen Kosten für Antragsteller/innen verbunden und teilweise nicht durchführbar, wenn Fachschulen sich weigern, die erforderliche individualisierte Maßnahme anzubieten. Alternativ sehen viele Anerkennungsstellen vor, dass sich Antragsteller/innen selbständig eine/n Arbeitgeber/in suchen, um den Anpassungslehrgang in Form eines Praktikums zu absolvieren. Problematisch kann in diesem Fall sein, dass Arbeitgeber/innen, sogar wenn sie bereit sind, Personen beim Ausgleich von Defiziten zu unterstützen, dafür oft kein Gehalt zahlen wollen.

Eignungsprüfung:

Eignungsprüfungen sind ausschließlich auf die im Teilanerkennungsbescheid festgestellten wesentlichen Unterschiede, die nicht durch Berufspraxis oder Weiterbildungszertifikate ausgeglichen wurden, zu beziehen. EU-weit wird die Eignungsprüfung nur selten gewählt, da sie nicht wie der Anpassungslehrgang auf die reale Berufspraxis im Aufnahmestaat vorbereitet. In Deutschland werden Eignungsprüfungen vielfach als Fachgespräche mit staatlichen Prüfer/innen gestaltet. Dafür sind teilweise hohe Teilnahmegebühren vorgesehen. Zudem besteht die Problematik, dass die Unsicherheit einer Prüfungssituation sich negativ auf das Ergebnis auswirken kann, wenn Prüfer/innen keine Erfahrungen mit der Kommunikation mit Personen haben, die Deutsch als Zweitsprache erlernten.

Kenntnisprüfung:

In deutschen Fachgesetzen wird teilweise nur Inhaber/innen von EU-Diplomen eine Eignungsprüfung angeboten; Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen müssen dagegen umfangreichere Kenntnisprüfungen absolvieren. Durch das Anerkennungsgesetz des Bundes wurden Kenntnisprüfungen, die vor 2012 oft generell für Drittstaatsangehörige vorgesehen waren, zumindest eingeschränkt. Sie sollen nun nicht mehr den Umfang der staatlichen Abschlussprüfung haben und sind auf ausgewählte Themengebiete zu beschränken. In der Regel finden die Prüfungen nicht in schriftlicher Form statt, sondern haben praktische und Gesprächsanteile.

Anpassungsmaßnahmen:

In der internationalen Migrationsforschung ist der Begriff der *bridging courses* für Weiterbildungsangebote für gut und hoch qualifizierte Neuzuwanderinnen und -zuwanderer Standard. In Deutschland ist manchmal von Brückenmaßnahmen die Rede; weiter verbreitet ist der inhaltlich analoge Sammelbegriff der *Anpassungsmaßnahmen*. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen migrationsspezifischen Bezug haben und als Instrument des Bildungstransfers genutzt werden. Daher sind Anpassungsmaßnahmen generell auf eine praktische Einübung in berufliche Standards des Aufnahmelandes ausgerichtet. Sie erfordern keine Prüfungen, da sie reflektieren, dass ausländische Fachkräfte Prüfungsanforderungen

bereits im Herkunftsland erfüllt haben. Eine „Nachqualifizierung“ ist daher ebenso wenig eine Anpassungsmaßnahme wie ein Vorbereitungskurs auf eine Kenntnisprüfung.

Im Gegensatz zu den rechtlich definierten Begriffen *Ausgleichsmaßnahme* oder *Anpassungslehrgang* finden sich in den Anerkennungsregelungen für nicht-reglementierte Berufe nur allgemeine Formulierungen, wie wesentliche Unterschiede individuell ausgeglichen werden können. In den Bescheiden zu einer teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit sollen passende Maßnahmen genannt werden, darauf besteht jedoch kein Rechtsanspruch. Antragsteller/innen stehen damit vor der Herausforderung, zusätzliche Berufspraxis, die im Bescheid genannte Defizite beseitigt, oder neue Lernerfahrungen in Kursen zu erlangen, um nach dem Kompetenzausbau einen positiven Anerkennungsbescheid zu erhalten. Dass die dynamische Möglichkeit der Herstellung von Gleichwertigkeit in nicht-reglementierten Berufen durch das BQFG geschaffen wurde, ist bisher in der Öffentlichkeit und in Unternehmen weitgehend unbekannt. Neue Angebote für Anpassungsmaßnahmen existieren daher nur punktuell.

Partielle Anerkennung:

Die neue Anerkennungsrichtlinie 2013/55/EU sieht eine Ausweitung des Rechts auf partielle Anerkennung vor. Partielle Anerkennung darf nicht mit Teilanerkennung verwechselt werden. Sie bildet keinen Zwischenschritt im Verfahren, da sie die Berufsausübung im reglementierten Bereich ermöglicht, jedoch auf Teilbereiche des Berufsfelds einschränkt, z.B. indem ausländische Erzieher/innen nur im KITA-Bereich arbeiten, Lehrer nur in einem Fach unterrichten oder im zulassungspflichtigen Handwerk die Eintragung in die Handwerksrolle auf bestimmte Tätigkeiten beschränkt wird.

2.3 Anerkennungsberatung in Bayern

Im Gesetzgebungsverfahren zum Anerkennungsgesetz des Bundes kritisierte der Bundesrat einen fehlenden Rechtsanspruch auf Anerkennungsberatung. Diesen auf Bundesebene zu schaffen, wurde abgelehnt; entsprechende Strukturen bestehen dennoch. Die Bundesregierung setzte eine projektgeförderte, flächendeckende Anerkennungsberatung durch das Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ in ganz Deutschland ein. Auch Migrationsberater/innen der Wohlfahrtsverbände unterstützen vielfach bei Anerkennungsfragen.

Mehrere Bundesländer haben einen Beratungsanspruch auf Länderebene im Rahmen ihrer Anerkennungsgesetze festgeschrieben. Sie folgten damit dem Vorbild Hamburgs, das bereits im Sommer 2012 ein Anerkennungsgesetz verabschiedet hatte. Im Anerkennungsberatungsgesetz wird der Umfang dieser spezialisierten Fachberatung sichtbar:

Art. 2 HmbABQG: Anerkennungsberatungsgesetz

(2) Der Anspruch (...) umfasst die Beratung über die zuständige Stelle, die Festlegung des Referenzberufes, allgemeine Hinweise über die Voraussetzungen der Gleichwertigkeit sowie die vorzulegenden Unterlagen, das Verfahren sowie Möglichkeiten, Ausgleichsmaßnahmen zu absolvieren. (...)

(3) Die Beratungsstelle berät organisatorisch und personell unabhängig von den Stellen, die über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen oder deren Anerkennung entscheiden.

Bayern hat in seinem Landesenerkennungsgesetz keinen derartigen Anspruch geschaffen. Dennoch liegt hier durch die Stellen des Netzwerks MigraNet ein flächendeckendes Angebot der Anerkennungsberatung mit jahrelanger Erfahrung vor. MigraNet ist Teil des bundesweiten Netzwerks IQ, das 2005 durch das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingerichtet wurde und seitdem aus Bundesmitteln finanziert wird. Seine Aufgabe ist es, die Arbeitsmarktintegration von Migrant/innen durch spezialisierte Angebote zu fördern. Der Anerkennungsberatungsauftrag steht in dieser Tradition. Das Anerkennungs-gesetz des Bundes zielt u.a. auf eine Ausweitung der beruflichen Anerkennungsverfahren, da anerkannte Qualifikationen eine Voraussetzung für den Arbeitsmarkterfolg von Migrant/innen bilden. Um möglichst viele Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen für einen Anerkennungsantrag zu gewinnen, gewährleistet das Netzwerk IQ die erforderliche Beratung in allen Bundesländern. Damit soll sichergestellt werden, dass Migrant/innen Unterstützung dabei erhalten, sich bei der Vielzahl von Anerkennungsstellen in Deutschland zurechtzufinden und die relevanten Informationen zum Verfahren zu erlangen.

In Augsburg war 2008 das erste Modell zur Anerkennungsberatung als MigraNet-Projekt geschaffen worden. Es bot eine umfassende Begleitung im Anerkennungsprozess an und entfaltete damit prägende Wirkung. 2009 entstand durch Mittel des BAMF die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen München, die inzwischen anteilig aus kommunalen Geldern und IQ-Mitteln finanziert wird. 2012 wurden diese beiden Angebote durch die IQ-Einrichtung der Zentralen Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen (ZAQ) in Nürnberg ergänzt. Auch wenn die Standorte in Städten liegen, so werden doch die ländlichen Gebiete Bayerns mit einbezogen. Ist der Weg zur persönlichen Beratung zu weit, werden telefonische oder E-Mail-Beratungen angeboten.⁴⁹

Nicht zu verwechseln ist die unabhängige Anerkennungsberatung mit dem Beratungsangebot zum Verwaltungsverfahren, das in den zuständigen Stellen vorliegen muss. Anerkennungsstellen sind dabei an die Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes gebunden, das einschlägige Pflichten vorsieht und in der Begründung der Anerkennungs-gesetze thematisiert wurde. Mit den Beratungserfordernissen verknüpft sind Qualitätsstandards für den Verwaltungsakt, die den Umgang mit Antragsteller/innen betreffen:

§ 25 VwVfG

(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten. (...)

§ 24 VwVfG

(2) Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen.

(3) Die Behörde darf die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht deshalb verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält.

Eine gute Beratung für Anerkennungsinteressierte ist aufgrund der komplizierten Rechtslage unverzichtbar. Auch wenn sich die Transparenz bezüglich der Zuständigkeit hunderter Anerkennungsstellen durch einschlägige Internetportale seit 2007 verbessert hat, so sind doch individuelle Verfahrensaspekte zu berücksichtigen, die ohne Beratung schwer handhabbar sind. Dies betrifft zum einen die Finanzierbarkeit der Gebühren, Übersetzungen, Beglaubigungen. Falls es zu einer Teilanerkennung im Verfahren kommt, sind auch die Ausgleichsmaßnahmen zu finanzieren und im Fall von Anpassungslehrgängen der Lebensunterhalt zu sichern. Nur das Land Hamburg hat ein Stipendienprogramm für Antragsteller/innen geschaffen. In den meisten anderen Bundesländern wird auf die Mittel der Arbeitsförderung verwiesen,

⁴⁹ Aktuell zur bayerischen Beratung: MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern (Hg.): Leitbild Anerkennungsberatung. Fachberatung zur beruflichen Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bayern, 2014, URL: http://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/01_Anerkennung/Leitbild_Anerkennungsb_Bayern_2014.pdf [Zugriff 7.07.2014]

die in vielen Fällen jedoch nur schwer eingesetzt werden können. Ein Sonderfall liegt in Baden-Württemberg vor: Hier prüft die Landesregierung, wie ein Stipendienprogramm geschaffen werden kann. Da die Anerkennungsgesetze auch den Kompetenzausbau durch individuelle neue Berufspraxis eingeführt haben, ist die Frage, wie Gleichwertigkeit im zweiten Schritt erzielt werden kann, zu einem zentralen und durchaus schwierigen Anliegen geworden. Anerkennungsstellen sind teilweise nicht über die Möglichkeiten individueller Anpassungsmaßnahmen informiert; dasselbe gilt für Unternehmen. In diesem Klima eine passende Tätigkeit zu finden, erweist sich bislang oft als schwierig. Andere Einwanderungsländer wie das ebenfalls föderal organisierte Kanada haben in den vergangenen Jahren diverse wirtschaftsorientierte Programme geschaffen, die insbesondere individuelle Praktika in Unternehmen sowie den Einsatz von Mentor/innen vorsehen.

Das bayerische Netzwerk MigraNet hat seit 2011 mehrere Modellprojekte nach kanadischem Vorbild eingerichtet. Diese Angebote ergänzen die Arbeit der Anerkennungsberatungsstellen, da sie versuchen, den Übergang in den Arbeitsmarkt auf ausbildungsadäquate Positionen zu unterstützen. Auch die Suche nach Arbeitgeber/innen, die bereit sind, Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse mit Teilanerkennungen zu beschäftigen, wird hier erprobt. Eine Ausweitung derartiger wirtschaftsnaher Projekte ist unverzichtbar, wenn das politische Ziel, Gleichwertigkeit erreichbar zu machen, umgesetzt werden soll.

Die Netzwerkstruktur der MigraNet-Projekte unterstützt nicht nur Migrant/innen, sondern auch relevante bayerische Institutionen in der Praxis. Die Anerkennungsberater/innen nutzen vielfältige Kontakte und Kooperationen mit Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung, Anerkennungsstellen, verantwortlichen Landesministerien, Kammern, Bildungsinstitutionen sowie öffentlichen und privaten Arbeitgeber/innen. Dies ist vor allem dann hilfreich, wenn Migrant/innen im Anerkennungsverfahren auf Barrieren stoßen, z.B. die Ablehnung einer Kostenübernahme oder einen ungenügenden Bescheid.

Das MigraNet-Projekt IndiQual (Individualisierte Qualifizierung durch Kompetenzfeststellung) wird von der Handwerkskammer für Oberfranken durchgeführt. Es spielt eine wichtige Rolle für den Erfolg der neuen Anerkennungsregelungen im Handwerk, da es das Instrument einer anforderungsorientierten Kompetenzfeststellung anwendet, damit ausländische Handwerker/innen ihre Kenntnisse und Fähigkeiten im Rahmen eines „Sonstigen geeigneten Verfahrens“ nach § 14 BQFG demonstrieren können. Durch Projektmittel ist die Finanzierung dieses Instruments im Einzelfall gesichert. HWKs bzw. Personen aus ganz Bayern nutzen dieses Angebot.

Die Anerkennungsberatung in Bayern ist in ihrem Ausmaß umfassend: Sie geht weit über eine Erst- oder Verweisberatung hinaus, indem sie eine dauerhafte Begleitung im Verfahren ermöglicht, falls diese gewünscht wird.⁵⁰ Die Rolle der Anerkennungsberater/innen verändert sich, je nachdem, wie weit der Anerkennungsprozess fortgeschritten ist. In einem frühen Stadium, im Idealfall unmittelbar nach der Zuwanderung, werden erstmals Informationen weitergegeben, die für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse Transparenz zum Verfahren herstellen – Beruf, Herkunft und individuelle Ressourcen reflektierend. Wie das Verfahren sich danach für die Einzelnen entwickelte, ob und wie schnell sie einen adäquaten Arbeitsplatz fanden oder ob überhaupt der Antrag gestellt wird, ist nur dann ersichtlich, wenn es spätere Rückmeldungen der Ratsuchenden gab. Dies ist vielfach nur dann der Fall, wenn es Probleme gab, die dann zu einer weiteren Beratungsanfrage führten. Da Beratung generell problemorientiert ist, ist es schwer einzuschätzen, ob fehlende Zweitanfragen vielleicht daran liegen, dass die Verfahren effektiv verliefen und die Bewerbungsprozesse erfolgreich waren.

Seit 2008 wurden im Netzwerk MigraNet Tausende von Anerkennungsinteressierten beraten. Im April 2012 trat das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft, im August 2013 das bayerische Landesgesetz. Durch die Einführung von Anerkennungsstatistiken besteht aktuell erstmals die Möglichkeit, Verfahren auf Anerkennungsberatungszahlen zu beziehen und damit auch quantitative Untersuchungen

⁵⁰ Zum Thema, welche Qualitätsstandards für Anerkennungsberatung entscheidend sind, siehe Englmann/Müller-Wacker 2010, S. 31ff.

durchzuführen, die sich gegenseitig beleuchten. In der aktuellen Phase der Umsetzung neuer Regelungen stellen sich diverse Fragen. Um diesen Fragen im Bundesland Bayern nachzugehen, plante das Netzwerk MigraNet eine Studie, die empirische Daten zum Verbleib der einstigen Ratsuchenden erheben und auswerten sollte. Die Klient/innen der MigraNet-Anerkennungsberater/innen sollten zu ihren Erfahrungen mit der erfolgten Beratung und dem Anerkennungsverfahren befragt werden, um repräsentative Aussagen zu ermöglichen. Das Institut Global Competences hat diesen Auftrag übernommen und legt mit der vorliegenden Studie die Ergebnisse der Untersuchung vor.

2.4 Forschungsdesign

Die vorliegende Studie verfolgt das Ziel, den Bildungstransfer von ausländischen Fachkräften zu untersuchen. Die neuen Anerkennungsgesetze sollen eine Verbesserung der Anerkennungspraxis mit sich bringen. Es stellt sich die Frage, wie erfolgreich sich diese auswirken. Empirische Forschung kann dazu wichtige Antworten liefern. Nachfolgend werden die Forschungsziele, das methodische Vorgehen und der Ablauf diverser Befragungen im empirischen Teil der Studie dargelegt.



2.4.1 Forschungsfragen und -ziele

Den Kern der Studie bilden empirische Untersuchungen im Bundesland Bayern. Sie fanden im Zeitraum, Januar bis Juli 2014 statt. Der zeitliche Rahmen wurde vom Auftraggeber vorgegeben.

Das Themenfeld der Anerkennung ist in Deutschland noch wenig erforscht (vgl. Kap. 2.1). Vor dem Hintergrund der rechtlichen Änderungen durch das BQFG stellen sich folgende Forschungsfragen:

- Haben die neuen rechtlichen Regelungen Antragstellungen befördert?
- Wie wirken sich die Anerkennungs Gesetze in der Verwaltungspraxis aus?
- Welche Ergebnisse werden in den Anerkennungsverfahren erzielt?
- Gibt es Hindernisse, die Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse von einer erfolgreichen Durchführung des Verfahrens abhalten?
- Welche Rolle spielt die Finanzierung?
- Wie gestaltet sich die Kompetenzanpassung nach Teilanerkennungen?
- Wie akzeptiert sind Anerkennungen und Teilanerkennungen am Arbeitsmarkt?
- Führen Anerkennungsbescheide zur erwünschten Beschäftigung im erworbenen Beruf?

Im Fokus der Studie stehen Fragen zum Bildungstransfer ausländischer Fachkräfte. Die Anerkennung ihrer Qualifikationen ist ein entscheidender Aspekt. Neue Anerkennungsregelungen sind in Bund und Ländern beschlossen worden, um die Anerkennungssituation in Deutschland zu verbessern (vgl. Kap. 3).

Das Ziel der empirischen Untersuchungen ist es, Erkenntnisse zum Stellenwert der Anerkennung für die individuelle Erwerbsbiographie von Migrant/innen zu gewinnen. Die Konzeption der Befragungsinstrumente (Fragebögen und Interviewleitfäden) basierte auf den zentralen Forschungsfragen. Sie wurden in verschiedenen Frage- bzw. Antwortkategorien operationalisiert. Eine Dimension bildeten Fragestellungen zum BQFG.

Die Zielgruppen der empirischen Untersuchung:

- Ausländische Fachkräfte, die Anfragen bei bayerischen Anerkennungsberater/innen stellten
- Mitarbeiter/innen der Anerkennungsberatungsstellen in Bayern:
 - Anerkennungsberatung in Augsburg, Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH; IQ-Landesnetzwerk MigraNet
 - Zentrale Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen (ZAQ), Bildungszentrum im Bildungscampus Nürnberg, Stadt Nürnberg; IQ-Landesnetzwerk MigraNet
 - Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen, Landeshauptstadt München, Sozialreferat: Amt für Wohnen und Migration; zum Teil IQ-Landesnetzwerk MigraNet
- Expert/innen für Gleichwertigkeitsfeststellung in ausgewählten Anerkennungsstellen in Bayern
- Migrationsbeauftragte in ausgewählten bayerischen Agenturen für Arbeit und Jobcentern
- Arbeitgeber/innen bzw. Personalverantwortliche, die ausländische Fachkräfte beschäftigen
- Mitarbeiter/innen zuständiger bayerischer Fachministerien

Zum einen ging es darum, zu identifizieren, wie viele ausländische Fachkräfte von den neuen Regelungen profitieren; zum anderen können die Sichtweisen und Einschätzungen der befragten Akteur/innen Hinweise darauf liefern, wie es um die Qualität der Verfahren steht und welche Aspekte noch verbesserungswürdig sind.

Wie sich die Verfahrenskriterien in der Praxis darstellen, war eine weitere Erhebungs- und Auswertungsdimension. Im neuen BQFG wurden Anerkennungsbescheide thematisiert. In der Untersuchung soll der Frage nachgegangen werden, ob die Bescheide inzwischen den Anforderungen gerecht werden. Ein weiterer Fortschritt besteht in der Ausweitung der Möglichkeiten nach einer

Teilanererkennung. Diverse Fragen der empirischen Untersuchung beziehen sich darauf, wie diese Möglichkeiten in der Praxis genutzt werden.

Um Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen bei der Anerkennung zu unterstützen, wurden flankierend zum Anerkennungsgesetz Begleitstrukturen durch das IQ-Netzwerk aufgebaut. Es stellen sich diverse Fragen: Welche Rolle spielt die Anerkennungsberatung im Prozess des Bildungstransfers? Welche Wirkungen erzielt sie?

Im Rahmen der Untersuchung soll auch der Frage nachgegangen werden, wie sich die Finanzierung der Kosten, die mit einer Anerkennung verbunden sind, gestaltet, insbesondere im Hinblick auf mögliche Kostenübernahmen durch die Arbeitsverwaltung.

Eine wichtige Erhebungsdimension fokussiert den Arbeitsmarktzugang der befragten Migrant/innen sowie die Sichtweisen von Personalverantwortlichen auf die Themenfelder Anerkennung und Fachkräfte-migration. Zum einen soll der Frage nachgegangen werden, ob Anerkennungen am Arbeitsmarkt aktuell hilfreich sind, zum anderen welche Rolle Unternehmen spielen, wenn sie Zuwanderungs- oder Anerkennungsverfahren (potenzieller) Mitarbeiter/innen begleiten.

Die Erhebungskategorien fungierten zugleich als Auswertungskategorien und ermöglichten es, die Aussagen der verschiedenen Befragungsteilnehmer/innen miteinander in Bezug zu setzen, um auf diese Weise ein multiperspektivisches Bild zur derzeitigen Praxis des Bildungstransfers von ausländischen Fachkräften zu erhalten.

2.4.2 Methodik

Die Qualität der erwarteten Untersuchungsergebnisse hängt von der Angemessenheit der angewandten Methoden für den Forschungsgegenstand und für die leitenden Forschungsfragen ab. Um analytische Aussagen zu den Forschungsfragen zu erhalten, wurden die Zielgruppen mit unterschiedlichen Befragungsinstrumenten befragt. Es wurde dabei auf eine multimethodische Vorgehensweise gesetzt. Quantitative Elemente wurden angewandt, um die Repräsentativität und Vergleichbarkeit der Forschungsergebnisse zu erhöhen.

Zentral für die Datenerhebung war eine überwiegend quantitativ ausgerichtete Befragung von ausländischen Fachkräften in Bayern, die sich an Anerkennungsberatungsstellen gewandt hatten. Neben der Erhebung der individuellen Erfahrungen und Sichtweisen von Migrant/innen mittels eines schriftlichen Fragebogens sollte die Studie zudem eine vorwiegend qualitative Untersuchung der Relevanz der Anerkennungsberatung, der geänderten rechtlichen Bedingungen sowie der förderlichen oder hinderlichen Rahmenbedingungen der Anerkennungsprozesse in Bayern einbeziehen.

Einen qualitativen Ansatz verfolgten zudem die Befragungen von Akteuren, die das Verwaltungshandeln sowie die Arbeitsmarktintegration umfassen. Dafür wurden weitere relevante Zielgruppen in die empirische Untersuchung eingebunden, die Auskünfte zum Kontext geben können, um Ursachen und Wirkungen identifizieren und analysieren zu können. Durch die Einbindung aller relevanten Akteure sollte ein ganzheitliches Bild zu den Möglichkeiten des Bildungstransfers in Bayern entstehen.

Die Auswertung orientierte sich am qualitativen inhaltsanalytischen Vorgehen.⁵¹ Als Auswertungskategorien fungierten zum einen die Fragekategorien der Fragebögen bzw. Interviewleitfäden, zum anderen wurden weitere Unterkategorien aus dem Material heraus entwickelt. Die Fragestellungen für beteiligte Akteure sollten mit denen des Fragebogens für Migrant/innen in Bezug stehen, um mehrperspektivische Erkenntnisse zu bestimmten Aspekten zu erhalten.

⁵¹ Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11., vollständig überarb. Aufl., Weinheim 2010.

Die genannten Zielgruppen verfolgen unterschiedliche Interessen in Bezug auf das Anerkennungsverfahren. Um den jeweiligen Rollen gerecht zu werden, war eine inhaltliche Abstimmung der unterschiedlichen Fragestellungen erforderlich. Jede Zielgruppe benötigte einen eigenen Interview-Leitfaden bzw. Fragebogen, der die jeweiligen Arbeits- und Wissensfelder reflektierte. Aus forschungsökonomischen Gründen wurden mit den unabhängigen Anerkennungsberater/innen (UAB), den Expert/innen für die Gleichwertigkeitsfeststellung (EGF) in den Anerkennungsstellen sowie den Personalverantwortlichen (PV) überwiegend Telefoninterviews durchgeführt. Die Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen wurden auf Wunsch auch schriftlich befragt. Mit den Migrationsbeauftragten der Agenturen für Arbeit und Jobcenter erfolgte die Befragung mittels eines schriftlichen Fragebogens.

Für die Auswertung wurden die Interviews aufgezeichnet, anschließend codiert und transkribiert. Allen Befragungsteilnehmer/innen wurde im Vorfeld Anonymität zugesichert. Deshalb werden die zitierten Originalaussagen nicht Personen, Behörden oder anderen Organisationen zugeordnet. Entscheidend für die Erkenntnisgewinnung war nicht die Frage, von wem welche Aussagen stammten.

Da die Perspektiven der Migrant/innen und anderer Akteur/innen nach der Einführung des BQFG noch weitgehend unbekannt sind, wurden ihre Aussagen im Umfang von größeren Passagen in die Studie aufgenommen. Dies trägt dazu bei, dass der Originalton Eingang in die Auswertung findet. Durch die spezifischen Argumentationen werden die Einschätzungen zu verschiedenen Aspekten des Bildungstransfers transparent. In den Zitierungen wurden z.T. sprachliche Bereinigungen vorgenommen, um eine bessere Lesbarkeit zu erreichen. Für Auswertungszwecke wurden Interviews und Fragebögen mit Codes versehen, um die Aussagen der jeweiligen Zielgruppe zuordnen zu können.

Insgesamt handelte es sich um einen ergebnisoffenen, flexiblen Forschungsprozess, in dem die ersten Auswertungen aus vorangegangenen Befragungen die Basis für die Modifizierung und Weiterentwicklung der weiteren Forschungsinstrumente bildeten.

2.4.3 Die Befragung von ausländischen Fachkräften, die sich an bayerische Anerkennungsberatungsstellen wendeten

Befragt wurden ausländische Fachkräfte, die sich in den vergangenen Jahren an die Anerkennungsberatungsstellen in Augsburg, München und Nürnberg gewandt haben. Diese verfügen über Qualifikationen aus dem Ausland und haben i.d.R. ein Interesse daran, auch in Deutschland ihren erworbenen Beruf auszuüben. Dafür ist die Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse relevant.

Bei der Befragung der anerkennungsinteressierten Migrant/innen ging es darum, deren Sichtweisen und Erfahrungen in Bezug auf die Anerkennung deskriptiv zu erfassen und zu analysieren. Erstmals konnte so eine quantitativ relevante Datengrundlage zu ausländischen Fachkräften, die in Bayern ein Anerkennungsverfahren durchliefen, um ausbildungsadäquate Arbeitsplätze einzunehmen, geschaffen werden.

Diese Erhebungseinheit wurde ausgewählt, da alle in den Beratungsstellen erfassten Ratsuchenden tatsächlich über Anerkennungsinteressen verfügten. Dies war bei zahlreichen Migrant/befragungen, die in der Vergangenheit in Deutschland durchgeführt wurden, nicht der Fall. Andere Befragungen zu spezifischen Themen wie Arbeitsmarkt oder Visumerteilung zu Zwecken der Erwerbstätigkeit waren oft nicht aussagekräftig, da – auch wenn Tausende befragt werden – oft nur wenige direkt von Anerkennungsanliegen betroffen waren, insbesondere dann, wenn sie schon seit vielen Jahren in Deutschland lebten. Anders verhält es sich bei dieser Untersuchung. Die grundlegende Datenbasis stammt aus der bayerischen Anerkennungsberatung; dadurch konnten Bezüge zu Verfahren und zum Arbeitsmarkt in Bayern gezielt erfasst werden.

Für die Datenerhebung war es notwendig, zunächst die Erhebungseinheit aus den vorhandenen Daten der unabhängigen Anerkennungsberatungsstellen im IQ-Netzwerk MigraNet an den Standorten Augsburg, Nürnberg und München zu identifizieren. Entscheidend dafür war, dass die potenziellen

Befragungsteilnehmer/-innen über berufliche Abschlüsse verfügten und an einer beruflichen Anerkennung in Bayern interessiert waren. Personen mit schulischen Anerkennungsinteressen wurden aus den Daten herausgefiltert. Die Daten umfassten den Zeitraum von Januar 2008 bis Dezember 2013. Von der MigraNet-Anerkennungsberatung in Augsburg lagen über diesen gesamten Zeitraum Daten vor. Die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in München hat 2009 die Arbeit aufgenommen. Die MigraNet-Anerkennungsberatung in Nürnberg wurde ab 2011 tätig.

Die Datensätze der Anerkennungsberatungsstellen enthielten zahlreiche Personen, die als Multiplikatoren im Anerkennungsprozess fungierten, z.B. Arbeitsvermittler/-innen, Berater/-innen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, Personalverantwortliche. Diese wurden ebenfalls herausgenommen. Nicht miteinbezogen wurden darüber hinaus Migrant/-innen, von denen keine E-Mail-Kontaktdaten vorlagen und Personen, die erkennbar an einem Verfahren in anderen Bundesländern interessiert waren und sich dennoch an bayerische Beratungsstellen gewandt hatten. Dies betraf vor allem die Anerkennungsberatungsstelle in Augsburg, die zwischen 2008 und 2011 bundesweite Anfragen sowie Anfragen aus dem Ausland bearbeitete.

Insgesamt wurden 2671 Datensätze der Anerkennungsberatungsstellen berücksichtigt. Da die Beratungen teilweise jahrelang zurücklagen, waren diverse E-Mail-Adressen nicht mehr aktiv. Hinzu kamen Rückmeldungen von Personen, die sich entschieden hatten, den Fragebogen nicht zu beantworten, z.B. von Personen, die sich mittlerweile wieder im Ausland befinden. 215 Kontakte entsprachen nicht den genannten Kriterien. Relevant für die Datenerhebung waren somit 2456 Kontakte.

Gemäß den Forschungszielen wurde auf ein Vorgehen gesetzt, dessen Stärke in der Kombination von quantitativen und qualitativen Elementen liegt. Zudem spielte der vorgegebene Zeitrahmen der Untersuchung bei der Wahl der Forschungsmethoden eine Rolle. Gemäß den Anforderungen fiel die Entscheidung für eine schriftliche Befragung der Ratsuchenden, mit der es möglich war, eine relativ große Untersuchungseinheit zu befragen, um möglichst repräsentative Erkenntnisse erreichen zu können.

Als Erhebungsinstrument wurde ein teil-standardisierter Fragebogen verwendet, der geschlossene und offene Fragen enthielt. Bei einer schriftlichen Befragung von Migrant/-innen ist zu berücksichtigen, dass die Zielgruppe Deutsch vermutlich als Zweitsprache nutzt. Zentral für die Antwortbereitschaft sind damit eine übersichtliche Gestaltung des Fragebogens, die Beschränkung der Fragen auf die wichtigsten Erkenntnisbereiche sowie größtmögliche Verständlichkeit. Vor allem Letzteres bedeutete eine besondere Herausforderung auf Grund der im Anerkennungsbereich angewendeten Fachtermini, deren Bedeutung sich für Personen, die einmalig mit der Anerkennung zu tun haben, nicht von selbst erschließt. Hier bedurfte es zusätzlich diverser Erklärungen.

Zu beachten ist auch, dass das Ausfüllen des Fragebogens in verschiedenen Formen möglich war. Migrant/-innen nutzen vielfach die Unterstützung von Bekannten und Kolleg/-innen. Hierfür ist ein Fragebogen, der sich ausdrucken und gemeinsam bearbeiten lässt, besonders praktikabel. Daher wurde kein Onlinetool genutzt. Diese Einschätzung bestätigte sich beim Fragebogenrücklauf. Der Großteil der Fragebögen wurde am Computer erstellt, daneben gab es zahlreiche Fragebögen, die handschriftlich ausgefüllt, gescannt und rückgesendet wurden. Zudem wurden einige Fragebögen postalisch oder per Fax zugeschickt.

Der Fragebogen umfasste 25 Fragen. Nicht miteinbezogen wurden Themen, zu denen bereits Erkenntnisse in Deutschland vorliegen. Dies ist z.B. bei Geschlecht, Altersstruktur, der Fülle von Herkunftsländern sowie der Spezifizierung nach genutzten Beratungsformen der Fall.⁵²

⁵² Siehe dazu Englmann/Müller 2007, S. 186ff. Und Englmann/Müller-Wacker 2010, S. 57ff. Im Rahmen des IQ-Netzwerks werden zudem regelmäßig aktuelle Beratungsdaten veröffentlicht, siehe BIBB: Anerkennungsberatung im Förderprogramm IQ. Datenauswertung zum Stichtag 01. Juli 2014, URL: http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_beratung.php [Zugriff: 25.08.2014]

Die Daten, die erhoben wurden, richteten sich zunächst auf den im Ausland erworbenen Beruf. Wenn ein/e Befragungsteilnehmer/in über mehrere berufliche Qualifikationen verfügte, war diejenige entscheidend, auf welche sich der Wunsch nach Anerkennung richtete. Weiter wurde danach unterschieden, ob der jeweilige Beruf in einem EU- oder Drittstaat erworben wurde. Letzteres ist relevant, da sich auch nach Umsetzung der neuen Anerkennungsrechte Verfahren unterscheiden können. Der nächste Teil bezog die genutzte Anerkennungsberatung ein. Es folgten Fragen zur Antragstellung. Im Zentrum standen desweiteren Fragestellungen zu den Anerkennungsverfahren. Da die anerkennungsspezifische Terminologie schwer verständlich ist, enthielt der Fragebogen an dieser Stelle kurze Erklärungen zu verschiedenen Begrifflichkeiten.

Ein Ziel war es, die Anerkennungsergebnisse quantitativ zu erheben. Der abschließende Teil beinhaltete Fragen zur Erwerbsbiographie und dem Stellenwert der Anerkennung in diesem Zusammenhang. Am Ende des Fragebogens diente ein offenes Textfeld dazu, weitere Aspekte im Kontext der Anerkennung mitzuteilen. Bei den offenen Fragen gab es generell keine Beschränkung in Bezug auf den Umfang der Texteingabe. Die Respondent/innen haben dem Fragebogen z.T. Ergänzungen und Erklärungen beigefügt.

Insbesondere die Fragen nach Anerkennungsergebnis und aktueller Tätigkeit sollten Daten zu bislang unbekanntem Entwicklungen bieten. Obwohl die Anerkennungsberatungsstellen die Daten ihrer Kund/innen erfassen, beschränken sich diese i.d.R. auf den Zeitpunkt der Anfrage. Berater/innen erhalten im Nachgang an die Beratung oft keine Informationen mehr dazu, wie sich das gewünschte Anerkennungsverfahren und der Arbeitsmarktzugang gestalteten. Einen Ausgangspunkt für die Studie bildete somit das Interesse am „Verbleib“ der Beratungskund/innen.

Die Zielgruppenansprache erfolgte durch ein Anschreiben, in dem das Anliegen der Studie kurz dargestellt und um eine Teilnahme gebeten wurde. Das Anschreiben wurde zusammen mit dem Fragebogen im Februar 2014 per E-Mail verschickt. Zudem wurde mehrfach an die Befragung erinnert. Bis Juli 2014 wurden 447 auswertbare Fragebögen zurückgeschickt. Die Rücklaufquote betrug damit 18,2%.

Die Fragebögen wurden ohne eine Verknüpfung mit E-Mail-Daten mit einer Nummer versehen und so anonymisiert ausgewertet. Ebenso wurde mit begleitenden Texten verfahren. Der Fragebogen selbst enthielt keine persönlichen Daten.

Die Datenauswertung erfolgte mit einem IT-gestützten Auswertungssystem. Auf diese Weise konnten die quantitativen Aussagen der schriftlichen Befragung einer statistischen Auswertung unterzogen werden. Die einzelnen Fragen des schriftlichen Fragebogens fungierten dabei als Auswertungskategorien, vor allem Häufigkeitszählungen waren relevant. Gleichzeitig wurde für qualitative Aussagen ein inhaltsanalytisches Vorgehen angewendet. Auch hier waren die einzelnen Fragen grundlegend für das Set von Kategorien zu den einzelnen Erhebungsdimensionen, dem spezifische Textstellen zugeordnet wurden.

In Kapitel 6 werden Zitate aus den Texten der Fragebögen oder aus Begleitschreiben als TN und Nummer codiert.

2.4.4 Die Befragungen weiterer relevanter Akteure

Im Vorfeld der Befragung ausländischer Fachkräfte wurden im Zeitraum Januar/Februar 2014 zehn **Anerkennungsberater/innen** an den Standorten Augsburg, München und Nürnberg befragt. Die Dauer der Interviews lag zwischen 45 und 90 Minuten, mehrheitlich bei rund 60 Minuten.

Mit dieser Befragung wurden mehrere Ziele verfolgt. Einerseits konnten anhand der umfassenden Erfahrungen der UAB sowohl Gute Praxis als auch spezifische Problemkonstellationen, die bei der Anerkennung in Bayern auftreten, identifiziert und weiter spezifiziert werden. Hilfreich waren diese u.a. in

Bezug auf die Konstruktion des Fragebogens für die Migrantenbefragung. Im Unterschied zu einzelnen Migrant/innen verfügen Berater/innen über strukturelles Wissen, indem sie eine Vielzahl an Anerkennungsverfahren begleiten und sich im ständigen Austausch mit anderen Akteur/innen befinden. Andererseits ermöglichten diese qualitativ gewonnenen Erkenntnisse die Interpretation und ein Verstehen von Zusammenhängen. Die Anwendung des qualitativen Forschungsinstrumentariums diente dazu, die spezifischen Schwächen, die ein rein quantitatives Vorgehen mit sich bringen kann, zu vermeiden.

Ausgehend von den methodischen Implikationen der Problemzentrierung und der Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse wurde der Interviewleitfaden durch verschiedene Fragekategorien teilstrukturiert. Im ersten Fragekomplex waren die Erwartungen der Ratsuchenden an die Anerkennungsberatung bzw. deren Angebotsumfang zentral. Vertiefende Fragen betrafen u.a. die Rolle der finanziellen Situation. Der zweite Teil des Leitfadens richtete sich auf Fragen zu Anerkennungsverfahren. Einige der Berater/innen haben jahrelange Erfahrungen mit der Praxis der Anerkennung, so dass sie in der Lage sind, neue Entwicklungen einschätzen zu können. Teilweise erstreckt sich die Begleitung im Verfahren über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren. Daher verfügen UAB auch über Kenntnisse im Hinblick auf die Praxis der Teilerkennung und anschließende Anpassungsmöglichkeiten. Da sich nicht nur Migrant/innen, sondern auch Arbeitgeber/innen an die Anerkennungsberatung wenden, sind sie zudem in der Lage, die Bekanntheit von Anerkennungsmöglichkeiten bei Unternehmen sowie die Verwertung der Anerkennungsbescheide einzuschätzen.

Anonymisiert und codiert wurden die Interviewaussagen der Anerkennungsberater/innen durch die Abkürzung UAB und eine Nummer.

Nach einer ersten Sichtung und Auswertung der Fragebögen der beratenen Migrant/innen konnten aus dem Material heraus offene Fragestellungen für andere Akteure entwickelt werden. Im weiteren Forschungsprozess war es wichtig, die jeweiligen Ergebnisse miteinander in Bezug zu setzen und Querverbindungen herzustellen. Diese Vorgehensweise erhöhte die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und ermöglichte die Generierung von Strukturen. Die Ergebnisse aus diesen Befragungen bilden eine Ergänzung zu den erhobenen Daten der Migrantenbefragung.

Einen Baustein der empirischen Untersuchung bildeten die Befragungen von **Expert/innen für die Gleichwertigkeitsfeststellung (EGF) in bayerischen Anerkennungsstellen**. Bei der Wahl der Befragungsmethode galt es einerseits zu berücksichtigen, dass viele Anerkennungsstellen mit einem hohen Antragsaufkommen konfrontiert sind. Mündliche Befragungen nehmen in der Regel mehr Zeit in Anspruch als schriftliche. Andererseits ist der Erkenntniswert in einem Forschungsfeld, in dem noch wenige Erkenntnisse vorliegen, durch eine mündliche Befragung gegenüber einer schriftlichen Befragung ungleich höher. Zudem kommt offenen Fragen eine besondere Bedeutung zu, um den Befragten Freiraum zu geben, ausführlich erzählend und interpretierend Stellung zu nehmen. Die Entscheidung fiel deshalb für eine offene, halbstrukturierte Befragung in Form von leitfadengestützten problemzentrierten Interviews, die telefonisch durchgeführt wurden.

Bei der Auswahl der Teilnehmer/innen war es essenziell, bestimmte Kategorien abzudecken (z.B. quantitativ relevante Berufe) und außerdem, die Fragen so flexibel zu gestalten, dass Antworten das eigene Verfahren reflektieren.

Insgesamt 19 bayerische Stellen, die sowohl für Anerkennungsverfahren von reglementierten und von nicht-reglementierten Berufen zuständig sind, wurden durch ein E-Mail-Anschreiben um ihre Beteiligung an der Studie gebeten. Für die Auswahl relevant waren vor allem die Stellen, die von den Anerkennungsgesetzen in Bund und Land betroffen sind, wie z.B. die für Gesundheitsberufe zuständigen Behörden und Kammern, die für Abschlüsse der beruflichen Bildung zuständig sind. Außerdem wurde eine berufsspezifische Stelle einbezogen, die zwar nicht dem BQFG unterliegt, aber auf Grund ihrer hohen Antragszahlen von Bedeutung ist.

Es erklärten sich 14 EGF zu einem Interview bereit. Drei weitere EGF fragten an, ob sie sich mittels eines schriftlichen Fragebogens an der Befragung beteiligen könnten. Damit nahmen insgesamt 17 Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen an der Befragung teil, davon elf aus dem Bereich der reglementierten Berufe und sechs (überwiegend) aus dem Bereich der nicht-reglementierten Berufe. Die Durchführung der Anerkennungsverfahren wird als wichtige Aufgabe wahrgenommen; das Interesse sich einzubringen, ist daher groß.

Die Interviews fanden im Zeitraum März bis Juli 2014 statt und dauerten zwischen 30 und 90 Minuten. Mehrheitlich lag die Dauer im Bereich von 45 Minuten. Der Interviewleitfaden entsprach in weiten Teilen dem schriftlichen Fragebogen. Während der Interviews wurden die Fragen flexibel gehandhabt und es wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, vertiefende Fragen zu stellen. Es handelte sich überwiegend um offene Fragen, da die Einschätzungen und Interpretationen der EGF von großer Relevanz sind.

Der Interviewleitfaden beschränkte sich auf die zentralen Fragestellungen. Ziel war es herauszufinden, wie sich die Anerkennungsgesetze auf die Verfahrenspraxis konkret auswirken und wie die EGF die Neuerungen beurteilen. EGF können konkrete Aussagen dazu machen, wo Umsetzungsprobleme sowie weitere Handlungsbedarfe bestehen. Fragen des Leitfadens bezogen sich daher auf die Verfahrensdurchführung, aber auch auf Rahmenbedingungen. Weitere Fragen betrafen Anpassungsmaßnahmen nach Teilanerkennungen. Zu berücksichtigen ist hier, dass es seit dem BQFG spezifische rechtliche Unterschiede in reglementierten und nicht-reglementierten Bereichen gibt.

Die Interviews mit den Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen fanden unter der Abkürzung EGF Eingang in den Auswertungsprozess. Um nach Stellen für reglementierte und nicht-reglementierte Berufe unterscheiden zu können, wurden Befragungsteilnehmer/innen nach EGF-r bzw. EGF-nr codiert.

Bei der Befragung von **Migrationsbeauftragten** bzw. Ansprechpartner/innen für Migration in bayerischen **Agenturen für Arbeit und Jobcentern** (MB) richtete sich der Fokus auf die Rahmenbedingungen, v.a. Kostenübernahmen im Anerkennungsfeld. Auch bei dieser Zielgruppe sind die rechtlichen Neuerungen bedeutsam. Für Jobcenter und Arbeitsagenturen wurde zudem im Zusammenhang mit dem BQFG eine einschlägige HEGA erstellt.

Ausgewählt für die Befragung wurden daher Mitarbeiter/innen aus bayerischen Arbeitsagenturen und Jobcentern, die Erfahrungen mit Migrant/innen haben. Vor allem Migrationsbeauftragte sind besonders geeignet, um die strukturellen Aspekte vor Ort zu erfassen. Inzwischen hat fast jede Agentur und jedes Jobcenter eine/n Migrationsbeauftragte/n eingesetzt, um den gewachsenen Aufgaben im Bereich Fachkräftemigration angemessen zu begegnen.

Insgesamt wurden zehn Migrationsbeauftragte in Arbeitsagenturen per Mail um ihre Beteiligung gebeten und 20 in Jobcentern. Bei der Auswahl wurde nach Städten bzw. Regionen differenziert. Relevant waren Unterschiede nach Bevölkerungszahl, aber auch nach Wirtschaftsstrukturen. Von den 30 angefragten Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung nahmen sechzehn an der empirischen Untersuchung teil.

Die Befragung erfolgte mittels eines standardisierten schriftlichen Fragebogens. Dafür waren forschungsökonomische Gründe ausschlaggebend. Der Fragebogen umfasste zwanzig Fragen. Zunächst ging es um potenzielle Veränderungen in der eigenen Praxis durch die Anerkennungsgesetze. Danach folgten Fragen, die sich auf Kostenübernahmen in spezifischen Anerkennungsbereichen sowie auf weitere Förderungsmaßnahmen richteten. Abschließend wurde die Rolle der Unternehmen im Anerkennungsprozess thematisiert, da die Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung diesbezüglich eigene Erfahrungen einbringen können.

Überwiegend handelte es sich um geschlossene Fragen, zum Teil standen Textfelder für ausführlichere Stellungnahmen zur Verfügung. Die Frage bezüglich der Einschätzung von Problembereichen wurde offen gestellt.

Eine der zentralen Fragen des Bildungstransfers richtet sich darauf, ob ausländischen Fachkräften eine weitere Ausübung des erworbenen Berufs gelingt. Für die vorliegende Studie war daher der Einbezug der Zielgruppe, die den Zugang zu Beschäftigung ermöglicht, notwendig: **Arbeitgeber/innen bzw. Personalverantwortliche (PV)**.

Bislang ist die Bereitschaft der Unternehmen, ausländische Fachkräfte zu beschäftigen, noch nicht gleichermaßen verbreitet (vgl. dazu Kap. 5). Daher war es essenziell, Personen um eine Befragungsteilnahme zu bitten, die bereits Erfahrungen mit ausländischen Fachkräften bzw. mit Anerkennungsverfahren haben. Dies trifft z.B. auf PV in vielen Krankenhäusern zu sowie auf Unternehmen, die neue Zuwanderungsmöglichkeiten im Rahmen der Blauen Karte EU nutzten. Bisher ist dies nur für eine Minderheit der Arbeitgeber/innen relevant. Die Kontaktierung erfolgte daher in Kooperation mit dem Auftraggeber, um bestehende Kontakte zu PV mit potenziellen Kenntnissen sowie Teilnahmebereitschaft zu nutzen.

Bei der Auswahl der Unternehmen, die durch E-Mail und/oder telefonischen Kontakt angefragt wurden, wurden verschiedene Branchen einbezogen, um unterschiedliche rechtliche Bereiche zu erfassen. Von den insgesamt 19 angefragten Unternehmensvertreter/innen erklärten sich zehn zur Teilnahme bereit. Es beteiligten sich eine große städtische Einrichtung aus dem Baugewerbe, ein mittelständischer Betrieb mit rund 450 Mitarbeiter/innen der Textilbranche, ein kleiner Handwerksbetrieb mit rund 40 Mitarbeiter/innen, zwei große Kliniken (eine private und eine öffentliche), ein Seniorenheim, ein Pflegedienst, ein großes Unternehmen, das mehrere Seniorenheime sowie ambulante Pflegedienste umfasst, eine Organisation, die diverse Kinderbetreuungseinrichtungen unterhält sowie ein großer Personaldienstleister. Damit handelt es sich bei sechs der befragten PV um Vertreter/innen von KMU, vier PV arbeiten in Großunternehmen.

Für sechs Unternehmen sind reglementierte Berufe besonders relevant und für vier Unternehmen nicht-reglementierte. Somit konnte gewährleistet werden, dass die verschiedenen rechtlichen Bereiche abgedeckt sind. Die Regelungen zu Gesundheitsberufen waren für Kliniken, Pflegedienste und Seniorenheime relevant, wobei eine Klinik auch Erfahrungen mit wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen in anderen Bereichen vorweisen konnte. Mit der Anerkennung von Ausbildungsberufen hatten das Textil- und das Bauunternehmen Erfahrungen. Dem Handwerksbetrieb ging es vor allem um die Anerkennung von Ingenieur/innen. Die Regelungen für Sozialberufe waren für die Kinderbetreuungseinrichtung zentral.

Für den Bildungstransfer spielen Arbeitgeber/innen eine entscheidende Rolle. Erst wenn eine ausländische Fachkraft auch in Deutschland ausbildungsadäquat beschäftigt und bezahlt wird, kann der Prozess als abgeschlossen betrachtet werden. Durch das BQFG sollten u.a. Erwartungen der Wirtschaft erfüllt werden. Daten zu den Wirkungen fehlen bislang, zahlreiche Fragen sind ungeklärt. Welchen Stellenwert messen Personalverantwortliche einer Anerkennung bei? Wie schätzen sie Anerkennungsbescheide ein? Welche Erfahrungen haben sie mit der Durchführung der Anerkennungsverfahren ihrer Mitarbeiter/innen? Wissen sie um die neuen Möglichkeiten des BQFG, wie die Kompetenzanpassung durch Berufspraxis? Diese Fragestellungen waren zentral für die qualitativen problemzentrierten Experteninterviews, die mit Personalverantwortlichen bzw. Arbeitgeber/innen durchgeführt wurden.

Insgesamt wurden im Zeitraum Mai bis Juli 2014 zehn Interviews geführt. Die Interviewdauer betrug zwischen 30-70 Minuten. Der Interviewleitfaden bestand überwiegend aus offenen Fragen, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Für den weiteren Auswertungsprozess wurden die Interviews mit der Abkürzung PV codiert und mit einer Nummer versehen.

Nach Anfragen an die relevanten Fachabteilungen in **bayerischen Ministerien**, die für die Aufsicht über Anerkennungsverfahren oder für Aspekte der Fachkräftemigration zuständig sind, erklärten sich lediglich

zwei Personen zu einem leitfadengestützten qualitativen Interview bereit. Aus diesem Feld wurden daher keine Originalzitate in der Studie verwendet.

Durch die Problemzentrierung konnten die Ergebnisse nach Abschluss der Befragungen wechselseitig aufeinander bezogen werden. Die Teilstandardisierung der Instrumente ermöglichte Vergleiche. Dies wirkte sich entscheidend auf die Erkenntnisgewinnung aus. Gerade im Hinblick auf die quantitativ gewonnenen Forschungsergebnisse der Befragung von ausländischen Fachkräften war es wichtig, diese durch qualitative Erkenntnisse zu ergänzen. Interpretationsleistungen konnten fundierter vorgenommen werden und waren durch die Mehrperspektivität stärker abgesichert. Auf diese Weise konnte die aktuelle Anerkennungssituation in Bayern erforscht werden. Eine umfassende deskriptive Darstellung der Auswertungsergebnisse erfolgt in Kapitel 6.



3 Neue Anerkennungsrechte

3.1 Das Anerkennungsgesetz des Bundes

Am 1. April 2012 trat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ in Kraft. Das sog. Anerkennungsgesetz hatte zu diesem Zeitpunkt bereits große öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Es wurde von politischen Akteur/innen, von Wirtschaftsverbänden und von Migrantenorganisationen einhellig begrüßt. Die Bundesregierung warb für ihr Gesetz mit den Argumenten, es werde die Integration von qualifizierten Migrant/innen voranbringen, den durch demografische Veränderungen bevorstehenden Fachkräftemangel lindern und einfache, einheitliche sowie transparente Anerkennungsverfahren ermöglichen. Tatsächlich bringt das Gesetz Fortschritte: Es schließt diverse rechtliche Lücken, stärkt die Bedeutung des informellen und non-formalen Lernens und klärt verfahrensrelevante Kriterien.

Die Regelungen des Anerkennungsrechts bleiben dennoch kompliziert und von Unterschieden in den Berufen geprägt. Denn das Anerkennungsgesetz ist ein Artikelgesetz: Die neuen Rechte für Migrant/innen, die in Artikel 1, dem „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz“ (BQFG) formuliert werden, gelten nur subsidiär. In den folgenden rund 60 Artikeln der Fachgesetze wird regelmäßig von den Bestimmungen des BQFG abgewichen.

Zwei Jahre später ist durch erste Anerkennungsstatistiken sichtbar geworden, dass die tatsächlichen Entwicklungen in Anerkennungsrecht und -praxis kaum mit den geweckten Erwartungen mithalten können. Das Anerkennungsgesetz des Bundes erfasste nur einen Teil der Berufe, zahlreiche weitere Qualifikationen sollten erst durch die jeweiligen Anerkennungsgesetze der sechzehn Bundesländer oder gar nicht neu geregelt werden. Generell nicht betroffen sind alle nicht-reglementierten Hochschulabschlüsse; dasselbe gilt für Schulabschlüsse.

Die Gesetzgebungsverfahren der Länder erstreckten sich bis 2014. Als Vorreiter positionierte sich das „Hamburgische Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“, gültig seit dem 1. August 2012, der letzte Nachzügler war Schleswig-Holstein. Die unerwarteten Verzögerungen auf Länderebene führten zu besorgten Reaktionen: Parlamentarier/innen, Wirtschaftsvertreter/innen und Wissenschaftler/innen forderten Landesregierungen auf, tätig zu werden, damit Migrant/innen auch in ihren Bundesländern endlich Anerkennungsanträge stellen könnten.

Damit wurde ein Missverständnis deutlich: Um einen Anerkennungsantrag zu stellen, ist nicht unbedingt ein Anerkennungsgesetz vonnöten. Bereits vor 2012 gab es für alle Berufe und Qualifikationen Anerkennungsstellen in Deutschland. Grund dafür ist der umfassende Antragsanspruch von Spätaussiedler/innen, der seit Jahrzehnten besteht. Entscheidende Standards für Anerkennungsverfahren wurden durch EU-Anerkennungsrichtlinien gesetzt, insbesondere durch die Allgemeine Regelung zu reglementierten Berufen ohne automatische Anerkennung, die seit 1991 auch in Deutschland gilt. Die sektoralen Regelungen zur automatischen Anerkennung reichen bis in die 70er Jahre zurück. Nur in Ausnahmefällen profitierten Drittstaatsangehörige von den EU-Richtlinien. Dennoch kamen auch Drittstaatsangehörige in diversen deutschen Fachgesetzen vor; ihre Antragsansprüche bestehen ebenfalls seit vielen Jahren. Einen neuen Schub zur Qualitätsentwicklung im Anerkennungsfeld brachte die Lissabonner Anerkennungskonvention (*Lisbon Recognition Convention*) mit sich, die in Deutschland verspätet und unvollständig ratifiziert wurde.⁵³

⁵³ Zu Umfang und Auswirkungen der übergeordneten europäischen Rechtsgrundlagen siehe Kap. 3.1 der Studie *Brain Waste*, Englmann/Müller 2007.

Vor diesem historischen Hintergrund ist zu berücksichtigen, dass der ausgeweitete Antragsanspruch nur *einen* Aspekt des Anerkennungsrechts darstellt. Einen weiteren zentralen Faktor bildet der Verfahrensablauf, der sich in der Anrechnung von Berufserfahrung und Weiterbildungskursen sowie in der Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen manifestiert. Beides ist zu berücksichtigen, wenn es um die Frage der Auswirkungen neuer Anerkennungsrechte auf den Bildungstransfer für ausländische Fachkräfte geht.

Im Einklang mit der Bundesregierung hatte die Konferenz der Ministerpräsidenten im Dezember 2010 beschlossen, ein „einheitliches“ Anerkennungsverfahren in Bund und Ländern sicherzustellen. Diese Absicht wurde weder im Bundestag noch in den Länderparlamenten umgesetzt. Zwar liegt allen 17 Anerkennungsgesetzen, die es nun in Deutschland gibt, die Musterregelung des BQFG zu Grunde, doch ob dieses Muster tatsächlich im Fachrecht angewendet wird, zeigt sich erst in den jeweiligen Artikeln.

3.1.1 Die Stärken des BQFG

Die siebzehn Paragraphen des BQFG enthalten wichtige Verbesserungen, die zunächst *rechtliche* Strukturen verändern. Viele Aspekte orientieren sich an der Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG, der Lissabonner Anerkennungskonvention und einschlägigen EuGH-Urteilen, die regelmäßig zu rechtlichen Veränderungen führen. Diese Bezüge werden explizit in der Begründung des Gesetzentwurfs hergestellt.

- Einen Paradigmenwechsel stellt die neue **Kompetenzorientierung** im Anerkennungsverfahren dar. Anerkennungsstellen sind nun verpflichtet, nicht nur die Ausbildungszeugnisse (formale Qualifikation) zu bewerten, um Gleichwertigkeit festzustellen. Alle weiteren individuellen Nachweise werden berücksichtigt: Berufserfahrungen (informell erworbene Kompetenzen) und Weiterbildungszertifikate (non-formal erworbene Kompetenzen). Dabei spielt es keine Rolle, ob die erworbenen Kompetenzen aus dem Ausland oder aus Deutschland stammen. Dass Berufserfahrungen einen Ausgleich zu potenziellen wesentlichen Ausbildungsunterschieden bilden können, ist für viele Migrant/innen relevant. Strukturell betrachtet ist besonders bedeutsam, dass durch diese Neuregelung Dynamik für individuelle Anerkennungsinteressen entsteht. Wer in der Vergangenheit einen negativen Anerkennungsbescheid erhalten hat, weil seine zwanzigjährige Berufspraxis nicht von Interesse war und stattdessen eine veraltete Ausbildung moniert wurde, der kann ein neues Verfahren durchlaufen. Damit ist im BQFG der Alles-oder-Nichts-Ansatz aus dem Anerkennungsrecht verschwunden.⁵⁴ Für alle Berufsinhaber/innen eröffnen sich damit gute Chancen, zumindest eine Teilanerkennung im Verfahren zu erzielen. Wenn Qualifikationen als teilweise gleichwertig eingestuft werden, besteht die Möglichkeit, nach Kompetenzausbau einer Wiederaufnahme. Für nicht-reglementierte Berufe wurde zwar kein Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen geschaffen, jedoch können zusätzliche Berufspraxis oder Weiterbildungskurse, die im Anschluss an das Anerkennungsverfahren absolviert werden, ein verändertes Kompetenzprofil bewirken. Als „neue Beweismittel“, die „nachträglich zugunsten des Betroffenen“ eine Rolle spielen, fundieren sie das Wiederaufgreifen des Verfahrensaktes (§ 51 Abs.1 VwVfG).
- Generiert werden Antragsansprüche **unabhängig von Aufenthaltstiteln**. Dies zielt nicht nur auf Personen im Inland, die z.B. als Asylbewerber oder geduldete Flüchtlinge keinen sicheren Aufenthaltsstatus haben, sondern bereitet den Boden für die erwünschte Ausweitung der

⁵⁴ Bereits in den 80er Jahre wurde durch das Recht auf Ausgleichsmaßnahmen eine dynamische Möglichkeit des Kompetenzausbaus in die RL 89/48/EG eingeführt. EU-Anerkennungsrecht war damit ein wichtiges Vorbild für nationale Staaten. „Policymakers in several countries have also pushed regulatory agencies to avoid an ‚all-or-nothing‘-approach to certifying foreign professionals, allowing partial or conditional registration that permits individuals to perform at least some activities within their occupation or to work under supervision while they wait to achieve full registration.“ Sumption 2013, S. 1.

Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Anerkennungsanträge können nun auch aus dem Ausland gestellt werden. Deutschland wird in Zukunft zahlreiche Neuzuwanderinnen und -zuwanderer benötigen; das Anerkennungsgesetz soll ein Instrument sein, um die international umworbenen Fachkräfte anzulocken.

- Positiv auswirken könnte sich auch die vorgenommene **Einschränkung der geforderten Unterlagen**, damit die Verfahren schneller und kostengünstiger werden. Generell werden Fristen für alle Anträge festgeschrieben: Innerhalb eines Monats ist eine Eingangsbestätigung zu verschicken. Drei Monate nach Eingang der Unterlagen ist der Bescheid zu erteilen. Diese **Fristen** wurden zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich am 1. Dezember 2012 in Kraft gesetzt.
- In den vergangenen Jahren gab es viel Kritik an unverständlichen, defizitorientierten Anerkennungsbescheiden, die für Arbeitgeber/innen in Rekrutierungsprozessen nutzlos waren. **Bescheide** sollen nun alle vorhandenen Kompetenzen der Antragsteller/innen beschreiben. Falls es wesentliche Unterschiede im Vergleich zu den beruflichen Standards in Deutschlands gibt, welche nicht durch Berufspraxis ausgeglichen werden, kann zumindest festgestellt werden, dass das Kompetenzprofil teilweise gleichwertig ist. Eine Begründung für festgestellte Unterschiede muss vorgelegt werden; wenn Berufserfahrungen nicht als Ausgleich akzeptiert werden, ist auch dies zu begründen. Somit bildet die Teilanerkennung einen Zwischenschritt im Verfahren: Sobald Defizite durch individuelle Kompetenzanpassung beseitigt wurden, kann eine volle Anerkennung erreicht werden.
- Der Umgang mit **Teilanerkennungen** wird von Unterschieden geprägt, je nachdem, ob reglementierte oder nicht-reglementierte Berufe betroffen sind. Wenn in reglementierten Berufen eine Teilanerkennung beschieden wird, besteht ein Rechtsanspruch auf Zugang zu **Ausgleichsmaßnahmen**. Die im EU-Recht seit Jahren vorliegenden Wahlmöglichkeiten zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung wurden im BQFG übernommen. Wenn in nicht-reglementierten Berufen eine Teilanerkennung beschieden wird, liegt formal eine Ablehnung des Antrags auf Anerkennung vor. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird empfohlen, dass die Bescheide in diesem Fall „möglichst“ Weiterbildungen oder andere Maßnahmen nennen sollen, die Antragsteller/innen einen **Kompetenzausbau** zur Herstellung der Gleichwertigkeit ermöglichen. Alternativ zu Kursen spielen individuelle neue Lernerfahrungen eine wichtige Rolle, die eine Kooperation mit Arbeitgeber/innen erfordern. Sobald ein/e Arbeitgeber/in schriftlich bestätigt, dass die im Bescheid genannten Defizite im Betrieb erworben wurden, kann das Anerkennungsverfahren wieder aufgenommen werden.
- Eine wichtige Leistung des Anerkennungsgesetzes betrifft **alternative („Sonstige geeignete“) Verfahren** für dokumentenlose Flüchtlinge, die auch in der Lissabonner Anerkennungskonvention vorgesehen sind. Sie können u.a. in Form von Fachgesprächen oder Praxistests stattfinden.
- Das BQFG sieht einen grundsätzlichen **Verfahrensanspruch** für alle Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen vor. Dieser Anspruch prägt sowohl das politische Marketing als auch die Rezeption der Medien. Die Ausnahmen blieben in der Regel unerwähnt. In diversen reglementierten Berufen wurden Antragsansprüche im Fachrecht abgelehnt; Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen werden dann von den zuständigen Stellen wegen fehlender Rechte abgewiesen. Quantitativ relevant ist dies insbesondere für Rechtsanwält/innen, die sich nicht auf das BVFG oder auf EU-Recht berufen können.

Im BQFG wurden unterschiedliche Verfahrensvorgaben für reglementierte und nicht-reglementierte Berufe geschaffen. Dies erweist sich im Hinblick auf Entscheidungen, die Gleichwertigkeit nur in Teilen feststellen, als problematisch. Die Anschlussfähigkeit des Verfahrens zu sichern, bleibt eine Herausforderung:

„In both regulated and unregulated occupations, finding ways to fill skills gaps on the job or through further formal training can be a challenge, because course offerings and on-the-job training opportunities tailored to the specific deficits migrants face may not exist. As a result, crucial questions for any system assessing foreign credentials include not only how effectively the system determines whether foreign professionals' training meets local standards, but also what happens to those who have real skills gaps and how those gaps can be overcome.“⁵⁵

Da das Anerkennungsgesetz zustimmungspflichtig war, wurden die neuen Bestimmungen nicht nur im Bundestag, sondern auch durch den Bundesrat diskutiert. Dort wurde der Ansatz, unterschiedliche Verfahrensabläufe für reglementierte und nicht-reglementierte Berufe vorzugeben, kritisiert. Der Bundesrat setzte sich für ein grundsätzliches Recht auf Ausgleichsmaßnahmen ein.

Empfehlungen der Bundesratsausschüsse zum BQFG, Drs. 211/1/11, 19.05.11, S. 16.

„Nicht überzeugend ist, dass nur bei reglementierten Berufen die Feststellung der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen ist. Auch Antragsteller, die in nicht reglementierten Berufen eine Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikation anstreben, sollten umfassend und verbindlich darüber informiert werden, welche konkreten Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind, um die begehrte Anerkennung erlangen zu können. Der Hinweis auf die EU-Richtlinie 2005/36/EG als Begründung für die vorgesehene Ungleichbehandlung erscheint formalistisch und ebenso wenig überzeugend wie die Auffassung, damit solle die Gefahr der Inländerdiskriminierung ausgeschlossen werden, da Inländer keinen Anspruch auf Nachqualifizierung hätten.“

Die gewünschte Vereinheitlichung wurde von der Bundesregierung abgelehnt. Die Argumentation wirft dennoch ein Schlaglicht auf den Aspekt der sog. „Inländerdiskriminierung“, da Deutsche keine Ansprüche auf „Nachqualifizierung“ hätten.

3.1.2 Bildungstransfer oder Bildungsaufstieg?

Ausländer/innen erhalten mit dem Anerkennungsgesetz keineswegs Ansprüche auf „Nachqualifizierungen“. Hier wird ein Missverständnis deutlich, das in der verbreiteten Verwechslung von *Bildungstransfer* mit *Bildungsaufstieg* liegt.

Sind ausländische Fachkräfte, die ihre Qualifikationen im deutschen Bildungs- und Beschäftigungssystem verorten, Bildungsaufsteiger? Eine positive Antwort auf diese Frage wäre nur dann nachvollziehbar, wenn man davon ausgeht, dass deutsche Ausbildungen und Studiengänge jedem anderen System international so weit überlegen sind, dass sie sogar die besonderen Leistungen von Einzelpersonen in ihrem Beruf nivellieren. Dies ließe sich allerdings nicht mit Ergebnissen der Lernforschung zur Kompetenzentwicklung im Lebensverlauf vereinbaren.

Der Begriff der Nachqualifizierung ist eng mit dem Prozess des Bildungsaufstiegs im Bereich der Berufsbildung verknüpft. Nachqualifizierungen wurden eingerichtet, damit An- und Ungelernte, die zwar keinen einschlägigen Abschluss gemacht, jedoch über jahrelange Berufspraxis ein relevantes Kompetenzprofil aufgebaut haben, die Möglichkeit erhalten, eine formale Qualifikation zu erwerben. Dies geschieht durch die Zulassung zu einer Externenprüfung; Nachqualifizierungen bereiten auf diese Externenprüfungen vor. Dieses Angebot steht sowohl Deutschen ohne Migrationshintergrund als auch Zugewanderten offen.

Diese Voraussetzungen entsprechen nicht dem Bildungsstand von ausländischen **Fachkräften**. Sie verfügen bereits über eine formale Qualifikation, sie haben eine Ausbildung gemacht, die sie durch

⁵⁵ Ebd., S. 5.

Zeugnisse belegen können. Sie sind *keine* An- und Ungelernten. Wenn ausländischen Fachkräften der Zugang zu einem Verfahren, das Bildungstransfer organisiert, verwehrt wird und sie stattdessen eine Nachqualifizierung bzw. Externenprüfung absolvieren sollen, liegt damit seit der Einführung des BQFG eine institutionelle Dequalifizierung vor.

In einem korrekten Anerkennungsverfahren gibt es weder Nachqualifizierungen noch Externenprüfungen. Ausgleichs- bzw. Anpassungsmaßnahmen im Fall einer Teilanerkennung sind gänzlich andere Instrumente, die – wie im BQFG vorgesehen – individualisiert auszurichten sind. Im öffentlichen Diskurs um das Anerkennungsgesetz ist dennoch häufig von „Nachqualifizierungen“ anstatt von Anpassungsqualifizierungen die Rede. Trennschärfe ist in der Öffentlichkeit, im politischen Diskurs und in Beratungssituationen erforderlich, um sicherzustellen, dass ausländische Fachkräfte nicht aus Unkenntnis auf ihre Anerkennungsrechte verzichten.

Wenn die Kompetenz ausländischer Fachkräfte – abseits eines von Fachleuten durchgeführten Anerkennungsverfahrens – angezweifelt wird, ist dies mitunter auf unreflektierte Einstellungen zurückzuführen. Dabei wirkt die Diskriminierung von Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen nach, die bis vor einigen Jahren sogar in amtlichen Statistiken festzustellen war. Wer keine deutsche Qualifikation aufwies, wurde zum Beispiel in der Datenerfassung der Bundesagentur für Arbeit systematisch als Ungelernter eingestuft. Seit 2009 versucht die BA-Zentrale, diese Praxis abzustellen, u.a. durch zusätzliche Erfassungskategorien für Anerkennungsverfahren.⁵⁶

Auch bei der Datenauswertung im Rahmen des Mikrozensus zeigte sich eine Dequalifizierung von Migrant/innen, auf die im *Zweiten Integrationsindikatorenbericht* hingewiesen wurde:

„Die Werte der Jahre 2005 bis 2007 unterscheiden sich von den Werten desselben Zeitraums im Ersten Integrationsindikatorenbericht, da das Statistische Bundesamt den Umgang mit fehlenden Werten umgestellt hat. Fehlende Angaben wurden zuvor als ‚ohne Abschluss‘ gewertet. Ferner ist zu berücksichtigen, dass derzeit Personen mit eigener Migrationserfahrung in Deutschland häufig am Problem fehlender rechtlicher Anerkennungsmöglichkeiten scheitern, obwohl sie im Ausland eine Berufsausbildung erfolgreich absolviert haben.“⁵⁷

Betroffen waren demnach Migrant/innen, die keine Angaben zu ihren Bildungsabschlüssen machten. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Anstatt diese fehlenden Angaben entsprechend als „keine Angabe“ darzustellen, wurde in diesem Fall eine systematische Zuordnung zur Kategorie „ohne Abschluss“ vorgenommen. Da diese Personen auch über Hochschulabschlüsse verfügen könnten, entspricht diese Praxis einer Verzerrung der realen Situation.

Eine veränderte Datenstrukturierung ändert nicht unbedingt gesellschaftlich verbreitete Vorurteile, insbesondere dann, wenn sie unbewusst transportiert werden. Das Anerkennungsgesetz des Bundes ist vor diesem Hintergrund auch ein Versuch, entsprechende Vorstellungen in den Köpfen zu verändern.⁵⁸ Derartige unbewusste Vorurteile (*unconscious bias*) zeigten sich mitunter in den Gesetzgebungsprozessen. In

⁵⁶ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht – Anhang A: Jahresbericht 2008, Duisburg 2009. Zu den Auswirkungen der strukturellen Veränderungen, die auf die SGB-II-Evaluation bezüglich Personen mit Migrationshintergrund erfolgten, siehe Englmann/Müller-Wacker 2010, Kap.4.5.

⁵⁷ Engels, Dietrich u.a.: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, hg. von Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln/Berlin 2011, S. 44.

⁵⁸ Aus dem sächsischen Staatsministerium des Innern wurde ein Ausschluss des BQFG für Ingenieur/innen und Architekt/innen damit begründet, dass durch eine Anwendung des BQFG „unzureichende vorhandene Berufsqualifikationen“ auf „ein ausreichendes Niveau“ gebracht werden könnten. „Es sind nur diejenigen betroffen, die nicht ausreichend qualifiziert sind und daher versuchen wollen, diese Qualifikation *erst zu erwerben*. [Hervorhebung d. Verf.]“ Sächsischer Landtag: Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, Drs. 5/12266, S. 98, S. 100.

den Ländern wurde teilweise mit wenig sachgemäßen Argumenten eine restriktive Haltung gegenüber einer Verbesserung des Anerkennungsrechts eingenommen.

Landtag von Baden-Württemberg: Entwurf für ein Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg, Drs. 15/4325, 12.11.2013, S. 162.

„Der Arbeitgeberverband bemängelt, dass nicht explizit darauf eingegangen wird, ob auch Teilanerkennungen möglich sind. Hierzu wird bemerkt, dass Ziel der Verfahren immer die Feststellung der (vollen) Gleichwertigkeit mit der inländischen Berufsbildung ist. *Insofern erfolgt auch keine ‚Teilanerkennung‘, wenn die Feststellung der (vollen) Gleichwertigkeit wegen wesentlicher Unterschiede nicht möglich ist.* (...) Eine ‚Teilanerkennung‘ würde auch Inländerinnen und Inländer diskriminieren, die nicht die Möglichkeit haben, die vorgesehene inländische Berufsbildung teilweise abzuschließen. [Hervorhebung d. Verf.]“

48

Der Begriff der Teilanerkennung findet sich nicht in den deutschen Gesetzestexten. Stattdessen werden Entscheidungen danach differenziert, ob „wesentliche Unterschiede“ bestehen, die Qualifikationen entweder als teilweise gleichwertig oder negativ als nicht anerkennungsfähig einstufen. Letzteres ist z.B. der Fall, wenn Zertifikate zu einem Kurs im Pflegebereich aus dem Ausland vorliegen, der relevante Krankenpflegeberuf jedoch eine zweijährige Ausbildung im betroffenen Bildungssystem vorsieht. Dass die Landesregierung hier angibt, das Ziel der Verfahren sei immer die volle Gleichwertigkeit, kann strukturell so betrachtet werden, es ist aber zu berücksichtigen, dass eine Teilanerkennung mit dem Angebot von Ausgleichsmaßnahmen einen festen Bestandteil des Anerkennungsverfahrens im reglementierten Bereich bildet. Die Gleichwertigkeit eines Kompetenzprofils ist nicht statisch – sie kann gezielt hergestellt werden. Potenziell ist die „Feststellung der (vollen) Gleichwertigkeit wegen wesentlicher Unterschiede“ immer im nächsten Schritt möglich. Insofern ist ein „Abschluss“ des Verfahrens durch Teilanerkennung ein Hinweis darauf, dass der Bildungstransfer im Bundesland nicht erfolgreich gestaltet wird.

Die Ängste um eine Inländerdiskriminierung haben keinen Realitätsbezug. Im Gegensatz dazu haben zahlreiche Studien die Barrieren für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse in nationalen Bildungssystemen belegt. Ein Ausbau der Instrumente des Bildungstransfers ist unvermeidlich, um die Diskriminierung von Migrant/innen abzubauen.

Ein erster Schritt sollte eine Klarstellung im gesamten deutschen Anerkennungsrecht umfassen. Die deutsche Anerkennungspraxis leidet an politisch bedingten Ängsten, die mit den Begriffen *Anerkennung* und sogar *Teilanerkennung* verbunden werden. Ursprünglich wurde dieser Diskurs damit begründet, dass ausländische Qualifikationsinhaber/innen sich bei einer *Anerkennung* einbilden könnten, sie hätten nun einen deutschen Abschluss erworben. Um den positiv besetzten Begriff der Anerkennung zu vermeiden, wurde im Fall der Hochschulbildung sogar die Lisbon *Recognition Convention* – entgegen den Vorgaben des Europarats – in Deutschland als Lissabon-Konvention bezeichnet. Immer noch wird bei Zeugnisbewertungen für nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse darauf hingewiesen, dies sei keine *richtige* Anerkennung.⁵⁹ Diese semantische Problematik findet sich nur in Deutschland. Die deutsche Diskussion wird international schlichtweg nicht verstanden; außerhalb Deutschlands sind die *level assessments* der Lissabonner Anerkennungskonvention selbstverständlich Anerkennungen, spezifisch: De-facto-Anerkennungen.

Die Furcht vor *Teilanerkennungen* zeigte sich vor allem im Umfeld der Anerkennungsgesetze. Die Vermeidung des Begriffs der Teilanerkennung oder sogar des Ausdrucks „teilweise gleichwertig“ führt jedoch dazu, dass in der Praxis nur schwer zwischen Nicht-Anerkennungen und Teilanerkennungen unterschieden werden kann.

⁵⁹ Irreführt zeigen sich in Folge auch Wissenschaftler/innen: „Sie ist eine vergleichende Einstufung, nicht jedoch eine Anerkennung.“ BMWi 2014, S. 119.

Rechtliche Änderungen stehen an, weil die neue RL 2013/55/EU in die Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder implementiert werden muss. Diese sieht u.a. den Ausbau der partiellen Anerkennung vor: Anerkennung in einem einzuschränkenden Berufsfeld. Damit die Umsetzung gelingt, sind Differenzierungen zwischen Teilanerkennung (mit Ausgleichmaßnahmen) und partieller Anerkennung (ohne Ausgleichmaßnahmen) nötig.

3.1.3 Anpassungen und Abweichungen im Fachrecht

Wäre das BQFG grundsätzlich im gesamten Bundes- und Länderfachrecht umgesetzt worden, hätte dies eine systematische Verbesserung der deutschen Anerkennungsstrukturen mit sich gebracht. Durch die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips finden sich jedoch in nahezu allen Berufsfachgesetzen Abweichungen von den fortschrittlichen Bestimmungen des BQFG.

Wie das BQFG im Fachrecht angewendet wurde, ist in den Gesetzestexten teilweise schwer nachvollziehbar. Für das Bundesrecht sind einige Fachgesetze besonders relevant: BBiG und HwO sowie die Gesetze für akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe. Aktuell spielt der Gesundheitssektor eine zentrale Rolle. Dies ist nicht nur quantitativ begründet, da zahlreiche Migrant/innen als Ärzt/innen, Krankenpfleger/innen etc. nach Deutschland kommen, sondern auch qualitativ, da sich Fachkräfteengpässe in diesem Sektor schon seit mehreren Jahren manifestieren. Zahlreiche Arbeitgeber/innen setzen bereits auf die Zuwanderung von Gesundheitsfachkräften und erwarten daher ein funktionierendes Anerkennungsverfahren.

- Die Verfahrensansprüche für **Ausbildungsberufe** werden durch das Anerkennungsgesetz stark ausgeweitet. Erstmals haben nicht nur Spätaussiedler/innen, sondern auch alle anderen Inhaber/innen einschlägiger ausländischer Abschlüsse ein Antragsrecht, unabhängig davon, ob die Qualifikation in einem EU- oder Drittstaat erworben wurde. Dass es ein einheitliches Verfahren für die Abschlüsse auf Facharbeiterebene gibt, ist ein großer Fortschritt. Eine Ausnahme von diesem Prinzip findet sich in der HwO bezüglich der Anerkennungsverfahren im zulassungspflichtigen Handwerk, das zum reglementierten Bereich zählt. Im Gegensatz zu den Inhaber/innen von EU-Diplomen werden Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen in diesem Verfahren benachteiligt, da sie im Fall einer Teilanerkennung keinen Anspruch auf die Wahl zwischen Eignungsprüfung und Anpassungslehrgang haben.
- Der bestehende Bedarf an **Gesundheitsfachkräften** aus dem Ausland hat nicht zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der Anerkennungsregelungen geführt. Vorgaben für Ärzt/innen unterscheiden sich von Vorgaben für Psychologische Psychotherapeut/innen; für Krankenpfleger/innen gelten andere Regeln als für Physiotherapeut/innen. Im Gesundheitsbereich müssen zahlreiche Verfahrensvarianten berücksichtigt werden, je nachdem, welcher Beruf betroffen ist und ob die Qualifikation in einem EU- oder Drittland erworben wurde. Für einige Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen, die durch EU-Recht privilegiert sind, gibt es Sonderregelungen.⁶⁰ Von dem im BQFG formulierten Wahlrecht zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung bei Teilanerkennungen ist in allen Fachgesetzen des Gesundheitsbereichs auf unterschiedliche Weise abgewichen worden.

Positiv zu bewerten ist, dass der Staatsangehörigkeitsvorbehalt für Approbationen, der auf die Reichsärzteordnung von 1937 zurückging, aufgehoben wurde. Auch **Ärzt/innen** aus Drittstaaten, die bisher auf Berufserlaubnisse verwiesen waren, können nun generell Approbationen beantragen. Damit verbunden ist eine grundlegende Umstellung des Anerkennungsrechts auf die Herkunft von

⁶⁰ Siehe Englmann/Müller 2007, S. 40f. und S. 94ff.

Diplomen anstatt die Nationalität der Antragsteller/innen. Für den Gesetzgeber ist damit der Vorteil verbunden, dass EU-Privilegien für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen, die bisher nicht im deutschen Anerkennungsrecht implementiert waren, angewendet werden können.

Ärzt/innen aus EU-Staaten (Inhaber/innen von EU-Diplomen) können – in einem korrekt durchgeführten Anerkennungsverfahren – generell mit einer Anerkennung rechnen, da sich die EU-Mitgliedstaaten auf gemeinsame Mindeststandards der Ausbildung geeinigt haben und daher die automatische Anerkennung greift. Teilerkennungen im Approbationsverfahren sind demnach in erster Linie für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen relevant. Für diese Ärzt/innen sind grundsätzlich keine Anpassungslehrgänge vorgesehen, sondern nur eingeschränkte Kenntnisprüfungen. Diese dürfen nicht mit den Eignungsprüfungen des BQFG verwechselt werden. Eignungsprüfungen sind ausschließlich auf die individuell festgestellten wesentlichen Unterschiede, die nicht durch Berufspraxis ausgeglichen wurden, zu beziehen. Falls EU-Ärzt/innen nicht automatisch anerkannt werden und in der Einzelfallbewertung nur eine Teilerkennung erzielen, sollen sie eine Eignungsprüfung absolvieren.

In den Gesundheitsfachberufen findet sich ebenfalls ein Nebeneinander von Kenntnisprüfung und Eignungsprüfung. Mit den Ausnahmen Krankenpfleger/in und Hebamme gibt es bei Gesundheitsfachberufen keine automatische Anerkennung; demnach wird z.B. bei Physiotherapeut/innen sowohl für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen als auch für Inhaber/innen von EU-Diplomen eine Einzelfallbewertung durchgeführt. Im Gegensatz zur BÄO ist eine Wahlmöglichkeit bei Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen, die sich allerdings nach EU- oder Drittland unterscheidet. **Krankenpfleger/innen** dürfen alternativ bei Teilerkennung einen Anpassungslehrgang wählen. Auch bei diesem werden Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen systematisch benachteiligt, da sie im Gegensatz zu Inhaber/innen von EU-Diplomen am Ende des Lehrgangs ein zusätzliches Fachgespräch absolvieren müssen.

Es lässt sich feststellen: Das BQFG enthält zahlreiche Fortschritte, die sehr relevant für ein Einwanderungsland mit Demografieproblemen sind. Diese werden jedoch durch das Fachrecht teilweise konterkariert. Rechtsansprüche wurden ausgeweitet, können aber nicht zum Tragen kommen, da das BQFG im Fachrecht nicht vollständig angewendet wird. Insbesondere die Chancenungleichheit im Anerkennungssystem bleibt bestehen. Die Anforderungen an Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen sind in den Fachgesetzen deutlich umfangreicher als die Anforderungen an Inhaber/innen von EU-Diplomen, die durch EU-Recht vor unverhältnismäßigen Maßnahmen geschützt werden. Die Berücksichtigung der strukturellen Voraussetzungen des Bildungstransfers ist bei Kenntnisprüfungen nicht ausreichend.

„Insbesondere wenn – wie in Deutschland größtenteils – eine standardisierte Vorbereitungsmöglichkeit nicht besteht, entspricht die Überprüfung vorhandener im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Form der Kenntnisstandprüfung den Bedürfnissen der Betroffenen weniger als die Eignungsprüfung oder der Anpassungslehrgang. Die Kenntnisstandprüfung setzte bisher die Betroffenen, die eine Berufsausbildung erfolgreich absolviert und oft erhebliche Berufserfahrung vorzuweisen haben – jedenfalls systematisch betrachtet –, weitgehend mit inländischen Auszubildenden unmittelbar vor deren Berufsabschlussprüfung gleich. (...) Die gesetzliche Entscheidung für eine Kenntnisstandprüfung berücksichtigt die individuelle Bildungs- bzw. Ausbildungsbiografie der Anerkennungssuchenden weniger als der Anpassungslehrgang oder die Eignungsprüfung.“⁶¹

Die vielfach erfolgte Schlechterstellung der Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen im Fachrecht – die auch Spätaussiedler/innen betrifft – verhindert Chancengleichheit im Prozess des Bildungstransfers, da

⁶¹ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 9. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2012, S. 303.

eine strukturelle Benachteiligung gegenüber Inhaber/innen von EU-Diplomen rechtlich institutionalisiert wird. Vor diesem Hintergrund wurde 2013 im Zweiten Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu *Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben* eine weitere „Vereinheitlichung der beruflichen Anerkennung“ gefordert, da das Anerkennungsgesetz diese nicht vollständig umgesetzt habe.⁶²

3.1.4 Recht – Praxis: Spannweiten

Gesetzestexte zeigen Absichten des Gesetzgebers. Zu diskutieren ist die Umsetzung bzw. Anwendbarkeit der Neuregelung durch die berufsspezifischen Anerkennungsstellen – ein wichtiges Kriterium für die Wirkung der Reform. Recht ist nicht zwangsläufig gleich Praxis. Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Frage, wie hunderte von Anerkennungsstellen in Deutschland ihre berufsspezifische neue Rechtslage umsetzen sollen, nicht thematisiert. Offensichtlich gingen die Parlamentarier davon aus, dass die Implementierung ein Selbstläufer sein werde.

Dass sich Verwaltungsbehörden durchaus resistent gegen Veränderungen zeigen können, sogar dann, wenn sie rechtlich zwingend sind, wird in der internationalen Anerkennungsforschung reflektiert.

„A final challenge is implementation. Far-reaching and ambitious initiatives encompassing a diverse range of countries face the inevitable risk that competent authorities will implement agreements inconsistently. This is especially the case when agreements are ‚imposed‘ upon regulatory bodies or professional associations by national governments; it is perhaps not surprising that inconsistent application of PQD [Professional Qualifications Directive] rules is a commonly cited concern. (...) For example, three-month deadlines for responding to applications have often not been met, and government officials responsible for assessing foreign qualifications are in some cases insufficiently familiar with the complex new rules, rejecting applications, that should have been accepted. In other cases, foreign-trained professionals who in theory have the right to an adaptation period or an aptitude test under EU law were in practice unable to find appropriate placements or experienced long delays because no appropriately qualified expert was available to assess their potential knowledge deficits.”⁶³

Die fehlende Implementierung von neuen Anerkennungsrechten in der Praxis ist ein Problem, das durch die Evaluierung der EU-Anerkennungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten detailliert beleuchtet wurde. Vor demselben Problem steht nun die Bundesregierung, die voraussetzte, dass die neuen Regelungen des Anerkennungsgesetzes in allen Bundesländern korrekt und konsistent durchgeführt werden. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass auch Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen durchaus vor Schwierigkeiten stehen, wenn sie die neuen Vorgaben des BQFG und der für ihre Praxis relevanten Fachgesetze umsetzen sollen.

Im Rahmen der Studie *Brain Waste* wurde 2007 eine repräsentative Untersuchung der Arbeit von Anerkennungsstellen durchgeführt. In qualitativen Interviews berichteten viele Teilnehmer/innen ausführlich über die konkreten Rahmenbedingungen der Verfahrensdurchführung, über Problemlagen und über ihre Wünsche für eine Verbesserung der Anerkennungspraxis. Dazu gehörte die Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren, um die unterschiedlichen Vorgaben nach Migrantengruppe zu beseitigen. Vorgeschlagen wurde zudem eine bessere Vernetzung der Stellen, um Konsistenz über die eigene Praxis hinaus erreichen zu können. Mehr Unterstützung durch Vorgesetzte und Aufsicht führende Ministerien wurde gewünscht, um ein besseres Wissensmanagement zu ausländischen Qualifikationen zu gestalten und um eine neue Rechtslage – diese lag 2007 mit der

⁶² Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.): *Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben*. Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2013, S. 306.

⁶³ Sumption 2013, S. 11f.

Umsetzung der RL 2005/36/EG vor – besser verstehen und handhaben zu können. Im Hinblick auf die Antragsteller/innen wurde ein Ausbau von berufsbezogenen Sprachkursen und von Anpassungsmaßnahmen vorgeschlagen.

Durch diese Befragung wurde deutlich, dass die zuständigen Mitarbeiter/innen in Anerkennungsstellen vielfach sehr klare Vorstellungen dazu haben, wie ein effektives System der Qualitätssicherung aufgebaut werden könnte. Allerdings stößt ein individuelles Engagement in dieser Frage nicht unbedingt auf Zustimmung in der eigenen Organisation bzw. bei Vorgesetzten. Der Ausbau bzw. die Einrichtung von Anpassungsmaßnahmen erfordert vielfältige Kommunikations- und Kooperationsprozesse. Defizite der Anerkennungspraxis entstehen nicht unbedingt an der Basis. Diese Faktoren sind zu berücksichtigen, wenn inkonsistente Anerkennungsverfahren in Deutschland diskutiert werden.

Dass die Herausforderungen zwangsläufig einen jahrelangen Prozess der Qualitätsentwicklung nach sich ziehen werden (siehe dazu die Ausführungen in Kap 3.4), zeigen die Diskussionen um die Gestaltung der Anerkennungsgesetze in den einzelnen Bundesländern. Ob und wie die Regeln des BQFG in den Fachgesetzen angewendet werden, wurde primär durch die zuständigen Fachministerien entschieden. Ihre Positionen und Einstellungen bilden sich vielfach in den Begründungen der Gesetzentwürfe ab. Inhaltliche Distanzierungen von den eigentlichen Zielen des Anerkennungsgesetzes – Bekämpfung des Fachkräftemangels *und* bessere Integration durch die Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe bzw. neuer Rechte im Bildungssystem – sind verbreitet und betreffen keineswegs nur einzelne Länder. Die Anerkennungsgesetze können jedoch nur dann erfolgreich wirken, wenn ihre Instrumente – Begrenzung der Verfahrensdauer, Einsatz von Ausgleichsmaßnahmen etc. – tatsächlich als praktische Realität vorhanden sind.

Die **Fristen**, die im Gesetz stehen – nach 1 Monat Eingangsbestätigung, nach 3 Monaten Bescheid – prägen nicht grundsätzlich die Praxis, obwohl die Bundesregierung ihre Einhaltung als „ein wesentliches Qualitätsmerkmal“ des Verfahrens beschrieben hatte.⁶⁴ Für EU-Bürger/innen gelten diese Fristen schon seit Jahren, und dennoch hat die RL-Evaluation gezeigt, dass sie oft nicht eingehalten werden. Antragsteller/innen können sich kaum wehren. Nicht einmal die Anrufung eines Verwaltungsgerichtes kann in diesem Fall weiterhelfen, da dies ebenfalls viel Zeit erfordert. In Baden-Württemberg sprach sich der Arbeitgeberverband daher dafür aus, im Gesetz „eine rechtliche Konsequenz für eine Verletzung der Frist durch die zuständige Stelle zu benennen“.⁶⁵ Dies ist nicht erfolgt, aber auch in anderen Bundesländern wurde die fehlende Kontrolle der Verfahrensdauer thematisiert.⁶⁶

⁶⁴ Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, Drs. 17/6260, S. 53. Weitere „Qualitätsmerkmale“ wurden in der Begründung nicht erwähnt, was die Wichtigkeit der Frist noch betont.

Auffällig ist die faktische Nichteinhaltung der Frist besonders dann, wenn die Antragsteller/innen aufgrund von Fachkräftemangel eigentlich dringend benötigt werden: Im Landtag von NRW wurde auf eine Anfrage nach der Verfahrensdauer für Gesundheitsfachberufe geantwortet, dass es bis Mitte 2013 „7 bis 8 Monate“ dauerte, „bis der Antrag erstmals bearbeitet werden konnte“. „Infolge der Personalverstärkung konnte die Situation deutlich verbessert werden. Die Bearbeitungszeit bis zur ersten Prüfung der Anträge beträgt nach einer aktuellen Auskunft der Bezirksregierung Düsseldorf nur noch 1-2 Monate.“ Dennoch verstößt eine Dauer von mehr als einem Monat vor Antragsbestätigung gegen das BQFG. Um diesen Verstoß zu rechtfertigen, wird argumentiert, für die Landesregierung sei die „aktive Anwerbung von Pflegefachkräften aus dem Ausland (...) kein zielführender Weg“. Landtag Nordrhein-Westfalen: Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Preuß und Holger Müller (CDU) und Antwort, Drs. 16/4719, S. 2f.

⁶⁵ Landtag von Baden-Württemberg: Entwurf für ein Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg (LAnGBW), Drs. 15/4325, S. 161.

⁶⁶ Z.B. in Sachsen-Anhalt: „Mit dem neuen Absatz 5 wird eine Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 2. September 2010 (Individualbeschwerde Nr. 46344/06) umgesetzt, nach der die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist, einen Rechtsbehelf wegen überlanger Verfahrensdauer zu schaffen. Auf Bundesebene ist dies bereits, insbesondere durch Änderungen im Gerichtsverfassungsgesetz, geschehen, auf dieses nunmehr im Architektengesetz verwiesen werden soll. Damit soll auch für die Berufsrechtsverfahren bei Architekten ein dahingehender Rechtsschutz verankert werden.“ Landtag von Sachsen-Anhalt: Entwurf für ein Gesetz über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen im Land Sachsen-Anhalt, Drs. 6/2220, S. 52.

Andere praktische Rahmenbedingungen des Anerkennungsgesetzes wurden ebenfalls kritisch reflektiert, insbesondere Fragen rund um **Gebührenhöhen** und Finanzierung.

Im internationalen Vergleich zeigt sich der Trend, dass Kosten für Verfahren, die in Deutschland auf die Antragsteller/innen umgelegt werden, gesenkt oder abgeschafft werden.⁶⁷ In Schweden oder Portugal ist das Anerkennungsverfahren für ausländische Krankenpfleger/innen kostenlos. In Kanada wurde zusätzlich zu den bestehenden Fördermöglichkeiten für Sprachkurse und *bridging programs* in den Provinzen und Territorien ein nationales Kreditprogramm für Migrant/innen aufgelegt:

“One initiative directly relevant to internationally trained professionals is the Foreign Credential Loans pilot project. Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) has announced funding of CAD18 million between 2011 and 2014 to lessen the financial burdens immigrant professionals face in getting their qualifications recognized.”⁶⁸

Auf finanzieller Ebene hat Deutschland bisher die Möglichkeit verpasst, die erwünschten Gewinne durch Fachkräftezuwanderung entsprechend abzusichern. Eine Abschaffung oder Senkung von Gebühren ist nicht erfolgt. Im Gegensatz dazu lässt sich eine Beibehaltung oder Anhebung der Kosten feststellen. Im Bundesrat wurde die Befürchtung geäußert, hohe Gebühren könnten berechnete Migrant/innen von einem Antrag abhalten. Die Bundesregierung verwies auf die Bundesländer, um einen Gebührenrahmen festzusetzen.

Auf Länderebene wurde seit 2011 über eine Gebührenhöchstgrenze debattiert. Fünfzehn Bundesländer sprachen sich für ein Maximum von 600€ aus, Bayern verhinderte eine Einigung mit Hinweis auf föderale Rechte.⁶⁹ Folglich legten mehrere Länder die 600€-Grenze nur in ihrem Zuständigkeitsbereich fest. In Bremen „sieht das BremBQFG die Möglichkeit vor, Gebührenermäßigungen und -befreiungen zu erlassen, damit Anerkennungsinteressierte nicht durch hohe Gebühren abgeschreckt werden“.⁷⁰ Tatsächlich war es noch vor wenigen Jahren üblich, dass Spätaussiedler/innen oder Arbeitslose von Gebühren befreit waren. In den aktuellen Länderdiskussionen ist dies kein Trend: In Thüringen wurde sogar darauf hingewiesen, dass auch bei der Rücknahme eines Antrags Gebühren fällig werden.⁷¹ Wie umfassend die Kostenumlagen auf Migrant/innen kalkuliert werden, zeigt sich in der Begründung Baden-Württembergs.

⁶⁷ Vgl. OECD (Hg.): International Migration Outlook, Paris 2013b, S. 98.

⁶⁸ Guo/Shan 2013, S. 233.

⁶⁹ „Derzeit wird versucht, zwischen den Ländern eine Einigung zur Höhe der Gebühren herbeizuführen. Dabei ist jedoch zu gewährleisten, dass die gebührenrechtlichen Möglichkeiten der Länder, kostendeckende Gebühren zu erheben, nicht eingeschränkt werden dürfen. Eine feste länderübergreifende Gebührenobergrenze für das Anerkennungsverfahren, wie sie die Länderarbeitsgruppe derzeit erwägt, wäre damit nicht vereinbar. Hieran ist aus bayerischer Sicht festzuhalten.“ Bayerischer Landtag: Entwurf für ein Bayerisches Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zur Anerkennung sozialer Berufe, Drs. 16/16010, S. 4.

Zur Mehrheitsposition vgl. die Begründung Sachsen-Anhalts: „Entsprechend dem Auftrag durch die Ministerpräsidentenkonferenz durch Beschluss vom 15.12.2010 wurden von der Länderarbeitsgruppe der für die Umsetzung des BQFG und die jeweilige Landesgesetzgebung koordinierend tätigen Ressorts länder einheitliche Gebührenordnungen erarbeitet und abgestimmt. Im Ergebnis konnte aber lediglich eine mehrheitliche Verständigung (15/16) auf eine Gebührenobergrenze von 600 Euro erreicht werden, da die Rechtslage zum Thema Verwaltungsgebühren in den einzelnen Ländern im Detail gravierend differiert und kurzfristig nicht zu harmonisieren ist.“ Landtag Sachsen-Anhalt, Drs. 6/2220, S. 59.

⁷⁰ Bremische Bürgerschaft: Entwurf für ein Bremisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (BremABQG), Drs. 18/947, S. 2.

⁷¹ Thüringer Landtag: Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und zur Umsetzung des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (ThürAnerkG), Drs. 5/6963, S. 46.

Landtag von Baden-Württemberg: Entwurf für ein Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg, Drs. 15/4325, S. 99.

„Durch die Einführung der in § 16 BQFG-BW beabsichtigten Landesstatistik entstehen dem Statistischen Landesamt einmalige Einführungskosten von 18.300 Euro sowie jährliche Kosten in Höhe von 18.300 Euro. Auch diese Kosten sind bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. (...) Durch die Regelungen zu Ausgleichsmaßnahmen in § 11 BQFG-BW entstehen keine Kosten für die öffentlichen Haushalte. Eine Verpflichtung des Landes zur Finanzierung derartiger Angebote besteht nicht. (...) Der Wirtschaft entstehen durch das LAnGBW keine Mehrkosten. Für die Unternehmen dürften vielmehr Einsparungen entstehen, da sich der Prüfaufwand bei Einstellungen für die Unternehmen reduziert. Soweit die Kammern Anerkennungsverfahren durchführen, haben auch sie die Möglichkeit, kostendeckende Gebühren zu erheben. *Für die Antragstellenden fallen für die Durchführung der Anerkennungsverfahren Gebühren und Auslagen an, die jedoch aufgrund des wirtschaftlichen Interesses an einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung hinzunehmen sind.* Insofern entfaltet die Anerkennung der Berufsqualifikation einen Vorteil für die Antragstellenden“ [Hervorhebung d. Verf.].

Statistikkosten auf Migrant/innen umzulegen, ist nicht grundsätzlich verbreitet; Bayern lässt die Anerkennungsstatistik im Rahmen des Landeshaushalts erstellen.

Dass die Auslagen von Migrant/innen „hinzunehmen sind“, berücksichtigt nicht unbedingt die demografischen Voraussetzungen. Bildungstransfer verursacht Kosten – nicht nur für Verwaltungsgebühren, sondern z.B. auch für berufsbezogene Sprachkurse. Viele Aufnahmeländer investieren gezielt in Anpassungsprogramme, um attraktiv für Fachkräfte zu sein. Sie generieren volkswirtschaftliche Gewinne, da Herkunftsländer bereits die Ausbildungskosten bezahlen. Die zitierte Begründung sieht vor, dass Migrant/innen zahlen, damit Arbeitgeber/innen vielleicht bereit sind, ihnen eine „qualifikationsadäquate Beschäftigung“ anzubieten. Unternehmen könnten nun bei der Einstellung Einsparungen erzielen – falls Migrant/innen in ihre Anerkennung investieren.⁷² International wird über migrationspolitische Fairness im Sinne eines Ausgleichs zwischen Herkunfts- und Einwanderungsländern und individuellen Migrant/innen diskutiert. Auch in Deutschland sollte eine entsprechende Diskussion geführt werden.

Nicht berücksichtigt wird zudem, dass die viel zitierte 600€-Grenze auf eine Gebührenexplosion zurückzuführen ist. Diese wurde von den Dachverbänden der Kammern für Verfahren nach BQFG ausgelöst; vor 2012 lagen die Gebühren für Anerkennungsverfahren in den Kammern fast durchgängig unter 100€. Spätaussiedler/innen, die sich auf das BVFG berufen, können heute noch einen Bescheid für 50€ erhalten, während ihr ehemaliger russischer Nachbar 600€ bezahlt. Anerkennungsstellen, die derartige Preise festsetzen, erzielen im Ergebnis nicht unbedingt Gewinnmaximierung, da überhöhte oder uneinheitliche Preise für Kundengruppen abschreckende Wirkungen entfalten.

Ungelöst blieb die Finanzierungsfrage auch bei den vielfältigen Kosten, die über die Verfahrensgebühr hinausgehen. Die Bundesregierung verwies zwar auf potenzielle Kostenübernahmen durch die Arbeitsverwaltung; die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes kollidieren allerdings teilweise mit dem SGB. Um diesem Problem zu begegnen, finanziert Hamburg ein Stipendienprogramm:

⁷² Hamburg argumentierte mit den Interessen der Migrant/innen *und* der Wirtschaft: „Hamburg hatte im Gesetzgebungsverfahren zum Bundesgesetz die Festlegung bundesweit einheitlicher, nicht abschreckender Gebühren für Anerkennungsverfahren gefordert, um zum einen zu gewährleisten, dass der Integrationscharakter des Gesetzes gewahrt wird und potentielle Antragssteller nicht bereits auf Grund von überzogenen Gebühren von einem Anerkennungsverfahren Abstand nehmen, (...)“ *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Entwurf für ein Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Drs. 20/4106, S. 10.* „Die Höchstgebühr sollte so bemessen sein, dass sie keine abschreckende Wirkung entfaltet; anderenfalls liefe sie dem bereits genannten Kernziel des Gesetzes zuwider, wonach vor allem im Interesse der Wirtschaft das Potenzial der im Ausland qualifizierten Menschen ausgeschöpft werden soll, um den Fachkräftebedarf decken zu können.“ *Ebd., S. 4.*

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Entwurf für ein Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Drs. 20/4106, S. 8f.

„Hamburg hat bereits im Jahre 2010 als Pilotprojekt zudem ein Stipendienprogramm aufgelegt, um Hamburgerinnen und Hamburgern mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss finanziell zu unterstützen, während sie über einen bestimmten Zeitraum an Ausgleichsmaßnahmen teilnehmen, die dem Zweck der Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen in Deutschland dienen. Über Stipendien wird die Sicherung des Lebensunterhalts gefördert. Die Stipendien werden als laufende Auszahlungen hälftig in Form zinsloser Darlehen und nicht-rückzahlbarer Zuschüsse für maximal 18 Monate gewährt. Darüber hinaus können über das Stipendienprogramm Ausgleichsmaßnahmen, Vorbereitungskurse auf Eignungsprüfungen, Lernmittel, Übersetzungen vorzulegender Unterlagen, Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten, Gebühren für Anerkennungsverfahren sowie berufsbezogene Sprachkurse oberhalb des Niveaus B1 durch nicht-rückzahlbare Einmalzuschüsse bis maximal 10.000 Euro pro Person gefördert werden. (...) Im gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm von Agentur für Arbeit, Jobcenter team.arbeit.hamburg und BASFI ist in 2012 für das Stipendienprogramm eine Summe von 500.000 Euro reserviert; eine Finanzierung für die kommenden Jahre ist beabsichtigt.“

Die finanzielle Förderung von Anpassungsmaßnahmen durch ein Bundesprogramm analog zum BAFöG wurde vor 2012 in den Gremien diskutiert, jedoch nicht umgesetzt. Die Bundesregierung forderte die Länder trotz ungeklärter Finanzierungsfragen auf, mehr Anpassungsmaßnahmen einzurichten. Obwohl die Rechtsansprüche auf Ausgleichsmaßnahmen durch die EU-Anerkennungsrichtlinien seit über zwanzig Jahren bestehen, existieren bis heute nur wenige an die individuellen Bedarfe angepasste Angebote in Bildungsinstitutionen oder alternativ in Form von Praktika.⁷³

In ihrem Abschlussbericht zur Evaluation der RL 2005/36/EG stellte die EU-Kommission fest: „the objective of establishing transparent, uniform and quick recognition procedures has not been achieved“.⁷⁴ Immer noch sei die Anerkennungspraxis in einigen Mitgliedstaaten zu restriktiv. Zudem verlangten Anerkennungsstellen zu viele Nachweise, würdigten Berufserfahrungen unzureichend und informierten Antragsteller/innen nicht ausreichend über ihre Möglichkeiten. Bei Ausgleichsmaßnahmen würde gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen, da die Auflagen teilweise willkürlich oder zu umfangreich waren und nicht an individuelle Bedürfnisse angepasst wurden. Zwanzig Jahre nach der Einführung der Allgemeinen Regelung entspricht die Qualität der Verfahren nicht den Vorgaben.

Vor diesem Hintergrund ist die praktische Anwendung der neuen Anerkennungsrechte in Deutschland, die vielfach Standards der RL übernahmen, eine Herausforderung.

2011 wurden im Gesetzgebungsprozess strukturell relevante Fragen, wie die Implementierung gesteuert und wie die Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen auf die neuen Vorgaben vorbereitet werden können, nicht thematisiert. Ein *Change Management* für die Verwaltung fehlt.⁷⁵

⁷³ „Tatsächlich äußern Zugewanderte mit einer qualifizierten ausländischen Berufsausbildung oftmals den Wunsch, sich mit dem neuen Arbeitsumfeld, anderen Arbeitsabläufen und ggf. anderen Maschinen und Geräten in ihrer neuen Heimat vertraut machen zu können. Sie wollen die ggf. neuen Anforderungen an ihre berufliche Tätigkeit kennenlernen. Hier fehlt es jedoch oft an auf die individuellen Bedürfnisse der Anerkennungssuchenden zugeschnittenen Angeboten. Das gilt selbst für relativ internationalisierte Berufsausbildungsgängen wie die akademischen Heilberufe. Nicht selten wird im Ergebnis auf das vollständige Durchlaufen des inländischen Ausbildungsgangs verwiesen.“ Integrationsbeauftragte 2012, S. 304.

⁷⁴ EU-Kommission: Evaluation of the Professional Qualifications Directive (Directive 2005/36/EC), Brüssel 5.07.2011, S. 89.

⁷⁵ Eine Anfrage in der Hamburger Bürgerschaft thematisierte, mit welchen Vorgaben Anerkennungsstellen auf die Regelungen vorbereitet wurden: „Welche Verfahrensvorschriften, Globalrichtlinien und andere Regelungen oder auch interne Empfehlungen haben die zuständigen Behörden im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen seit Jahresbeginn 2012 erlassen, geändert oder außer Kraft gesetzt? Bitte sämtliche Dokumente im Wortlaut beifügen sowie das Datum und den Grund des Erlasses erläutern.“ Die Antwort formuliert, dass keine Vorgaben existieren: „Im Übrigen wurden bislang durch die zuständigen Hamburger Behörden keine Verfahrensvorschriften, Globalrichtlinien und andere Regelungen oder interne Empfehlungen im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen seit Jahresbeginn 2012 erlassen, geändert

Inzwischen zeigen sich erste Auswirkungen der Anerkennungsreform in Deutschland: Anerkennungsstatistiken für das Jahr 2012 wurden vorgelegt, alle Bundesländer haben ihre Anerkennungsgesetze beschlossen. Durch die Blue Card und die Änderung der Beschäftigungsverordnung wurden Zuwanderungsrechte an erfolgreiche Anerkennungsverfahren geknüpft. Das Bundesministerium für Gesundheit hat eine Verordnung zu Anerkennungsverfahren vorgelegt, die den inkonsistenten Umgang der Ländergesundheitsbehörden mit dem Anerkennungsgesetz⁷⁶ beenden soll.

Eine erste fundierte Bewertung der Auswirkungen des Anerkennungsgesetzes im Hinblick auf einen erfolgreichen Bildungstransfer für ausländische Fachkräfte soll daher in dieser Studie vorgelegt und durch eine empirische Untersuchung fundiert werden.

3.2 Klarstellungen durch die Verordnung zu Anpassungsmaßnahmen, Eignungs- und Kenntnisprüfungen in Anerkennungsverfahren für Gesundheitsberufe

Das Anerkennungsgesetz des Bundes sieht Ausgleichsmaßnahmen für alle akademischen Heilberufe und Gesundheitsfachberufe vor, falls im individuellen Verfahren wesentliche Unterschiede festgestellt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gleichwertigkeit und damit die Anerkennung hergestellt werden kann. Die Ausgleichsmaßnahmen variieren in den Fachgesetzen in Abhängigkeit vom relevanten Beruf und von der Herkunft des Diploms, je nachdem ob dieses in einem EU- oder Drittstaat erworben wurde.

Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, Drs. 17/6260, S. 51.

„Da eine berufliche Tätigkeit im Bereich der reglementierten Berufe die Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Ausbildungsnachweise und sonstiger Berufsqualifikationen in der Regel zwingend voraussetzt, wird durch die Regelung in Absatz 1 gewährleistet, dass die Antragsteller durch eine angemessene Anpassungsqualifizierung den Berufszugang erlangen können. Hierdurch werden die Vorgaben (...) der RL 2005/36/EG berücksichtigt und auf Drittstaatsverhältnisse erweitert. (...)“

Bei der Ausgestaltung von Anpassungslehrgängen ist ein angemessener Ausgleich zwischen der Berücksichtigung der nachgewiesenen Berufsqualifikationen der individuellen Antragsteller und institutionellen beziehungsweise organisatorischen Notwendigkeiten im Hinblick auf die Strukturierung entsprechender Angebote zu treffen. Durch die Regelungen in Absatz 2 wird den Vorgaben in Artikel 14 Absatz 5 RL 2005/36/EG sowie der Rechtsprechung des EuGH (...) und allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Rechnung getragen. (...) Zudem wird die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts berücksichtigt, nach der die Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten (...) in einer dem Einzelfall angepassten angemessenen Art und Weise vorgenommen (...) werden muss.“

Die „Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes“ wurde im August 2013

oder außer Kraft gesetzt.“ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Nikolaus Haufler (CDU) und Antwort des Senats, Drs. 20/4914, S. 1 und S. 2.

⁷⁶ „Zudem berücksichtigen z. B. die für die Gesundheitsberufe zuständigen Landesbehörden die von einem ‚Anerkennungsbewerber‘ im Herkunftsland absolvierten Ausbildungszeiten unterschiedlich. Aus der Praxis gibt es Berichte von zwischen den Bundesländern divergierenden ‚Umrechnungsschlüsseln‘ und Berechnungsgrundlagen: So berechnet Bundesland A im Rahmen der Anerkennung einer an einer EU-Universität erworbenen Qualifikation als Physiotherapeut die Stundenzahl der theoretischen Ausbildung anhand des im Herkunftsland aufgewendeten und über ECTS-Punkte quantifizierbaren Arbeitsaufwands, während Land B lediglich die reine Stundenzahl der besuchten Vorlesungen, Seminare und Kurse berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass sich die für die Anerkennung seitens der Behörden für notwendig erachteten Anpassungslehrgänge hinsichtlich ihres Umfangs deutlich unterscheiden.“ Weizsäcker 2013, S. 155.

veröffentlicht. Sie stellt im Verhältnis zum Anerkennungsgesetz keine neue Rechtslage dar, aber sie formuliert wichtige Klarstellungen in den Berufsfachgesetzen für die Gesundheitsbehörden der Länder, damit Konsistenz in den Verfahrensabläufen erreicht werden kann. Nicht alle relevanten Berufe sind hier enthalten: Zwar wurden die Approbationsordnungen für Ärzt/innen und Apotheker/innen geändert, die Zahnärzt/innen – die nach der Bundesstatistik 2012 an dritter Stelle der Antragshäufigkeit stehen – kommen jedoch nicht vor.

Für die erfassten Berufe werden in der VO diverse Verfahrensgrundsätze des BQFG thematisiert, zum Teil ausführlich. Deutlich wird noch einmal, dass Anerkennungsanträge auch dann gestellt werden können, wenn Antragsteller/innen keinen Wohnsitz im Inland haben. Die immer noch auftretende Praxis, von Antragsteller/innen eine Meldebescheinigung des betreffenden Bundeslandes zu verlangen, ist nicht mehr zulässig.

Strukturell hilfreich für Anerkennungsstellen sind die einheitlich formulierten Textvorlagen für Bescheinigungen zur Eignungsprüfung, zur Kenntnisprüfung, zur Teilnahme am Anpassungslehrgang – in zwei Ausführungen – sowie für Berufserlaubnisse, die im Fall von Teilanerkennungen in akademischen Heilberufen erteilt werden, damit eine Prüfungsvorbereitung in der Praxis möglich wird.

Durch diese berufsspezifischen Bescheinigungen wird sichergestellt, dass die Anerkennungsstellen die vorhandenen Rechtsansprüche zu Ausgleichsmaßnahmen kennen. Dies ist besonders relevant für die Anpassungslehrgänge, die Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen in Gesundheitsfachberufen oder im Anwendungsbereich des Psychotherapeutengesetzes anzubieten sind. Diese wurden erstmals zum 1. April 2012 eingeführt. Die Bescheinigung für Personen, die nicht von EU-Privilegien profitieren, enthält zusätzlich den Satz: „Das Abschlussgespräch hat sie/er bestanden/nicht bestanden.“ Im EU-Recht wurde mit Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz festgelegt, dass die Leistungen im Anpassungslehrgang durch eine Bewertung festgehalten werden; zusätzliche Anforderungen – wie eine abschließende Prüfung – sind nicht zulässig.

Vor 2012 wurden Drittstaatsangehörige vielfach unmittelbar zu Kenntnisprüfungen geschickt. Um diese Praxis abzustellen, hat der Gesetzgeber bereits in der Begründung des Anerkennungsgesetzes formuliert, dass in Anerkennungsstellen zunächst die Gleichwertigkeit nach Aktenlage zu prüfen ist. Erst wenn tatsächlich wesentliche Unterschiede festgestellt sind und geprüft wurde, ob Berufserfahrung als Ausgleich fungieren kann und dies verneint wurde, wird eine Ausgleichsmaßnahme im Verfahren eingesetzt. Die VO des BMG bietet für den dann erforderlichen Teilanerkennungsbescheid einheitliche Anwendungsvorgaben in allen Fachgesetzen, hier am Beispiel Krankenpflege:

§ 20c Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Berufe in der Krankenpflege

„Über die Feststellung wesentlicher Unterschiede (...) ist den Antragstellern ein rechtsmittelfähiger Bescheid zu erteilen, der folgende Angaben enthält:

1. das Niveau der in Deutschland verlangten Qualifikation und das Niveau der von den Antragstellern vorgelegten Qualifikation (...),
2. die Themenbereiche oder Ausbildungsbestandteile, bei denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden,
3. eine inhaltliche Erläuterung der wesentlichen Unterschiede sowie die Begründung, warum diese dazu führen, dass die Antragsteller nicht in ausreichender Form über die in Deutschland zur Ausübung des Berufs des Gesundheits- und Krankenpflegers (...) notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, und
4. eine Begründung, warum die wesentlichen Unterschiede nicht durch Kenntnisse und Fähigkeiten ausgeglichen werden konnten, die die Antragsteller im Rahmen ihrer nachgewiesenen Berufspraxis erworben haben.“

Die Begründungsvorgaben machen eine inhaltliche und individuell differenzierende Argumentation erforderlich: Ein Bescheid, der wesentliche Unterschiede daran bindet, dass eine ausländische Ausbildung

oder Berufspraxis aus dem Ausland den Gleichwertigkeitsanforderungen nicht genügt, ist zu allgemein und daher unzulässig.

Durch die Klarstellung, dass rechtsmittelfähige Teilanerkennungsbescheide zu erstellen sind, soll eine Praxis abgestellt werden, die ein spezifisch deutsches Problem bildet: Die europäischen Anerkennungsstatistiken der EU-Datenbank *Reglementierte Berufe* zeigen seit Jahren, dass überdurchschnittlich viele Anerkennungsverfahren in Deutschland nicht abgeschlossen werden. (Siehe dazu die Ausführungen in Kap. 4 und Kap. 6.6) Dies ist u.a. dann der Fall, wenn die Ausgleichsmaßnahmen, die Teil des Anerkennungsverfahrens sind, nicht durchgeführt werden.⁷⁷

Bisher unterscheidet sich die Anwendung der Ausgleichsmaßnahmen in den Bundesländern. Wie und in welchem Umfang Anpassungslehrgänge eingesetzt werden, bleibt intransparent. Eine positive Ausnahme im Hinblick auf Gute Praxis von Anerkennungsstellen fand sich 2012 in Hessen: Das Regierungspräsidium Darmstadt informierte öffentlich in einem Merkblatt für die Antragsteller/innen über den Ablauf eines Anpassungslehrgangs für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen: Der Anpassungslehrgang findet in Form eines Praktikums statt, die zeitliche Anforderung beträgt „in der Regel 6 Monate bei einer Tätigkeit in Vollzeit“. In anderen Bundesländern müssen Antragsteller/innen in Teilanerkennungsbescheiden oft lesen, dass der Anpassungslehrgang „bis zu drei Jahre“ dauere. Diese Formulierung wird aus dem Gesetzestext übernommen, ohne zu präzisieren, dass die Dauer auch weit kürzer sein kann. Migrant/innen kennen diesen Hintergrund nicht und gehen dann vielfach davon aus, dass sie die komplette Ausbildung wiederholen sollen – wie dies auch tatsächlich von diversen deutschen Fachschulen kommuniziert wird. Fachschulen sind bisher nicht verpflichtet, individuell zugeschnittene Anpassungsmaßnahmen, die im EU-Recht seit vielen Jahren obligatorisch sind, anzubieten. Wenn eine Anerkennungsstelle im Gesundheitsbereich keine Praktika vorsieht, sondern auf Fachschulen verweist und im betroffenen Bundesland die erforderliche Bereitschaft der Fachschulen nicht vorliegt, ist ein Anpassungslehrgang faktisch nicht durchführbar.⁷⁸

Die VO enthält weitere formale Vorgaben für die Anerkennungsstellen, z.B. müssen in Zukunft alle Eignungs- und Kenntnisprüfungen mindestens zweimal jährlich angeboten werden, damit lange Wartezeiten vermieden werden. Grundsätzlich können alle Prüfungen und Anpassungsmaßnahmen mindestens einmal wiederholt werden, bei Ärzt/innen ist eine zweifache Wiederholungsmöglichkeit vorgesehen.⁷⁹

⁷⁷ Diese Problematik wird u.a. im Land Hamburg deutlich: In den Verfahrensangaben der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, die seit 2012 in mehreren Schriftlichen Anfragen der Bürgerschaft veröffentlicht wurden, wurden Bescheide für Gesundheitsfachberufe nur dann dargestellt, wenn sie positiv waren. Daten für Teilanerkennungen oder Ablehnungen wurden grundsätzlich nicht vorgelegt. Im Vergleich zu den Antragszahlen zeigt sich, dass die Mehrheit der Anträge ohne Ergebnis blieb. Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Drs. 20/5477, Drs. 20/5776, Drs. 20/6875.

⁷⁸ Die Empfehlungen der Bundsratsausschüsse zum BQFG sahen eine entsprechende Verpflichtung vor: „Zur Ausbildung gehört auch, nach § 2 Absätze 3 bis 6 Anpassungslehrgänge durchzuführen und sich an Kenntnis- bzw. Eignungsprüfungen zu beteiligen.“ Begründung: Durch die Regelungen wird klargestellt, dass es Aufgabe der Schulen und der Schulträger ist, auch Anpassungslehrgänge und Kenntnisprüfungen im Rahmen der Berufsankennung durchzuführen. Die Evaluierung der Berufsankennungsrichtlinie hat im Hebammenbereich gerade wieder deutlich gemacht, dass Schulträger und Krankenhäuser aus vielfältigen Gründen zum Teil keine Bereitschaft zeigen, einen Anpassungslehrgang anzubieten. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die anderen Gesundheitsfachberufe.“ BR-Drs. 211/1/11, S. 62.

⁷⁹ Auch mehrfaches Nichtbestehen muss nicht das Ende des Bildungstransfers bedeuten: „Eine endgültig nicht bestandene Eignungsprüfung schließt eine spätere Anerkennung des Antragstellers nicht aus. Gemäß § 51 des Verwaltungsverfahrensgesetzes können neue Tatsachenvorträge ein Wiederaufgreifen des Verfahrens rechtfertigen. Als solche kommt der Nachweis weiterer Qualifikationen in Betracht, die der Antragsteller nach dem endgültigen Abschluss eines ersten Anerkennungsverfahrens, in dem die Eignungsprüfung nicht bestanden wurde, erworben haben.“ Deutscher Bundestag: Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes, Drs. 331/13, S. 94. Dasselbe wird auch in Bezug auf Kenntnisprüfungen ausgeführt. Vgl. S. 95.

Eine wichtige Klarstellung nimmt die Verordnung im Hinblick auf die Einschränkungen von Kenntnisprüfungen vor. Im Entwurf der Bundesregierung zum Anerkennungsgesetz war ursprünglich vorgesehen, dass Kenntnisprüfungen für Personen, die nicht von EU-Privilegien profitieren, den Umfang der staatlichen Abschlussprüfung haben sollten. Analog dazu sollten Anpassungslehrgänge für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen mit einer „Defizitprüfung“ abschließen.⁸⁰ Beide Anforderungen wurden im Lauf des Gesetzgebungsprozesses reduziert: Es wurde klargestellt, dass Kenntnisprüfungen einzuschränken sind und dass am Ende eines Anpassungslehrgangs zwar eine „Prüfung über den Inhalt des Anpassungslehrgangs“ stattfinden soll, diese aber nicht „den Grad einer Prüfung“ erreichen dürfe.⁸¹ Für Personen, die diese Diskussion nicht verfolgt haben, sind diese Formulierungen verwirrend und laden zu Missverständnissen ein. Erst die VO des BMG hat explizit formuliert, dass die Prüfung, die keine Prüfung sein dürfe, ein „Abschlussgespräch“ sei.

Damit wird die wichtige Rolle des Anpassungslehrgangs an die realen Herausforderungen angepasst. Strukturell gesehen entsprechen Anpassungslehrgänge im Verhältnis zu Eignungsprüfungen den Bedürfnissen von Migrant/innen besser. Die RL-Evaluation hat gezeigt, dass in den EU-Mitgliedstaaten überwiegend der Anpassungslehrgang gewählt wird, um Unterschiede auszugleichen, da er eine praktische Einführung in den Berufsalltag des Aufnahmelandes darstellt und Kontakte mit Kolleg/innen und potenziellen zukünftigen Arbeitgeber/innen herstellt. Vor diesem Hintergrund ist eine deutschlandweite Sicherung des Zugangs zu Anpassungslehrgängen notwendig. Diese müssen den Anforderungen auch qualitativ genügen, z.B. im Hinblick auf ein flexibilisiertes Angebot. Arbeitgeber/innen in diesen Prozess stärker einzubeziehen, ist erforderlich.

„One problem with adaptation periods is that they may be hard to come by (employers may not be willing to offer adaptation periods, or there may be competition for a limited number of reserved places). They may also be unpaid or paid at very low rates (...). Applicants themselves often prefer adaptation periods to testing because they do not require intensive academic study and enable workers – at least in theory – to earn an income and develop professional contacts while waiting for professional licensure or registration.“⁸²

In Deutschland ist generell zu klären, dass auch für Anpassungsmaßnahmen ein Gehalt gezahlt werden sollte. Im Bereich der Lehrererkennung erhalten ausländische Lehrer/innen oft die Bezüge eines deutschen Referendars. Im Gesundheitsfeld ist die Gehaltsfrage weitgehend ungeklärt.

Obwohl die ursprünglich vorgesehenen umfangreicheren Kenntnisprüfungen bereits im Herbst 2011 *ad acta* gelegt wurden, ist in zahlreichen Landesenerkennungsgesetzen zu lesen, dass sich Kenntnisprüfungen – auch jenseits des Gesundheitssektors – auf den Umfang der Abschlussprüfungen erstrecken sollen. Im öffentlichen Diskurs ist ebenfalls immer noch von „Defizitprüfungen“ die Rede. Hier besteht weiterer Informationsbedarf. Einschränkungen für Kenntnisprüfungen werden durch die VO des BMG präzisiert: Im Fall von Ärzt/innen sind die Themengebiete nun auf Innere Medizin, Chirurgie und ein zusätzliches

⁸⁰ Siehe dazu Englmann, Bettina: Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011. A-Drs. 17(18)168a, S. 6ff.

⁸¹ Vgl. BT-Drs. 17/6260, Begründung zu § 11 BQFG.

⁸² Sumption 2013, S. 9. Dass deutsche Unternehmen ihre wichtige Rolle noch nicht erkannt haben und daher ihre Interessen im Hinblick auf Dritte argumentieren, zeigen erste Befragungsergebnisse: „Bislang fehlen Strukturen nach dem Anerkennungsverfahren für die Anpassungsqualifizierungen und deren Finanzierung. Die Schaffung dieser Strukturen ist dringend erforderlich, ansonsten können Fachkräfte mit teilweiser Anerkennung nicht optimal auf dem deutschen Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Unternehmen kritisierten die Intransparenz der Angebote von Anpassungsqualifizierungen. In den Bescheiden werden zwar bestimmte Anpassungsqualifizierungen für die volle Gleichwertigkeit gefordert, es wird allerdings nicht angegeben, wo diese durchgeführt werden können. Sowohl für die Fachkräfte als auch für die Unternehmen wäre eine Liste mit den entsprechenden Angeboten besonders hilfreich.“ BMWi 2014, S. 185.

Fach begrenzt, in dem wesentliche Unterschiede bestehen. Die mündlich-praktische Prüfung dauert maximal 90 Minuten und beinhaltet eine Patientenvorstellung; vorab erstellt der/die Betroffene einen Untersuchungsbericht zu einem oder mehreren Patient/innen.

Im Vergleich fällt auf, dass die Kenntnisprüfungen im Feld der Gesundheitsfachberufe umfangreicher gestaltet wurden: In der Krankenpflege sollen eine mündliche und eine praktische Teilprüfung stattfinden: Letztere erstreckt sich auf bis zu vier Pflegesituationen und dauert maximal 120 Minuten. Bei Physiotherapeut/innen kann sich der praktische Teil auf zwei Wochen erstrecken und bis zu sieben Patient/innen umfassen. Da es generell auch für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen die Möglichkeit gibt, einen Anpassungslehrgang statt einer Kenntnisprüfung zu wählen, ist davon auszugehen, dass die Prüfungsvarianten in der Praxis eine geringe Rolle spielen werden – falls die Anerkennungsverfahren korrekt durchgeführt und Anpassungslehrgänge bereit gestellt werden.

In den Stellungnahmen der Verbände zum Verordnungsentwurf fanden sich Stimmen, die eine restriktivere Gestaltung des Verfahrens, u.a. im Widerspruch zu EU-Recht, forderten. Im Gegensatz dazu wurden durch den Verband der Diätassistenten inhaltliche Schwächen der Verordnung im Hinblick auf das Berufsfeld kritisiert:

„Grundsätzlich möchten wir Sie darauf aufmerksam machen, dass die Regelungen zur Anerkennung auf Grundlage der eigentlich veralteten Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Diätassistenten erfolgen. Die gültige Fassung stammt aus dem Jahr 1994 und entspricht weder den aktuellen bildungspolitischen Auffassungen und Forderungen, noch den aktuellen Anforderungen des Berufsfeldes. D.h. die Anerkennung hochqualifizierter, in der Regel akademisch qualifizierter Diätassistenten aus dem Ausland erfolgt in Deutschland auf Grundlage einer teilweise antiquierten Ausbildungs- und Prüfungsverordnung. (...) Diese genannten Gründe sind unserer Auffassung nach nicht nur hinderlich für die Anerkennung bzw. Fachkräftegewinnung, sondern schaden auch der internationalen Reputation der Berufsgruppe sowie dem Image des deutschen Bildungs- und Gesundheitswesens.“⁸³

Deutschland ist hinter der internationalen Modernisierung der Gesundheitsfachberufe zurückgeblieben. Auf EU-Ebene wird dies seit Jahren diskutiert. Viele Mitgliedstaaten haben im Rahmen der RL-Evaluation die Anerkennung für deutsche Gesundheitsfachkräfte kritisiert. Gleichzeitig ist die Anerkennung der EU-Gesundheitsfachkräfte in Deutschland besonders restriktiv: Die Datenbank *Reglementierte Berufe* zeigt für 2011 und 2012, dass nur rund die Hälfte der Krankenpfleger/innen eine volle Anerkennung erzielen. Mehr als ein Drittel der Verfahren blieben un abgeschlossen, Ablehnungen lagen bei 5% bzw. 8%. Der positive Anteil liegt weit unter dem EU-Durchschnitt, auch 2012 nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes: EU-weit wurden 2012 98% der Krankenpfleger/innen anerkannt, offene Verfahren wurden für 1% verzeichnet, negative Verfahren liegen bei 0%.⁸⁴ Dieses Strukturproblem wurde im Rahmen des Anerkennungsgesetzes und im Rahmen der Verordnung weder gelöst noch diskutiert.⁸⁵

⁸³ Deutscher Bundesverband des Verbandes der Diätassistenten: Stellungnahme zum Referentenentwurf für das BMG, URL: <http://www.vdd.de/fileadmin/downloads/veranstaltungen/2013/VDD-Stellungnahme-BMG-25-2-2013.pdf> [Zugriff 26.02.2014]

⁸⁴ Vgl. EU-Kommission: Datenbank *Reglementierte Berufe*, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm [Zugriff 27.08.2014] Zu den deutschen Daten im EU-Vergleich siehe: Englmann Bettina: Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung *Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsqualifikationen*. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 5. Juli 2010a. A-Drs. 17(18)82e, S. 4f.

⁸⁵ In der internationalen Anerkennungsforschung sind dauerhaft offene Verfahren nur ein Randthema und werden mit „Protektionismus durch Berufsverbände“ begründet. Da die Statistiken zeigen, dass der hohe Anteil offener Verfahren berufsübergreifend auftritt, sind weitere Ursachen in den Verfahrensabläufen zu untersuchen. Falls Protektionismus vorliegt, kann dies negative Auswirkungen für den Arbeitsmarkterfolg von Migrant/innen entfalten: „Governments seeking to simplify and reduce barriers to professional practice face a highly complex system with a wide range of stakeholders responsible for different aspects of the recognition process (...). (...) large numbers of migrants who start the process of applying for recognition never complete it. The barriers create substantial costs, as

Die VO des BMG könnte sich in der Praxis dennoch als strukturell hilfreich erweisen, da sie nicht nur die Verfahren im Gesundheitssektor thematisiert, sondern auch grundlegende Aspekte, wie die Anforderungen an Teilanerkennungsbescheide, klärt. Dies bietet Informationsmöglichkeiten für andere Anerkennungsstellen.

„Wie das Beispiel der Gesundheitsberufe zeigt, setzt eine einheitliche und effektive Umsetzung neben hinreichend konkreten gesetzlichen Vorgaben voraus, dass die einzelnen Bundesländer sich beim Verwaltungsvollzug eng abstimmen.“

„Es ist zu hoffen, dass die weiteren Länder dem folgen und die Anerkennung der auf Landesebene geregelten Berufe möglichst einheitlich regeln, denn nur so kann eine hinreichende Transparenz hergestellt und gewährleistet werden, dass die einzelnen Bundesländer ihre Anerkennungsentscheidungen wechselseitig akzeptieren. (...) Das übergeordnete Ziel, die Anerkennungsverfahren in Deutschland umfassend zu verbessern und zu vereinfachen, würde aber durch stark voneinander abweichende Landesregelungen erheblich beeinträchtigt. Entsprechendes gilt für die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes durch die zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder (...).“⁸⁶

3.3 Das bayerische Anerkennungsgesetz

Da sich die Gesetzgebungsprozesse in den Ländern über mehr als zwei Jahre erstreckten, könnte man vermuten, dass eine spätere Aktivität den Vorteil bot, aus Erfahrungen zu lernen. „Nachbesserungsbedarfe“ in den Gesetzentwurf einzuarbeiten, wurde in Bremen gezielt angestrebt.⁸⁷ Damit ist das Land eine Ausnahme; andere Länder lassen nicht erkennen, ob sie die Anerkennungsgesetze anderer Parlamente zur Kenntnis genommen haben. Dies gilt auch für Bayern.

Das „Bayerische Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zur Anerkennung sozialer Berufe“ trat am 1. August 2013 in Kraft. Als Ziele des Gesetzes wurden die „Förderung der Integration“ von Migrant/innen und die „Sicherung des Fachkräfteangebots“ genannt.

Bayerischer Landtag: Entwurf für ein Bayerisches Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zur Anerkennung sozialer Berufe, Drs. 16/16010, S. 13.

„Zudem erleichtert es die Eingliederung von neu Zuwandernden in den bayerischen Arbeitsmarkt und erhöht so die Attraktivität des Freistaats Bayern für qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland. Die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften wird aufgrund der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahren stark ansteigen. Der insbesondere in höheren Qualifikationssegmenten und in spezifischen Berufsfeldern bereits bestehende Fachkräftemangel wird sich ausweiten. Ohne Gegensteuerung werden die demografischen Entwicklungen massive Auswirkungen auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Freistaat Bayern haben und regionale Disparitäten verstärken. Deshalb müssen alle im Freistaat vorhandenen Qualifikationspotenziale besser genutzt und das vorhandene Wissenskapital gezielter aktiviert werden. (...) Aus diesem Grund sollen die Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen ausgeweitet, vereinfacht und verbessert werden. (...) Bisher bestehende Unterschiede in der Behandlung verschiedener Berufs- und Personengruppen werden so weit wie möglich aufgehoben und

highly qualified professionals remain out of the labor force, are unemployed, or are employed in jobs for which they are overqualified. There are several factors behind the poor recognition of credentials. One is professional protectionism. Professional bodies work not just to ensure quality, but also have an interest in creating barriers to entry for outsiders who do not have the ‚superior‘ credentials these bodies endorse.“ Hawthorne 2013, S. 3.

⁸⁶ Weizsäcker 2013, S. 163.

⁸⁷ „Soweit der Verwaltungsvollzug des BQFG des Bundes als auch die parlamentarischen Beratungen der verabschiedeten Landesgesetze Nachbesserungsbedarfe zu Tage gefördert haben, wurden entsprechende Modifikationen und Erweiterungen in den Entwurf eingearbeitet.“ Bremische Bürgerschaft, Drs. 18/947, S. 1.

sowohl für im Ausland Qualifizierte als auch für Arbeitgeber und Betriebe transparente und nachvollziehbare Verfahren geschaffen. Eingeführt werden zum einen neue Rechtsansprüche für Personen- und Berufsgruppen, denen bisher keine entsprechenden Verfahren offenstanden. Zum anderen sieht das vorliegende Gesetz im Interesse der Transparenz und Vereinfachung der entsprechenden Verfahren eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Kriterien für die Bewertung im Ausland erworbener Ausbildungsnachweise und sonstiger Berufsqualifikationen vor.“

Die Musterregelung in § 1 enthält das „Bayerische Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen“ (BayBQFG), in § 2 folgen die Fachgesetze zu zwei sozialen Berufen. Analog zum Bundesgesetz regelt das BQFG Anerkennungsverfahren für reglementierte und nicht-reglementierte Berufe. Grundsätzlich erfasst sind alle landesrechtlich geregelten nicht-reglementierten Ausbildungsberufe, die an Fachschulen unterrichtet werden; mehrheitlich sind dies Assistentenberufe.

In § 2 folgt das „Bayerische Kindheits- und Sozialpädagogengesetz“. Im Rahmen des Fachrechts für reglementierte Berufe werden hier die bayerischen Anerkennungsverfahren für Sozialpädagog/innen und für Kindheitspädagog/innen vollständig an die Regelungen des BQFG angepasst. Damit wird ein einheitliches Verfahren für alle Antragsteller/innen geschaffen, unabhängig von Nationalität oder Herkunft des Diploms. Für beide Berufe wurde eine neue Zuständigkeit eingerichtet: Anerkennungsverfahren werden seit August 2013 durch das Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) in Unterfranken durchgeführt. Die Anerkennungsverfahren für Sozialpädagog/innen werden durch die Anwendung des BQFG deutlich verbessert, u.a. durch den Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen, falls ein Abschluss als teilweise gleichwertig eingestuft wird.

Die bayerische Regelung für Kindheitspädagog/innen schafft ein gänzlich neues Verfahren im Bundesland. Der Begriff der Kindheitspädagogik erfasst akademische Ausbildungen im Erzieherfeld, die sich in Deutschland noch im Aufbau befinden. In anderen Staaten werden Erzieher/innen oft ausschließlich an Hochschulen ausgebildet. Für Erzieher/innen, die ausländische Studiengänge absolviert haben, bietet das neue bayerische Gesetz große rechtliche Fortschritte. Ein positives Anerkennungsergebnis erfolgt auf Hochschulniveau und bedeutet nicht mehr, dass die Gleichstellung nur mit einer deutschen Erzieher-Fachschulqualifikation erfolgt.

Damit ist die Anpassung des bayerischen Fachrechts im Anerkennungsgesetz bereits abgeschlossen. Für alle anderen im Gesetz genannten Berufe gibt es keine Verfahrensverbesserungen. In § 1 wurde festgelegt, dass das BayBQFG „keine Anwendung“ findet bei Lehrer/innen, Ingenieur/innen, Architekt/innen, Facharztqualifikationen, Beamtenlaufbahnen, Übersetzer/innen und Dolmetscher/innen. Bayern ist damit keineswegs ein Einzelfall: Alle Bundesländer haben diverse Bereiche ausgeschlossen. Dabei finden sich große Unterschiede: Hessen schloss alle erwähnten Fachgesetze aus. Umfangreiche Verbesserungen finden sich dagegen in den Gesetzen von Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen oder Hamburg.

Bereits 2013 wurde im SVR-Jahresgutachten konstatiert:

„Das Bundesgesetz und die nachfolgenden und in der nächsten Zeit verabschiedeten Ländergesetze sind zwar ein notwendiger Schritt, sie werden aber nicht ausreichen, um den sog. Brainwaste zu beenden, der in Deutschland lange Zeit geherrscht hat.“⁸⁸

Begründet wurde die Ablehnung einer BQFG-Umsetzung in allen Länderanerkennungsgesetzen damit, dass es bereits „spezielle“ oder „spezialgesetzliche“ Anerkennungsregelungen im Fachrecht gäbe. Dies führte in den Länderparlamenten zu der Annahme, Verbesserungen durch das BQFG seien unnötig, weil die entsprechenden Inhalte bereits vorlägen. Dies ist niemals der Fall. Ein entsprechendes Beispiel findet sich bezüglich der bayerischen Anerkennungsverfahren für Ingenieur/innen:

⁸⁸ Weizsäcker 2013, S 164.

Bayerischer Landtag: Entwurf für ein Bayerisches Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zur Anerkennung sozialer Berufe, Drs. 16/16010, S. 27.

„Die Regelungen des Ingenieurgesetzes gehen den Regelungen dieses Gesetzes vor. Das Ingenieurgesetz enthält bereits sehr weitgehende Anerkennungsmöglichkeiten ausländischer Abschlusszeugnisse, die im Rahmen der RL 2005/36/EG eingeführt wurden, aber nicht auf Angehörige der EU bzw. EWR-Staatsangehörige beschränkt sind. Aufgrund der guten Erfahrungen soll das bestehende Anerkennungsverfahren in diesem Bereich fortgesetzt werden.“

Hier wird suggeriert, dass die RL 2005/36/EG für alle Antragsteller/innen angewendet wird. Dies trifft nicht zu. Das Recht auf Ausgleichsmaßnahmen liegt für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen nicht vor. Nordrhein-Westfalen hat sein Ingenieurgesetz dagegen an das BQFG angepasst.

Der Ausschluss der Anpassung an das BQFG bedeutet, dass das jeweilige berufsspezifische, alte Anerkennungsverfahren gültig bleibt und weiterhin angewendet wird. Für ausländische Lehrer/innen hat der Anwendungsausschluss besonders negative Auswirkungen: Bayern ist seit 2014 das einzige Bundesland, das Drittstaatsangehörigen mit Drittlandsdiplomen ein Lehreranerkenntungsverfahren verweigert. Vor ihren Landesanerkenntungsgesetzen praktizierten auch Sachsen und Niedersachsen einen Ausschluss dieser Lehrergruppe; inzwischen liegt ein Verfahrensanspruch vor. Im Fall der Lehrer/innen ist ein Verfahrensanspruch i.d.R. nicht ausreichend, um tatsächlich als Lehrer/in eingestellt zu werden. Nur ein Land – Hamburg – hat nicht nur das BQFG angewendet, sondern auch die Laufbahnregelungen reformiert, damit Lehrer/innen mit *einem* anerkannten Schulfach, wie es dem internationalen Standard entspricht, in den Schuldienst eingestellt werden können. Von Interesse ist daher wiederum die Begründung der Landesregierung Bayern für den Ausschluss:

Bayerischer Landtag: Entwurf für ein Bayerisches Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zur Anerkennung sozialer Berufe, Drs. 16/16010, S. 28.

„Das BayBQFG wurde zur Behebung des gesteigerten Bedarfs an Fachkräften erlassen – dieser Grund entfällt allgemein in Bezug auf die Lehrkräfte angesichts des großen Bewerberüberhangs im Freistaat Bayern; somit gibt es keinen sachlichen Grund für eine landesrechtliche Ausweitung von Anerkennungsregelungen auf Nicht-EU-Staaten (Drittstaaten). Die Ausbildung zur Lehramtsbefähigung hebt u.a. auf ein konsensfähiges Bildungsverständnis ab, das nur innerhalb der EU gerade noch erzielbar sein dürfte. Für Drittstaaten, vor allem in anderen Kulturkreisen und politischen Systemen, gilt dieser Konsens nicht mehr.“

Für Lehrer/innen bestehen durchaus Mangelfächer wie Mathematik, aber dies ist nicht zentral. Auffällig ist, dass die Integrationsziele für Migrant/innen in diesem Fall keine Rolle spielen sollen. Ein „konsensfähiges Bildungsverständnis“ der EU-Mitgliedstaaten zu unterstellen, ist kaum sachgerecht; die PISA-Studien haben gezeigt, wie groß die Unterschiede zwischen den Schulsystemen sind. Bei Drittstaaten stellt sich die Frage, ob Lehrer/innen aus Kanada oder Argentinien tatsächlich unzumutbar für deutsche Schüler/innen sind. Und warum akzeptiert Bayern Lehrer/innen aus Russland nur dann, wenn sie Spätaussiedler/innen sind? Am wichtigsten ist es zu berücksichtigen, dass hier ein veraltetes Verständnis von Anerkennungsverfahren deutlich wird, das auf die Alles-oder-nichts-Bewertungen abhebt, die vor den 90er Jahren üblich waren. Seit der Einführung der EU-Richtlinie 89/48/EG ist dieser Ansatz überholt: Lehrer/innen, die sich noch an die Ziele bayerischer Lehrpläne anpassen müssen, könnten Ausgleichsmaßnahmen nutzen, um ein gleichwertiges Kompetenzprofil zu erreichen. Vor diesem Hintergrund sollte die aktuelle Regelung reformiert werden.

Auch wenn die BQFG-Bestimmungen nicht angewendet werden, findet sich eine spezifische Veränderung in den bayerischen Fachgesetzen: Die Bezugnahme auf die Nationalität des/der Antragstellers/in wird durch die Herkunft der Qualifikation ersetzt: Privilegien für EU-Bürger/innen sind demnach nun Privilegien für Inhaber/innen von EU-Diplomen. Eine rechtliche Schlechterstellung der Spätaussiedler/innen, die über deutsche Pässe verfügen, ist die Folge.

Im Fall der Lebensmittelchemiker/innen wird sichtbar, wie sich die Subsidiarität bei Länderanerkennungsgesetzen auswirkt. Die Lebensmittelchemiker/innen werden im bayerischen Anerkennungsgesetz nicht erwähnt. Der Gesetzgeber hat sie aber nicht vergessen: Im relevanten bayerischen Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz findet sich der Hinweis, dass das BayBQFG bei Lebensmittelchemiker/innen anzuwenden ist. Demnach gibt es keine Verfahrensunterschiede mehr bei Drittstaatssachverhalten. Auch der Zugang zu Ausgleichsmaßnahmen inklusive Wahlmöglichkeit ist für alle Antragsteller/innen gleich.

Auch wenn es aus Gründen der Transparenz wünschenswert gewesen wäre, die Anwendung im Anerkennungsgesetz zu erwähnen, so ist das Ergebnis dennoch zu begrüßen. Andere Bundesländer blieben hinter der bayerischen Neuregelung zurück. So hat z.B. Sachsen-Anhalt im Fachrecht für Lebensmittelchemiker/innen festgelegt, dass Ausgleichsmaßnahmen generell nur in Form einer Eignungsprüfung stattfinden sollen. Dies betrifft auch EU-Diplome und verstößt daher gegen EU-Recht.

Im Rahmen des bayerischen Gesetzgebungsverfahrens wurden auch zahlreiche praktische Rahmenbedingungen diskutiert: Gebühren, Beschränkung von Unterlagen, Widerspruchsmöglichkeiten etc. Diese Aspekte werden in Kapitel 6 in die Auswertung der empirischen Daten einbezogen.

3.4 Desiderat Qualitätsmanagement

Hunderte von zuständigen Stellen sind von den Anerkennungsgesetzen betroffen. Die neuen Rechte sind komplex, da es verschiedene Bestimmungen für Einzelberufe gibt, die sich wiederum nach der Herkunft des Diploms unterscheiden können. Dennoch haben weder Bund noch Länder Regelungen für den Aufbau eines Qualitätsmanagements getroffen, welche Anerkennungsstellen bei der Umsetzung unterstützen könnten. Im Gesetzgebungsverfahren zum Anerkennungsgesetz wurde dieses Desiderat vom Bundesrat kritisiert.

Empfehlungen der Bundesratsausschüsse zum BQFG, Drs. 211/1/11, S. 3.

„Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf sicherzustellen, dass Instrumente zur Qualitätssicherung verbindlich im Gesetz geregelt werden. Es wird klargestellt, dass der Gesetzentwurf nur dann dauerhafte, positive Effekte erzielen kann, wenn ein verbindliches Qualitätssicherungssystem im Gesetzentwurf fest geschrieben wird.“

Jede Anerkennungsstelle ist gefordert, sich mit Instrumenten eines *Change Management* auseinanderzusetzen, wenn sich neue Vorgaben für ihre Verwaltungspraxis positiv auswirken sollen. Es genügt nicht, die Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen über neue Paragraphen zu informieren – oft stellt sich ihnen die Frage, wie sie diese erfolgreich anwenden können. Bislang werden Anerkennungsstellen in Deutschland bei der Festlegung von Zielen für die organisationsinterne Qualitätssicherung nicht unterstützt.

„The requirements for the recognition of a foreign qualification being fully or partially equivalent to the German qualification vary considerably between the professions, and the implementation by the different institutions in charge varies in practice as well. Consideration of professional experience, and the consideration of supplementary trainings or examination for a full recognition, varies substantially across the different groups of foreigners, and across diverse

professions as well. The lack of sufficient monitoring hampers quality assurance approaches and harmonization of the practices.“⁸⁹

Wenn erstmals vorgesehen ist, dass Antragsteller/innen bei Teilanerkennungen ein Wahlrecht zwischen Eignungs- oder Kenntnisprüfung und Anpassungslehrgängen erhalten sollen, dann muss klar sein, wer diese Angebote umsetzen und finanzieren soll. Neu ist auch eine generelle Würdigung der Berufserfahrung von Antragsteller/innen. Wie diese angerechnet werden soll, ist nicht eindeutig geklärt. Wenn Anerkennungsstellen nun Arbeitszeugnisse nach deutschem Maßstab von Zuwanderinnen und Zuwanderern fordern, ist den zuständigen Mitarbeiter/innen oft nicht klar, dass derartige Arbeitszeugnisse, die Status, Arbeitsaufgaben, Verhalten etc. darstellen, in anderen Staaten nicht die Norm sind. Wenn Nachweise über ausländische Berufserfahrung nicht akzeptiert werden, stellt sich die Frage, ob die Grundsätze der Zumutbarkeit und der Verhältnismäßigkeit im Verfahren verletzt werden.

Außerdem besteht die Anforderung, weitere Details des Verwaltungsaktes auf den Prüfstand zu stellen, die vielleicht über Jahre hinweg üblich waren, aber dennoch gegen neues deutsches Recht oder gegen die EU-Bestimmungen verstoßen. Es ist nun nicht mehr hinnehmbar, dass Anerkennungsstellen die Bewertung der Gleichwertigkeit nach Aktenlage verweigern, um Antragsteller/innen aus Drittstaaten direkt in Kenntnisprüfungen zu schicken. Es ist unzulässig, einen negativen Bescheid auszustellen, in dem nur steht, dass die ausländische Qualifikation den deutschen Standards nicht genügt – stattdessen sind individualisierte Begründungen erforderlich. Dass dies auch für reglementierte Berufe gilt, die durch Fachgesetze geregelt werden, wurde durch die BMG-VO zu Anpassungsmaßnahmen im Gesundheitsbereich klargestellt.

Die Frage, wie Qualitätssicherung in der Anerkennungspraxis umgesetzt werden kann, ist nicht neu. Deutsche Anerkennungsstellen sollen sich sowohl an die Standards der Lissabonner Anerkennungskonvention als auch an die umfassenden EU-rechtlichen Vorgaben halten, die Rechte der Antragsteller/innen schützen.⁹⁰ Dass diese Rechte in der Vergangenheit verletzt wurden, hat zu Kritik an der fehlenden Transparenz der deutschen Anerkennungspraxis geführt, die einer der Gründe für das Anerkennungs-gesetz waren. Die Evaluation der RL 2005/36/EG hat gezeigt, welche Probleme europaweit auftreten. Diese finden sich auch in Verfahrensdetails, die im Einzelfall relevant sind, da sie erfolgreiche Verfahren behindern, z.B. wenn zu viele oder zu umfangreiche Dokumente als Nachweis der Gleichwertigkeit verlangt werden.

„Initial problems in administrative practice are to be expected. More worryingly, the national laws and regulations are not always in line with the above provisions. The Commission services have found requirements for citizens to provide, among others, *curriculum vitae*, *certificates of civil status*, *certified translations of passports and originals of diplomas*, none of which figure on the list of documents which can be requested under the Directive. In other cases national regulations fail to provide for the right of citizens to be informed within one month of any documents missing from the application.“ [Hervorhebung d. Verf.]⁹¹

Wenn lange übliche Praktiken gegen EU-Recht verstoßen, sind Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen darauf angewiesen, dass sie entsprechend informiert und bei Veränderungen unterstützt werden. Dies ist nicht selbstverständlich. Sowohl die Empfehlungen der LRC als auch der Verhaltenskodex für Anerkennungsstellen sind bei zuständigen Mitarbeiter/innen oft unbekannt, da sich der Gesetzgeber trotz vorliegender Verpflichtung nicht dafür verantwortlich fühlte, diese

⁸⁹ Wolfgang Bosswick: Germany, in: Schuster/Desiderio/Urso 2013, S. 67-88, hier S. 74.

⁹⁰ Siehe die Darstellung im Kapitel „Qualitätsstandards für Anerkennungsverfahren: Vorgaben der Europäischen Kommission und des ENIC-NARIC-Netzwerks“, Englmann/Müller 2007, S. 110ff., und die Ausführungen zur RL-Evaluation in Englmann/Müller-Wacker 2010, S. 95ff.

⁹¹ European Commission: Commission staff working document on the transposition and implementation of the Professional Qualifications Directive (Directive 2005/36/EC), Brüssel 22.10.2010, S. 7f.

Qualitätsstandards bei den Betroffenen bekannt zu machen. Der Text des Verhaltenskodex ist rechtlich nicht verbindlich; dennoch weisen die Ausführungen zu „Inakzeptabler Praxis“ auf rechtswidrige Aspekte des Anerkennungsverfahrens hin.

Die fehlende Vertrautheit mit europäischen Qualitätsstandards wurde auch im BMBF-Bericht deutlich, der das Verfahren in Heilberufen untersuchte:

„Bei einem Teil der Interviewten, die für die Gleichwertigkeitsprüfung und Approbation bei den Ärztinnen und Ärzten zuständig sind, wird ein anderes Problem hinsichtlich der Mitwirkungspflicht angesprochen: In einigen Fällen seien Antragstellende der Meinung, es müsse ausreichen, das entsprechende Diplom vorzulegen. Es bestehe die Auffassung, die Behörde müsse sich (im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes) selbst um die Beschaffung der für die Gleichwertigkeitsprüfung notwendigen Dokumente kümmern.“⁹²

Dass mehrere Interviewte davon ausgehen, es gäbe ein Problem bei der „Mitwirkungspflicht“, wenn zusätzliche Dokumente nicht eingereicht werden, wirft die Frage auf, um welche Dokumente es hier ging. Die Anforderung von Ausbildungsordnungen würde gegen EU-Anerkennungsrecht verstoßen. Insofern liegt eher ein Problem der Verfahrenspraxis vor. Dass Anerkennungsstellen im RL-Regelungsbereich in der Tat verpflichtet sind, bei Informationsbedarfen, die über die festgelegten Nachweise hinausgehen, das Binnenmarkt-Informationssystem IMI zu nutzen, ist deutschen Anerkennungsstellen oft nicht bewusst.

„Inakzeptable Praxis: Der Migrant muss nicht mehr Informationen über die Ausbildung als die unter Buchstabe B (k) beibringen, da es hier um die berufliche und nicht um die akademische Anerkennung geht. Die Anerkennung kann nicht mit dem alleinigen Argument verweigert werden, dass der Migrant nicht in der Lage ist, Informationen über die Ausbildung in dem Mitgliedstaat, in dem er/ sie die Qualifikationen erworben hat, beizubringen, und das Verfahren kann auch aus eben diesem Grund nicht unnötig verzögert werden. In diesem Fall ist die zuständige Behörde verpflichtet, Informationen im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit einzuholen (...).“⁹³

In der RL-Evaluation gab es zudem Klagen aus anderen Mitgliedstaaten, deutsche Stellen seien über IMI nicht erreichbar. IMI nutzt standardisierte Übersetzungsmöglichkeiten, um die europäische Verwaltungszusammenarbeit über Sprachbarrieren hinweg zu fördern. Die Implementierung der EU-rechtlichen Vorgaben ist auch nach Jahrzehnten immer noch eine Herausforderung für Deutschland. Die Bundesregierung hat der Forderung des Bundesrats, ein Qualitätssicherungssystem für das BQFG einzuführen, nicht zugestimmt. Dennoch kündigte Bildungsministerin Schavan vor der entscheidenden Abstimmung Zugeständnisse an:

Bundesrat: Plenarprotokoll 889, 4. November 2011, S. 512.

„Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass sichergestellt werden muss, dass die Anerkennungsverfahren bundesweit einem einheitlichen Qualitätsstandard entsprechen. Die Bundesregierung wird deshalb zur Qualitätssicherung bereits vor den im Gesetz geregelten Evaluationsfristen – vier Jahre – den Vollzug in geeigneter Weise kontinuierlich beobachten und bei offensichtlichem Anpassungsbedarf unverzüglich, gegebenenfalls auch gesetzgeberisch, tätig werden.“

Während der „kontinuierlichen Beobachtung“ stehen die zuständigen Stellen vor der Herausforderung, die Qualität ihres Verfahrens eigenständig zu sichern. Es gibt bereits viele Beispiele *Guter Praxis*, die von

⁹² BMBF 2014a, S. 95.

⁹³ EU-Kommission (Hg.): Von der Koordinatorengruppe gebilligter Verhaltenskodex für die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Nationale Verwaltungspraktiken, die unter die Richtlinie 2005/36/EG fallen, 30.4.2010, S. 6f.

einzelnen Anerkennungsstellen eingeführt wurden. Positiv wirken Instrumente zur Verbesserung der Serviceorientierung. Das Regierungspräsidium Darmstadt bietet seit Jahren ein Feedbackformular für Antragsteller/innen an und bittet sie um Hinweise, um kontinuierlich an der Qualitätsentwicklung in Hinblick auf die Kundenbedürfnisse zu arbeiten. Da die Kund/innen vielfach Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer sind, wurden in diversen Anerkennungsstellen Schulungen für Mitarbeiter/innen durchgeführt, die sie für interkulturelle Anforderungen sensibilisierten. Um Anträge und Bescheide für Zweitsprachler verständlich zu machen, entwickelte die IHK FOSA Mustertexte, die das in der Verwaltung verbreitete „Amtsdeutsch“ vermeiden. Zudem arbeitet sie nicht nur mehrsprachig bei der Bewertung und Beratung – was teure Übersetzungen für Antragsteller/innen vermeidet –, sondern bietet ihre Formulare in verschiedenen Sprachen an. Die Baukammer Berlin, die erst seit zwei Jahren für die Ingenieurankennung zuständig ist, wirbt um Antragsteller/innen. Sie stellte in ihrer Zeitschrift mehrfach die steigenden Zahlen erfolgreicher Antragsteller/innen dar und machte dabei deutlich, dass „ingenieurtechnischer Sachverstand auch aus dem Ausland“ für Deutschland positive Auswirkungen hat.⁹⁴ Dies sind nur einige Beispiele, die zeigen, dass die Qualitätsentwicklung enorm profitieren könnte, wenn alle Anerkennungsstellen die Möglichkeit erhalten würden, von *Guter Praxis* zu lernen.

Im aktuellen Koalitionsvertrag findet sich ein Hinweis auf das Anerkennungsgesetz. Dieser zeigt, dass die Themen Zuwanderung und Fachkräftemangel weiterhin auf der Agenda stehen.

„Zuwanderer verfügen vielfach über im Ausland abgeschlossene Berufs- und Hochschulausbildungen. Dieses Potenzial liegt aber noch zu oft brach, während unserem Arbeitsmarkt zunehmend qualifizierte Fachkräfte fehlen. Ein wichtiger Schritt, um hier gegenzusteuern, sind die Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder für im Ausland erworbene berufliche Qualifikationen. Dabei ist die Qualität der Beratung zu verbessern.“⁹⁵

Der Bezug auf die „Qualität der Beratung“ impliziert, dass es Verbesserungsbedarf geben könnte. Allerdings bleibt unklar, von welcher Beratung hier die Rede ist: Beratung zum Anerkennungsverfahren in den zuständigen Behörden nach VwVfG Anerkennungsberatung, die von unabhängigen Stellen durchgeführt wird? Die Qualität der Verwaltungspraxis wird im Koalitionsvertrag nicht erwähnt.

Das Anerkennungsgesetz trägt den Titel „Gesetz zur *Verbesserung* der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“. Man kann abwarten, ob sich die Qualität der Anerkennungspraxis von selbst verbessert. Alternativ kann man die interne Qualitätsentwicklung gezielt steuern.

Wie ein Qualitätsmanagement für die Verwaltungspraxis rechtlich fundiert eingeführt werden und schnell und systematisch Wirkung zeigen kann, wurde anhand des kanadischen *Fair Access to Regulated Professions and Compulsory Trades Act* deutlich. Das Gesetz zielt auf Anerkennungsverfahren „that are transparent, objective, impartial and fair“ (FARPACTA, s. 10 (2)). Kanada hatte aufgrund seiner föderalen Struktur ähnliche Probleme wie Deutschland mit den Themen Konsistenz und Transparenz der Anerkennungspraxis. FARPACTA wurde zunächst für Ontario beschlossen, die Provinz, die überwiegend

⁹⁴ „Durch das novellierte Ingenieurgesetz sind der Baukammer Berlin umfangreiche neue Aufgaben zugewachsen. Was früher die Bezirke machten, nämlich die Anerkennung ausländischer Studienabschlüsse zu prüfen, ist jetzt Aufgabe der Baukammer Berlin. Weit über 40 Anträge wurden in den letzten Wochen bearbeitet und beschieden, womit die Baukammer Berlin dazu beiträgt, dass ingenieurtechnischer Sachverstand auch aus dem Ausland in Deutschland nutzbar gemacht werden kann.“ Baukammer Berlin: Zeitschrift für die im Bauwesen tätigen Ingenieure, H. 1/2012, S. 3. „Seitdem die Baukammer Berlin im letzten Jahr die zuständige Behörde für die Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer Studienabschlüsse ist, reißt der Strom der ausländischen Antragsteller nicht mehr ab. In der Zwischenzeit wurden über 81 Anträge bearbeitet. D.h., dass 81 Antragsteller begehrten, sich ‚Ingenieur‘ nennen zu dürfen. Dass dies auch eine Wertschätzung der deutschen Berufsbezeichnung ‚Ingenieur‘ beinhaltet, liegt auf der Hand.“ Dies., H. 3/2012, S. 4.

⁹⁵ CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 28.

von Migration betroffen ist. Andere Provinzen folgten. Das Gesetz umfasst reglementierte Berufe und Berufsausbildungen.

Der *Fairness Commissioner*-Arbeitsstab bindet Anerkennungsstellen aus ganz Kanada in seine Untersuchungen der Anerkennungsverfahren mit ein und führt regelmäßige Befragungen von Migrant/innen durch, die Erfahrungen mit der Anerkennungspraxis haben. Auf Grundlage dieses Monitorings wird jährlich ein Bericht zur Implementierung und Effektivität der Verfahren in bestimmten Berufen erstellt. Dieser Bericht kann Vorschläge zur Änderung von Berufsfachgesetzen enthalten, wenn diese als Hindernis für eine erfolgreiche Anerkennungspraxis erkannt wurden.

Das Gesetz führt einen systematischen Bewertungsprozess für die Qualität der Verfahren sowie einen Praxiskodex ein, der Pflichten für Anerkennungsstellen definiert.

- Kooperation mit der Institution des *Fairness Commissioner*: **Zur Praxis** der einzelnen Anerkennungsstelle werden regelmäßige **Berichte** erstellt. Ein Auditor erhält dafür Zugang zu allen Datenbeständen. Die Anerkennungsstelle soll drei Monate vor Beginn der Überprüfung informiert werden. Dokumentiert und bewertet wird die vorliegende Verfahrenspraxis im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung. Falls die Verfahrensdauer zu lang oder Kosten nicht angemessen und fair sind oder rechtliche Vorgaben in der Umsetzung unklar sind, werden **Verbesserungen** vorgeschlagen, die eine Anpassung an die Standards ermöglichen. Die Anerkennungsstelle darf zu allen Aspekten des Berichts Stellung nehmen. Abschließend werden die Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.
- **Informationspflichten** zu Kosten, Dauer, zum Verfahren und zu Widerspruchsmöglichkeiten: Um Härten für Zugewanderte zu vermeiden, sollen die zuständigen Stellen eine „Alternative“ zur üblichen kanadischen Verfahrenspraxis vorsehen und den potenziellen Antragsteller/innen schriftlich aushändigen: „a statement of which requirements may be satisfied through alternatives that are acceptable to the regulated profession“ (s. 10 (2) (c)).
- **Vereinfachung der geforderten Dokumente** sowie die Ermöglichung von Alternativen, die Härten für Zugewanderte vermeiden sollen: „and what alternatives to the documentation may be acceptable to the regulated profession if an applicant cannot obtain the required documentation for reasons beyond his or her control“ (s. 10 (1)).
- Antragsteller/innen erhalten nach schriftlichem Antrag **Zugang zu ihrer Verwaltungsakte**.
- **Internen Überprüfungen der Entscheidungen** werden eingerichtet.
- **Beschwerde- und Widerspruchsmöglichkeiten** für Antragsteller/innen werden eingeführt. Wer die Entscheidung vorgenommen hat, darf nicht über den Widerspruch entscheiden.

Die inzwischen vorliegenden, umfangreichen *Fairness Commissioner*-Publikationen zeigen, dass dieses Gesetz nicht nur eine neue Transparenz der Anerkennungspraxis ermöglicht, sondern konkret Compliance in Anerkennungsstellen einfordert und durch die Überprüfung der Praxis in einzelnen Stellen systemische Veränderungen bewirkt. Die Institution des *Fairness Commissioner* wurde mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet. Insbesondere soll sie die Interessen von Zuwanderinnen und Zuwanderern wahren, die im Prozess des Bildungstransfers bisher auf spezifische Barrieren stießen. Dazu gehört die gesetzliche Festlegung, dass zuständige Stellen Alternativen zur üblichen kanadischen Registrierungspraxis anbieten sollen, um strukturelle Benachteiligungen für Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen abzubauen. Kanadischen Stellen werden dabei migrationsspezifische Bedarfe vermittelt. Auch verbesserte Widerspruchsmöglichkeiten sollen dazu führen, dass mehr Migrant/innen Anerkennungen erhalten und ihre Rechte einfordern.

Als unabhängige Stelle kann die Institution des *Fairness Commissioner* sowohl protektionistischen Ansätzen von einzelnen Berufsverbänden begegnen als auch verhindern, dass sich einzelne Anerkennungsstellen bei Befragungen entziehen und unter dem Radar eines oberflächlichen Monitorings eine ungenügende Anerkennungspraxis fortführen.

Derartige Vorgaben würden auch für die deutsche Anerkennungspraxis einen Meilenstein bedeuten. Zwar ist eine Begrenzung der Dauer von Verfahren auch im BQFG vorgesehen; doch wer sorgt für die Einhaltung? Anerkennungsstellen sollen sich laut BQFG im Regelfall auf wenige Nachweise beschränken – es gibt Hinweise, dass dieser „Regelfall“ von diversen Stellen nicht eingehalten wird. Anstatt Widerspruchsmöglichkeiten ist vielfach nur die Klageerhebung vorgesehen; doch wer möchte klagen, wenn zwei Jahre bis zum Urteil eines Verwaltungsgerichts einzuplanen sind? Aus einer Auskunft des Statistischen Bundesamtes an die Verfasserinnen geht hervor, dass dies keine Option ist: 2012 haben 15 Personen einen Rechtsbehelf eingelegt; bei sechs Personen wurde dieser zurückgewiesen. Stattgegeben wurde keinem. Wer stellt in Deutschland sicher, dass Migrant/innen nach einer Teilanerkennung die rechtlich vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen erhalten und ihre Wahlmöglichkeiten nutzen? Wer ist verantwortlich dafür, dass Anpassungsmaßnahmen – nicht nur als Kurse, sondern in individueller Form zur Verfügung stehen? Die Liste ließe sich fortführen.

Für Gesundheitsberufe ist aufgrund der Problematik, eine länderübergreifende Konsistenz der Verfahren zu erreichen, eine neue Gutachterstelle bei der ZAB geplant. „Entsprechende zustimmende Grundsatzbeschlüsse von der Gesundheitsminister- und der Kultusministerkonferenz liegen vor.“⁹⁶ Die Erwartung, dass dadurch eine bessere Anerkennungsqualität gesichert wird, berücksichtigt viele Faktoren nicht. Abgesehen von den erforderlichen Kenntnissen medizinischer Entwicklungen weltweit stellt sich die Frage, wie Teilanerkennungen gesteuert werden sollen, wenn die Gesundheitsbehörden vor Ort die Bewertungen nicht mehr selbst erarbeiten. Sie bleiben verantwortlich für die Anschlussmöglichkeiten nach Teilanerkennung. Da eine Zentralisierung Ausgleichsmaßnahmen nicht berücksichtigt, wird dem Problem der dauerhaft offenen Verfahren nicht begegnet und Antragsteller/innen stehen im Regen, da sie faktisch keinen Zugang zu Ausgleichsmaßnahmen erhalten.

Die Implementierung neuer Anerkennungsrechte kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn jede Anerkennungsstelle Qualitätskriterien für Anerkennungsverfahren einsetzt, die sowohl die Bedarfe von Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen berücksichtigt als auch die internationalen Standards für Anerkennungsverfahren. Diese umfassen Vorgaben des EU-Rechts, Empfehlungen der Lissabonner Anerkennungskonvention und weitere vorbildliche Regelungen wie FARPACTA.

Internationale Qualitätsstandards definieren in erster Linie die Anerkennungspraxis (vgl. dazu die abschließenden Handlungsempfehlungen):

1. Konsistenz
2. Vereinfachung
3. Transparenz
4. Flexibilität
5. Fairness
6. Nutzerfreundlichkeit
7. Ressourcenorientierung
8. Schnelligkeit
9. Effizienz
10. Attraktivität für ausländische Fachkräfte

⁹⁶ BMBF 2014a, S. 33.

3.5 Resümee

Die neuen Anerkennungsrechte sollen der zukünftigen Deckung des Fachkräftemangels und der verbesserten Integration von qualifizierten Migrant/innen dienen. Zudem sollen sie für mehr Einheitlichkeit und Transparenz bei den Anerkennungsverfahren sorgen. Die Stärken des neuen Anerkennungsgesetzes des Bundes liegen darin, dass es rechtliche Lücken schließt und die Bedeutung des informellen und non-formalen Lernens berücksichtigt. Allerdings lässt es Abweichungen im Fachrecht zu, so dass unterschiedliche Anforderungen an Inhaber/innen von EU- und Drittlandsdiplomen bestehen.

Ähnlich verhält es sich mit dem bayerischen Anerkennungsgesetz. In verschiedenen bayerischen Fachgesetzen wurde festgelegt, dass das BayBQFG keine Anwendung findet. Hier variieren die Möglichkeiten der Anerkennung weiterhin stark und haben sich keineswegs verbessert. Lehrer/innen mit Drittlandsdiplomen können in Bayern nicht einmal einen Antrag auf Anerkennung stellen. Vorbildlich dagegen sind die bayerischen Regelungen bei den Kindheits- und Sozialpädagog/innen sowie bei den Lebensmittelchemiker/innen, da alle Inhaber/innen einer entsprechenden ausländischen Qualifikation Zugang zu Ausgleichsmaßnahmen erhalten sollen.

Generell stehen Migrant/innen, Arbeitgeber/innen und Berater/innen vor der Herausforderung, dass geltendes Recht oft noch nicht in der Praxis angekommen ist. Zum einen wurden die erforderlichen Instrumente nicht geschaffen, zum anderen erhalten die Anerkennungsstellen zu wenig Hilfe bei der Umsetzung neuer Bestimmungen. Der gezielte Aufbau eines Qualitätsmanagements könnte Abhilfe schaffen und die Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen bei ihrer Arbeit unterstützen.

4 Neue Anerkennungsstatistiken

Eine wichtige Leistung des Anerkennungsgesetzes des Bundes besteht in der Einführung einer amtlichen Statistik zu erfolgten Anerkennungsverfahren. Die Studie *Brain Waste* hatte sichtbar gemacht, dass verlässliche Statistiken eine unverzichtbare Voraussetzung für die Bewertung der Anerkennungspraxis sind. 230 Anerkennungsstellen hatten sich 2007 an einer Befragung beteiligt; 80,4% konnten zwar angeben, wie viele Anträge sie im Jahr 2006 bearbeitet hatten, doch Nennungen zu den vorgenommenen Entscheidungen waren, falls vorhanden, uneinheitlich.⁹⁷

Durch eine differenzierte Statistik und durch Evaluation könnte der Intransparenz der Anerkennung in Deutschland begegnet werden. Beides soll durch die Anerkennungsgesetze rechtlich gesichert werden. Eine Erhebung der Anträge ermöglicht nicht nur zu beobachten, wie sich das Interesse ausländischer Fachkräfte an einer Anerkennung in Deutschland entwickelt. Im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung in Anerkennungsverfahren kann zudem die Bearbeitung der Anträge nachvollzogen werden. Die Zahl der Bescheide soll nach Vorgaben des Statistischen Bundesamtes diverse Entscheidungsvariablen erfassen: positive oder negative Ergebnisse sowie Entscheidungen zu einer teilweise festgestellten Gleichwertigkeit. Im Vergleich der Bundesländer könnte sich zeigen, wie konsistent die Bewertungen der Anerkennungsstellen im jeweiligen Berufsfeld sind. Im Hinblick auf Fachkräfteengpässe und Herkunftsstaaten ist von besonderem Interesse, wie viele Berufsangehörige aus welchen Staaten Anerkennungen erzielen.

Wenn statistische Evidenz zum Anerkennungsgeschehen und seinen Folgen am Arbeitsmarkt erlangt wird, kann dies die positiven Auswirkungen der Anerkennungsgesetze belegen. Bislang werden derartige Erfolge v.a. einzelfallbezogen erhoben:

„Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass sich die berufliche Situation für die Antragstellerinnen und Antragsteller bei positiver Anerkennung des Berufsabschlusses verbessert hat und sich die Eingliederungs- und Entwicklungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt künftig ebenfalls verbessern. (...) Im Bereich der Handwerkskammer erlangten durch die beschiedenen Gleichwertigkeiten einige Antragsteller eine tarifliche Besserstellung und die Zugangsberechtigung zur Weiterbildung. Konkret bedeutete dies in zwei Fällen eine Höhergruppierung im öffentlichen Dienst; zweimal erfolgte die Beschäftigung im Elektrobereich nicht mehr als Helfer, sondern auf Gesellenniveau; mehrfach wurde durch die Anerkennung der Zugang zu Weiterbildung (zum Beispiel Ausbildung im Pflegebereich oder Aufnahme eines Studiums an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg ermöglicht). Der HAW Hamburg sind zwei Fälle bekannt, in denen durch die staatliche Anerkennung eine Besserstellung durch die Zahlung eines für den Beruf vorgesehenen Gehalts erreicht wurde.“⁹⁸

Diese Einschätzung stammt aus der Antwort auf eine Anfrage in der Hamburger Bürgerschaft, die sich auf konkret feststellbare Verbesserungen durch die Anerkennungsgesetze bezog. Eine volle Anerkennung sichert den Fachkraftstatus. Doch die Bundesregierung und diverse Landesregierungen haben auch propagiert, dass Teilanerkennungen den Arbeitsmarkterfolg von Migrant/innen befördern würden.⁹⁹ Belege für diese Behauptung, die anhand der Einstellungspraxis durch deutsche Arbeitgeber/innen

⁹⁷ Englmann/Müller 2007, S. 126ff.

⁹⁸ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Nikolaus Haufler (CDU) und Antwort, Drs. 20/5776, S. 2.

⁹⁹ „Rund 20 Prozent der Anträge betreffen die nicht-reglementierten Ausbildungsberufe im dualen System wie zum Beispiel Kaufmann, Mechaniker oder Elektroniker. Die Anerkennung ist hier zwar nicht Voraussetzung für die Berufsausübung, sie vergrößert jedoch die Chancen auf eine adäquate Beschäftigung und einen beruflichen Aufstieg. Neben der großen Anzahl an vollen Gleichwertigkeitsbescheiden wurden den Antragstellenden auch Teile der Qualifikation als gleichwertig anerkannt. Auch durch diese Teilanerkennung wird der Arbeitsmarktzugang verbessert.“ BMBF: Die meisten ausländischen Abschlüsse werden anerkannt. Pressemitteilung, 15.10.2013.

überprüfbar sind, liegen aktuell nicht vor.¹⁰⁰ Abgeordnete der Hamburger Bürgerschaft bewerteten dies kritisch:

„Dabei geht aus den wenigen vorhandenen Daten hervor, dass nur eine Minderheit von Antragstellern überhaupt eine komplette Anerkennung ihres Abschlusses erhalten kann, während in der Mehrheit der Fälle eine Teilanerkennung ausgestellt wird, die auf dem Arbeitsmarkt praktisch keinen konkreten Nutzen für den Arbeitnehmer oder den Arbeitgeber hat. Nur durch die systematische Einrichtung von Aufbaukursen, die zum vollwertigen Abschluss führen und praktische Elemente umfassen, könnte der Zugang zum Arbeitsmarkt für die Betroffenen hergestellt werden. Solche Kurse aber sind häufig entweder nicht vorhanden oder praxisfern beziehungsweise sehr restriktiv ausgelegt, worüber sich Arbeitgeber in verschiedenen Branchen bereits mehrfach beklagt haben. Häufig führen auch aufenthaltsrechtliche Schwierigkeiten dazu, dass verkürzte Ausbildungen im Regelsystem anstatt der angebotenen Kurse bevorzugt werden, wodurch ein unübersichtliches und bürokratisches Nebeneinander von Abläufen entsteht.“¹⁰¹

Aktuell lässt sich eine „Mehrheit von Teilanerkennungen“ nur in einzelnen Berufsfeldern belegen. Wie die Arbeitgeber/innen Bescheide einstufen, und in welchem Ausmaß Instrumente zur Verfügung gestellt werden, um nach Teilanerkennungen Gleichwertigkeit durch Kompetenzausbau herzustellen, ist eine zentrale Frage für die Anerkennungsstatistik.

Seit 2009 ist bekannt, dass rund 2,8 Mio. Zugewanderte in Deutschland über eine ausländische Berufsqualifikation verfügen. 2010 veröffentlichte das Statistische Bundesamt im Rahmen des Mikrozensus 2008 weitere Daten, erstmals auch zu erfolgten Anerkennungsverfahren. Diese Statistik beruht auf einer Eurostat-Erhebung zur Arbeitsmarktsituation von Migrant/innen. Aus der deutschen Erhebung ging nicht hervor, wie viele Migrant/innen in einer ihrer ausländischen Qualifikation adäquaten Position beschäftigt sind.¹⁰² Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass nur ca. 15% der Zugewanderten über eine Anerkennung ihres Abschlusses verfügen. Damit die Potenziale von Migrant/innen in Zukunft nicht mehr verschwendet werden, soll dieser Anteil durch das Anerkennungsgesetz deutlich angehoben werden.

„Warum die Politik an das Gesetz so große Hoffnungen knüpft, wird auch aus der Zahl der potenziell anerkennungsfähigen Personen deutlich. Im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes ging das Bundesministerium für Bildung und Forschung nach einer Auswertung des Mikrozensus 2008 davon aus, dass bis zu rund 285.000 Personen davon profitieren könnten, wenn sie ihre im Ausland erworbenen Abschlüsse auf Gleichwertigkeit prüfen ließen.“¹⁰³

4.1 Erste Statistiken im Bund: April 2013

Im April 2013 veröffentlichte das BMBF erstmals statistische Daten zu Verfahren nach BQFG (Bund). Bildungsministerin Wanka sagte über den Zeitraum 1. April 2012 bis 28. Februar 2013: „Das Gesetz zeigt Wirkung. Nach Schätzungen wurden bereits rund 30.000 Anträge gestellt und die Mehrzahl der beruflichen Auslandsabschlüsse als gleichwertig anerkannt – das ist ein wichtiger Beitrag zur

¹⁰⁰ Auch eine behauptete positive Arbeitsmarktwirkung von ZAB-Zeugnisbewertungen ist statistisch bislang nicht belegt. „Eine solche vergleichende Einstufung kann, wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Verfahren zeigen, einen wesentlichen Beitrag für einen erleichterten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt liefern.“ Bayerischer Landtag, Drs. 16/16010, S. 4.

¹⁰¹ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Antrag der Abgeordneten Nikolaus Haufler, Dr. Friederike Föcking, Katharina Wolff, Karl-Heinz Warnholz, Hjalmar Stemmann (CDU) und Fraktion, Drs. 20/7364, S. 1.

¹⁰² Zum europäischen *Labour Force Survey*-Ad-hoc-Modul zur Arbeitsmarktsituation von Migrant/innen siehe: Englmann 2010a, S. 5ff. und S. 16ff.

¹⁰³ Weizsäcker 2013, S. 158.

Fachkräftesicherung.“¹⁰⁴ Allein 20.000 Anträge sollen im Jahr 2012 aus den reglementierten Gesundheitsberufen stammen. Damit wären in den ersten elf Monaten nach In-Kraft-Treten des Anerkennungsgesetzes rund 10% der 2011 prognostizierten Zahlen erreicht worden.

Für einige Berufsgruppen wurden differenziertere Daten genannt: für den Gesundheitssektor sowie für IHK- und HWK-Berufe. Zur Verfügung gestellt wurden diese Daten durch die Gesundheitsbehörden der Länder, die IHK FOSA und den Zentralverband des Deutschen Handwerks.¹⁰⁵ Diese Bereiche repräsentieren die wichtigsten Regelungsfelder des Bundesanerkennungsgesetzes. Sie sind außerdem quantitativ bedeutsam im Hinblick auf die Zahl der einschlägig qualifizierten Migrant/innen.

Entgegen der Aussage Wankas geht aus den Daten nicht hervor, dass die Mehrheit der *Anträge* positiv bewertet wurde. Dies gilt nur für die Mehrheit der tatsächlich ausgestellten *Bescheide*. Deren Zahl liegt weit unter den erfassten Anerkennungsanträgen, wie anhand der (eingeschränkten) Ergebnisdaten aus dem Gesundheitsbereich und aus der Berufsbildung deutlich wird.

4.1.1 Gesundheitsberufe, reglementiert

An der Spitze der Antragshäufigkeit stehen Ärzt/innen (8635 Personen), gefolgt von Krankenpfleger/innen (3123 Personen). Die veröffentlichten Daten zur Verteilung der Anerkennungsergebnisse erfassen nur Antragsteller/innen aus Drittstaaten. Zu den Antragsteller/innen mit EU-Diplomen wurden Antragszahlen, aber keine Daten zu Bescheiden oder ihren Ergebnissen vorgelegt.

Demnach haben 3661 Ärzt/innen und 1912 Krankenpfleger/innen mit EU-Diplomen zwischen dem 1.04.2012 und dem 28.02.2013 einen Antrag gestellt. EU-Recht sieht für beide Berufe im Regelfall automatische Anerkennung vor. Dennoch wäre die Annahme generell vorliegender positiver Ergebnisse unwahrscheinlich: Deutsche Verfahren für Krankenpfleger/innen aus EU-Mitgliedstaaten werden bei rund der Hälfte der Antragsteller/innen positiv abgeschlossen.¹⁰⁶ Die Verfahren für Ärzt/innen sind dagegen nur bei wenigen Einzelfällen nicht positiv.

4974 Ärzt/innen aus Drittstaaten stellten einen Antrag (Siehe Abb. 1). Bescheide liegen für gut die Hälfte der Antragsteller/innen vor. Im Hinblick auf die *Bescheide* ergibt sich eine Mehrheit der positiven Ergebnisse (52,8%). Bezieht man die 2267 unabgeschlossenen Verfahren in die Verteilung mit ein, so fällt die Approbationsquote ab auf **28,7%**. Der beträchtliche Anteil der Teilanerkennungen erfasst Personen, denen im Anschluss für zwei Jahre eine Berufserlaubnis gewährt wird, damit sie sich auf eine Kenntnisprüfung vorbereiten können. Zu berücksichtigen sind auch die „Altfälle“: Ärzt/innen aus Drittstaaten erlangten bisher nur in Ausnahmefällen Approbationen, im Regelfall waren sie mit einer befristeten Berufserlaubnis tätig. Die vergleichsweise hohen Antragszahlen könnten demnach abfallen,

¹⁰⁴ Die Bundesregierung: Ein Jahr Anerkennungsgesetz. Pressemitteilung, 3. April 2013.

¹⁰⁵ Zentralverband des deutschen Handwerks: Anerkennungsgesetz verschafft Fachkräften Eintritt ins Handwerk. Pressemeldung, 28.03.2013. Der ZDH nannte Prozentangaben zu Ergebnissen, genauere Daten veröffentlichte die HWK Stuttgart: Evaluierung BQFG durch HWK Region Stuttgart. Stand Mai 2013, URL: http://www.gruenelandtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/bawue_gruenefraktion_de/abgeordnete/uli_sckerl/HWKStuttgart_Schuetz.pdf [Zugriff 6.08.2014]; IHK Rhein-Neckar: Anerkennung ausländischer Kompetenzen schafft Fachkräfte für die regionale Wirtschaft. Pressemeldung und Datenblatt zu IHK FOSA Anträgen bis zum 1. März 2013, 5.03.2013, URL: http://www.rhein-neckar.ihk24.de/servicemarken/presse/PI/2332472/Schafft_Fachkraefte_fuer_die_regionale_Wirtschaft.html [Zugriff 4.03.2014]; BIBB: Daten zum Vollzug des Anerkennungsgesetzes, veröffentlicht im April 2013 auf [Anerkennung-in-deutschland.de](http://www.aerkennung-in-deutschland.de). Die Anerkennungsdaten vom April 2013 wurden hier im Oktober 2013 ersetzt. Dokumentiert sind die BIBB-April-Daten in: Stuhldreier, Jens: Ein Jahr Anerkennungsgesetz – aktueller Stand der Umsetzung (Duisburger Beiträge zur Statistik und Stadtforschung), URL: http://www.duisburg.de/vv/I-03/medien/IT_0713-text.pdf [Zugriff 3.03.2014]

¹⁰⁶ Vgl. Datenbank *Reglementierte Berufe*.

sobald alle Ärzt/innen mit Berufserlaubnis und festgestellter Gleichwertigkeit ihre Approbationen erhalten haben.

Abb. 1: Tabelle: Ärzt/innen und Krankenpfleger/innen aus Drittstaaten, Anerkennungsverfahren nach BQFG (Bund), 1.04.2012 bis 28.02.2013, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent

Berufsfeld	Anträge	Bescheide	Offene Verfahren	Gleichwertig	Teil-anerkennung	Nicht anerkannt
Ärzt/innen	4974 100%	2707	2267 45,6%	1429 28,7%	1266 25,5%	12 0,2%
Kranken- pfleger/innen	1211 100%	824	387 32,0%	128 10,6%	648 53,5%	48 4,0%

Quelle: BIBB: Daten zum Vollzug des Anerkennungsgesetzes (April 2013); eigene Berechnungen

Die fast ausgeglichenen Anteile von Anerkennung und Teilanerkennung bei Ärzt/innen aus Drittstaaten finden sich bei den Krankenpfleger/innen nicht wieder. Hier überwiegen Teilanerkennungen deutlich. Die Anerkennungsquote bezüglich der Bescheide liegt bei 15,5%. Wenn man die offenen Verfahren einbezieht, fällt sie auf **10,6%**. Teilanerkennungen liegen anteilig nach *Bescheiden* bei 78,6% vor, bezüglich der *Anträge* beträgt der Anteil 53,5%. Zu berücksichtigen ist generell, dass auch in Drittstaaten oft Studiengänge an Hochschulen für die Krankenpflege obligatorisch sind. Da die veröffentlichten Daten nicht staatspezifisch sind, kann dies nicht weiter differenziert werden.

Die hohe Zahl der Teilanerkennungen verdeutlicht die Dringlichkeit sicherzustellen, dass die Ausgleichsmaßnahmen tatsächlich angeboten werden, stattfinden und funktionieren. Wenn die Anschlussfähigkeit im Anerkennungsverfahren nicht gesichert ist, kann dieses im individuellen Fall nicht positiv abgeschlossen werden.

4.1.2 Ausbildungsberufe, nicht-reglementiert

Im Feld der Berufsbildung war mit einer Antragsflut gerechnet worden. Der DIHK war von 200.000 zu erwartenden Anträgen ausgegangen. Diese Flut ist ausgeblieben. Bei Handwerkskammern wurden 1703 Anträge gestellt, bei der IHK FOSA knapp 2000.¹⁰⁷ Da hier erstmals Antragsrechte für EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige realisiert wurden, sind die Zahlen enttäuschend.

In der April-Statistik ist die Anerkennungsquote in nicht-reglementierten Ausbildungsberufen mehrheitlich positiv, solange man nur die erfolgten *Bescheide* berücksichtigt: Sie liegt bei 65,0%.

Wenn man die offenen Verfahren einbezieht, fallen die positiven Anerkennungsergebnisse auf 22,6% zurück (Siehe Abb. 2.).

Der Anteil der un abgeschlossenen Verfahren ist in diesem Feld noch höher als bei den Gesundheitsberufen, trotz geringer Antragszahlen. Bescheide, die „teilweise Gleichwertigkeit“ feststellen, haben wiederum einen beträchtlichen Anteil. Ein wichtiges Kriterium für den Erfolg der neuen Anerkennungsregelungen besteht darin, bei wie vielen Teilanerkennungen eine volle Gleichwertigkeit im

¹⁰⁷ Aus den Daten der IHK Rhein-Neckar geht hervor, dass die 2300 FOSA-Anträge, die vom BIBB genannt wurden, knapp 300 Anträge einbeziehen, für die andere Stellen zuständig sind. Diese werden in den vorliegenden Datendarstellungen nicht als Teil des FOSA-Anerkennungsgeschehens betrachtet: Vgl. IHK Rhein-Neckar 2013.

zweiten Schritt erreicht werden kann. Dies sollte gezielt statistisch erfasst werden, da im Vergleich zu den reglementierten Berufen kein Rechtsanspruch auf Anpassungsmöglichkeiten besteht.

Abb. 2: Tabelle: Anerkennungsverfahren im Feld der Berufsbildung nach BQFG (Bund), 1.04.2012 bis 28.02.2013, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent

Berufsfeld	Anträge	Bescheide	Offene Verfahren	Gleichwertig	Teilweise gleichwertig	Nicht anerkannt
Berufsbildung	3646 100%	1270	2376 65,2%	825 22,6%	399 10,9%	46 1,3%
IHK FOSA	1943 100%	812	1131 58,2%	565 29,1%	247 12,7%	0 0%
HWKs	1703 100%	458	1245 73,1%	260 15,3%	152 8,9%	46 2,7%

Quellen: BIBB: Daten zum Vollzug des Anerkennungsgesetzes (April 2013), HWK Stuttgart, IHK Rhein-Neckar; eigene Berechnungen

In der Aprilstatistik liegt die positive Anerkennungsquote für Ausbildungsberufe bei **22,6%**. Die gesamte Ergebnisverteilung für Gesundheitsberufe ist unbekannt, da die Ergebnisse im EU-Bereich nicht differenziert wurden. Wenn davon ausgegangen wird, dass 100% der EU-Anträge positiv endeten, läge die Gesamtquote für Ärzt/innen bei **74,2%**, in der Krankenpflege bei **65,3%**. Da die Anerkennungsquote für letztere bei rund der Hälfte der Antragsteller/innen liegt, ist es in der Krankenpflege plausibler, 50% positive Ergebnisse anzusetzen: Damit fiel die fiktive Gesamtanerkennungsquote für Krankenpfleger/innen auf **34,7%**.

4.2 Die amtliche Statistik: Oktober 2013

Anlässlich der Präsentation des BMBF-Berichts im Bundestag äußerte Bundesministerin Wanka zu den Ergebnissen der Statistik:

„Der ersten amtlichen Statistik zufolge wurden in dem Dreivierteljahr von April 2012 bis Dezember 2012 bereits 11 000 Verfahren von den Ländern gemeldet. Der überwiegende Teil – 82 Prozent – dieser Verfahren endete mit der vollen Anerkennung der Gleichwertigkeit.“¹⁰⁸

Ein Blick in die Statistik bestätigt diese Aussage nicht. Es endeten keineswegs 82% der 11.000 erfassten Verfahren mit einem positiven Ergebnis, sondern **59,5%**. Weniger missverständlich liest sich die Aussage dazu aus dem BMBF-Bericht: „Die Tatsache, dass bisher über 80 Prozent der Anerkennungsverfahren positiv abgeschlossen wurden, zeigt das große Potenzial der neuen Regelungen.“¹⁰⁹ Diese Zahl bezieht sich jedoch nur auf *abgeschlossene* Verfahren, nicht auf *Anträge*.

Diese Diskrepanz lässt sich darauf zurückführen, dass die hier vorliegende Berechnung des BMBF nur Teile der Daten einbezieht und somit ein erfolgreicherer Bild der Anerkennungsergebnisse zeichnet als es

¹⁰⁸ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 18/25, 2.04.2014, S. 1947.

¹⁰⁹ BMBF 2014a, S. 7.

in einer differenzierteren Auswertung vorliegen würde. Im folgenden Abschnitt soll eine derartige Auswertung dargestellt werden.

4.2.1 Reduzierte Antragszahlen

Die erste amtliche Bundesstatistik zu den Verfahren nach BQFG (Bund) wurde am 15. Oktober 2013 vorgelegt. Sie erfasst Verfahren vom 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2012. Demnach wurden 10.989 Anträge gestellt.

Im Vergleich zu den Daten, die ein halbes Jahr zuvor veröffentlicht worden waren, zeigen sich im Oktober auffällige Unterschiede. Die Zahlen der Anträge und der Bescheide fielen niedriger aus als im April, auch wenn man berücksichtigt, dass der Erfassungszeitraum der früheren Datenmeldungen der Gesundheitsbehörden und der Kammern zusätzlich Januar und Februar 2013 einbezog. Wenn zwei Monate herausgerechnet werden, ergäben sich immer noch rund 25.000 Anerkennungsverfahren. Mehr als die Hälfte der im April vom BMBF verzeichneten Anträge ist aus der Statistik verschwunden.

Die Reduktion hat Auswirkungen auf die Verteilung der Anerkennungsergebnisse: Die veröffentlichte Tabelle *Abgeschlossene Verfahren nach ausgewählten Berufshauptgruppen und Entscheidung vor Rechtsbehelf 2012* sieht nur zwei Ergebnisvariablen vor: „positiv“ und „negativ“.¹¹⁰ Demnach gab es 7458 positive Entscheidungen und 522 negative. Gut 3000 Anträge – mehr als ein Viertel der Verfahren – waren Ende 2012 noch offen.

Der Vergleich zwischen April- und Oktober-Daten zeigt, dass die Steigerungen bei positiven Ergebnissen nicht zwangsläufig darauf zurückzuführen sind, dass die Zahl der gleichwertigen Qualifikationen im Frühjahr unterschätzt wurde. Stattdessen ist der im April festgestellte hohe Anteil der offenen Verfahren gesunken. In der offiziellen Oktoberstatistik liegt er nur noch bei rund einem Viertel der Anträge. Man könnte daher vermuten, dass ein Teil der offenen Verfahren später noch abgeschlossen wurde. Allerdings hat sich die Zahl der Bescheide nicht entsprechend erhöht.

Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz weist in einer Pressemeldung vom Juli 2013 auf eine andere Ursache für das statistische Verschwinden von erfolgten Anträgen bei Gesundheitsberufen hin:

„Bis Ende des Jahres 2012 waren 57 Prozent der Verfahren abgeschlossen. In der Mehrzahl dieser Fälle konnte eine vollständige Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit einem deutschen Referenzberuf festgestellt werden (89 Prozent). Diese hohe Erfolgsquote geht sicherlich auch darauf zurück, dass wenig erfolgversprechende Anerkennungsanträge oft noch vor der endgültigen Entscheidung zurückgezogen werden und dann nicht in der Statistik auftauchen.“¹¹¹

Demnach werden Teile der Anträge, die gestellt wurden, nicht gezählt. Wenn Anträge zurückgezogen werden, ist dies ein Bereich des Anerkennungsgeschehens, der nicht aus den Daten eliminiert werden darf. Diese Praxis verhindert Untersuchungen dazu, wie oft, warum und bei welchen Stellen Anträge zurückgezogen werden.

Für die Bundesstatistik sind jedoch zusätzliche Gründe relevant, warum das Verhältnis von Entscheidungen und offenen Verfahren im Oktober eine derartige Veränderung erfahren hat. Diese Gründe finden sich in den „Erläuterungen“, die das Statistische Bundesamt gemeinsam mit dem BMBF erstellt hat und die alle Vorgaben zur Datenerhebung durch die Anerkennungsstellen enthalten.

¹¹⁰ Statistisches Bundesamt: Tabelle: Abgeschlossene Verfahren nach ausgewählten Berufshauptgruppen und Entscheidung vor Rechtsbehelf 2012, 2013c, URL: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/BQFG_Entscheidung.html [Zugriff 3.03.2014]

¹¹¹ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Mehr als 620 Anträge auf Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation – Erste Zahlen zum Anerkennungsgesetz. Pressemeldung, 16.07.2013.

„Die neue Statistik über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen liefert künftig Daten zu Strukturen und Entwicklungen im Bereich der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse, die für die Bildungs-, Wirtschafts- und Integrationspolitik, die Bildungsforschung und die Praxis der Berufsbildung von großer Bedeutung sind. Eine wichtige Voraussetzung für die geforderte Qualität der statistischen Ergebnisse ist eine einheitliche Erläuterung und Abgrenzung der Erhebungsmerkmale. Dieser Leitfaden gibt den für die Erstellung der Statistik Zuständigen entsprechende Hilfestellung.“¹¹²

4.2.2 Die Erläuterungen zur Erhebung der Bundesstatistik

Das Statistische Bundesamt gab in seiner Pressemitteilung vom 15. Oktober 2013 an, die Zahlen der Statistik seien „vermutlich nicht in allen Fällen vollständig“, da die zuständigen Stellen „ihre Berichtssysteme neu aufbauen“ mussten.¹¹³ Dies weist auf eine spezifische Methodik hin. Es ist daher relevant, welche Vorgaben die Anerkennungsstellen berücksichtigen, um „Anträge“ und „Entscheidungen“ mit ihren Variablen zu zählen.

„Im Sinne der Statistik wird ein Antrag erst gezählt, wenn die Antragsunterlagen vollständig vorliegen (...),
wird bei nicht reglementierten Berufen eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt und nach erfolgter Nachqualifizierung oder erlangter neuer Berufserfahrung ein erneuter Antrag gestellt, ist dies ein neues Anerkennungsverfahren, (...)
„**Nicht zu melden** sind Anträge, die zurückgezogen wurden oder Anträge, bei denen die Antragsunterlagen zum Stichtag 31.12. noch nicht vollständig vorliegen.“ [Hervorhebung im Orig.]¹¹⁴

„Antrag“ wird demnach neu definiert: Er wird nicht gezählt, wenn ein/e Antragsteller/in einen Anerkennungsantrag einreicht, sondern erst dann, wenn alle Nachweise vorgelegt werden konnten. Generell sieht das Anerkennungsgesetz vor, dass allen Antragsteller/innen innerhalb von vier Wochen eine Eingangsbestätigung zuzusenden ist. In dieser Bestätigung sollen fehlende Nachweise genannt werden. Nur die Anträge zu zählen, die nach diesem Zwischenschritt vervollständigt wurden, wird der Anerkennungspraxis nicht gerecht. Diese Vorgabe könnte ein Grund für die auffällig niedrige Zahl der erfassten „Anträge“ in der Oktoberstatistik sein. Faktisch werden dann nicht alle Anträge gezählt, sondern nur ein Teil. Diese Situation verschärft sich durch die Anweisung, dass Anträge, die zurückgezogen werden, ebenfalls nicht gezählt werden sollen. Hier liegt ein methodisches Problem der Datenerhebung vor, da die tatsächliche Zahl der Antragsteller/innen damit unsichtbar wird. Dieses Vorgehen bietet keine effektive Grundlage, um zu bewerten, wie viele neue Anträge durch das Anerkennungsgesetz motiviert werden.

Die Umdeklarierung der Antragsdefinition wird im BMBF-Bericht in einem Nebensatz gerechtfertigt:

„Bei insgesamt fast 30 Prozent der Verfahren mussten von den zuständigen Stellen Unterlagen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nachgefordert werden. Dieser Wert beinhaltet nur Nachforderungen, *die nach dem Vorliegen und Prüfen der vollständigen Unterlagen, das heißt nach einer erfolgten Antragstellung* durch die Anerkennungsinteressierten, erfolgt sind.“ [Hervorh. d. Verf.]¹¹⁵

¹¹² Statistisches Bundesamt: Statistik nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Begriffe und Erläuterungen, 13.12.2013a, S. 3, URL: http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach_themen/bil/Sonstiges/Begriffe_und_Erlaeuterungen_BQFG_2013.pdf [Zugriff 3.03.2014]

¹¹³ Dass.: Fast 7500 ausländische Berufsqualifikationen im Jahr 2012 anerkannt. Pressemitteilung, 15.10.2013b.

¹¹⁴ Dass.: 2013a, S. 4 und S. 5.

¹¹⁵ BMBF 2014a, S. 51.

Eine Antragstellung ist nach § 22 VwVfG bereits dann erfolgt, wenn der Antrag eingereicht wurde – Anerkennungsstellen können aufgrund der rechtlichen Bindung durch das BQFG nicht selbst entscheiden, ob und wann sie ihn annehmen.

Von Interesse ist bei diesem Zitat auch die Angabe, dass bei knapp 30% der Verfahren Unterlagen nachgefordert wurden, die nicht zu den gesetzlich vorgegeben Nachweisen nach BQFG zählen. Wenn derartig viele Antragsteller/innen zu zusätzlichen Nachweisen aufgefordert werden, stellt sich die Frage, ob die Grundsätze Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit in ausreichendem Maß berücksichtigt werden. Untersuchungen der Verfasserinnen zur Anerkennungspraxis aus den Vorjahren konnten zeigen, dass teilweise Dokumente gefordert werden, die für Antragsteller/innen nicht verfügbar sind. Dass sie nach VwVfG entsprechende Erklärungen im Rahmen des Verfahrens abgeben können, die Anerkennungsstellen berücksichtigen müssen, ist – nicht nur den Antragsteller/innen – weitgehend unbekannt.

Abseits der Praxis wird diese Problematik oft nicht erkennbar:

„In vielen Fällen müssen auch die zusätzlichen Unterlagen (zum Beispiel Stundenpläne, Ausbildungsordnungen) von den Antragstellenden ins Deutsche übersetzt und teilweise auch beglaubigt werden. Ob auf eine Übersetzung der Unterlagen verzichtet werden kann, ergibt sich im Einzelfall: Die IHK FOSA beispielsweise weist bereits auf ihrer Internetseite darauf hin, dass auf Übersetzungen verzichtet werden kann, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die entsprechende Sprache beherrschen.“

„Sofern die Berufserfahrung nicht nachvollziehbar dokumentiert ist, ist sie für die zuständigen Stellen – sowohl im reglementierten als auch im nicht reglementierten Bereich – für das Verfahren nicht nutzbar. Oft liegen zwar Nachweise über eine Zeit der Berufstätigkeit vor, diese geben allerdings keine Auskunft über das Tätigkeitsfeld und das Anspruchsniveau der Tätigkeit.“¹¹⁶

Die Vorstellung, dass Migrant/innen aus anderen Staaten über Arbeitszeugnisse nach deutschen Standardvorgaben verfügen sollten, ist kulturell unsensibel. In anderen Staaten gibt es vielfach Referenzen (z.B. in den USA oder Südamerika) oder Arbeitsbücher, wie in Osteuropa, aber diese geben selten „Auskunft über das Tätigkeitsfeld und das Anspruchsniveau der Tätigkeit“.

Um auf derartige kulturelle Differenzen aufmerksam zu machen, hat die EU-Kommission bereits vor Jahren Vorgaben für das Umgehen mit Arbeitsnachweisen erstellt.¹¹⁷ Wenn derartige Entwicklungen nicht zur Kenntnis genommen werden, kann die Anerkennungspraxis nur schwer verbessert werden. Dass die IHK FOSA auf die Übersetzung von Ausbildungsordnungen verzichtet, hat Gründe, abseits ihrer vielfältigen Sprachkompetenzen. Der Umfang einer Ausbildungsordnung kann viele Seiten umfassen. Kosten für Übersetzung und Beglaubigung werden pro Seite berechnet. Für einzelne Antragsteller/innen fallen damit – zusätzlich zu Gebühren und Übersetzungs- sowie Beglaubigungskosten für die notwendigen Unterlagen – vierstellige Summen an. Im dezentralisierten HWK-Feld wäre es denkbar, dass diese Nachweise verlangt werden, obwohl sie in der Kammer der Nachbarstadt bereits vorliegen. Dass Ausbildungsordnungen im BQFG sowie in der RL 2005/36/EG nicht zu den relevanten Nachweisen gezählt werden, liegt daran, dass sie keine Aussagen zu individuellen Kenntnissen ermöglichen, da es sich um staatliche Regelungen handelt. Derartige Dokumente bereit zu stellen, kann nicht die Aufgabe der Antragsteller/innen sein, wie EU-Recht reflektiert. Sowohl die IHK FOSA als auch die Betreiber/innen des Bq-Portals bemühen sich daher, entsprechende Unterlagen aus den Herkunftsländern zu erlangen. Dies kann nicht das Problem lösen, dass die ersten Antragsteller/innen höhere Kosten oder/und eine längere Verfahrensdauer hinnehmen müssen.¹¹⁸

¹¹⁶ Ebd., S. 102 und S. 109.

¹¹⁷ Vgl. EU-Kommission 2010b, S. 5ff.

¹¹⁸ Hinzu kommt der Generalverdacht, Antragsteller/innen würden Übersetzungen von Ausbildungsordnungen fälschen. „Da auch Ausbildungsordnungen und andere Dokumente gefälscht vorgelegt werden können, reichen den

Die *Erläuterungen* geben Hinweise zu den statistisch zu erfassenden Entscheidungen. Unterschieden wird hier nach reglementiert bzw. nicht-reglementiert. Für **reglementierte** Berufe sollen folgende Variablen erfasst werden:

- „Negativ“
- „Positiv – volle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation“
 - „Automatische Anerkennung Sektorenberuf“
 - „ohne Ausgleichsmaßnahme“
 - „mit Eignungsprüfung“
 - „mit Anpassungslehrgang“
 - „Anerkennung der Berufserfahrung im Handwerk“
- „Bescheid mit der ‚Auflage‘ einer Ausgleichsmaßnahme“
- „Noch keine Entscheidung – Antrag in Bearbeitung“

Bei **nicht-reglementierten** Berufen sind andere Variablen zu berücksichtigen:

- „Negativ“
 - „Keine Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation“
 - „Teilweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation“
 - „Unaufklärbarkeit des Sachverhalts“
- „Positiv – volle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation“¹¹⁹

Die Tabelle des Statistischen Bundesamtes zu abgeschlossenen Anerkennungsverfahren veröffentlichte nur „positive“ oder „negative“ Entscheidungen. Die relevanten Daten zu Teilanerkennungen werden allerdings durchaus erhoben.

Teilanerkennungen sind in der Oktober-Statistik zunächst nicht erkennbar. In einer Fußnote zur Tabelle weist das Statistische Bundesamt darauf hin, dass bei reglementierten Berufen „positiv“ nicht nur „vollständig gleichwertig“, sondern auch „beschränkte Berufszulassung oder Auflage einer Ausgleichsmaßnahme“ umfasst.¹²⁰ Die hier genannten 7458 „positiven“ Entscheidungen enthalten auch die Teilanerkennungsbescheide der reglementierten Berufe. Demnach sind die **Teilanerkennungen** der Ärzt/innen, Krankenpfleger/innen und anderer Gesundheitsfachkräfte als „positive“ Ergebnisse dargestellt, obwohl die Antragsteller/innen damit keineswegs über eine positive Entscheidung verfügen. Sie haben nicht die erforderlichen beruflichen Rechte, solange sie nicht die Auflage der Ausgleichsmaßnahme erfüllt haben.

Verwunderlich ist allerdings, dass die Vorgaben zur Datenerhebung bei Ausgleichsmaßnahmen nur die Varianten „Eignungsprüfung“ oder „Anpassungslehrgang“ vorsehen. Unterscheidungen zu den Ergebnissen der umfangreicheren Auflagen bei Drittlandsdiplomen (Kenntnisprüfung oder Anpassungslehrgang mit Abschlussgespräch) sind so nicht möglich.

Es gibt weitere methodische Probleme.

Wenn Teilanerkennungen durch Anpassungsmaßnahmen zu einer Anerkennung führen, zeigt dies einen Erfolg der Anerkennungspraxis, da dann das Anschlussmanagement offensichtlich funktioniert hat. Dieser Fortschritt würde in der amtlichen Statistik unsichtbar bleiben, da die *Erläuterungen* vorsehen, dass nur der erste rechtsmittelfähige Bescheid erhoben werden soll. In reglementierten Berufen wird daher nur

zuständigen Stellen auch hier in der Regel einfache Kopien nicht. Nach Aussagen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer Beratungseinrichtung akzeptieren einige zuständige Stellen ausschließlich Dokumente, die in Deutschland übersetzt wurden.“ BMBF 2014a, S. 97. Diese Praxis ist rechtswidrig; auch Übersetzungen aus dem Ausland sind zulässig.

¹¹⁹ Statistisches Bundesamt 2013a, S. 7.

¹²⁰ Dass., 2013.

der Teilanerkennungsbescheid erfasst, jedoch nicht das positive Ergebnis nach dem Absolvieren der Ausgleichsmaßnahme.

In der Tabelle zu abgeschlossenen Verfahren findet sich keine Erläuterung zu der Frage, wo die Entscheidungen zu einer teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit bei nicht-reglementierten Berufen – v.a. Abschlüsse der Berufsbildung – verzeichnet sind. Eine Erklärung dazu bietet das Regierungsportal [Anerkennung-in-deutschland.de](http://www.erkennung-in-deutschland.de): Demnach ordnet die Tabelle des Statistischen Bundesamtes „**teilweise gleichwertig**“ bei „negativ“ ein: „Dieser Wert schließt Fälle ein, bei denen der Sachverhalt nicht aufzuklären war, sowie Bescheide, mit denen bei nicht reglementierten Berufen eine teilweise Anerkennung bescheinigt wurde.“¹²¹ Die 270 genannten negativen Bescheide im nicht-reglementierten Bereich umfassen also auch Bescheide über eine teilweise festgestellte Gleichwertigkeit.

Die statistische Erfassung des Bildungstransfers bei „teilweise gleichwertig“-Bescheiden wird durch zusätzliche methodische Probleme erschwert: Da diese Bescheide formal als Ablehnungen fungieren, besteht die Möglichkeit, dass die teilweise vorliegende Gleichwertigkeit für die Antragsteller/innen nicht transparent wird, weil sie im Bescheid gar nicht erwähnt wird. In diesem Fall würden viele Antragsteller/innen nicht versuchen, ihr Kompetenzprofil gezielt auszuweiten.

Ob im Rahmen der Beratung zum Verfahren individuell auf diese Möglichkeit hingewiesen wird, ist eine offene Frage. Im BMBF-Bericht wird eine entsprechende Verantwortung der zuständigen Stelle verneint, da es keine entsprechende rechtliche Regelung gäbe.

„Für Antragstellende ist es nach Aussage einiger Befragter wichtig, zu wissen, welcher Qualifizierungsbedarf sich aus den festgestellten wesentlichen Unterschieden ergibt. Da die zuständigen Stellen keinen gesetzlichen Auftrag haben, diese Unterschiede in Qualifizierungsbedarf zu ‚übersetzen‘, kann es die Aufgabe der nachberatenden Einrichtungen sein, diese Rolle übernehmen.“¹²²

In der Tat sieht zwar das BQFG für nicht-reglementierte Berufe nicht vor, den erforderlichen Kompetenzausbau im Anerkennungsbescheid darzustellen. Der Beratung dazu kann sich die zuständige Stelle jedoch nicht entziehen, da das VwVfG zu berücksichtigen ist. Unklar bleibt in diesem Kontext die Einschätzung, „nachberatende Stellen“ hätten die „Aufgabe“, den Qualifizierungsbedarf zu ermitteln. Da Kompetenzen und Defizite im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung festgestellt wurden, ist die Anerkennungsstelle die geeignete Ansprechpartnerin zu diesem Thema. Regelungen zu einer „Nachberatung“ durch Dritte gibt es nicht.

Falls Antragsteller/innen ihre im Bescheid genannten Defizite tatsächlich ausgleichen, sehen die *Erläuterungen* des Statistischen Bundesamtes vor, dass Anerkennungsstellen anstatt einer Wiederaufnahme des Antrags ein neues Anerkennungsverfahren zählen. Damit würden bei *einem* Anerkennungsprozess zwei Anerkennungsverfahren gezählt und der individuelle und auch rechtlich relevante Fortschritt der Anerkennung im zweiten Schritt wäre unsichtbar. Die Antragszahlen würden auf diese Weise höher erscheinen, da sie zusätzliche Antragsteller/innen suggerieren, die in Wirklichkeit gar nicht vorhanden sind.

Bezüglich der Teilanerkennungen sollte nicht nur die Methodik der Datenerhebung überprüft werden; sinnvoll wäre auch eine transparentere Veröffentlichung. Dass die erste amtliche Statistik zum Anerkennungsgesetz 2012 eine Alles-oder-nichts-Tabelle verwendet, obwohl dieses Gesetz die Herstellung von Gleichwertigkeit über Instrumente des Kompetenzausbaus möglich macht, ist nicht nur im Hinblick auf die rechtlichen Fortschritte unglücklich. Teilanerkennungen den positiven *und* den negativen Fällen zuzuordnen, je nachdem ob reglementiert oder nicht-reglementiert, führt schlichtweg

¹²¹ BIBB: Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz, Oktober 2013, URL: http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php [Zugriff 3.03.2014]

¹²² BMBF 2014a, S. 112.

dazu, dass die tatsächlich erfolgten Ergebnisse der Anerkennungsverfahren intransparent werden. Die Tabelle erstaunt umso mehr, als die unterschiedlichen Entscheidungsvariablen durchaus vorgesehen sind. Anerkennungsstellen müssen die Teilerkennungen erheben.

Empfehlenswert ist es daher, in Zukunft die vorgegebenen Kategorien und Unterkategorien vollständig in der Tabelle zu abgeschlossenen Verfahren darzustellen und dadurch eine differenzierte Darstellung der Entscheidungen zu erlangen.

Nach vier Jahren soll das Anerkennungsgesetz evaluiert werden. Die Bundesregierung hat sich zwar gegenüber dem Bundesrat verpflichtet, früher aktiv zu werden, falls der Korrekturbedarf „offensichtlich“ wird. Wie aus den Ausführungen des BMBF-Berichts hervorgeht, werden die „Möglichkeiten zur Verbesserung der Statistik“ im zuständigen Ministerium jedoch bei den Anerkennungsstellen gesehen.¹²³

4.2.3 Teilerkennungen

Um im Rahmen der vorliegenden Studie die Anerkennungsstatistik für 2012 interpretieren zu können, baten die Verfasserinnen das Statistische Bundesamt um getrennt ausgewiesene Zahlen zu den genannten Entscheidungsvariablen. Das Statistische Bundesamt erteilte diese Auskünfte, so dass die realen Zahlen und damit die tatsächlich erfolgten Entscheidungsverteilungen in Tabelle 3 der vorliegenden Studie dargestellt werden können. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Antragszahlen nur teilweise erhoben wurden: Es fehlen alle Anträge, die zwar gestellt wurden, aber für die noch nicht alle angeforderten Nachweise vorliegen. Die Zahl der offenen, unabgeschlossenen Verfahren ist daher zu gering; die Aprilstatistik lässt es plausibel erscheinen, dass sogar die Mehrheit der Anträge in der Statistik verschwunden ist.

Dank der Auskünfte des Statistischen Bundesamtes können in der folgenden Tabelle Entscheidungen zu positiv, negativ und teilweise gleichwertig differenziert werden. Entscheidungen liegen für 7977 Antragsteller/innen vor; demnach blieben 27,4% der Verfahren offen. 59,5% wurden positiv bewertet, 4,1% negativ, Teilerkennungen liegen bei 9,0% der Anträge vor.

Insgesamt liegen knapp **60%** positive Entscheidungen vor. Die Angaben des BMBF zu 82% positiven Ergebnissen sind nicht haltbar, da sie die offenen Verfahren ausblenden. Dass in Deutschland überdurchschnittlich viele Verfahren unabgeschlossen bleiben, zeigen europäische Daten. Die neue deutsche Statistik verdeutlicht, dass dies nicht nur durch besondere Anforderungen im reglementierten Bereich gilt, in dem 18,1% der Verfahren offen blieben; in den nicht-reglementierten Ausbildungsberufen nach BQFG wurden sogar fast zwei Drittel der Verfahren nicht abgeschlossen.

Zu den reglementierten Berufen wurde auf Anerkennung-in-deutschland.de angegeben, dass 88% der Bescheide für reglementierte Berufe eine „volle Gleichwertigkeit“ erfassten, 12% „enthielten die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme“.¹²⁴ Aus der Auskunft des Statistischen Bundesamtes an die Verfasserinnen geht hervor, dass es bei reglementierten Berufen 912 Teilerkennungen gab. Demnach liegen für die reglementierten Berufe, wenn man die angegebenen offenen Verfahren einbezieht, **68,6%** positive Entscheidungen vor. Zu berücksichtigen ist, dass für Ärzt/innen eine deutlich positivere Anerkennungspraxis als für Krankenpfleger/innen vorliegt: **79%** stehen **44%** gegenüber. Ob sich diese Situation als stabil erweist, wird die Statistik der kommenden Jahre zeigen. Ärzt/innen praktizierten in der Vergangenheit oft mit eingeschränkten Berufserlaubnissen. Für Drittstaatsangehörige ist der Regelfall einer Approbation erst durch das BQFG geschaffen worden. Bei EU-Bürger/innen lag der Fall vor, dass

¹²³ Ebd., S. 51.

¹²⁴ Vgl. BIBB 2013a.

die EU-Kommission eine Diskriminierung monierte, wenn Ärzt/innen aus der EU nicht die Approbation erteilt wurde. Beide Faktoren können die Zahlen 2012 verfälschen, da es sich eigentlich um Personen handelt, die längst als Ärzt/innen in Deutschland arbeiten.

Abb. 3: Tabelle: Anerkennungsverfahren nach BQFG (Bund) 2012, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent

Berufsfeld	Anträge	Bescheide	Offene Verfahren	Gleichwertig	Teilweise gleichwertig	Nicht anerkannt
Berufe insgesamt ¹²⁵	10989 100%	7977	3012 27,4%	6543 59,5%	984 9,0%	450 4,1%
Reglementiert	8769 100%	7179	1590 18,1%	6015 68,6%	912 10,4%	252 2,9%
Ärzt/innen	5697 100%	4911	786 13,8%	4498 79,0%	359 6,3%	54 0,9%
Krankenpfleger /innen ¹²⁶	1482 100%	1110	372 25,1%	652 44,0%	331 22,3%	128 8,6%
Nicht reglementiert	2220 100%	798	1422 64,1%	528 23,8%	72 3,2%	198 8,9%

Quelle: Statistisches Bundesamt, BIBB; eigene Berechnungen

In der April-Statistik wurden allein für Ärzt/innen und Krankenpfleger/innen aus Drittstaaten 1914 Teilanerkennungen genannt. Die Teilanerkennungszahlen sind nun im Vergleich dazu halbiert. Diese Diskrepanz kann verschiedene Ursachen haben. Denkbar ist, dass mehr als die Hälfte der Teilanerkennungsbescheide im Januar und Februar 2013 erstellt wurden, was daran liegen könnte, dass die im Gesetz vorgesehene Frist erst im Dezember 2012 in Kraft trat und sich bis dahin viele Anerkennungsstellen in einer Warteposition befanden. Möglich ist auch, dass die Angaben der Gesundheitsbehörden, auf denen die April-Statistik beruhte, korrigiert wurden, da diese Erfassungen nicht mit den *Erläuterungen* zur Datenerhebung übereinstimmten.

Weitere Aussagen zur Wirkung der Ausgleichsmaßnahmen sind aufgrund der beschränkten Datenerhebung nicht möglich.

Ähnliche Abweichungen finden sich im nicht-reglementierten Bereich. Bereits in der Aprilstatistik lagen Gesamtzahlen vor, da nicht nach EU und Drittland differenziert wurde. In der Oktober-Statistik endeten **23,8%** Prozent der Verfahren positiv; demnach gibt es kaum eine Veränderung zu den im April festgestellten 22,6%. Deutlich geringer als in der April-Statistik sind die Anteile der Entscheidungen, die als „teilweise gleichwertig“ eingestuft wurden. Das Statistische Bundesamt teilte den Verfasserinnen mit,

¹²⁵ Tabelle 3 nennt Zahlen für Entscheidungen, die auf zusätzlichen Auskünften des Statistischen Bundesamtes beruhen. Diese Zahlen unterscheiden sich von der veröffentlichten Tabelle, die nur „positiv“ und „negativ“ darstellt und die Teilanerkennungen nicht getrennt ausweist. Durch die Differenzierung der Entscheidungen finden sich teilweise geringe Abweichungen, z.B. ergeben sich aus der Addition der einzelnen Entscheidungen, die den Verfasserinnen genannt wurden, 7977 anstatt 7980 Bescheide. Diese Abweichung ist kein Fehler, sondern entsteht durch Rundungen der Absolutwerte, die im Statistischen Bundesamt vorgenommen werden. Vgl. Statistisches Bundesamt 2013c; BIBB 2013a.

¹²⁶ Die absoluten Zahlen zu den Entscheidungsvariablen wurden auf der Grundlage von Prozentangaben errechnet, die auf eine Stelle gerundet waren. Es ergibt sich dadurch in der Addition der absoluten Zahlen eine Abweichung bezüglich der Gesamtzahl der Anträge. Diese Abweichung beruht auf den Rundungsergebnissen.

dass von den 270 „negativen“ Bescheiden 168 negativ bewertet wurden, bei 72 eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt wurde und 30 wegen „Unaufklärbarkeit des Sachverhalts“ abgelehnt wurden. Demnach liegt für nur 3,2% der Anträge in nicht-reglementierten Berufen eine Teilanerkennung vor. In der April-Statistik lagen für den Bereich der Berufsbildung 399 Teilanerkennungen vor – ein Anteil der *Bescheide* von 31,4% bzw. ein Anteil der *Anträge* von 10,9%. Diese Diskrepanz ist groß, in quantitativer, aber auch in qualitativer Hinsicht. Teilanerkennungen sind im BQFG ein wichtiger Faktor, um die erforderliche Durchlässigkeit für den Bildungstransfer zu schaffen. Die Oktober-Statistik scheint eine Verbesserung der Ausgangslage in diesem Feld nicht zu bestätigen.

Von Interesse wären weitere Erläuterungen zur Entscheidungsvariable „Unaufklärbarkeit des Sachverhalts“. Wenn nur Anträge erfasst sind, für die alle erforderlichen Nachweise vorliegen, wie kann es dann zu einem unaufklärbaren Sachverhalt kommen? Diese Frage soll in Kapitel 6 weiter untersucht werden.

Die Oktoberstatistik fällt insgesamt positiver aus als die Aprilstatistik. Demnach sind die Ergebnisse in reglementierten Berufen weit öfter positiv als in nicht-reglementierten: 68,6% stehen 23,8% gegenüber. Sicherlich können Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes und bei der Datenerfassung nach den Vorgaben des Statistischen Bundesamtes dieses Ergebnis beeinflusst haben. Von besonderem Interesse sind daher die zu erwartenden Daten für 2013. Große Abweichungen der Ergebnisse zwischen Anerkennungsstellen weisen generell darauf hin, dass eine konsistente und gleichermaßen objektive Bewertung der Qualifikationen und Kompetenzen von ausländischen Berufsinhaber/innen noch nicht vorliegt.

4.2.4 Wer erzielt Anerkennungserfolge?

Leider werden in den Datenveröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter nur wenige detaillierte Daten genannt. Die Fortschritte des Anerkennungsgesetzes und seiner Instrumente werden bislang nur in beschränktem Ausmaß abgebildet. Wie verteilen sich Anerkennung, Teilanerkennung und Ablehnung staaten- und berufsspezifisch? Welche Ausgleichsmaßnahmen werden von den Antragsteller/innen individuell genutzt? Diese Fragen blieben ungeklärt.

Dennoch geben die wenigen staaten- und nationenspezifischen Daten erste Hinweise, um zu bewerten, ob das Anerkennungsgesetz eine Ausweitung der Fachkräftezuwanderung, insbesondere aus Drittstaaten, motiviert. Zudem wurden durch das Gesetz erstmals Anträge aus dem Ausland möglich, die eine potenzielle Zuwanderungsabsicht zeigen können.

Laut einer zusätzlichen Auskunft des Statistischen Bundesamtes wurden 2012 insgesamt 531 Anträge aus dem Ausland gestellt. Dies entspricht insgesamt einem Anteil von 4,8%. Angesichts der Erwartung der Bundesregierung, das Anerkennungsgesetz werde Deutschland für Fachkräfte attraktiver machen, ist dieser Anteil sehr niedrig. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich Unterschiede zeigen, je nachdem ob diese Anträge im Gesundheitsbereich oder für die Berufsbildung gestellt wurden. Der ZDH hatte Ende 2012 gemeldet, bei Handwerkskammern habe es bisher keine Anträge aus dem Ausland gegeben.¹²⁷ Die IHK FOSA gab an, rund 3% ihrer Anträge stammten aus dem Ausland.¹²⁸ Dass die IHK FOSA zu den

¹²⁷ Zentralverband des deutschen Handwerks: Handwerk profitiert vom neuen Anerkennungsgesetz. Pressemeldung, 27.12.2012, URL: <http://www.zdh.de/index.php?id=20750> [Zugriff 18.08.2014]

¹²⁸ Demnach wurden von 92 Personen Anträge aus dem Ausland gestellt. Vgl. IHK FOSA: Bilanz nach einem Jahr BQFG. Vortrag in der IHK Nürnberg, 11.07.2013, URL: <http://www.ihk-aka.de/sites/default/files/pdf/pr4-2013.pdf> [Zugriff 3.03.2014]

wenigen Anerkennungsstellen gehört, die ihre Angebote mehrsprachig einsetzt, erklärt sicherlich teilweise ihre Attraktivität für Fachkräfte im Ausland. Überdurchschnittlich viele Anträge aus dem Ausland werden im Gesundheitsbereich gestellt.

Allerdings weist eine Zahl aus dem Spektrum der unabhängigen Anerkennungsberatung darauf hin, dass das Interesse an Auslandsanträgen größer ist, als es in den 531 Anträgen erscheint. „Nahezu 88 Prozent der Beratungsinteressierten in den IQ-Beratungsstellen und BAMF-Hotline haben ihren Wohnsitz in Deutschland, (...)“¹²⁹ Demnach stammten 12% der 29.174 Anfragen aus dem Ausland, knapp 2500. Auch wenn diese Zahl über 2012 hinausreicht und evtl. auf Doppelanfragen bei IQ und der BAMF-Hotline zurückzuführen sein könnte, zeigt sich hier doch ein Anerkennungsinteresse, das sich in den Antragszahlen bisher nicht abbildet. Welche Aspekte Personen im Ausland bisher von einer Antragstellung abhalten, wird in Kapitel 6 weiter untersucht.

Trotz des weitgehenden Ausbleibens der erwarteten ausländischen Fachkräfte stellte Bundesministerin Wanka in einer BMBF-Pressemitteilung fest: „Das Anerkennungsgesetz hat sich in kurzer Zeit als ein wirkungsvolles Instrument zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland bewährt.“¹³⁰ Dass wenige Tausende Anerkennungsverfahren innerhalb eines Jahres die Fachkräftebasis des Wirtschaftsstandorts Deutschland sichern könnten, ist angesichts des rasanten demografischen Wandels eher unwahrscheinlich. Von weiterem Interesse wäre, aus welchen Staaten diese Anträge gestellt wurden und ob sich daraus Bezüge zu besonderen Migrationsinteressen in bestimmten Herkunftsstaaten herstellen lassen. Diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf Drittstaaten, da in Folge des Anerkennungsgesetzes Zuwanderungsrechte erweitert wurden. Blaue Karte EU und Beschäftigungsverordnung erhöhten die Bedeutung der Anerkennung in Deutschland, da sie oft ein erfolgreiches Verfahren für eine Zuwanderung voraussetzen. Wie viele Drittstaaten bei den Auslandsanträgen vertreten sind, bleibt unklar.

Das Statistische Bundesamt hat eine zweite Tabelle, zu *Abgeschlossene Verfahren nach Berufshauptgruppen und Ausbildungsstaat der Antragstellenden 2012*,¹³¹ veröffentlicht. Von 7980 Bescheiden beziehen sich 4473 auf EU-Diplome, ein Anteil von 56%. Wichtige Herkunftsstaaten von internationalen Fachkräften in Asien oder Afrika spielen im deutschen Anerkennungsfeld aktuell kaum eine Rolle. Da Angaben zu den Herkunftsstaaten nach *Anträgen* fehlen, lässt sich nicht erkennen, ob es in diesem umfangreicheren Bereich einen höheren Anteil von Drittlandsdiplomen gab.

Obwohl das BQFG nicht auf Nationalitäten Bezug nimmt, sind die Angaben zu den Staatangehörigkeiten von Interesse. Das Anerkennungsgeschehen wurde 2012 von EU-Bürger/innen und insbesondere von Deutschen dominiert. Letztere sind mit 1764 Anträgen erfasst, ein weit überdurchschnittlicher Anteil.¹³² Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die komplizierten Anerkennungsregelungen Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit eher davon abhalten, Anträge zu stellen bzw. das Verfahren erfolgreich zu durchlaufen.

Aus der deutschlandweiten Beratungsstatistik des Netzwerks IQ geht hervor, dass von August 2012 bis Dezember 2013 über 18.897 Personen beraten wurden. Im Vergleich fällt auf, dass die Minderheitenposition der Drittstaatsangehörigen bzw. -diplome, die in der BQFG-Statistik sichtbar wird, in der Beratung nicht vorliegt. Stattdessen zeigt sich, dass die Ratsuchenden, deren Qualifikationen im Anwendungsbereich des BQFG (Bund) liegen, diese nur zu 38,7% aus den Staaten der EU 28 mitgebracht haben.¹³³ Die Mehrheit der Anerkennungsinteressierten stammt demnach aus Drittstaaten. Es stellt sich

¹²⁹ BMBF 2014a, S. 65 und S. 61.

¹³⁰ BMBF: Beratung ist der Schlüssel zur erfolgreichen Anerkennung. Pressemitteilung, 2.04.2014.

¹³¹ Statistisches Bundesamt: Tabelle: Abgeschlossene Verfahren nach Berufshauptgruppen und Ausbildungsstaat der Antragstellenden 2012, 2013d, URL: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/BQFG_Ausbildungsstaat.html [Zugriff 3.03.2014].

¹³² BMBF 2014a, S. 48.

¹³³ Vgl. BIBB: Anerkennungsberatung im Förderprogramm IQ. Datenauswertung zum Stichtag 31. Dezember 2013b, Abb. 3, URL: http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_beratung.php [Zugriff 3.04.2014]

die Frage, ob diese Personen generell mehr Schwierigkeiten haben, die geforderten Nachweise beizubringen und deswegen seltener in der Statistik des Bundesamtes auftauchen. Da sie in der Regel nicht von EU-Recht profitieren, unterliegen sie nicht den schützenden Bestimmungen der EU-Anerkennungsrichtlinien.

4.2.5 Warum bleiben Anträge von Beratungssuchenden aus?

Im nicht reglementierten Bereich der dualen Ausbildungsberufe sind die Zahlen sowohl der Anerkennungen als auch der Anerkennungsanträge besonders gering. Dies gilt für den zentralisierten Bereich der IHK FOSA ebenso wie für das dezentrale System der HWKs. Beide Kammern hatten im Vorfeld des BQFG hohe Gebühren eingeführt. Abseits dieser Gemeinsamkeit bestehen viele Unterschiede bei der praktischen Umsetzung. Insbesondere die Beratungszahlen der HWKs zu Anerkennungsverfahren sind um ein Vielfaches höher als die Anträge. Im IHK-Bereich ist die Diskrepanz deutlich geringer. Somit stellt sich die Frage, warum Anerkennungsinteressierte von einem Verfahren Abstand nehmen. Diese Frage kann im Rahmen einer empirischen Untersuchung geklärt werden; die in Kapitel 6 dargestellten Befragungsergebnisse werden darauf zurückkommen.

Bei den Kammern hatten die hohen Antragsprognosen des BMBF und des IW Köln zunächst wenig Begeisterung über die Aussicht auf neue Fachkräfte aus dem Ausland ausgelöst. Ganz im Gegenteil wurde vielfach die Befürchtung geäußert, die lokalen Kammern würden von Tausenden von Anträgen überrollt werden. Im IHK-Bereich waren daher nur drei Kammern nicht bereit, ihre Anerkennungskompetenz auf die IHK FOSA zu übertragen. Auch viele Handwerkskammern hätten die Einrichtung einer Zentralstelle vorgezogen. Ab 2012 wurde bei zahlreichen HWKs zusätzliches Beratungspersonal eingesetzt, um den erwarteten Ansturm von Antragsteller/innen zu kanalisieren. Als diese Planungen umgesetzt wurden, war man noch von sechsstelligen Antragszahlen ausgegangen.

Der ZDH hatte in einer Pressemeldung vom 28. März 2013 angegeben, dass rund 10.000 Beratungen zu Anerkennungsverfahren in HWKs durchgeführt wurden. Diese führten jedoch nur in 17% der Fälle zu einem Antrag. Gründe für die geringe Quote wurden darin gesehen, dass „die sehr individuellen Anliegen begutachtet und auch alternative Möglichkeiten aufgezeigt werden“.¹³⁴ Welche „alternativen“ Möglichkeiten hier gemeint sind, wird anhand diverser Äußerungen von Handwerksfunktionären deutlich. Stefan Baron vom Baden-Württembergischen Handwerkstag hob hervor, dass „die Handwerkskammern vielen Personen auch anders helfen“ könnten. „Um einen anerkannten Abschluss zu erhalten gibt es beispielsweise die Möglichkeiten einer Externenprüfung oder einer Nachqualifizierung.“¹³⁵ Bezüglich einer Anerkennung im Feld des zulassungspflichtigen Handwerks stellte Harald Gerster von der HWK München und Oberbayern eine ungenügende „Motivation“ von Migrant/innen fest: „Im Erstgespräch prüfen wir deshalb erst einmal die Motivation.“ Öfters erübrigt sich dann der Antrag.¹³⁶ (Zum Kontext derartiger Aussagen siehe das Kapitel „Bildungstransfer oder Bildungsaufstieg?“)

¹³⁴ ZDH-Generalsekretär Holger Schwannecke, zitiert in: ZDH 2012.

¹³⁵ Deutsche Handwerkszeitung: Anerkennung ausländischer Abschlüsse: Viele Beratungen, wenige Anträge, 17.10.2012, URL: <http://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/anererkennung-auslaendischer-abschluesse-viele-beratungen-wenige-antraege/150/3091/181567/2> [Zugriff 18.08.2014]

¹³⁶ Zitiert in: Birk, Karin: Anerkennungspraxis holpert noch, in: Deutsche Handwerkszeitung 12.04.2013. Dass Beratungen durchaus von Anträgen wegführen können, ist auch bei anderen Berufsfeldern relevant. Die geringe Zahl der Anträge wurde von der Architektenkammer Hamburg erläutert: „Nicht erfolgsversprechende/notwendige Anträge werden in der Regel (nach einer Beratung) nicht gestellt.“ Es stellt sich die Frage, ob das Kriterium der „Notwendigkeit“ von Antragsteller/innen und von Anerkennungsstellen tatsächlich identisch beurteilt wird. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Kazim Abaci (SPD) und Antwort, Drs. 20/6875, S. 14.

Öffentliche Äußerungen sagen nicht unbedingt etwas über die tatsächlich durchgeführte Praxis aus. Da sich im Handwerk ein deutlicher Mangel von Auszubildenden und Fachkräften abzeichnet, ist die Betonung der besonderen Qualität der deutschen Berufsausbildung Teil der strategischen Verbandspolitik. Dies zeigt sich auch im direkten Vergleich mit dem IHK-Feld: Eine Propagierung von Externenprüfungen oder Nachqualifizierungen anstatt von Anerkennungsverfahren ist bei IHKs oder der IHK FOSA nicht feststellbar.

Die hohen Beratungszahlen im Handwerksbereich weisen im Verhältnis zu den geringen Antragstellungen darauf hin, dass die Unterstützung eines Anerkennungsverfahrens nicht im Zentrum der Beratung in HWKs steht. Der BMBF-Bericht fokussiert im Ausbildungsbereich Beratungen; Untersuchungen zu den Gleichwertigkeitsfeststellungen wurden für die Zukunft anvisiert.

„Im Rahmen der Interviews mit den zuständigen Stellen im Kammerbereich bestätigt sich, dass bei der Einstiegsberatung häufig auf die Externenprüfung hingewiesen wird. Die Externenprüfung ist das am häufigsten genannte Verfahren als Alternative zur Gleichwertigkeitsprüfung. Alle Interviewpartnerinnen und -partner bestätigen, dass sie auch Beratungen hierzu durchgeführt haben. Lediglich die Häufigkeit der Beratung zur Externenprüfung variiert bei den Kammern von ‚kommt vor‘ bis ‚sehr häufig‘.“¹³⁷

Von welchen Kammern ist hier die Rede? Für den Bericht wurde eine „quantitative Befragung der 53 Handwerkskammern in Kooperation mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks“ durchgeführt, aber keine analoge Befragung der IHKs.¹³⁸ Nur im Rahmen von Experteninterviews wurden fünf Vertreter/innen von IHKs einbezogen, wobei unklar blieb, welche Aufgaben die interviewten Personen in der IHK haben. Dass hier ein mangelndes Gleichgewicht der zuständigen Stellen im Feld der nicht-reglementierten Ausbildungsberufe vorliegt, hat Auswirkungen auf die Ergebnisse. Dies sollte reflektiert werden, wenn im BMBF-Bericht von ‚den Kammern‘ die Rede ist.

Die Einschätzung der Autor/innen, eine Externenprüfung sei eine „Alternative“ zur Gleichwertigkeitsprüfung, ist sachlich falsch. Wenn jemand bereits über einen Berufsabschluss verfügt, ist die Möglichkeit einer Externenprüfung keine gleichwertige Option. Dass es Kammern gibt, die angeben, sie würden „sehr häufig“ auf Externenprüfungen verweisen, ist ein Indiz dafür, dass die rechtlichen Diskrepanzen entweder unklar sind oder die Anerkennungsrechte ausländischer Fachkräfte nicht ausreichend berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass die Verknüpfung von Aufenthalts- und Anerkennungsrecht, die 2012 eingeführt wurde, nicht zum Tragen kommen kann, wenn von Anerkennungsanträgen abgeraten wird. Diese Verknüpfung hat nicht nur Auswirkungen auf ausländische Fachkräfte, sondern auch auf Unternehmen, die zusätzliche Nachweise für die Beschäftigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern erbringen müssen. Wenn daher Arbeitgeber/innen seit 2012 auf Anerkennungsverfahren dringen, heißt das nicht unbedingt, dass ausländische Abschlüsse seit der Einführung des BQFG weniger Akzeptanz fänden.¹³⁹

Im Rahmen einer Beratung ist ein Verweis auf Externenprüfungen nur dann die beste Option, wenn kein Abschluss vorliegt. Überprüfbar wären entsprechende Ratschläge nur, wenn bei jedem Beratungsfall vorliegende Abschlüsse dokumentiert würden und zusätzlich die Beratungsverläufe aller HWKs evaluiert würden.

Dass potenzielle Antragsteller/innen nach einer Beratung mehrheitlich von einem Antrag absehen, geht aus den Beratungsdaten hervor. Warum dies so ist, wurde im Kontext des BMBF-Berichts nicht bei

¹³⁷ BMBF 2014a, S. 73.

¹³⁸ Ebd., S. 40.

¹³⁹ Dieses Missverständnis zeigte sich u.a. in der „Evaluierung BQFG“ im Mai 2013: „Negative Auswirkung: Akzeptanz ausländischer Zeugnisse gesunken, da seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes eine offizielle Anerkennung arbeitsmarktpolitisch von Arbeitgebern sowie Personalagenturen zunehmend gefordert wird, während früher bei Stellenbewerbung in der Regel eine Kopie des ausländischen Zeugnisses ausreichte.“ HWK Stuttgart, 2013.

Migrant/innen nachgefragt, sondern bei ‚den Kammern‘. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden sowohl Migrant/innen als auch Anerkennungsberater/innen und Expert/innen für Gleichwertigkeitsfeststellung zu den Gründen eines Antragsverzichts befragt (vgl. zu den Ergebnissen Kap. 6.4). Im BMBF-Bericht werden sechs „Gründe“ dargestellt, „warum es bei vielen Beratungsfällen nicht zu einem Antrag kommt“.¹⁴⁰

- „Schwierigkeiten bei der Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht“
- „Falsche Erwartungen hinsichtlich des Anerkennungsverfahrens“
- „Finanzierung der Verfahrenskosten“
- „Alternative geeignete Möglichkeiten und Verfahren“
- „Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“
- „Die im Ausland erworbene Qualifikation entspricht nicht den aktuellen Standards der deutschen Berufsbilder“¹⁴¹

Diese „Gründe“ verdrehen teilweise die Tatsachen. Wenn ein neuer Arbeitsplatz angetreten wird, ist ein Anerkennungsantrag kaum prioritär, außer das Unternehmen verlangt diesen. Dass diese Begründung eine relevante Gruppe Migrant/innen im Zeitraum zwischen Beratung und Antragstellung erfasst, darf bezweifelt werden. Der Grund „alternative Verfahren“ wurde bereits diskutiert.

Dass im Ausland erworbene Qualifikationen „nicht den aktuellen Standards der deutschen Berufsbilder“ entsprechen, ist eine Begründung, die zeigt, dass das Verfahren des Bildungstransfers noch nicht ausreichend reflektiert wird. Ob dies nur für Berater/innen einzelner Kammern gilt oder auch für Expert/innen, welche die Gleichwertigkeit prüfen, geht aus der Darstellung des BMBF-Berichts nicht hervor. Diese Begründung ist nicht spezifisch für den nicht-reglementierten Bereich – auch Ärzt/innen haben ihre Ausbildung im Ausland vielleicht schon vor 20 Jahren absolviert –, doch zeigt die hohe Zahl der Approbationen, dass dieser Faktor sie nicht von Antragstellungen abhält. Auch deutsche Qualifikationen, die zwanzig Jahre zurückliegen, entsprechen nicht den aktuellen Standards. Dennoch käme niemand auf die Idee, deutschen Handwerker/innen dann ihre Kompetenz abzusprechen, im Gegenteil: Durch Berufspraxis werden Fachkräfte immer besser, unabhängig von ihrer Ausbildung. Dass dies auch für ausländische Fachkräfte gilt, reflektieren die Bestimmungen des BQFG. Wenn hier einzelne Kammervertreter/innen angeben, dies sei ein Grund, dass Anträge nicht gestellt würden, weist dies auf eine ungenügende Beratungsqualität hin. Denn in der Beratung kann noch gar nicht abgeschätzt werden, wie das Anerkennungsverfahren, das auch Berufserfahrungen einbezieht, verläuft und ob nicht auch eine Teilanerkennung positive Auswirkungen haben könnte.¹⁴²

Die anderen „Gründe“ werfen neue Fragen auf. „Falsche Erwartungen“ beziehen sich darauf, dass ein Anerkennungsverfahren als machbar, schnell und bezahlbar angesehen wird – wie im BQFG angestrebt. Wie wird die Dauer oder der reale Aufwand in diesen Beratungssituationen beschrieben, wenn danach die Anträge ausbleiben?

¹⁴⁰ BMBF 2014a, S. 86.

¹⁴¹ Ebd., S. 87f.

¹⁴² Nicht nachvollziehbar ist daher die Bewertung des BMBF, die hohen Beratungszahlen im Verbund mit niedrigen Antragszahlen belegten eine „gute Beratungsqualität“. Qualitätskriterien der Beratungsforschung werden hier nicht berücksichtigt, stattdessen wird vorausgesetzt, der Beratungsaufwand für reglementierte Berufe sei niedriger als für reglementierte. Dies ist in der Praxis nicht nachvollziehbar, da sich Verfahrensschritte im Gesundheitsbereich nach Beruf und Herkunft des Diploms unterscheiden und deutlich komplexer sind. „Die Beratung zu nicht reglementierten Berufen erweist sich im Vergleich zu den reglementierten als deutlich aufwändiger, da die Auswahl des Referenzberufes schwieriger ist und die oben genannten Alternativen zur Gleichwertigkeitsfeststellung mitbedacht werden müssen. Das im Vergleich zu den Antragszahlen wesentlich höhere Beratungsaufkommen im Kammerbereich ist zum Teil diesen Umständen geschuldet und belegt deshalb auch eine gute Beratungsqualität.“ Ebd., S. 9.

Die „Schwierigkeiten bei der Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht“ beziehen sich nicht auf eine fehlende Motivation; hier ist gemeint, dass es Antragsteller/innen teilweise nicht gelingt, die verlangten Nachweise herbeizuschaffen. Um die Verfahrenspraxis zu verbessern, wurden im Gesetz die erforderlichen Nachweise festgelegt. Von Interesse sind daher die Ausführungen des BMBF-Berichts:

„Der ausländische Ausbildungsnachweis selbst könne in den meisten Fällen vorgelegt werden, reiche aber nach Aussage der zuständigen Stellen für gewöhnlich nicht aus, um eine Gleichwertigkeitsprüfung durchzuführen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Stellen geben einvernehmlich an, dass in der Regel auch weitere Dokumente zum konkreten Ausbildungsnachweis, die Auskunft über Inhalt und Dauer geben, dem Antrag beizufügen seien (oder auch häufig im Laufe des Verfahrens nachgefordert würden), zum Beispiel *Stundenpläne, Lehrpläne, Prüfungsordnungen, Tätigkeitsberichte sowie Fächer- und dazugehörige Stundenauflistungen*.“
[Hervorhebung d. Verf.]¹⁴³

Bedeutet diese Darstellung, dass zumindest einige Kammern erst tätig werden, wenn sie umfangreiche zusätzliche Dokumente erhalten, über die Antragsteller/innen teilweise nicht verfügen können, da sie im Herkunftsland nicht oder nicht mehr vorliegen? Das würde auf eine problematische Verfahrenspraxis hinweisen. Der Grund „Finanzierung“ bezieht sich ebenfalls nicht nur auf die Verfahrensgebühr. Wenn die genannten zusätzlichen Dokumente übersetzt und beglaubigt verlangt werden und zusätzlich eine sog. „Qualifikationsanalyse“¹⁴⁴ – dieser Begriff bezieht sich auf Sonstige geeignete Verfahren nach § 14 BQFG – durchgeführt wird, können die individuellen Kosten im hohen vierstelligen Bereich liegen. Wie hoch der finanzielle Aufwand im Einzelfall tatsächlich ist, sollte umfassend untersucht werden, da die Kostenschätzungen des Bundes vor 2012 im dreistelligen Bereich lagen. Auch die Bereitschaft der BA, Kostenübernahmen vorzusehen, war nicht auf vierstellige Summen ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund sollte berücksichtigt werden, dass Beratungsdaten zwar zunächst keine Aussagen über die Verfahrenspraxis ermöglichen, aber wichtige Hinweise bezüglich der Statistik der Anerkennungsverfahren liefern können. Dies betrifft nicht nur die Beratung zum Verfahren, die in Anerkennungsstellen geleistet wird; auch die unabhängige Anerkennungsberatung zeigt Interessen von Personen, die vielfach nicht in der Bundesstatistik sichtbar werden, aber Einblicke in das Gesamtbild des deutschen Anerkennungsgeschehens – inklusive des ausbleibenden Geschehens – ermöglichen.

4.3 Länderstatistiken – Bayern

Auch wenn 2012 bundesweit weniger Anträge als erwartet gestellt wurden, so ist zu berücksichtigen, dass die rund 11.000 Anträge der Bundesstatistik nur einen Teil der Anerkennungspraxis abbilden. Das Statistische Bundesamt erhob nur die Anträge nach dem Anerkennungsgesetz des Bundes. Zusätzlich wurden in ganz Deutschland Anträge für landesrechtlich geregelte Berufe gestellt – unabhängig vom Vorliegen neuer Landesenerkennungsgesetze – sowie Anträge nach dem Bundesvertriebenengesetz. Zudem erstellt die ZAB Zeugnisbewertungen im Rahmen der *De-facto*-Anerkennung auf der Rechtsgrundlage der Lissabonner Anerkennungskonvention.

Aus der bundesweiten Statistik der IQ-Anerkennungsberatung geht hervor, dass zahlreiche Ratsuchende nicht an einem Verfahren nach BQFG (Bund) interessiert sind. An der Spitze der häufigsten Berufe stehen nicht die Ärzt/innen wie dies in der Statistik des Bundesamtes der Fall ist, sondern Lehrer/innen (17,0%). Es folgen weitere landesrechtlich geregelte Berufe auf Rang 2 und 4: Ingenieur/innen mit 9,6%

¹⁴³ Ebd., S. 93f.

¹⁴⁴ Ebd., S. 87.

und Erzieher/innen mit 4,9%. Auch nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse, bei denen die Anerkennungszuständigkeit für Nicht-Spätaussiedler/innen bei der ZAB liegt, sind mit einem relevanten Anteil von 10,6% vertreten. Ärzt/innen und Krankenpfleger/innen sind unter den Top 10 der Berufe, liegen gemeinsam aber unter 10% der Ratsuchenden.¹⁴⁵ Da es bislang keine offiziellen Statistiken zu den Länderanerkennungsgesetzen und zur ZAB gibt, kann aktuell nur schwer untersucht werden, inwiefern die berufsspezifische Anerkennungspraxis ein besonders hohes oder niedriges Beratungsaufkommen prägt.

Um ein genaueres Bild des Umfangs der Anerkennungspraxis zu erhalten, können weitere Datenquellen einbezogen werden. Im Kontext der vorliegenden Studie werden daher insbesondere Anerkennungsdaten aus Bayern herangezogen.

Die Daten für die Bundesstatistik werden zunächst von den Statistischen Landesämtern erhoben. Daher liegen für alle Bundesländer Anerkennungsstatistiken zu 2012 vor, die in unterschiedlichem Umfang, teilweise auch gar nicht, veröffentlicht wurden. Das Statistische Landesamt Bayern verfügt auf seiner Homepage seit Oktober 2013 über diverse Tabellen zu Anerkennungsverfahren,¹⁴⁶ die von den bayerischen Anerkennungsstellen nach BQFG (Bund) erfasst wurden.

In Bayern lagen 2758 Anträge vor – ein Viertel der deutschlandweit erhobenen Anträge. Damit ist der bayerische Anteil am Anerkennungsgeschehen überdurchschnittlich. Eine denkbare Erklärung besteht darin, dass die vom Bundesamt genannten Ausfälle in Bayern in geringerem Ausmaß auftraten.

Die Zahlen zu Teilanerkennungen wurden für reglementierte Berufe in Bayern veröffentlicht, im nicht-reglementierten Bereich fand sich wie im Bund eine Zuordnung zu den „Negativ“-Entscheidungen. Die Verfasserinnen baten daher das Statistische Landesamt um eine differenzierte Ausweisung der Entscheidungsvariablen, die in „negativ“ zusammengefasst waren. Die folgende Tabelle bezieht die Zahlen aus den Auskünften mit ein.

Abb. 4: Tabelle: Anerkennungsverfahren in Bayern nach BQFG (Bund) 2012, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent

Berufsfeld	Anträge	Bescheide	Offene Verfahren	Gleichwertig	Teilweise gleichwertig	Nicht anerkannt
Berufe insgesamt	2758 100%	1679	1079 39,1%	1318 47,8%	222 8,0%	139 5,0%
Reglementiert	2305 100%	1497	808 35,1%	1196 51,9%	217 9,4%	83 3,6%
Gesundheitsberufe	2265 100%	1475	790 34,9%	1187 52,4%	216 9,5%	71 3,1%
Nicht reglementiert	453 100%	183	270 59,6%	122 26,9%	5 1,1%	56 12,4%
HWKs	62 100%	14	48 77,4%	14 22,6%	0 0%	0 0%
IHK FOSA	377 100%	167	210 55,7%	107 28,4%	5 1,3%	55 14,6%

Quelle: Statistisches Landesamt Bayern;; eigene Berechnungen

¹⁴⁵ Vgl. BIBB 2013b, Abb. 1.

¹⁴⁶ Statistisches Landesamt Bayern: Tabellen zu Anerkennungsverfahren nach BQFG (Bund) in Bayern 2012, URL: https://www.statistik.bayern.de/statistik/berufliche_qualifikation/ [Zugriff 3.04.2014]

Im Vergleich zur Gesamtstatistik des Statistischen Bundesamtes ergeben sich bei den abgeschlossenen Verfahren in Bayern diverse Abweichungen. **Positive Entscheidungen** liegen im Bund insgesamt bei 59,5% der Anträge vor, in Bayern bei 47,8%. Größer ist der **Anteil der offenen Verfahren**: Im Bund wurden 27,4% der Anträge nicht entschieden, in Bayern sind es 39,1%. Wie es zu den hohen Anteilen offener Verfahren kommt, obwohl nur Anträge gezählt werden, bei denen die Nachweise vorliegen, ist offen. (In Kap. 6.6 werden Gründe für Verfahrensabbrüche oder -ruhestellungen untersucht.) **Teilanerkennungen** treten geringfügig seltener bei 8,0% der Verfahren auf.

Von weiterem Interesse sind die Gruppen der reglementierten Gesundheitsberufe und der nicht-reglementierten Ausbildungsberufe. Um diese zu interpretieren, wird eine zusätzliche Datenerhebung herangezogen, die ebenfalls bayerische Verfahrensdaten zu 2012 enthält. Diese wurden aufgrund einer Landtagsanfrage vom 13. März 2013 für alle bayerischen Anerkennungsverfahren 2012 erhoben.¹⁴⁷

In der Antwort auf die Anfrage finden sich Zahlen zu Anträgen und Bescheiden, die eine wichtige Ergänzung zur BQFG-Statistik bilden. Anerkennungsstatistiken sollen in erster Linie Auskunft darüber geben, wie sich Entscheidungen in relevanten Berufsgruppen verteilen. Im Hinblick auf die Regelungen des Anerkennungsgesetzes stellt sich zusätzlich die Frage, ob und welche Unterschiede es für Inhaber/innen von EU- bzw. Drittlandsdiplomen gibt. Diese Fragen können nicht vollständig beantwortet werden, aber man kann sie weiter eingrenzen.

4.3.1 Berufsbildung

Da Bayerns BQFG-Statistik die Zahlen der Berufsbildung nach HWK und IHK FOSA getrennt ausweist, fallen Unterschiede auf, die in der offiziellen Bundesstatistik nivelliert erscheinen.

Insgesamt ist der Anteil positiver Ergebnisse für Ausbildungsberufe mit **26,9%** in Bayern rund 3% höher als im Bund. Aber auch die negativen Ergebnisse sind häufiger, mit **12,4%** liegt ein Abstand von 3,5% vor. Die Anteile der offenen Verfahren (59,6%) und der Teilanerkennungen (1,1%) sind geringer als im Bund. Außer im Positiv-Feld sind die Abweichungen jedoch darauf zurückzuführen, die die sechs bayerischen HWKs dem Landesamt keine Angaben zu negativen und zu „teilweise gleichwertig“-Entscheidungen genannt haben, was die Zahl der Anträge in ihrer Aussagekraft relativiert.

Die HWKs in Bayern haben nach den veröffentlichten Landesamt-Tabellen weit weniger Anträge als die IHK FOSA, nur rund ein Fünftel. Bei den positiven Entscheidungen liegt die IHK FOSA mit **28,4%** vorn, die HWKs erreichen einen Anteil von **22,6%**. Die Angaben der IHK FOSA zu negativen Entscheidungen sind mit 14,6% höher als der in der Bundesstatistik verzeichnete Anteil von 8,9% im nicht-reglementierten Bereich. Die Zahlen zu offenen Verfahren bilden in beiden Kammerbereichen den Mehrheitsanteil der Verfahren, wie dies auch im Bund der Fall ist: Für IHK FOSA liegen sie bei 55,7%, für HWKs bei 77,4%. Dass mehr als drei Viertel der Verfahren offen blieben – bei 74 Anträgen, die sich auf sechs HWKs verteilen – ist auffällig. Eine Überlastung der Stellen kann wohl ausgeschlossen werden.

Bei den bayerischen Vergleichsdaten aus dem Landtag zeigen sich Auffälligkeiten (vgl. Abb. 5): Anträge bei den Kammern, die v.a. für Spätaussiedler/innen bearbeitet werden, sind weit überwiegend positiv, sowohl bei HWKs mit **86,2%** als auch bei IHKs mit **94,0%**. Ganz anders sieht es bei den Verfahren nach BQFG aus, obwohl auch nach BVFG *Gleichwertigkeit* festgestellt wird: Positive Ergebnisse liegen hier für die IHK FOSA bei 33,7% der Anträge, für die HWKs sogar nur bei 8,1%.

¹⁴⁷ Bayerischer Landtag: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Isabell Zacharias (SPD) und Antwort, Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen, Drs. 16/16680.

Abb. 5: Tabelle: Anerkennungsverfahren in Bayern 2012, Berufsbildung, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent

Berufsfeld	Anträge	Bescheide	Offene Verfahren	Gleichwertig	Teilweise gleichwertig	Nicht anerkannt
HWKs nach BQFG	185 100%	k.A.	k.A.	15 8,1%	k.A.	k.A.
HWKs nach BVFG	29 100%	k.A.	k.A.	25 86,2%	k.A.	k.A.
IHK FOSA	484 100%	300	184 38,0%	163 33,7%	65 13,4%	72 ¹⁴⁸ 14,9%
IHKs (BVFG, bilateral) ¹⁴⁹	116 100%	k.A.	k.A.	109 94,0%	k.A.	k.A.

Quelle: LT-Drs. 16/16680; eigene Berechnungen

Gerade bei den Ausbildungsberufen ist ein besonders geringer Erfolg des Anerkennungsgesetzes deutschlandweit auffällig. Bislang war vermutet worden, dass sich dies in erster Linie durch die hohen Gebühren der Kammern bedingt, die nach BQFG teilweise eine Gebühr in zehnfacher Höhe im Vergleich zum BVFG ansetzen. Die bayerischen Daten weisen darauf hin, dass weitere Faktoren eine Rolle spielen könnten: Positive Gleichwertigkeitsentscheidungen sind bei BQFG-Anträgen gering, bei BVFG-Anträgen sehr hoch. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass den bayerischen HWKs eine Anerkennung für Nicht-Spätaussiedler/innen noch schwer fällt, da sie kaum Erfahrungen mit den neuen Zielgruppen haben. Im Gegensatz zu HWKs in anderen Bundesländern stellten die bayerischen Stellen vor 2012 keine informellen Anerkennungsbescheinigungen aus.

Die Antragszahlen der Berufsbildung sind in der Statistik des Landesamtes im Vergleich zur Landtagsdrucksache reduziert, bei der IHK FOSA von 484 auf 377, bei den HWKs von 185 auf 74. Dass Anträge aus verschiedenen Gründen nicht erfasst werden, bedingt sich durch die Methodik der Erhebung. Entscheidungen zu einer teilweise festgestellten Gleichwertigkeit nach BQFG in der Berufsbildung wurden durch Auskünfte des Statistischen Landesamtes Bayern an die Verfasserinnen deutlich. Demnach wurden bei 61 Ablehnungen im nicht-reglementierten Bereich 30 als nicht gleichwertig, 5 als teilweise gleichwertig und 26 wegen „Unaufklärbarkeit des Sachverhalts“ negativ beschieden. „Teilweise gleichwertig“ liegt demnach nur bei 1,1% der Anträge vor, ein Anteil, der vermutlich höher wäre, wenn die HWKs dem Landesamt auch nicht-positive Entscheidungen genannt hätten. Allerdings könnten die fehlenden Angaben auch darauf hinweisen, dass HWKs in Bayern generell kaum „teilweise gleichwertig“-Bescheide ausstellen und stattdessen das Verfahren unabgeschlossen bleibt. Dies wäre denkbar, wenn Antragsteller/innen nicht nach drei Monaten auf ihrem Bescheid bestehen, sondern akzeptieren, dass dieser negativ ausfallen könnte.

In der bayerischen Landtagsanfrage hatte die IHK FOSA 65 Bescheide als „teilweise gleichwertig“ eingestuft, ein Anteil von 13,4%. Dem Landesamt wurden 5 genannt. Man könnte nun vermuten, dass 60

¹⁴⁸ Die Angabe sieht vor, dass die Entscheidung negativ war „oder zurückgezogen“, d.h. die 72 „negativen“ Entscheidungen umfassen auch zurückgezogene Anträge.

¹⁴⁹ Acht von neun bayerischen IHKs hatten Anträge, einige nannten allerdings nur die Zahl der positiven Bescheide, so dass die Zahl der Anträge höher sein könnte.

Antragsteller/innen die neuen Möglichkeiten des BQFG genutzt hätten, um nach individuellem Kompetenzausbau einen positiven Anerkennungsbescheid erzielen konnten. Dies ist allerdings kaum wahrscheinlich, da die Vorgaben zur Erhebung nach BQFG vorsehen, in diesem Fall ein neues Anerkennungsverfahren zu zählen.

Für die Anerkennungspraxis der IHK FOSA ist zu berücksichtigen, dass die hohen Anteile für negative und offene Verfahren sich relativieren, wenn weitere Datenquellen genutzt werden. Da auch die IHK FOSA erst ab Dezember 2012 verpflichtet war, sich an die rechtlichen Fristen zu halten, hatte dies Auswirkungen auf die vorliegenden Daten von 2012. Ein ausgeglicheneres Bild zeigt sich in der „Bilanz nach einem Jahr BQFG“ der IHK FOSA vom 7. Juli 2013.¹⁵⁰ Diese Bilanz erfasst Anträge aus ganz Deutschland und aus dem Ausland. Demnach wurden 3041 Anträge gestellt, von denen 108 (3,6%) wieder zurückgenommen und ebenfalls 108 abgelehnt wurden. Die negativen Entscheidungen sind demnach nun auf ein niedriges Niveau gesunken, das bisher nur bei reglementierten Berufen festzustellen war. Positiv wurden 1117 Anträge bewertet (36,7%), als teilweise gleichwertig 497 (16,3%). Die Anteile beider Entscheidungsvariablen sind angestiegen. Auch Mitte 2013 ist ein Bereich hoch geblieben: der Anteil der offenen Verfahren. Diese liegen bei 1319 Verfahren vor. Dennoch umfasst dieser Anteil von 43,4% nun nicht mehr die Mehrheit der Verfahren, so dass die Praxis insgesamt auf einem positiven Weg ist.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich im Handwerksbereich beobachten. Im Gegensatz zu den eingeschränkten bayerischen BQFG-Daten zeigt sich anhand von Vergleichsdatenquellen, dass es in Deutschland HWKs gibt, die eine vollständige Entscheidungspraxis nach BQFG erzielen konnten. In Hamburg wurden nach Anfragen in der Bürgerschaft mehrfach aktuelle Anerkennungsdaten veröffentlicht. Im Zeitraum 1. April 2012 bis 31. Januar 2013 gingen 62 Anträge bei der HWK Hamburg ein: 38,7% wurden positiv, 24,2% als teilweise gleichwertig, 0% negativ bewertet und 37,1% blieben offen. Der hohe Anteil offener Verfahren könnte darauf hinweisen, dass vielen Antragsteller/innen eher kein Bescheid als ein negativer Bescheid zugestellt wird.¹⁵¹ Dies ist bei der HWK Hamburg offensichtlich nicht der Fall. Eine Bürgerschaftsanfrage zum Zeitraum Januar bis Juni 2013 zeigt, dass der Anteil offener Verfahren im ersten Halbjahr 2013 auf 2,1% reduziert werden konnte. 61,7% der Anträge wurden demnach positiv beschieden, 36,2% als „teilweise gleichwertig“, negative Entscheidungen gab es wieder nicht. Das *Gute Praxis*-Beispiel der HWK Hamburg zeigt, dass eine vollständige Anerkennungspraxis im Rahmen des BQFG in Handwerkskammern durchaus vorliegt.

4.3.2 Gesundheitsberufe

In der bayerischen Statistik nach BQFG entstammen 2265 Anträge dem **Gesundheitsbereich**, insgesamt ein Anteil von 82,1%. Ein vergleichbar hoher Anteil ist auch im Bund zu beobachten.

Die Entscheidungen weichen in allen Variablen voneinander ab. Von Interesse ist, dass das Landesamt nur **52,4%** positive Entscheidungen vermerkt, im Vergleich zum Bund eine deutlich niedrigere Zahl. Teilanerkennungen kommen mit 9,5% geringfügig seltener vor. Damit stellt sich die Frage, ob bayerische Anerkennungsverfahren für Gesundheitsberufe generell restriktiver sind als im Bundesdurchschnitt.

¹⁵⁰ Siehe IHK FOSA 2013.

¹⁵¹ Aus Angaben Hamburger Anerkennungsstellen geht hervor, dass u.a. „keine Entscheidung“ getroffen wird, wenn nachgeforderte Unterlagen nicht eingereicht werden. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Thomas-Sönke Kluth (FDP) und Antwort, Drs. 20/5477.

In einer Anfrage nach Gründen für erfolglose Anträge von Krankenpfleger/innen in Sachsen, gibt die Landesregierung an, dass vielfach „keine Anerkennungs- bzw. Ablehnungsentscheidung getroffen wurde, da Unterlagen fehlten und von den Antragstellern nicht nachgereicht wurden.“ Sächsischer Landtag: Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Lauterbach (Die Linke) und Antwort, Drs. 5/10670, S. 2.

Die Landtagsanfrage vom März 2013 nennt dagegen 93,2% positive Ergebnisse im Gesundheitsbereich, da keine Angaben zu offenen Verfahren erfasst wurden. Eine weitere Landtagsanfrage fokussierte im April 2013 die Anerkennungsverfahren für Gesundheitsfachberufe. Aus der Antwort der Landesregierung gehen genaue Zahlen hervor, die nach Bezirksregierung differenziert sind. Sie ergänzen die vorliegenden Statistiken durch Verfahrensdaten, die für den Zeitraum April 2012 bis April 2013 erhoben wurden.

Abb. 6: Tabelle: Anerkennungsverfahren für Gesundheitsfachberufe in Bayern, April 2012 bis April 2013, Häufigkeit und Anteil an den Anträgen in Prozent

Berufsfeld	Anträge	Bescheide	Offene Verfahren	Gleichwertig	Teilweise gleichwertig	Nicht anerkannt
Gesundheitsfachberufe	3045 100%	2262	783 25,7%	884 29,0%	977 32,1%	401 13,2%

Quelle: LT-Drs. 17/2305; eigene Berechnungen

Im Gegensatz zu den Landesamtzahlen, die den gesamten Gesundheitsbereich erfassen, inklusive der akademischen Heilberufe, werden hier nur die Gesundheitsfachberufe in den ersten zwölf Monaten nach Inkrafttreten des BQFG dargestellt. Der Anteil der offenen Verfahren ist niedriger; vermutlich sind die Anteile offener Verfahren in den akademischen Heilberufen höher.

Positive Bescheide liegen für 29% der Anträge vor; die Ergebnisse einer festgestellten Gleichwertigkeit lagen demnach für alle Gesundheitsberufe fast doppelt so hoch. Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass die Anteile positiver Verfahren in den akademischen Heilberufen deutlich höher sind, evtl. durch erstmalige Approbationsanträge von Drittstaatsangehörigen. Auffällig sind große Unterschiede zwischen den zuständigen Anerkennungsstellen: Während die Regierung der Oberpfalz mehrheitlich positive Ergebnisse mit 53,7% der Anträge erzielte, lag der Anteil der Regierung von Mittelfranken nur bei 10,9%. Demnach lässt sich eine Spannweite der positiven Ergebnisse in Bayern feststellen, die mehr als 40% beträgt.

Die „Anerkennungsverfahren mit Ausgleichsmaßnahmen“ erfassen keineswegs die Zahl derer, die wesentliche Unterschiede nach Teilanerkennung ausglich, sondern nur die Bescheide, die mit der Auflage, eine Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren, erteilt wurden.¹⁵² Ihr Anteil bildet mit 32,1% die größte Ergebnisgruppe. Ebenfalls hoch ist der Anteil der Negativbescheide. Beide Bereiche weichen damit ebenfalls stark von den Landesamtsdaten ab.

In der Bundesstatistik wurden keine umfassenden Zahlen für Gesundheitsfachberufe nach BQFG vorgelegt; hier fanden sich nur Angaben zu Krankenpfleger/innen (April bis Ende 2012), die allerdings quantitativ die wichtigste Gruppe im Feld der Gesundheitsfachberufe bilden. Im Vergleich ist der Anteil der offenen Verfahren nahezu identisch. Positive Ergebnisse lagen deutlich höher bei 44%; Teilanerkennungen niedriger bei 22,3%. Auch der Anteil der Negativbescheide war geringer.

Diese Abweichungen könnten darauf hinweisen, dass Krankenpfleger/innen generell besser bewertet werden als andere ausländische Gesundheitsfachberufe. Dies wäre dann wahrscheinlich, wenn in den Bundesländern generell das Recht auf automatische Anerkennung für EU-Diplome berücksichtigt würde. Allerdings geht aus den Angaben der Landtagsdrucksache ein weiterer potenzieller Grund für diese Differenz hervor. Die Abgeordnete hatte nach Ausgleichsmaßnahmen in den Bezirken gefragt. Dazu wurden Angaben der Bezirksregierungen genannt, die nicht immer transparent waren. Wenn Maßnahmen

¹⁵² Bayerischer Landtag: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Kathrin Sonnenholzner (SPD) und Antwort, Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Bereich der Gesundheitsfachberufe, Drs. 17/2305, S. 1.

genannt wurden, bezogen sich diese mehrfach nur auf Fachschulen für Krankenpflege. Unterfranken gibt dagegen an: „Es gibt keine Angebote für Anpassungsqualifizierungen.“ Anpassungslehrgänge sind bei der Regierung von Schwaben „derzeit in Planung“.

„Bei den übrigen Gesundheitsfachberufen sind die Antragszahlen zu gering, um Anpassungslehrgänge personell und organisatorisch vorhalten zu können. Eignungsprüfungen werden zum Teil an Schulen durchgeführt, die sich im Einzelfall dazu bereit erklären.“¹⁵³

Aus den Angaben der Landesregierung geht hervor, dass der Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen nicht generell besteht. Dies ist nicht auf die Neuerungen des Anerkennungsgesetzes zurückzuführen; diese Rechtsansprüche gibt es für EU-Bürger/innen schon seit über 20 Jahren. Weder die Verwaltung noch das zuständige Fachministerium lassen bislang erkennen, dass dieser Zustand verändert werden sollte, um rechtskonforme Verfahren zu schaffen.

Aktuell gibt es keine differenzierten Daten zu der Frage, wie viele Antragsteller/innen im Gesundheitsbereich eine Ausgleichsmaßnahme nach Teilanerkennung tatsächlich absolvieren. Dasselbe gilt für die Frage, wie viele Personen in Gesundheitsfachberufen sich für einen Anpassungslehrgang anstatt einer Eignungs- oder Kenntnisprüfung entscheiden. Unbekannt ist auch, welche Formen von Anpassungslehrgängen (Fachschule oder Praktikum) in den Bundesländern bzw. von den einzelnen Anerkennungsstellen vorgesehen sind.

4.3.3 Das Anerkennungsgeschehen in Berufen abseits der BQFG-Statistik

Da die Landesämter noch keine Daten zu den Ergebnissen nach BQFG-Land veröffentlicht haben, sind Zahlen zu Anerkennungsverfahren für landesrechtlich geregelte Berufe nicht umfassend verfügbar. Die Landtagsdrucksache zu den Verfahren 2012 gibt Auskünfte zu einzelnen Aspekten. Insgesamt wurden in Bayern 3126 Anträge für 2012 erfasst. Die Staatsregierung erhob teilweise auch die Anerkennungspraxis abseits des BQFG:

- 317 Anträge von Ingenieur/innen – 82% erzielten ein positives Ergebnis, keine weiteren Angaben
- 34 Anträge von Architekt/innen – 73,5% positiv, 2,9% negativ, 20,6% offen
- 42 Anträge auf Gradumwandlung nach BVFG – 40,5% positiv, 38,1% negativ, 14,3% offen, 7,1% eingestellt wegen fehlender Unterlagen oder fehlendem Rechtsanspruch
- 116 Anträge bei bayerischen IHKs nach BVFG oder bilateralen Abkommen – 94,0% positiv
- 29 Anträge bei bayerischen HWKs nach BVFG – 86,2% positiv

Die Antragszahlen nach diversen berufsspezifischen Regelungen sind meist gering, höchstens zweistellig. Eine Ausnahme bilden Anerkennungen nach dem bayerischen Ingenieurgesetz; hier wurden 317 Anträge auf die Führung der Berufsbezeichnung Ingenieur erfasst, die mit überwiegender Mehrheit zu positiven Entscheidungen führten. Ingenieur/innen, die in den vergangenen Jahren aus dem Ausland angeworben wurden, benötigten keine Anerkennung, um als angestellte Ingenieur/innen zu arbeiten. Das volle Berufsfeld erschließt sich allerdings nur dann, wenn die Anerkennung positiv durchgeführt wurde, z.B. im Hinblick auf eine selbständige Tätigkeit.

Auffällig ist, dass wichtige Berufe wie Lehrer und Erzieher in der Antwort fehlen. Für beide Berufe ist das Kultusministerium verantwortlich. Aus der EU-Datenbank *Reglementierte Berufe* geht hervor, dass Lehrer/innen 2012 quantitativ an zweiter Stelle der Verfahrenshäufigkeit in Deutschland standen, nach den Ärzt/innen und vor den Krankenpfleger/innen. Das Kultusministerium hat im Rahmen der

¹⁵³ Ebd., S. 2.

Landtagsanfrage Zahlen zu Altenpfleger/innen genannt, jedoch nicht zu Lehrer/innen und Erzieher/innen.

Zumindest zu Lehrer/innen bietet eine andere Landtagsanfrage von 2014 weitere Auskünfte. Detaillierte Aspekte der bayerischen Anerkennungsverfahren für Lehrer/innen wurden abgefragt; die Antworten sind nicht immer transparent. Die angefragte Gesamtzahl der Anträge von 2010 bis 2013 wurde nicht genannt. Stattdessen erfolgte eine Aufschlüsselung nach Schultyp und nach Herkunftsland, in welcher Zahlen mehrheitlich durch ein x ersetzt wurden. „Die Angaben unterbleiben, da aufgrund geringer Zahlen Rückschlüsse auf einzelne Antragsteller/innen nicht ausgeschlossen werden können.“¹⁵⁴ Aus den Tabellen lässt sich erschließen, dass insgesamt rund 2500 Lehrer/innen aus EU-Staaten einen Antrag gestellt haben. Am größten ist die Gruppe der Gymnasiallehrer/innen mit rund 1700 Personen: Die Antragszahlen der Top 10 sind am höchsten bei Österreich (870), es folgen Italien (276), Griechenland (176), Rumänien (63), Polen (50), Spanien (48), Frankreich (28), Tschechien (27), Großbritannien (25) und die Slowakei (24). Aufgrund der vergleichsweise großen Gruppe werden für diesen Schultyp Anerkennungsergebnisse erkennbar: Bei 1699 angegebenen Verfahren – ohne x – blieben 1565 unabgeschlossen, ein Anteil von 92,1%. Dazu findet sich der Hinweis: „z.B. vom Petenten nicht weiter verfolgt; fehlende Unterlagen; im Anpassungslehrgang“.

Von Interesse für einen erfolgreichen Bildungstransfer sind insbesondere die positiven Ergebnisse von 110 Antragsteller/innen. Offensichtlich werden dabei mehrheitlich Personen gezählt, die zunächst eine Teilanerkennung erhielten: 82 Personen nahmen an einem Anpassungslehrgang an einem Gymnasium teil, 24 absolvierten Eignungsprüfungen. Falls diese erfolgreich endeten – ersterer mit 68, letztere mit 22 –, werden sie zu den positiven Ergebnisse gerechnet.

Wie groß der Anteil derer ist, die inzwischen im bayerischen Schuldienst tätig sind, bleibt ungeklärt: das Kultusministerium hat die Beantwortung dieser Frage insgesamt, also bei allen Schultypen, nicht vorgenommen. Allerdings folgt der Hinweis, dass „sich nicht alle Antragstellende um Übernahme in den Schuldienst“ bewerben. Wie viele sich bewerben, wird ebenfalls nicht ausgeführt.

Entsprechende Zahlen werden in Zukunft genannt werden müssen. Dass die Lehreranerkenntnispraxis in Bayern verbesserungswürdig ist, zeigen nicht nur die Zahlen der offenen Verfahren, sondern auch weitere Aspekte, die abgefragt wurden. Wenn ein Fach im Gymnasiallehramt anerkannt wurde, ist damit nicht unbedingt ein Erfolg verbunden: Unpassende Fächerverbindungen werden nicht zugelassen. Als ebenso unzureichend für den Schuldienst wird das vertiefte Studium eines einzelnen Fachs gesehen: 2011 bis 2013 galt dies für 161 Gymnasiallehrer/innen (2010 enthält ein x). Schließlich wird deutlich, dass auch Anpassungslehrgänge und Eignungsprüfungen fast ausschließlich von Österreicher/innen genutzt wurden. Offensichtlich sind die Anpassungsangebote für Lehrer/innen, auch in Bezug auf passende Deutschkurse für Pädagog/innen, unzureichend. Das Recht auf Anerkennung, das für EU-Bürger/innen durch das System der Teilanerkennung seit 1991 praktisch angewendet werden soll, wird im Lehrerbereich in Bayern nicht umgesetzt.

4.4 Resümee

Die niedrigen Zahlen der Anerkennungsstatistik 2012 sprechen nicht dafür, dass die Regelungen des Anerkennungsgesetzes erfolgreich wirken. Nicht einmal 3% der anvisierten 285.000 neuen Fachkräfte wurden erreicht. Für Deutsche ist das Anerkennungsgesetz offensichtlich besonders attraktiv. Ein Erfolg

¹⁵⁴ Bayerischer Landtag: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Christine Kamm (Bündnis 90/Die Grünen) und Antwort, Drs. 17/1765, Tab. 1-5.

bei potenziell zuwanderungswilligen Fachkräften im Ausland, v.a. aus den demografisch relevanten Drittstaaten, liegt bisher nicht vor.

Die Erwartung an die Statistik, einen differenzierten und transparenten Einblick in die Anerkennungspraxis in Deutschland zu ermöglichen, wird bisher nicht erfüllt. Dies gilt sowohl für die Datenerhebung als auch für die veröffentlichten Zahlen. Zahlreiche Fragen blieben ungeklärt. Ein Manko besteht auch darin, dass nur Verfahren nach BQFG-Bund erhoben werden. Da zahlreiche weitere Berufe anderweitig geregelt sind, bietet sich keine Möglichkeit zu vergleichen, welche Fortschritte die Anerkennungspraxis nach BQFG bietet.

In der Bundesstatistik wie auch in der bayerischen Statistik zeigen sich zwei Problembereiche. Die Zahl der offenen Verfahren ist hoch. Desweiteren ist es durch die Methodik der Datenerhebung nicht möglich, differenzierte Aussagen zu dem wichtigen Bereich der Teilanerkennungen zu erhalten. Diese sind besonders relevant, da sie als große Errungenschaft der Anerkennungsgesetze betrachtet werden können. Verlässliche Zahlen wären hier besonders wichtig, um aufzuzeigen, ob die rechtlich geschaffenen Möglichkeiten in der Praxis realisiert werden und welche Erfolge oder Defizite es bei den eingesetzten Maßnahmen gibt.

Festzuhalten bleibt, dass die bislang vorliegenden statistischen Daten nicht ausreichend sind, um den Bildungstransfer von ausländischen Fachkräften in Deutschland zu bewerten. Besonders wünschenswert wären nach Bundesland bzw. Anerkennungsstellen differenzierende Daten zu der Frage, wie viele Berufsangehörige aus welchen Staaten Anerkennungen erzielen.

Die neuen Anerkennungsstatistiken wurden ausführlich analysiert, da sie wichtige Bezugspunkte für die Ergebnisse der empirischen Untersuchung in Kapitel 6 darstellen.

5 Die Rolle der Arbeitgeber/innen im Prozess des Bildungstransfers

Um den Bildungstransfer von ausländischen Fachkräften zu beleuchten, sind Anerkennungsstatistiken bedeutsam, aber nicht ausreichend. Auch wenn Migrant/innen eine Anerkennung für ihren Beruf erreichen, steht der Zugang zu passenden Arbeitsplätzen oft noch aus. Der Anerkennungsprozess wird erst durch das Beschäftigungsangebot einer Arbeitgeberin/eines Arbeitgebers erfolgreich abgeschlossen. Personalverantwortliche nehmen die Rolle von *Gatekeepern* ein. Vor diesem Hintergrund ist die Arbeitsmarktpositionierung von Migrant/innen durch Arbeitgeber/innen ein bedeutsames Thema. Bisher ist nicht bekannt, wie viele Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen in Deutschland ausbildungsadäquat beschäftigt sind und ob diese ausbildungsadäquat beschäftigten Personen auf demselben Niveau wie inländische Berufsangehörige bezahlt werden. Eine offene Frage ist zudem, wie deutsche Personalverantwortliche Anerkennungsbescheide einschätzen.

Falls Arbeitgeber/innen Anerkennungen akzeptieren, kann dies die Rekrutierung von ausländischen Fachkräften fördern.¹⁵⁵ Die Anerkennungsgesetze haben rechtliche Lücken geschlossen, kompetenzorientierte Bescheide eingeführt und eine neue Anerkennungsdynamik geschaffen, da Defizite bei einer teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit ausgleichbar sind. Eine wichtige Frage im Kontext der Anwendung der neuen Rechte ist daher, ob es gelingt, Arbeitgeber/innen in den Prozess des Kompetenzausbaus einzubeziehen, damit aus einer Teilanerkennung ein positiver Anerkennungsbescheid werden kann. Diese Möglichkeit wurde in der Vergangenheit bereits bei reglementierten Berufen eingesetzt: Krankenpfleger/innen oder Erzieher/innen konnten ihren Anpassungslehrgang teilweise in Form eines Praktikums absolvieren. Für nicht-reglementierte Ausbildungsberufe ist das Ausgleichen von festgestellten Defiziten etwas Neues. Arbeitgeber/innen können Migrant/innen gezielt durch Training on the Job unterstützen, wenn sie über die Bestimmungen der Anerkennungsgesetze informiert sind und ein Interesse an der Beschäftigung von ausländischen Fachkräften haben. Die Anwendung dieser Bedingungen ist keine Selbstverständlichkeit.

Die Frage, ob Unternehmen das Anerkennungsgesetz kennen, wurde 2013 im Rahmen der jährlichen IHK-Onlineumfrage zu Aus- und Weiterbildung gestellt. Ob Betriebe Anerkennungsbescheide als nützlich ansehen, wurde ebenfalls erhoben. Damit wurden erstmals valide Daten zu diesem Thema aus der Wirtschaft vorgelegt. Im Rahmen der vorliegenden Studie sind insbesondere die Antworten der bayerischen Betriebe von Interesse. Diese Ergebnisse können zwar nicht zeigen, wie viele Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse durch das Anerkennungsgesetz als Fachkräfte eingestellt wurden; sie bieten aber erste Anhaltspunkte dafür, in welchen Anteilen Unternehmen auf ausländische Fachkräfte eingestellt sind und ob sie das Instrument des Anerkennungsbescheids in Bewerbungsprozessen einsetzen können.

Die veröffentlichten Ergebnisse des BIHK thematisierten diese Fragen nicht; die Verfasserinnen baten daher die IHK München und Oberbayern, ihnen die Daten des Bezirks sowie die bayerischen Gesamtergebnisse zur Verfügung zu stellen. Aus der Auskunft der IHK geht hervor, dass bayernweit 25,1% der Unternehmen das „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (Anerkennungs-Gesetz)“ kennen. 14,9% sehen eine Bescheinigung, „die einen Vergleich zwischen einem ausländischen Berufsabschluss und einem deutschen Berufsabschluss zieht“, als „sehr hilfreich“ an, 33,8% stufen sie als „bedingt hilfreich“ ein. Eine weitere Frage der Erhebung zielte auf die Bereitschaft, ausländische Fachkräfte einzustellen, um „mittelfristig auf das altersbedingte Ausscheiden vieler Mitarbeiter“ zu reagieren. 2013 gaben 6,9% der

¹⁵⁵ Empirische Daten liegen bislang nicht vor. „Zum Teil weisen die Länder, wie zum Beispiel Großbritannien, lange Erfahrungswerte bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen auf, welche eine hohe Akzeptanz bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern genießen. Erste Erkenntnisse aus den Experteninterviews deuten darauf hin, dass dies in Deutschland noch nicht gegeben ist.“ BMWi 2014, S. 167.

Unternehmen an, dass sie mehr Fachkräfte aus dem Ausland gewinnen wollen. Da diese Frage regelmäßig gestellt wird, zeigt sich, dass die positiven Antworten, so gering sie zunächst scheinen, deutlich anstiegen. 2011 hatten nur 2,7% der Befragten diese Option positiv bewertet. Von Interesse ist dabei, dass die Ergebnisse im IHK-Bezirk München und Oberbayern, dem größten in Bayern, hier eine noch stärkere Steigerung erkennen lassen. 2011 lag die Zustimmung unter der Gesamtquote bei 2,0%, 2013 war sie auf 7,9% gestiegen.¹⁵⁶ Fast viermal so viele Unternehmen als 2011 planten in Oberbayern, zukünftig auf ausländische Fachkräfte zu setzen.¹⁵⁷

Die IHK-Daten machen sichtbar, dass sich aktuell nur eine Minderheit der Unternehmen mit den Möglichkeiten des Bildungstransfers befasst. Auch wenn ein Viertel der Befragten angibt, das relevante Gesetz zu kennen, ist damit keineswegs gesichert, dass dessen berufsspezifische Regelungen bekannt sind. Weitere Nachfragen wären bezüglich des Nutzens der Anerkennungsbescheide von Interesse. Da die Bedürfnisse der Arbeitgeber/innen für die einschlägigen Paragraphen des BQFG entscheidend waren, überrascht die große Zahl der negativen oder nur bedingt zustimmenden Antworten. Allerdings könnte dies auch auf die Formulierung der Frage zurückzuführen sein, die nicht deutlich macht, dass nicht nur ein Ausbildungsvergleich, sondern eine Darstellung der individuellen Kompetenzen im Bescheid vorgenommen werden soll.

In der internationalen Forschung zeigt sich die fehlende Einbindung von Arbeitgeber/innen in Anerkennungsprozesse als länderübergreifendes Problem.¹⁵⁸ Informationsdefizite können verhindern, dass die Qualifikationen von ausländischen Fachkräften akzeptiert werden, auch wenn sie über positive Anerkennungsbescheide verfügen. Dänemark hat daher in seinem Anerkennungsgesetz ein eigenes Antragsrecht für Arbeitgeber/innen geschaffen. Durch dieses Recht begreifen sich Unternehmen selbst als Zielgruppe der staatlichen Anerkennungsverfahren und sind daher motiviert, ihr Interesse an Fachkräften eigenständig zu verfolgen. Für dänische Arbeitgeber/innen wurde ein eigenes Beratungsangebot geschaffen, um ihnen Anerkennungsmöglichkeiten näher zu bringen und sie bei ihren Bedürfnissen im Anerkennungsprozess zu unterstützen. Eine verbesserte Informationslage kann bestimmte Barrieren bei der Rekrutierung von Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen aufgreifen, da sie Transparenz zum Wert einer ausländischen Qualifikation herstellt.

Wie in Kap. 2.1. dargestellt, hat die AHK-Umfrage zur Beschäftigung ausländischer Fachkräfte deutlich gemacht, dass die Zuwanderungsverwaltung ihre Verfahren sowie die Kundenorientierung verbessern muss. Andere Barrieren wie die strukturelle Diskriminierung von Migrant/innen, insbesondere aus Drittstaaten, erfordern längerfristige Lösungsstrategien.

“(...) both employers and regulatory bodies may undervalue foreign education and professional experience for a range of reasons (...) As a result, simply providing employers with better information about foreign qualifications cannot single-handedly solve the problem, (...)”¹⁵⁹

¹⁵⁶ BIHK: Ausbildungsumfrage Frühjahr 2013, 2013 S. 11, URL: <http://www.bihk.de/bihk/Anhaenge/bihkrepository/ausbildungsumfrage-2013-auswertung-bayern.pdf> [Zugriff 13.03.2014]

¹⁵⁷ IHK für München und Oberbayern: IHK-Ausbildungsumfrage Frühjahr 2013, S. 11, URL: <https://www.muenchen.ihk.de/de/bildung/Anhaenge/Auswertung-OBB.pdf> [Zugriff 13.03.2014]

¹⁵⁸ „Lack of awareness by employers of the functioning and the outcomes of the recognition procedures in place has also been identified as a major issue.“ Schuster/Desiderio/Urso 2013, S. 30.

¹⁵⁹ Sumption 2013, S. 12.

5.1 Die Platzierung von Zugewanderten am Arbeitsmarkt

Aktuell ist die Arbeitsmarktpositionierung von gut und hoch qualifizierten Migrant/innen in geringerem Ausmaß ausbildungsadäquat als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Eurostat legte 2011 Daten zur Überqualifizierungsquote von Migrant/innen in den EU-Mitgliedstaaten vor. Dabei wurde sichtbar, dass eine schlechtere Platzierung am Arbeitsmarkt sowohl bei EU-Migrant/innen als auch bei Zuwanderinnen und Zuwanderern aus Drittstaaten feststellbar ist.

Während die Überqualifizierungsquote für Deutsche ohne Migrationshintergrund bei 20% liegt, beträgt sie bei EU-Bürger/innen 24%, bei Migrant/innen aus Drittstaaten 38%. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass in Deutschland eine überdurchschnittliche Anzahl von Migrant/innen aus Drittstaaten nicht ausbildungsadäquat beschäftigt ist.¹⁶⁰ Besonders Personen mit längerem Aufenthalt sind betroffen, die Quoten bei neu Zugewanderten zeigen bessere Werte. Dies ist in anderen Staaten umgekehrt.¹⁶¹ Generell sind Drittstaatsangehörige in anderen westeuropäischen Volkswirtschaften deutlich seltener von Überqualifizierung betroffen. Bei Dänemark und den Niederlanden zeigen sich auch bei Personen ohne Migrationshintergrund niedrigere Quoten, der Abstand zu den in Drittstaaten Geborenen beträgt 12% bzw. 13% – im Gegensatz zu 18% in Deutschland. In Großbritannien fällt der strukturelle Vergleich am positivsten aus: Die Überqualifizierungsquote von Briten ohne Migrationshintergrund liegt bei 20%, bei Migrant/innen aus Drittstaaten bei 24%.

Der Bildungstransfer in Deutschland ist demnach weniger erfolgreich als in anderen EU-Staaten. Internationale Vergleichsdaten zu Migrationsbewegungen sind ein wichtiger Aspekt für die Forschung, um nationale Probleme und Verbesserungspotenziale zu identifizieren. Dass ausländische Fachkräfte sogar die Mehrheit der Berufstätigen bilden können und demnach nicht als Ausnahme von der Norm betrachtet werden, ist in Kanada oder Australien zu beobachten.

“By 2006, 57 per cent of all degree-qualified information technology professionals were overseas-born, along with 53 per cent of dentists, 52 per cent of engineers, 45 per cent of doctors, 44 per cent of accountants and 24 per cent of nurses. Disproportionate numbers of qualified migrants had reached Australia in the previous five years, including 36 per cent of Australia’s total professional IT workforce, 32 per cent of accountants, 28 per cent of engineers, and 25 per cent of physicians (...). Workers in high-demand fields are fast-tracked through the 457 temporary visa – an uncapped employer-driven category allowing work rights of up to four years.”¹⁶²

Dennoch gilt „overqualification“ als „serious challenge“ für das Zuwanderungsland Australien.¹⁶³

Welche Ursachen für die überdurchschnittliche Überqualifizierungsquote von Migrant/innen in Deutschland eine Rolle spielen, wurde 2011 im *Zweiten Integrationsindikatorenbericht* thematisiert. Die Analysen belegen,

„dass im Ausland erworbene Qualifikationen – auch wegen bisher fehlender rechtlicher Anerkennungsmöglichkeiten – auf dem deutschen Arbeitsmarkt weniger Anerkennung finden als in Deutschland erworbene Berufsabschlüsse oder -qualifikationen. Der Arbeitsmarkterfolg gestaltet sich je nach Migrationshintergrund und Herkunftsregion unterschiedlich. Einwanderer

¹⁶⁰ Eurostat: Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation, Luxembourg 2011, S. 55.

¹⁶¹ Z.B. Großbritannien: “For the non-EU born group, recent migrants (up to eight years of residence) had higher overqualification rates than settled migrants (30 and 21%, respectively), which we might expect. The longer migrants stay, the more time they have to have their qualifications recognized, find a job corresponding to their qualifications and integrate better into the labour market of the host country”. Lucie Cerna: United Kingdom, in: Schuster/Desiderio/Urso 2013, S. 169-198, hier S. 190.

¹⁶² Leslyanne Hawthorne: Australia, in: Schuster/Desiderio/Urso 2013, S. 201-228, hier S. 202.

¹⁶³ Ebd., S. 206.

aus Drittstaaten sind in allen untersuchten Dimensionen signifikant im Nachteil, gemessen an Alter, Familienstand, Wohnumfeld und Bildung vergleichbaren Personen ohne Migrationshintergrund, ohne dass sich die beobachteten Differenzen durch individuelle und Kontextmerkmale aufklären ließen (...). Auch diese Unterschiede können teilweise im Anerkennungsrecht ihren Grund haben, das bisher zwischen Unionsbürgern, Spätaussiedlern und Drittstaatsangehörigen unterscheidet. (...) Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration kann darüber hinaus auch von Faktoren wie Sprach- und Landeskennnissen sowie sozialer Vernetzung abhängen, die mit den im Mikrozensus verfügbaren Daten nicht gemessen werden können. Außerdem kann, wie Fallstudien und Experimente in der Forschungsliteratur belegt haben, Diskriminierung seitens der Arbeitgeber eine Rolle spielen, die sich jedoch nicht quantifizieren lässt.“¹⁶⁴

Die rechtlichen Lücken bei Antragstellungen durch Drittstaatsangehörige wurden durch die Anerkennungsgesetze mehrheitlich beseitigt, auch wenn eine Schlechterstellung im Verfahren in reglementierten Berufen weiterhin vorliegt. Für Arbeitgeber/innen, die vor 2012 unsicher waren, wie sie ausländische Qualifikationen bewerten sollten, können die neuen kompetenzorientierten Anerkennungsbescheide ein Transparenzinstrument bieten. Diese werden jedoch nicht in allen Anerkennungsstellen ausgestellt (vgl. dazu Kap. 6.7.2).

In Bewerbungsprozessen kann die Anerkennung nützlich sein. Dennoch ist ein positiver Anerkennungsbescheid keine Garantie, dass ausländische Fachkräfte aufgrund ihrer Qualifikation akzeptiert werden. Eine besondere Herausforderung stellt die strukturelle Diskriminierung am Arbeitsmarkt dar. Pragmatische Strategien gegen Diskriminierung können nur dann verfolgt werden, wenn diese als selbstverständliche Maßnahmen akzeptiert werden. In Deutschland wird der Diskurs um Diskriminierung einseitig geführt, da strukturelle Diskriminierung weitgehend als inexistent betrachtet wird.

Solange Diskriminierung als individuelles Problem erscheint, können Maßnahmen nur begrenzt erfolgreich sein. Das lange umstrittene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz erfasst Diskriminierung im Einzelfall. Es ist jedoch kein Antidiskriminierungsgesetz, weil es keine Handhabe gegen die strukturelle Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen bietet. Eine wirksame staatliche Antidiskriminierungsstrategie entwickelt in erster Linie Instrumente, die Diskriminierung systematisch abbauen.

Beispielhaft zeigt sich ein derartiges strategisches Programm in Großbritannien. Hier hat die *Equalities and Human Rights Commission* (EHRC) das Mandat, die Gleichstellung durch die Unterstützung von exemplarischen Gerichtsverfahren voranzubringen.

„(...) die Handlungsmöglichkeiten der EHRC gehen deutlich über das Mandat der ADS hinaus. Zusätzlich zu Aufgaben wie denen der ADS beaufsichtigt die EHRC die Umsetzung von Gleichstellung im privaten und öffentlichen Sektor. So müssen etwa Gerichte die EHRC in Kenntnis setzen, wenn ein relevantes Urteil ansteht, damit die Kommission im Sinne einer adäquaten Gesetzesauslegung intervenieren kann. Eine Kernaufgabe der EHRC ist, Fälle von strategischer Bedeutung vor Gericht zu unterstützen. (...) Diese Art aktiver Unterstützung können in Deutschland gegenwärtig weder die ADS noch zivilgesellschaftliche Verbände hinreichend ermöglichen.“¹⁶⁵

Im Hinblick auf die unterdurchschnittliche Rekrutierung von ausländischen Fachkräften in Deutschland sind verschiedene Bedingungen zu berücksichtigen. Personalauswahl beruht auf Bewertungen. *Strukturelle* Diskriminierung geht nicht mit einer persönlich negativen Einstellung gegenüber Migrant/innen einher und bleibt daher in Unternehmenskreisen i.d.R. unbemerkt. Innovative Instrumente der Personalauswahl wie die anonymisierte Bewerbung werden bisher nur von wenigen Unternehmen der Privatwirtschaft akzeptiert. Vor allem im öffentlichen Dienst, wo Migrant/innen ebenfalls unterrepräsentiert sind,¹⁶⁶ haben

¹⁶⁴ Engels 2011, S. 182.

¹⁶⁵ Lewicki, Aleksandra: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: Zwischenbilanz eines brüchigen Konsenses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 13–14/2014), S. 21–27, hier S. 26f.

¹⁶⁶ Siehe BMFSFJ: Gleichstellung in der Bundesverwaltung – Erfahrungs- und Gremienbericht 2010, Berlin 2011.

Versuche gezeigt, dass von anonymisierten Bewerbungen Frauen, Migrant/innen und Ältere mit gesuchten Qualifikationen profitieren, d.h. Gruppen, die bislang am Arbeitsmarkt benachteiligt werden.¹⁶⁷ Das Thema Diskriminierung wird in Deutschland trotz empirischer Belege bislang unzureichend diskutiert,¹⁶⁸ da es weniger als politisches Instrument denn als Eingriff in individuelle Entscheidungen verstanden wird. Aus der psychologischen Forschung ist bekannt, dass die Vorstellung, etwas an eigenen Werten ändern zu müssen, für die meisten Menschen inakzeptabel ist. Dennoch lassen sich Veränderungen der Persönlichkeit und der individuellen Meinungen und Einstellungen feststellen. Eine Studie der Universität Harvard zeigte, dass Änderungen nur im Rückblick erkannt werden, als Zukunftsprognose sind sie für Einzelne nicht vorstellbar. Dies gilt für alle Altersgruppen, obwohl der unerwartete zukünftige Wandel gleichermaßen auftritt.

“Across six studies of more than 19,000 participants, we found consistent evidence to indicate that people underestimate how much they will change in the future, and that doing so can lead to suboptimal decisions. (...) most people believe that their personalities are attractive, their values admirable, and their preferences wise; and having reached that exalted state, they may be reluctant to entertain the possibility of change. People also like to believe that they know themselves well, and the possibility of future change may threaten that belief. (...) Propection is a constructive process, retrospection is a reconstructive process, and constructing new things is typically more difficult than reconstructing old ones. The reason this matters is that people often draw inferences from the ease with which they can remember or imagine. If people find it difficult to imagine the ways in which their traits, values, or preferences will change in the future, they may assume that such changes are unlikely.”¹⁶⁹

Im Hinblick auf globale Rekrutierungen ist daher zu berücksichtigen, dass aktuelle Entscheidungen von Personalverantwortlichen, nur im Inland nach neuen Mitarbeiter/innen zu suchen, ebenso wenig über die unternehmerischen Entwicklungen aussagen wie die Ergebnisse aus Befragungen, die belegen, dass nur eine kleine Minderheit der Betriebe die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften plant. Beides kann sich schnell ändern.

5.2 Ursachen monokultureller Personalauswahl

Psychologische Bedingtheiten können im Prozess der Personalauswahl ebenfalls eine spezifische Rolle spielen. Im *Zweiten Integrationsindikatorenbericht* wurde festgestellt, dass „tradierte Auswahlverfahren“ am deutschen Arbeitsmarkt Diskriminierung bedingen.¹⁷⁰ Für qualifizierte Migrant/innen ist es schwierig,

¹⁶⁷ Siehe Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.): Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ – Abschlussbericht. Ergebnisse der Evaluierung durch die Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt an der Europa-Universität Viadrina (KOWA) sowie das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Berlin u.a. 2012.

¹⁶⁸ Dass es keine strategischen Antidiskriminierungsmaßnahmen gibt, wurde durch den Deutschland-Bericht des UN-Ausschusses über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte kritisiert: „(...) relevant policies have failed to achieve significant improvement or have not addressed situations of indirect discrimination.“ United Nations Economic and Social Council. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Fifth report of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Geneva, 20 May 2011, S. 3.

¹⁶⁹ Quoidbach, Jordi u.a.: The End of History Illusion, in: *Science* 339/2013, S. 96-98. [Zugriff 18.08.2014]

¹⁷⁰ Migrant/innen mit hoher Qualifikation sind in Deutschland stärker von struktureller Diskriminierung betroffen als niedrig qualifizierte Zugewanderte. „Die relative Differenz in der Verwertung der Qualifikationen von arbeitssuchenden Personen mit Migrationshintergrund nimmt mit höherer Bildung zu. Mögliche Erklärungen für diesen Umstand können das migrationsbedingte Fehlen von landesspezifischem Wissen und Sprachkenntnissen sein, aber auch tradierte, den Potenzialen von hoch qualifizierten Einwanderern nicht gerecht werdende Auswahlverfahren auf dem deutschen Arbeitsmarkt.“ Engels 2011, S. 212.

Positionen als Fach- und Führungskräfte einzunehmen, da in den historisch gewachsenen Unternehmenskulturen bevorzugt auf eine deutsche, männliche Zielgruppe gesetzt wird. Die „gegenwärtig in der Mehrheit der Unternehmen vorherrschende Konformitätskultur“¹⁷¹ kann den Einsatz von Migrant/innen behindern.

Tradiert wird insbesondere ein unstrukturierter Auswahlprozess, der Fehler bei der Einschätzung von Bewerber/innen mit sich bringen kann.¹⁷² Personalverantwortliche beurteilen Bewerbungsmappen teilweise spontan innerhalb von Sekunden; ein rationaler Auswahlprozess, der die am besten qualifizierten Kandidat/innen identifiziert, erfolgt – falls er vorgesehen ist – vielfach erst bei der Durchführung der Job-Interviews mit einzelnen Personen. Auf psychologischer Ebene wirkt Vertrautes, Ähnliches, Bekanntes besonders attraktiv. Je weniger ähnlich ein/e Bewerber/in wahrgenommen wird, desto stärker können sich unbewusste Vorurteile auswirken, die signalisieren, dass unpassende, da unähnliche Personen aussortiert werden sollten. Strukturelle Diskriminierung wird in erster Linie durch derartige unbewusste Vorurteile bedingt. Einzelne, die Personal unter mehreren Bewerber/innen auswählen – Arbeitgeber/innen, Personalverantwortliche, Fachabteilungsleiter/innen – sind stärker von psychologischen Faktoren geprägt, als ihnen bewusst ist.

Trotz des Projekterfolgs der anonymisierten Bewerbungen, die eine strukturiertere Auswahl zwangsläufig mit sich bringen, gibt es große Widerstände dagegen, diese zum Standard für Unternehmen zu machen. Arbeitgeberverbände wiesen entsprechende Absichten zurück und argumentierten, dass jede/r Arbeitgeber/in das Recht habe, sich für die Personen zu entscheiden, die am besten zum Betrieb *passen*. Diese Argumentation ist im Kontext der Personalauswahl von Interesse, weil sie rationale Beweggründe in den Hintergrund stellt. Nicht die am besten qualifizierte Fachkraft wird eingestellt; noch wichtiger ist es, ein Gefühl der Nähe herstellen zu können. Die Psychologie der Auswahlentscheidung bringt mit sich, dass Personalverantwortliche eine Fachkraft positiver bewerten, wenn sie als ähnlich wahrgenommen wird und eigene Meinungsbilder widerspiegelt.¹⁷³ Im Ergebnis reproduzieren sich homogene Führungsebenen immer weiter. Wer auf sein Bauchgefühl hört, um eine Auswahlentscheidung zu treffen, macht Fehler. Gut zusammen zu passen, ist ein emotionales Bedürfnis, das man bei einer professionellen Rekrutierung vermeiden sollte. Homogenität im Team kann betriebswirtschaftliche Nachteile mit sich bringen. Ähnliche Denkmuster, die sich in einheitlichen Gruppen herausbilden können, bringen eine geringere Innovationsfähigkeit mit sich.

Wenn ausländische Fachkräfte zu den Bewerber/innen zählen, können sich *kulturelle* Stereotype auf die Einschätzung der Personalverantwortlichen auswirken. Gruppenbezogene kulturelle Stereotype werden Einzelpersonen auf Grund ihrer Herkunft zugeschrieben, obwohl angebliche kulturbedingte Eigenschaften und Werte keinerlei Rückschlüsse auf eine Einzelpersönlichkeit ermöglichen und das betroffene Individuum vielleicht keineswegs die erwarteten Kulturmuster aufweist.¹⁷⁴ Positive oder

¹⁷¹ Schulz, André: Strategisches Diversitätsmanagement. Unternehmensführung im Zeitalter der kulturellen Vielfalt, Wiesbaden 2009, S. 129.

¹⁷² Zu typischen Beobachtungs- und Beurteilungsfehlern bei der Personalauswahl siehe Wegerich, Christine: Strategische Personalentwicklung in der Praxis. Instrumente, Erfolgsmodelle, Checklisten, Praxisbeispiele, 2. aktual. und erw. Aufl., Weinheim 2011, S. 161ff. Um die Potenzialeinschätzung zu optimieren, sind standardisierte Abläufe erforderlich. Die beste Validität bei Methoden der Personalauswahl weist das Instrument der Arbeitsprobe auf; ebenfalls besonders effektiv ist das strukturierte Bewerbungsgespräch. Scholz, Christian: Grundzüge des Personalmanagements, München 2011, S. 216.

¹⁷³ Ähnlichkeit kann Wahrnehmungen verzerren. „So sind Menschen anderen sympathisch, mit denen sie eine Ähnlichkeit haben.“ Wegerich 2011, S. 162. Grundlegend zur individuellen Konstruktion kultureller Identität siehe Gudykunst, William B.: Bridging Differences. Effective Intergroup Communication, 2. Aufl., Thousand Oaks 1994.

¹⁷⁴ Das Konzept der „Kulturdimensionen“ von Geert Hofstede wurde jahrzehntelang im internationalen Personalmanagement eingesetzt. Durch die Weiterentwicklung von Diversity-Ansätzen nahm die Kritik an diesem „berühmt-berüchtigt[en]“ Raster, das die Entwicklung erster interkultureller Trainings prägte, zu. Sauberer, Gabriele: Interkulturelles Management, in: Pauser, Norbert/Wondrak, Manfred (Hg.): Praxisbuch Diversity Management, Wien 2011, S. 437-448, hier S. 441. „Ein zentrales Problem in kulturvergleichenden Studien ist die implizite

negative Kulturzuschreibungen durch Personalverantwortliche haben Einfluss auf die Unternehmensrealität. Deutsche Unternehmenskulturen werden mehrheitlich von einer homogenen, monokulturellen Führungsebene geprägt. Normvorstellungen zu Fach- und Führungskräften stehen einer kulturell vielfältigen Belegschaft entgegen. Wenn kulturelle Stereotypen abwertend sind, mindert dies die beruflichen Chancen für einzelne Betroffene.¹⁷⁵

Unabhängig davon, ob kulturelle Stereotypen positiv oder negativ wirken, erzeugen sie in jedem Fall Gefühle der Differenz und der Distanz. Für die Ausweitung der Fachkräftemigration besteht somit ein Hindernis, das durch fiktive Konstrukte gesellschaftlich geprägt ist. Kulturelle Stereotype entstehen nicht im Arbeitsleben, sondern werden im Laufe der Sozialisation erworben. Sie bleiben daher oft unbewusst und unreflektiert.¹⁷⁶ Wenn mehr ausländische Fachkräfte nach Deutschland kommen sollen, müssen Arbeitgeber/innen und Personalverantwortliche eine neue Sensibilität für kulturelle Stereotype entwickeln. Ein professionalisiertes internationales Personalmanagement kann helfen, konstruktiv mit angeblichen kulturellen Unterschieden umzugehen.

Dynamik entsteht durch die demografische Entwicklung. Fachkräftemangel kann ebenfalls eine Erfolgsbedingung für die Rekrutierung von Migrant/innen bilden.

5.3 Dynamik im Personalmanagement durch den demografischen Wandel

Neue OECD-Daten machten 2013 sichtbar, dass kein anderes Land so schnell altert wie Deutschland. Dies hat zur Folge, dass der Pool verfügbarer Arbeitskräfte immer kleiner wird. Bereits 2015 werden erstmals weniger junge Menschen in den Arbeitsmarkt eintreten als im selben Jahr Ältere in den Ruhestand gehen. Bis 2020 steigert sich diese Lücke auf 40%.¹⁷⁷ Wenn privaten und öffentlichen Arbeitgeber/innen nur noch gut halb so viele potenzielle Arbeitnehmer/innen zur Verfügung stehen, wird dies wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen haben. Die Konkurrenz um Fachkräfte wird alle Sektoren erfassen: Öffentliche Arbeitgeber/innen werden ebenso betroffen sein wie die Privatwirtschaft.

Annahme der Homogenität der Mitglieder einer Kultur sowie die hypothetische Ableitung von kulturellen Wirkfaktoren auf individuelles Verhalten.“ Friedlmeier, Wolfgang: Kulturvergleichende Psychologie, in: Straub, Jürgen/Weidemann, Arne/Weidemann, Doris (Hg.): Handbuch interkulturelle Kommunikation und Kompetenz. Grundbegriffe, Theorien, Anwendungsfelder, Stuttgart/Weimar 2007, S. 225-236, hier S. 229.

¹⁷⁵ 2010 konnte eine Studie der Uni Konstanz herkunftsbezogene Diskriminierung durch Personalverantwortliche nachweisen. Bei über 1000 Bewerbungen auf Praktikumsstellen für Wirtschaftsstudenten wurden per Zufallsprinzip deutsche oder türkische Namen verwendet, die dargestellten Qualifikationen unterschieden sich nicht. 14% weniger türkische Bewerber wurden ausgewählt. Bezüglich der Unternehmensgröße zeigte sich ein Gefälle: Von kleinen Unternehmen gab es sogar 24% weniger positive Rückmeldungen. Kaas, Leo/Manger, Christian: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment (IZA Discussion Paper 474), 2010, S. 3, URL: <http://ftp.iza.org/dp4741.pdf> [Zugriff 13.03.2014] Eine Untersuchung der Uni Oldenburg thematisierte 2006 die Einstellungspraxis gegenüber türkischen Bewerber/innen. Die befragten Personalverantwortlichen schrieben türkischen Bewerber/innen Merkmale wie eine geringere Leistungsbereitschaft oder Unzuverlässigkeit zu. Gestring, Norbert/Janßen, Andrea/Polat, Ayça: Prozesse der Integration und Ausgrenzung. Türkische Migranten der zweiten Generation, Wiesbaden 2006, S. 161ff.

¹⁷⁶ „Stereotypes are the pictures we have in our heads for the various social categories we use. Like ethnocentrism and prejudice, stereotyping is a natural result of the communication process. We cannot not stereotype.“ Gudykunst 1994, S. 89.

¹⁷⁷ OECD 2013a, S. 40. 2012 wurde im Demografiebericht der Bundesregierung prognostiziert, dass 2030 mehr als 6 Mio. Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt fehlen könnten. BMI (Hg.): Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin 2011, S. 105. 2011 wurden rund 9000 Betriebe angefragt, ob sie Personen aus den neuen EU-Staaten eingestellt hätten. 3% haben dies nach der Arbeitsmarktöffnung getan. Vgl. Baas, Timo u.a.: Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt (IAB-Kurzbericht 24/2011), S. 1.

KMU werden zu den Verlierern dieser Entwicklung gehören, da sie nicht mit der Anziehungskraft der Großunternehmen auf Bewerber/innen mithalten können. Die Geschäftstätigkeit kann ohne eine ausreichende Mitarbeiteranzahl nicht funktionieren: Volkswirtschaftlich betrachtet, bedroht der Fachkräftemangel den gesellschaftlichen Wohlstand, da KMU die zentralen Säulen des Wirtschaftsstandorts Deutschland bilden.

Aktuell bestehen Fachkräfteengpässe nur in einzelnen Berufsfeldern oder in bestimmten Regionen. Dies bringt mit sich, dass die demografischen Auswirkungen noch unterschätzt werden. Schwierigkeiten entstehen allerdings nicht erst dann, wenn ganz Deutschland oder alle wirtschaftlichen Sektoren vom Fachkräftemangel erfasst werden. Längst liegen Probleme vor, die für einzelne Betriebe oder Kommunen nur schwer handhabbar sind. Wenn Ingenieur/innen fehlen, kann es dazu kommen, dass Unternehmen Aufträge ablehnen müssen. Nicht nur wirtschaftliche Auswirkungen zeigt der Ärztemangel, da die Gesundheitsversorgung nicht einfach verschoben werden kann. Seit Jahren versuchen Bürgermeister/innen oder Landrät/innen, insbesondere in ländlichen Gebieten, Ärzt/innen anzulocken. Nicht immer gelingt dies. Dann sind Anwohner/innen gezwungen, lange Fahrten auf sich zu nehmen, wenn sie ärztliche Versorgung benötigen. In Arztpraxen steht eine Pensionierungswelle bevor. Um ihre Inhaber/innen zu ersetzen, gibt es in Deutschland zu wenige Ärzt/innen beziehungsweise Studienplätze. Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich bei Kranken- und Altenpfleger/innen. Die Deutsche Krankenhausgesellschaft begründete ihre Forderungen zum Anerkennungsgesetz bereits 2011 damit, dass in wenigen Jahren 100.000e Fachkräfte im Gesundheitssystem fehlen werden.

„Vorliegende Studien weisen aus, dass bereits 2020 ca. 56.000 Ärzte und etwa 140.000 nichtärztliche Fachkräfte fehlen werden. Für diese personelle ‚Unterversorgung‘ ist vor allem die demographische Entwicklung verantwortlich. Hieraus ist abzuleiten, dass die Nachfrage nach ärztlichen und nicht-ärztlichen Leistungen deutlich steigen wird. Gleichzeitig gehen immer mehr Fachkräfte in den Ruhestand (das durchschnittliche Alter der Pflegekräfte in deutschen Krankenhäusern liegt bei über 40 Jahren), ohne dass deren Stellen besetzt werden können (in 2030 sollen in deutschen Krankenhäusern 400.000 Pflegekräfte fehlen).“¹⁷⁸

Mangelberufe nehmen zu und erfassen zunehmend auch den handwerklichen und technischen Bereich. Millionen Fachkräfte müssen ersetzt werden, Personen, die langjährige Ausbildungen und Studiengänge absolviert haben.

Deutsche Arbeitgeber/innen sind daher darauf angewiesen, dass deutlich mehr ausländische Fachkräfte einwandern und hier tätig werden. Einwanderungsländer profitieren von Fachkräften aus dem Ausland, da diese ihre Bildungsressourcen mitbringen. Staatliche Investitionen in Sprachkurse oder berufliche Anpassungsprogramme sind weit billiger als individuelle Ausbildungskosten. Wenn umsichtig geplant wird, können Fachkräfte aus dem Ausland zudem innerhalb weniger Monate eingesetzt werden.

Dass Deutschland früher und stärker als andere Staaten vom demografischen Wandel betroffen ist, liegt nicht nur an sinkenden Geburtenraten, sondern auch an niedrigen Zuwanderungszahlen. Während klassische Einwanderungsländer und andere westeuropäische Volkswirtschaften dauerhaft starke Zuwanderungsgewinne erzielen, war Deutschland in der vergangenen Dekade teilweise sogar von einer Nettoabwanderung betroffen. Die jahrzehntelange Politik der Zuwanderungsbeschränkung führte dazu, dass Deutschland nicht mehr als aufnahmewilliges Einwanderungsland wahrgenommen wurde. Die Abschottung des Arbeitsmarktes gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten bedingte eine Umorientierung von gut und hoch qualifizierten Osteuropäer/innen auf Großbritannien, Skandinavien und Südeuropa.

¹⁷⁸ Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG): Unangeforderte Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011. A-Drs. 17(18)169c, S. 2.

Obwohl die deutsche Politik mit dem Zuwanderungsgesetz seit 2005 durchaus beabsichtigte, weltweit begehrte hoch qualifizierte Fachkräfte durch großzügige Aufenthaltsbestimmungen anzulocken, blieb diese Werbung erfolglos. Jährlich wanderten nur einige hundert „Hochqualifizierte“ ein; viele blieben nicht lange.

„Bis heute war die Arbeitsmigration nach Deutschland im internationalen Vergleich niedrig, und obwohl sie seit der Krise von 2009 zugenommen hat, zählt Deutschland noch immer nicht zu den großen Zielländern der Arbeitsmigration. Es besteht weitgehend der Eindruck, dass Deutschland im globalen Wettlauf um die Gewinnung talentierter Kräfte trotz seines relativ soliden Arbeitsmarkts, angesehenen Ausbildungs- und Wirtschaftssystems und hohen Lebensstandards nicht hinreichend wettbewerbsfähig ist.“¹⁷⁹

Das geringe Interesse von ausländischen Fachkräften spiegelt sich darin, dass deutsche Unternehmensstrukturen bisher nur selten auf kulturelle Vielfalt ausgerichtet wurden. In internationalen Vergleichsstudien weist Deutschland besonders niedrige Werte bei der Beschäftigung von Migrant/innen sowie der Rekrutierung aus dem Ausland auf. Für die Manpower-Studie *The Borderless Workforce* wurden 25.000 Arbeitgeber/innen in 39 Ländern befragt. Im Zentrum der Untersuchung stand die Frage, welche Fachkräfte besonders im internationalen Wettbewerb stehen. Weltweit suchen Unternehmen nach Personal im Ausland. Europa ist bei der internationalen Rekrutierung mit 19% der interessierten Unternehmen zurückhaltend, höhere Quoten zeigen sich in Asien (25%) und in Amerika (32%).

In den USA begann die wirtschaftliche Antidiskriminierungspolitik als bürgerrechtliche Frage. Inzwischen hat sich das anglo-amerikanische Diversity Management von Gerechtigkeitsdiskursen entfernt. Stattdessen setzte sich ein pragmatischer Ansatz durch, der vielfältige Belegschaften als Bedingung für wirtschaftlichen Erfolg sieht.¹⁸⁰ „(...) Diversity versteht Unterschiede als Ressource.“¹⁸¹ Dass im Personalmanagement gezielt vielfältig rekrutiert wird, ist fester Bestandteil der Unternehmenskultur. Strukturelle Diskriminierung wird negativ bewertet und durch konkrete Maßnahmen aufgebrochen.

Dies ist in Europa und vor allem in Deutschland weniger der Fall. Nur jedes fünfte deutsche Unternehmen beschäftigt Migrant/innen, in Italien oder Norwegen ist jedes dritte Unternehmen relevant.¹⁸² Die Nachfrage nach ausländischen Fachkräften könnte jedoch durch den Zwang zu einem demografiesensiblen Personalmanagement erheblich steigen.

Da Fachkräfteengpässe in Deutschland zunehmen, versucht die Bundesregierung bisher, die Angebotsseite auszuweiten und neue Zuwanderungspotenziale zu erschließen. 2012 wurde das Aufenthaltsgesetz angepasst, um Zuwanderungsrechte für Akademiker/innen aus Drittstaaten auszuweiten. Dabei wurde die europäische Blue Card-Richtlinie umgesetzt. 2013 folgten Änderungen der Beschäftigungsverordnung, die Einwanderungsrechte für Inhaber/innen ausländischer Berufsausbildungen aus Drittstaaten generierten, die einen Mangelberuf der sog. Positivliste vorweisen können. In beiden rechtlichen Reformen wurden Zuwanderungsmöglichkeiten an erfolgreiche Anerkennungsverfahren und an ein Arbeitsplatzangebot in Deutschland gebunden. Insbesondere die Zuwanderungsrechte für Fachkräfte unterhalb der akademischen Ebene waren lange von Arbeitgeberverbänden gefordert worden; Fachkräfteengpässe behindern erfolgreiche Rekrutierungen in Deutschland.

¹⁷⁹ OECD 2013a, S. 33.

¹⁸⁰ Diversity Management kann unterschiedliche Ansätze aufweisen, die sich gegeneinander abgrenzen, aber auch überlappen: Fairness and Discrimination, Access and Legitimacy sowie Integration and Learning (alternativ: Learning and Effectiveness) Perspective: Ely, Robin J./Thomas, David A: Cultural Diversity Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes, in: Administrative Science Quarterly 46,2/2001, S. 229-273.

¹⁸¹ Pauser, Norbert: Grundlagen des Diversity Managements, in: Pauser/Wondrak 2011, S. 27-50, hier S. 32.

¹⁸² Manpower Group (Hg.): The Borderless Workforce 2011. Global Research Results, S. 3.

Die erhoffte Ausweitung der Fachkräftemigration wurde rechtlich an verschiedene Voraussetzungen gebunden: Migrant/innen sollen kostenpflichtige Anerkennungsanträge aus dem Ausland stellen, die positiv bewertet werden. Deutsche Unternehmen sollen bereit sein, aus dem Ausland zu rekrutieren. Dafür sollen sie einplanen, diverse Verwaltungsvorgänge zu absolvieren und genügend Zeit zur Besetzung ihres freien Arbeitsplatzes haben, da ihr/e zukünftige/r Mitarbeiter/in erst einmal ihr Anerkennungsverfahren betreiben und ein Arbeitsvisum erlangen muss. Falls im Anerkennungsverfahren nur eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt wird, wird das Arbeitsvisum leider nicht erteilt und der Arbeitsvertrag kann nicht eingehalten werden. Eine gewisse Praxisferne kann diesem Konzept nicht abgesprochen werden.

In der Rambøll-Studie zur Wirkung des Zuwanderungsrechts wurde auf Umsetzungsdefizite der neuen Beschäftigungsverordnung hingewiesen:

„Unterschiedliche rechtliche Änderungen wurden bei der Zielgruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung, welche zum Zweck der Beschäftigung einreisen, eingeführt. (...) Die neuen rechtlichen Regelungen sind grundsätzlich bekannt und werden als positiv bewertet, auf Seiten der Verwaltung bestehen zum Teil Unsicherheiten bei der praktischen Umsetzung. (...) Als komplex wird bei dieser Zielgruppe die Anerkennung der beruflichen Qualifikation aus dem Herkunftsland wahrgenommen. Nach Angaben der Wirtschaft entstehen durch die mit der Anerkennung verbundenen Prozesse deutliche zeitliche Verzögerungen bei der Rekrutierung des geeigneten Personals (...)“¹⁸³

Mehr Zuwanderung wird es erst dann geben, wenn Arbeitgeber/innen vermehrt im Ausland rekrutieren. Aktuell ist dies nur bei einer kleinen Minderheit üblich. Eine Ausweitung des Rekrutierungspools im Hinblick auf ausländische Fachkräfte erfordert ein pragmatisches Bewerbungsmanagement, das gerade kleine und mittelgroße Unternehmen als Überforderung wahrnehmen. Auch wenn durch Blaue Karte EU und Beschäftigungsverordnung bürokratische Vorgaben für Unternehmen reduziert wurden, so sind die Rahmenbedingungen dennoch weiterhin zu unflexibel und unsicher für Arbeitgeber/innen. Es ist daher kaum verwunderlich, dass ein Zuwanderungsboom bisher ausblieb.

Denn auch bei Akademiker/innen zeigen sich unerwartete Hindernisse, die darauf zurückzuführen sind, dass Ausländerbehörden seit 2012 einen anerkannten Abschluss anhand der ZAB-Datenbank Anabin identifizieren sollen. Wenn dieser nicht aufzufinden ist, kann ein monatelanges Anerkennungsverfahren bei der ZAB die Dauer bis zur Visumserteilung weiter verlängern. In der Rambøll-Studie wurde auf die Auswirkungen hingewiesen; vor 2012 gab es in den arbeitgebergebundenen, nachfrageorientierte Verfahren keine vergleichbare Anerkennungsnotwendigkeit.

„In den Erhebungen wurde vielfach darauf hingewiesen, dass die anabin-Datenbank der ausländischen Abschlüsse und Qualifikationen etc. noch sehr lückenhaft sei. Die Klärung bzw. Einzelabfrage von Abschlüssen kann bis zu vier Monaten dauern. Daher werden eine regelmäßige Aktualisierung der anabin-Datenbank und die Erweiterung der hinterlegten Abschlüsse, insbesondere der Hochschulabschlüsse, empfohlen.“¹⁸⁴

¹⁸³ BMWi 2014, S. 171. Vor allem die Zuwanderungsrechte nach Teilanerkennung bilden für die Behörden ein Problem: „In den Fallstudien bei den verschiedenen umsetzenden Verwaltungsakteuren entstand allerdings der Eindruck, dass die neue Rechtslage nicht in ihrem gesamten Ausmaß einheitlich gut bekannt war. Die Frage, unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige mit ausländischem Berufsabschluss aktuell in Deutschland arbeiten können, wurde z. T. unterschiedlich beantwortet. Insbesondere gab es abweichende Angaben dazu, ob und wie Drittstaatsangehörige mit Berufsabschlüssen, die nicht auf der Positivliste stehen, denn in Deutschland arbeiten können. Einige Interviewpartnerinnen und -partner gaben an, diese Personen können gar nicht in Deutschland arbeiten. Dies ist jedoch in Einzelfällen auf Basis von Ermessensentscheidungen möglich (...)“ S. 100.

¹⁸⁴ Ebd., S. 185. Weitere Umsetzungsdefizite wurden identifiziert: „Die Anforderungen und Vorteile der Blauen Karte EU sind den Unternehmen und den potenziellen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern noch unzureichend bekannt. Hier sind weitergehende Informationskampagnen erforderlich. Des Weiteren bestehen zum

Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass mehr Unternehmen qualifizierte Migrant/innen beschäftigen werden. Bedingt durch sinkende oder gar ausbleibende Bewerberzahlen zeigen sich Arbeitgeber/innen bereit, ihre Rekrutierungsstrategien an die demografische Entwicklung anzupassen. Unternehmensbefragungen zeigen, dass es Arbeitgeber/innen am liebsten wäre, wenn ihre Personalauswahl so bliebe, wie sie immer war: Im Mittelpunkt des Interesses steht der Pool der jungen, regionalen und männlichen Fachkräfte. Migrant/innen, Frauen und Ältere gelten als „neue Zielgruppe“, die 2011 nur von knapp einem Drittel der mittelständischen Unternehmen in den Fokus gerückt wurde.¹⁸⁵ Noch weniger Arbeitgeber/innen waren interessiert, wenn die relevanten Fachkräfte nicht vor Ort, sondern im Ausland leben. Die Unternehmerbefragung, die im Rahmen der OECD-Studie *Zuwanderung ausländischer Fachkräfte* durchgeführt wurde, zeigte, dass 90% der Unternehmen nur in Deutschland rekrutieren.

Dennoch wächst zumindest die potenzielle Bereitschaft, Zuwanderinnen und Zuwanderer einzustellen. Der DIHK fragt Mitgliedsunternehmen seit Jahren danach, wie sie Fachkräfteengpässen begegnen wollen. 2005 waren nur 6% interessiert, im Ausland nach Arbeitskräften zu suchen, bis 2013 stieg dieser Wert auf 18%.¹⁸⁶

„Ausländische Fachkräfte gewinnen in den Augen der Unternehmen immer stärker an Bedeutung. Mittlerweile wollen 18 Prozent mit deren Einstellung auf künftige Personalengpässe reagieren. Das entspricht einem Zuwachs von 50 Prozent innerhalb von nur zwei Jahren. In der Bauwirtschaft sind es mit 21 Prozent noch einmal etwas mehr, gefolgt von der Industrie mit 20 Prozent. Gerade im Süden der Republik spielt die Rekrutierung ausländischer Mitarbeiter eine besonders große Rolle – dort sind es 25 Prozent der Unternehmen, die diese Option nennen. (...) Für das Gastgewerbe hat die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte besondere Bedeutung – dort wollen 43 Prozent entsprechend reagieren. Aber auch Gesundheitsdienstleister (35 Prozent), Unternehmen der Spitzentechnologie (28 Prozent), Pharmaindustrie (26 Prozent), Elektrotechnik (26 Prozent) sowie Betriebe aus dem Bereich Forschung und Entwicklung (25 Prozent) setzen überdurchschnittlich stark auf internationale Fachkräfte.

Rekrutierung im Ausland ist in erster Linie für größere Unternehmen relevant. Jedes vierte mit mehr als 1.000 Mitarbeitern und jedes fünfte mit 200 bis 1.000 Beschäftigten plant, auf kommende Engpässe mit ausländischen Kräften zu reagieren. Aber auch bei den kleinen Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten sind es immerhin 13 Prozent – vor zwei Jahren waren es noch neun Prozent.“¹⁸⁷

Erfahrungen mit Stellenbesetzungsproblemen bewirken, dass auch KMU ihren Blick auf Migrant/innen richten. Einschränkend ist methodisch zu berücksichtigen, dass Fragen, die Planungen thematisieren, nicht unbedingt die zukünftige Realität wiedergeben. Auch die Fragestellung in empirischen Untersuchungen beeinflusst die Ergebnisse. Deutliche Unterschiede zeigen sich, wenn man nicht nach tatsächlich erfolgten Aktivitäten, sondern nach Absichten fragt und sich damit in eine fiktive Situation begibt. Um zu bewerten, wie gut die Fachkräftemigration nach Deutschland funktioniert, sind die Rekrutierungsabsichten von Unternehmen nur ein Indiz für mögliche Entwicklungen.

Reale Stellenbesetzungsprobleme können zu einer neuen Offenheit für Migrant/innen führen, wie am Beispiel der Gesundheitsbranche sichtbar wird: Mehr als zwei Drittel der Unternehmen sehen sich von Fachkräfteengpässen betroffen. Die Bereitschaft, ausländische Fachkräfte zu beschäftigen, ist besonders

jetzigen Zeitpunkt Unsicherheiten und Rückfragen in Bezug auf die Umsetzung seitens der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.“ S. 172.

¹⁸⁵ Ernst & Young: Agenda Mittelstand. Talent Management im Mittelstand – mit innovativen Strategien gegen den Fachkräftemangel, Stuttgart 2011, S. 22.

¹⁸⁶ DIHK: Ruhe vor dem Sturm. Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft. Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung. Herbst 2005, Berlin 2005, S. 2. Ders.: Fachkräftesicherung – Unternehmen aktiv. DIHK-Arbeitsmarktreport. Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung 2013/2014, Berlin 2014, S. 16.

¹⁸⁷ Ebd.

hoch: Bereits 2011 hatten 28% der relevanten Unternehmen angegeben, sie würden gerne Migrant/innen rekrutieren.¹⁸⁸ Dass Gesundheitsfachkräfte aus dem Ausland tatsächlich in stärkerem Maße eingestellt werden als Fachkräfte in anderen Branchen, spiegelt sich in der vergleichsweise hohen Zahl der Anerkennungsanträge von Ärzt/innen und Krankenpfleger/innen.

5.4 Begrenzte Fachkräftemigration

Auch wenn Arbeitgeber/innen eine neue Motivation zur Beschäftigung von ausländischen Fachkräften sehen, erfordert ein erfolgreiches Matching die Kooperation von potenziell Einwanderungswilligen. Deutschland hat derzeit kein gutes Image als Einwanderungsland. Durch staatliche Eingriffe wurden die Rahmenbedingungen für eine Ausweitung der Fachkräftemigration geschaffen.

„Damit Deutschland ein attraktives Zielland für Fachkräfte aus dem Ausland wird, müssen ausländische Fachkräfte Arbeitsplätze entsprechend ihrer Qualifikation finden. Zudem muss die Willkommenskultur in Unternehmen und in der Gesellschaft weiter verbessert werden. Hierzu tragen das Anerkennungsgesetz der Bundesregierung, die Einführung der Blauen Karte EU als auch das Willkommensportal der Fachkräfte-Offensive bei.“¹⁸⁹

Die Demografiestrategie der Bundesregierung sieht eine Steigerung der Zuwanderungszahlen fest vor. Um Deutschlands Image in der Welt zu verbessern, ist die Betonung der wirtschaftlichen Stärke der Unternehmen nicht ausreichend. Zuwanderinnen und Zuwanderer kommen nicht nur nach Deutschland, um hier zu arbeiten. Migrant/innen erwarten eine hohe Lebensqualität für sich und ihre Familien. Mobilität über Ländergrenzen hinweg ist mit viel Aufwand und persönlichen Anstrengungen verbunden. Wer zu umfangreichen neuen Orientierungs- und Anpassungsleistungen bereit ist, verlangt eine offene, integrationsfähige Aufnahmegesellschaft. Mit diesen Anforderungen sind Migrant/innen nicht mehr allein: Wirtschaftsverbände unterstützen das Ziel, eine neue „Willkommenskultur“ zu schaffen.

Semantisch wird damit ein neuer, positiv besetzter Begriff eingesetzt, um den Integrationswillen der Aufnahmegesellschaft zu befördern. Mit dem Begriff der „Integration“ wäre dies schwieriger zu vermitteln. Dieser wird in Deutschland primär mit einer Bringschuld von Zugewanderten verbunden und mit „Problemen“ oder gar „Verweigerung“ assoziiert. Willkommensbereitschaft zu zeigen, ist dagegen unbelastet.

Im Rahmen der Rambøll-Studie wurde 2014 die erlebte Willkommenskultur empirisch untersucht. Es wurden vier Kategorien gebildet, um diese messbar zu machen:

- Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Behörden und Institutionen, mit denen die zuwandernden Fachkräfte in Kontakt stehen,
- Angebote in englischer oder weiteren Sprachen als Beratungs- und Formularsprachen,
- Relevanz deutscher Sprachkenntnisse im Betrieb, der Universität bzw. Hochschule und im Alltag allgemein,
- Unterstützungsangebote für neu ankommende ausländische Fachkräfte,
- Einschätzung der Fachkräfte dazu, wie gut sie sich im Betrieb, der Universität bzw. Hochschule und in Deutschland allgemein aufgenommen fühlen.

¹⁸⁸ Ders.: Der Arbeitsmarkt im Zeichen der Fachkräftesicherung. DIHK-Arbeitsmarktreport 2011, Berlin 2011, S. 3.

¹⁸⁹ BMAS: Fortschrittsbericht zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin 2012, S. 57.

Bei der Stichprobe der befragten Migrant/innen ist zu berücksichtigen, dass diese nur Personen umfasste, die das Zuwanderungsverfahren erfolgreich durchlaufen hatten. Die Ergebnisse zeigen Optimierungspotenziale, v.a. in Behörden.

„Nur etwas mehr als die Hälfte (56 Prozent) der Befragten beurteilte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden als freundlich oder eher freundlich (Zustimmung zu abgefragten Aussagen auf dem Niveau von 1, 2 oder bis 3). Fast jede bzw. jeder fünfte Befragte (19 Prozent) erlebte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden sinngemäß als äußerst unfreundlich. (...) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden werden insgesamt auch etwas unfreundlicher bewertet als jene in den Auslandsvertretungen. Entsprechend besteht in den Ausländerbehörden noch dringenderer Handlungsbedarf.“¹⁹⁰

Branchen wie der BITKOM, die schon länger mit Fachkräftemangel zu kämpfen haben, weisen darauf hin, dass ausländische Fachkräfte nicht unbedingt gerne nach Deutschland kommen – die „Buschzulage“, die indischen IT-Fachkräften teilweise angeboten wurde, motivierte nicht zu dauerhaften Aufenthalten.¹⁹¹ Seit Jahren geht die Zahl der weltweit begehrten IT-Expert/innen aus Indien zurück: 2008 lag sie bei 2910 Personen, 2011 bei 1417. 2012 waren die von der BA erfassten Daten (bis einschließlich Juli) auf 613 zurückgegangen. Da im August 2012 die Blaue Karte EU eingeführt wurde, sind deren Zahlen ebenfalls relevant. 2190 Blaue Karte-Inhaber/innen sind erfasst, aus Indien stammten 611 Personen. Die Blaue Karte EU-Bestimmungen definieren IT-Arbeitsplätze, auch unterhalb der akademischen Ebene, als Mangelberufe. Sogar wenn alle Inder/innen aus dem Mangelfeld IT stammen würden, wäre der erhoffte Zuwanderungsanstieg in diesem wirtschaftlich wichtigen Feld ausgeblieben.¹⁹²

Grundsätzlich ist bei den amtlichen Zuwanderungsdaten zu berücksichtigen, dass die hier erfassten Gruppen der Arbeitsmigration nicht das gesamte Migrationsgeschehen qualifikationsspezifisch abbilden. 2011 wurden 38.083 Zuwanderinnen und Zuwanderer mit Arbeitsvisum erfasst, 2012 38.745.¹⁹³ Demnach stehen Erfolge der Blauen Karte noch aus.

Zahlreiche ausländische Fachkräfte bleiben in der ausgeblendet, weil sie nicht mit einem Arbeitsvisum, sondern als Familiennachzügler/innen, Spätaussiedler/innen oder über andere Zuwanderungsgründe einwandern. Die geringen Zahlen der Personen, die „zum Zweck der Erwerbstätigkeit“ als Forscher/innen, über internationalen Personalaustausch oder mit Blaue Karte EU nach Deutschland kommen, erscheinen vor diesem Hintergrund relativiert.

Insgesamt ist die Nettomigration 2012 angestiegen, doch ist zu berücksichtigen, dass diese Migrationsgewinne vor allem EU-Bürger/innen erfassen. Die international wichtigen Migrationsstaaten in Asien, v.a. Indien und China, spielen in Deutschland eine vergleichsweise minimale Rolle. Auch wenn inzwischen regelmäßige Pressemeldungen zur Zuwanderung aus Spanien und Griechenland oder aus Bulgarien und Rumänien in der Öffentlichkeit suggerieren, dass Deutschland in der europäischen Wirtschaftskrise ein Migrationsmagnet geworden ist, könnte sich die EU-interne Binnenwanderung als Strohfeder erweisen. EU-Bürger/innen genießen Freizügigkeit und müssen daher keine Visa beantragen. Sie sind auch nicht verpflichtet, einen Arbeitsvertrag mit einem deutschen Unternehmen vorzulegen, bevor sie einwandern. Doch der Versuch, in Deutschland einen qualifikationsadäquaten Arbeitsplatz zu finden, scheitert in vielen Fällen. EU-Bürger/innen bleiben oft nicht lange, bevor sie Deutschland wieder den Rücken kehren. Zwei Drittel der Spanier/innen und die Hälfte der Griech/innen verließen

¹⁹⁰ BMWi 2014, S. 93.

¹⁹¹ Finke, Katharina: Zuwanderung von IT-Fachkräften: Deutschland? Muss nicht sein, 11.05.2012, URL: <http://www.spiegel.de/karriere/ausland/it-fachkraefte-blue-card-lockt-kaum-spezialisten-aus-indien-an-a-832090.html> [Zugriff 18.08.2014]

¹⁹² Bundesministerium des Innern (Hg.): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012, Nürnberg 2014, S. 48 und S. 58.

¹⁹³ Ebd., S. 40.

Deutschland innerhalb eines Jahres wieder.¹⁹⁴ Längerfristig wird die Zuwanderung von EU-Bürger/innen abnehmen. Auch wenn der demografische Wandel in anderen europäischen Staaten noch weiter entfernt liegt, so wird er doch die gesamte EU erfassen.

Mehr als die Hälfte der Deutschen glaubt, dass Deutschland weltweit das attraktivste Land für hoch qualifizierte Zuwanderer sei.¹⁹⁵ Dies ist ein Wahrnehmungsfehler. Die demografisch bedeutsamen Fachkräftepotenziale in Drittstaaten bevorzugen andere Einwanderungsländer. Die internationale Umfrage des *Gallup World Survey* zeigt, dass Deutschland nicht zu den besonders beliebten Zuwanderungsländern zählt. 2010 waren nicht nur Staaten wie Kanada und die USA auf den Top-Positionen, Frankreich, Großbritannien und Spanien lagen im Ranking vorne. Trotz Wirtschaftskrise gibt es Nachteile für Deutschland im Wettbewerb um ausländische Fachkräfte, unter anderem eine Sprache, die international wenig gesprochen und gelernt wird.

Tatsächlich sind die Einwanderungszahlen nach Deutschland im internationalen Vergleich gering. 2012 lag die Nettozuwanderung bei 369.000 Personen, wovon nur ein kleiner Teil auf der Grundlage eines Arbeitsvisums kam. 2013 lag die Bilanz bei 437.000. Andere Einwanderungsländer erzielen jedes Jahr eine Zuwanderungszahl, die 1% der Bevölkerung entspricht oder sogar darüber hinaus geht. Für Deutschland würde dieser Anspruch jährlich 800.000 Personen bedeuten.¹⁹⁶ Dass dennoch regelmäßig von einer Rekordzuwanderung die Rede ist, liegt daran, dass 2008 und 2009 die Auswanderungszahlen höher lagen als die Einwanderungszahlen. Die Migration nach Deutschland nimmt aktuell zu, doch sie steigt auf niedrigem Niveau. Zudem kann die Fokussierung auf absolute Zahlen täuschen, wenn man die Anteile der Zugewanderten an der Gesamtbevölkerung nicht berücksichtigt. Im *Migrationsbericht 2012* wurde anhand von europäischen Vergleichsdaten deutlich, dass Deutschland im EWR nur Rang 16 bei den Zuzügen pro Tausend einnimmt und damit hinter Krisenländern wie Spanien und Griechenland liegt.¹⁹⁷

International hängt Deutschland der Ruf an, Zuwanderinnen und Zuwanderer seien unerwünscht.¹⁹⁸ Um dieses Image zu ändern, hat die Bundesregierung eine Charmeoffensive begonnen. „Willkommenskultur“ soll zu einem Markenkern werden. Damit erhalten potenzielle Einwanderinnen und Einwanderer ein emotionales Angebot: Sympathie für einen Ort und seine Bewohner/innen ist erforderlich, um den Lebensmittelpunkt dorthin zu verlagern. Ein weiteres Imageproblem bleibt bestehen: Deutschland gilt als zu bürokratisch. Zuwanderungsprozesse werden entscheidend durch rechtliche und administrative Vorgaben geprägt. Wenn diese nicht verständlich, transparent, bezahl- und handhabbar erscheinen, wirken sie als Blockade.

¹⁹⁴ Anlässlich der Präsentation des *Migration Outlook 2013* in Berlin, vgl. OECD: Dauerhafte Zuwanderung nach Deutschland stark angestiegen – Bessere Arbeitsmarktintegration Hochqualifizierter wäre positiv für den Staatshaushalt. Pressemeldung, 13.06.2013c.

¹⁹⁵ Bertelsmann Stiftung (Hg.): Willkommenskultur in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland, Gütersloh 2012, S. 19.

¹⁹⁶ Die BA benannte diese Herausforderung vorsichtig: „Durch eine gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften erscheint die Gewinnung von 0,4 Millionen bis 0,8 Millionen zusätzlichen Fachkräften aus dem Ausland realisierbar, sofern die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland durch die Etablierung einer umfassenden Willkommenskultur erhöht wird.“ BA: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg 2011, S. 15.

¹⁹⁷ BMI 2014, S. 121.

¹⁹⁸ Exemplarisch zeigen dies die regelmäßigen Umfragen zum Deutschlandbild in den USA, die von der deutschen Botschaft in Washington durchgeführt werden. Obwohl die positiven Bewertungen überwiegen, gab es 2010 einen Aspekt, der von US-Amerikaner/innen negativ bewertet wurde: Nur 20% stimmten der Aussage zu, dass Deutschland Migrant/innen erfolgreich integriere. Bei Personen, die mindestens sechs Monate in Deutschland gelebt hatten und demnach persönliche Erfahrungen vorweisen, war dieser Wert noch geringer. Vgl. Frank N. Magid Associates: Perceptions of Germany among the U.S. Population, hg. von Deutsche Botschaft, Washington 2010. In der Umfrage 2012 war diese Kritik immer noch vorherrschend: Mehr als 70% der Befragten kritisierten den Umgang mit Zugewanderten in Deutschland. Vgl. Süddeutsche Zeitung: Autos, Bier und Umwelttechnik, 19.04.2012.

„Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen können eine Willkommenskultur begünstigen, – aber letztlich nicht verankern. Hierzu müssten weitere Anstrengungen erwogen werden. So könnte sich Deutschland im Ausland gezielt als attraktives Einwanderungsland positionieren, indem Fachkräfte durch entsprechende Kampagnen angeworben würden. In Deutschland selbst wäre zu gewährleisten, dass die ausländischen Fachkräfte die nötige Infrastruktur vorfinden, um sich hier auf Dauer wohlfühlen. Dazu gehört auch die transparente und zügige Anerkennung ausländischer Abschlüsse – diese setzt ein Zeichen sowohl für zukünftige Zuwanderung von Fachkräften als auch für bereits in Deutschland lebende Absolventen, deren Abschlüsse derzeit nicht anerkannt sind. Insgesamt wäre ein Paradigmenwechsel zu mehr gesellschaftlicher Akzeptanz und Integration von Ausländern notwendig, der mit der klaren Identifikation Deutschlands als Einwanderungsland beginnen könnte.“¹⁹⁹

Im internationalen Vergleich der Einwanderungsländer weisen sowohl das deutsche Aufenthaltsrecht als auch das staatliche Integrationsprogramm Defizite auf. Der rechtliche Status von Zuwanderinnen und Zuwanderern hängt vom Herkunftsland ab. Während EU-Bürger/innen durch die Freizügigkeitsregelungen in vielen Bereichen eine Gleichstellung mit Deutschen erreicht haben, werden Fachkräfte aus Drittstaaten mit Benachteiligungen konfrontiert. Dies beginnt mit der Erteilung eines Arbeitsvisums durch die deutsche Botschaft, und es endet nicht mit der Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung durch eine Ausländerbehörde in Deutschland.

Drittstaatsangehörige haben weniger Rechte im deutschen Bildungssystem, teilweise Einschränkungen bei der Wahl beziehungsweise dem Wechsel der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers, und sie müssen mit besonderen Hindernissen bei der Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen rechnen. Auch innerhalb der Gruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten gibt es Benachteiligungen; ein Blaue Karte-Aufenthaltstitel ist sehr viel vorteilhafter als ein Aufenthaltsrecht, das an ein bestimmtes Unternehmen gebunden wird. Letzteres hat zum Beispiel Auswirkungen auf den Aufenthalt der Familienangehörigen, sie können sich am deutschen Arbeitsmarkt nur mit Einschränkungen bewerben. Auf hoch qualifizierte Paare wirken derartige Benachteiligungen abschreckend; Hindernisse wie die Vorrangprüfung, der sich nur Arbeitgeber/innen unterwerfen müssen, die Drittstaatsangehörige einstellen wollen, gibt es in konkurrierenden Einwanderungsländern nicht.

5.5 Zuwanderung und Bildungstransfer managen: Bedarfe von Arbeitgeber/innen in der Praxis

Wenn Unternehmen planen, ausländische Fachkräfte zu rekrutieren, sind KMU meistens nicht dabei. Dies wird dadurch bedingt, dass ein strukturiertes Rekrutierungsmanagement personelle und zeitliche Ressourcen erfordert, über die kleine Unternehmen nicht verfügen. Die Einschätzung von Bewerber/innen wird durch Kontrollmechanismen verbessert, die einen Austausch durch mehrere Personen erfordern. Wenn Unternehmen keine Migrant/innen beschäftigen, sind zudem fehlende Erfahrungen mit den administrativen Anforderungen ein entscheidendes Hindernis. Jemand muss sich in die komplizierten deutschen Zuwanderungsbestimmungen einarbeiten. Die praktischen Anforderungen, die auf Personalverantwortliche zukommen, die sich entscheiden, im Ausland nach Fachkräften zu suchen, sollten nicht unterschätzt werden. Wer bislang nur in Deutschland nach Bewerber/innen suchte, muss sich Gedanken machen, wie Kontakte zu potenziellen Einwanderinnen und Einwanderern hergestellt werden können. Man kann die eigene Homepage nutzen; Erfolg versprechend ist dies nur für bekannte Großunternehmen. Ausländische Jobportale, Karrieremessen oder Personaldienstleister/innen

¹⁹⁹ BA 2011, S. 38.

sind zwar vorhanden, doch nicht immer mit Erfolg einsetzbar. Bewerber/innen aus China einzufliegen, kann teuer werden. Arbeitgeber/innen müssen dann erstmals überlegen, ob Bewerbungsgespräche telefonisch oder über Skype handhabbar sind.²⁰⁰

Zudem befürchten Arbeitgeber/innen, dass sich eine ausländische Fachkraft vielleicht in Deutschland nicht wohl fühlen würde oder dass es zu Integrationsproblemen durch eine integrationsunwillige Belegschaft kommen könnte. Wenn ausländische Fachkräfte nur kurzfristig im Betrieb bleiben, waren Rekrutierungsanstrengungen umsonst. Insofern steht nicht nur die Qualität der *Personalauswahl* auf den Prüfstand; erforderlich ist auch eine Neuausrichtung der *Personalentwicklung*.

Ein Einarbeitungsprogramm für ausländische Fachkräfte kann aufwändig sein. Unternehmensextern sollte Unterstützung mit administrativen Erfordernissen, Wohnungssuche und Familiennachzug eingeplant werden. Intern ist nicht nur eine Einführung in die Arbeitsaufgaben notwendig, sondern u.U. auch die Planung von Sprachkursen oder berufsspezifischen Anpassungsmaßnahmen. Im Idealfall wird ein/e Mentor/in eingesetzt, die/der nicht nur die Bindung des/der neuen Mitarbeiters/in festigt, sondern auch sein Innovationspotenzial reflektiert.²⁰¹ Diversity Management berücksichtigt zudem die Förderung kulturübergreifender Kooperation im Betrieb, um die „Mitarbeiter zu befähigen, mit dem demografischen Wandel und dem Wertewandel, der sich natürlich auch innerhalb der Unternehmen vollzieht, zurechtzukommen“.²⁰²

Auch wenn die Beschäftigung von Migrant/innen in Deutschland aktuell stark ausbaufähig ist, sollte dies nicht den Blick darauf verstellen, dass es vielen Zugewanderten durchaus gelingt, ihre Bildungsressourcen am deutschen Arbeitsmarkt einzusetzen. Dasselbe gilt für die vorhandenen erfolgreichen Rekrutierungsprozesse in Unternehmen oder durch öffentliche Arbeitgeber/innen. „(...) an employer's willingness to employ a particular foreign professional is the best indicator that it understands and values that person's skills.“²⁰³ Entsprechende Erfahrungen können genutzt werden, um Erfolgsbedingungen für die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte zu identifizieren.

Bei Personalverantwortlichen verbreitet sich die Erkenntnis, dass diversifizierte Belegschaften betriebswirtschaftliche Vorteile mit sich bringen können. Eine Erfolgsbedingung liegt vor, wenn Unternehmen sich entscheiden, ihre Unternehmenskultur diversitätsorientiert auszurichten. Im Jahr 2014 muss es sich nicht zwangsläufig nachteilig auswirken, weder weiß, noch männlich noch deutsch zu sein: Ganz im Gegenteil können individuelle Perspektiven und Erfahrungen, Kenntnisse über verschiedene Kulturen, Kundengruppen und ausländische Märkte einen spezifischen Vorteil bilden, wenn in Unternehmen ein reflektiertes Personalmanagement existiert.

„Die Wirtschaftsverbände haben zwar auf eine aktivere Migrationspolitik gedrängt, doch die Unternehmen haben auf die gemeldeten Engpässe noch nicht mit einer geänderten Personalbeschaffungsstrategie reagiert – trotz der weitgehenden Öffnung des Systems für hochqualifizierte Fachkräfte. Das gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die das System für komplex, restriktiv und unzugänglich halten und denen die Integration ausländischer Arbeitskräfte in die Belegschaft wegen ihrer vermeintlich schwachen Deutschkenntnisse und unzureichenden Qualifikationen schwierig erscheint. Kleine und mittlere

²⁰⁰ „Wenn Mitarbeiter international rekrutiert werden, zieht das Veränderungen bei den Personalauswahlinstrumenten nach sich. Diese Instrumente müssen sprachlich und kulturell weiterentwickelt werden, um solide Auswahlentscheidungen auch bei internationalen Bewerbern treffen zu können.“ DGFP: Integriertes Personalmanagement in der Praxis. Prozesse und professionelle Standards, 2. Aufl., Bielefeld 2012, S. 123.

²⁰¹ „Der erste Eindruck, den sich ein neuer Mitarbeiter vom Engagement des Unternehmens und seines Vorgesetzten macht, wird lange Zeit entscheidend sein für seine Einstellung, Erwartungen, seine Verhaltensweisen und insbesondere für seine Motivation und seinen Arbeitseinsatz. Denn gerade Beschäftigte, die neu im Unternehmen sind, bringen ein Ideenpotenzial und Kreativität mit, da sie den Gegebenheiten im Unternehmen unvoreingenommen begegnen können – und das sollten Organisationen bewusst nutzen.“ Wegerich 2011, S. 70.

²⁰² DGFP 2012, S. 49.

²⁰³ Sumption 2013, S. 15.

Unternehmen verfügen auch nicht über die Möglichkeit des konzerninternen Personalaustauschs, auf den multinationale Unternehmen zurückgreifen können und über den beispielsweise im Jahr 2010 über die Hälfte der neuen ausländischen Ingenieure ins Land kam. Ein benutzerfreundlicheres und transparenteres System, bessere Informationen sowie Kooperationen zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Internationalisierung ihrer Suche nach knappen Arbeitskräften sollten daher eine Priorität sein.²⁰⁴

Die Empfehlungen der OECD führten dazu, dass die Bundesregierung inzwischen auf Kampagnen setzt, um ausländische Fachkräfte anzuwerben. Das Internetportal *Make it in Germany* ist seit 2012 online. Analog wurde für Unternehmen die Website Kompetenzzentrum-fachkräftesicherung.de eingerichtet, die u.a. Informationen zur Rekrutierung ausländischer Fachkräfte anbietet.

Auch wenn sich Arbeitgeberverbände für eine Ausweitung der Fachkräftezuwanderung einsetzen, muss dies nicht zwangsläufig bedeuten, dass die Argumentation der Fachkräftesicherung in den Personalabteilungen bzw. bei den Arbeitgeber/innen der Mitgliedsbetriebe ankommt. Da die Mehrheit der Unternehmen aktuell keine Erfahrungen mit der Beschäftigung von Migrant/innen hat, stellt sich die Frage, welche konkreten Unterstützungsmaßnahmen insbesondere für KMU hilfreich sein könnten, um ein strukturiertes Fachkräftemanagement für sie zugänglich zu machen.

In der OECD-Studie *Zuwanderung ausländischer Fachkräfte* wurden zu diesem Thema Befragungsergebnisse von deutschen Unternehmen veröffentlicht. Dreizehn Antwortvariablen waren vorgegeben, um die Bedarfe der Arbeitgeber/innen zu erheben. Verbesserungen bei der Zuwanderungsverwaltung wünschten sich insbesondere die Unternehmen, die bereits über Erfahrungen mit Fachkräften aus Drittstaaten verfügten oder die Stellen nicht besetzen konnten und sich daher für Zuwanderung öffnen. Eine deutliche Mehrheit schätzte drei Maßnahmen als „sehr förderlich“ ein: An erster Stelle sprachen sich Unternehmen für eine Beschleunigung des Arbeitsgenehmigungsverfahrens aus, es folgte der Wunsch nach der Bereitstellung von Sprachkursen für die Fachkräfte nach der Ankunft in Deutschland. An dritter Stelle lag der Vorschlag einer Vereinfachung des Zuwanderungsverfahrens. Dieses Ranking reflektiert die Praxis der Rekrutierung neuer Mitarbeiter/innen. Arbeitgeber/innen fordern mehr Transparenz bei den Zuwanderungsmöglichkeiten, sie wollen freie Stellen schnell besetzen und sie sehen einen großen Bedarf bei Deutschkursen, damit ausländische Fachkräfte ihre Kompetenzen in einem deutschen Umfeld einsetzen können.²⁰⁵ Genannt wurde zudem der Wunsch nach Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit ausländischen Fachkräften und nach konkreter Hilfestellung im Ablauf der administrativen Verfahren. Einen Internetauftritt zur Arbeitsmigration hielten dagegen weniger Unternehmen für förderlich – auch Onlinerecherchen sind zeit- und damit kostenaufwändig.

Dass in Deutschland keine international verbreitete Sprache gesprochen wird, ist ein Wettbewerbsnachteil. Zwar wurden bereits 2005 Deutschkurse im Rahmen des Integrationsprogramms eingeführt, doch diese Kurse sichern nur ein niedriges Deutschniveau. Das Programm „Berufsbezogenes Deutsch“, das vom BAMF durchgeführt wird, soll zwar den Bedarf für Fachkräfte sichern, kann aber bisher die Erwartungen nicht erfüllen. Nur ein Teil der neu Zugewanderten hat Zugang zu den vorhandenen Kursen. Da die Kofinanzierung durch die BA erfolgt, sollen v.a. Arbeitslose profitieren, doch bislang gelingt es nicht, Kurse anzubieten, die gezielt auf akademische Berufe zugeschnitten sind. Allgemeine Deutschkurse für eine heterogene Gruppe von Migrant/innen verfolgen zwar das Ziel, ihre Teilnehmer/innen auf B1- bis B2-Niveau zu bringen, können jedoch kaum die verschiedenen Kommunikations- und Präsentationsbedarfe von Ärzt/innen, Ingenieur/innen oder Wirtschaftswissenschaftler/innen erfüllen. Der Fachkräftemangel im Gesundheitssektor hat seit 2011 dazu geführt, dass gezielt einige branchenspezifische Kurse gefördert wurden. Dabei wurde deutlich, dass ein berufsbegleitender Spracherwerb sehr schwierig ist, wenn dem Arbeitsbeginn nicht Intensivkurse vorausgehen. Der

²⁰⁴ OECD 2013a, S. 20.

²⁰⁵ Ebd., S. 162.

Schichtdienst behindert zudem eine regelmäßige Teilnahme auch dann, wenn Sprachunterricht vor Ort zur Verfügung gestellt wird.²⁰⁶

Im Rahmen der Rambøll-Studie wurden gezielt Unternehmensvertreter/innen befragt, die Erfahrungen mit ausländischen Fachkräften haben.

„Die bestehenden Integrationskurse wurden von einem Großteil der Unternehmen kritisiert. Die Niveaus sind nicht auf die Fachkräfte angepasst – weiterhin sind auch die Kurszeiten meist nicht mit der Berufstätigkeit vereinbar. Entsprechend wird ein besserer Zuschnitt auf die Zielgruppe und die Bekanntmachung der Angebote unterstützt.“²⁰⁷

Zudem ist vielen Arbeitgeber/innen nicht bewusst, dass die Finanzierung von Sprachkursen in Deutschland nicht generell wie in anderen Zuwanderungsländern vorgesehen ist. Von staatlicher Seite werden Unternehmen in einer verantwortlichen Rolle gesehen. „In erster Linie bleiben die Arbeitgeber in der Pflicht, Sprachlernangebote zu schaffen, um den Fachkräftemangel durch Zuwandernde abzubauen.“²⁰⁸ Für kleine Unternehmen, die nur einzelne Arbeitsplätze besetzen müssen, ist die vorgesehene Verpflichtung kaum umsetzbar. Um dieser Problematik zu begegnen, wurde das Programm „Berufsbezogenes Deutsch“ inzwischen teilweise für Arbeitgeber/innen geöffnet: Krankenhäuser, die Ärzt/innen aus dem Ausland beschäftigen, können diese z.B. in Nordrhein-Westfalen für einen einschlägigen ESF-BAMF-Kurs anmelden. Ein grundlegendes Problem wird dadurch jedoch nicht beseitigt: Ausländische Ärzt/innen, die schlecht Deutsch sprechen, werden nicht eingestellt. Sie haben ohne Arbeitgeber/in jedoch keinen Zugang zu diesem Kurs.

Die neuen Zuwanderungsrechte könnten größere Effekte bewirken, wenn die praktischen Probleme, mit den sich die Arbeitgeber/innen im internationalen Personalmanagement konfrontiert sehen, aufgegriffen werden. Obwohl Blaue Karte EU und Beschäftigungsverordnung neue Zuwanderungsrechte generierten, die Ermessensspielräume der Botschaften, der Ausländerbehörden und der Arbeitsverwaltung bei der Gewährung von Arbeitsvisa, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis deutlich reduzieren,²⁰⁹ ist diese neue Rechtslage nicht generell in der Praxis angekommen. Eine unsachgemäße Einschränkung der Rechte von Zuwanderinnen und Zuwanderern hatte sich bereits nach 2005 gezeigt, wenn ausländische Fachkräfte nur ein Aufenthaltsrecht nach § 18 Aufenthaltsgesetz erhielten, obwohl sie die Voraussetzungen des vorteilhafteren Hochqualifizierten- § 19 erfüllten.

„Die Tatsache, dass rd. 15% der Arbeitsmigranten, die über das reguläre System der Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung einreisten, Gehälter bezogen, die über der Grenze von 66 000 Euro lagen (Heß, 2012), deutet jedoch darauf hin, dass das Einkommen möglicherweise nicht das Haupthindernis war. Anscheinend haben die Ausländerbehörden die Kriterien der Integrationsaussicht und der ‚besonderen Berufserfahrung‘ bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis häufig recht restriktiv ausgelegt. Einige Arbeitgeber könnten es zudem vorgezogen haben, Anträge nach § 18 AufenthG zu unterstützen, da die entsprechenden Aufenthaltstitel nicht sofort eine völlige Mobilität innerhalb Deutschlands gestatten, sondern anfangs an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden sind.“²¹⁰

²⁰⁶ BAMF (Hg.): Berufsbezogene Deutschförderung. Das ESF-BAMF-Programm, Köln 2013, S. 41ff.

²⁰⁷ BMWi 2014, S. 188.

²⁰⁸ BAMF 2013, S. 36.

²⁰⁹ Die Blue Card basiert auf diesem Anspruch: Wenn ein Arbeitsvertrag zwischen einem deutschen Unternehmen und einem potenziellen Zuwanderer mit vergleichbarem oder anerkannten akademischem Abschluss vorliegt, der die festgelegte Gehaltshöhe erreicht, gibt es keine Ermessensspielräume bei Ausländerbehörden oder Arbeitsverwaltung, die eine Zuwanderung verhindern könnten. Damit wird Planungssicherheit für Unternehmen hergestellt. Die Blue Card-Regelungen sehen eine Ausnahme für IT-Fachkräfte vor: Diese müssen nicht unbedingt über einen akademischen Grad verfügen; bei ihnen genügt eine Qualifikation, die einem deutschen Facharbeiterabschluss entspricht.

²¹⁰ OECD 2013a, S. 79.

Mehrere Empfehlungen der OECD sind daher auf eine Qualitätsentwicklung in der Zuwanderungsverwaltung ausgerichtet. Sie forderte von staatlicher Seite „Maßnahmen zur Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften“ und eine „Verbesserung der Kundenfreundlichkeit“.²¹¹ Hier wird die Kritik an restriktiven, uneinheitlichen und willkürlichen Verfahren des Aufenthalts- und Arbeitsrechts aufgegriffen, die von Arbeitgeberverbänden schon seit Jahren geäußert wird und in mehreren Studien empirisch belegt wurde.

Konsequenzen hin zu einer umfassenden Verbesserung der Verwaltungsverfahren sind bisher ausgeblieben. Eine staatliche Reaktion, die zumindest einige Ausländerbehörden erfasst, findet sich in einem Modellprojekt des BAMF, das 2012 gestartet wurde. Ausländerbehörden sollen zu „Willkommensbehörden“ weiterentwickelt werden.²¹² Dieses Projekt hat wenige ausgewählte Teilnehmer/innen. Doch weit mehr staatliche Stellen stehen vor der Herausforderung, die Qualität ihrer Angebote zu sichern, um die Rahmenbedingungen des Bildungstransfers zu verbessern.

Die Gesundheitsbranche ist schon seit Jahren nicht nur mit Zuwanderungsverfahren, sondern auch mit den Anforderungen der Anerkennungspraxis konfrontiert, da ausländische Fachkräfte in den relevanten Berufen nur dann tätig werden können, wenn sie einen positiven Anerkennungsbescheid erzielen. In diesem Feld haben Arbeitgeber/innen daher klare Vorstellungen davon, welche Barrieren in Recht und Verwaltungspraxis bestehen und wie diese ausgeräumt werden könnten.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren wiesen die Deutsche Krankenhausgesellschaft und der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste auf die Schwächen des Anerkennungsgesetzesentwurfes hin. Sie forderten, Maßnahmen zur Umsetzung verbindlich in den Gesetzentwurf aufzunehmen, darunter ein Angebot von Förderprogrammen für Sprachkurse und Anpassungslehrgänge von Gesundheitsfachkräften. Eine konsistente Anerkennungspraxis könne nur durch die „Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards“ erreicht werden (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 3.4).

„Dazu sollten auch aus Sicht des bpa die Instrumente zur Qualitätssicherung verbindlich im Gesetz geregelt werden. (...) Durchweg richtig ist aus Sicht des bpa die Forderung des Bundesrates nach einer Bestimmung von Förderinstrumenten für nötige Anpassungsqualifizierungen. Denn Personen mit ausländischen Bildungsabschlüssen können erfahrungsgemäß die Anpassungsmaßnahmen oftmals nicht selbst vollständig finanzieren und werden dadurch von einem Anerkennungsverfahren abgehalten. (...) Ohne ein entsprechendes ausgebautes Angebot an Anpassungsmaßnahmen bliebe das BQFG für die Antragsteller oftmals wirkungslos.“²¹³

Aufgrund des Fachkräftemangels in der Altenpflege sehen die Arbeitgeber/innen eine Verknüpfung von Anpassungslehrgängen mit Pflegeeinrichtungen als erforderlich an; diese Verknüpfung wird bisher von Anerkennungsstellen nicht ermöglicht:

²¹¹ Ebd., S. 31.

²¹² „Willkommensbehörden“ sollen die Zuwanderungszahlen befördern, wenn eine „Willkommens- und Anerkennungskultur“ in Deutschland entsteht: „Anerkennungskultur ist hierbei das handlungsleitende Prinzip, weil es Integration ermöglicht und fördert, sowohl bei Zuwandernden als auch in der Aufnahmegesellschaft. Willkommenskultur soll vor allem die Außenwirkung, die Attraktivität Deutschlands für Zuwandernde, steigern, indem Beratungs- und Informationsstrukturen sowie administrative Prozesse optimiert und umgestaltet werden.“ BAMF: Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“, Nürnberg 2013.

²¹³ Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste: Unangeforderte Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011. A-Drs. 17(18)169a, S. 3.

„Die Anpassungslehrgänge umfassen in der Regel ein Praktikum. Dieses kann nach der derzeitigen Anerkennungspraxis (...) regelmäßig nur in Krankenhäusern oder zumindest nur in Kombination von Krankenhaus und ambulanter Pflegeeinrichtung sowie anderen, insbesondere stationären Pflegeeinrichtungen abgeleistet werden. Dies ist aber gerade bei Anpassungsmaßnahmen für Krankenpflegefachkräfte mit ausländischen Abschlüssen unzumutbar, da hierdurch ein Einstellungshindernis bei den Pflegeeinrichtungen begründet wird. Die ausländischen Fachkräfte und auch die Pflegeeinrichtungen haben ein berechtigtes Interesse daran, die Praktika ausschließlich dort ableisten zu können. Denn nur so können die ausländischen Fachkräfte schon während der gesamten Zeit der Anpassungsmaßnahmen in den Einrichtungen (...) beschäftigt werden. Fachlich ist auch kein Grund ersichtlich, weshalb hier ein Praktikum unter Beteiligung eines Krankenhauses zu fordern wäre. Denn die fachliche Anleitung kann ebenso gut und professionell durch eine in der Pflegeeinrichtung tätige Krankenpflegefachkraft erfolgen, zumal der spätere Einsatz ohnehin dort geplant ist.“²¹⁴

Obwohl die Arbeitgeber/innen eindeutige Einstellungsabsichten formulieren, wurden diese berechtigten Anliegen nicht berücksichtigt. Die bereits 2011 benannten Umsetzungsdefizite des Gesetzes bleiben daher aktuell.²¹⁵ Sie bestätigten sich in der 2014 vorgelegten Rambøll-Studie zur Wirkung des Zuwanderungsrechts:

„Die befragten Unternehmen im Bereich der Alten- und Krankenpflege kritisierten vor allem die Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der erforderlichen Sprachkenntnisse. Zum Teil reicht das B1-Niveau, in einigen Bundesländern wird allerdings auch das B2-Niveau gefordert. Dies würde laut der Unternehmen zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, da es sehr viel schwieriger und langwieriger für eine ausländische Fachkraft sei, die Sprachkenntnisse bis auf ein vorweiliches B2-Niveau auszubauen.“²¹⁶

Auch wenn ausländischen Ärzt/innen eine Approbation gewährt wurde, ist damit nicht gesichert, dass sie erfolgreich im deutschen Gesundheitssystem tätig werden. Statistiken der Bundesärztekammer zeigen, dass der Anteil der registrierten Ärzte aus dem Ausland im Vergleich zu anderen akademischen Berufen hoch ist. 35.893 ausländische Ärzt/innen waren 2013 in Deutschland registriert.²¹⁷ Hinzu kommen zahlreiche Deutsche, die eingebürgert wurden oder als Spätaussiedler/innen einwanderten. Es erfordert große Anpassungsleistungen und viel persönliche Energie, seinen Beruf in einem anders strukturierten Gesundheitssystem auszuüben und die erforderlichen Kommunikations- und Dokumentationskenntnisse zu erwerben. Im Vergleich mit deutschen Ärzt/innen nehmen Migrant/innen weit seltener die selbständigen Positionen ein, die mit einer eigenen Praxis verbunden sind. Die große Mehrheit der ausländischen Ärzt/innen arbeitet in Krankenhäusern.

Die Ärztestatistik lässt erkennen, dass viele ausländische Ärzt/innen nicht in Deutschland bleiben, sondern wieder abwandern. Von allen Ärzt/innen, die 2009 auswanderten, hatte rund ein Viertel eine ausländische Staatsangehörigkeit. 2013 war der Anteil der ausländischen Ärzt/innen, die Deutschland verließen, auf 37,1% gestiegen. Die Auswanderungszahlen deutscher Ärzt/innen sind seit Jahren bekannt und werden mit den im internationalen Vergleich schlechten Arbeitsbedingungen begründet. Die Auswanderung ausländischer Ärzt/innen kann auf zusätzliche Faktoren zurückgeführt werden. Aus der Perspektive des Personalmanagements ist die Auswanderung ein Verlust: Es ist Unternehmen nicht gelungen, eine hoch qualifizierte Fachkraft dauerhaft an sich zu binden.

²¹⁴ Ebd., S. 6f.

²¹⁵ Von den Arbeitgeber/innen des Gesundheitssektors werden weiterhin effiziente Verfahren eingefordert. Vgl. Gieseke, Sunna: Ärzte werden meist anerkannt, in: Ärztezeitung, 3.04.2013.

²¹⁶ BMWi 2014, S. 186. Vgl. dazu Kap. 6.5.7.

²¹⁷ BÄK: Ausländische Ärztinnen und Ärzte in Deutschland am 31.12.2013. Tabelle, URL: <http://www.bundesaeztekammer.de/downloads/Stat13Tab10.pdf> [Zugriff 27.05.2014]

Wenn daher die hohe Anerkennungsquote 2012 für Ärzt/innen als Erfolg betrachtet wird, so ist auch zu berücksichtigen, dass die hohen Auswanderungszahlen die Kehrseite der Medaille bilden und Erfolge nivellieren können.

Betriebswirtschaftlich betrachtet, wird es immer teurer, langwieriger und aufwändiger, freie Arztstellen zu besetzen. Die Frage, wie man Fachkräfte aus dem Ausland nicht nur rekrutiert, sondern auch dauerhaft halten kann, spielt daher ebenfalls eine wichtige Rolle für die Bewertung des Bildungstransfers.

Um das Ziel einer Sicherung der Arbeitskräftebasis durch Fachkräftemigration zu erreichen, sind Strategien für eine erfolgreiche *Umsetzung* der neuen Rechte notwendig. Unternehmen sind selbst dafür verantwortlich, eine demografieorientierte Personalentwicklung einzuführen. Darüber hinaus existieren diverse Problemlagen, die eine bessere Steuerung von staatlicher Seite erfordern. Dazu gehören das unzureichende Angebot und die ungeklärte Finanzierung von Sprachkursen für ausländische Fachkräfte. Auch für den Ausbau von Anpassungsmaßnahmen, z.B. im Rahmen von Mentoren- und Traineeprogrammen, sind Kooperationen mit Unternehmen erforderlich. Das deutsche Weiterbildungssystem steht in Bezug auf die international verbreitete Individualisierung von Weiterbildungswegen, die migrationsspezifisch auszurichten sind, vor besonderen Herausforderungen. Auch wenn das lebenslange Lernen als Strategie der Beschäftigungsförderung durchaus reflektiert wird, behindert die weitgehend fehlende Modularisierung in Aus- und Weiterbildung die Modernisierung des deutschen Bildungssystems.²¹⁸

Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens anzuwenden, erfordert eine Entwicklung neuer Strukturen. Wie diese organisiert werden können, zeigen vorbildhafte Programme in Kanada, die im vergangenen Jahrzehnt eingerichtet wurden, um Arbeitgeber/innen und vor allem KMU in Anerkennungsprozessen zu unterstützen. Im Ergebnis fördern diese unternehmensbezogenen Programme auch den Bildungstransfer von Migrant/innen.

“Employers are perhaps the most important stakeholders in the realm of FQR as they are not only the ones who directly decide how immigrants’ qualifications are valued, but also the ones who directly benefit from FQR. Employers have been involved in a range of governmental, sectoral, professional, educational, and community-based programmes to enhance immigrants’ access to professions. On the official website of FCRO, there is an Employer’s Roadmap prepared by the Alliance of Sector Councils (2010) that provides guidance for employers in small and medium-sized enterprises with regard to hiring and retaining internationally trained workers.”²¹⁹

²¹⁸ Zu kurz greift daher der Verweis des BMBF-Berichts auf Anpassungsmaßnahmen durch Bildungsträger, die zwangsläufig weniger passgenau, dafür kostenintensiver und arbeitsmarktferner sind. „Die Weiterbildungsanbieter sind hier gefordert, passgenaue Instrumente zu entwickeln.“ BMBF 2014a, S. 35.

Differenzierter zu dieser Thematik der aktuelle Bildungsbericht: „Sollte es – wie politisch gewollt – in den nächsten Jahren zu verstärkter Arbeitskräfte-Zuwanderung kommen, ist die berufliche Weiterbildung inner- wie außerhalb von Betrieben besonders gefragt. Hier könnten auch Anpassungsqualifizierungen im Rahmen des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) eine wichtige Rolle spielen. Für sie scheint – wie der erste Bericht zum Anerkennungsgesetz andeutet – ein quantitativ und qualitativ beträchtlicher Bedarf zu bestehen. Wenn für Zuwanderer nicht deutlich mehr Kompensationsmöglichkeiten in der beruflichen Weiterbildung geschaffen werden, ist die Gefahr, dass ihre berufliche Integration prekär bleibt, nicht von der Hand zu weisen.“ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, Bielefeld 2014, S. 155.

²¹⁹ Guo/Shan 2013, S. 238.

5.6 Resümee

Für den Bildungstransfer von ausländischen Fachkräften spielen Arbeitgeber/innen eine wichtige Rolle. Die Einbindung von Unternehmen in Anerkennungsprozesse ist derzeit noch nicht ausreichend. Migrant/innen in Deutschland sind von einer überdurchschnittlichen Überqualifizierungsquote betroffen. Eine weitere Ursache besteht in der strukturellen Diskriminierung am Arbeitsmarkt. Bisher setzen Unternehmen bei der Personalauswahl mehrheitlich auf eine deutsche, junge, männliche Zielgruppe. Hier wirken psychologische Faktoren neben kulturellen Stereotypen. Diese Strategie ist solange erfolgreich, wie genügend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, aber dieser Pool wird sukzessive kleiner.

Auf Grund von sinkenden Geburtenraten und verhältnismäßig niedrigen Einwanderungszahlen werden Unternehmen in Deutschland darauf angewiesen sein, dass ausländische Fachkräfte zuwandern. Die Gesundheitsbranche zeigt, dass mit steigendem Mangel auch die Bereitschaft wächst, ausländische Fachkräfte zu beschäftigen.

Daher unternimmt die Bundesregierung verstärkt Anstrengungen, um Deutschland als Zuwanderungsland attraktiver zu machen. Dennoch stehen Personalverantwortliche, vor allem in KMU vor diversen Herausforderungen, wenn sie ausländische Fachkräfte erfolgreich beschäftigen wollen. Staatliche Initiativen sind erforderlich, die das Angebot von Sprachkursen, den Ausbau von Anpassungsmaßnahmen und das Qualitätsmanagement in Verwaltungsverfahren verbessern, damit die benötigten ausländischen Fachkräfte nach Deutschland kommen und ausbildungsadäquat beschäftigt werden.

Doch nicht alle Barrieren können von staatlicher Seite abgebaut werden. Deutsche Unternehmen sind bisher weder auf ausländische Fachkräfte noch auf die Nutzung von Anerkennungsbescheiden eingestellt. Dies zu ändern, ist die Aufgabe der Privatwirtschaft und der öffentlichen Arbeitgeber/innen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie sollen vor dem Hintergrund der Neuerungen im Anerkennungs- und Zuwanderungsrecht die Perspektiven von Arbeitgeber/innen und Personalverantwortlichen einbezogen werden. Es stellen sich diverse Fragen, um zu untersuchen, wie der Bildungstransfer für Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen aktuell gestaltet wird.

6 Ergebnisse der Auswertung der Datenerhebungen

6.1 Die Qualifikationen der Befragten

Bei der Generierung der Stichprobe waren nur Personen berücksichtigt worden, die eine *berufliche* Qualifikation aus dem Ausland mitgebracht hatten. Dadurch sollte ausgeschlossen werden, dass schulische Anerkennungsverfahren die Ergebnisse beeinflussen.

Bei 447 Teilnehmer/innen konnten 432 Angaben zum Beruf in die Auswertung einbezogen werden. Keine verwertbare Angabe lag vor, wenn mehrere Berufe aus unterschiedlichen Sektoren eingetragen wurden, so dass keine Zuordnung zum durchgeführten Anerkennungsverfahren möglich war. Ob das Berufsfeld als reglementiert oder nicht-reglementiert eingestuft wurde, bezieht sich auf die jeweiligen Regelungen in Deutschland. Rechtsanwälte/innen bilden hier eine Ausnahme; aufgrund der rechtlichen Beschränkungen wurden sie den nicht-reglementierten juristischen Abschlüssen zugeordnet.

Abb. 7: Tabelle: Berufe der Respondent/innen, in Häufigkeit und Prozent (n= 432)

Reglementierte Berufe			Nicht-reglementierte Berufe		
Ärzt/innen	19	4,4%	IHK-Berufe	33	7,6%
Krankenpflege	12	2,8%	HWK-Berufe	7	1,6%
Weitere Gesundheitsberufe	48	11,1%	Weitere Ausbildungen	11	2,5%
Lehrer/innen	95	22,0%	Psychologie	10	2,3%
Ingenieur/innen	62	14,4%	Juristische Studiengänge	7	1,6%
Sozialberufe	49	11,3%	Weitere akademische Abschlüsse (u.a. Wirtschaft, Informatik, Natur- und Geisteswissenschaften)	76	17,6%
Architekt/innen	3	0,7%			
Insgesamt	288	66,7%	Insgesamt	144	33,3%

Von besonderem Interesse im Kontext der vorliegenden Studie sind die Gesundheitsberufe und die nicht-reglementierten Abschlüsse der Berufsbildung. 18,3% der Respondent/innen verfügen über Qualifikationen aus den Feldern der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe. Darunter fallen Humanmediziner/innen mit einem Anteil von 4,4% sowie Krankenpfleger/innen mit 2,8%. Unter den weiteren Gesundheitsberufen (11,1%) finden sich Zahnärzt/innen, Apotheker/innen, Physiotherapeut/innen, Hebammen etc. Referenzberufe der Berufsbildung liegen insgesamt bei 11,8% der Befragten vor.

Im Verhältnis zu den amtlichen Statistiken nach BQFG, die Ärzt/innen, Zahnärzt/innen und Krankenpfleger/innen quantitativ auf den vorderen Rängen verzeichnen, zeigt sich, dass die Mehrheit der Migrant/innen aus anderen Berufsgruppen stammt. Die Verteilung der Berufe zeigt Übereinstimmungen mit der bundesweiten Statistik der IQ-Anerkennungsberatung (siehe dazu die Ausführungen in Kap. 4).

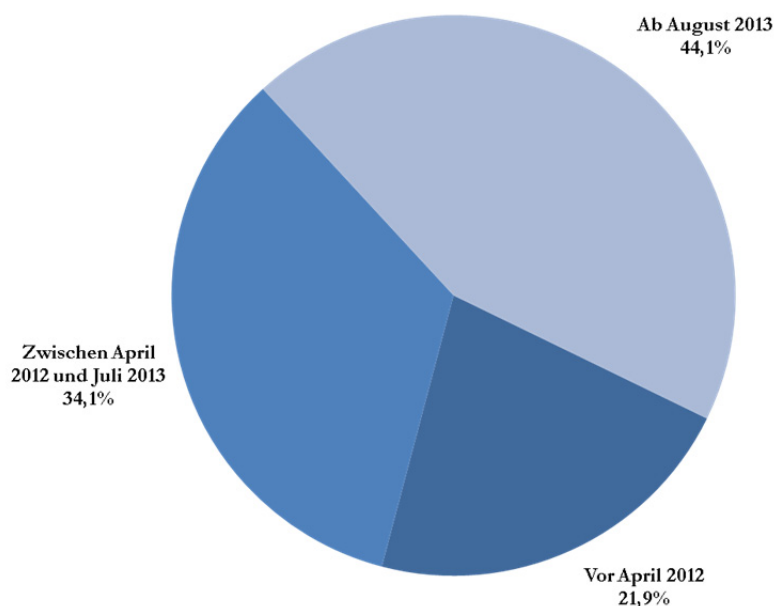
Lehrer/innen bilden mit 22% die größte Gruppe der Personen, die sich an die Anerkennungsberatung in Bayern wendeten und an der Befragung teilnahmen. Es folgen Ingenieur/innen mit 14,4%. Die Sozialberufe – v.a. Erzieher/innen, Kindheits- und Sozialpädagog/innen – unterliegen ebenfalls landesrechtlichen Regelungen, werden jedoch vom BayBQFG erfasst. Nicht reglementierte Hochschulabschlüsse, die zahlreiche Fächer repräsentieren, sind ebenfalls mit einem hohen Anteil von 17,6% vertreten.

6.1.1 Anerkennungsverfahren vor und nach April 2012

Die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Antragsteller/innen von den Anerkennungsgesetzen profitierten, erfordert – abgesehen von der Anwendung des BQFG – die Berücksichtigung verschiedener Bedingungen: Relevant ist zum einen, ob der Abschluss in der EU erworben wurde, zum anderen ist der Zeitpunkt der Antragstellung zu berücksichtigen.

Migrant/innen, die an der Befragung teilnahmen, wurden daher gebeten anzugeben, ob und wann sie ihren Anerkennungsantrag gestellt haben.

Abb. 8: Zeitpunkt der Antragstellung, in Prozent (n=279)



Zeitangaben liegen für 279 Antragstellungen vor. Vor dem Inkrafttreten des BQFG (Bund) haben 21,9% der Befragten ihren Antrag gestellt. Der Stichtag 1. August 2013 betrifft die Einführung des bayerischen Landesanererkennungsgesetzes. Von besonderem Interesse für die Folgen des BQFG sind daher die 218 Anträge, die nach April 2012 gestellt wurden. Diese erfassen einen Anteil von rund drei Viertel der Antragsteller/innen.

Demnach haben sich Migrant/innen in stärkerem Ausmaß an der Befragung beteiligt, wenn ihr Verfahren noch aktuell war oder nicht lange zurück lag. Dies ist ein Hinweis darauf, dass man Feedback zum Verfahren oder zur Beratung möglichst schnell einholen sollte.

Doch auch für Personen mit länger zurückliegenden Anerkennungsbescheiden zeigte das BQFG gewisse Folgen. Aufgrund des Medienechos zum Anerkennungsgesetz des Bundes erwarteten zahlreiche Migrant/innen bessere Anerkennungschancen. Neue Hoffnungen entstanden auch bei denen, die vor 2012 keinen Antrag stellen durften oder die negative Bescheide erhalten hatten. Viele wendeten sich daher zum zweiten Mal an die Anerkennungsberatung. Die Anerkennungsberater/innen mussten die Erwartungen oft enttäuschen: Bei Lehrer/innen, Ingenieur/innen und Architekt/innen wird das BayBQFG generell nicht angewendet. Akademiker/innen, die nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse erworben haben, wurden generell von den Bestimmungen des BQFG ausgenommen. Für diese Berufe gibt es daher keinen positiven Vorher-Nachher-Effekt. Nach Bundesrecht erhielten zudem Rechtsanwält/innen aus Drittstaaten keinen Antragsanspruch.

Lehrer/innen bilden die größte Gruppe der Befragten. Spätaussiedler/innen können sich auf das BVFG berufen, profitieren aber nicht von EU-Privilegien.

Kommentare der Respondent/innen

„Als Lehrerin habe ich keine Chance in Bayern. Ich habe eine sozialpädagogische Stelle, werde aber ohne Zeugnis nicht entsprechend bezahlt.“ TN 41

„Es ist schade, dass ich mit acht Jahren Berufserfahrung als Grundschullehrerin musste putzen gehen.“ TN 45

„Wieso ist ein Lehrer keine pädagogische Kraft nach der Anerkennung, wenn jeder, der mit Kindern arbeitet, egal in welchem Alter die Kinder sind, muss an erster Stelle ein Pädagoge sein.“ TN 71

Um weiter in einem pädagogischen Berufsfeld zu arbeiten, versuchen viele Lehrer/innen, eine Einstufung als pädagogische Fachkraft durch die Jugendämter zu erlangen. Andere geben ihre Anerkennungswünsche auf. Trotz des Erziehermangels in den großen bayerischen Kommunen wird diese pädagogisch ausgebildete Berufsgruppe nicht systematisch eingebunden; in der Regel erhalten Lehrer/innen nur eine Einstufung als pädagogische Ergänzungskraft (entspricht einer zweijährigen Kinderpflegeausbildung), auch wenn fünfjährige Studiengänge und Berufspraxis vorliegen.

Die Situation der Lehrer/innen wird von den Anerkennungsberater/innen besonders negativ gesehen. Sie kritisierten die „Ungleichbehandlung“ aufgrund der Herkunft, „für die es keine inhaltliche Argumentation gibt“. (UAB 1; 253-254)

Zahlreiche Befragte gaben an, nach der Beratung keinen oder keinen erneuten Anerkennungsantrag gestellt zu haben. Darunter sind Personen, die keine zusätzlichen Antragsrechte erhielten. Warum auch Migrant/innen mit neuen Rechten nach einer Anerkennungsberatung auf einen Antrag verzichteten, wird in Kap. 6.4 weiter untersucht.

6.1.2 Qualifikationen aus der EU und aus Drittstaaten

Abb. 9: Tabelle: Herkunft der beruflichen Qualifikationen der Respondent/innen, in Häufigkeit und Prozent

Ausbildungsstaat	Anzahl	Anteil
EU	199	45,5%
Drittstaat	238	54,5%
Insgesamt	437	100%

Mehr als die Hälfte der Befragten verfügte über eine Qualifikation, die in einem Drittstaat erworben wurde. Es zeigt sich, wie auch in der IQ-Beratungsstatistik, dass die Dominanz der EU-Qualifikationen, die in der amtlichen Statistik nach BQFG deutlich wird, nicht vorliegt, wenn man die Beratungsinteressen der Inhaber/innen von ausländischen Abschlüssen einbezieht.

Mit Drittlandsdiplomen hat man trotz Anerkennungsgesetz in diversen Fachgesetzen Nachteile; dies betrifft insbesondere die Gesundheitsberufe. EU-Bürger/innen mit EU-Diplomen haben rechtlich keine Verbesserungen erfahren; dennoch könnten auch sie in der Praxis von einer Berücksichtigung der neuen Rechte für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen profitieren. Die Verfahrenspraxis ist nicht grundsätzlich in Einklang mit den Bestimmungen der EU-Richtlinien. 28 Personen mit Gesundheitsberufen gaben an, dass ihr Diplom in der EU erworben wurde; ein Anteil von gut einem Drittel der vertretenen Berufsangehörigen.

Wer sein Diplom in einem Drittland erworben hat, kann vom Anerkennungsgesetz profitieren. Auch wenn die EU-Privilegien weiter reichen, so soll es doch erstmals die Berücksichtigung von Berufspraxis im Verfahren sowie Teilanerkennungen geben. Die Approbation soll auch für Drittstaatsangehörige zum Regelfall werden. Die Bundesregierung wollte den Staatsangehörigkeitsvorbehalt aus den akademischen Heilberufen entfernen. Dies ist bislang nicht vollständig gelungen, da Facharztqualifikationen nach Länderrecht geregelt sind. Ländergesetze dürfen vom BQFG abweichen. Dies führte dazu, dass Ärzt/innen mit EU-Facharztqualifikationen in den Weiterbildungsordnungen der Länder nicht gleich behandelt werden. Wer über eine Drittstaatsangehörigkeit verfügt, hat in den meisten Ländern Nachteile im Vergleich zu den EU-Bürger/innen. In den Befragungen wurde sichtbar, dass die Unterscheidung zwischen EU und Drittstaat weiterhin eine Rolle in der Anerkennungspraxis spielt.

Kommentar einer Respondentin

„Dadurch ich nicht EU-Bürgerin bin, aber mit einem EU-Abschluss, war für Ärztekammer nicht deutlich, nach welchem Verfahren die Anerkennung durchzuführen ist und ich wurde darüber nicht informiert.“ TN 237

Die Erklärung für diese kritische Anmerkung einer Befragten findet sich im bayerischen Heilberufekammergesetz. Facharztqualifikationen wurden im BayBQFG ausgeschlossen, da „das gesamte Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Rahmen der Weiterbildung, z.B. Facharztbezeichnungen, abschließend und in bewährter Weise“ geregelt sei.²²⁰ Zwar wurden im Heilberufe-Kammergesetz 2013 Änderungen vorgenommen, welche Bezüge zu Staatsangehörigkeiten scheinbar eliminierten, doch die Formulierungen zu den Facharztanerkennungen beziehen sich nicht auf das BQFG, sondern auf die EU-Anerkennungsrichtlinien, die keine Vorgaben für Drittstaatsangehörige treffen, da dies den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Im Anerkennungsgesetzentwurf Schleswig-Holsteins wurde darauf hingewiesen, dass „die bundesweite Abstimmung der länderspezifischen Regelungen in den Kammer- und Weiterbildungsgesetzen“ noch andauere.²²¹ Die fehlende politische Abstimmung hat zur Folge, dass ein EU-Facharzt, der bei einer EU-Staatsangehörigkeit automatisch anerkannt werden würde, bei anderen Ärzt/innen zu Verfahrensproblemen führen kann, die eine Anerkennung verhindern.

Bei fast allen reglementierten Berufen finden sich rechtliche Nachteile, wenn Drittlandsdiplome vorliegen. Eine Ausnahme bilden die Sozialberufe, die nach BayBQFG geregelt wurden und ein einheitliches Verfahren vorsehen. Im Feld der Berufsbildung sollten ebenfalls alle Qualifikationsinhaber/innen profitieren, wenn sie ihren Antrag nach April 2012 gestellt haben. Personen, die nicht-reglementierte Berufsausbildungen im Herkunftsland erworben haben, können die neuen Regelungen ebenfalls unabhängig von EU oder Drittland nutzen. Auch in diesen Fällen ist ein Vergleich von Recht und Praxis entscheidend für die Bewertung der Folgen des BQFG.

²²⁰ Bayerischer Landtag, Drs. 16/16010, zu Art. 2 Abs. 4 Nr. 6.

²²¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung. Anerkennungsgesetz Schleswig-Holstein, Drs. 18/994, S. 25.

6.2 Die Relevanz des BQFG für die Anerkennungsverfahren der Befragten

6.2.1 Respondent/innen im Anwendungsbereich der Anerkennungsgesetze

Bei den Personen, die sich an der Befragung beteiligten, kann nur eine Minderheit von den Bestimmungen der Anerkennungsgesetze, die BQFG-Bund, BayBQFG und Fachgesetze umfassen, profitieren. 41,4% der 432 Respondent/innen, die Angaben zum Beruf machten, verfügen über eine Qualifikation, die den Neuregelungen unterliegt.

Abb. 10: Tabelle: Respondent/innen, die von den Anerkennungsgesetzen profitieren, in Häufigkeit und Prozent

Berufe, die profitieren	Anzahl 179	Prozent 41,4%
Ärzt/innen	19	4,4%
Krankenpflege	12	2,8%
Weitere Gesundheitsberufe	48	11,1%
Sozialberufe	49	11,3%
IHK-Berufe	33	7,6%
HWK-Berufe	7	1,6%
Weitere Ausbildungen	11	2,5%

Ob die 179 Personen, deren Beruf von den Anerkennungsgesetzen erfasst wird, auch im Verfahren von Verbesserungen profitieren, ist eine Frage, die in den folgenden Abschnitten weiter untersucht wird.

Abb. 11: Tabelle: Respondent/innen ohne Verbesserungen, in Häufigkeit und Prozent

Berufe, die nicht profitieren	Anzahl 253	Prozent 58,6%
Lehrer/innen	95	22,0%
Ingenieur/innen	62	14,4%
Architekt/innen	3	0,7%
Juristische Studiengänge	7	1,6%
Psychologie	10	2,3%
Weitere akademische Abschlüsse	76	17,6%

Für die Mehrheit der befragten Migrant/innen (58,6%) gab es keine rechtlichen Verbesserungen. Dies erfuhren viele erst in der Anerkennungsberatung, da die Medien nicht vermittelt hatten, dass berufsspezifische Unterschiede relevant sind.

Auch im Hinblick auf zukünftige Zuwanderung ist eine mangelhafte Differenzierung in öffentlich zugänglichen Informationen problematisch. Die Anerkennungskampagnen, die Deutschland aktuell in diversen Staaten durchführt, differenzieren nicht. Es wird suggeriert, dass die Anerkennungsgesetze generell nutzbar sind und dass (kostenpflichtige) Anerkennungsverfahren aus dem Ausland Zuwanderungsrechte fundieren können. Von welchen Erfahrungen Antragsteller/innen aus dem Ausland berichteten, soll in Kap. 6.3 weiter thematisiert werden.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Anmerkungen von Respondent/innen zur Rechtslage wenig positiv ausfielen. Diese Kritik an den Gesetzen führt nicht unbedingt zu einer negativen Bewertung des individuellen Anerkennungsverfahrens. (Die Zufriedenheit der Respondent/innen wird in Kap. 6.9 untersucht.)

Kommentare der Respondent/innen

„Die Gesetze hindern mehr als dass sie helfen.“ TN 311

„Gesetze sollten ändern und nicht komplizierter werden.“ TN 266

Einzelne Migrant/innen beurteilten aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung, ob das Anerkennungsgesetz positive Wirkungen entfaltete. In den folgenden Kapiteln sollen ihre Sichtweisen auf das Verwaltungsverfahren, ihre Entscheidungen für und gegen eine Antragstellung sowie zahlreiche weitere Aspekte der beruflichen Anerkennung dargestellt werden. Migrant/innen können darüber Auskunft geben, wie nutzerfreundlich das Anerkennungsverfahren gestaltet wird und ob der Prozess für sie handhabbar, verständlich und im Ergebnis hilfreich war.

Die vorliegende Studie zielt darauf ab, durch einen multiperspektivischen Ansatz sowohl vorhandene Barrieren als auch Gute Praxis zu identifizieren. Da die strukturellen Wirkungen über Einzelfälle hinaus untersucht werden, sind die Einschätzungen von Praxisexpert/innen zu den Folgen der Anerkennungsgesetze seit 2012 von großem Interesse. Unabhängige Anerkennungsberater/innen und Expert/innen für die Gleichwertigkeitsfeststellung in den Anerkennungsstellen sind aufgrund ihrer täglichen Arbeit in zahlreichen Einzelfällen mit den Auswirkungen konfrontiert.

6.2.2 Einschätzungen der Expert/innen zu den neuen Regelungen des BQFG

In den Interviews mit Praxisexpert/innen waren die Stärken und Schwächen der Gesetze und ihrer Umsetzung ein zentrales Thema. Aufgrund ihrer beruflichen Anforderungen unterscheiden sich die Perspektiven der beiden Gruppen: Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen sollen die neuen Regelungen erfolgreich anwenden; Anerkennungsberater/innen sind im Arbeitsalltag mit Problemen von Ratsuchenden konfrontiert.

Bei beiden Gruppen finden sich positive und negative Einschätzungen, die vielfach differenziert erläutert wurden und eine Fülle von unterschiedlichen Aspekten thematisieren. Da die Komplexität der Anforderungen der Anerkennungsberatung sowie der Durchführung von Anerkennungsverfahren bislang als weitgehend unerforscht gelten kann, sollen hier ausführliche Zitate einen vertieften Einblick in die Praxisrealitäten ermöglichen.

Einschätzungen zu den Folgen der Anerkennungsgesetze

UAB:

„Viel mehr Leute [haben] jetzt eine Antragsmöglichkeit. Also das sieht man schon allein daran, dass viele Leute, die es vor ein paar Jahren schon mal probiert haben, jetzt nochmal in die Beratung kommen (...). Auch die Berücksichtigung und Anrechnung von Berufserfahrung ist sicherlich ein ganz wichtiger Schritt vorwärts, auch wenn, wie gesagt, da sicherlich noch erhebliche Defizite sind in der Umsetzung (...). Es kommen durchaus

immer mehr Flüchtlinge in die Beratung, die eben vor 2012 noch überhaupt nicht die Möglichkeit hatten, eine Anerkennung zu beantragen (...). Und natürlich auch die Antragsmöglichkeiten jetzt aus dem Ausland ist gerade in den Gesundheitsberufen schon eine wichtige Neuerung.“ UAB 1 (239-249)

„Da hat sich sehr viel getan, bei den IHK- und Kammerberufen hat sich sehr viel getan. Es wurden viele Anerkennungen auch ermöglicht in bestimmten Berufen. Da ist ganz viel Bewegung und auch viel Erfolg schon zu verzeichnen, das glaube ich schon.“ UAB 4 (177-179)

„Es hat dadurch auch insgesamt mehr Verständnis für die Anerkennungsthematik gesamtgesellschaftlich gegeben, weil es jetzt einfach viel mehr publik ist, durch die Gesetze auch gesetzlich verankert ist.“ UAB 3 (292-294)

„Also ich bin super froh, dass die Gesetze tatsächlich geschaffen wurden, (...) dass man die Gelegenheit hat, einen Antrag auf die Überprüfung der Gleichwertigkeit zu stellen. Nur demgegenüber steht die Realität, (...) demgegenüber steht die starke Trennung in den Köpfen der Personen, die das bearbeiten. Die denken, dass da sehr große qualitative Unterschiede sind. Manchmal ist das berechtigt, ja, aber das müsste man nach transparenten Kriterien beurteilen können. Das ist ja angedacht in dem Gesetz, das sieht man aber in den Bescheiden nicht und das merkt man nicht, wenn die Leute zu Externenprüfungen geschickt werden.“ UAB 7 (321-329)

„Und was ich sehr schade finde, dass trotz neuen Gesetzen noch immer Berufsgruppen komplett ausgeschlossen sind, z.B. die Lehrer aus Drittstaaten. Oder dass Architekten und Ingenieure so schwierig ist. Weil ich kann es nicht ganz nachvollziehen, wenn man neue Gesetze gemacht hat, warum man das jetzt nicht flächendeckend gemacht hat, sondern nur so einzelne Berufsgruppen herausgenommen (...). Jetzt gibt es eine gesetzliche Regelung, jetzt gibt es eine Möglichkeit, aber wir wissen aus der Praxis, dass bei vielen zuständigen Stellen diese Möglichkeit sehr restriktiv gehandhabt wird. (...), ob diese zuständigen Stellen tatsächlich die Wichtigkeit erkannt haben, dass man diese Instrumente, die geschaffen wurden, auch nutzen soll? (...) Die Gesetze werden noch nicht wirklich hundertprozentig genutzt, die Möglichkeiten, die da sind, werden noch nicht voll erschöpft.“ UAB 7 (287-297)

„Grundsätzlich würde ich schon nach wie vor eine sehr große Diskrepanz zwischen relativ, in weiten Teilen guter, praktikabler Rechtsgrundlage ausmachen und einer Umsetzungspraxis, die einfach nach wie vor a) das was gesetzlich vorgeschrieben ist, oft nicht umsetzt und b) auch völlig uneinheitlich ist. Was das nächste Problem ist, also bezogen auf die einzureichenden Unterlagen, bezogen auf das Verfahren selbst: Also wie wird das durchgeführt, wann wird auf Aktenlage entschieden, wann wird zusätzlich noch ein Fachgespräch anberaumt, wie wird Berufserfahrung angerechnet? Das ist komplett unterschiedlich bis dahin zu den Bescheiden, die von der Qualität her sehr unterschiedlich sind. Teilweise wird wirklich detailliert erklärt, weshalb welche Entscheidung wie getroffen wurde, und teilweise steht wieder bspw. (...): Auch die Anrechnung der Berufserfahrung konnte die wesentlichen Unterschiede nicht ausgleichen. Wie das angerechnet wurde, keinerlei Aussage. Und aus der Teilnahme an verschiedenen Gremien etc. wurde einfach auch deutlich, dass die keine einheitliche Systematik haben. Das ist oftmals nach Gutdünken des jeweiligen Sachbearbeiters, nach Gutdünken der jeweiligen Anerkennungsstelle, wie die das letztlich anrechnen. (...), wie die Verfahren bei den regional unterschiedlichen Stellen unterschiedlich letztlich aussehen, da fällt es dann halt sehr deutlich auf, dass es einfach keine Einheitlichkeit gibt, nach wie vor nicht.“ UAB 1 (142-158)

„Diese neuen Gesetze, da hätte ich mir ehrlich gesagt mehr davon versprochen. Wie das Ganze anläuft, das ist sehr schleppend.“ UAB 2 (127-128)

„Dann finde ich es auch sehr schade, dass z.B. das Bayerische Anerkennungsgesetz letztes Jahr erlassen wurde und die Stellen, die Anerkennungsstellen teilweise bis heute noch kaum Anträge bearbeiten, weil das Verfahren noch nicht feststeht, die Bewertungskriterien vielleicht noch gar nicht festliegen, und dann heißt es: Ja, also, ablehnende Bescheide erstellen wir schon, aber Anerkennungen gibt es noch keine (...). Die berufen sich darauf, dass sie dieses Gesetz bekommen haben, ihnen aber keiner gesagt hat, wie es funktionieren soll, es hat auch keiner einen Gebührenrahmen festgelegt (...). Das wurde ja im Endeffekt alles den Anerkennungsstellen überlassen und dass das natürlich auch Monate dauert, verstehe ich, aber optimal ist es halt leider nicht, weil wenn ein Gesetz in Kraft tritt, dann besteht im Endeffekt auch ein Anspruch darauf, dass man dieses Gesetz verwenden kann.“ UAB 8 (140-152)

„Was für mich schon in vielen Berufen noch ein großes Problem ist, dass bei uns in Deutschland schon so eine Art Defizitkultur herrscht. (...) Es ist in den Köpfen, sowohl von Arbeitgebern als auch Anerkennungsstellen, Weiterbildungsträgern. (...) was wir jetzt teilweise auch merken, wenn wir bspw. mit Universitäten in Gesprächen sind, die Anpassungslehrgänge konstruieren sollen, (...) dass erstmal immer alles negativ gesehen wird, und man muss unseren Berufsstand hier schützen, und die Ausbildung bei uns ist derart qualitativ, da kann niemand mithalten. Das finde ich ist ein großes Problem.“ UAB 3 (371-383)

„Wenn festgestellt wird: in dem Bereich fehlt was, wo kann ich das ausgleichen, das ist die größte Hürde. Welcher Betrieb nimmt mich, um meine Vollwertigkeit zu bekommen (...). Es gibt wenig Möglichkeiten, es gibt kein Recht auf eine Praxiserfahrung in einem deutschen Unternehmen, es gibt kein Recht auf eine Anpassungsqualifizierung, da wird man ein bisschen alleine gelassen, ja.“ UAB 4 (167-171)

„Diese Praxis, also das ist das, was man erlebt, wenn man den Antrag stellt oder stellen will, und das steht im Gegensatz dazu, was man eigentlich auf der dekorativen Ebene in den Medien hört, weil wenn man nur das hört, was man im Fernseher sieht, dann denkt man: O.k., es ist gewollt, dass Fachkräfte nach Deutschland kommen und es ist gewollt, dass Personen mit guten Qualifikationen in ihrem Beruf arbeiten können, und da ist definitiv eine Diskrepanz zu der praktischen Ebene, wenn man versucht, als gut qualifizierte Fachkraft in Deutschland zu arbeiten.“ UAB 7 (249-255)

EGF für reglementierte Berufe:

„Ich würde mir mehr Informationen vom Ministerium wünschen, wir haben da glaube ich zwei Dienstbesprechungen im Jahr. (...) und das halte ich irgendwo schon für ein bisschen wenig, auch zwischendrin kommt da eigentlich wenig Information, also meiner Meinung nach, also da würde ich mir mehr wünschen, dass also, ja, mehr Handhabungen uns an die Hand gegeben werden.“ EGF-r13 (427-432)

„Die Umsetzung von so einem komplexen Gesetz braucht Zeit, um auch eine Sache zu Ende zu denken und es kann nicht sein, dass man ein Gesetz in Kraft setzt, ohne Strukturen geschaffen zu haben, null Strukturen und gleichzeitig sollte das Verfahren laufen, am 1.8. in Kraft getreten, ohne auch nur einen einzigen Mitarbeiter zu haben für die Umsetzung zu diesem Zeitpunkt.“ EGF-r8 (317-321)

„Das Problem bei der Sache ist, dass zuständige Behörde häufig [sieben] Bezirksregierungen sind und schon die Bestimmungen einen gewissen Raum zur Interpretation lassen und natürlich möglicherweise von den einzelnen Bezirksregierungen, und ich muss wirklich sagen auch, bedauerlicherweise, in bestimmten Bereichen etwas unterschiedlich interpretiert werden und ausgelegt werden, und die Einheitlichkeit da ein ganz klein wenig verloren geht, also ich würde mir wünschen, auch im Hinblick auf die Anzuerkennenden, damit es denen im Prinzip klar ist und damit die nicht den Eindruck gewinnen, also in Deutschland an unterschiedlichen Stellen läuft das alles ein bisschen anders, dass man da Wert drauf gelegt hätte. Das kann eigentlich auch nur von den obersten Bundesbehörden ausgehen, dass man versucht hätte, das Ganze etwas zu vereinheitlichen.“ EGF-r10 (34-43)

„Problem mit dem Gesetz, insofern als dass Juristen aus Gesetz ablesen, dass es keine partiellen Anerkennungen geben kann, warum das so ist, kann ich nicht beurteilen; ansonsten halte ich das Gesetz für insoweit für gelungen, als dass es einen Rahmen bietet, aber sehr viel Handlungsfreiheit lässt, um individuell entscheiden zu können. (...) Großen Handlungsbedarf dahingehend, dass ich es für fatal halte, dass die einzelnen Bundesländer so unterschiedliche Wege gehen, wie das derzeit der Fall ist, das fängt mit der Bescheiderstellung an, bis hin zu Ausgleichsmaßnahmen.“ EGF-r8 (241-253)

„Man müsste staatlicherseits auch Geld zur Verfügung stellen, dass entsprechende Anpassungslehrgänge zur Verfügung gestellt werden, wer das macht ist mir egal, dass es eben Einrichtungen gibt dort, wo eben Bewerber, die kommen, dass die dort hingehen können. Die Leute stellen den Antrag, und ich muss ihnen was sagen, was könnt ihr machen, wie könnt ihr es machen, das ist ja meine Problematik, damit ich denen sagen kann da gibt es einen Anpassungslehrgang. (...) Der Gesetzgeber meint da immer so ungefähr, ja gut wenn es nicht gleichwertig ist, dann gehen sie halt in einen Kurs und dann ist die Sache gegessen, ja das kann man alles schön, aber es müssen diese Möglichkeiten geschaffen werden. (...) Aber ich muss den Leuten, die gewillt sind, hier als Pflegekraft tätig zu sein, ich muss denen auch, wenn festgestellt ist, es ist nicht gleichwertig einen gangbaren Weg aufzeigen und eine Möglichkeit anbieten, wie sie eben eine Gleichwertigkeit nachweisen können.“ EGF-r14 (544-561)

„Es gibt sicherlich einen Handlungsbedarf, was Maßnahmeträger angeht, ich fürchte, dass die ähnlich allein gelassen werden mit der Umsetzung, mit dem Anforderungsprofil wie wir als zuständige Stelle für das Gesetz; (...) [das] hat Interpretationscharakter und kann dementsprechend von den Maßnahmeträgern sehr unterschiedlich wahrgenommen werden; ich sehe großen Handlungsbedarf bei der Betreuung eben dieser Maßnahmeträger.“ EGF-r8 (259-266)

„Ich finde die Anerkennungsangelegenheit insbesondere durch die letzten Verordnungen in den Gesundheitsfachberufen, ich finde es überreguliert, (...). Jetzt werden wir in ein Korsett gepresst. Wenn ich mit anderen drüber spreche, auch mit unseren Berufsfachschulen, ich sage immer: Eigentlich ist es eine Verschlimmbesserung, früher war es einfacher als jetzt, es ist nicht einfacher geworden. Handlungsbedarf sehe ich unterschiedlich. Anerkennungsstellen, die zu synchronisieren, (...) oder Anpassungsmaßnahmen laufen anders an, das müsste man synchronisieren, das ist durch die neue Verordnung nicht wirklich gelungen.“ EGF-r10 (326-336)

„Wir machen ja nicht nach Berufsqualifizierungsgesetz unsere Anerkennung, sondern nach einzelnen Gesundheitsgesetzen und da hat es keine großartige Änderung gegeben bzw. die Gesetze sind vorher auch schon da gewesen.“ EGF-r13 (3-5)

„Mein Stand ist der, dass für uns nur § 17 vom BQFG gilt, weil wir ein Spezialrecht haben, sprich das Krankenpflegegesetz und die Richtlinie 2005/36, das andere gilt auch nicht für uns. § 14 kenne ich nicht, § 17 ist glaube ich nur irgendeine Statistik.“ EGF-r4 (84-86)

„Ich habe diese Statistik bisher das erste Mal gemacht, wir haben vorher schon versucht in unsere Liste alles Mögliche aufzunehmen (...). Ich habe auch noch keine Auswertung, ich weiß nicht, was wir da alles falsch möglicherweise gemacht haben. (...) Es gibt ja genaue Vorschriften, ein zurückgenommener Antrag zählt ja in der Statistik auch nicht, also das sind ja schon, also, recht merkwürdige Vorschriften hier bei dieser Statistik gewesen.“ EGF-r13 (365-375)

EGF für nicht-reglementierte Berufe:

„Rechtliche Aspekte, glaube ich, stehen wir ganz gut da; was ich mir noch wünschen würde, wäre eine entsprechende finanzielle Förderung von, ich sage mal Ausgleichsmaßnahmen (...), dass es da eine bessere finanzielle Möglichkeit oder Förderung gibt.“ EGF-nr5 (311-314)

„Also was halt tatsächlich schwierig ist, das ist, gezielte Schulungsangebote zu organisieren, (...) um das ganze Verfahren dann irgendwann mal zu einem richtig guten Ergebnis zu bringen. Zielgerichtet Angebote zu haben, damit ausgeglichen werden kann, ist die größte Baustelle. Im Verfahren selber, es ist vielleicht für den ein oder anderen Antragsteller manchmal mühsam, die Unterlagen dann wirklich auch zu beschaffen; aber auf der anderen Seite zertifizieren wir dann letztlich, oder bescheinigen auch in Bezug auf einen deutschen Referenzberuf, und das ist einfach so im Vorbeigehen nicht zu bekommen, da soll ja auch ein bisschen deutlich werden, wie ernst wir das nehmen.“ EGF-nr6 (266-273)

„Was sicherlich noch besser werden muss, aber das ist auch nur eine Frage der Zeit, denke ich, dieser Wissensaufbau über die ausländischen Ausbildungen, Bq-Portal ist schon mal ein Schritt, der in die richtige Richtung geht.“ EGF-nr3 (359-361)

Beide Experten-Gruppen sehen spezifische Probleme bei der Umsetzung des neuen Anerkennungsrechts. Das mag bei den EGF zunächst erstaunen, da die Anerkennungsstellen selbst für die Anwendung der Gesetze zuständig sind. Die Mehrheit der UAB fand kritische Worte zur Verfahrensdurchführung. Allerdings wird deutlich, dass sich v.a. EGF in reglementierten Berufen nicht generell für Probleme verantwortlich fühlen. Mehrere verwiesen auf bayerische Fachministerien, die jenseits ihrer Aufsichtspflicht keine ausreichenden Anstrengungen unternehmen, um eine erfolgreiche Umsetzung zu befördern. Es fehlt an den Rahmenbedingungen: konkrete Durchführungsanweisungen, Einrichtung von Ausgleichsmaßnahmen, Bereitstellung finanzieller Möglichkeiten. Einige EGF kritisierten die Situation, weil sie die „Intention des Gesetzes“, nämlich „möglichst kundenfreundlich umzusetzen“ (EGF-r8; 354-355) dadurch gefährdet sehen.

Vier EGF für reglementierte Berufe gaben an, sie hätten sich mehr Unterstützung bei der Einarbeitung in die neuen Regelungen gewünscht. Es wird deutlich, dass eine quantitative Überforderung durch hohe

Antragszahlen bisher nicht generell vorliegt, obwohl sich insbesondere bei Gesundheitsberufen seit einigen Jahren ein starker Anstieg verzeichnen lässt. Eine Überforderung wurde eher in qualitativer Hinsicht gesehen, da eine einheitliche Bewertungspraxis nicht einmal innerhalb Bayerns gesichert werden kann. Auffällig ist bei den Stellen für Gesundheitsberufe, dass Verwirrung darüber herrscht, welche rechtlichen Regelungen gelten. Dass das BQFG für sie nicht relevant ist, gaben mehrere EGF an. Dies führt u.a. dazu, dass EGF teilweise davon ausgehen, es habe 2012 keine Änderungen für ihre Verfahren gegeben. Andere beschrieben dagegen, dass sie die Vorgaben durch die VO des BMG, die seit Januar 2014 angewendet werden müssten, als Verschlechterung empfinden. Auch die eigenen Verwaltungsjurist/innen sind nicht unbedingt eine Hilfe: Ein/e EGF führte aus, dass Teilanerkennungen nach deren Ansicht auch im reglementierten Bereich nicht vorgenommen werden sollten. Angesichts der Tatsache, dass Teilanerkennungsbescheide in der VO des BMG geregelt wurden und die Rechtsansprüche auf Ausgleichsmaßnahmen durch EU-Richtlinie, BQFG und Fachgesetze vorliegen, kann dies zu Verfahren führen, die nicht rechtskonform sind. Eine der wichtigsten Regelungen des BQFG würde damit ausgehebelt.

Die Annahme, dass die zusätzlichen Statistikpflichten als Erschwernis gesehen werden, bestätigte sich nicht. Offensichtlich wird eine Anerkennungsstatistik generell als sinnvoll gesehen. Allerdings gab es Kritik an den Vorgaben des BMBF für die Anerkennungsstatistik nach BQFG, die als „recht merkwürdig“ eingestuft wurde, da Teile der Anträge nicht gezählt werden sollen (vgl. dazu Kap. 4).

Von Interesse ist, dass die Stellen für nicht-reglementierte Berufe insgesamt deutlich weniger Probleme beschreiben. Gerade HWKs sehen sich besonders gut über die Einführung des BQFG informiert. Sie gaben an, dass sie Anwendungshinweise erhalten hätten. Diese erfolgten jedoch nicht durch das zuständige bayerische Wirtschaftsministerium, sondern durch den ZDH. Dadurch begründet sich auch der Ansatz diverser Stellen, die Bewertung mit „Ernst“ durchzuführen, da sie die Gleichstellung mit einem deutschen Facharbeiter- oder Meisterabschluss vor dem Hintergrund interpretieren, dass die Qualität der dualen Ausbildung in Deutschland geschützt werden müsse.

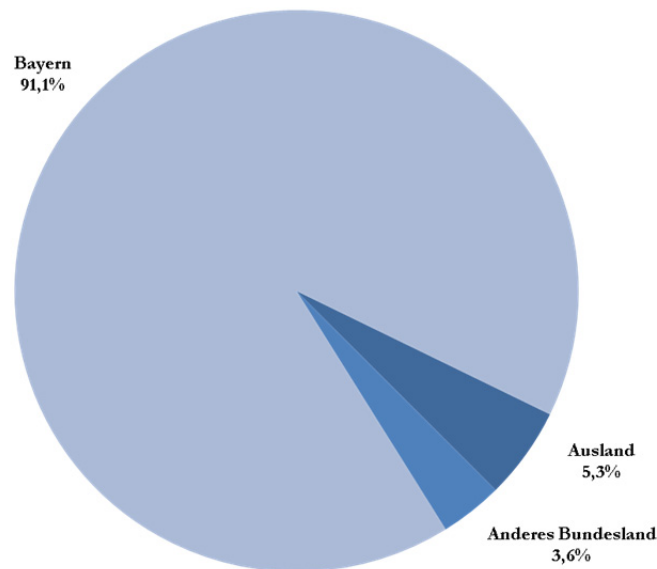
Dennoch wird auch durch EGF des nicht-reglementierten Bereichs gefordert, dass mehr Anpassungsmaßnahmen für Antragsteller/innen eingerichtet werden und dass die finanzielle Förderung ausgebaut wird.

Bei den UAB ist die Kritik vielfältiger; allerdings äußern sie auch spezifisches Lob für die Anerkennungsgesetze. Diese positive Haltung wird dadurch eingeschränkt, dass die potenziell hilfreichen neuen Instrumente des BQFG bisher oft nicht oder nur von einzelnen Anerkennungsstellen angewendet werden. Anhand der Erläuterungen wurde deutlich, dass es große Unterschiede in der Verfahrensdurchführung gibt, sowohl bei reglementierten als auch bei nicht-reglementierten Berufen, je nachdem, welche örtlich zuständige Stelle betroffen ist. Einzelne Aspekte des Verfahrens, z.B. wie Berufspraxis angerechnet wird, werden in Kap. 6.5 ausführlicher dargestellt.

Die Einschätzung der Anerkennungsgesetze durch die UAB wird auch von einem umfassenderen Blick auf den Anerkennungsprozess geprägt. Da in der Beratung daneben die Suche nach Beschäftigung eine wichtige Rolle spielt, ist den UAB bewusst, dass sich die fehlende Einbindung von Betrieben im BQFG nachteilig auswirkt. Selbst mit besten Qualifikationen kann man nicht unbedingt mit einer „Willkommenskultur“ in Deutschland rechnen. UAB sehen dies derzeit als Marketing-Begriff. Trotz Anerkennungsgesetz wirke sich eine deutsche „Defizitkultur“ gegenüber ausländischen Qualifikationen weiterhin am Arbeitsmarkt, in Anerkennungsstellen und bei Bildungsinstitutionen aus.

6.3 Anträge aus dem Ausland – begrenzt willkommen

Abb. 12: Wohnort der Respondent/innen, in Prozent (n=337)



Die bayerischen Anerkennungsberater/innen beschrieben einhellig, dass sie auch Anfragen aus dem Ausland erhalten. „Manchmal betrifft es die Blue Card oder die Beschäftigungsverordnung, dass man da reinguckt, das kommt immer mehr. Also im Moment kommt auch viel Syrien, Rumänien, Bulgarien (...). Wir beantworten aus aller Welt Anfragen.“ (UAB 2; 64-74) „Knapp 10 bis 12% sind Anfragen aus dem Ausland, (...) meistens Ingenieure, mehrheitlich Gesundheitsberufe, Bereich Wirtschaft.“ (UAB 6; 145-146) Nicht immer zielen die Beratungsanfragen auf ein Anerkennungsverfahren, sondern es wird auch nach Informationen zum Arbeitsmarkt in Deutschland gesucht. Ein/e Berater/in führte aus, dass sie nur für „spezielle Fragen“ im Kontext Anerkennung zuständig sei, z.B.: „Ich bin Krankenschwester. Was muss ich tun, um in Deutschland zu arbeiten?“. Bei „allgemeinen Fragen wird zur Zuwanderungsberatung Augsburg verwiesen.“ (UAB 4; 63-64) Die Zuwanderungsberatung ist kein Regelangebot, sondern wird als MigraNet-Projekt durchgeführt.

Im Vergleich zu diesen Interviewaussagen ist der Anteil der Auslandsanträge in der Befragung der Ratsuchenden niedrig. 18 Respondent/innen (5,3%) gaben an, dass sie ihre Anerkennungsanträge aus dem Ausland stellten. Die Stichprobe beinhaltet zahlreiche Ratsuchende der Jahre 2008 bis 2011, in denen die Zuwanderungsmöglichkeiten deutlich geringer waren. Der Anteil der Auslandsanfragen stieg ab 2012. Nur zwei Respondent/innen, beide aus der EU, gaben an, ihren Antrag vor April 2012 gestellt zu haben. Gesundheitsfachkräfte sind bei den neueren Anträgen überdurchschnittlich vertreten; sie repräsentieren die Hälfte aller Auslandsanfragen.

Bei ihnen wird deutlich, dass sie auf Probleme mit dem Anerkennungsverfahren stießen: Die überwiegende Mehrheit stellte keinen Antrag oder konnte ihr Verfahren nicht erfolgreich abschließen. Dies gilt auch für mehrere Lehrer/innen und Inhaber/innen von Sozialberufen aus EU-Staaten. Da die Migrant/innen nach Gründen für den Verzicht auf eine Antragstellung oder für ein offenes Verfahren gefragt wurden, wird bei den Antworten deutlich, dass mehrere Anerkennungsstellen nicht bereit waren,

einen Auslandsantrag zu bearbeiten. Ein/e Arzt/Ärztin kommentierte: „Kann keinen Antrag stellen, da Wohnsitz im Ausland.“ (TN 10)

Kommentare der Respondent/innen

„Ich kann nur einen Antrag stellen, wenn ich in Deutschland wohne, dazu brauche ich aber Arbeit, die bekomme ich aber ohne Anerkennung nicht. Wenn, dann werde ich während des Prüfungszeitraumes schlechter bezahlt.“ TN 10

„Wir haben unseren Antrag zurück gezogen, da der Aufwand aus dem Ausland zu groß ist. Sobald alle Unterlagen zusammen sind, beantrage ich die Anerkennung jedoch neu.“ TN 323

„Ich habe mich bemüht seit 2011, eine Anerkennung von meiner Ausbildung als Freizeitpädagoge und Erzieher zu bekommen. (...) Dann im August 2013 hat sie [Mitarbeiterin der Aufsichtsbehörde] mir nur mitgeteilt, dass es neues Gesetz gibt, wo die zuständige Stelle ist und dass es jetzt auch kostenpflichtig ist. Da habe ich mich an diese Stelle gewendet. Da war aber leider niemand fähig mir zu sagen, was kostet das ganze Verfahren, wie lange es dauert, und wie sehen meine Chancen aus. Dann kam der Schockpreis im Herbst 2013, zwischen 300 bis zu 912€ pro Verfahren und zusätzlich noch Kosten für die Übersetzungen und zusätzliche Bestätigungen etc. möglich. Dabei habe ich schon im Jahr 2011 und 2012 und 2013 ziemlich viel Geld ausgegeben für alle Bestätigungen und extra Zeugnisse, die die Dame von Jugendamt verlangt hat. (...) Leider konnte ich so keinem Arbeitgeber sagen, ob und wann ich die Anerkennung überhaupt bekomme. (...) Und ich will auch nicht so viel Geld ausgeben, ohne zu wissen, ob ich dafür überhaupt irgendeine Anerkennung bekomme! (...) wenn ich da stehe mit meinem fünfjährigen Masterstudium, Abschluss im Fach Freizeitpädagogik und Erziehung, mit Zertifikaten von Sprachkursen aus drei Universitäten und möchte als Erzieherin in Krippe oder Kindergarten arbeiten, sind mir nur Steine in den Weg gelegt. Und da habe ich echt nicht im einem Entwicklungsland oder so studiert, sondern in Tschechien und ein Jahr als Erasmus-Student in Passau. In Bayern reicht dafür nur ein zweijähriges Studium, gar nicht an Uni, und dann ein Jahr Praktikum. (...) Es müsste dann ein Wunderstudium in Bayern sein, wenn man in zwei Jahren schafft mehr einzustudieren als ich an Uni in fünf Jahren.“ TN 38

Ein Pädagoge aus der EU beschrieb ausführlich, wie sein gewünschter Anerkennungsantrag immer wieder scheiterte. Seine Darstellung zur Untätigkeit des Jugendamtes relativiert sich dadurch, dass die Jugendämter ihre Einstufungen als pädagogische Fachkräfte nur auf freiwilliger Basis erstellen. Die neue zuständige Stelle bearbeitet erst seit August 2013 Anträge. Dennoch zeigen sich rechtlich problematische Aspekte, da dieser EU-Erzieher nicht von den EU-Anerkennungsrichtlinien profitierte, obwohl Deutschland den Erzieherberuf als reglementierten Beruf nach Brüssel gemeldet hatte. Auch das bayerische Anerkennungsgesetz half ihm nicht, die Verschleppung seines Anerkennungsverfahrens zu beenden.

Bei der Auswertung fiel auf, dass fünf Personen, die ankreuzten, ihren Antrag in Bayern gestellt zu haben, bei den Gründen für ihr unabgeschlossenes Verfahren eine Zurückweisung durch die Anerkennungsstelle aufgrund eines Auslandsantrags angaben. Dies muss nicht zwangsläufig eine fehlerhafte Angabe sein. Es ist denkbar, dass diese Personen eine bayerische Adresse von Freund/innen oder Verwandten als Absender nutzten. Falls sie noch im Herkunftsland leben, würde sich der Anteil der Ratsuchenden aus dem Ausland auf 23 erhöhen.

Respondent/innen hatten mehrheitlich negative Erfahrungen mit Auslandsanträgen. Allerdings finden sich auch einzelne positive: Ein/e Ingenieur/in gab an, nach April 2013 einen Auslandsantrag bei der Regierung von Schwaben gestellt zu haben, der innerhalb von vier Monaten zu einem positiven Bescheid führte. Eine Überraschung ist dies, da Anerkennungsberater/innen monierten, Auslandsanträge würden in diesem Beruf generell nicht bearbeitet, da die Stelle vom BayBQFG ausgenommen wurde. Offensichtlich trifft dies nicht grundsätzlich zu.

Ein/e Ökonom/in hatte eine positive Bewertung der ZAB erlangt. Vier Personen konnten eine Teilanerkennung erzielen: Eine Hebamme gab an, dass sie die Auflage erhalten habe, eine

Eignungsprüfung zu absolvieren. Ein/e Apotheker/in erhielt auf der Grundlage ihrer Teilanerkennung, mit der Auflage einer zukünftigen Prüfung, ein Visum und eine Berufserlaubnis, mit der sie einen Arbeitsplatz in einer deutschen Apotheke antrat. Sie hatte ihren Antrag in Baden-Württemberg, nicht in Bayern gestellt. Ein/e Antragsteller/in der IHK FOSA erhielt einen Bescheid zu einer teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit. Ein/e Sozialpädagoge/in aus einem EU-Staat beschrieb, dass in ihrem Bescheid die Auflage stand, „Kenntnisse der bedeutsamen deutschen Rechtsgebiete und Kenntnisse der Verwaltung“ zu erwerben. Dazu solle sie/er „individuelle Beratung bei der KSFH München“ in Anspruch nehmen. „Ich warte auf Termin seit 3 Monate.“ (TN 194) Für diese Beratung wurden zusätzliche Kosten von 200€ angegeben.

Um zu klären, wie bayerische Anerkennungsstellen mit Auslandsanträgen verfahren, wurden die EGF nach ihrer Praxis dazu gefragt. Dabei entstand ein positiveres Bild der Bearbeitung von Auslandsanfragen: Sieben EGF für reglementierte Berufe und fünf für nicht-reglementierte gaben an, dass sie Auslandsanträge erhalten. Bei vier Anerkennungsstellen gingen keine Anträge aus dem Ausland ein.

Ob diese Anträge grundsätzlich bearbeitet werden, wird nicht immer deutlich. Ein/e EGF für reglementierte Berufe erläuterte, dass es bisher bei der Anerkennungsstelle keinen Antrag, „allerdings zweimal einen Anruf“, gegeben habe: „Die haben es dann nicht weiterverfolgt.“ Ob ein Verfahren nach Auslandsantrag durchgeführt würde, „müssen wir noch klären. Theoretisch müssen wir es bearbeiten, oder das wird zumindest von unserem Juristen so berichtet.“ (EGF-r17; 25-26)

Eine Stelle für nicht-reglementierte Berufe sowie zwei Stellen für reglementierte Berufe gaben an, keine Auslandsanfragen zu bearbeiten. Zwei EGF für reglementierte Berufe antworteten ausweichend; eine erläuterte, sie verweise auf die Notwendigkeit einer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, prüfe diese aber nicht selbst. Als Grund für eine Zurückweisung von Auslandsanträgen wurde u.a. angegeben, das BQFG gelte im einschlägigen Fachrecht nicht. Somit wird deutlich, dass die Vorgaben des Zuwanderungsrechts in diesen Fällen unbeachtet blieben.

Zur Bearbeitung von Auslandsanträgen

„Ich brauche einen unterschriebenen Antrag mit Ausweis und Adresse, damit ich eventuell die örtliche Zuständigkeit überprüfen kann.“ EGF-r4 (70-71)

„Werden genauso bearbeitet wie die anderen Anträge. Wir müssen ja immer die örtliche Zuständigkeit prüfen, geht danach, wo späterer Arbeitsplatz sein wird. Im Regelfall gehen wir ja davon aus, dass da wo jemand wohnt, er auch arbeitet und fragen auch nicht großartig nach. Bei Anträgen aus dem Ausland müssen wir nachfragen, warum und weshalb der Antrag bei uns gestellt wird, d.h. also ob ein konkreter Vertrag oder Vertragsverhandlungen bereits bestehen. Da lassen wir uns dann eine entsprechende Erklärung unterschreiben, gegebenenfalls verlangen wir dann auch Nachweise.“ EGF-r13 (27-33)

„Vereinzelt direkt aus dem Ausland, z.B. zwei Pakistani hatten bereits einen potenziellen Arbeitgeber und jemand aus Australien. Aber bei Anträgen aus dem Ausland, da habe ich häufig das Problem, dass die noch kein Deutsch beherrschen, die sprachliche Barriere ist das größte Hindernis, aber auf Englisch klappt es meist ganz gut. Aber klar werden die bearbeitet; noch keine Tendenz erkennbar, ob das zunimmt. Die Leute haben oft schon eine Bindung nach Deutschland, Verwandte zum Beispiel.“ EGF-nr1 (25-30)

„Da war ein Bosnier, der in Slowenien wohnhaft war, also in einem EU-Land, aber die bosnische Staatsbürgerschaft hat, also eine Nicht-EU-Staatsbürgerschaft, hat Verwandtschaft hier und wäre gerne nach Deutschland gekommen, hat als KFZ-Mechaniker gearbeitet oder die Ausbildung in Bosnien gemacht, hat dann auch einen Antrag gestellt beim Auswärtigem Amt auf Einreise. Die haben gesagt, ja, aber nur, wenn du die volle Gleichwertigkeit erhältst. Er hätte aber nur teilweise Gleichwertigkeit bekommen, aber dann bietet ja das Verfahren eigentlich die Möglichkeit, die Ausgleichsmöglichkeit in Anspruch zu nehmen und dann den Folgeantrag zu stellen. Das geht aber in der Praxis nicht, weil er eben kein Visum erhält, um diese Ausgleichsmöglichkeiten zu machen. Also beißt sich da so ein bisschen die Schlange in den Schwanz (...). Da ist also ein Widerspruch, eine gewisse Regelungslücke noch vorhanden. Das war dann ein sehr trauriger Fall,

weil ich dann auch mit der Cousine, die in Deutschland lebt und das Ganze so ein bisschen begleitet hat, oft und viel gesprochen habe und (...) weil der Herr einfach keine Möglichkeit hat, nach Deutschland einzureisen, eben auch nicht über die Positivliste und letztlich muss er jetzt weiterhin in Slowenien bleiben, obwohl ihn gerne ein Arbeitgeber hier gehabt hätte.“ EGF-nr1 (265-282)

EGF des nicht-reglementierten Bereichs äußerten sich nicht nur zu Anerkennungsinteressen Migrationswilliger; sie beschrieben, dass hinter Auslandsanträgen vielfach deutsche Arbeitgeber/innen stehen, die eine ausländische Fachkraft in Deutschland einstellen wollen. Die Abstinenz von Auslandsanträgen bei Handwerkskammern, die der ZDH 2012 festgestellt hatte, ist für Bayern nicht mehr feststellbar; auch HWKs sind bei den nicht-reglementierten Stellen vertreten, die Auslandsanträge haben. Diese Entwicklung ist positiv zu bewerten. Dass diverse Arbeitgeber/innen sich in Anerkennungsverfahren einschalten, zeigt, dass sie ihre Interessen an der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte selbst verfolgen und dadurch Kenntnisse über Anerkennungsfragen sammeln. EGF beschrieben, dass die Arbeitgeber/innen teilweise eine engagierte Unterstützung für ihre neuen Wunsch-Mitarbeiter/innen bilden (vgl. dazu Kap. 6.12).

Auch Hindernisse in Verwaltungsverfahren wurden in der Befragung deutlich. Während einige EGF auf die deutsche Amtssprache hinwiesen, die eine Beantwortung von Anfragen in anderen Sprachen verhindere, versuchen andere, ihre Fremdsprachenkenntnisse, v.a. Englisch, einzusetzen, um die Auslandsanträge erfolgreich einleiten und durchführen zu können.

Die EGF können jedoch keinen Einfluss auf Ausländerbehörden und Botschaften nehmen, um Migrant/innen und Betriebe im Hinblick auf ein Arbeitsvisum zu unterstützen. Obwohl mit der Reform des Aufenthaltsgesetzes 2012 durchaus beabsichtigt war, dass auch Personen mit Teilanerkennungen einreisen dürfen, um hier durch Anpassungsmaßnahmen die volle Anerkennung zu erreichen, weigern sich Verwaltungsbehörden teilweise, diese Möglichkeit anzuwenden. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass es der Gesetzgeber versäumt hat, explizit im Aufenthaltsgesetz zu formulieren, dass Drittstaatsangehörige mit Teilanerkennung ein Recht auf Einreise erhalten, um z.B. Kenntnisprüfungen (inklusive potenziell verfügbarer Vorbereitungskurse), Anpassungslehrgänge (auch in Form von Praktika) oder innerbetriebliche Maßnahmen zum Kompetenzausbau wahrnehmen zu können. Die vorhandenen Aus- und Weiterbildungsparagrafen werden bisher nicht als relevant erkannt.

Wenn Arbeitgeber/innen bereit sind, Personen mit Teilanerkennung aus dem Ausland zu rekrutieren und fehlende Kompetenzen über Training on the Job aufzubauen, ist dies eigentlich eine ideale Situation im Hinblick auf die Fachkräftesicherung. Arbeitgeber/innen, die Probleme haben, in Deutschland Fachkräfte in Berufsfeldern wie Mechatronik zu finden, gingen zunächst davon aus, dass die Positivliste ihnen die Möglichkeit eröffnen würde, Personen aus Drittstaaten zu rekrutieren – auch wenn sich der Zuwanderungsprozess inklusive Durchführung des Anerkennungsverfahrens über Monate hinzieht.

Während die EGF die Bearbeitung von Auslandsanträgen mehrheitlich als übliche Praxis beschrieben, zeigte die Befragung von Personen im Ausland in der vorliegenden Untersuchung, dass über die Hälfte der Betroffenen kein Anerkennungsverfahren abschließen konnte. Von Interesse sind daher im Hinblick auf beide Zielgruppen die Einschätzungen der UAB, die nicht nur zu Auslandsanträgen beraten, sondern auch mit den Anerkennungsstellen in Kontakt stehen.

Über die Beratung bei Auslandsanfragen

„Schwierig ist es bei [Anerkennungsstelle für Gesundheitsberufe], die sagen, sie haben es einfach nicht im Kreuz, Auslandsanfragen zu bearbeiten. (...) Wir haben ja bessere und schlechtere Erfahrungen mit den verschiedenen Stellen, aber was wirklich definitiv der Fall ist, dass alle, alle extrem überlastet sind. (...) sie kommen schon bei den Leuten, die bereits hier wohnen, nicht nach, also die praktisch die Chance haben dann bald in den Beruf hier integriert zu werden, und wenn sie jetzt noch die Anträge aus dem Ausland entgegennehmen würden, dann würden die auf die auf der Strecke bleiben, die schon hier sind.“ UAB 10 (84-91)

„Häufig ist es so, dass die den Kunden sagen, sie brauchen eine örtliche Meldebescheinigung oder einen Aufenthaltstitel, Arbeitserlaubnis, was ja eigentlich so gar nicht rechtens ist. Ich gebe dann meistens den Tipp, (...), sie sollen sich auf unsere Stelle hier berufen, (...) und dann funktioniert es meistens im zweiten Anlauf. Ja, die haben wahrscheinlich Angst, dass wir uns einschalten und die ganze Zeit nachfragen, nachbohren, ja, dann passiert was, aber optimal ist es natürlich so nicht, leider.“ UAB 8 (68-78)

„Wird unterschiedlich gehandhabt, ja, also, laut Gesetz sind sie ja dazu angehalten. (...) Bei [Bezirksregierung vor Ort] (...) beantworten Anfragen aus dem Ausland in der Regel, können das aber im Moment auf Grund der Kapazitäten momentan nicht leisten. Da gibt es ganz unterschiedliche Handhabungen. Also, wie gesagt, wir haben eigentlich einen relativ guten Draht zu allen Anerkennungsbehörden, und dann wird so etwas einem schon mitgeteilt. Das ist natürlich die Frage, inwieweit das natürlich offiziell raus gegeben wird, ich denke eher weniger.“ UAB 9 (99-110)

„Das große Problem ist jetzt [bei] Antrag aus dem Ausland die Übersetzungen. Also meistens wollen die Stellen, dass die Übersetzungen von Deutschen in Deutschland gemacht werden. Wobei wir sagen, ja, wie soll denn das funktionieren, wer schickt denn die Originalunterlagen hierher? Dann haben sie sich so geeinigt, ja, Europa würde noch gehen, aber Drittstaaten auf keinen Fall. Das sind große Hürden im Bereich vom Antrag aus dem Ausland. (...) Alles ist auf Deutsch, zumindest ein Merkblatt auf Englisch, nein, das gibt es noch gar nicht bei den Regierungen, und teilweise werden Sachen verlangt, die nicht verlangt werden dürfen. Wir haben es angemahnt, aber es ist immer noch nicht verändert worden.“ UAB 6 (161-169)

„Oftmals, muss man auch sagen, haben wir eine Diskrepanz festgestellt zwischen dem, was im Antragsformular oder einem Erläuterungsformular zum Antragsformular an anzureichenden Unterlagen vorgesehen wird und was dann, wenn man direkt Rücksprache hält mit den Stellen, was dann wirklich noch davon übrig bleibt. (...) Riesenhürde aufgebaut [im Antragsformular], die dann de facto, wenn man mal nachfrägt und sagt, also Moment, bei diesen Kriterien ist eine Antragstellung aus dem Ausland eigentlich gar nicht möglich, wo einem dann erklärt wird, naja, da gibt es dann schon die Ausnahmegenehmigung (...). Also alle, die aber direkt das lesen und denken, das ist bare Münze, (...) die werden extrem abgeschreckt (...). Da steht dann aus meiner Sicht nicht mehr diese gemeinsame Zielsetzung Fachkräftesicherung im Mittelpunkt, sondern da wird Anerkennung wirklich rein als Verwaltungsakt begriffen.“ UAB 1 (213-229)

„Auslandsanfragen wurden nicht beantwortet, schon mal gar nicht, wenn sie nicht auf Deutsch gestellt wurden (...). Die offizielle Antwort ist oft, ja, in Deutschland ist Deutsch die offizielle Sprache, sprich die Personen müssten dann auf Deutsch auch fragen können und Anträge ausfüllen können (...). Also es gibt immer eine offizielle Antwort, warum es nicht geht, aus der deutschen Logik ist das eine Erklärung, aber wenn man es umgekehrt betrachtet, was ist logisch für jemand, der noch im Ausland ist und nach Deutschland kommen will? Da kann man diese Sachen nicht erwarten.“ UAB 7 (132-143)

Bei den Interviewaussagen der Anerkennungsberater/innen zum Thema Auslandsanträge wurde nach Berufen differenziert und darauf hingewiesen, dass nicht alle Stellen Auslandsanfragen tatsächlich bearbeiten. Insgesamt überwogen negative Einschätzungen. Diese beziehen sich auf eine mangelnde Flexibilität, wenn es um die Kommunikation mit (zukünftigen) Migrant/innen geht. Anfragen per E-Mail werden teilweise nicht beantwortet, Telefone nicht abgehoben. Das Verfahren werde mit großen Hürden dargestellt, die nicht unbedingt von den Sachbearbeiter/innen selbst ausgehen, sondern in teilweise veralteten Antragsformularen und Merkblättern vorliegen. Die UAB wiesen darauf hin, dass die Forderung nach Meldebescheinigung, Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis nicht rechtskonform sei. Wenn im Hinblick auf einzelne Beratungsfälle Kontakt mit EGF aufgenommen werde, dann sei die Bereitschaft durchaus vorhanden, auf nicht notwendige Nachweise zu verzichten.

Problematisch bleibt damit die Situation von anerkennungsinteressierten Personen im Ausland. Wenn Merkblätter und Antragsformulare nicht die Rechtslage abbilden, sondern eine restriktivere Zugangsbeschränkung zum Verfahren, dann können die Anerkennungsgesetze außerhalb Deutschlands nicht erfolgreich wirken. Anerkennungsstellen argumentieren gegenüber UAB teilweise, sie würden im Einzelfall eine „Ausnahme“ machen. Diese Ausnahme erfasst vielleicht nur die Spitze eines Eisbergs. Es ist wenig wahrscheinlich, dass ausländische Fachkräfte generell die Vorgaben von Anerkennungsbehörden in Frage stellen und dann bei deutschen Anerkennungsberater/innen nachfragen. Wenn dies einmal der

Fall ist, besteht eine wichtige Funktion der Anerkennungsberater/innen darin, Unterstützung bei der Annahme des Antrags oder der Bearbeitung des Verfahrens für Personen im Ausland zu bieten.

In diesem Feld besteht Handlungsbedarf: Es ist weder den EGF noch den UAB zuzumuten, sich jahrelang an Einzelfällen entlang zu hangeln, wenn die Vorgaben nicht geklärt werden, z.B. bezüglich der Akzeptanz von Übersetzungen aus dem Ausland (vgl. dazu Kap. 6.5).

Ein weiterer wichtiger Aspekt zum Thema Beratung bei Auslandsanträgen liegt in der Rolle der Betriebe. In derartigen Fällen fragen nicht nur potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer an, sondern auch Arbeitgeber/innen, Personalverantwortliche oder Personaldienstleister – v.a. aus der sozialen oder der Gesundheitsbranche –, die eine bestimmte Person aus dem Ausland einstellen wollen und um Unterstützung bei der Erlangung der Anerkennung und/oder des Arbeitsvisums bitten. Die Befragung der Ratsuchenden hatte gezeigt, dass v.a. in Gesundheitsberufen Auslandsanträge gestellt werden. Krankenhäuser und Seniorenheime haben aufgrund des Fachkräftemangels ein besonderes Interesse daran, ihre Verfahren durchzuführen, wenn sie Kontakte zu Zuwanderungswilligen aufgebaut haben.

Konkrete Fälle wurden beschrieben, bei denen es im Verwaltungsverfahren zu Problemen kam; nicht immer bei Anerkennungsstellen, sondern auch im Hinblick auf eine Aufenthaltserlaubnis.

Über die Beratung von Betrieben mit Zuwanderungsanliegen

„Ich habe Kontakt zu (...) Adidas, die haben immer wieder auch Interesse an Fachkräften, allerdings sind die natürlich auch selber sehr aktiv und rekrutieren Menschen aus dem Ausland. Und die rufen mich dann immer an, wenn die Familie übersiedeln soll nach Deutschland, also wenn z.B. der Mann jetzt als Ingenieur gewünscht ist, der bringt natürlich eine Frau mit, die hat auch einen Beruf. Dann wollen sie immer wissen, wie ist es mit der Anerkennung des Berufs des Partners, also die denken da schon ziemlich weit. Als Beispiel, die Frau ist Physiotherapeutin: Was muss sie machen, wie schwierig wird es sein, um hier Fuß zu fassen usw.“ UAB 4 (273-279)

„Die letzte war jetzt eine IT-Firma, die zwei IT-Fachkräfte, eine aus Mazedonien und eine aus Brasilien hier beschäftigen wollten, die sich informiert haben, wie das hier mit der Anerkennung ist, wie die denn hierher kommen könnten, was man für die Blue Card machen muss, die haben sich aktiv hier gemeldet und das ist meistens so, also die Arbeitgeber, die sich an uns wenden, das sind dann tatsächlich auch die, [die] in Mangelberufen jemanden einstellen möchten.“ UAB 8 (344-348)

„Also die Personalchefin, die japanisch spricht, eine Firma, die große Kräne baut in der Nähe von (...), die mit japanischen Ingenieuren gerne zusammenarbeiten würde, war hier zur Beratung mit zwei blutjungen Ingenieuren, 25 Jahre alt, hochmotiviert, einen Arbeitsvertrag in der Hand, Jahreseinkommen 50.000. Es wurde ihnen vom Einwohnermeldeamt gesagt, sie brauchen dringend eine Anerkennung. Deswegen waren sie da, und als ich ihnen das erklärt habe und die Anträge gezeigt habe und die zuständige Stelle erklärt habe, welche Unterlagen sie dort hinschicken müssen, haben sie alle drei zusammen nach der Übersetzung in meinem Büro einen Lachanfall gekriegt und haben gesagt, das ist ja voll der Quatsch, wir brauchen das doch gar nicht, wir haben schon einen Arbeitsvertrag und es funktioniert doch alles, was soll das also. Die haben kein Verständnis gehabt, warum sie das überhaupt brauchen (...) und haben sich gedacht, was für eine Bürokratie in Deutschland, wozu brauchen wir die Anerkennung? Wir haben frisch studiert, wir haben alles da, und was soll das? (...) Ich habe immer das Bild, wie sie das übersetzen und lachen, wie sie sich anschauen und denken: Bin ich hier auf dem Mond?“ UAB 4 (255-270)

Bei mehreren Fällen fiel auf, dass auch für Arbeitsplätze, die kein Anerkennungsverfahren erfordern – in nicht-reglementierten Berufen sowie bei abhängig beschäftigten Ingenieur/innen – unterschiedliche Verwaltungsbehörden inzwischen Anerkennungsbescheide fordern, wenn Unternehmen aus dem Ausland rekrutieren wollen. IT-Fachkräfte oder Ingenieur/innen konnten schon vor 2012 ein Arbeitsvisum erlangen, ohne Anerkennung. Entscheidend war nur der Arbeitsvertrag mit dem deutschen Unternehmen. Im Gegensatz zu den öffentlichen Darstellungen einer Öffnung des Zuwanderungsrechtes durch Blue Card und Reform der Beschäftigungsverordnung erhalten Arbeitgeber/innen und Zuwanderungswillige

nun u.U. die zusätzliche, langwierige Auflage, eine Anerkennung nachzuweisen. Dass Botschaften oder Ausländerbehörden ein Verfahren einfordern, auch wenn sie selbst eine Vergleichbarkeit der ausländischen Ausbildung vermuten könnten, ist keine Verbesserung, sondern ein neues Hindernis für die Fachkräftesicherung durch Migration.

6.4 Die Entscheidung zur Antragstellung

Nicht nur für Personen im Ausland können Hindernisse bei der Antragstellung auftreten. Auch bei Migrant/innen, die längst in Deutschland leben, führt ein Anerkennungsinteresse nicht unbedingt zu einer Antragstellung. Die Gründe sind vielfältig und sollten im Rahmen der empirischen Untersuchungen identifiziert und quantifiziert werden.

Die Stichprobe umfasst ausschließlich Personen, die Rat bei den unabhängigen Anerkennungsberatungsstellen in Bayern suchten. Demnach könnte man vermuten, dass all diese Anerkennungsinteressierten beabsichtigten, einen Anerkennungsantrag zu stellen. Es geht jedoch aus der Befragung hervor, dass nur 62,3% der Respondent/innen nach der Beratung eine berufliche Anerkennung beantragten.

Abb. 13: Tabelle: Antragstellung nach der Anerkennungsberatung, in Häufigkeit und Prozent (n= 440)

Entscheidung	Anzahl	Anteil
Antrag wurde gestellt	274	62,3%
Antrag wurde nicht/ noch nicht gestellt	166	37,7%

Bezüge zwischen Beruf und Antragstellung wurden deutlich: Besonders viele Lehrer/innen stellten keinen Antrag. Da sie die größte Berufsgruppe bilden, tritt das Missverhältnis von Beratungsanfrage und Anerkennungsantrag häufig auf. Bei ihnen liegt allerdings nicht wirklich eine *Entscheidung* zum Antragsverzicht vor: Aufgrund der Einschränkungen des BayBQFG haben Lehrer/innen aus Drittstaaten keine Antragsrechte, falls sie nicht durch BVFG privilegiert sind. Dasselbe trifft für einzelne Rechtsanwält/innen in der Befragung zu.

Relevant ist dabei, dass aufgrund der Medienberichte zu Anerkennungsgesetzen des Bundes und der Länder zwischen 2011 und 2014 zahlreiche Personen die Anerkennungsberatung aufsuchten, um nachzufragen, ob sich neue Möglichkeiten für sie eröffneten. Dies betrifft nicht nur die Migrant/innen ohne Antragsanspruch, sondern auch die anderen Berufsgruppen, die nicht vom BQFG profitieren (siehe dazu Kap. 6.2).

Zwischen Inhaber/innen von EU- bzw. Drittlandsdiplomen sind dabei kaum Unterschiede feststellbar: 48,8% der Befragten, die auf die Antragstellung verzichteten, verfügen über EU-Qualifikationen, 51,2% über Drittlandsqualifikationen. Dies weicht nur wenig von den jeweiligen Gesamtanteilen der Respondent/innen von 45,5% bzw. 54,5% ab.

Die UAB wurden gebeten, eine Einschätzung dazu abzugeben, wie viele Ratsuchende nach der Beratung tatsächlich einen Anerkennungsantrag stellen. Die Antworten zeigen, dass den Berater/innen deutlich

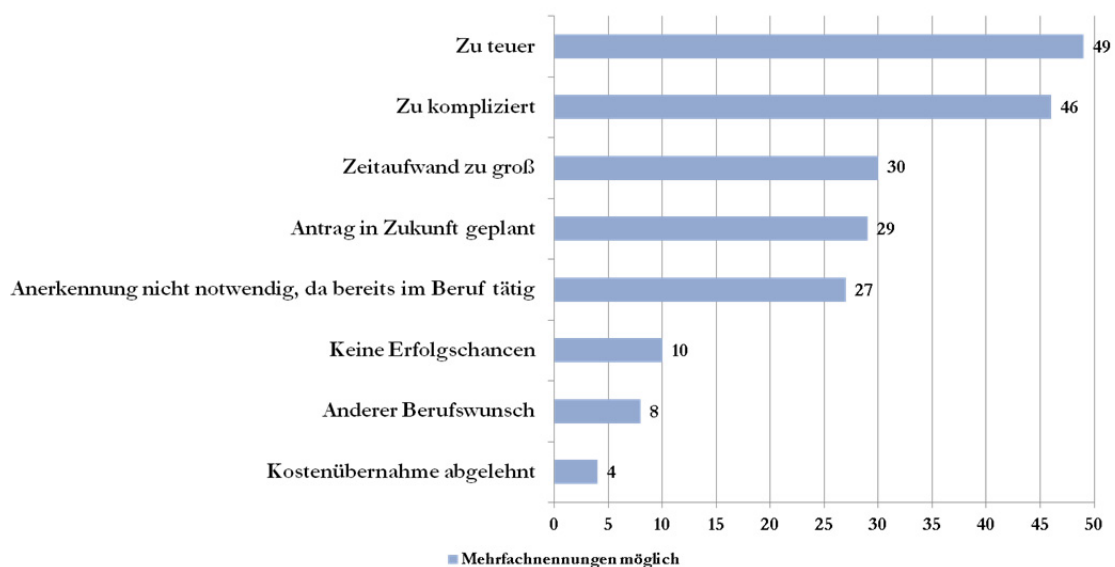
bewusst ist, dass es zahlreiche Hindernisse für potenzielle Antragsteller/innen gibt. Die Schätzungen von neun UAB lagen zwischen 40% und 70%. Ein/e Berater/in gab an, er/sie könne dies aufgrund der zu unterschiedlichen Situation nach Beruf und individuellen Rahmenbedingungen nicht beurteilen.

6.4.1 Antragsverzicht

Wie kommt es zu dem massiven Schwund zwischen Beratung und Antragstellung? Fehlende Rechte können nicht erklären, warum auch Personen mit einem Ausbildungsberuf oder Lehrer/innen aus der EU nach der Beratung auf einen Antrag verzichten.

Um diese Frage zu klären, wurden Migrant/innen nach den Gründen für einen erfolgten Antragsverzicht gefragt. Sieben Antwortoptionen konnten ausgewählt werden, zusätzlich bestand die Möglichkeit, in einem freien Feld sonstige Gründe anzugeben. Hier waren Mehrfachantworten möglich, so dass zahlreiche Begründungen erfasst wurden. Wenn sonstige Gründe mehrfach auftraten, wurden sie in der folgenden Abbildung mit dargestellt.

Abb. 14: Gründe, warum nach der Anerkennungsberatung kein Antrag gestellt wurde, in Häufigkeit



Die 29 Personen, die planten, ihren Antrag in Zukunft zu stellen, sind weiterhin anerkenungsinteressiert, ein Anteil, der die Gruppe der Antragsteller/innen im Nachhinein um rund 10% vergrößern könnte.

Das Ranking der individuellen Gründe für den Antragsverzicht wird von zu hohen Kosten angeführt. Dass Finanzierungsprobleme vorliegen, ist teilweise auch für die Personen relevant, die ihren Antrag erst in Zukunft stellen wollen. UAB wiesen darauf hin, dass Ratsuchende, die erstmals von den Kosten erfahren, oft sagen, dass sie bis zur Antragstellung noch sparen müssen (zur Frage einer Kostenübernahme durch die Arbeitsverwaltung siehe Kap. 6.11). Die relativ hohe Zahl der Personen, die ihren Antrag in Zukunft noch stellen wollen, hat demnach einen positiven Aspekt, da diese Personen nicht generell eine negative Entscheidung zur Antragstellung getroffen haben.

An zweiter Stelle folgt die Angabe, eine Anerkennung sei zu kompliziert zu erreichen. Die Bundesregierung hatte mit dem Anerkennungsgesetz ein *einfaches* Verfahren angekündigt; diese Erwartung hat sich in der Realität nicht erfüllt. „Zu kompliziert“ bezieht sich aus der Perspektive von Migrant/innen in der Regel nicht auf die Paragraphen des BQFG, sondern auf die Anforderungen im

Verwaltungsverfahren, die nicht immer transparent gemacht werden. Dass sie „keine Erfolgchancen“ sähen, ist für zehn Personen zentral, die u.a. anführen, dass ihnen Berater/innen oder EGF von einer Antragstellung abgeraten hätten.

Kommentare der Respondent/innen

„Kompliziertes Verfahren, jede Stelle sagt einem was anderes. Integration sieht anders aus!“ TN 426

„Ich habe mit insgesamt vier Stellen gesprochen und wurde im Kreis weiter gereicht. Niemand hat sich verantwortlich gefühlt. Das war eine sehr frustrierende Erfahrung. Habe es einfach aufgegeben.“ TN 375

Trotz Beratungsangeboten fühlen sich potenzielle Antragsteller/innen oft nicht ausreichend unterstützt; dies betrifft sowohl UAB als auch die Beratung zum Verfahren in Anerkennungsstellen. Wer falsch informiert oder abgewiesen wird und erlebt, wie die eigenen Anstrengungen ins Leere laufen, zieht sich eher von seinen Anerkennungsinteressen zurück.

Rang drei der Gründe für den Antragsverzicht wird von einem zu hohen Zeitaufwand eingenommen. Dabei geht es nicht nur um die Verfahrensdauer (siehe dazu Kap. 6.5), sondern der erwartete Aufwand bezieht sich auch auf die Anforderung, Nachweise im Herkunftsland zu beschaffen oder auf erwartete Anpassungsmaßnahmen.

27 Migrant/innen gaben an, dass ein Anerkennungsverfahren für sie nicht zwangsläufig notwendig war, da sie bereits in ihrem Beruf tätig sind. Dies ist sicherlich der beste Grund für einen Antragsverzicht. Er erreicht Rang vier.

Weitere, seltener genannte Gründe bezogen sich auf eine veränderte Karriereplanung: Acht Respondent/innen gaben an, sie wollten nicht mehr in ihrem erworbenen Beruf arbeiten; einige Personen hatten ein neues Studium oder eine Weiterbildung in Deutschland begonnen (vgl. dazu Kap. 6.12).

In den Interviews mit den Praxisexpert/innen wurden die vermuteten Gründe für einen Antragsverzicht ebenfalls thematisiert. Bei den beiden Zielgruppen zeigten sich Übereinstimmungen, z.B. zur negativen Rolle der Kosten, aber auch relevante Unterschiede.

6.4.2 Einschätzungen der Expert/innen zu den Gründen, den Antrag nicht zu stellen

Das professionelle Selbstverständnis der UAB wird von einem Beratungsethos geprägt, in dem die Unterstützung der Ratsuchenden ein zentrales Element bildet. Empathie ist eine wichtige Voraussetzung, um Verständnis für die individuellen Bedingungen und Entscheidungen von Ratsuchenden zu entwickeln. UAB fanden sich nach 2011 vielfach in der Position, die Hoffnungen von Ratsuchenden auf neue Anerkennungschancen enttäuschen zu müssen. Dass dadurch Konfliktpotenzial für die Beratung entstehen kann, zeigt sich in unzufriedenen Beratungskund/innen (vgl. dazu Kap. 6.10) Anerkennungsberater/innen versuchen gezielt, persönliche Einschätzungen von Ratsuchenden zu Anträgen und Verfahrensbestimmungen zu thematisieren, um Ziele und mögliche Wege dorthin zu erschließen. Sie sind daher besser über die Kritik von Migrant/innen informiert als Behörden.

Vor diesem Hintergrund erläuterten UAB, was Migrant/innen von der Antragstellung abhält.

Ursachen des Antragsverzichts

„Wenn das Anerkennungsverfahren nicht so viel Geld kosten würde, dann würden das natürlich viel mehr Menschen machen, auf jeden Fall.“ UAB 4 (112-113)

„Also wenn der Antrag nicht gestellt wird, dann ist das bei Menschen, die Kammerberufe haben. Es ist schon das Geld auch, also jetzt die Europäer, die als Produktionshelfer arbeiten und haben aber einen Beruf gelernt und das Anerkennungsverfahren würde dann, sagen wir mal, 450€ kosten, die müssen erst mal darauf sparen, die gehen dann wieder und sagen: O.k. wir wissen jetzt, was möglich ist, jetzt müssen wir das Geld erstmal zusammensparen, diese Menschen gibt es.“ UAB 4 (102-106)

„Wichtigster [Grund] ist Kosten, dann zweitwichtigster ist, dass die Sprachkenntnisse bei reglementierten Berufen noch nicht ausreichen. Da wird aber dann in der Regel später der Antrag gestellt. Und es kann natürlich auch noch sein, dass Unterlagen nicht zu beschaffen sind.“ UAB 10 (160-162)

„Was die Leute da alles vorweisen müssen. Ich finde, da ist einfach manchmal die Latte zu hoch, und dann machen es die Leute halt auch nicht.“ UAB 2 (115-117)

„Das Anerkennungsverfahren dauert zu lange, und man weiß am Ende nicht, was dabei rauskommt. (...) Oder die Leute sagen, wenn dass so kompliziert ist, ist es für mich einfacher, jetzt entweder unterhalb meiner Qualifikation anzufangen, was zu machen oder mich umzuorientieren.“ UAB 7 (202-205)

„Weil sie sich dann doch nicht so viel davon versprechen. Weil sie vielleicht doch mehr Unterstützung bräuchten.“ UAB 2 (106-107)

„Da gewinnt man schon das Gefühl, dass es eher eine Verhinderungsberatung ist, also dass, wenn da Leute sich persönlich hinwenden, dass die Hürden als so groß aufgebaut werden, dass Leute wahrscheinlich oftmals eher abgehalten werden sollen, den Antrag zu stellen, weil das natürlich dann für die entsprechende Stelle ein Mehraufwand ist, den man aufgrund von fehlenden Personalkapazitäten etc. besser vermeiden möchte.“ UAB 1 (276-281)

Das Finanzierungsproblem wird vielfach angesprochen. Hier wird deutlich, dass „zu teuer“ eine zu oberflächliche Kategorie bildet, um Lösungsansätze für die Problematik zu entwickeln. Das Verfahren „billiger“ zu machen, wäre in einigen Berufen – insbesondere im Feld der Berufsbildung – kaum ausreichend, da nach den unterschiedlichen Faktoren Verfahrensgebühr, Kosten für Übersetzungen etc. differenziert werden muss. Dieses Thema wird in Kap. 6.5 und Kap. 6.11 weiter untersucht.

Auch die UAB führten aus, das Verfahren sei zu kompliziert. Bisher ist es schwierig, die Erfolgsaussichten der Anerkennung zu vermitteln, da es an zahlreichen Schnittstellen hakt. Ausgleichs- und Anpassungsmaßnahmen stehen oft ebenso wenig zur Verfügung wie passgenaue berufsbezogene Sprachkurse vor Ort. Kritisiert wurde auch der immer noch zu beobachtende Ansatz in Anerkennungsstellen, Nachweisforderungen nicht zu beschränken und z.B. Noten- und Fächerübersichten auch dann zu verlangen, wenn diese in den Herkunftsländern nicht zu beschaffen sind. Einen weiteren Grund für den Antragsverzicht sehen UAB darin, dass Anerkennungswillige teilweise von Anerkennungsstellen abgewimmelt werden. Im vorausgegangenen Abschnitt war deutlich geworden, dass ein Antrag teilweise nicht angenommen wird, wenn er aus dem Ausland stammt. Auch im Inland stoßen Migrant/innen nicht unbedingt auf eine Kultur des Willkommens in Anerkennungsstellen, wenn sie einen Antrag stellen wollen.

Ein anderer Aspekt zeigt sich, wenn Personen, die sich nach der Anerkennungsberatung an ihre Anerkennungsstelle wendeten, um den Antrag zu stellen, zurückkommen und nachfragen, warum ihnen gesagt wurde, dass sie lieber keinen Antrag stellen sollten. Wie viele Personen deswegen von einem Antrag Abstand nehmen, lässt sich nicht beziffern. Der Anteil könnte beträchtlich sein. Bereits in Kapitel 4 war ausgeführt worden, dass niedrige Anerkennungszahlen u.a. auf eine Beratung zurückzuführen sind, die von Anerkennungsverfahren abrät.

Auf den ersten Blick mag es erstaunen, wenn Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen nicht für das eigene Verfahren werben und statt der Chancen einer Anerkennung eher potenziell negative Aspekte betonen. Derartige Beratungsansätze beruhen teilweise auf Missverständnissen. Es stellt sich daher die Frage, aus welchen Gründen Anerkennungswilligen von einem Verfahren abgeraten wird.

Gründe, warum EGF von einem Anerkennungsverfahren abraten

„Nur wenn (...) keine staatliche anerkannte Ausbildung vorliegt.“ EGF-nr12 (190-193)

„Wir raten konkret von einer Antragstellung ab, wenn er, also die erste Frage ist immer: Wie lange hat denn Ihre Ausbildung gedauert? Also, wenn das unter einem Jahr ist, raten wir ab (...); mit Berufserfahrung würden wir sagen o.k., das schauen wir uns näher an, ohne gleich abzuraten.“ EGF-nr5 (250-252)

„Abraten tun wir bei Kurzlehrgängen oder wo überhaupt keine Lehrgänge sind, wo einfach nur Berufserfahrung gesammelt wurde, das haben wir immer mal von türkischen Abschlüssen, wo einfach mal eine Prüfung gemacht wurde, die Leute sind zehn Jahre arbeiten gegangen und dann haben sie beim Meister eine Prüfung abgelegt, und das ist natürlich keine abgeschlossene Berufsausbildung, wo man Kenntnisse im theoretischen Sinn erworben hat.“ EGF-nr11 (385-389)

„Der Antragsteller hat ein Wahlrecht zwischen ablehnendem Bescheid mit Beschreibung der beruflichen Qualifikation oder die Möglichkeit, die Kosten zu sparen, indem er den Antrag zurückzieht.“ EGF-r8 (157-158)

„Muss ich ehrlich sagen: Einen ablehnenden Bescheid hatten wir noch gar nicht. Die Sachen, wo man vorher schon sieht, da reicht es nicht mal für eine Teilanerkennung, (...) denen raten wir schon von Vornherein ab. Also, diese eindeutigen Fälle, wo wir dann sagen, da müssen wir jetzt wirklich auch einen Ablehnungsbescheid machen, die kann man in aller Regel schon in der Beratung aussieben. Es hat auch noch niemand drauf bestanden und gesagt: Nee, ich will das dann trotzdem.“ EGF-r3 (214-220)

„Das muss nicht zwingend immer eine volle Gleichwertigkeit sein. Viele sind auch schon mit einer teilweisen zufrieden, damit einfach auch, damit sie einfach ein bisschen Sicherheit haben, o.k. (...) der kann was, deswegen reicht häufig auch die teilweise Gleichwertigkeit dem Arbeitgeber. Auf jeden Fall ein hilfreiches Instrument und vor allem lässt es ja die Möglichkeit offen, ggf. nach Nachschulungen, wie auch immer, die volle Gleichwertigkeit noch zu erlangen, der Aspekt ist natürlich auch immer vorhanden. Grundsätzlich würde ich keinem vom Verfahren abraten, der die Aussicht hat, nur eine teilweise Gleichwertigkeit zu erlangen.“ EGF-nr1 (237-245)

Die Erläuterungen zu diesem Thema stammen v.a. von EGF für nicht-reglementierte Berufe. EGF des reglementierten Bereichs verwiesen eher auf nicht erfüllte rechtliche Bestimmungen zu den Voraussetzungen einer Antragstellung, wenn Anträge ausbleiben.

Eine abgeschlossene Ausbildung aus dem Ausland bildet die Voraussetzung einer Antragstellung. Von Interesse ist, dass einige Stellen dabei Einschränkungen vornehmen. Sie raten Personen mit „Kurzlehrgängen“ vom Verfahren ab. Ab wann eine Ausbildung als Kurzlehrgang eingestuft wird, bleibt unklar. Andere führen aus, dass die Länge der Ausbildung kein zentrales Kriterium bilde, da Berufserfahrung generell als Ausgleich gewürdigt werde.

Ein/e EGF gab an, dass Personen mit türkischen Externenprüfungen keinen Antrag stellen können. In Deutschland haben Personen mit deutschen Externenprüfungen volle berufliche Rechte. Die staatlich geregelte türkische Externenprüfung von der Möglichkeit eines Bildungstransfers auszuschließen, benachteiligt türkische Qualifikationsinhaber/innen. Es stellt sich die Frage, ob Migrant/innen mit türkischen Externenprüfungen in Deutschland generell von Anerkennungsanträgen abgehalten werden. Dies wäre eine problematische Anwendung des BQFG.

Eine weitere Hürde wird bei der Einschätzung der Erfolgsaussichten des Anerkennungsantrags sichtbar. Ein EGF führte aus, dass er von einem Antrag abrät, wenn er davon ausgeht, dass die Gleichwertigkeit nur teilweise vorliegt. Seiner Meinung nach hätte dies einen negativen Bescheid zur Folge. Dass die Teilanerkennung eine Zwischenstufe bildet, die durchaus zu erfolgreicher Beschäftigung und zudem in einem zweiten Schritt zu einer vollen Anerkennung führen kann, legt dagegen ein/e andere/r EGF dar. Auch in einem derartigen Fall würde generell dazu geraten, den Antrag zu stellen. Diese Gute Praxis sollte für alle Anerkennungsstellen identifiziert werden, damit die Möglichkeiten der Teilanerkennung besser erkannt und praktisch angewendet werden.

Von Interesse ist, dass Antragsteller/innen auch dann noch von ihrem Verfahren abgeraten wird, wenn es bereits begonnen hat. Im Kontext dieser Studie wäre dies ein Abbruch des Verfahrens (vgl. dazu Kap. 6.6). Die Erläuterungen der EGF machen deutlich, dass sie mitunter dazu raten, den Antrag zurückzuziehen und dies mit einer Kostenvermeidung begründen. Dies hat zur Folge – auch im reglementierten Bereich – dass derartige Anträge dann im Rahmen der amtlichen Statistik nicht gezählt werden.

In mehreren Anerkennungsstellen ist es gängige Praxis, dass Antragsteller/innen, die ein Verfahren begonnen haben und Übersetzungen und Beglaubigungen ihrer Nachweise beibrachten, ein Schreiben der

Stelle erhalten, in dem sie darüber informiert werden, dass ihre Ausbildung zahlreiche Defizite aufweise und daher nicht mit einem positiven Bescheid zu rechnen sei. Eine potenzielle Anpassungsmaßnahme wird in derartigen Schreiben als besonders aufwändig dargestellt. Man wolle darauf hinweisen, dass ein Verfahren zwar rechtlich möglich sei, aber der/die Antragsteller/in habe die Gelegenheit, sich das angesichts von Verfahrenskosten bis 600€ noch einmal zu überlegen.

Diese Briefe werden von Migrant/innen teilweise für ablehnende Bescheide gehalten. Die irreführende Darstellung hat vielfach zur Folge, dass Migrant/innen keine Anerkennungschancen sehen und daher ihren Antrag zurückziehen, um zumindest nicht für die Verfahrensgebühren aufkommen zu müssen. Allerdings sind in diesen Fällen oft bereits hohe Summen für die Bereitstellung der Nachweise ausgegeben worden. Die Erläuterung eines EGF, bisher habe noch niemand darauf bestanden, dass das Verfahren dennoch durchgeführt werde, weist darauf hin, dass Migrant/innen der Beratung der Anerkennungsstellen vertrauen und nicht auf ihren Rechten bestehen.

Für die Anerkennungsstatistik hat diese Praxis nicht nur zur Folge, dass Anerkennungsanträge verschwinden, sondern auch, dass potenzielle Teilanerkennungen oder negative Bescheide nicht auftreten, wenn der Antrag zurückgezogen wird. Mehrere EGF wiesen darauf hin, dass sie versuchen, keine negativen Bescheide auszustellen. Wenn sie nicht zum Antragsverzicht auffordern, weisen sie teilweise mündlich darauf hin, dass sie das Verfahren „ruhen“ lassen, bis Antragsteller/innen mehr Berufserfahrung oder bestimmte Weiterbildungen absolviert haben. In derartigen Fällen wird das Verfahren nicht abgeschlossen, die Dreimonatsfrist wird nicht berücksichtigt. Begründet wird dies u.a. damit, dass die Antragsteller/innen Kosten einsparen können, da die Stelle keine Gebühren ansetzt, solange das Verfahren ruht.

Auch ein/e EGF für reglementierte Berufe fordert Antragsteller/innen zum Antragsverzicht auf, wenn keine volle Gleichwertigkeit erkennbar sei. Der Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen nach Teilanerkennung wird damit unterlaufen. In reglementierten Berufen ist ein Anerkennungsverfahren erst dann abgeschlossen, wenn die Ausgleichsmaßnahme absolviert wurde.

6.4.3 Stärken und Schwächen der Antragsformulare

Vorgedruckte Antragsformulare sollen dazu dienen, das Verwaltungsverfahren transparent zu machen und die Antragstellung zu erleichtern. Dieses Ziel wird im Anerkennungsfeld oft nicht erreicht. Nur vereinzelt wurden entsprechende Vordrucke im Hinblick auf Verständlichkeit, Nutzerfreundlichkeit sowie Transparenz im Hinblick auf die Rechtslage gestaltet. Eine Analyse der Formulare und Merkblätter der bayerischen Anerkennungsstellen zeigt teilweise irreführende Formulierungen, eine Auflistung von erforderlichen Nachweisen, die nicht mehr der Rechtslage entsprechen oder sogar eine fehlerhafte, nicht rechtskonforme Darstellung des Verfahrens.

UAB unterstützen potenzielle Antragsteller/innen u.a. dabei, derartige Formulare zu verstehen und die erforderlichen Nachweise für das Verfahren zusammenzustellen. Da sie umfangreiche Erfahrungen mit den Reaktionen von Migrant/innen auf die Formulare haben, weisen sie mehrheitlich eine kritische Position zu deren Schwächen auf. Einhellig positiv bewertet werden die Formulare der IHK FOSA; auch die Kürze und Verständlichkeit des ZAB-Formulars wurde gelobt. Die Interessen der Antragsteller/innen im Hinblick auf Sprachkenntnisse einzubeziehen, führte bei der IHK FOSA auch dazu, dass Vordrucke in mehreren Sprachen angeboten werden. Eine besondere Erleichterung stellt dies für Antragsteller/innen aus dem Ausland dar.

Über Antragsformulare

„Da gibt es große Unterschiede. IHK FOSA hat z.B. sehr gute, sehr leicht verständliche Antragsformulare. Sehr schlecht z.B. sind die neuen Formulare [einer Stelle für reglementierte Berufe] (...), das ist auf jeden Fall der Wahnsinn, mit völlig undurchsichtigen Fragen, wo teilweise ich am Anfang auch nicht verstanden habe,

was wollen die denn jetzt wissen, bis hin zu den geforderten Unterlagen, wo dann steht: eine Übersetzung des Ausweises, und das dann noch mal beglaubigt, also das sind so Dinge, wo wir hier gleich auch Alarm geschlagen haben, dass das so nicht geht. Aber ich weiß nicht, ob es mittlerweile geändert wurde. Also ich würde sagen, so im Großteil sind die Antragsformulare nicht wirklich angepasst auf die Bedürfnisse der Kunden, sie sind sowohl sprachlich als auch inhaltlich schwer zu verstehen.“ UAB 8 (263-272)

„Also es gibt Formulare, die sind sieben bis acht Seiten lang, also wo jeder denkt: Das ist ein Abschreckungsformular. Also, das hat nichts mit Willkommenskultur zu tun, also, da muss man gucken, dass man sagt: O.k., man muss das so gestalten, dass die Personen gut damit umgehen können.“ UAB 6 (251-254)

„Es gibt teilweise auch keine Merkblätter, das müsste vielleicht in mehreren Sprachen sein, (...) damit die Hürden nicht so aufgebaut werden.“ UAB 6 (254-256)

„(...) Seite mit Paragrafen, die hier die Leute echt in Verlegenheit bringen: Ich habe nicht als Prostituierte gearbeitet, oder, ich habe keine Kinder misshandelt, diese ganzen Paragrafen sind dort in den Antragsformularen aufgeführt, und das brüskiert die Menschen hier in der Beratung, wo ich schon von vorneherein sage: Schauen Sie es gar nicht richtig an, lesen Sie es gar nicht richtig. Da sind Fehler drin, es muss geändert werden. (...) Es gab schon auch Tränen.“ UAB 4 (198-204)

„Da hat man gemerkt, o.k., da gibt es jetzt ein Gesetz, das müssen wir umsetzen, oh, wir haben noch kein Formular, das hat man dann sehr schnell gestrickt.“ UAB 5 (30-32)

„In der Regel sind sie alle verbesserungsbedürftig, bis auf das der ZAB, da sage ich: Das ist klar.“ UAB 5 (193)

Dass Antragsformulare abschreckend und intransparent wirken, liegt sicherlich nicht im deutschen Interesse. Der Gesetzgeber sah im BQFG keine Vorgaben zur Neugestaltung der Antragsformulare und Merkblätter vor.

Dass die vielfach beklagte Intransparenz und Unverständlichkeit nicht unbedingt auf ungenügende Deutschkenntnisse zurückzuführen ist, wird daran deutlich, dass auch Berater/innen nachfragen mussten, um bestimmte Abschnitte zu verstehen. „Amtsdeutsche“ Formulierungen oder die umfangreiche Zitierung von Gesetzestexten setzen eher auf negative denn auf positive Formulierungen, im Feld der Qualifikation eher auf Defizite denn auf Kompetenzen. Die Antragsteller/innen werden dadurch semantisch entmutigt.

UAB forderten eine Vereinfachung und Verbesserung der Antragsformulare, da der Großteil bisher eher dazu beitrage, Migrant/innen von einer Antragstellung abzuhalten. Die bislang niedrigen Antragszahlen könnten durchaus profitieren, wenn im Rahmen einer Qualitätsentwicklung bzw. Serviceorientierung der Verwaltung derartige sprachliche Hindernisse abgebaut würden. Eine gezielte Herstellung von Nutzerfreundlichkeit wäre unschwer zu erreichen.

6.5 Entwicklungen bei den relevanten Verfahrenskriterien nach 2012

6.5.1 Dauer

Kommentar einer/s Respondenten/in

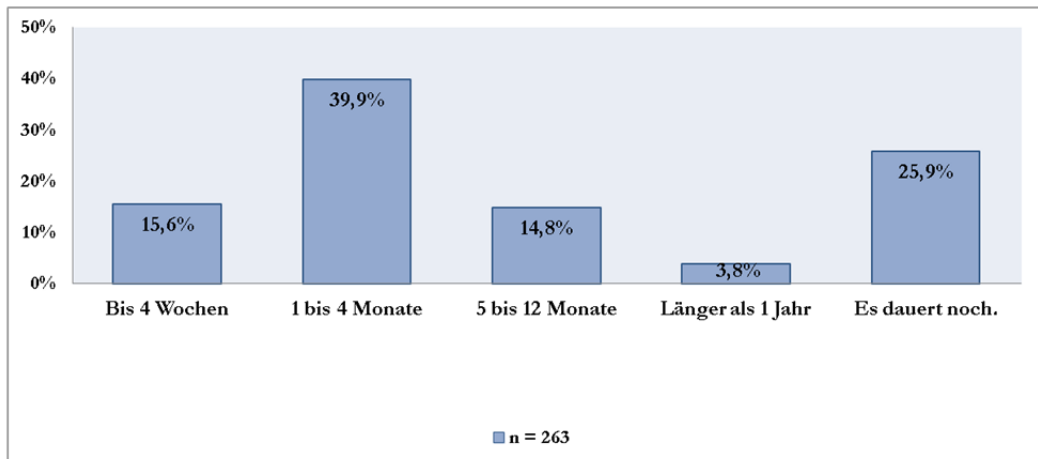
„Es dauert zu lange. Hätte schon bei zwei Firmen anfangen können, wenn ich den positiven Bescheid hätte.“ TN 328

Die Verfahrensdauer zu beschränken, wurde vom Gesetzgeber als Qualitätsmerkmal beschrieben. Um zu klären, ob die Anerkennungsgesetze schnellere Verfahren bewirken, wurden Migrant/innen in der Befragung gebeten, die Dauer zwischen Antragstellung und Bescheid anzugeben. Gut die Hälfte der Bescheide wurde innerhalb von vier Monaten erstellt. 15,6% der Respondenten/innen gaben eine Verfahrensdauer von weniger als vier Wochen an; 39,9% lagen zwischen einem Monat und vier Monaten.

Bei knapp 20% wurde dieser Zeitraum überschritten. Ein Viertel der Befragten gab an, dass ihr Verfahren noch andauere.

Die Gesamtzahl der Angaben ist mit 263 deutlich reduziert im Verhältnis zur Zahl der 447 Respondent/innen, da mehr als ein Drittel der Befragten angegeben hatte, nach der Anerkennungsberatung keinen Antrag gestellt zu haben.

Abb. 15: Verfahrensdauer, in Prozent



Die Gruppe, die mit einem Anteil von 25,9% angab, noch auf den Bescheid zu warten, hatte den Antrag größtenteils in den vorausgegangenen vier Monaten gestellt. Rund ein Drittel in dieser Gruppe nannte kein Datum der Antragstellung, so dass die Wartezeit nicht bei allen beziffert werden kann. Nur bei acht Befragten wurde erkennbar, dass sie bereits länger als vier Monate warten. Drei davon hatten ihre Anträge vor April 2012 gestellt.

Bei den 14,8%, die länger als vier, aber weniger als 12 Monate auf den Bescheid warteten, hatten knapp drei Viertel ihren Antrag nach April 2012 gestellt. Unter den 3,8%, die länger als 12 Monate warteten, gaben nur zwei an, ihren Antrag nach April 2012 gestellt zu haben, beide Gesundheitsfachkräfte.

Daraus geht hervor, dass die Dreimonatsfrist inzwischen mehrheitlich eingehalten wird. Der Anteil der Personen, die länger als ein Jahr warteten, wurde um zwei Drittel reduziert. Eine Dauer zwischen vier und zwölf Monaten sank weniger deutlich und zeigt weiteres Verbesserungspotenzial, ist aber bei rund einem Viertel der Befragten dennoch erkennbar. Durch das BQFG wurden demnach schnellere Verfahren erreicht.

Für Migant/innen ist eine derartige Dauer im Einzelfall immer noch zu lang; dies trifft v.a. dann zu, wenn Arbeitgeber/innen sie einstellen würden, aber aufgrund der noch nicht vorliegenden Anerkennung von dieser Absicht Abstand nehmen. Falls nur eine Teilanerkennung erzielt wird, kann sich das Verfahren u.U. um Monate oder Jahre verzögern, wenn Anpassungslehrgänge oder Eignungsprüfungen absolviert werden müssen. Falls derartige Maßnahmen nicht verfügbar sind, kann dies zu einem Verfahrensabbruch führen. Wenn die Anerkennungsstelle das Verfahren ruhen lässt, wie im vorausgegangenen Kapitel beschrieben, wird die Dreimonatsfrist ebenfalls nicht berücksichtigt.

Die Einschätzungen der UAB bestätigen, dass die Anerkennungsgesetze insgesamt eine geringere Dauer des Verfahrens bewirken konnten, da diese Frist nun von Anerkennungsstellen als verbindlich betrachtet werde. Allerdings gäbe es Ausnahmen, da Stellen „Startschwierigkeiten“ nach der Einführung des BayBQFG hätten. Diese seien „immer noch dabei zu versuchen, das Gesetz umzusetzen“. (UAB 2; 184-185) Auch die Zeugnisbewertungen der ZAB dauerten vielfach länger als die durch die Lissabonner Anerkennungskonvention vorgegebenen vier Monate; falls die ZAB-Bescheinigung Voraussetzung für ein

Arbeitsvisum ist, kann die Dauer zum Rückzug des interessierten Unternehmens führen, das einen Arbeitsplatz nicht über Monate hinweg unbesetzt lassen kann.

Die Dreimonatsfrist

„Bei Ingenieuren hat es zwischenzeitlich mal fünf Monate gedauert, bei der ZAB hat es auch mal vier Monate gedauert, Approbation fünf Monate. Also übrigens diese Ärzteamerkennungen, die ziehen sich ja oft über zwei Jahre hin, weil die die Unterlagen nicht kriegen, und dann brauchen sie halt noch dieses Certificate of Good Standing, das ist oft so eine Hürde, die nicht zu nehmen ist, weil es das im Irak z.B. gar nicht gibt. (...) Der Apotheker, der musste dann z.B. zum Konsulat und sich bestätigen [lassen], dass es das gar nicht gibt, dann konnte er aber das beim Konsulat nicht kriegen, weil er erst seinen Pass hätte verlängern müssen, und das ging aber nicht, weil die Stelle gerade geschlossen war, dann war er in Frankfurt, dann fährt er wieder nach München, dann fährt er zwei Monate später wieder nach Frankfurt. Das hat jetzt natürlich nichts mit den bayerischen Behörden zu tun, aber das zieht sich einfach lange hin. (...) Wenn z.B. ein EU-Bürger die Approbation beantragt, (...) schneller, die dauert nur zwei bis drei Wochen.“ UAB 10 (201-213)

„Man sieht das als verbindlich mittlerweile auch von Seiten der Anerkennungsstellen an. (...) Eine andere Sache ist es bei der ZAB-Bewertung, (...) ob ein Zeitraum von vier bis fünf Monate nicht einfach viel zu lang ist. Also es ist definitiv zu lang und wirkt auf Viele sehr abschreckend.“ UAB 1 (262-268)

„Ich finde, die Dauer ist extrem lang, extrem langwierig, die drei Monate werden nicht eingehalten (...). Verfahren nach dem neuen Bayerischen Gesetz (...) werden überhaupt nicht bearbeitet, die werden nur entgegengenommen, ich habe noch keinen Menschen gesprochen, der den Antrag gestellt hat wo sich jetzt schon was getan hat. Die bekommen einen automatisierten Brief, was sie alles noch erfüllen müssen, da hängt es an den Vorgaben, Nachweise über Kenntnisse im Bayerischen Bildungsgesetz (...). Also es wird nur gefordert und es wird nichts gegeben.“ UAB 4 (189-194)

Bei einzelnen Antragsteller/innen traten Probleme auf, die einen schnellen Verfahrensabschluss behinderten. Wenn bestimmte Nachweise nicht aus dem Herkunftsland beschafft werden können, wie das *Certificate of Good Standing* für Ärzt/innen, sollte eine entsprechende Erklärung des/der Antragstellers/in ausreichen, um das Verfahren weiter zu führen. Stattdessen werden Antragsteller/innen aufgefordert, offizielle Bestätigungen beizubringen. Die Kosten und der Zeitaufwand für entsprechende Botschaftsschreiben wirken als unverhältnismäßige Barriere im Fall dieses bekannten Problems. Einzelne Migrant/innen berichteten, dass sie ihr Verfahren abbrechen oder den Antrag gar nicht gestellt hätten, weil sie wussten, dass sie Nachweise nicht beibringen können.

Die Vierwochenfrist, die Anerkennungsstellen einhalten müssen, um eine Eingangsbestätigung des Antrags zu versenden, ist ein wichtiges Instrument, das Antragsteller/innen über die Entwicklung des Verfahrens informiert. Die Frist ist vielfach nicht bekannt. „Diese Eingangsbestätigung habe ich bisher leider auch nicht regelmäßig gesehen.“ (UAB 8; 133-134)

In den Interviewaussagen der EGF wurde die Einhaltung der Dreimonatsfrist mehrheitlich nicht als problematisch dargestellt. Allerdings können Situationen auftreten, die eine Durchführung des Verfahrens behindern und strukturell bedingt sind.

Grenzen der Dreimonatsfrist

„Die Zeit der Bearbeitung, die bei uns mal bei einem Monat lag, die ist mittlerweile bei drei Monaten, aber das wird weiter raufgehen.“ EGF-r17 (92-93)

„Die Dreimonatsfrist ist natürlich schon sportlich.“ EGF-nr12 (275)

Zwei Anerkennungsstellen beschrieben, dass sie die Dreimonatsfrist bislang nicht einhalten könnten, da diverse Aspekte des Verfahrens noch ungeklärt seien. Für die EGF ist dies eine unangenehme Situation, da sie die Anerkennungsverfahren – trotz bestehender Rechtslage – verschleppen müssen. Solange Verfahrens- oder Bewertungskriterien nicht festgelegt sind, gehen Anträge ein, die sich in der Stelle ansammeln. Eine potenzielle Überlastung von Anerkennungsstellen durch einen Anstieg von

Antragszahlen, die ebenfalls von UAB beschrieben wurde, ist daher nicht der einzige Faktor für eine fehlende Berücksichtigung der Verfahrensfristen.

6.5.2 Die Bewertung der Gleichwertigkeit

Zahlreiche befragte Migrant/innen äußerten sich kritisch über den Verfahrensablauf. Dabei ging es nicht nur um die Frage, ob eine Ausbildung als gleichwertig eingestuft wurde, sondern auch um weitere Kriterien wie die Berücksichtigung von Berufserfahrungen oder die Durchführung von Fachgesprächen.

Kommentare der Respondent/innen

„Unter jeder zweiten E-Mail stand, dass ich wahrscheinlich externe Prüfung für Erzieherin machen muss.“ TN 351

„Was man so liest (in den offiziellen Anerkennungsportalen), wie ein solches Verfahren laufen sollte, und was die Wirklichkeit ist, sind definitiv zwei verschiedene Dinge. Es ist einfach nicht wahr, dass hier die Berufsjahre vom Ausland oder die von Deutschland berücksichtigt werden. Was die Krönung der Sache ist, sie verlangen von uns Ausländern, in Deutschland 3 Jahre im Beruf gearbeitet zu haben. Aber wie soll ich bitteschön als Krankenschwester hier arbeiten, wenn ich, mangels der Anerkennung meines Berufes hier, nur als Schwesternhelferin arbeiten darf??? Es gäbe da noch sehr viele ungeklärte Dinge zu berichten. Als traurige Tatsache bleibt bei mir hängen: Der deutsche Staat braucht ganz offensichtlich dringend Fach-Pflegekräfte! Jedoch er macht es einem Menschen, der im Ausland (in diesem Fall Ungarn) seinen Beruf erworben hat, mehr als schwer, seinen Beruf auch hier in Deutschland auszuüben! Hier werden einem Steine in den Weg gelegt, dass einem nur grausen kann. Dies empfinde ich und viele andere als Katastrophe! Nicht zuletzt für die vielen kranken Menschen in Krankenhäusern, welche den Pflegemangel als Erste zu spüren bekommen.“ TN 89

„Ich fand alles perfekt.“ TN 378

“I would like to share some of my experiences and evaluation off the Approbation process in Bayern. I started my Approbation application in August 2012 and after a confusing, frustration and expensive journey I finally obtained the Approbation on the 20th January 2014. (...) My application took 1 year and 5 months. Had I known this I could have worked during this time in South Africa. It would be fair if an exact time frame is indicated. Even a few weeks before obtaining the approbation, the Regierung (...) would not give any information on the progress of my application or how much longer they needed to come to a decision. Another challenging aspect about the approbation process was that there was no way to estimate the costs. The translations amounted to over 600 Euros. The language courses were over 1500 Euros. Then came the additional administration fees. It would be helpful if there was a cost estimate provided, so as to make budgeting and planning easier. The Regierung (...) also requested many additional documents that were not listed on the application form. Amongst others they wanted a full academic syllabus, which took over 6 weeks to obtain. They also requested information from my previous employer as to the exact amount of fillings, crowns, bridges and extractions I completed in my 4 years of private practice. In order to obtain such information I had to contact the accounting firm of the dental practice, it took over 8 weeks to get this information. The documents then had to be translated which again cost money and time. Obtaining the Berufserlaubnis was a bitter sweet experience. On the positive side I was able to extend my Aufenthaltstitel for 18 months. The negative side however, was that no dentist was willing to allow me to work unless I had the approbation. This completely nullifies the purpose of the Berufserlaubnis! Countries like Australia and the Netherlands have a systematic and clear path for foreign dentists to obtain a work permit. Germany has a much better system for recognizing and assisting foreign doctors, it would be fair if such a system existed for dentists also! (...) I hope that the approbation process can be streamlined and that the information available to foreign dentists is more precise and accessible.” TN 338

Die Kommentare von Respondent/innen zeigen, dass die Kritik an der Bewertung im Verfahren vom betroffenen Beruf oder vom Vorgehen der jeweiligen Anerkennungsstelle abhängt. Der Weg zum Anerkennungsbescheid wird vielfach als intransparent und frustrierend empfunden. Auch wer schließlich einen positiven Bescheid erzielt, beklagt unter Umständen die hohen Kosten, die lange Dauer und vor

allein die bürokratischen Hindernisse, die von Anerkennungsstellen aufgebaut werden. Diese akzeptieren eingereichte Abschlusszeugnisse und Belege von Berufserfahrung teilweise nicht, sondern fordern zusätzliche Dokumente, die nur mit großem Aufwand beschafft werden können. Dabei gibt es kaum Einheitlichkeit, da einzelne Sachbearbeiter/innen spezielle Vorstellungen davon entwickeln, was sie im Verfahren sehen wollen. Insbesondere die zusätzlichen Anforderungen an Nachweise der Berufspraxis – nur aus Deutschland oder nur aus dem Ausland, jede Form von Berufstätigkeit oder nur bestimmte Zeiten – sind nicht gesetzlich vorgesehen. Die gezielte rechtliche Benachteiligung von Zahnärzt/innen im Vergleich zu Humanmediziner/innen, die bereits absehbar war, als das BMG das ZHG nicht in seiner Verordnung zu Anpassungsmaßnahmen berücksichtigte, wirkt sich in der Praxis negativ aus.

Anmerkungen über weniger hochwertige Qualifikationen oder angeblich geringe Erfolgchancen wurden als unpassend und herabwürdigend empfunden. Migrant/innen benötigen mitunter viel Durchhaltevermögen, um das Verfahren durchzustehen. Dennoch finden sich auch Antragsteller/innen, die mit dem Verfahren sehr zufrieden sind; beide Seiten sollen in Kap. 6.9 weiter untersucht werden.

Ob die Bewertung der Gleichwertigkeit in einer Stelle den Vorgaben des BQFG genügt, ist für Migrant/innen, die i.d.R. nur ein Verfahren durchlaufen, schwer zu beurteilen. Allerdings ergibt sich aus den Erläuterungen zu individuellen Erfahrungen in der Gesamtsicht ein Strukturmuster, das einerseits auf Gute Praxis und andererseits auf problematische Vorgänge in Anerkennungsstellen hinweist. Zu berücksichtigen ist auch, dass es nicht generell um die Frage der Gleichwertigkeit geht; auch bei nicht reglementierten Hochschulabschlüssen, die nach der Lissabonner Anerkennungskonvention eine Einstufung im Rahmen eines *level assessment* vorsehen, kann es zu Dequalifizierungseffekten kommen: „Bei ZAB mein Master wurde vergessen.“ (IN 242)

Von Interesse sind die Einschätzungen der UAB, die sich in ihrer Arbeit täglich mit Verfahrensabläufen befassen. Da Berater/innen vor allem dann kontaktiert werden, wenn Barrieren auftreten, ist die Problemorientierung zentral in der Anerkennungsberatung. Dennoch finden sich vielfach lobende Worte zu einer positiven Entwicklung der Verfahren seit 2012, zumindest bei einem Teil der Stellen.

Positive oder negative Einschätzungen der Verfahren wurden differenziert erläutert. Dabei wurde deutlich, dass ein qualitativ gutes Verfahren durch zahlreiche Aspekte geprägt wird. Eine negative Einschätzung wird u.a. dadurch beschrieben, dass die Bewertungen „zu restriktiv“ verliefen. Kritik wird nicht nur an eine unzureichende Berücksichtigung der Verfahrenskriterien nach BQFG gebunden, sondern auch an ein wenig zuvorkommendes Verhalten gegenüber Antragsteller/innen, das auch zum Abwehren eines Anerkennungsantrags führen kann. Vor allem bei Drittstaatsangehörigen würden Kompetenzen im Verfahren nicht ausreichend gewürdigt.

Über das Verfahren

„Womit ich sehr zufrieden bin (...), sind die IHK-Verfahren. Da läuft wirklich die Beratung in [bayerischer IHK-Bezirk] ausgezeichnet bei der zuständigen Kollegin. Auch die Verfahren sind transparent, Personen werden gut informiert, die Fristen werden in der Regel eingehalten, und die Bescheide sind auch nachvollziehbar und relativ oft positiv. Also, da habe ich so das Gefühl, es wird wirklich auch das Gesetz, soweit möglich, wohlwollend umgesetzt.“ UAB 3 (174-178)

„Teilweise ist es ein bewusstes Ignorieren und teilweise ist es wirklich auch ein Nichtwissen, also das hätten wir jetzt gerade bei den Stellen, die jetzt im Rahmen des bayerischen BQFG neu zuständig sind (...). Da wissen die Leute einfach oft nicht Bescheid, da ist es sicherlich auch ein Problem der jeweiligen Organisation etc., dass sie das entsprechende Personal nicht dementsprechend auf die Aufgabe vorbereitet haben. Also ich möchte denen teilweise gar nicht unterstellen, dass sie es nicht versuchen, nicht wirklich das Beste wollen, sondern dass es teilweise einfach ein Informationsdefizit ist, dass sie sich da viel zu wenig auskennen in der Materie, weil oft merkt man das auch, dass man sagt: Ja aber, also gesetzlich ist es so und so, dies und dies müssen Sie akzeptieren, dies und dies dürfen Sie nicht zusätzlich fordern. Manchmal ist da, ich will es jetzt nicht Dankbarkeit nennen, aber durchaus finden das die entsprechenden Leute dann mal interessant, zu wissen, was

da überhaupt so grundsätzlich erwartet werden kann oder muss im Rahmen des Verfahrens, weil sie es teilweise einfach nicht wussten. Das spiegelt sich in Zwischensätzen, in Zwischentönen manchmal schon auch, dass sie sich da relativ von ihrem Arbeitgeber, von ihrer eigenen Einrichtung etwas im Stich gelassen fühlen oder auch vom dahinter stehenden Ministerium in letzter Konsequenz.“ UAB 1 (181-194)

„Wenn man so ein Gesamtbild irgendwie abgeben müsste, dann würde ich sagen (...) mäßig zufrieden. Also das ist wirklich ganz abhängig von den einzelnen Stellen. Also bei einigen ist es sehr schwierig, also katastrophal eigentlich, möchte man schon sagen, bei anderen läuft es eigentlich ganz gut.“ UAB 9 (168-172)

„Wenn die Kunden sich erkundigen bei der Stelle und dann eigentlich schon abgewiesen werden, (...) wenn die Zuständigkeit so ein bisschen abgewiegelt wird oder die Kompetenz, die Qualifikation von den Kunden in Frage gestellt wird, obwohl die Unterlagen oder Dokumente noch nicht einmal angeschaut wurden, noch nicht einmal ein Blick riskiert wurde.“ UAB 9 (192-196)

„Diese auch fehlende Transparenz, wenn die auf Nachfrage uns nicht mal genau sagen können, wie im Einzelfall, weshalb jetzt in dem Fall ein Fachgespräch anberaumt wurde, weshalb dieser B2-Nachweis nicht akzeptiert wird, obwohl in den Antragsformularen nur von einem B2-Zertifikat die Rede ist, nicht von einem speziellen, oder auch nicht, dass dieses Sprachvermögen nochmal in einem Fachgespräch oder praktisch nachgewiesen werden muss, oder wie diese Berufserfahrungen dann letztlich doch angerechnet wurden, wenn sie mir das nicht mal auf Nachfrage sagen können, oder bzw. wenn man häufig feststellt, dass Leute von, ich sag mal, gesetzlichen Mindeststandards überhaupt keine Ahnung haben, aber trotzdem drauf beharren, dass wir das eben bei uns so machen und basta aus Amen.“ UAB 1 (173-179)

„Ich hatte bspw. eine Physiotherapeutin aus Spanien, die zehn Jahre in dem Beruf gearbeitet hat und dennoch nur eine Teilanerkennung bekommen hat, obwohl sie diese Berufserfahrung lückenlos nachweisen konnte. Das hat sie einfach nicht verstanden und hat die Entscheidung grundsätzlich in Frage gestellt, absolut zurecht an ein paar Punkten, weil überhaupt nicht nachvollziehbar war, wie diese Berufserfahrung überhaupt berechnet wurde, warum sie schon im Laufe des Verfahrens quasi in ein Fachgespräch musste, warum das nicht rein auf Aktenlage erst einmal entschieden wurde, warum ihr B2-Zertifikat, das in den Unterlagen, in dem Antragsformular mit drin stand, ihnen letztlich nicht genügt hat etc. (...) Dann fragen wir erst mal nach, wie die Entscheidung zustande kam, weisen teilweise darauf hin, (...) dass die Sprachstandsprüfung nicht Teil des Anerkennungsverfahrens ist, sondern Teil der Genehmigung zum Führen der Berufsbezeichnung oder Teil der Berufszulassung, also da geht es erstmal darum, Transparenz zu schaffen, warum sind Entscheidungen so getroffen worden, aber auch noch mal auf die Gesetzeslage hinzuweisen und zu sagen: Also da sind Sie einfach nicht konform mit der geltenden Gesetzeslage.“ UAB 1 (51-67)

„Ich glaube, die Trennung zwischen EU-Zuwanderern und Zuwanderern aus Drittstaaten bzw. die Vorurteile bezüglich der Qualität der Ausbildungen, ist noch stark in den Köpfen der Mitarbeiter der zuständigen Stellen drin, so dass, wenn sie Ermessensentscheidungen treffen können, sie noch immer dazu tendieren, für Drittstaatsangehörige strengere Prüfungen aufzuerlegen oder die Berufserfahrungen anders zu bewerten als sonst. (...) In diesen Verfahren fühlt man die Wertschätzung nicht.“ UAB 7 (312-318)

Wie bereits in Bezug auf die Nutzbarkeit von Antragsformularen und Merkblättern, fanden sich wieder zahlreiche lobende Worte zur Gleichwertigkeitsfeststellung und zur guten Informationspraxis der IHK FOSA. Ein/e UAB wies zudem darauf hin, dass die IHK vor Ort das Problem Zentralisierung bzw. der regionalen Ferne durch ein eigenes, gutes Beratungsangebot für Anerkennungsinteressierte optimal gelöst habe.

Ein Erfolgsfaktor der IHK FOSA ist sicherlich die Neuaufstellung im April 2012. Von Anfang an wurde das BQFG umgesetzt; hier gab es nie die Problematik, dass EGF aus Gewohnheit ein veraltetes Verfahren weiterführen oder auf qualitativen Unterschieden zwischen EU- und Drittstaatsqualifikationen beharren, da dies über Jahrzehnte zum Verfahrensstandard gehörte. Ein/e UAB wies in diesem Kontext darauf hin, dass „eine kulturelle Öffnung bei vielen Anerkennungsbehörden“ noch ausstehe. (UAB 9; 355-356)

Weniger positiv als bei der IHK FOSA verlief die Neuordnung der Verfahren im Feld der Gesundheitsberufe, obwohl die einschlägigen Berufsfachgesetze im Rahmen des Bundesanerkennungsgesetzes geändert wurden. Drei Viertel der befragten EGF im Feld der Gesundheitsberufe wiesen darauf hin, das BQFG gelte für sie nicht. Es stellt sich daher die Frage, ob bzw. wann die rechtlichen Änderungen

tatsächlich in der Praxis angekommen sind. Mehrere EGF führten an, es habe sich 2012 nichts im Verfahren geändert; erst durch die VO des BMG seien ab Januar 2014 Reformen im Verfahren erfolgt. In der Tat hat die VO Aspekte des Verfahrens wie die Anforderung eines rechtsmittelfähigen Teilerkennungsbescheids oder die Durchführung von Anpassungslehrgängen und Eignungs- oder Kenntnisprüfungen durch Mustervorlagen transparenter gemacht. Die einschlägigen Vorgaben dazu finden sich seit April 2012 im Fachrecht. UAB machten die Fachministerien für die Informationsdefizite der EGF bzw. für die bestehende Verwirrung bei reglementierten Berufen verantwortlich.

Über die Verfahrensdurchführung

„Problem ist z.B. für uns, dass wir einfach Schwierigkeiten haben, diese Mindestanforderungen zu definieren, die die Inhalte eines im Ausland absolvierten Studiums aufweisen müssen. Also wir haben leider nicht, sag ich mal so, dieses Raster, diesen Rahmen, den wohl andere Anerkennungsstellen haben, die dann immer mal berichten, sie brauchen so und so viel Stunden, da wird dann eine absolute Zahl genannt. (...) Wir haben natürlich das Problem, dass wir Studienpläne haben, die von Hochschule zu Hochschule sehr stark abweichen können, weil die Hochschulen da einfach eigene Akzente setzen (...), das heißt Hochschule A beschreibt Kompetenzen, Hochschule B dann doch eher Fächer. (...) das verbietet die Freiheit von Wissenschaft und Lehre, zu sagen: Wir nehmen uns jetzt – der Weg wird übrigens in manchen Bundesländern beschritten – wir nehmen uns jetzt die nächstgelegene sympathische Hochschule und legen diesen Studienplan zu Grunde. Wir sind da noch ein bisschen unsicher und können nur so ein bisschen darauf bauen, dass von der Hochschule ein bisschen was kommt, wobei wir schon die Mitteilung bekommen haben, es wird nicht so sein, dass die uns jetzt ein ganz strenges Prüfungsraaster basteln, das wir jetzt dann anlegen könnten an dieses ausländische Studium, sondern es gibt dann halt auch bestimmte Kernbereiche, die einfach belegt sein müssen, und gut, so prüfen wir. Das Problem dieser materiell rechtlichen Prüfung (...) auch für unser Verfahren speziell [ist], dass die Ausgleichsmaßnahmen jetzt noch nicht konzipiert sind, dass es halt (...) jetzt einfach erstmal so eine Art individuelle Übergangslösungen sind, die da weiterhelfen. Wenn sie mal konzipiert sein werden, dann wird es auch schwierig sein – aber ich weiß dass es auch andere Anerkennungsbereiche betrifft, sag ich mal – diese Ausgleichsmaßnahmen dann flächendeckend hier irgendwo in Bayern anzubieten.“ EGF-r2 (287-313)

„Bei der inhaltlichen Feststellung der Gleichwertigkeit (...) schaut man sich die Ausbildungszeiten und die Ausbildungsstunden in den einzelnen Fächern an, da ist zum einen das Problem, dass sich die Fächer von ihrer Bezeichnung her nicht unbedingt entsprechen. Dann ist die Frage, wir haben keine Ahnung, was sich hinter den Stunden verbirgt, wir gehen mal davon aus, einfach auf Grund der Erfahrung unserer, wie soll ich sagen, von Klinikleitern usw., dass eben viele Stunden in irgendwelchen Ländern eben nicht unbedingt gleichzusetzen ist mit einer hohen Qualifikation nach unseren Maßstäben, d.h. wir bräuchten einfach Kenntnisse oder Informationen zu den Inhalten, zu dem tatsächlichen Ablauf dieser Ausbildungen, die uns aber in aller Regel nicht vorliegen.“ EGF-r9 (266-275)

„Ein Institut (...), mit denen haben wir jetzt eine Vereinbarung getroffen, dass die jetzt für uns die Prüfung anbieten. (...) Das verlangen die separat, ich glaube 150€ Defizitfeststellungsprüfung, das haben wir aber letztes Jahr, 2013, erst angeleiert, das gab es vorher nicht, das ist jetzt ganz neu.“ EGF-r4 (212-221)

„Die Leute wollen kein formalistisches Verfahren aufgedrückt kriegen, die wollen einen einfachen kostengünstigen Weg, wie die hier vernünftig als Fachkraft ihrer Ausbildung entsprechend arbeiten können, und ich denke das ganze Verkomplizieren und die ganzen formalistischen Vorgaben, wie jetzt dieser Prüfungsausschuss, wie der zusammengesetzt werden muss, hilft im Prinzip niemanden, macht nur mehr Arbeit. (...) Die stellen den Antrag und wollen von mir wissen, kann ich die Ausbildung jetzt gleich bekommen oder muss ich was machen, und dann wollen die von mir wissen, wo kann ich was machen, damit ich die Gleichwertigkeit bekomme, und da wäre es ihnen am liebsten, wenn sie irgendwo einen Lehrgang besuchen könnten, drei bis vier Monate oder dergleichen, wo eben speziell solche ausländischen Kräfte geschult werden und damit das nötige Basiswissen da ist, damit man von einem gleichwertigen Kenntnisstand ausgeht. Das wollen die Leute.“ EGF-r14 (224-240)

„Wir legen ja auch Wert darauf, dass wir wirklich sorgfältig im Zweifel auch nicht den Weg gehen, zu sagen, naja, dann erkennen wir es halt an, tun wir dem Migranten was Gutes, sondern wirklich inhaltlich auch streng prüfen, dass diese Bescheide auch wieder mit der Qualität stehen und fallen. Ich glaube, dass, wenn ich pi mal Daumen Bescheide oder Gefälligkeitsbescheide mache, in denen dann steht, naja, erkennen wir mal an, weil

letzten Endes, wenn er dann draußen in der Werkstatt irgendwo bei einem Handwerker steht, und man stellt fest, der kann wirklich gar nichts, aber ist anerkannt, dann hat das ja wieder auch eine Auswirkung auf die Akzeptanz bei den Arbeitgebern, und die wollen ja auch ein Instrument haben, o.k., wenn die HWK in dem Fall sagt, das war eine gleichwertige Ausbildung, da kann man sich drauf verlassen.“ EGF-nr3 (312-321)

In Gesundheitsberufen bewerten Anerkennungsstellen die Gleichwertigkeit, indem sie Wochenstunden der ausländischen Ausbildungen oder Studiengänge mit den deutschen Zeitvorgaben vergleichen. Wenn Inhalte von Fächern abweichend oder irrelevant erscheinen, werden diese Wochenstunden herausgerechnet, so dass es oft zu deutlich niedrigeren Stundenzahlen kommt. EGF wiesen auf das Problem hin, dass sie häufig nicht beurteilen können, ob relevante Inhalte unterrichtet wurden und vielleicht in den Dokumenten dazu nicht sichtbar werden.

Teilweise werden Antragsteller/innen dann umgehend in Fachschulen bzw. zu Fachprüfer/innen geschickt – wobei zusätzliche Kosten anfallen –, und erst auf der Grundlage eines Gesprächs wird ein Bescheid erstellt. Dieses Vorgehen der „Defizitfeststellung“ ist verbreitet, aber unzulässig. In der Begründung zum Anerkennungsgesetz war darauf hingewiesen worden, dass die Stellen die Gleichwertigkeitsfeststellung selbst nach Aktenlage vornehmen müssen. Für EU-Bürger/innen mit Qualifikationen des Gesundheitssektors sollten entsprechende Vorgaben bereits seit mehr als 20 Jahren gelten. Erst nach einem Teilerkennungsbescheid ist ein Fachgespräch rechtlich zulässig, und zwar dann, wenn sich Antragsteller/innen für eine Eignungsprüfung entschieden haben. Ein/e EGF hatte erläutert, dass diese „Defizitfeststellung“ erst nach dem Teilerkennungsbescheid durchgeführt werde, da die Fachschule dann auf die Eignungs- oder Kenntnisprüfung vorbereiten könne. Es stellt sich die Frage, ob dieser Bescheid dann überhaupt auf die Gleichwertigkeit der individuellen Qualifikation eingeht.

Andere behelfen sich damit, dass sie Gutachten der ZAB anfordern. Doch die Gutachten der ZAB bewerten nur Ausbildungszeugnisse, Berufserfahrungen werden nicht einbezogen. Obwohl die Anerkennungsgesetze eine generelle Würdigung von Berufstätigkeit vorsehen, gehen EGF auch bei langjähriger Berufspraxis vielfach davon aus, dass diese die Ausbildungsdefizite nicht ausgleichen. Es gibt keine Vorgaben zur minimal oder maximal relevanten Dauer von Berufspraxis. Da diese Offenheit im Anerkennungsgesetz bei den Stellen Auswirkungen verhinderte, besteht Handlungsbedarf.

Auch nach dem Inkrafttreten der BMG-VO ist erkennbar, dass die relevanten Verfahrenskriterien bei Gesundheitsberufen vielfach unvollständig oder sogar falsch angewendet werden. Immer noch werden in einigen Stellen B2-Zertifikate von Migrant/innen verlangt, bevor das Verfahren begonnen wird. Ähnlich verhält es sich mit Meldebescheinigungen. Zudem fanden sich Hinweise auf fehlende Bewertungsstandards beim Umgang mit Nachweisen wie Übersetzungen, Berufserfahrungen und Beglaubigungen (vgl. dazu die folgenden Kapitel).

Aus der Perspektive der EGF stellen sich manche Bewertungskriterien im Verfahren als problematisch dar. Sie sind verantwortlich für die Feststellung der Gleichwertigkeit, doch wie sie diese in ihrem Berufsfeld belegen sollen, ist oft keineswegs offensichtlich. Mehrere EGF erläuterten, dass nicht geklärt sei, welche Mindeststandards für die Feststellung der Gleichwertigkeit berücksichtigt werden sollen. In einem beschriebenen Fall orientiert man sich an den Standards einer bayerischen Hochschule, obwohl der Anerkennungsstelle durchaus bewusst ist, dass andere Hochschulen im Bundesland unterschiedliche Studieninhalte vorsehen. Dass dies zu einer deutschlandweiten Inkonsistenz der Bewertungen und zu Benachteiligungen ausländischer Qualifikationsinhaber/innen führen kann, ist ein ungelöstes Problem.

Von den Vorgaben des Anerkennungsrechts fühlen sich EGF eher gegängelt als unterstützt. Sie argumentieren nicht nur mit ihrer langjährigen Erfahrung, sondern auch mit den Interessen der Antragsteller/innen: Früher sei es einfacher gewesen, ausländische Fachkräfte in den Beruf zu bringen. Auch in diesem Fall ist ein Spannungsverhältnis vorhanden, das nicht ohne Weiteres aufgelöst werden kann. Die beklagten Vorgaben der VO des BMG stellen in der Tat ein Korsett für EGF dar. Doch diese Vorgaben resultierten aus strukturellen Barrieren für Antragsteller/innen, die in der Vergangenheit eine

erfolgreiche Anerkennungspraxis behinderten. Daher sieht die VO explizit vor, dass die Stellen begründen müssen, warum Berufserfahrungen im Einzelfall nicht als ausreichend angesehen werden, um Defizite auszugleichen. Diese „Begründung“ beschränkt sich derzeit teilweise darauf, dass die Berufserfahrungen nicht beurteilt werden konnten und/oder nicht als Ausgleich geeignet seien.

Eine andere Vorgehensweise zeichnet sich dadurch ab, dass die Bundesregierung angekündigt hat, die Anerkennungsverfahren im Gesundheitsbereich auf die ZAB zu übertragen. Dadurch soll eine rechtskonforme und inhaltlich korrekte Expertise sichergestellt werden. Falls dies eintritt, müsste die ZAB ihre Bewertungspraxis verändern, da dann auch Berufserfahrungen zählen. Wie eine Zentralstelle die Ausgleichsmaßnahmen in den Regionen organisieren soll, wurde bislang nicht erläutert. Aktuell haben die dezentralisierten Anerkennungsstellen in Bayern große Probleme dabei, sowohl die Anpassungslehrgänge als auch die Eignungs- oder Kenntnisprüfungen mit den bekannten Institutionen vor Ort bereitzustellen. Eine Übertragung dieser Kooperationen auf die ZAB ist nicht wahrscheinlich. Die Vorstellung, dass die bisherigen Anerkennungsstellen Ausgleichsmaßnahmen für Einzelne organisieren müssen, deren Teilanerkennungen sie im Detail nicht nachvollziehen können, würde sicherlich nicht zu einer Verbesserung der Situation beitragen.

Dass die Anerkennungsstellen grundsätzlich einen restriktiven Ansatz verfolgen, bestätigte sich bei der Befragung der EGF nicht. Dies wurde durch Beschreibungen deutlich, die zeigen, wie positive Bescheide zustande kommen, wie Berufserfahrungen angerechnet werden oder wie Antragsteller/innen nach Teilanerkennungen unterstützt werden. Es gibt Gute Praxis in Bayern, für Gesundheitsberufe ebenso wie für Handwerksqualifikationen, doch die Gute Praxis ist teilweise auf bestimmte Regionen beschränkt.

Mehrere Stellen wiesen darauf hin, es sei ihr Auftrag „streng“ zu prüfen, um den Verdacht von Gefälligkeitsbescheiden in der Wirtschaft zu vermeiden. Dies ist eine Befürchtung, für die es bisher keine Belege gibt. Dass „im Zweifel“ eher keine Anerkennung ausgesprochen wird, sollte weiter untersucht werden, indem die Gründe dafür in entsprechenden Fällen evaluiert werden. Wenn der Zweifel darauf zurückgeführt wird, dass die Stelle Ausbildungsinhalte „nicht aufklären“ konnte und die „fehlende Mitwirkung“ von Antragsteller/innen verantwortlich macht, wäre es von Interesse zu erfahren, worin diese fehlende Mitwirkung bestand.

6.5.3 Das Umgehen mit Berufserfahrung

Liegt eine „fehlende Mitwirkung“ vor, wenn eine Anerkennungsstelle bei einer/m Antragsteller/in ein „qualifiziertes“ Arbeitszeugnis nachfordert, da Unterlagen den Anforderungen „nicht genügen“, und zusätzlich eine übersetzte und beglaubigte Kopie der Ausbildungsordnung des entsprechenden Abschlussjahrgangs aus dem Herkunftsland verlangt, um die relevante Qualifikation zu bewerten? Antragsteller/innen wären vermutlich überrascht, wenn sie diese Frage mit ja beantworten sollten. Aus ihrer Perspektive ist das Verfahren entweder negativ verlaufen oder abgebrochen worden, wenn sie sich nicht in der Lage sehen, bestimmte Unterlagen zu beschaffen.

Die Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder haben einen Paradigmenwechsel eingeleitet, da sie erstmals vorsehen, dass Berufserfahrungen generell einen zentralen Aspekt des individuellen Kompetenzprofils bilden, der mit einer Ausbildung oder einem Studium nur ungenügend erfasst wird. Berufspraxis soll einen Ausgleich zu wesentlichen Unterschieden im Ausbildungsvergleich bilden.

In zahlreichen Fällen wirkte sich diese Neuregelung nicht aus. Dies gilt zunächst für Migrant/innen, die nicht vom BQFG profitieren wie Akademiker/innen mit nicht-reglementierten Abschlüssen, Ingenieur/innen und Lehrer/innen aus Drittstaaten. Umso bedeutsamer ist die Frage, wie Berufserfahrungen in Verfahren der Gesundheits- und Sozialberufe sowie der beruflichen Bildung bewertet werden.

Generell besteht die Problematik, dass außerhalb Deutschlands andere Standards für den Beleg von Berufspraxis gelten. Deutsche Arbeitszeugnisse sind im Ausland nicht üblich. Vor diesem Hintergrund ist Flexibilität ein entscheidendes Kriterium, damit Anerkennungsstellen überhaupt die Arbeitsbücher, Referenzen und anderen Belege aus dem Ausland akzeptieren. Neun Respondent/innen, u.a. mit Handwerks- und Gesundheitsberufen, gaben an, dass ihr Verfahren nicht abgeschlossen wurde, weil ihnen Belege für ihre Berufserfahrungen fehlten.

Kommentare der Respondent/innen

„[Die Anerkennungsstelle] hat mir extrem wenig Praxiserfahrung angerechnet (nur einen einzigen Monat), hat nicht berücksichtigt, dass meine frühere Ausbildung (im Verwaltungsbereich) eine sechsmonatige Praxisphase beinhaltet und dass ich den Beruf im Ausland für eine Zeitdauer von einem Jahr ausgeübt habe.“ TN 299

Auch wenn das Verfahren abgeschlossen wurde, ist die Anrechnung der Berufspraxis aus der Perspektive der Antragsteller/innen nicht immer zufriedenstellend. Die UAB äußerten sich kritisch und wiesen darauf hin, dass die Bewertung der Ausbildung, auch wenn sie lange zurückliegt, derzeit immer noch zentral für das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens sei und die Berufspraxis demgegenüber zu wenig gewürdigt werde. Für beide Gruppen erscheinen die Bewertungsstandards für Berufserfahrungen in Anerkennungsstellen intransparent. Daher sind die Erläuterungen der EGF zu diesem Thema bedeutsam.

Über die Anrechnung von Berufspraxis

UAB:

„(...) dass man Berufserfahrungen auch unglaublich streng beurteilt. Es ist die Möglichkeit da, Anerkennungen auszusprechen, es ist die Möglichkeit da für die Anerkennungsstelle, die Berufserfahrungen mit zu berücksichtigen. Es ist trotzdem so, dass das sehr streng gehandhabt wird. Dabei geht es nicht darum, dass die Leute genau das mitbringen müssen, was hier in Deutschland in einer Ausbildung vermittelt wird, sondern es soll gleichwertig sein, aber nicht genau dasselbe. Und das lässt noch immer viel Freiraum für Interpretation, und die Interpretation fällt oft sehr streng aus.“ UAB 7 (302-308)

„Aber das wäre so ein Wunsch, einfach dass man großzügiger rangeht und vertraut darauf, dass man auch im Berufsleben noch dazu lernt, also (...) ich könnte die Prüfung nie schaffen, wenn ich die jetzt machen würde, dafür habe ich aber einen Haufen Lebenserfahrung und Berufserfahrung, und bei denen ist das genauso. Und immer will man sozusagen, dass die noch mal alles können, was man beim Studienabschluss gekonnt hat.“ UAB 10 (311-316)

EGF:

„Für uns ist Berufserfahrung sehr wichtig, wir lassen uns dabei vom früheren Arbeitgeber zum einen die Zeiten natürlich vorlegen, aber auch relativ detailliert die Inhalte und der Verantwortungsgrad, in dem die Tätigkeiten absolviert wurden. Berufserfahrung in Deutschland hat natürlich einen etwas höheren Stellenwert, weil wir davon ausgehen, dass die dem deutschen Level einfach entspricht.“ EGF-r9 (180-184)

„Die Berufserfahrung sollte relativ aktuell sein, was zehn Jahre oder länger zurück liegt, fällt bei mir i.d.R. unter den Tisch, weil das einfach zu alt ist, wenn da zehn Jahre Lücke ist, also aktuell muss es sein. Früher war es so, dass Ministerium vom Heimatland musste das ausstellen, das haben sie ja jetzt gelockert, die kann jetzt überall stattfinden, ich brauche halt eine Bescheinigung vom Ministerium oder vom Krankenhaus, in dem sie gearbeitet haben im Ausland. In Deutschland habe ich ein Problem mit der Berufserfahrung, weil wenn in Deutschland jemand nicht berechtigt ist, als Fachkraft zu arbeiten, kann er meiner Einschätzung nach auch nicht Berufserfahrung als Fachkraft erlangen, weil wenn ich als Helfer in Deutschland arbeite, kann ich nicht Berufserfahrung als Fachkraft mir aneignen, das ist für mich ein Unding, wie soll das gehen.“ EGF-r4 (153-162)

„Wir haben kaum aussagekräftige Belege aus dem Ausland, da schaue ich nach dem Zeitraum, (...); vorher schaue ich hinsichtlich der Gleichwertigkeit, da muss schon eine gewisse Gleichwertigkeit, keine volle, aber eine gewisse muss schon gegeben sein, um überhaupt die berufliche Tätigkeit mit anzuerkennen, ich würde sagen, teilweise ist es so, dass da wenig Praxis manchmal nachgewiesen wird und wenn da jemand dann fünf Jahre im Beruf gearbeitet hat und vorher bei der Ausbildung dieser Praxisanteil nicht gegeben ist, dann kann ich das schon anerkennen.“ EGF-r13 (242-250)

„Die fallen eher mager aus, also nicht inhaltlich detailliert und so, da muss ich oft noch was Ausführlicheres verlangen. (...) Die Stellen da sind auch nicht so gewillt, da ausführliche Zeugnisse auszustellen.“ EGF-r4 (164-169)

„Es ist so, dass die Nachweise aus dem Ausland eher dünn sind (...). Da müssen wir dann halt schauen, was sich daraus ergibt, bei Zeit, Dauer usw., da hängt es natürlich immer davon ab, was brauchen wir, was fehlt, was muss noch belegt werden, hängt es schon davon ab, hat er dieses Defizit ausgeglichen, darauf kommt es an inhaltlich, d.h. hat er in der Praxis jetzt das gemacht, was er in der Ausbildung nicht gelernt hatte.“ EGF-nr3 (200-207)

Berufserfahrung ist ein unverzichtbarer Anteil des Verfahrens in dualen Ausbildungsberufen; HWKs und IHK FOSA berechnen bei jedem Ausbildungsvergleich die praktischen Anteile der deutschen Referenzausbildung und verlangen einen entsprechenden zeitlichen Ausgleich, der nicht aus Ausbildungszeiten stammen muss, sondern auch durch Berufspraxis belegt werden kann. Eine Zuwanderin, die mit einem neuen Fachschulabschluss nach Deutschland kommt, der maximal einige Monate Praxis bzw. Praktikum belegt, wird mit einer Teilanerkennung der nicht-reglementierten Berufsbildung rechnen müssen.

EGF gaben mehrheitlich an, dass sie die Berufserfahrung im Verfahren berücksichtigen, wenn ihnen Belege dafür vorliegen. Diese Belege sollen allerdings in vielen Fällen bestimmte Anforderungen erfüllen. Es zeigen sich Unterschiede zwischen Anerkennungsstellen. Teilweise wird eine Praxis sichtbar, die problematisch oder nicht in Einklang mit den rechtlichen Vorgaben ist. EGF beschrieben sogar, dass sie negative Bescheide ausstellen, wenn sie Belege von Berufserfahrungen nicht einschätzen können.

Die Anerkennungsgesetze haben klargestellt, dass sowohl Berufspraxis aus Deutschland als auch aus dem Ausland bzw. über die EU hinaus zu berücksichtigen ist. In den Gesundheitsberufen gab ein/e EGF an, dass deutsche Berufserfahrungen stärker als Ausgleich herangezogen werden. Im Gegensatz dazu betonten mehrere andere EGF aus diesem Bereich, dass sie deutsche Berufspraxis generell nicht anrechnen könnten, da betroffene Personen ohne Anerkennung nicht den erforderlichen Fachkraftstatus innehatten. Dies bedeutet, dass ausländische Fachkräfte, die formal als Hilfskräfte tätig waren und relevante Kenntnisse des deutschen Gesundheitssystems erwerben konnten, diese Kompetenzen nicht in das Verfahren einbringen können.

Doch auch bei ausländischen Nachweisen, die den Fachkraftstatus bestätigen, kann es dazu kommen, dass Belege nicht berücksichtigt werden: Ein/e EGF gab an, sie berücksichtige Berufspraxis, die älter als zehn Jahre sei, nicht. Dies sah der Gesetzgeber jedoch explizit vor, um Frauen mit Erziehungszeiten nicht zu benachteiligen. Ein/e andere/r EGF führte aus, dass sie im Lauf des Verfahrens entscheide, ob sie Berufspraxis überhaupt heranziehe, da sie dafür eine „gewisse Gleichwertigkeit“ voraussetze.

Für EGF sind die Kriterien der *Gleichwertigkeit* oft schwer zu bestimmen. Der Gesetzgeber hat deshalb betont, dass es im Verfahren nicht um die Herstellung von *Gleichheit* gehe. Berufserfahrung muss in jedem Fall gewürdigt werden. Auch bei Ärzt/innen und anderen akademischen Heilberufen wurde Berufstätigkeit teilweise nicht berücksichtigt, wenn sie im Rahmen selbständiger Praxis oder während der Internatur erworben wurde.

EGF für reglementierte und nicht-reglementierte Berufe klagten, dass aus ausländischen Belegen von Berufserfahrungen nicht die gewünschten Tätigkeitsbeschreibungen ersichtlich würden. Zwar sei die Dauer erkennbar, teilweise werde diese jedoch nur dann akzeptiert, wenn Inhalte semantisch erfasst werden, die explizit als Ausbildungsdefizit festgestellt wurden. Einigen EGF ist durchaus bewusst, dass ein besonderer Glücksfall eintreten müsste, damit diese Konstellation in Abschlusszeugnis und Tätigkeitsnachweis auftritt. Osteuropäische Arbeitsbücher können diese Anforderung generell nicht erfüllen. Um Antragsteller/innen die Möglichkeit zu geben, detailliertere Arbeitszeugnisse nach deutschem Vorbild zu besorgen, fordern EGF dann teilweise zusätzliche Belege zur Berufspraxis.

Dadurch liegt der Ball nur scheinbar bei den Antragsteller/innen, die sich nun vielfach in einer Zwickmühle befinden: Auch wenn frühere Arbeitgeber/innen noch tätig sind und willig, ihnen ein

Zeugnis auszustellen, so sind sie doch nicht vertraut mit den Standards des qualifizierten Arbeitszeugnisses in Deutschland. Auch Migrant/innen kennen diese Standards nur dann, wenn sie sich gezielt in die Thematik einarbeiten. Wenn sie das getan haben, können sie theoretisch eine Vorlage für den ausländischen Betrieb erstellen. Auch wenn dieses Vorgehen in Deutschland weit verbreitet ist, fühlen sich Migrant/innen damit entweder unwohl oder überfordert.

Wenn Betriebe nicht mehr existieren oder Personalverantwortliche keine Zeit für Ex-Mitarbeiter/innen investieren wollen, kann dies zum Abbruch oder zu einem nicht positiven Ergebnis des Anerkennungsverfahrens führen. Dass Krankenhäuser im Ausland ebenfalls zeitlich belastet sind und dass die Personalabteilungen daher keine zusätzlichen Belege ausstellen wollen, ist zwar auch in Deutschland bekannt, führte aber bislang nicht zu Konsequenzen im Verfahrensablauf.

In den Interviews wurde bei EGF nachgefragt, ob und wie das Verfahren weiterläuft, wenn Nachweise von Berufspraxis nicht als nutzbar eingestuft werden. In diesem Fall gab es Variationen bei den Stellen für reglementierte und nicht-reglementierte Berufe. Erstere reagieren oft mit einer Teilanerkennung, letztere weisen außerdem darauf hin, dass sie ein Sonstiges geeignetes Verfahren nach § 14 BQFG ansetzen.

Wie Belege von Berufspraxis zu nutzen sind, sollte berufsübergreifend geklärt werden. Hier besteht Handlungsbedarf. EU-RL bieten mehrere Beispiele, wie Berufserfahrungen in verschiedenen Kontexten anzurechnen sind. Drittstaatsangehörige können verlangen, wie EU-Bürger/innen behandelt zu werden, wenn sie die nationale Anerkennung eines Mitgliedstaats und dreijährige Berufserfahrung in der EU vorweisen. Eine automatische Anerkennung ist im Rahmen erworbener Rechte anzuwenden, wenn Fachkräfte neuer Mitgliedstaaten, deren Abschlusszeugnis vor dem Beitritt ausgestellt wurde und die keine Konformitätsbescheinigung vorlegen können, in den vergangenen drei von fünf oder fünf von sieben Jahren in ihrem Beruf gearbeitet haben. Ein vergleichbarer Automatismus sollte grundsätzlich bezüglich der Anrechnung von Berufserfahrung in das deutsche Anerkennungsrecht eingeführt werden.

6.5.4 Der Einsatz von Sonstigen geeigneten Verfahren

Die „Sonstigen geeigneten Verfahren“ wurden nach dem Vorbild der Lissabonner Anerkennungskonvention, die alternative Verfahren für Flüchtlinge vorsieht, im BQFG geschaffen. In der Gesetzesbegründung wies die Bundesregierung darauf hin, dass diese Option vor allem dann eingesetzt werden sollte, wenn Dokumente fluchtbedingt verloren gegangen sind. Alternative Verfahren sollten jedoch im Regelfall nicht eingesetzt werden, wenn die erforderlichen Nachweise vorlägen. Im deutschen Anerkennungsrecht gab es davor nur nach dem BVFG rechtliche Standards für den Umgang mit dem Verlust von Dokumenten. Spätaussiedler/innen haben das Recht, in diesem Fall Zeugen zu benennen bzw. eidesstattliche Erklärungen abzulegen.

Die EGF wurden daher gefragt, ob und in welchen Situationen sie Sonstige geeignete Verfahren einsetzen und wie diese ablaufen.

Über Sonstige geeignete Verfahren

EGF für reglementierte Berufe:

„Im Zweifelsfall, wenn wirklich nichts da ist, dann lasse ich mir eine Erklärung an Eides statt geben, dass sie eine Krankenpflegeausbildung in Syrien gemacht hat, und lasse mir schildern, welche Ausbildungsinhalte und dergleichen, und sie muss dann eine Kenntnisprüfung machen.“ EGF-r14 (186-189)

„Haben wir bisher nicht gehabt, wir würden uns aber geeignete Verfahren überlegen, wenn der Fall auftritt (...). Also ich könnte mir vorstellen, da gibt es vielleicht die Option eidesstattliche Versicherung abzugeben, würden versuchen, demjenigen zu helfen, aber ich habe da noch keine Erfahrungen.“ EGF-nr10 (112-115)

EGF für nicht-reglementierte Berufe:

„Wir haben im Moment das Glück, dass wir in Bayreuth solche Qualifikationsanalysen durchführen (...). Im Rahmen von IndiQual treten dann für den Teilnehmer zunächst mal keine Kosten auf. Voraussetzung ist zunächst, dass der Antragsteller nicht über entsprechende Unterlagen verfügt bzw. sagt, sie haben Kenntnisse und darüber gibt es keine Unterlagen, und diese Kenntnisse für den Bereich der Anerkennung wichtig sind. Dann sprechen wir darauf an oder beraten, es ist ja nicht verpflichtend, so eine Qualifikationsanalyse durchzuführen. (...) Flüchtlinge haben wir derzeit bei uns keine, es fehlen einfach Unterlagen, die nach Auskunft des Antragstellers nicht mehr beigebracht werden können, weil es die Schule nicht mehr gibt oder der Betrieb nicht mehr existiert, oder weil sie nicht mehr in Iran oder Irak zurück wollen oder können.“ EGF-nr5 (105-111)

„(...) das waren Namibia und Philippinen: Dann haben wir denen das angeboten, ob sie über die Qualifikationsanalyse das machen möchten (...). Da war nicht genügend Informationen über den Beruf da, da gab es einfach nur die Bescheinigung, dass das bestanden worden ist (...). Im Fall Namibia haben wir keine Unterlagen bekommen über den Ausbildungsgang, und bei den Philippinen hatten wir auch keine Unterlagen, und wir hatten uns schon gedacht: Werden wir da eine Vergleichbarkeit hinbekommen, wenn das vornehmlich an der Hochschule war? Und dann haben wir den Weg darüber genommen, und übrigens, beide haben bestanden, also was heißt bestanden, beide haben eine volle Anerkennung bekommen, beiden haben allerdings schon im Beruf gearbeitet, also das war einfach dann die Kombination.“ EGF-nr6 (99-113)

„Bisher nur ganz wenige selbst konzipierte Qualifikationsanalysen, wir hatten auch beides, Fachgespräch und Arbeitsprobe, lagen jeweils unter 500€ weil nur einzelne Defizite abgeprüft werden mussten, nicht das ganze Fach. Bei Kosovo vor den 2000er Jahren gibt es gar keine Informationen mehr, da bieten wir in Bayreuth IndiQual an.“ EGF-nr11 (190-193)

„Die andere Sache ist zum Teil eben auch die Finanzierung, z.B. wenn schon die Qualifikationsanalyse in Bayreuth umsonst ist, muss derjenige dort hinkommen, da kann es schon scheitern.“ EGF-nr6 (255-256)

„Das mit dem Praktikum ist sicher auch ein denkbarer Weg, hatten wir jetzt so noch nicht im Auge, ich sehe momentan so ein bisschen das Problem, da Betriebe dafür begeistern zu können. Das andere Problem ist, dass ich schon die wesentlichen Teile der Ausbildungsprüfung auch abprüfen muss, da weiß ich nicht, ob man das in einem Praktikum gewährleisten kann, aber gut, könnte man sich auch einmal Gedanken drüber machen, also mir ist die Idee noch nicht gekommen, um ehrlich zu sein.“ EGF-nr3 (100-105)

Mehrere Stellen für Gesundheitsberufe verwiesen darauf, dass § 14 BQFG für sie nicht gelte; zwei EGF gaben jedoch an, dass sie eidesstattliche Erklärungen akzeptieren würden, um danach Ausgleichsmaßnahmen zu verlangen. Ein/e weitere/r EGF äußerte: „Eidesstattliche Versicherung und dergleichen ist bei uns nicht möglich.“ (EGF-r13; 128-129) In reglementierten Berufen wurden Optionen nur für dokumentenlose Flüchtlinge vorgesehen.

Alle Befragten aus dem nicht-reglementierten Bereich gaben an, dass Sonstige geeignete Verfahren eingesetzt werden; die bayerischen HWKs verwiesen auf die sog. Qualifikationsanalyse. Dieser Begriff ist auf ein Modellprojekt zurückzuführen, das seit einigen Jahren durch den Westdeutschen Handwerkskammertag durchgeführt wird. Finanziert vom BMBF, soll dort ein Praxisinstrument für die Kammern entwickelt werden.

In Bayern gaben die HKWs mehrheitlich an, dass sie selbst keine Sonstigen geeigneten Verfahren durchführen, da sie ein seit Jahren erprobtes Instrument der HWK Oberfranken nutzen. Dieses wurde ursprünglich als anforderungsorientierte Kompetenzfeststellung für Migrant/innen entwickelt, die einen deutschen Facharbeiterabschluss im Rahmen einer Externenprüfung erwerben wollten. Seit das BQFG Anerkennungsrechte für ausländische Handwerksberufe geschaffen hat, setzt die HWK Oberfranken das Instrument im Rahmen des Projekts IndiQual („Individualisierte Qualifizierung durch Kompetenzfeststellung“) ein. Das Projekt wird über MigraNet finanziert. HWKs aus ganz Bayern schicken Antragsteller/innen nach Bayreuth.

Bei den Beschreibungen, für welche Zielgruppe ein Sonstiges geeignetes Verfahren eingesetzt wird, fiel auf, dass es dabei nicht um dokumentenlose Flüchtlinge geht, sondern um Antragsteller/innen, bei denen

die Ausbildungszeugnisse und Belege zur Berufserfahrung nicht als ausreichend erachtet werden. Dass dies im Regelfall nicht vorgesehen ist, ist bei den HWKs unbekannt. Diese betonten die Ergebnisse, da sie Antragsteller/innen vorweisen können, die nach der Durchführung eines alternativen Verfahrens einen positiven Gleichwertigkeitsbescheid erhielten.

Jedoch ist der Aufwand für die Migrant/innen beträchtlich: zeitlich, finanziell und sprachlich. Mehrere EGF des nicht-reglementierten Bereich haben darauf hingewiesen, dass sie Anhörungen oder Fachgespräche mit Antragsteller/innen durchführen, um selbst ein kurzes alternatives Verfahren zu nutzen oder um festzustellen, ob die Sprachkenntnisse für IndiQual ausreichen. Es ist nicht bekannt, ob dabei berücksichtigt wird, dass die mündliche Kommunikation mit Personen, die Deutsch als Zweitsprache nutzen, besondere Anforderungen stellt.

Ob und wie das Verfahren weiter läuft, wenn Antragsteller/innen kein alternatives Verfahren durchlaufen, wird nicht immer deutlich. Ein/e EGF äußerte, dass dann ein Bescheid zur teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit ausgestellt werde. Die zentrale Problematik für Antragsteller/innen besteht darin, dass die Kosten für ein „Sonstiges geeignetes Verfahren“ laut EGF nicht von der Anerkennungsgebühr abgedeckt werden. Die EGF sind der Meinung, dass die Arbeitsverwaltung diese zusätzlichen Kosten übernehmen sollte, wissen aber selbst, dass die Kostenübernahme vielfach nicht eintritt. Für Mitarbeiter/innen in Jobcentern und Arbeitsagenturen, die bereits die Verfahrensgebühren übernommen haben, ist oft nicht nachvollziehbar, warum die Kammern nun zusätzliche Gebühren vorsehen, um das Verfahren weiter zu führen. Als Rahmengebühr sehen die HWK für einen individuellen Fall bis zu 2000€ vor, ein Vielfaches der bereits hohen Verfahrensgebühr.

Auch wenn ein Fachgespräch für „nur“ 500€ durchgeführt wird, sind diese Kosten hoch und nicht eingeplant. Sogar wenn keine Teilnahmekosten anfallen wie im Fall von IndiQual, müssen Antragsteller/innen für Fahrt- und Unterkunftskosten aufkommen. Bei der Befragung von Migrationsbeauftragten aus Arbeitsagenturen und Jobcentern haben sieben Befragte angegeben, dass sie bei IndiQual unterstützen. Dies gilt aber nicht grundsätzlich für die volle Kostenübernahme, die u.U. auch den Lebensunterhalt erfassen müsste.

Die Kostenschätzungen der Bundesregierung im Rahmen der Entstehung des Anerkennungsgesetzes sahen eine dreistellige Summe für Antragsteller/innen vor. Gebühren für Sonstige geeignete Verfahren, die v.a. Flüchtlinge nutzen sollten, waren nicht eingeplant. Obwohl diese Kosten bereits 2012 absehbar waren, gibt es bislang keine Klärung zur Finanzierung und zum Einsatz bei Personen, die Nachweise vorlegen konnten.

Zumindest eine Reduzierung der Kosten könnte erreicht werden. Viele Kammern haben schon vor Jahren kostengünstige Praxistests angewendet, indem sie Mitgliedsbetriebe anfragten, die eine/n Antragsteller/in über einige Tage oder Wochen bei der Arbeit beobachteten und dann eine Einschätzung abgaben. Um das Interesse von Betrieben an diesem Instrument zu fördern, könnten einerseits die Kammern dafür werben, da Unternehmen so potenzielle Mitarbeiter/innen identifizieren und ihre Kompetenzen kennen lernen können, ohne aufwändige Rekrutierungsanstrengungen unternehmen zu müssen. Zudem könnte die Arbeitsverwaltung ein entsprechendes Praktikum über § 45 SGB III fördern, so dass auch die Frage der Praktikumskosten keine Probleme aufwirft. Bisher wird diese Variante in Bayern nicht systematisch eingesetzt, Praktika in Unternehmen werden eher zusätzlich zu Fachgesprächen vermittelt.

6.5.5 Beschränkung der Nachweise?

Kommentare der Respondent/innen

„Sie denken sich immer was aus, das fehlt.“ TN 259

„Bei der [Stelle für nicht-reglementierte Berufe] kommt man mit den derzeitigen Beratern nicht weit. Es heißt ‚Wenn die erforderlichen Belege aus der Türkei nicht vorliegen, kann das Verfahren nicht eingeleitet werden. Deshalb könne man auch keinen Termin bekommen.‘ Das ist eine Zumutung für eine staatliche Stelle.“ TN 35

„Sie brauchen von mir noch Papier wie Certificate auf good Standing, aber von meiner Heimat, und das ist sehr kompliziert.“ TN 225

Die Anforderung von Nachweisen sollte durch das BQFG im Regelfall auf das unbedingt Notwendige beschränkt werden. In der EU-RL finden sich weitere Vorgaben, welche Dokumente verlangt werden dürfen, u.a. eine Bescheinigung über „erworbene Berufserfahrung“.

„Ferner können die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaates den Antragsteller auffordern, Informationen zu seiner Ausbildung vorzulegen, soweit dies erforderlich ist, um festzustellen, ob diese möglicherweise von der im betreffenden Staat geforderten Ausbildung gemäß Artikel 14 erheblich abweicht. Ist der Antragsteller nicht in der Lage, diese Informationen vorzulegen, so wenden sich die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats an die Kontaktstelle, die zuständige Behörde oder an eine andere einschlägige Stelle des Herkunftsmitgliedstaates. (...) Werden im Herkunftsmitgliedstaat die vorgenannten Unterlagen nicht ausgestellt, können sie durch eine eidesstattliche Erklärung (...) ersetzt werden, die die betreffende Person (...) abgegeben hat.“²²²

Wenn Antragsteller/innen Unterlagen nicht beibringen können, sind zwei Möglichkeiten vorgesehen: Entweder wenden sich die EGF an zuständige Stellen des Herkunftslandes – vorgesehen sind die Austauschmöglichkeiten über IMI – oder sie fordern Antragsteller/innen auf, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben. Diese Vorgaben sind in Bayern nicht bekannt: EGF wurden gefragt, ob sie IMI im Verfahren nutzen. Überwiegend ist dies nicht der Fall; diverse Stellen kennen IMI nicht. Die Privilegien des EU-Rechts können daher nicht wirken

Die Liste der bekannten Nachweisforderungen, die über die im BQFG genannten Dokumente hinausgehen, ist umfangreich: Verlangt werden mitunter Lehrpläne, Ausbildungsordnungen zum Abschlussjahr der Qualifikation, Ausbildungsrahmenpläne, Nachweise für Ausbildungs- oder Studieninhalte, welche die Titel von Fächern oder Lehrveranstaltungen erläutern, Stundenübersichten für jedes Ausbildungsjahr oder Semester, vollständige Notenlisten, „qualifizierte“ Arbeitszeugnisse, Sprachzertifikate aus Deutschland, die von bestimmten Instituten ausgestellt wurden, Arbeits- und/oder Aufenthaltserlaubnis, Meldebescheinigung, Arbeitsverträge mit deutschen Unternehmen, (zusätzliche) Übersetzungen von deutschen Übersetzer/innen zu allen Nachweisen inklusive Beglaubigungen deutscher Ämter. Sogar Beglaubigungen der Übersetzungen von Pässen wurden genannt.

Migrant/innen aus der Türkei berichteten, dass ihnen ein Verfahren verweigert wurde, obwohl sie Zeugnisse und Nachweise von Berufserfahrungen vorlegen konnten. Verlangt wurde bei ihnen aber die türkische Ausbildungsordnung. Diese Texte sind in der Türkei nicht öffentlich verfügbar. In derartigen Fällen ein Verfahren zu verhindern, ist nicht rechtmäßig. Die betroffenen Stellen rechtfertigen ihre Praxis bzw. Nicht-Praxis damit, dass sie das Verfahren beginnen würden, sobald alle Nachweise – inklusive nicht zugänglicher Ausbildungsordnung – vorlägen. Nur „im Einzelfall“ sind die Stellen mitunter bereit, auf Dokumente zu verzichten.

²²² Vgl. Richtlinie 2005/36/EG, Anhang VII. Unterlagen und Bescheinigungen, die gemäß Artikel 50 Absatz 1 verlangt werden dürfen, 30.09.2005.

Welche Folgen hat diese Praxis, die sich nicht auf wenige Einzelfälle beschränkt, sondern laut BMBF knapp 30% der Verfahren (vgl. Kap. 4) und damit einen beträchtlichen Anteil am Anerkennungs-geschehen repräsentiert? Auch wenn die Antragstellung nicht verweigert wird, heißt dies nicht, dass das Verfahren bis zum Ende durchgeführt wird. EGF wundern sich über eine fehlende Mitwirkung der Antragsteller/innen, da diese die nachgeforderten Unterlagen immer noch nicht beigebracht haben, UAB sind verärgert über den deutschen Bürokratie-Wildwuchs und Migrant/innen gehen davon aus, dass ihr Anerkennungsverfahren gescheitert ist. 53 Respondent/innen gaben in der Befragung an, dass ihr Verfahren offen blieb oder abgebrochen wurde; überwiegend wurden als Grund Nachweise angegeben, die nicht vorgelegt werden konnten (vgl. dazu Kap. 6.7). In den Interviews mit EGF wurde deutlich, dass fehlende Nachweise entweder zur Auflage von Ausgleichsmaßnahmen führen oder sogar zu einem negativen Anerkennungsbescheid aufgrund „Unaufklärbarkeit des Sachverhalts“.

Der Gesetzgeber hatte in der Begründung zum BQFG dazu ermutigt, das Verfahren zu entbürokratisieren, indem Erleichterungen für Antragsteller/innen ermöglicht würden, u.a. durch das Akzeptieren einfacher Kopien. Dies war nach Aussage der EGF oft erfolgreich: Nur drei Stellen gaben in der Befragung an, dass sie grundsätzlich auf beglaubigten Kopien bestünden. Eine dieser Stellen war von der Anwendung des BQFG ausgenommen worden. Vor diesem Hintergrund wäre es hilfreich, bei der anstehenden Novellierung des BQFG, die im Rahmen der Anpassung an die neue EU-RL erfolgen muss, eine Reduzierung der Nachweise zu klären. Bislang wird die erforderliche Selbst-Beschränkung nur teilweise von Anerkennungsstellen praktiziert.

Begrenzte Einschränkung

„Bei der Antragstellung (...) wird teilweise viel zu viel verlangt.“ UAB 1 (213)

„Teilweise hat es sich auch verbessert bei einzelnen Berufen, dass jetzt nur noch bestimmte Unterlagen angefordert werden, die jetzt halt auch im Gesetz stehen. Früher manche Stellen haben querebet alles Mögliche angefordert, was aus meiner Sicht teilweise auch gar nicht notwendig war, was die Verfahren dann auch wieder verschleppt oder verzögert hat.“ UAB 3 (285-289)

Dass die Anforderung bestimmter Dokumente eine unzumutbare Härte für Antragsteller/innen bedeuten kann, ist den UAB bewusst, da sie in der Beratung vielfach mit der Problematik, zusätzliche Arbeitszeugnisse oder detaillierte Unterlagen über eine länger zurückliegende Ausbildung zu beschaffen, konfrontiert sind. Nicht immer besteht das Problem in Beschaffungsfragen; bei aktuellen Facharbeiterabschlüssen sind für viele Staaten Ausbildungsordnungen verfügbar. Wenn eine Anerkennungsstelle jedoch eine Übersetzung von einem/r amtlich beidigten deutschen Übersetzer/in verlangt und zusätzlich eine Beglaubigung jeder einzelnen Seite, dann können Tausende Euros anfallen. Die Notwendigkeit, dies beizubringen, ist dagegen zweifelhaft, da Personen, die über Berufserfahrung verfügen, ein Kompetenzprofil haben, das mit einer allgemeinen rechtlichen Beschreibung einer Ausbildung nicht erfasst werden kann. Ein/e EGF hat explizit auf die Unzumutbarkeit dieser Praxis hingewiesen; in ihrer Anerkennungsstelle wird daher auf derartige Dokumente verzichtet.

Über die Notwendigkeit von zusätzlichen Nachweisen

EGF für reglementierte Berufe:

„Aus Drittstaaten dann brauchen wir eine Noten- und Fächerübersicht, vor allem eine Fächerübersicht mit Angabe der Ausbildungsstunden der Ausbildung im Heimatland für jedes Schuljahr. (...) Da möchte ich schon eine beglaubigte Kopie haben. Aber wir bieten allerdings an, dass wir sagen, die Leute können mit Original und Kopie herkommen und das kann bei unserem Infoportal abgegeben werden, die würden es dann abstempeln: Original hat vorgelegen.“ EGF-r13 (94-235)

„(...) detaillierte Angaben, welche Inhalte in der Ausbildung gemacht wurden, die haben das in der Regel aber nicht, das Einzige, was sie mir dann immer bringen, ist die Übersetzung vom Zeugnis, wo man die einzelnen

Fächer sieht, aber detaillierte Übersichten über den genauen Stundenumfang und die Ausbildungsinhalte werden im Regelfall nicht vorgelegt.“ EGF-r14 (160-164)

„Wenn nicht die ausreichenden Nachweise erbracht werden können, dann ist es so, dass wir sagen, eine Anerkennung kann nur dann erfolgen, wenn ein Anpassungslehrgang oder Kenntnisprüfung etc. gemacht werden kann.“ EGF-r1 (149-151)

„Ausbildungsmodule im Umfang von 200 Seiten, das kann ein Antragsteller nicht übersetzen lassen, das ist unzumutbar, das war ursprünglich die Vorstellung von Mitarbeitern hier.“ EGF-r8 (125-126)

„Wir hören uns die Gründe an, wenn das ein oder andere nicht vorgelegt werden kann, z.B. ein Straffreiheitsnachweis aus einem Drittstaat, wenn der Antragsteller glaubhaft machen kann, dass er den aus irgendwelchen Gründen nicht vorlegen kann und das plausibel erscheint, dann verzichten wir im Einzelfall auch mal darauf.“ EGF-r9 (115-118)

„Es ist doch den Antragstellern nicht geholfen, wenn ich denen einen Bescheid gebe und sage, ihr habt wesentliche Unterschiede und könnt das nicht ausgleichen. Erstens Mal habe ich in der Regel nicht die detaillierten Unterlagen, um das genau aufgliedern zu können. Die machen das auch nicht, wenn ich denen sage, ich brauch von Ihnen da jetzt genaue Aufstellungen, wie viele Stunden und so und pipapo, dann sagen die: Erstens Mal habe ich es nicht und wenn ich es habe, dann müsste ja dieses in die deutsche Sprache übersetzt werden und da sind gleich 4-500€ oder mehr Gebühren für den Übersetzer, fallen dann an. Das machen die Leute dann auch nicht, das ist zu teuer.“ EGF-r14 (47-55)

EGF für nicht-reglementierte Berufe:

„(...) auch Ausbildungsinhalte nachweisen, z.B. durch Lehrpläne, Ausbildungsordnung, ich schaue erstmal ob ich es besorgen kann über BQ-Portal, dann Antragsteller, wenn es nicht möglich ist, dann Qualifikationsanalyse, bei Drittstaatlern Arbeitserlaubnis, oder Anschreiben, Bewerbung potenzieller Arbeitgeber, es geht um die Erwerbsabsicht, qualifiziertes Arbeitszeugnis oder Arbeitsbuch.“ EGF-nr1 (80-84)

„Arbeitszeugnisse wären schön, ein tabellarischer Lebenslauf wäre schön. Häufig haben die einen Lehrplan der Ausbildung, deshalb fragen wir danach, oder es ist für sie einfacher das von der Schule zu bekommen. Wenn da nichts kommt, schauen wir über die Leitkammer oder BQ-Portal, aber alles nicht zwingend.“ EGF-nr3 (71-74)

Die Perspektive der EGF stellt sich im Fall der erwünschten Nachweise oft anders dar als die kritische Perspektive der Migrant/innen und der UAB: Erstere wünschen sich Belege, die ihren Vorstellungen entsprechen; dazu gehört auch die selbstverständliche Übertragung der ihnen bekannten Behördenstandards auf andere Staaten. Was in Deutschland verfügbar und bekannt ist, das sollen Migrant/innen, die einen deutschen Anerkennungsbescheid wünschen, auch in ihren Herkunftsländern besorgen. Kulturelle Differenzen bzw. Unterschiede in der Rechts- und Verwaltungsorganisation werden in deutschen Anerkennungsstellen nicht ausreichend reflektiert. Dass ihre Anforderungen unverhältnismäßig gegenüber Antragsteller/innen sein könnten und damit rechtlich relevant, wurde und wird nicht thematisiert. Die Erwartung, Verwaltungsgerichte würden die offenen Fragen der Anerkennungsgesetze klären, hat sich nicht erfüllt. Bereits in der Studie *Brain Waste* wurde gezeigt, dass Migrant/innen nicht klagen;²²³ die offizielle Anerkennungsstatistik 2012 bestätigte dieses Erkenntnis. Da die Widerspruchsverfahren in Bayern abgeschafft wurden, ist die Klage oft die einzige Möglichkeit, sich gegen Entscheidungen von Anerkennungsstellen zu wehren. Migrant/innen fürchten den finanziellen, zeitlichen und psychischen Aufwand einer Klage. Auch wenn sie sich ihrer Rechte bewusst sind, glauben sie nicht an Erfolgsaussichten. Mehrere Jahre können vergehen, bis sie ein Ergebnis erzielen.

Obwohl sich viele EGF ein einfaches und einheitliches Verfahren wünschen, ist der Gedanke, dies auch durch eine Beschränkung der Nachweise in der eigenen Praxis zu erreichen, bislang nicht verbreitet. Vereinzelt führten EGF aus, dass sie flexibel damit umgehen, wenn Nachweise nicht vorgelegt werden; grundlegend für ihre Gleichwertigkeitsfeststellung sind nur Abschlusszeugnisse und Berufserfahrungen, die auch dann berücksichtigt werden, wenn sie keine ausführlichen Tätigkeitsbeschreibungen umfassen.

²²³ Vgl. Englmann/Müller 2007, S. 159f.

Umso hilfreicher wäre es, die vorhandene Gute Praxis einzelner Anerkennungsstellen zu verbreiten. Diese existiert im reglementierten und im nicht-reglementierten Bereich. Einen potenziellen Nachteil, der diese Wirkung zunichte machen könnte, beschrieben EGF allerdings auch. Sie fürchten oft sogar, dass ihre Flexibilität bekannt wird. Serviceorientierung und Nutzerfreundlichkeit sind nicht unbedingt Kriterien, die von Vorgesetzten im Verwaltungsapparat als Arbeitserfolg definiert werden. Unerwünscht ist auch die Aufmerksamkeit von Kolleg/innen in anderen Anerkennungsstellen, die ebenfalls Druck auf höheren Ebenen ausüben könnten, um eine restriktivere Einheitspraxis durchzusetzen. Derartige Entwicklungen können nur dann ausgeschlossen werden, wenn die vom Gesetzgeber gewünschte Beschränkung der Nachweise rechtlich genauer fundiert wird.

6.5.6 Die Nutzbarkeit von Übersetzungen aus dem Ausland

Kommentare der Respondent/innen

„Die Übersetzungskosten waren bisher sehr hoch für die Unterlagen.“ TN 11

„Was für mich ganz komisch war, ist, dass bestimmte Behörden einen Englischen Diplomabschluss ohne deren Übersetzung anerkennen. Leider die Anerkennungsstelle nicht. Sie fordern eine Übersetzung eines englischen Notenspiegels ins Deutsche. Da stehen nur Fächer drin, welche man sehr leicht verstehen kann. Da die Übersetzung nach Wörtern geht, kostet dies eine Menge Geld.“ TN 377

„Leider konnte ich nicht alle Fragen beantworten, weil ich noch nicht mein Antrag gestellt habe. Ich musste die B1, B2 Deutschkurse selber finanzieren. Meine Übersetzungen und Beglaubigungen muss ich in Deutschland noch einmal machen, weil die von Rumänien nicht gültig sind (in meinem Bereich werden nur übersetzte Dokumente, die von deutsch zertifizierte Übersetzer, in Betracht kommen), und zurzeit die Kosten für mich ein bisschen zu hoch sind.“ TN 64

Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse verfügen häufig nicht über deutschsprachige Dokumente, um ihr Kompetenzprofil zu belegen. Nachweise für die Feststellung der Gleichwertigkeit müssen daher übersetzt werden. Aus den empirischen Untersuchungen geht hervor, dass es keine einheitlichen Standards zum Umgang mit Übersetzungen in den Anerkennungsstellen gibt. Obwohl die Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat erklärt hat, dass auch Übersetzungen aus dem Ausland im Verfahren zulässig sind, verlangen einzelne Anerkennungsstellen Übersetzungen, die von amtlich beeidigten Übersetzer/innen in Deutschland stammen und hier beglaubigt wurden.

Für Migrant/innen können Übersetzungsanforderungen zur Barriere werden, wenn nicht nur das Abschlusszeugnis und Belege für Berufspraxis übersetzt werden sollen, sondern diverse weitere Dokumente, die vielfach nichts über die individuellen Kompetenzen aussagen, z.B. Ausbildungsordnungen. Die Kosten für zusätzliche Übersetzungen steigen weiter, wenn diese beglaubigt eingereicht werden müssen.

Teilweise bringen Migrant/innen bereits deutsche Übersetzungen aus dem Herkunftsland mit. Auch für sie entstehen neue Kosten, wenn Anerkennungsstellen grundsätzlich Übersetzungen von amtlich beeidigten Übersetzer/innen in Deutschland fordern. Dieses Vorgehen ist nicht rechtskonform.

Über den Umgang mit Übersetzungen

„Ingenieure (...): dass alle Übersetzungen nochmal hier gemacht werden müssen, finde ich eine Frechheit. Auch wenn z.B. jemand aus der EU Übersetzungen von einem amtlich bestellten Dolmetscher hat, dass die nicht akzeptiert werden.“ UAB 3 (196-200)

„ZAB, da habe ich jetzt die Erfahrung gemacht, die sind sehr wohlwollend, was z.B. auch Übersetzungen aus Herkunftsländern angeht.“ UAB 5 (114-115)

„Ganz toll ist auch die IHK [vor Ort] (...), die IHK-FOSA, einfach die Vielzahl an Sprachen, die die schon sprechen und die vielsprachigen Dokumente, die dort akzeptiert werden (...). Auch die Praxis, dass Kunden da selbst übersetzte Dokumente einreichen dürfen, dass Vieles gar nicht von einem beeidigten Übersetzer verlangt wird, finde ich ganz toll, dass wirklich nur das Nötigste viele Kosten verursacht.“ UAB 8 (173-180)

UAB äußerten sich kritisch über diverse Stellen, die Übersetzungen aus dem Ausland zurückweisen. Sie beschrieben jedoch auch Gute Praxis. Es gibt durchaus Stellen, die mit Übersetzungen arbeiten, die aus dem Ausland mitgebracht oder eingereicht wurden. Ein weiterer positiver Effekt liegt dann vor, wenn die Anerkennungsstellen auf Übersetzungen verzichten, indem sie zusätzliche Sprachen im Anerkennungsverfahren selbst einsetzen. Die IHK FOSA setzte von Anfang an darauf, mit zahlreichen Sprachen zu arbeiten, die den Mitarbeiter/innen bekannt sind. Vorbildlich ist auch die Praxis, Merkblätter oder andere Texte bzw. die erforderliche Kommunikation mehrsprachig anzubieten. Dass in dieser Stelle eine hohe Sensibilität für die Bedeutung von sprachlicher Verständlichkeit vorliegt, zeigt sich auch daran, dass z.B. Antragsformulare oder Bescheide in einem Deutsch verfasst sind, das amtsdeutsche oder gesetzesholende Passagen vermeidet, damit Antragsteller/innen, Arbeitgeber/innen und Berater/innen den Inhalt verstehen können.

In der Befragung der EGF wurde deutlich, dass zumindest Englisch eine akzeptierte Rolle im Verfahren spielen kann. Sowohl bei reglementierten als auch bei nicht-reglementierten Berufen werden eigene Englischkenntnisse für das Verständnis von Nachweisen, für E-Mails oder Telefonkontakte eingesetzt.

Über Übersetzungen aus Deutschland, aus der EU, aus Drittstaaten

„Ist immer davon abhängig ob ich mit meinem Schulenglisch klarkomme, bediene mich auch Übersetzungstools, wenn ich erkennen kann: Die als Krankenschwester war auf der internistischen Abteilung, dann genügt mir das. (...) Ich weiß, dass Übersetzungen teuer sind, besonders wenn sie von einem öffentlich bestellten und beeidigten Übersetzer gemacht werden, und deswegen, solange ich das erkennen kann (...). Z.B. eine thailändische Ausbildung die haben das in Thailändisch und Englisch, welche Ausbildung sie gemacht haben. Wenn ich mit der englischen Übersetzung oder Erläuterung klar komme, dann genügt mir das, Englisch ist eine gängige Sprache.“ EGF-r14 (264-273)

„Nach EU-Recht müssen wir auch amtlich beeidigte Übersetzer aus EU akzeptieren. Das machen wir auch.“ EGF-r10 (176-177)

„Ich habe auch aus dem Ausland Übersetzungen anerkannt. Solange ich da keine negativen Erfahrungen gemacht habe, werde ich auch daran festhalten, weil ich auch schlechte Übersetzungen, sag ich mal, praktisch auch von in Deutschland anerkannten Übersetzern gesehen habe. Wir haben relativ wenig Drittstaaten, bei Drittstaaten würde ich schon darauf achten, dass es dann vielleicht von der Botschaft oder einer sonst wie anerkannten Stelle ist. Von einem Übersetzer, der also dort im Lande tätig ist, wo ich also keine Möglichkeit habe, das irgendwie nachzuvollziehen, da wäre ich dann schon vorsichtig, das kommt dann schon auf den Einzelfall darauf an, aber ich würde nicht sagen grundsätzlich, dass irgendeine Übersetzung aus einem Drittstaat überhaupt nicht anerkannt wird.“ EGF-r13 (220-229)

„Da haben wir eigentlich schon irgendwo eindeutige Vorgaben, dass die auch aus dem Ausland stammen können, also die sind jetzt nicht bei uns in der Stelle entwickelt worden, sondern so ja ich glaub in der Begründung von der Gesetzesbegründung die da auch vom Ministerium erstellt werden.“ EGF-r2 (141-144)

„Bloß bei EU-Staaten. Drittstaaten ist sowieso schwierig, weil die erstmal eine Genehmigung für den Aufenthalt brauchen und dann sind sie ja schon da und können es bei uns übersetzen lassen.“ EGF-r4 (141-143)

„Ich versuche über IW Köln [BQ-Portal] Übersetzungen zu kriegen. Wenn es auf Englisch ist, versuche es selber.“ EGF-nr1 (95-96)

Drei befragte EGF gaben an, dass ihre Stellen generell nur Übersetzungen aus Deutschland akzeptieren, weitere fünf sahen dies zusätzlich für Übersetzungen aus der EU vor. Die Erläuterungen bezogen sich dabei durchaus auf rechtliche Vorgaben. Es wurde allerdings deutlich, dass die rechtlichen Vorgaben nicht immer vollständig bekannt sind. Eine klare Fehlinterpretation liegt vor, wenn die fehlende Akzeptanz von

Übersetzungen aus Drittstaaten mit der nicht mehr zutreffenden Notwendigkeit einer Aufenthaltserlaubnis begründet wird.

Innerhalb der EU ist die Verwendung von Übersetzungen des Herkunftslandes grundsätzlich in allen Verwaltungsverfahren vorgesehen. Nicht alle bayerischen Anerkennungsstellen setzen diese Vorgabe um. Doch nach Ansicht des Gesetzgebers sollen auch Übersetzungen aus Drittstaaten in Anerkennungsverfahren einbezogen werden:

„Ein grundsätzliches Misstrauen in ausländische Übersetzer ist nicht berechtigt. Sollte die zuständige Stelle Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der Übersetzung haben, kann sie den Antragsteller nach § 5 Absatz 5 beziehungsweise § 12 Absatz 5 auffordern, weitere geeignete Unterlagen, so zum Beispiel auch eine Übersetzung eines in Deutschland ansässigen Übersetzers, vorzulegen.“²²⁴

Dies bedeutet, dass im Regelfall Übersetzungen aus dem Ausland genutzt werden können. Nur wenn im Ablauf des individuellen Verfahrens Zweifel an der Übersetzung auftreten – z.B. wenn eigene Sprachkenntnisse auf inhaltliche Fehler hinweisen –, kann eine zusätzliche Übersetzung angefordert werden. Diese rechtliche Differenzierung zwischen Regel- und Einzelfall wird in der Praxis nicht vorgenommen.

6.5.7 Anforderungen an Sprachkurse und Sprachkurszertifikate in Anerkennungsverfahren

Eine weitere sprachbezogene Hürde kann auftreten, wenn Deutschkenntnisse bzw. Zertifikate, die diese belegen sollen, im Verfahren eine Rolle spielen. Dies trifft nur für reglementierte Berufe zu. Insbesondere in Gesundheitsberufen kann der Umgang mit Sprachzertifikaten zum Problem für Antragsteller/innen werden.

Die Bewertung von Sprachkenntnissen ist kein Aspekt der Gleichwertigkeitsfeststellung. Allerdings ist es zulässig, dass Anerkennungsstellen erst dann die Approbation oder die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung ausstellen, wenn der/die Antragsteller/in Sprachkenntnisse nachgewiesen hat, die ausreichend sind, um den Beruf im Zuwanderungsland auszuüben.²²⁵ Von EU-Bürger/innen dürfen keine festgelegten Sprachniveaus verlangt werden; Urteile des EuGH haben dies als diskriminierend verurteilt. Diese Urteile hatten bislang keine Auswirkungen auf die Praxis der Anerkennungsstellen, die B2 als Standard voraussetzen – auch bei EU-Privilegierten. Der Umgang mit vorgelegten Sprachzertifikaten ist allerdings nicht einheitlich.

Fachkräftemigration nach Deutschland erfordert im Regelfall den Erwerb von zusätzlichen Sprachkenntnissen. Nur in Ausnahmefällen ist die Berufstätigkeit mit weiteren Sprachen, v.a. Englisch, möglich. Deutsch ist im Ausland keine verbreitete Sprache, auch in Schulen werden weltweit andere Sprachen bevorzugt. Das Zuwanderungsland Deutschland sieht daher seit 2005 Integrationskurse und darauf aufbauende Deutschkurse im Rahmen seines Integrationsprogramms vor.

Für Gesundheitsfachkräfte ist der Besuch dieser Kurse vielfach nicht ausreichend. Die Anerkennungsstellen sehen mindestens ein B2-Zertifikat für die Erteilung des Anerkennungsbescheids vor. Das ESF-BAMF-Programm „Berufsbezogene Sprachkurse“ kann diese Anforderungen oft nicht erfüllen. Zum einen schließen Kurse nicht unbedingt mit einem B2-Zertifikat ab; sogar Sprachkursträger,

²²⁴ Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Mai 2011 zum Entwurf eines Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, BT-Drs. 17/6260, Anlage 4, S. 111.

²²⁵ Der Gesetzgeber hat darauf hingewiesen, dass die Gleichwertigkeitsfeststellung unabhängig von den Sprachkenntnissen erfolgt. „Im Übrigen ist auf die Richtlinie 2005/36/EG zu verweisen, nach deren Verständnis die Sprachkenntnisse und die Frage der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen in zwei getrennten Verfahrensgängen zu bewerten ist. So darf die Anerkennung der Berufsqualifikation nicht mit der Begründung verwehrt oder aufgeschoben werden, die Antragsteller könnten die erforderlichen Sprachkenntnisse nicht vorweisen (...)“ Ebd., S. 110.

die gezielt Pflegekräfte schulen, bieten teilweise nur Prüfungen an, die auf B2-ähnlichem Niveau abschließen. Nicht alle Stellen akzeptieren diese Trägerzertifikate. Zudem haben Migrant/innen oft keinen Zugang zu diesen Kursen, wenn sie nicht im Arbeitslosengeldbezug sind. In vielen Regionen gibt es keine Sprachkurse, die gezielt auf einen bestimmten Beruf vorbereiten; wenn es sie gibt, sind die Wartelisten lang. Trotz des Fachkräftemangels im Gesundheitssektor ist nur eine Minderheit der Arbeitgeber/innen bereit, eigene Ressourcen für den Aufbau von Sprachkenntnissen einzusetzen.

Aus den Befragungen der unterschiedlichen Zielgruppen geht hervor, dass der Umgang mit Sprachzertifikaten teilweise nicht den rechtlichen Vorgaben entspricht.

Kommentare der Respondent/innen

„Es ist aus meiner Sicht ein Skandal, dass im Jahre 2014 man nicht mit einem europäischen, akademischen Studium in Deutschland problemlos eine Anerkennung bekommt. Ich habe in Spanien mehr als 10 Jahre Berufserfahrung gesammelt und die auch dokumentiert. Ich habe 12 Monate in Deutschland auf eigene Kosten Sprachkurse von A1 bis C1 erfolgreich absolviert. Ich habe mit Stufe C1 den Anerkennungsantrag gestellt, obwohl nur B2 gefordert war. Trotzdem wurde dies in einem Fachgespräch der Fachschule [im Regierungsbezirk] als nicht ausreichend bewertet. Meine Frage ist, ob Lehrer der Physiotherapie ein Sprachniveau beurteilen dürfen, geschweige denn können. In zwei Wochen werde ich den Anpassungslehrgang abschließen und bin sehr gespannt, ob ich nun die Anerkennung bekomme. Alles in allem habe ich durch Sprachkurs und Anerkennungsverfahren inkl. Anpassungslehrgang 2 Jahre und 6 Monate kaum eigenes Einkommen gehabt und kann mir das nur leisten, weil mein deutscher Ehemann mich finanziert. Unterm Strich ist die europäische Integration zwar sehr einfach möglich, in der Praxis ist man hier in Bayern mit sehr langsamen, aufwändigen und komplizierten Verfahren konfrontiert.“ TN 116

„Ich gehe ab September 2014 von Jobcenter eine berufsbezogenen Sprachkurs wegen B2-Prüfung zu Anerkennung.“ TN 321

Migrant/innen berichteten von unterschiedlichen Problemen, die sich für sie bezüglich ihrer Sprachzertifikate ergaben. Dies betraf u.a. acht Personen, die angaben, dass ihr Anerkennungsverfahren offen blieb, weil ihnen das geforderte Zertifikat fehlte. Aus der Auswertung gehen keine weiteren Details zu diesem Thema hervor. Zusätzliche Anmerkungen ermöglichten jedoch eine qualitative Berücksichtigung der Vorgänge rund um Sprachzertifikate. Dabei wurde deutlich, dass Anerkennungsstellen teilweise die Gleichwertigkeitsfeststellung verweigerten, solange das B2-Zertifikat nicht vorlag. In anderen Fällen wurde ein B2-Zertifikat vorgelegt, das zurückgewiesen wurde, da es nicht in Deutschland erworben wurde und/oder da es nicht von bestimmten Instituten stammte.

Ein Problem entsteht mitunter auch dann, wenn die Anerkennungsstelle zu einem Gespräch einlädt oder Dritte mit einem Gespräch beauftragt und in diesem Rahmen Deutschkenntnisse bewertet. Im negativen Fall kann dies dazu führen, dass bestandene Sprachprüfungen zurückgewiesen werden. Dabei kommt es nicht zu einer professionellen Sprachstandsfeststellung, sondern es zählt ein oberflächlicher Eindruck von Personen, die im Regelfall nicht in der Kommunikation mit Zweitsprachlern geschult sind. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass vielleicht Nervosität den mündlichen Austausch behindert; zudem unterscheidet sich die Sprachbeherrschung im mündlichen und im schriftlichen Umgang.

Doch auch wenn die Gleichwertigkeitsfeststellung erfolgt, kann die fehlende Verfügbarkeit eines B2-Zertifikats bzw. eines passenden Sprachkurses zu einem Hindernis werden. Mitunter verlangen Anerkennungsstellen und/oder Bildungsträger, dass vor der Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme ein B2-Zertifikat vorgelegt wird. Damit wird eine Zugangshürde aufgebaut, die im Gegensatz zum Ziel von Ausgleichsmaßnahmen steht. So gilt im EU-Recht, dass eine positiv verlaufene Ausgleichsmaßnahme belegt, dass ausreichende Sprachkenntnisse vorliegen. Wer zu deutschen Maßnahmen keinen Zugang erhält, muss diesen Beleg dann durch zusätzliche Kurse beschaffen, die u.U. nicht verfügbar oder nicht finanzierbar sind und in jedem Fall den Verfahrensabschluss um weitere Monate verzögern.

Auch die Expert/innen beschrieben ihre Probleme mit Sprachkurszertifikaten, wobei sich die Perspektiven inhaltlich unterscheiden. UAB fokussierten die unzureichenden Rahmenbedingungen bei Deutschkursen. EGF beschrieben, wie sie mit Sprachnachweisen verfahren.

Über Sprachkurse

UAB:

„Auch der B2-Kurs, der wird immer verlangt in den Antragsformularen, wo wir sagen, o.k. das können Sie nachreichen, das brauchen Sie nicht, erst wenn es zur Erteilung kommt, dann müssen Sie es vorlegen.“ UAB 6 (158-160)

„Deutschkurse müssten viel mehr zur Verfügung gestellt werden. (...) Und hier ist es halt sehr, sehr mühsam, überhaupt an einen Deutschkurs zu kommen.“ UAB 2 (207-211)

„Die meisten haben ja schon B1 (...). Und dann gibt es ja diese berufsbezogenen Deutschkurse, über die informieren wir auch, die mit B2 abschließen, wobei die nicht so geeignet sind, wenn jemand schon kurz davor ist, sozusagen ins Berufsleben einzusteigen, weil [sie] zu langsam sind, dann bräuchte es oft besser einen schnellen B2-Kurs (...). Die dauern fünf Monate, weil da nämlich auch noch Bewerbungstraining dabei [ist] und ein Monat Praktikum, das muss man ein bisschen abwägen, wenn man bei jemand das Gefühl hat, dass ein Praktikum ganz wichtig wäre, einfach weil man merkt, dass noch gar keine Ahnung von der deutschen Arbeitswelt da ist, dann ist das unter Umständen ganz sinnvoll. Aber wenn jetzt jemand perfekte Bewerbungsunterlagen hat und ja einfach ein hohes Bildungsniveau und auch einen Mangelberuf und schnell in den Beruf will, dann ist es einfach oft klüger, einen raschen B2-Kurs mit fünfmal die Woche [zu suchen], aber da wird es dann halt mit der Finanzierung schwierig. (...) Das sind [im ESF-BAMF-Programm] immer so grobe Bereiche nur, also Lager und kaufmännische Richtung oder pflegerische Richtung. Also das kommt dazu, dass es oft auch nicht wirklich passt, also es gibt da z.B. für Ärzte oder so, da gibt es nichts Angemessenes.“ UAB 10 (66-77)

„Wenn man darüber spricht, dass man Fachkräfte gewinnen will, sollte man bis B2, C1 anbieten.“ UAB 7 (96)

„Wir hatten eine Frau, nach drei Jahren Anpassungslehrgang, konnte die immer noch nicht genug Deutsch?, hat aber schon das höchste deutsche Sprachdiplom vom Goethe-Institut (...). Warum soll eine (...) Kunstlehrerin am Gymnasium nicht einen kleinen Akzent haben? Also ich bin auch dafür, dass sich die Vielfalt der Leute, die hier leben, auch in den Verwaltungen und in der Schule widerspiegeln (...). Da habe ich manchmal ehrlich gesagt den Eindruck, die wollen die Leute da einfach nicht haben.“ UAB 2 (134-146)

EGF:

„Sprachnachweis ist das Hauptproblem. Da habe ich 100 Fälle im Schrank, die nicht abgeschlossen sind.“ EGF-r4 (100-101)

„Ich versuche immer, wenn die den Antrag stellen, dass die zumindest B1 haben. Wenn jemand ohne Deutsch kommt, dann sage ich: Mach erst B1 und dann stellst Du den Antrag. Dann lassen wir es laufen, bis B2 kommt.“ EGF-r4 (125-127)

„Wir hätten gerne, dass er [der Sprachnachweis] in Deutschland erworben worden ist, da im Ausland manchmal Gefälligkeitsatteste ausgestellt werden (...).“ EGF-r10 (159-160)

„In Bayern ist die Vorgabe B2 nach Goethe oder telc. Wenn die ein anderes vorlegen, dann bitte ich die zu einem Gespräch in die Regierung.“ EGF-r4 (110-111)

„Wir erkennen es auch an, wenn es aus dem Ausland ist. Ich habe vorhin gerade gehört, dass die [andere Bezirksregierung] selbst also Zertifikate des Goetheinstituts, die im Ausland gemacht sind, nicht anerkennen, also wir sind in letzter Zeit also eigentlich sehr großzügig gewesen und haben das weitgehend anerkannt. Möglicherweise müssen wir da auch unsere Vorgehensweise, sag ich jetzt mal, überdenken, um dann gerade bei Zertifikaten aus dem Ausland genauer hinzuschauen. Also ich habe heute gerade eben einen Hinweis erhalten, dass also eine Bewerberin, die ich eben anerkannt habe mit einem B2-Zertifikat aus dem Ausland, dass keine ausreichenden Deutschkenntnisse vorhanden waren. Das muss ich jetzt also zum Anlass nehmen, das zu überprüfen und dann eben weitersehen, wie wir weiter damit handhaben, aber das ist gerade heute eben aktuell.“ EGF-r13 (184-193)

„Es läuft in erster Linie über Sprachzertifikate. Wir wollen zwar dazu übergehen, auch mal häufiger persönliche Gespräche mit Antragstellern vorzunehmen, wobei wir uns jetzt nicht die Kompetenz zubilligen, jetzt zu entscheiden: Jemand hat B2 erreicht oder hat es noch nicht ganz erreicht. Was jetzt für uns eher ein Weg ist, und da haben wir so auf Nachfrage an das Ministerium auch das Einverständnis bekommen, dass wir eben die Sprachkenntnisse auch durch andere Umstände feststellen können. Andere Umstände waren im Einzelfall z.B. die Bescheinigung vom Arbeitgeber im Rahmen von so einem Zeugnis, dass jemand eben hier im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit in Deutschland schon umfangreiche Fallberichte fertigt oder Besprechungen leitet oder Ähnliches. Also das waren einfach Umstände die halt darauf schließen lassen, dass jemand ausreichende Sprachkenntnisse hat und gut. So etwas haben wir, das war jetzt nicht nur ein Einzelfall, da haben wir schon ein paar Fälle gehabt, wo sich halt einfach aus den Gesamtumständen das ergibt (...), dass durch die ganze Biographie so gute Deutschkenntnisse erworben wurden, dass da eine Nachfrage einfach obsolet ist.“ EGF-r2 (116-134)

„Ich würde mir auch wünschen, dass es ergänzende Maßnahmen gibt, z.B. spezieller Deutschkurs für pädagogische Mitarbeiter, z.B. Deutsch und Kommunikation, die Art und Weise, wie kommuniziert wird, ist wesentlich für das Berufsbild, Elterngespräche, Trägergespräche.“ EGF-r8 (304-306)

In den Interviews mit EGF wurde deutlich, dass es keine Standards für den Umgang mit Deutschkompetenzen und Sprachkurszertifikaten gibt. Immer noch ist die inakzeptable Praxis vorhanden, Anträge nicht zu bearbeiten, solange B2 fehlt. Gute Praxis wird sichtbar, wenn Anerkennungsstellen flexibel mit Zertifikaten umgehen. Dies zeigt sich nicht nur, wenn ausländische Zertifikate akzeptiert werden. Zudem wiesen EGF darauf hin, dass einschlägige Berufstätigkeit in Deutschland die erforderlichen Kompetenzen, unabhängig von Sprachkursen, belegen kann. Dass Gespräche mit Berufsspezialist/innen nicht unbedingt Aussagen zu Sprachkenntnissen ermöglichen, wurde in Einzelfällen beschrieben.

Migrant/innen, die bereits im Herkunftsland Deutschkurse absolviert haben, werden für ihre gut gemeinten Aktivitäten nicht unbedingt belohnt: Mehrere EGF, die für Gesundheitsberufe zuständig sind, gaben an, dass sie dann zusätzliche Zertifikate verlangen oder zu einem Gespräch bitten. Es gibt Stellen, die auf Zertifikaten des Goethe-Instituts bestehen; eine Stelle weist auch diese zurück, wenn sie nicht in Deutschland ausgestellt wurden. Die in diesem Kontext erwähnten „Gefälligkeitsatteste“ von Bildungsträgern sind eine Vorstellung, die den bereits in vorausgegangenen Kapiteln auftretenden ‚Gefälligkeitsbescheiden‘ oder ‚Gefälligkeitsarbeitszeugnissen‘ ähneln. Dass eine entsprechende Gefälligkeitskultur bei ausländischen Fachkräften einen Standard bildet und damit jede/r Antragsteller/in unter Generalverdacht steht, ist ein diskriminierendes Vorurteil.

Den Einsatz von Gesprächen in Anerkennungsstellen zu bewerten, ist schwierig. Trotz aller Kritik werden Gespräche vielfach nicht dazu eingesetzt, vorhandene Zertifikate zu entwerten, sondern es gibt Stellen, die dann auf Zertifikate verzichten, wenn sie mündlich mit Antragsteller/innen kommuniziert haben. Durch Gespräche kann das Verfahren also erheblich beschleunigt werden. Andererseits ist auch in diesen Fällen nicht gesichert, dass Qualitätsanforderungen für die Kommunikation mit Zweitsprachlern gesichert sind. Eine zu positive Einschätzung kann sich für die ausländischen Fachkräfte wieder negativ auswirken, wenn sie ihren ersten Arbeitsplatz antreten. Allerdings gilt dies auch, wenn Zertifikate von Sprachkursträgern vorliegen. Normale Sprachkurse haben keinerlei berufsspezifische Anteile. Ein Krankenpfleger kann auch C2 haben und dennoch Probleme, wenn er zum ersten Mal eine Pflegedokumentation vornehmen soll.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, Standards für die Gespräche in Anerkennungsstellen festzulegen. Musterabläufe und Variationen könnten von DaF-Spezialist/innen berufsfeldspezifisch erarbeitet werden. Diese Empfehlung ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn sie pragmatisch gehandhabt wird und nicht zu neuen Hürden führt.

Alternativ wäre auch eine größere Flexibilität im sprachlichen Umgang mit ausländischen Fachkräften wichtig. Jede/r Arbeitnehmer/in kann erwarten, dass ihm/ihr an einem neuen Arbeitsplatz Zeit gegeben wird, sich einzuarbeiten. Berufsbezogene Sprache auszubauen, ist am Arbeitsplatz besonders effektiv,

wenn Personalverantwortliche und Kolleg/innen ein unterstützendes Umfeld bilden. Wenn eine derartige „Willkommenskultur“ am Arbeitsplatz verbreitet würde, müssten EGF nicht mehr befürchten, dass Krankenhäuser sich beschwerten, wenn – trotz Anerkennung – die Sprachkenntnisse einer ausländischen Fachkraft „nicht ausreichend“ seien. Aktuell ist diese Befürchtung durchaus real. Verständlicherweise wollen EGF weder von Medien noch von Politiker/innen dafür verantwortlich gemacht werden, sie würden im Verfahren nicht streng genug prüfen. Dieses Dilemma kann nur von den politisch Verantwortlichen aufgelöst werden.

6.6 Unabgeschlossene Verfahren

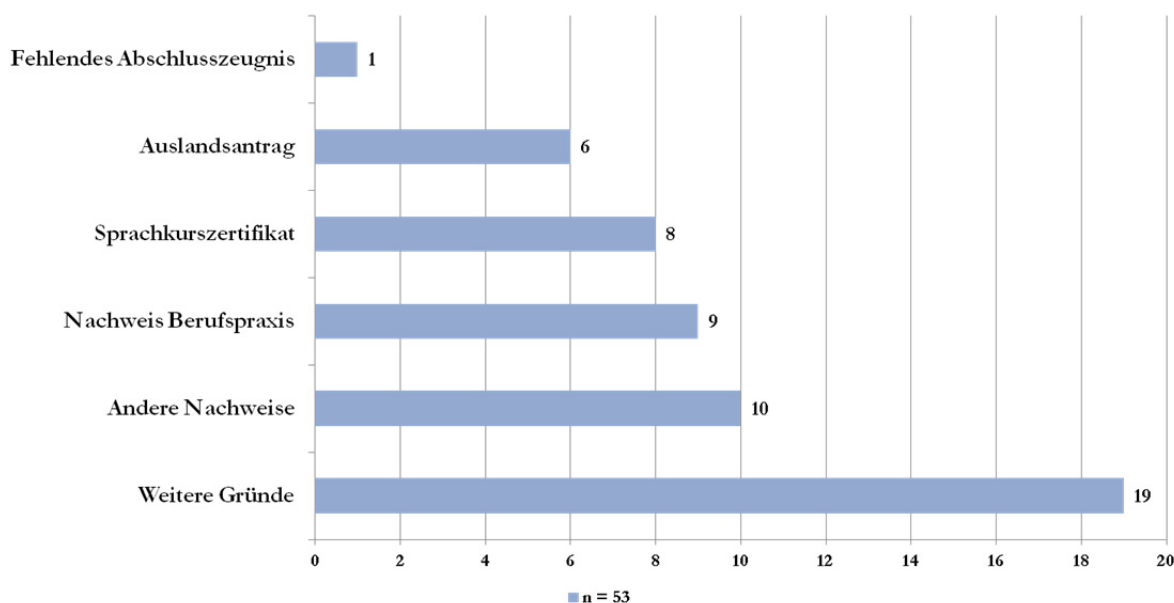
In Kap. 6.4 wurde deutlich, dass zahlreiche Anerkennungsinteressierte auf eine Antragstellung verzichten oder sie hinausschieben. Auch ein bereits begonnenes Verfahren wird nicht in jedem Fall beendet; verschiedene Barrieren können auftreten und dazu führen, dass das Anerkennungsverfahren abgebrochen wird oder dauerhaft offen bleibt.

Die Datenbank *Reglementierte Berufe* zeigt, dass im europaweiten Vergleich in Deutschland überdurchschnittlich viele Verfahren offen bleiben. Hier werden nur reglementierte Berufe von EU-Bürger/innen erfasst. Ein Verfahren gilt so lange als offen, bis Ausgleichsmaßnahmen erfolgreich abgeschlossen wurden. Auch die vorliegenden Statistiken nach BQFG (Bund) zeigten 2012 hohe Anteile offener Verfahren: bundesweit 27,4%, für Bayern 39,1%.

Die vorliegende Studie untersucht das deutsche Anerkennungsgeschehen für alle Berufe und alle Antragsteller/innen, unabhängig vom Herkunftsland. In vorausgegangenen Kapiteln wurde deutlich, dass ein Verfahren aus verschiedenen Gründen abgebrochen werden kann oder offen bleibt oder – aus der Perspektive mehrerer EGF „ruht“. Migrant/innen werden zur Rücknahme des Antrags aufgefordert, können bestimmte Unterlagen nicht beschaffen oder finden keine Ausgleichsmaßnahme. Dies hatte in den HWKs in Bayern im ersten Jahr nach BQFG zur Folge, dass Anerkennungsverfahren mehrheitlich nicht zu einem Bescheid führten; es überwogen Antragsrücknahmen, Ruhestellungen oder anderweitige Erledigungen, z.B. durch Externenprüfung. Antragsteller/innen können vor diesem Hintergrund nicht generell davon ausgehen, dass ihr Antrag zügig zu einem Ergebnis geführt wird.

Um den Anteil der Betroffenen quantitativ erfassen zu können, wurden Migrant/innen gefragt, ob ihr Anerkennungsverfahren abgebrochen wurde. Bejaht wurde dies von rund 20% der Personen, die einen Antrag gestellt hatten. In den offiziellen Statistiken nach BQFG war nicht deutlich geworden, wie viele Personen noch mit einem Bescheid rechnen durften und bei wie vielen das Verfahren auf Dauer verschleppt wurde. Das Ergebnis zu den abgebrochenen Verfahren in der vorliegenden Studie zeigt, dass offene Verfahren auch nach den Anerkennungsgesetzen ein relevantes Problem für die Praxis sind.

Abb. 16: Gründe, warum Anerkennungsverfahren der Respondent/innen offen blieben, in Häufigkeit



53 Respondent/innen gaben an, dass ihr Verfahren nicht abgeschlossen wurde. Dies bedeutet, dass von 274 Personen, die nach der Anerkennungsberatung einen Antrag gestellt hatten (vgl. Kap. 6.4), jeder Fünfte ohne Ergebnis blieb. In dieser Gruppe sind keine Antragsteller/innen enthalten, deren Verfahren aktuell noch durchgeführt wird. Die Befragten nannten Gründe, warum das Verfahren nicht abgeschlossen wurde. Fünf Optionen waren im Fragebogen angeboten worden, außerdem ein Feld „Sonstiges“, in das Text frei eingetragen werden konnte.

Nur ein/e Befragte/r gab an, er/sie habe das Abschlusszeugnis nicht beibringen können. Bei neun Personen fehlten Belege zur Berufserfahrung, wobei unklar blieb, ob dies zusätzliche Nachforderungen betraf. Betroffen waren u.a. vier Inhaber/innen von Gesundheitsberufen und ein/e Handwerker/in. Ein angefordertes Sprachkurszertifikat konnten acht Personen nicht vorlegen, darunter Gesundheitsfachkräfte, Lehrer/innen und Erzieher/innen. Andere Nachweise fehlten bei zehn Befragten, wie Dokumente zu Studieninhalten, Jahreszeugnisse der Ausbildung, ein Mittelschulabschluss u.Ä. Sechs Respondent/innen gaben an, dass ihr Antrag nicht bearbeitet wurde, da sie ihn aus dem Ausland gestellt hatten. 19 Personen nannten andere Gründe; z.B. fehlten noch Übersetzungen, Beglaubigungen oder die Auflage erschien nicht erfüllbar. Dies war wohl auch der Fall bei einer/m MTLA, der/die schrieb: „Ich soll eine dreijährige Ausbildung besuchen.“ (TN 2) Bei einem Befragten war die Kenntnisprüfung noch offen.

Diese Angaben zeigen, dass die verbreitete Annahme, Migrant/innen könnten erforderliche Nachweise für das Anerkennungsverfahren nicht beibringen, zu kurz greift. Bei der Mehrheit der betroffenen Befragten fehlten keineswegs die einschlägigen, durch das BQFG vorgesehenen Nachweise. Stattdessen traten vielfach Hindernisse im Verfahren auf, wenn zusätzliche Dokumente in einer bestimmten Form gefordert wurden, z.B. Übersetzungen von *deutschen* Übersetzer/innen oder detailliertere Dokumente zu Ausbildungsinhalten.

Ein weiterer wichtiger Grund für offene Verfahren besteht in der Problematik, Ausgleichsmaßnahmen erfolgreich durchzuführen. Diese wird in Kap. 6.8 weiter untersucht.

Von Interesse ist wiederum die Frage, ob sich Unterschiede zwischen EU- und Drittstaatsverhalten zeigen. Tatsächlich gaben 51,0% der Respondent/innen mit EU-Qualifikationen sowie 49,0% mit Drittlandsqualifikationen ein offenes Verfahren an. Damit ist der EU-Anteil in diesem Feld

überdurchschnittlich vertreten; insgesamt stammten 45,5% der in der Befragung erfassten Qualifikationen aus der EU.

Die Praxisexpert/innen wurden gebeten, Gründe für einen Verfahrensabbruch einzuschätzen.

Einschätzungen der Gründe

UAB:

„Fehlende Dokumente, (...) beispielsweise aus Ländern wie Irak, Syrien, Afghanistan, dass da einfach Fächerlisten fehlen, nicht mehr besorgt werden können, solche Sachen. Sprachkenntnisse ist auch oft ein Punkt, der die Verfahren verschleppt, wenn jetzt B2 verlangt wird. Oft kommen die Personen, wenn sie gerade mal A2 haben. Das dauert dann natürlich lang, bis sie dann bei dem Niveau sind.“ UAB 3 (241-245)

„Manche stellen den Antrag, machen aber dann nicht weiter, wenn der Bescheid kommt, weil die persönliche Situation das nicht zulässt. Das ist ganz oft bei Gesundheitsfachberufen so, z.B. weil dann eine Prüfung oder ein Anpassungslehrgang folgen müsste. Da stockt es dann ganz oft, weil man es sich vielleicht nicht leisten kann oder weil man eigentlich einen Job in einem anderen Bereich hat und den für den Anpassungslehrgang ja jetzt aufgeben müsste.“ UAB 3 (160-165)

„Was auch öfter vorkommt ist, dass Personen eine Teilanerkennung kriegen, aber nicht wissen, was es bedeutet. Dann lassen sie diesen Teilanerkennungsbescheid für Ewigkeiten liegen oder kommen ein halbes Jahr später und fragen, was ist jetzt nun. Und dann frage ich, ja, was haben sie denn als Letztes gesagt bekommen oder was für eine Antwort kam, und dann kommt schon mal so ein Bescheid, wo man sieht, das ist eine Teilanerkennung, aber es ist für den Betroffenen nicht verständlich, was das heißt. D.h. wenn die zuständige Stelle nicht explizit darauf hinweist, dass diese Teilanerkennung der erste Schritt war und es Möglichkeiten gibt, einen Anpassungslehrgang z.B. oder irgendeine Ausgleichsmaßnahme zu machen, um zur vollen Anerkennung zu kommen, dann wissen das die Ratsuchenden oft nicht. Dann bleibt es an dem Punkt auch stehen.“ UAB 7 (76-84)

EGF:

„Das gibt es auch wirklich, dass wir mehrmals anschreiben, mehrmals dort anrufen und es passiert einfach gar nichts, das kann man auch gar nicht rechtfertigen.“ EGF-nr11 (73-75)

„Die Fälle haben wir auch, dass sich jemand nicht mehr meldet bei uns, dass wir jemand gesagt haben, Du musst eine Anpassungsmaßnahmen machen, und das will ich nicht, ich habe gedacht ich werde sofort anerkannt, oder ich bin darauf angewiesen, Geld zu verdienen, ich kann es mir nicht leisten, eine Anpassungsmaßnahme oder Prüfung zu machen, muss Geld verdienen und meine Familie ernähren. Andere Möglichkeit ist, dass wir manchmal noch Dokumente aus dem Herkunftsland anfordern, z.B. bei rumänischen Krankenschwestern Konformitätsbescheinigung. Es ist halt für manche Ausländer schwierig, von den dortigen Behörden manche Unterlagen beizubringen, möglicherweise kriegen sie dann die Unterlagen nicht, die sie bräuchten und verfolgen das dann auch nicht weiter. Es kommt schon vor, dass Vorgänge nicht abgeschlossen werden, (...) wir wissen nicht, um was es geht.“ EGF-nr10 (133-143)

„(...) letzten Endes Bescheide, wo wir sagen, Anpassungslehrgang oder Kenntnis- oder Eignungsprüfung ist erforderlich (...). Dann ist es so, dass etliche Anträge derzeit einfach noch ruhen, weil die Leute noch nicht wissen, was sie machen wollen oder einfach noch auf der Suche nach der geeigneten Maßnahme sind.“ EGF-nr13 (42-48)

„Es kommt natürlich auch vor, dass die Leute die Sache nicht weitertreiben, dass Ausgleichsmaßnahmen, die man ihnen auferlegt, nicht gemacht werden bzw. sie wollen das dann einfach nicht mehr bzw. es ist ihnen zu aufwändig, dass dann das Verfahren einfach nicht mehr betrieben wird. Ich schreibe sie nochmal auf Wiedervorlage an und wenn ich keine Rückmeldung kriege, wird die Sache zum Akt gelegt. Es kommt auch vor, dass ich einen Antrag bekomme und Unterlagen anfordere und diese Unterlagen werden nie eingereicht. Das weiß man dann ja nicht, das kann sein, dass die heute in meinem Zuständigkeitsbereich wohnen, und dann drei Monate später sind sie umgezogen und dergleichen, das weiß man doch nicht.“ EGF-r14 (209-217)

„Mangelnde Möglichkeit, Ausgleichsmaßnahmen wahrzunehmen, (...) Beschäftigungsverhältnis kann nicht willkürlich unterbrochen werden, um Ausgleichsmaßnahmen zu machen; mangelnde Mobilität, jemand der dezentral wohnt und nicht die Möglichkeit hat, an der Maßnahme teilzunehmen.“ EGF-r8 (100-103)

„Die sind vielleicht geprägt von einer gewissen Mobilität, das heißt da gibt es den ein oder anderen, der vielleicht dann nach einigen Monaten doch eine andere Lebensplanung hat und einfach ins Heimatland zurückgeht oder vielleicht in ein anderes Land noch geht. Dann kann es natürlich sein, dass unsere Gebühren abschrecken, letztlich die langen Umstände unsers Verfahrens abschrecken, (...) Und die staatliche Anerkennung ist eigentlich für die überwiegende Zahl unserer Antragsteller das Endziel und für diese staatliche Anerkennung wird halt immer gefordert, dass speziell durch das Berufsrecht das deutsche Rechts- und Verwaltungskenntnisse nachgeholt werden müssen, das heißt dass eigentlich dann der Weg immer noch mal an die Hochschule zu Ausgleichsmaßnahmen führen wird, und das ist natürlich vielleicht für den Einzelnen dann auch eine aufwändigere Geschichte, und der würde vielleicht im Einzelfall sagen, das ist mir jetzt dann doch zu aufwändig, das zu vollenden. (...) Wir müssen halt an die Hochschule verweisen, das könnte eventuell ein Hindernis darstellen.“ EGF-r2 (89-105)

„Dann sage ich mal, sind ja diese Fragen der Kostenübernahme immer noch etwas, was ein bisschen geistert, wer zahlt letzten Endes die Qualifikationsanalysen etc. Das ist ein Punkt, wo ich häufig schon mitbekomme, dass das für die Antragsteller eine Frage ist, wer bezahlt meine Übersetzungen; das ist eine Summe, das ist klar, die nicht unbedingt einfach so von der Hand zu weisen ist, das ist sicherlich ein Punkt. Wobei ich nicht glaube, dass das bei allen der Grund ist, wenn Verfahren offen bleibt, aber schon bei Einigen.“ EGF-nr3 (363-368)

UAB beschrieben, dass die Rahmenbedingungen vielfach hohe Anforderungen an die Migrant/innen stellen. Antragsteller/innen würden oft aufgrund von intransparenten und unverständlichen Behördenbriefen ihr Verfahren nicht weiter verfolgen. Zum Teil werden Schreiben, die bestimmte Dokumente nachfordern, als Ablehnungen interpretiert. Ähnlich verhält es sich mit Teilanerkennungsbescheiden. Da manche Anerkennungsstellen den Begriff der Teilanerkennung vermeiden wollen, geht aus den Bescheiden nicht hervor, dass die Antragsteller/innen nun eine Ausgleichs- oder Anpassungsmaßnahme anschließen könnten, um danach einen positiven Bescheid zu erlangen. Die einschlägigen Formulierungen in Behördenschreiben sind sprachlich auch für Deutsche schwer verständlich; zudem können die Hinweise der Anerkennungsstellen auf zusätzlich anfallende Kosten – z.B. 5000€ für die Kenntnisprüfung bei Zahnarzt/innen oder 4000€ für einen sog. Anpassungslehrgang in der Krankenpflege – dazu führen, dass Migrant/innen davon ausgehen, diese Vorgaben nicht erfüllen zu können. Viele Migrant/innen wissen nicht, dass sie Kostenübernahmen bei der Arbeitsverwaltung beantragen können, zumindest unter bestimmten Umständen. Auch wenn die Finanzierung durch eigene Mittel gesichert wäre, sehen sich Migrant/innen oft nicht in der Lage, ihre Arbeitsplätze aufzugeben, wenn die Sicherung des Lebensunterhalts nicht gewährleistet wird.

Auch EGF verwiesen darauf, dass hohe zusätzliche Kosten, z.B. für Übersetzungen oder für Sonstige geeignete Verfahren, ein Grund dafür sein können, wenn Verfahren offen bleiben. Abgesehen davon unterscheiden sich die Perspektiven von EGF und UAB.

EGF sehen den Abbruch eines Verfahrens nicht unbedingt als problematisch an und initiieren diesen manchmal sogar. Einige EGF erläuterten, dass offene Verfahren auch darauf zurückgeführt werden können, dass Stellen mitunter die Verfahren ruhen lassen, damit Antragsteller/innen z.B. noch zusätzliche Berufserfahrung erwerben. Wenn im Verfahren deutlich werde, dass nur eine Teilanerkennung erreichbar sei, würde u.a. geraten, den Anerkennungsantrag zurückzuziehen.

Für viele EGF ist es ein Ärgernis, wenn Antragsteller/innen sich nicht mehr melden. EGF interpretieren den individuellen Rückzug nicht als Reaktion auf unklare Briefinhalte oder auf eine gefühlte Überforderung. Sie gehen mehrheitlich davon aus, dass Dokumente, die sie anfordern, beigebracht werden könnten, so wie es ihnen aus anderen deutschen Verfahren vertraut ist. Unverständnis wurde auch darüber geäußert, dass Antragsteller/innen auf die Aufforderung, sich zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung zu entscheiden, nicht immer antworten.

Dabei fiel auf, dass mehrere EGF, die für Gesundheitsberufe zuständig sind, beschrieben, dass Antragsteller/innen mit Teilanerkennung vielleicht noch auf der Suche nach der geeigneten Maßnahme seien und sich deshalb noch nicht zurückgemeldet hätten. Dabei wurde das Problem deutlich, dass die Betroffenen

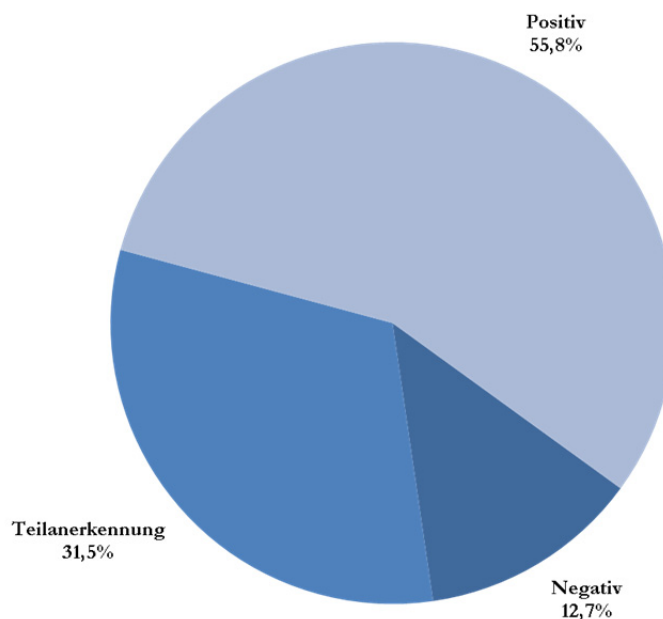
zwar ein Formschreiben erhalten, in dem steht, dass sie eine Wahl zwischen den Ausgleichsmaßnahmen treffen müssten. Es gibt jedoch nicht generell Erläuterungen zu den Inhalten bzw. Rahmenbedingungen und zu den Institutionen, die beide Varianten anbieten. In mehreren Regierungsbezirken ist eine oder sind sogar beide Varianten in der Praxis nicht vorhanden. Ein/e EGF erläuterte, sie könne nur hoffen, dass die Fachschulen irgendwann Anpassungslehrgänge oder Eignungs- bzw. Kenntnisprüfungen anbieten würden. Bis dahin könnten die Antragsteller/innen nur warten oder Angebote in anderen Regionen oder Bundesländern suchen. Positive Ergebnisse derartiger Maßnahmen würden in der eigenen Stelle berücksichtigt, falls „eine staatliche Prüfung stattgefunden hat“ (EGF-r13; 177).

Im Kontext der beabsichtigten Wirkung der Anerkennungsgesetze ist ein Anteil von 20% Verfahrensabbrüchen zu hoch. Bei der Analyse der Gründe und Begründungen zeigte sich allerdings, dass ein großer Teil der Abbrüche unnötig wäre, wenn es ein flexibleres Umgehen mit den erforderlichen Dokumenten gäbe. Die beabsichtigte Einschränkung der Nachweise durch das BQFG wirkt sich bislang nicht ausreichend in der Praxis aus. Anerkennungsstellen könnten durch klarere Vorgaben zu notwendigen Nachweisen die Verfahren einfacher, besser und schneller machen.

6.7 Anerkennungsentscheidungen und Anerkennungsbescheide

Migrant/innen wurden gebeten, Angaben zu ihrem Anerkennungsergebnis zu machen, je nachdem ob dieses positiv, negativ oder eine Teilanerkennung bzw. ein Teilweise-gleichwertig-Bescheid war.

Abb. 17: Anerkennungsergebnisse der Respondent/innen, in Prozent (n= 181)



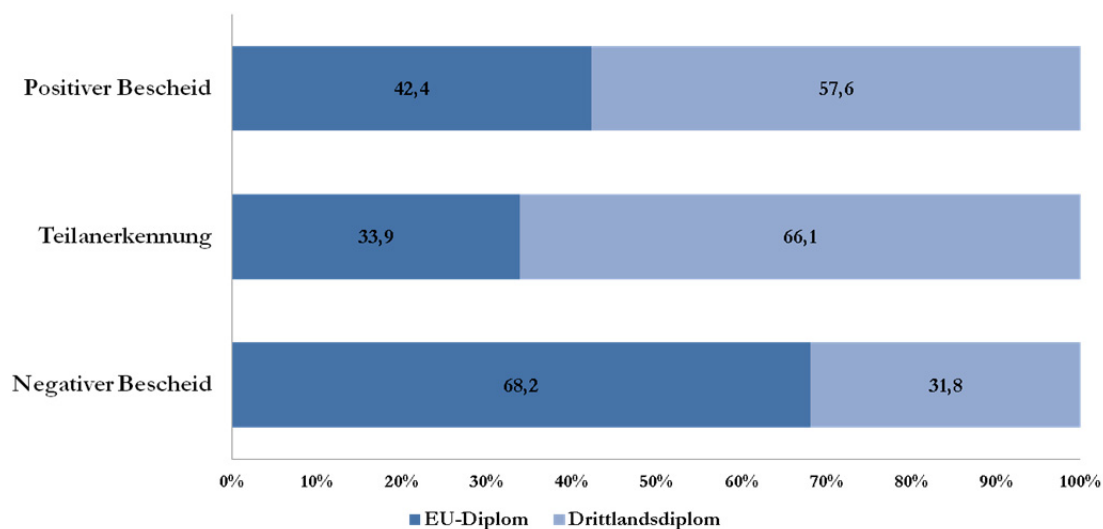
Von 181 Respondent/innen liegen verwertbare Angaben zu ihrem Anerkennungsbescheid vor. Zu Ausfällen kam es u.a. dann, wenn Migrant/innen sowohl „negativ“ als auch „Teilanerkennung“ bzw.

„teilweise gleichwertig“ im Fragebogen ankreuzten. Aus dieser Doppelangabe geht hervor, dass Antragsteller/innen teilweise nicht differenzieren können, welches Ergebnis ihre Anerkennungsentscheidung aufweist. Da jedoch im Rahmen anderer Fragekomplexe deutlich wurde, dass nach Teilerkennungen vielfach die erforderlichen Ausgleichs- oder Anpassungsmaßnahmen fehlten, kann diese Zuordnung auch darauf hinweisen, dass eine Teilerkennung im Ergebnis eine Nicht-Anerkennung ist. Keine Angabe lag auch dann vor, wenn das Verfahren noch nicht beendet war. Dies betraf zahlreiche Befragte, die erst Ende 2013 bzw. Anfang 2014 ihren Antrag gestellt hatten.

55,8% der Befragten erhielten einen positiven Anerkennungsbescheid, 31,5% erzielten eine Teilerkennung und 12,7% gaben eine negative Anerkennungsentscheidung an. Da diese Ergebnisse das gesamte Anerkennungsgeschehen umfassen, können sie nicht unmittelbar mit den vorliegenden Statistiken nach BQFG verglichen werden. Dennoch zeigt sich eine ähnliche Verteilung: Die Mehrheit der Bescheide ist positiv, an zweiter Stelle finden sich Teilerkennungen. Mit 12,7% ist der Anteil negativer Bescheide relativ hoch. Positive Bescheide lagen im Endergebnis auch bei diversen Personen vor, die angaben, Ausgleichsmaßnahmen absolviert zu haben.

Wiederum stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse abweichen, wenn nach EU- bzw. Drittstaatsqualifikationen differenziert wird. Erstere waren insgesamt mit 45,5%, letztere mit 54,5% in der Studie vertreten.

Abb. 18: Anerkennungsergebnisse nach Qualifikation aus EU oder Drittstaat, in Prozent



Während die jeweiligen Anteile bei positiven Bescheiden weitgehend ausgeglichen erscheinen, zeigt sich bei Teilerkennungen und bei Nicht-Anerkennungen ein überdurchschnittlich hoher Anteil von EU-Qualifikationen. Dies erscheint angesichts der (rechtlichen) EU-Privilegien auf den ersten Blick paradox, könnte jedoch an der berufsspezifischen Differenzierung liegen: Die größte in der Befragung vorliegende Berufsgruppe sind die Lehrer/innen mit einem Anteil von 22%. Drittstaatsangehörige Lehrer/innen haben in Bayern keinen Verfahrensanspruch; es besteht daher die Möglichkeit, dass eine niedrige Anerkennungsquote der EU-Lehrer/innen die Ergebnisse prägt. Ebenfalls relevant könnte sein, dass Anerkennungsanträge vor 2012 gestellt wurden.

Um die Ergebnisse weiter zu bewerten, ist daher eine vertiefte Interpretation im Hinblick auf die Einzeldimensionen Zeitpunkt und Beruf hilfreich. Durch die Kombination der Dimensionen soll u.a. untersucht werden, ob es Zusammenhänge zwischen Entscheidungen und einer Antragstellung nach April

2012 gab, die darauf hinweisen könnten, dass die Anerkennungsgesetze sich für Antragsteller/innen erfolgreich auswirkten.

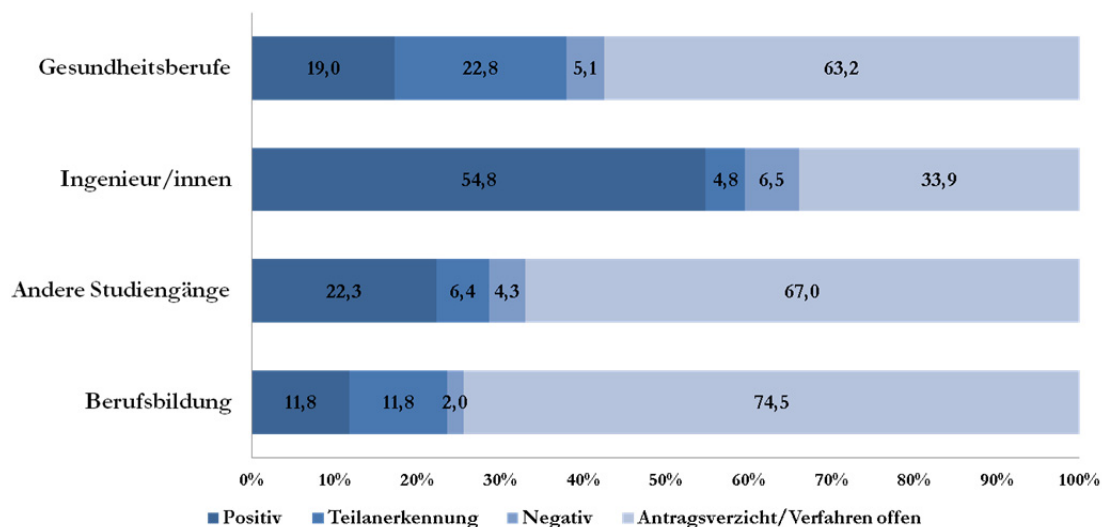
21,9% der Respondent/innen hatten ihren Anerkennungsantrag vor April 2012 eingereicht. Es stellt sich die Frage, ob sich die Anteile der Anerkennungsentscheidungen nach dem Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze verändert haben. Von 101 Personen mit einem positiven Bescheid hatten 23 vor April 2012 beantragt, ein Anteil von 22,8%. Bei Nicht-Anerkennungen liegt der Anteil höher, nämlich bei 34,8% (8 von 23). Für Teilanerkennungen liegt der Anteil bei 33,3% (19 von 57).

Daraus geht hervor, dass die positiven Entscheidungen durch die Anerkennungsgesetze nicht wesentlich gestiegen sind. Deutlich gesunken ist jedoch der Anteil der negativen Bescheide nach April 2012; hier zeigt sich demnach ein Erfolg. Interessant ist allerdings, dass die Teilanerkennungen ebenso zurückgegangen sind, obwohl die Möglichkeit, Bescheide zu einer teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit zu erlangen, in zahlreichen Berufen ab April 2012 neu geschaffen wurde. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass zahlreiche Anerkennungsstellen in ihren Bescheiden nicht zwischen negativ und Teilanerkennung unterscheiden (vgl. dazu das folgende Kapitel).

Bei Lehrer/innen und Sozialberufen fiel auf, dass die Angaben zum Bescheid überwiegend nicht auf die zuständige bayerische Anerkennungsstelle zurückzuführen waren. 13 Lehrer/innen gaben ein positives Ergebnis an, sieben ein negatives, 15 eine Teilanerkennung. Bei Sozialberufen waren auf den ersten Blick 12 positiv, drei negativ, neun eine Teilanerkennung.

Von den 13 Lehrer/innen hatte sich die überwiegende Mehrheit an die ZAB oder an bayerische Jugendämter gewendet, um – statt einer Lehreranerkennung – eine Zeugnisbewertung bzw. Einstufung als pädagogische Fachkraft zu beantragen. Deren Ergebnisse bewerteten sie selbst als positiv. Bei Teilanerkennungen verändert sich das Bild: Von 15 Personen haben rund ein Drittel ihren Bescheid von der zuständigen Lehreranerkennungsstelle erhalten. Auch bei den positiven Bescheiden für Sozialberufe waren v.a. Zeugnisbewertungen und Einstufungen vertreten. Die meisten Angaben weisen daher nicht auf Anerkennungsentscheidungen hin, die einen Bildungstransfer im Hinblick auf die Berufstätigkeit als Lehrer/innen, Erzieher/innen, Sozial- oder Kindheitspädagog/innen begleiten. In der grafischen Darstellung zur Verteilung der Anerkennungsentscheidungen wurden diese Berufsgruppen daher nicht erfasst.

Abb. 19: Anerkennungsergebnisse und offene Verfahren bei ausgewählten Berufsgruppen, in Prozent



Im Vergleich der Berufsgruppen wird deutlich, dass sich der Anteil der Berufsangehörigen, die einen Anerkennungsbescheid erzielen konnten, unterscheidet. Nur im Fall der Ingenieur/innen erreicht die Mehrheit der Anerkennungsinteressierten, die sich an die UAB wendeten, eine Anerkennungsentscheidung. In den anderen Berufsgruppen hat eine Mehrheit entweder auf den Antrag verzichtet oder das Verfahren wurde noch nicht beendet oder blieb offen. In Gesundheitsberufen lag der Anteil der erzielten Anerkennungsentscheidungen bei 46,8%, bei den anderen Studiengängen, die überwiegend Zeugnisbewertungen beantragten, lag der Anteil bei 33,0%. Im Fall von Abschlüssen der Berufsbildung erhielt rund ein Viertel der Antragsteller/innen einen Bescheid. Es sollte berücksichtigt werden, dass dieser Anteil bei Lehrer/innen und Sozialberufen, wenn man nur Entscheidungen der zuständigen Stellen nach BayBQFG berücksichtigt, noch weit niedriger wäre.

Wenn man die berufsspezifischen Ergebnisanteile nach abgeschlossenen Verfahren berechnet, wird sichtbar, wie sich die Bewertungen in den Feldern positiv, negativ und Teilanerkennung verteilen. Dabei zeigen sich Abweichungen zwischen den Berufen. Den höchsten Anteil positiver Bescheide verzeichnen Ingenieur/innen, es folgen andere Studiengänge, Abschlüsse der Berufsbildung und schließlich Gesundheitsberufe. Bei den Ingenieur/innen spiegelt sich der hohe Anteil von 82% positiver Ingenieurankennungen in Bayern (vgl. Kap. 4.3).

Abb. 20: Tabelle: Anerkennungsentscheidungen bei abgeschlossenen Verfahren ausgewählter Berufsgruppen, in Häufigkeit und Prozent

Berufsfeld	Bescheide	Positiv	Teil- anerkennung	Negativ
Gesundheits- berufe	37 100%	15 40,5%	18 48,6%	4 10,8%
Ingenieur- /innen	41 100%	34 82,9%	3 7,3%	4 9,8%
Andere Studiengänge	31 100%	21 67,7%	6 19,4%	4 12,9%
Berufsbildung	13 100%	6 46,2%	6 46,2%	1 7,7%

Von Interesse sind die Angaben zu den anderen Studiengängen. Im Feld der nicht-reglementierten Hochschulabschlüsse erfolgen Einstufungen in das nationale System der akademischen Grade auf Grundlage der Lissabonner Anerkennungskonvention, in Deutschland inzwischen für Bachelor, Master und das Promotionsniveau. Dass hier jede/r fünfte/r Akademiker/in eine Teilanerkennung angibt, ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Zeugnisbewertungen bei Master-Abschlüssen aus dem Herkunftsland als Entsprechung keine deutschen Master, sondern deutsche Bachelor-Abschlüsse vorsahen. In diesem Bereich liegt auch ein vergleichsweise hoher Anteil von negativen Angaben vor. Eine Zeugnisbewertung wird u.a. dann verweigert, wenn Antragsteller/innen nicht nachweisen können, dass ihr Abschluss auf einen akkreditierten Studiengang zurückging bzw. an einer akkreditierten Hochschule erworben wurde. Dies trifft vielfach auf private Universitäten oder Fernstudiengänge zu.

In Gesundheitsberufen, die sowohl Ärzt/innen und weitere akademische Heilberufe als auch Krankenpfleger/innen und andere Gesundheitsfachberufe umfassen, lag bei der Mehrheit der Betroffenen

eine Teilanerkennung vor. Positive Bescheide lagen bei 40,5%. Im Vergleich zur Statistik nach BQFG könnten diese Daten eine durchaus realistische Verteilung zeigen. In der amtlichen Statistik wurden zahlreiche Approbationen von Ärzt/innen erfasst, die bereits mit einer Berufserlaubnis tätig waren, aber vor 2012 kein Recht auf Approbationsanträge hatten. Diese quantitativ dominierende Gruppe könnte in einigen Jahren aus der Statistik verschwunden sein. Derartige Altfälle sind in der genutzten Stichprobe der Ratsuchenden nur in Einzelfällen enthalten.

Die Anerkennungsquote in nicht-reglementierten Ausbildungsberufen zeigt gleiche Anteile von positiven und Teilweise-gleichwertig-Bescheiden.

Kommentare der Respondent/innen

„Ich habe keine Anerkennung als Diplom-Ingenieurin bekommen, nur als Ingenieurin.“ TN. 82

„Der Anerkennungsbescheid passt nicht zu meiner Qualifikation“ TN 43

In einem Teil der Fälle wurden die Anerkennungsentscheidungen über die berufliche Qualifikation kommentiert. Nicht immer wurde der Bescheid korrekt interpretiert.

Es gab mehrere Fälle, in denen Ingenieur/innen erläuterten, dass sie negative Bescheide erhalten hätten, da die Anerkennungsstelle ihnen nicht erlaubte, den Titel Diplom-Ingenieur/in zu führen. Die beschriebenen Bescheide sind jedoch durchaus positiv. Allerdings kann man das nur dann zweifelsfrei erkennen, wenn man die rechtlichen Vorgaben zur Führung von ausländischen Graden sowie zur Anerkennung nach Ingenieurgesetz kennt. Dies trifft nicht zwangsläufig auf die Zielgruppen der Antragsteller/innen und der Unternehmen zu. Fettgedruckt ist auf der ersten Seite des Bescheids „Vollzug des Gesetzes zum Schutze der Berufsbezeichnung Ingenieur“, nicht etwa „Positiver Anerkennungsbescheid“. Diese zentrale Information kommt generell nicht vor, sondern im Text wird erwähnt, dass die Genehmigung zum Führen der Berufsbezeichnung Ingenieur erteilt werde. Der Bescheid endet mit dem „Hinweis“, dass die Verwendung deutscher Grade wie „Dipl.-Ing.“ unzulässig sei. Es verwundert daher nicht, dass Leser/innen dieser Bescheide davon ausgehen, hier gehe es eher um eine amtliche Erläuterung des Ingenieurgesetzes denn um eine Anerkennung der Qualifikation.

Dass Bescheide transparent und verständlich formuliert werden, ist daher ein wichtiges Qualitätsmerkmal für das Verfahren. Diese Thematik wird in Kap. 6.12 weiter untersucht.

Generell ist zu berücksichtigen, dass die Anerkennungsentscheidungen, die derzeit in Deutschland vorgenommen werden, nicht als objektives Bild der Gleichwertigkeit von Auslandsqualifikationen missverstanden werden sollten. Um eine hohe Qualität im Verfahren zu sichern, sind dauerhafte Prozesse erforderlich. Validität und Reliabilität können erst dann erreicht werden, wenn einheitliche Bewertungskriterien in allen deutschen Anerkennungsstellen angewendet werden. Dass dies derzeit nicht der Fall ist, zeigen die vorausgegangenen Kapitel. Aktuell gibt es gute, akzeptable und inakzeptable Praxis, je nachdem, welches Kriterium betrachtet wird.

Dass sich Anerkennungsentscheidungen im gleichen Beruf von Stelle zu Stelle unterscheiden,²²⁶ zeigen auch die Einschätzungen von EGF zu den Ergebnissen ihrer Anerkennungsverfahren.

²²⁶ In einer Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage im Landtag wurde deutlich, dass die sieben zuständigen Bezirksregierungen deutlich unterschiedliche Anerkennungsentscheidungen nach Herkunftsland vornehmen. Dies betrifft sowohl die Zahl der offenen Verfahren als auch die positiven und negativen Bescheide. Die Angaben umfassen bis zu zehn Jahre Praxis. Die Regierung von Oberbayern nannte nur Anträge und Erlaubnisse, von den anderen liegen umfassendere Angaben vor. Wenn man nur Anträge aus Polen betrachtet, die bei allen Stellen anfielen, fällt auf, dass z.B. die Regierung von Unterfranken keine offenen Verfahren angibt, bei der Regierung von Mittelfranken blieben dagegen 60,7% der Verfahren offen. Im Hinblick auf positive Ergebnisse liegt der Anteil bezüglich der Antragstellungen in der Regierung der Oberpfalz bei 70%, in der Regierung von Schwaben bei 36,7%. Der höchste Anteil von Ablehnungen findet sich bei der Regierung von Unterfranken mit 70%, der niedrigste bei der Regierung von Mittelfranken mit 3,6%. Diese Spannweite ist nicht darauf zurückzuführen, dass einige Stellen nur Angaben ab 2007 oder in einem Fall ab 2005 vorlegen. Wenn man nur diese berücksichtigt, weil man vermutet, dass

Einschätzungen zu Entscheidungen in der eigenen Anerkennungsstelle

EGF für reglementierte Berufe:

„Die Mehrheit der Fälle kann unmittelbar anerkannt werden, durch automatische A od. durch nachgewiesene Berufserfahrung.“ EGF-r13 (19-20)

„Die meisten, die bei uns den Antrag stellen, können wir nicht unmittelbar anerkennen, bedauerlicherweise, bei den meisten ist es erforderlich, dass sie Anpassungsmaßnahmen machen (...).“ EGF-r10 (150-152)

„Auf Grund der fehlenden Rechts- und Verwaltungskenntnisse haben wir noch überhaupt keine staatliche Anerkennung aussprechen können; (...) zur staatlichen Anerkennung fehlen noch Rechtskenntnisse oder Sprachkenntnisse.“ EGF-r2 (113-116)

EGF für nicht-reglementierte Berufe:

„Teilweise gleichwertig (...) über 50%, der Rest ist volle Anerkennung und nur ganz wenig Prozent gar keine Anerkennung.“ EGF-nr6 (293-295)

„Wir hatten bis jetzt nur zwei Ablehnungen wie gesagt, und da war einfach die fehlende Mitwirkung ausschlaggebend; z.B. wir konnten nicht aufklären, was Inhalt der Ausbildung war, also wir konnten einfach keine Entscheidung treffen. (...) Zwei Drittel aller Bescheide haben eine volle Gleichwertigkeit.“ EGF-nr11 (246-500)

Sowohl bei reglementierten als auch bei nicht-reglementierten Berufen zeigen sich Unterschiede bei den Ergebnisanteilen. Es gibt EGF für Gesundheitsberufe, die eine Mehrheit positiver Ergebnisse beschrieben, während ein/e andere/r explizit darauf hinweist, dass überwiegend nur Teilanerkennungen möglich seien. Im nicht-reglementierten Feld gab ein/e EGF an, zwei Drittel der Verfahren bestätigten die Gleichwertigkeit, ein/e weitere/r sah dagegen eine Mehrheit der Teilweise-gleichwertig-Bescheide.

Dass Anerkennungsentscheidungen und Anerkennungsbescheide deutlich variieren, je nachdem, wie die Rolle der Teilanerkennungen in den jeweiligen Anerkennungsstellen eingeschätzt wird, wird in Kap. 6.8 gezeigt.

6.7.1 Einschätzungen der Anerkennungsberater/innen zur Qualität der Bescheide

In der Anerkennungsberatung spielen Bescheide eine wichtige Rolle. Viele Migrant/innen suchen die UAB auf, wenn sie sich ihren Bescheid nicht erklären können. In derartigen Fällen bieten UAB an, sich mit der zuständigen Stelle in Verbindung zu setzen, um selbst nachvollziehen zu können, wie der Bescheid zustande kam und was er bedeutet. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn es im Bescheid keine Hinweise darauf gibt, ob eine Nicht-Anerkennung oder eine Teilanerkennung vorliegt.

Über Bescheide

„Wichtig sind auch die Bescheide. Bescheide sind teilweise immer noch nicht so, wie es der Gesetzgeber verlangt. D.h. Kompetenzen werden immer noch nicht ausreichend gut beschrieben, es geht immer nur um die Defizite und teilweise ist es so, dass man mit diesen Teilweise-Bescheiden eigentlich ja dann eine Anpassungsmaßnahme konzipieren müsste, das aber zu wenig aussagekräftig ist.“ UAB 6 (257-260)

„Selbst dann, wenn ein Bescheid kommt, ist der häufig zu wenig bestimmt, dass man eigentlich schon von der materiellen Rechtswidrigkeit sprechen könnte, wenn dann drinsteht: Ihre Berufserfahrung ist nicht ausreichend oder: Sie haben Berufserfahrung, aber dann steht nicht drin, inwieweit das berücksichtigt wurde (...). Also das läuft leider noch nicht optimal.“ UAB 8 (134-139)

der EU-Beitritt Polens die Berücksichtigung der EU-RL beförderte, ist die größte Zahl der Erlaubnisse keineswegs höher, sondern niedriger und liegt bei 58,5% (Regierung von Oberbayern). Die Abweichungen bei Erlaubnissen betragen bis rund 20%; bei offenen Verfahren und Ablehnungen sind sie noch höher. Vgl. Bayerischer Landtag: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Kathrin Sonnenholzner (SPD) und Antwort, Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse in Gesundheitsfachberufen, Drs. 16/12204, S. 2ff.

„Zufrieden wäre ich, wenn es Klarheit gibt, wenn man genau lesen kann, was wurde anerkannt und warum und wenn man genau lesen kann, wo sind die wesentlichen Unterschiede und wenn das beschrieben würde. Also nicht einfach: Ich soll jetzt noch ein halbes Jahr Praktikum machen, sondern meine Ratsuchenden wollen gerne wissen, was genau ist es, was fehlt noch, um eine Anerkennung zu bekommen. Es müsste viel, viel genauer, klarer sein, dass es die Menschen, aber auch die Berater verstehen.“ UAB 4 (123-128)

„Viele Bescheide landen wieder bei mir. Biete ich auch gleich an: Kommen Sie wieder, wenn der Bescheid da ist.“ UAB 4 (31-32)

„Das Positivste, das ich kenne, ist wahrscheinlich die IHK-FOSA. Kurzversionen der Zeugnisbewertung ZAB sind auch deutlich, aber da ist auch wenig Information drauf. Aber das versteht man zumindest.“ UAB 7 (242-244)

„(...) Beispiel IHK FOSA, die sich wirklich mal die Mühe gemacht haben, Leute dran zu setzen, die eine DaF-Ausbildung haben, die dann wirklich auch von der Wortwahl, von allem, diese Bescheide mal so runtergebrochen haben, dass es von Antragstellern auch verstanden wird. Weil ich glaube, es bleibt immer eine gewisse Unzufriedenheit, wenn ich das Gefühl habe, ungerecht behandelt zu werden, das ist aber auch deshalb, weil Sachen einfach nicht verstanden werden, sowohl von der Sprache her als auch wie man inhaltlich zu gewissen Einschätzungen, Urteilen dann kam.“ UAB 1 (167-171)

„Dann gibt es auch eine Stelle, [eine bayerische] HWK, die schreiben ganz tolle Bescheide. Auch wenn sie wenig Bescheide schreiben, aber wenn sie einen machen, dann ist der wirklich toll. Da geht dann ganz detailliert daraus hervor: Was liegt vor, was liegt nicht vor, was kann man noch machen. Also das finde ich sehr gut.“ UAB 8 (161-164)

Probleme mit Bescheiden, die seit 2012 ausgestellt wurden, werden nicht nur von Respondent/innen beschrieben, auch UAB äußerten sich mehrheitlich kritisch. Dabei wird vielfach eine mangelhafte Verständlichkeit der Bescheide beklagt. Dies bezieht sich u.a. darauf, dass das Ergebnis der Gleichwertigkeitsfeststellung im Bescheid nicht transparent wird. Bei nicht positiven Bescheiden wird teilweise die Problematik gesehen, dass die rechtlichen Vorgaben nicht erfüllt sind: Demnach fehlten vielfach Begründungen, warum eine Qualifikation nicht als gleichwertig gesehen wird oder warum nachgewiesene Berufserfahrung nicht als Ausgleich angerechnet wurde. Auch die im BQFG vorgesehene Kompetenzorientierung werde oft nicht umgesetzt, ebenso wenig wie eine nachvollziehbare Darstellung der Wege des Kompetenzausbaus, die beschritten werden können, um nach einer Teilanerkennung Defizite auszugleichen.

Dass diese Problematik nicht für alle Stellen gilt, wurde mehrfach betont. Als vorbildlich wurden die Bescheide der IHK FOSA eingeschätzt. Diese stellt auf der ersten Seite des Bescheids das Ergebnis ins Zentrum: Die Qualifikation ist mit dem Referenzberuf „gleichwertig“ oder „teilweise gleichwertig“. Auf den folgenden Seiten werden Ausbildung und Berufspraxis beschrieben und dargestellt, wie beide Aspekte die Gleichwertigkeit im individuellen Fall bewirkten. Dies kann sich über mehrere Seiten erstrecken. Das erste Blatt wirkt in Bewerbungen positiv, da es als übersichtliches Zertifikat genutzt werden kann. Das Ergebnis ist eindeutig erkennbar für Arbeitgeber/innen bzw. Personalverantwortliche, die bei der Prüfung von Bewerbungsmappen wenig Zeit für die Lektüre umfangreicher Behördenbescheide investieren.

Eine bayerische HWK wurde besonders gelobt. Sie beschreibe im Bescheid nicht nur, wie die Gleichwertigkeit festgestellt wurde, sondern sie stelle auch dar, welche Möglichkeiten des Kompetenzausbaus zur Verfügung stehen, um nach einem Teilweise-gleichwertig-Bescheid die Anerkennung zu erreichen.

6.7.2 Bescheide mit oder ohne Kompetenzorientierung

In der Befragung der EGF wurde erhoben, ob Kompetenzen der Antragsteller/innen in Bescheiden beschrieben werden. Mehrere Stellen für reglementierte Berufe verneinten dies oder beantworteten die

Frage nicht. EGF für Gesundheitsberufe verwiesen teilweise darauf, dass das BQFG für sie nicht gelte. In den Berufsfachgesetzen wurden die Instrumente des BQFG wie die Einschränkung der Nachweise oder die Vorgaben für Bescheide nicht zusätzlich geregelt, da es keine anderen rechtlichen Vorgaben gibt, die eine Kompetenzorientierung in Bescheiden verbieten würden. Da Anerkennungsstellen dies zum Teil als Bestätigung ihres Gewohnheitsrechts einschätzten, wurde mit der BMG-VO zu Anpassungsmaßnahmen ein umfangreicher Katalog der entsprechenden Vorgaben erstellt, der nur schwer ignoriert werden kann. Dennoch bleiben bei einem Teil der EGF weiterhin defizitorientierte Bescheide das Mittel der Wahl. Ein/e andere/r EGF des Gesundheitsbereichs beschrieb, wie die Bescheide ab April 2012 verändert wurden: Diese umfassten seitdem generell auch Angaben zu Berufserfahrungen und zu weiteren Kompetenzen.

Individuelle Resistenz begründet sich dadurch, dass Kompetenz- statt Defizitorientierung weitreichende Veränderungen im Arbeitsalltag erfordert. Derartige Veränderungen selbst zu gestalten, ist für Mitarbeiter/innen, die sich seit Jahren an ihre Praxis gewöhnt haben, sehr schwer. Es ist zu berücksichtigen, dass das Verfahren durch das BQFG auf den Kopf gestellt wurde. Es soll nicht mehr darum gehen, Defizite zu suchen, um eine fehlende Gleichwertigkeit zu belegen, sondern ganz im Gegenteil darum, Kompetenzen zu finden, die Gleichwertigkeit herstellen. Hinzu kommt, dass die Textbausteine, die jahrelang für Bescheide eingesetzt wurden, damit nutzlos wurden. Dies bedeutet, dass plötzlich viel mehr Zeit eingesetzt werden muss, um einen Bescheid zu schreiben. Auch wenn dies nur für eine Übergangszeit der Fall ist, so entsteht dadurch doch unerwünschter Zeitdruck.

Kompetenzen in Bescheiden

EGF für reglementierte Berufe:

„Wir können nicht positiv feststellen, was nachgewiesen wurde in welchen Teilbereichen. Das ist vielleicht die Vorstellung des Gesetzgebers, nur leider keine Hinweise, wie das funktionieren soll. Das ist leicht gesagt und sicherlich ein sehr lobenswerter Ansatz, aber wie das die Länder durchführen sollen, da gibt es ganz, ganz große Probleme. Also wir versuchen natürlich, in den Bescheiden darzustellen, aus welchen Gründen jetzt die volle Gleichwertigkeit nicht nachgewiesen wurde, also unsere Feststellung bezieht sich auf das, was eben offen ist und nicht nachgewiesen wurde.“ EGF-r9 (189-196)

„Müssen wir also machen, nach dem neuen Gesetz. Aber das ist schon also recht global gesehen, weil wenn man, wir, es ganz genau beschreiben würden, dann müssten wir letzten Endes jedes Mal eine Begutachtung durch eine Berufsfachschule da anstreben und das ist einfach kaum möglich.“ EGF-r13 (264-272)

„Das Verfahren, wie jetzt Bescheide und dieses oder jenes, musste man sich mehr oder minder selber erarbeiten; diese Formvorschriften, die jetzt nach der Ausbildungs- und Prüfungsordnung, musste mir selber einen Bescheid zusammenkleistern, ich habe es dann über meinen Chef, der Jurist ist, damit das mindestens formal in Ordnung ist, noch absegnen lassen, aber man muss sich den Inhalt immer selbst erarbeiten, ist natürlich ein schwieriges Unterfangen. Man muss ja begründen, warum wesentliche Unterschiede da sind, wesentliche Unterschiede herausarbeiten und dann auch sagen, warum es nicht durch erworbene Berufserfahrung ausgeglichen werden kann. Das ganze Verfahren hat sich wesentlich verkompliziert (...).“ EGF-r14 (28-35)

„Die Rechtsgrundlage, die wir bis dahin zitiert haben, ist eine andere geworden, (...) Früher war das ja so, dass die Inhalte der staatlichen Prüfung, die nicht EU-ler absolvieren mussten, und das ist jetzt alles anders geworden, und wir können auch in diesen Bausteinen jetzt die Berufstätigkeit mit rein nehmen, deswegen mussten die Bausteine geändert werden, weil wir bei Nicht-EU-Bürgern früher die Berufstätigkeit gar nicht mitbewerten konnten.“ EGF-r7 (144-149)

EGF für nicht-reglementierte Berufe:

„Kompetenzen werden immer beschrieben.“ EGF-nr6 (155)

„Also bei einem Teilanerkennungsbescheid, da ist es dann eben so, dass wir dann sagen, wie die Voraussetzungen sind und was nach unserer Ausbildung eben vorliegen müsste, und dann wird aufgeführt, wo eben die Lücken sind, aber daraus ergibt sich natürlich im Umkehrschluss, was da war.“ EGF-nr3 (224-227)

In der Privatwirtschaft wird Change Management als Prozess gestaltet, in den die Mitarbeiter/innen durch regelmäßige Informationen, Kooperationen und Schulungen eingebunden werden. Fortschritte werden ebenso eingeplant wie Hindernisse, die durch kleinteilige Handlungsschritte ausgeräumt werden. Derartige Instrumente wurden den EGF im Verwaltungshandeln bislang nicht zur Verfügung gestellt.

6.7.3 Bescheide mit oder ohne Zertifikat

Kommentar eines/r Respondenten/in

„Es wäre gut, noch ein offizielles Zertifikat oder eine Urkunde zum anerkannten Diplom zu bekommen, das zur Bewerbung gelegt werden kann.“ TN 145

Diese Anregung stammt von einem/r Ingenieur/in; sie ließe sich auf zahlreiche andere Berufsgruppen übertragen. Keine Probleme mit der Bewerbungstauglichkeit des Bescheids haben Gesundheitsfachkräfte, da alle zum positiven Bescheid eine Erlaubnisurkunde zum Führen der Berufsbezeichnung erhalten, die auf einer Seite die Gleichwertigkeit bestätigt. Dass ein nutzerfreundlicher Bescheid nicht unbedingt eine (kostenpflichtige) Urkunde sein muss, zeigen u.a. die Bescheide der IHK FOSA.

Um zu erheben, wie verbreitet derartige Zertifikate in den Anerkennungsstellen sind, wurden die EGF nach der formalen Gestaltung ihrer Bescheide gefragt. Einheitlichkeit herrscht diesbezüglich im reglementierten Bereich der Sozial- und der Gesundheitsberufe. Bei nicht-reglementierten Ausbildungsberufen stellt nur ein Teil der Anerkennungsstellen ein Zertifikat aus.

Wird ein Zusatz zum Bescheid ausgestellt?

EGF für reglementierte Berufe:

„Wir haben auch Beispiele aus anderen Bundesländern schon gesehen und wären halt schon der Auffassung, dass wir einfach, nachdem unser Verfahren auch nicht billig ist in der Gesamtschau, und es ja doch im Wesentlichen auf ein Dokument, das wir ausstellen, auf eine Urkunde, darauf ankommt (...). Aber unser Produkt ist ja praktisch doch dieser Nachweis, dieses Gütesiegel, das man dann irgendwo vorlegt (...). Dass halt diesem Bescheid, so ist es auch aus anderen Bereichen geläufig, dann nochmal so eine Anlage beilegen wird, die dann wahrscheinlich eher dem entspricht, was man sich so landläufig als Urkunde vorstellt (...), was man auch vielleicht isoliert irgendwo vorlegen kann.“ EGF-r2 (165-176)

„Genau, es gibt ein Anschreiben und die Urkunde.“ EGF-r9 (200)

EGF für nicht-reglementierte Berufe:

„Eine Seite hat Zertifikatscharakter.“ EGF-nr12 (136)

„Wir stellen auf Antrag eine Art Vorblatt aus, wo zusammengefasst auf einer Seite steht, dass eben eine volle oder teilweise Gleichwertigkeit besteht.“ EGF-nr5 (184-185)

„(...) auf der ersten Seite (...) die Entscheidung, volle oder teilweise Gleichwertigkeit, und dann trennen wir das von der zweiten Seite ab, wo es dann in den Sachverhalt rein geht. Der Arbeitgeber kann das auf der ersten Seite schon sehen, hat derjenige im KFZ-Mechatronikerbereich eine volle oder teilweise Gleichwertigkeit, und wenn er dann noch was wissen will, dazu kommt das ja auf den Folgeseiten.“ EGF-nr11 (263-270)

„Es gibt Anfragen, ob man nicht noch eine Urkunde macht. Es ist aber keine abgelegte Gesellenprüfung, deshalb wollen wir auch keine Urkunde machen.“ EGF-nr6 (159-160)

„Das kommunizieren wir auch gleich bei den Erstgesprächen, dass es keinen neuen Abschluss gibt, dass es auch keine neuen Zeugnisse gibt, sondern dass es eben den Bescheid über mehrere Seiten gibt, und wenn sie jetzt ein Zeugnis brauchen unbedingt, gäbe es ja auch noch Alternativverfahren dazu.“ EGF-nr11 (254-257)

Die Erläuterungen der EGF zu diesem Thema zeigen unterschiedliche Motive. Wenn Zertifikate ausgestellt werden, dann wird dies mit der Nutzerfreundlichkeit für Antragsteller/innen und den Erfordernissen des Arbeitsmarktes begründet.

Bei den Stellen für nicht-reglementierte Ausbildungsberufe, die keine Zertifikate ausstellen, steht im Zentrum, dass Anerkennungsbescheide nicht mit deutschen Facharbeiterzeugnissen gleichgestellt werden sollten, auch nicht im Hinblick auf die äußere Form. Dass dieses Vorgehen ein Hindernis für Betriebe sein könnte, ist den EGF nicht bewusst. Sie wünschen sich z.T., dass Arbeitgeber/innen nicht nur auf ein Zertifikat achten, sondern den Bescheid komplett durchlesen. Dies mag verständlich sein, wenn man sich viel Mühe mit einem Bescheid gegeben hat; allerdings ist ein derart didaktischer Ansatz eher realitätsfern und kaum geeignet, um Arbeitgeber/innen zu motivieren, ihre Rekrutierungsverfahren durch eine ausführlichere Lektüre zu verändern.

6.7.4 Rechtsmittelfähige Teilanerkennungsbescheide und Bescheide zur teilweise vorliegenden Gleichwertigkeit in nicht-reglementierten Berufen

In reglementierten Berufen besteht ein Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen. Daher ist ein rechtsmittelfähiger Teilanerkennungsbescheid verpflichtend. In nicht-reglementierten Berufen wurde im BQFG vorgesehen, dass Hinweise auf Anpassungsmaßnahmen eine freiwillige Leistung der Anerkennungsstellen sind. Daher stellt sich die Frage, ob und wie in Bescheiden auf Möglichkeiten hingewiesen wird.

Obwohl EU-Recht mit der allgemeinen Regelung bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten die Vorgaben für reglementierte Berufe eingeführt hat, zeigen die Interviewaussagen von EGF, dass diese Vorgaben nicht bei allen Stellen in der Praxis bzw. in den Bescheiden angekommen sind. Ein Fortschritt wurde durch die BMG-VO zu Anpassungsmaßnahmen erzielt. Mehrere EGF wiesen darauf hin, dass seit Januar 2014 ein rechtsmittelfähiger Bescheid erstellt wird, in dem i.d.R. auf Wahlmöglichkeiten zu Ausgleichsmaßnahmen hingewiesen wird und zudem begründet wird, warum keine Gleichwertigkeit vorliegt.

Als großes Problem beschreiben EGF die Notwendigkeit, Institutionen zu finden, die Anpassungslehrgänge und Eignungs- oder Kenntnisprüfungen durchführen. Die Einrichtung entsprechender Kooperationen ist teilweise unterblieben oder mit großer Verspätung erfolgt. Wenn die Bereitstellung in der Region nicht gelingt, liegt die rechtlich vorgesehene Wahlmöglichkeit in Sozial- und in Gesundheitsfachberufen faktisch nicht vor. Nur ein Teil der EGF weist im Bescheid auf vorhandene Einschränkungen hin.

Über rechtsmittelfähige Teilanerkennungsbescheide bei reglementierten Berufen

„Einen nicht ablehnenden Bescheid bekommen nur die, die sofort anerkannt werden könnten. Alle die mit Auflagen, steht drin: Wird nicht als gleichwertig anerkannt. So steht es darin, wir zeigen auf, welche Möglichkeiten es gibt, zur Anerkennung zu kommen. Seit 1.01.2014 gehen wir auf wesentliche Unterschiede ein, erläutern die auch inhaltlich und begründen, warum die dazu führen, dass die Antragsteller nicht in ausreichender Form über die in Deutschland notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, und Begründung, warum Berufserfahrung nicht ausreicht. (...) Es gibt nur die Möglichkeit der Anerkennung oder der Nicht-Anerkennung. Teilanerkennung gibt es nicht.“ EGF-r10 (199-217)

„Wir müssen ja diesen Zwischenbescheid erstellen, der ist uns nach den Berufsgesetzen vorgegeben. Wir müssen praktisch mitteilen, dass eben Ausbildungsvergleich unter Berücksichtigung der sonstigen Qualifikationen nicht zur Annahme der Gleichwertigkeit geführt hat, dass aber die Möglichkeit besteht durch Nachweis eines gleichwertigen Kenntnisstandes usw. und so fort, das steht in unserem Bescheid.“ EGF-r9 (212-216)

„Die erhalten also ein Schreiben, wir machen es ohne Rechtsbehelfsbelehrung im Moment noch.“ EGF-r13 (275-276)

„Wir bieten hier ja keinen Anpassungslehrgang an. (...) Also ich habe da z.B. einen Bescheid: (...) Für eine vollständige Anerkennung der Gleichwertigkeit Ihrer Ausbildung wird ihnen die Durchführung von Anpassungsmaßnahmen in Form einer Eignungsprüfung auferlegt. (...) Unterlagen und Übersetzungen mit detaillierten Übersichten über den Stundenumfang und Inhalt der einzelnen Unterrichtsfächer wurden nicht vorgelegt. (...) Antragsteller haben das Recht zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung zu wählen (...). Eignungsprüfungen für Angehörige aus EU-Mitgliedstaaten (...) und Kenntnisprüfungen für Angehörige aus Drittstaaten (...) werden im Regierungsbezirk von den Berufsfachschulen für Krankenpflege (...) durchgeführt. Anpassungslehrgänge finden dort zur Zeit nicht statt. Da Sie die deutsche Staatsangehörigkeit (EU-Mitgliedschaft) besitzen, ist die Durchführung einer Eignungsprüfung erforderlich. Bitte wenden Sie sich wegen der Durchführung der in Ihrem Fall erforderlichen Eignungsprüfung direkt an die Berufsfachschule (...), damit Sie die näheren Einzelheiten über die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zur Vorbereitung auf die Eignungsprüfung sowie den Ablauf der Prüfung klären können. Der konkrete Umfang der bei Ihnen angezeigten Anpassungsmaßnahme wird dann auf Grund der von der Berufsfachschule für Krankenpflege tatsächlich festgestellten Unterschiede festgelegt.“ EGF-r14 (76-403)

„Was ich also auch noch mache, ich weise noch auf eine dritte Möglichkeit hin, dass praktisch eine Berufsausbildung hier nochmal durchgeführt werden kann und dass möglicherweise eben eine Verkürzung der Ausbildung also möglich ist.“ EGF-r13 (293-296)

„Auf Wahlrecht weisen wir hin, beschreiben einzelne Maßnahmen grob, was die beinhalten und würden aber dann, wenn er sich für eine bestimmte entscheidet, nochmal genauer erklären, was Sache ist.“ EGF-r10 (225-227)

„Im Bescheid sind Maßnahmen und Module genannt; Maßnahmeträger werden derzeit informiert, sobald wir wissen, wer wirklich Maßnahmeträger sein kann. Module sind Antragstellern und Maßnahmeträger zugänglich, noch kein Bescheid außer Haus.“ EGF-r8 (180-182)

„Zum Beispiel Lehrer, das ist halt ein bisschen ein Problem im gesamten pädagogischen Bereich, die müssen wir halt ablehnen, ansonsten haben wir eigentlich immer diese Formulierung Teilanerkennung. Sicherlich in unserem Tenor steht dann drin z.B.: Die Voraussetzungen für eine Gleichwertigkeit liegen noch nicht vor, und in diesem Bereich tun wir dann auch positive Kompetenzen darstellen. Positive Kompetenzen, das heißt halt eigentlich insbesondere, das wir halt darstellen, welches Studium absolviert ist, welche Bereiche dieses Studium enthalten hat, und dann kommt da sogleich als nächste Nummer, welchen Bereich wir eben noch als fehlend ansehen.“ EGF-r 2 (156-163)

„Die kriegen jetzt von uns einen Bescheid, und da werden eben die wesentlichen Unterschiede aufgeführt (...) und dann gehen die zur Berufsfachschule, und dort wird dann wirklich en detail festgestellt, wo sind die Unterschiedlichkeiten, und die Schule bereitet die dann entsprechend der festgestellten Defizite auf eine Eignungsprüfung oder auf die Kenntnisprüfung dann vor.“ EGF-r14 (78-84)

„Wir haben uns in der Tat in vielen Verfahrenselementen an der IHK FOSA orientiert, weil wir fanden, dass deren Angebot ganz schlüssig ist. (...) Wir haben es jetzt noch nicht konzipiert. Der Folgeantrag wird dann natürlich ganz einfach sein, und das Verfahren wird überhaupt ganz einfach sein. Wir haben uns hauptsächlich entschlossen, jetzt erstmal das Verfahren mit unserer Bescheiderteilung abzuschließen, (...) das ist dann erstmal abgeschlossen (...). Das wird jetzt auch so kommuniziert. (...) Also diesen Bescheid, den müssen wir jetzt dann irgendwann auch einmal konzipieren (...); wenn diese Vorarbeiten (...), wenn die mal gemacht werden, dann bereitet uns der ja keinerlei größeren Aufwand. Also das heißt, diese Kosten werden natürlich ganz gering ausfallen.“ EGF-r2 (221-243)

EGF für Gesundheitsberufe wiesen mehrheitlich darauf hin, dass es Teilanerkennungen in ihrem Fachrecht nicht gäbe. Hier wird ein Missverständnis deutlich. Die Teilanerkennung gibt es seit der RL 89/48/EWG; sie war ab 1991 im deutschen Fachrecht anzuwenden. Durch die Anerkennungsgesetze wurde dieses Instrument sowohl in reglementierten als auch in nicht-reglementierten Berufen gestärkt.

Es gibt Teilanerkennungen, aber der Gesetzgeber nennt sie nicht so. Dass „wesentliche Unterschiede“ auch die Teilanerkennung definieren, aber nicht mit negativen Entscheidungen verwechselt werden sollten, motivierte die BMG-VO zu Anpassungsmaßnahmen. Diese feine Unterscheidung wird oft nicht

verstanden, weder von Migrant/innen, Personalverantwortlichen, Arbeitsvermittler/innen noch von den verantwortlichen Jurist/innen oder EGF in Anerkennungsstellen oder Länderministerien.

Dies führt in der Praxis z.T. dazu, dass sich Teilanerkennungen wie Nicht-Anerkennungen auswirken. Migrant/innen kritisieren, dass Hinweise auf Ausgleichsmaßnahmen nur „sehr undetailliert“ (TN 426) erfolgten. Bescheide zu „wesentlichen Unterschieden“ enthalten bezüglich der Teilanerkennung vielfach nur die Passagen aus den einschlägigen Paragrafen. So kann es dazu kommen, dass Antragsteller/innen lesen, dass sie eine Wahlmöglichkeit haben und ein Absatz tiefer steht, dass die Auflage einer Eignungsprüfung zu absolvieren ist. Es kommt auch vor, dass die Aufforderung, eine Wahl zu treffen, dadurch obsolet ist, dass es in der Region keine entsprechenden Maßnahmen gibt. Eine detaillierte inhaltliche Beschreibung der Alternativen ist bei einem Teil der Anerkennungsstellen nicht vorgesehen, d.h. dass Antragsteller/innen ihre Wahl ohne die erforderlichen Informationsgrundlagen treffen sollen.

Ein/e EGF des Gesundheitssektors führt in Bescheiden eine „dritte Möglichkeit“ an, nämlich dass eine erneute Ausbildung in Deutschland absolviert werden könne, evtl. sogar verkürzt. Dieser Hinweis führt Antragsteller/innen in die Irre; sie haben einen Anspruch auf ein Verfahren des Bildungstransfers. Eine erneute Ausbildung im Aufnahmeland entspricht diesem Verfahren nicht.

Ein/e EGF beschrieb, dass sich die Stelle an der IHK FOSA orientiert habe und einen – kostenpflichtigen – Folgeantrag vorsähe, wenn Antragsteller/innen ihre Ausgleichsmaßnahme absolviert hätten. Dieses Vorgehen ist bei reglementierten Berufen unzulässig, da die Ausgleichsmaßnahmen Teil des Verfahrens sind und daher keine Folgeanträge gestellt werden müssen.

Für den nicht-reglementierten Bereich ist die Frage, wie mit Folgeanträgen nach Kompetenzausbau umgegangen wird, relevant. Im Gegensatz zum Verfahren in reglementierten Berufen ist ein Teilweisegleichwertig-Bescheid hier formal Abschluss des Verfahrens.

Formulare für Folgeanträge sind nicht generell verfügbar, so dass Antragsmodalitäten bzw. Kosten intransparent erscheinen. Zusätzlich wurden EGF daher gefragt, ob im Bescheid darüber informiert werde, dass eine Gleichwertigkeit teilweise vorliege. Zudem wurde erhoben, ob es in Bescheiden Hinweise auf die Möglichkeit eines Kompetenzausbaus gibt, um dann durch einen Folgeantrag eine volle Anerkennung zu erreichen.

Hinweise auf eine teilweise vorliegende Gleichwertigkeit

„Bei teilweise Anerkennung steht das auch so drinnen, dass es eine teilweise Gleichwertigkeit ist (...). Wie das Ganze aber beseitigt werden kann, diese Auflage gibt es ja nur im reglementierten Bereich. (...) Bei der Gesellenausbildung gibt es das nicht, d.h. da schreiben wir dann da nichts hinein. Das ist etwas, das gibt es dann als Beratungsleistung, die bieten wir außerhalb des Bescheides an, also dass wir z.B. schauen: Gibt es Lehrgänge der überbetrieblichen Lehrlernausbildung für Auszubildende, die vielleicht gut da hinein passen würden, damit der Teilnehmer das noch nachholen kann, oder wir empfehlen Berufstätigkeit auf den Bereich zu fokussieren und später nochmal einen Antrag zu stellen. (...) Das sind Dinge das steht nicht im Bescheid, sondern das wird dann einfach mit demjenigen besprochen.“ EGF-nr6 (169-183)

„Es kann sein, dass wir auf überbetriebliche Unterweisungsmaßnahmen hinweisen, die die Handwerkskammern durchführen und dass man dem Antragsteller sagt, wenn Du die und die und die ablegst, dann hast du die Kenntnisse, die noch fehlen, oder wesentliche Unterschiede nachgewiesen; könnte auch ein Seminar oder ein Fortbildungsseminar sein.“ EGF-nr5 (202-205)

„Also in der Regel leite ich den dann weiter (...), um auf eine Ausgleichsmaßnahme hin zu beraten. Dann schauen wir, wenn das eine Sache ist, die eben relativ zügig geht und wenn der Antragsteller mitmacht, dann stellen wir das Verfahren ruhend und machen dann am Ende eben den Vollbescheid, oder er bekommt eine Teilanerkennung und nach ein paar Jahren oder wie lange es eben dauert, kommt er wieder und stellt dann nochmal einen Antrag. (...) Viele gibt es da noch nicht.“ EGF-nr3 (170-244)

„Aktiv unterstützen wir nicht; wir verweisen auf unsere, also wir haben auf unseren Seiten Praktikumsbörsen, Lehrstellenbörsen, wo Arbeitgeber inserieren, wenn sie Auszubildende suchen oder Praktika vergeben, wir

haben Ausbildungspaten oder Ausbildungsakquisiteure; wenn dann mal, ist das Zufall, wenn man weiß, da sucht jemand jemanden.“ EGF-nr6 (197-200)

„Bleiben wir mal bei der Gesellenebene: Da wäre es natürlich, Berufserfahrung zu sammeln einfach in dem Handwerk, wo das Defizit aufgetaucht ist und sich das bescheinigen zu lassen. Das hatten wir jetzt auch schon mehrfach oder aber direkt überbetriebliche Lehrlingsunterweisung, wo Spezialthemen behandelt werden oder einfach irgendwo einen Kurs zu besuchen. Da sind ja so viele Anbieter, kann man ja beim TÜV beispielsweise, bei der IHK, bei der Handwerkskammer, da gibt man dann mehrere Optionen zur Auswahl, um jetzt auch frei davon zu sein, wir vermitteln denjenigen gleich in unsere Kurse. Derjenige kann sich dann raussuchen, mache ich es überhaupt und wenn ja wo. Das Ziel von beiden Seiten ist ja schon die volle Gleichwertigkeit.“ EGF-nr11 (291-299)

„Bescheid listet die bestehenden wesentlichen Unterschiede zum aktuellen deutschen Referenzberuf auf, dem Bescheid liegt ein Infoblatt bei bei uns, das eben auf die Beratungsstellen verweist, (...) um dann das passende Angebot auszuwählen. (...) Das sind allgemeine Beratungsstellen (...) oder auch natürlich im Internet z.B. Kursnet. (...) Ich denke die Leute finden die entsprechende Anpassungsmaßnahme.“ EGF-nr12 (151-281)

Diese Thematik wird in den Stellen nicht einheitlich bearbeitet. Die EGF gaben mehrheitlich an, dass auf ein teilweise vorliegende Gleichwertigkeit im Bescheid hingewiesen wird, ein Hinweis auf konkrete Maßnahmen oder eine Unterstützung bei der Suche nach einem Betrieb, um Training on the Job zu organisieren, wird jedoch nur von einer Minderheit vorgesehen. EGF gaben im Kontext an, dass dem Beratungsbedarf zu Anpassungsmöglichkeiten nicht generell im Bescheid begegnet würde. Stattdessen führten sie aus, dass Hinweise z.B. auf der Website der Stelle oder im Antragsformular erfolgen. Hier wird z.T. auf allgemeine Beratung durch Dritte – auf Arbeitsvermittler/innen oder andere Beratungsstellen – verwiesen. Ein/e EGF wies darauf hin, dass sie zwar nur im reglementierten Handwerksbereich die teilweise vorliegende Gleichwertigkeit erwähnten, aber bei den nicht-reglementierten Fällen Kontakt aufnehmen, um zu klären, ob das Ergebnis des Verfahrens verstanden wurde. „Dann fragen wir erstmal, ob das, was wir beschrieben haben, verständlich ist oder ob es noch Fragen dazu gibt und dann geben wir auch nochmal natürlich Hinweise, wie Defizite ausgeglichen werden können.“ (EGF-nr 11; 285-287)

Ein/e EGF erläuterte, dass überbetriebliche Lehrlingsunterweisungen genutzt werden könnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Teilnahme hohe Kosten anfallen können und dass derartige Maßnahmen eigentlich für deutsche Azubis vorgesehen sind und es keine Ausrichtung auf die Bedürfnisse ausländischer Fachkräfte gibt. Diese Problematik tritt auch dann auf, wenn Antragsteller/innen auf Lehrstellen- oder Praktikumsbörsen verwiesen werden: Antragsteller/innen in Anerkennungsverfahren werden dann wie Personen ohne Berufsabschluss eingestuft. Mehrere EGF machten deutlich, dass sie sich nicht in der Verantwortung sehen, den Kompetenzausbau für Antragsteller/innen zu organisieren. Sie verweisen auf die Eigenverantwortung der Antragsteller/innen sowie auf allgemeine Angebote des deutschen Weiterbildungssystems. Dass es oft keine passenden Weiterbildungen für ausländische Fachkräfte gibt, kann jedoch ein entscheidendes Hindernis sein, wenn Migrant/innen sich eine Weiterbildung „aussuchen“ sollen.

Gute Praxis im nicht-reglementierten Bereich wird erst dann erreichbar, wenn Anerkennungsstellen grundsätzlich im Bescheid auf eine teilweise vorliegende Gleichwertigkeit hinweisen und zusätzlich die individuell erforderlichen Möglichkeiten des Kompetenzausbaus beschreiben. Eine engere Kooperation zwischen Anerkennungsstellen und Betrieben ist erforderlich, damit z.B. Praktika organisiert werden (vgl. dazu Kap. 6.12). Auch die Bezahlung ist in diesen Fällen zu regeln, u.U. durch eine Vernetzung mit Arbeitsvermittler/innen, die Praktika bei einer beschränkten Dauer fördern können. Um Gute Praxis zu verbreiten, ist eine umfassende Beschreibung des Vorgehens im BQFG erforderlich, damit alle Stellen die erforderlichen Rahmenbedingungen kennen.

Die Interviewaussagen der EGF zeigen, dass es große Unterschiede zwischen den Stellen bezüglich der Weitergabe von Informationen zu Ausgleichsmöglichkeiten gibt. Es stellt sich daher die Frage, wie sich

entsprechende Informationen oder fehlende Hinweise auf das Anerkennungsverfahren von Migrant/innen auswirken.

Kommentare der Respondent/innen

„Ich sollte weitere Möglichkeiten haben. Jetzt kann ich nicht weiter machen, weil die [Fachschole für Hebammen] weiß nicht, was die Bescheinigung von der Anerkennung bedeutet.“ TN 284

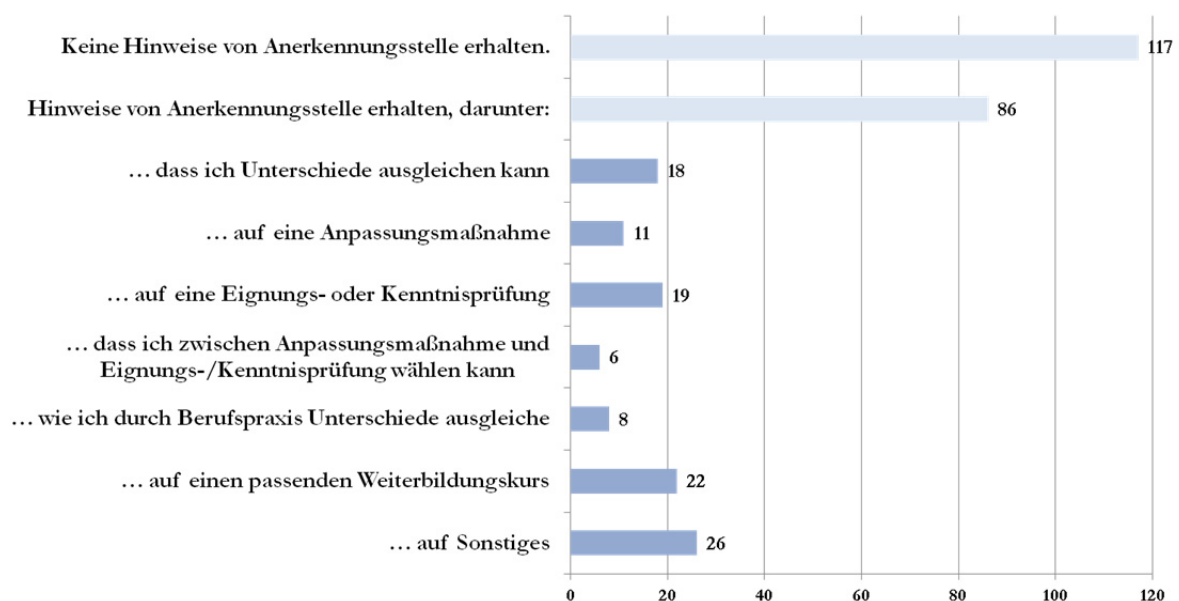
„Ich habe erst Anfang 02/2014 mein Arbeitsvisum bekommen und fange an, in Deutschland ab dem 01.3.2014 zu arbeiten, als Apothekerin unter Aufsicht und anhand der mir erteilten Arbeitserlaubnis. Vom Regierungspräsidium Stuttgart wurde mir geraten, erst Arbeitserfahrung in der deutschen Apothekerpraxis zu erlangen und dann die 3. Staatsprüfung für Apotheker zu machen. Ob im Rahmen dieser 3. Staatsprüfung meine Kenntnisse aus anderen Fachgebieten überprüft werden, konnte mir bislang noch nicht gesagt werden.“ TN 32

Antragsteller/innen sind auf die Informationen der Anerkennungsstellen angewiesen. Wenn „teilweise gleichwertig“ im Bescheid nicht auftaucht, wird der Bescheid vielfach als Nicht-Anerkennung missverstanden. Eine weitere Hürde besteht, wenn zwar die teilweise vorliegende Gleichwertigkeit erwähnt wird, aber keine Hinweise dazu gegeben werden, wie eine Beseitigung von Defiziten erfolgen kann. Erforderlich wäre zumindest, dass Antragsteller/innen erfahren, wie die nächsten Schritte aussehen, dass sie unter Umständen bestimmte Kurse absolvieren können oder durch Training on the Job die verlangten Kompetenzen erwerben können. Diese Umstände liegen nur dann vor, wenn die Anerkennungsstelle individuelle Bemühungen als richtigen Weg akzeptiert.

Es ist nicht ausreichend, wenn nur Anerkennungsberater/innen auf mögliche Wege hinweisen. Ein Praktikum oder eine spezifische Weiterbildung sind nur dann sinnvoll, wenn die Anerkennungsstelle dem Vorgehen bzw. dem vorgesehenen Betrieb zustimmt. Wenn diese Zustimmung fehlt, kann es passieren, dass die Antragsteller/innen erst nach einer längeren Phase erfahren, dass z.B. ein neues Arbeitszeugnis nicht als Ausgleich akzeptiert wird (vgl. dazu das folgende Kapitel).

Dass die erforderlichen Hinweise für Antragsteller/innen oft fehlen, wurde durch die Befragung der Migrant/innen sichtbar. Die Teilnehmer/innen sollten angeben, ob sie nach „wesentlichen Unterschieden“ Hinweise von der zuständigen Stelle auf Ausgleichs- oder Anpassungsmöglichkeiten erhalten haben. 86 Respondent/innen gaben an, von der Anerkennungsstelle Hinweise erhalten zu haben, 117 verneinten dies.

Abb. 21: Hinweise der zuständigen Stellen auf Anpassungsmöglichkeiten, in Häufigkeit



Von weiterem Interesse ist, welche berufsspezifischen Informationen an die Betroffenen weitergegeben wurden. Bei der Fragestellung wurde daher u.a. nach ‚Anpassungsmaßnahmen‘, ‚Eignungs- oder Kenntnisprüfungen‘ sowie ‚passenden Weiterbildungskursen‘ und ‚neuer Berufserfahrung‘ trennscharf eingesetzt. Dabei bestand die Problematik, dass Migrant/innen Unterscheidungen vornehmen mussten, die rechtlich bedingt, aber oft nicht transparent sind. In der Praxis werden diese Begriffe vielfach nicht differenziert. Zusätzlich zu den möglichen Antwortoptionen wurde daher ein freies Textfeld angeboten, damit die Befragten sonstige Hinweise nennen bzw. kommentieren konnten.

Hinweise lagen bei 86 Respondent/innen vor. Die weiteren Angaben zu erhaltenen Hinweisen beziehen sich auf die Häufigkeit der Nennung, da diverse Antragsteller/innen mehrere Hinweise erhielten.

In der Gruppe der 86 Respondent/innen, die Hinweise erhielten, bezogen sich 27 Angaben auf Gesundheitsberufe, 13 auf Lehrer/innen, 12 auf Sozialberufe, zehn auf nicht-reglementierte Ausbildungsberufe, vier auf Ingenieur/innen sowie 20 auf andere Qualifikationen, überwiegend nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse.

Gesundheitsberufe sind besonders stark vertreten. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass in diesem Regelungsbereich, in dem Teilanerkennungen vielfach auftreten, die vorgesehenen Ansprüche auf Ausgleichsmaßnahmen, Wahlmöglichkeiten etc. erfolgen. Dies bestätigte sich bei zehn Personen mit akademischen Heilberufen, die den rechtlich vorgesehenen Hinweis auf eine Eignungs- oder Kenntnisprüfung erhalten hatten.

Bei Inhaber/innen von Gesundheitsfachberufen zeigt sich dagegen ein weniger angemessenes Bild: Nur vier Respondent/innen gaben an, dass sie einen Hinweis auf die Wahlmöglichkeit zwischen Anpassungslehrgang und Eignungs- oder Kenntnisprüfung erhalten hatten. Vier waren auf eine Eignungs- oder Kenntnisprüfung hingewiesen worden, nur zwei auf eine Anpassungsmaßnahme. Stärker vertreten war dagegen mit sechs Angaben der Hinweis auf einen Weiterbildungskurs. Auch Hinweise auf neue Berufserfahrungen erfolgten. In einem Fall wurde ausgeführt, dass es sich dabei um „eine minderwertigere Beschäftigung“ (TN 43) handelte. Vermutlich war im relevanten Bescheid eine Passage enthalten, die sich darauf bezog, dass man ohne Anerkennung als Pflegehilfe arbeiten könne.

13 Lehrer/innen hatten Hinweise erhalten. Nur eine Person nannte Wahlmöglichkeiten. Unter Sonstiges wurde mehrfach ausgeführt, dass neue Studiengänge absolviert werden sollten. Eine Person gab an, einen Hinweis auf eine Erzieherausbildung in Deutschland erhalten zu haben.

Bei 12 Inhaber/innen von Sozialberufen, die nach BayBQFG umfassende Ausgleichsmöglichkeiten haben, zeigt sich, dass diese in der Praxis noch nicht angekommen sind. Wahlmöglichkeiten wurden nicht angegeben, drei Angaben bezogen sich auf einen Anpassungslehrgang, eine auf eine Eignungsprüfung, drei auf Weiterbildungskurse. Unter Sonstiges wurden mehrfach Hinweise auf Deutschkurse sowie auf zusätzliche Prüfungen genannt.

Zehn Personen aus dem Feld der Berufsbildung gaben an, Hinweise erhalten zu haben; darunter waren fünf mit der Information, dass sie Unterschiede ausgleichen und dann einen neuen Antrag stellen könnten. Drei gaben an, den Hinweis erhalten zu haben, dass dies durch neue Berufserfahrungen erfolgen könne. Zwei erhielten einen Hinweis auf einen passenden Kurs. Zudem wurde je einmal auf eine Anpassungsmaßnahme und eine Eignungs- oder Kenntnisprüfung hingewiesen. Letztere wurde nicht kommentiert; dies kann eine Externenprüfung, aber auch ein Sonstiges geeignetes Verfahren betreffen.

Schließlich sind noch vier Ingenieur/innen zu nennen, die Hinweise erhielten. Zwei gaben einen Weiterbildungskurs an. Erwähnt wurde ein Kurs der OBS, der sich gezielt an Ingenieur/innen richtete. Das AQUA-Programm der OBS, das insbesondere für Akademiker/innen aus dem Ausland entwickelt wurde, wird seit 2013 nicht mehr gefördert.

Wenn Hinweise in den Bescheiden vorliegen, ist dies ein Indikator für gute Informationspraxis. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nicht in jeden Fall tatsächlich eine Maßnahme wahrgenommen wurde. Wie sich der Ausgleich von Defiziten in der Praxis gestaltet, soll im folgenden Abschnitt untersucht werden.

6.8 Teilanerkennungen und Anpassungsmaßnahmen in der Praxis

Einschlägige Hinweise der Anerkennungsstellen sind hilfreich, wenn Migrant/innen nach einer Teilanerkennung versuchen wollen, ihre Defizite auszugleichen. In der Befragung zeigte sich, dass es Respondent/innen teilweise auch dann gelang, Anpassungsmaßnahmen zu absolvieren, wenn Informationen im Bescheid fehlten. Die Nutzung dieser Angebote hängt einerseits davon ab, ob eine reglementierte oder eine nicht-reglementierte Qualifikation vorliegt bzw. ob es einen Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen gibt oder nicht. Zudem zeigen sich im reglementierten Bereich berufsspezifische Abweichungen.

Dass ein Rechtsanspruch nicht unbedingt ausreichend ist, um Zugang zu einer Ausgleichsmaßnahme zu erhalten, begründet sich durch das Fehlen von passgenauen Angeboten in vielen Regionen Deutschlands. Im Bundesrat versuchten die Länder, eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Ausgleichsmaßnahmen zu vermeiden – sowohl im Hinblick auf Eignungs-/Kenntnisprüfungen als auch auf Anpassungslehrgänge. Die Bundesregierung wies dieses Anliegen zurück; mit Hinweis darauf, dass die Umsetzung der EU-RL in den Ländern diese Pflicht längst vorsieht. Aber sie formulierte auch einen problematischen Ratschlag, der das Wahlrecht der Antragsteller/innen bei Ausgleichsmaßnahmen unterläuft: Die Durchführung von Anpassungslehrgängen sei „grundsätzlich nur dann erforderlich, wenn ein Antragsteller auf die Ablegung einer Eignungsprüfung verzichtet“.²²⁷ Demnach könnten die Länder Anpassungslehrgänge vermeiden, wenn sie Eignungs- bzw. Kenntnisprüfungen auferlegen und davon ausgehen, dass Migrant/innen nicht auf ihrem Wahlrecht bestehen.

Antragsteller/innen, die sich über ihr Recht auf Ausgleichsmaßnahmen im EU-Benutzerleitfaden informiert haben, gehen von anderen Voraussetzungen aus:

„Sie können sich bei der zuständigen Behörde oder der Kontaktstelle über die Erfahrungen aus erfolgreichen Anpassungslehrgängen informieren. (...) Die zuständige Behörde muss Ihnen ein Verzeichnis der Einrichtungen/Personen übermitteln, die mit der Durchführung von Anpassungslehrgängen für den von Ihnen angestrebten Beruf betraut sind. (...) Auf jeden Fall dürfen die Bedingungen dieses Lehrgangs nicht zu restriktiv sein. Auch darf der Ort, an dem der Lehrgang stattfindet, nicht so weit entfernt sein, dass dies ein Hindernis darstellt.“²²⁸

Die im EU-Recht vorgesehenen Informationspflichten sind bayerischen Anerkennungsstellen vielfach nicht bekannt. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Verhaltenskodex für Anerkennungsstellen bekannt zu machen, wurde in den Bundesländern nicht umgesetzt. Dies hat zur Folge, dass die rechtlichen Privilegien im Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG sich in der Anerkennungspraxis nicht auswirken.

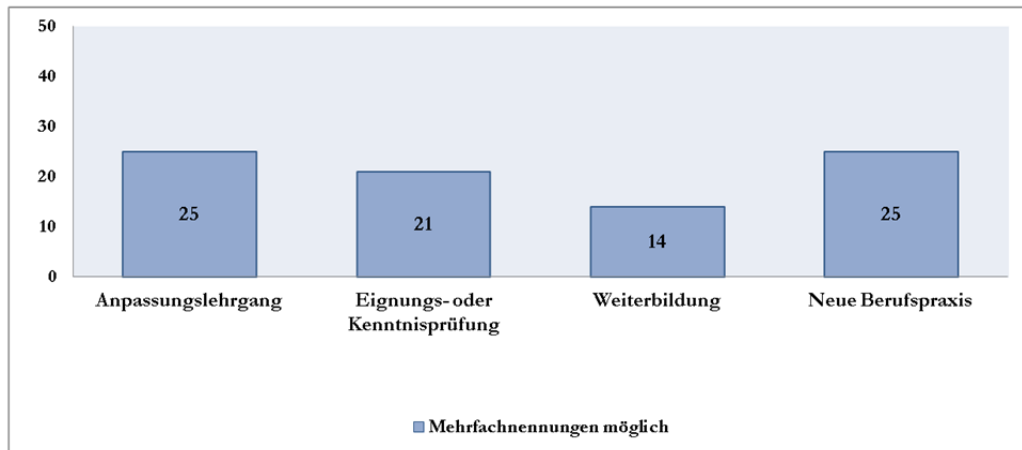
²²⁷ „Der Bundesrat legt Wert auf die Feststellung, dass [die gesetzlichen Regelungen zu Ausgleichsmaßnahmen nicht im Sinne einer Verpflichtung der Länder zur Organisation, Vorhaltung oder Durchführung derartiger Angebote verstanden werden können, insbesondere] mit der Regelung in § 11 Absatz 3 BQFG keine Verpflichtung der Länder einher geht, flächendeckend Anpassungslehrgänge vorzuhalten.“ BR-Drs. 211/1/11, S. 6.

„Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Richtlinie 2005/36/EG, die in Deutschland umgesetzt ist, für reglementierte Berufe verpflichtende Ausgleichsmaßnahmen zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede vorsieht. Dazu zählen bei den meisten reglementierten Berufen auch Anpassungslehrgänge. Deshalb besteht bereits durch die erfolgte Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht grundsätzlich eine Verpflichtung der Länder, für diese Berufe Anpassungslehrgänge anzubieten. Die Durchführung dieser Lehrgänge ist allerdings grundsätzlich nur dann erforderlich, wenn ein Antragsteller auf die Ablegung einer Eignungsprüfung verzichtet. Die Länder können die Verantwortung für die Organisation und Durchführung der Anpassungslehrgänge zugelassenen Einrichtungen und/oder Ausbildungsbeauftragten übertragen. In der Regel müssen die Länder diesen Stellen den Inhalt der Anpassungslehrgänge beschreiben.“ Vgl. Gegenüberung der Bundesregierung, BT-Drs. 17/6260, S. 110.

²²⁸ EU-Kommission (Hg.): Benutzerleitfaden. Richtlinie 2005/36/EG. Alles, was Sie über die Anerkennung der Berufsqualifikationen wissen müssen. 66 Fragen – 66 Antworten, 9.12.2009, S. 39f.

6.8.1 Der Ausgleich wesentlicher Unterschiede durch die Antragsteller/innen: Erfolge und Barrieren

Abb. 22: Absolvierte Maßnahmen des Kompetenzausbaus, in Häufigkeit



25 Respondent/innen gaben an, einen Anpassungslehrgang absolviert zu haben. 21 hatten an einer Eignungs- oder Kenntnisprüfung teilgenommen, gut die Hälfte erfolgreich. Weitere 39 gaben an, einen Folgeantrag gestellt zu haben, nachdem sie einen Weiterbildungskurs besuchten (14 Personen) oder neue Berufserfahrung erworben hatten (25 Personen). Zum Teil lagen bei diesen Nennungen Mehrfachangaben vor: Insgesamt versuchten 62 Befragte, ihre Anerkennungschancen durch eine Anpassungsmaßnahme, eine Prüfung oder neue Berufspraxis zu verbessern.

Es gab diverse Antragsteller/innen, denen es gelang, nach einer Teilanerkennung bzw. einem Teilweise-gleichwertig-Bescheid Kompetenzen auszubauen und die volle Anerkennung zu erlangen. Dies ist allerdings nur eine Seite des Bildes. Zahlreiche Befragte hatten im Gegensatz dazu keine Maßnahmen absolviert und keine Folgeanträge gestellt. Sie begründeten diese Abstinenz. Allein 89 Respondent/innen gaben an, nicht von diesen Möglichkeiten gewusst zu haben (vgl. Abb. 23).

Im Rahmen der vorliegenden Studie sollte untersucht werden, ob Anpassungsmöglichkeiten erfolgen und wie sich die Bedingungen dafür berufsspezifisch gestalten. Die Fragestellung sollte sowohl die Entscheidungen von Antragsteller/innen als auch die Perspektiven der UAB sowie der EGF erfassen, um ein ganzheitliches Bild der real existierenden Praxis beschreiben zu können.

Kommentare der Respondent/innen

„Vorbereitungen zur Eignungsprüfung laufen noch.“ TN 224

„Ich werde die MTLA-Schule [vor Ort] vom September 2014 an besuchen.“ TN 2

„Der Kurs sollte realisiert werden, aber hat nicht stattgefunden. Falls ein Kurs realisiert wird, brauche ich in der Zeit Kinderbetreuung.“ TN 403

„Trotz Lehramtsbefähigung gibt es meine Fächerkombination nicht, so kann ich als Lehrer nicht arbeiten. Ich müsste mich umschulen z.B. als Erzieherin, aber ich kann es mir nicht leisten (im Moment arbeite ich als Kinderpflegerin).“ TN 234

„Erneutes [Lehrer-]Studium in Deutschland wäre zu lang, zu teuer, zu kompliziert.“ TN 117

„Ich hoffe, es wird doch die Möglichkeiten geben, die Anerkennungsverfahren leichter zu machen oder dass zumindest bessere Vorbereitungskurse angeboten werden. Ich habe einmal an der Prüfung (2012) teilgenommen und leider nicht bestanden. Bald möchte ich mit den Vorbereitungen wieder anfangen. Es wäre

eine große Hilfe für mich, wenn es Vorbereitungskurse gäbe – weil ich arbeiten muss (...). Für mich selber brauche ich wirklich einen Kurs, wo ich mich konzentrieren und vernünftig vorbereiten kann, weil mein einziger Wunsch ist, in meinem Beruf als Lehrer zu arbeiten. (...) Anpassungsmaßnahmen als Erzieherin habe ich keine gefunden. (...) Das wäre Plan B, falls ich die Prüfung bei der KMK allein nicht schaffe.“ TN 75

„Keine Firma gefunden, wo ich meine 9-monatige Berufspraxis machen darf und die 2 [kaufmännischen] Fächer absolvieren.“ TN 310

„Aktuell auf der Suche nach Möglichkeiten.“ TN 426

„Im Rahmen des 6-monatigen Anpassungslehrgangs hat die Regierung den Arbeitgebern auf Nachfrage mitgeteilt, dass ich in dem Praktikum kein Geld verdienen darf. Dies ist eine unangemessene Einmischung (...)“ TN 116

„Ich verbessere erstmal meine Deutschkenntnisse.“ TN 413

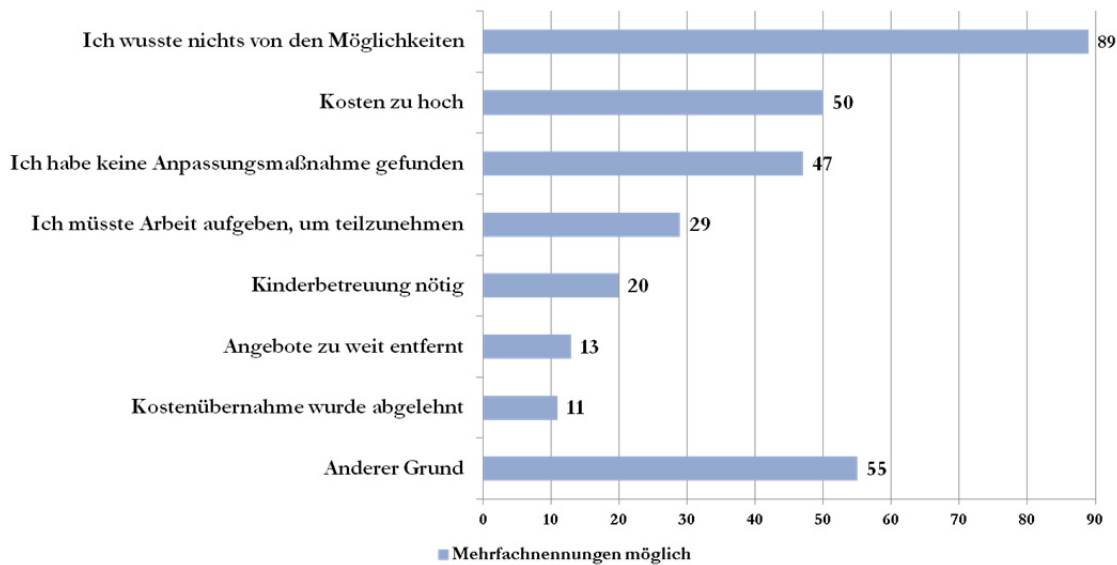
„Ich habe Arbeitsstelle und kann sie nicht aufgeben, denn muss ja auch Familie versorgen.“ TN 308

Kommentare der Respondent/innen zeigen, dass der Wunsch, Anpassungsmaßnahmen zu absolvieren, oft schwer umzusetzen ist. Berichtet wird vielfach von einer Suche nach Maßnahmen oder nach betrieblichen Möglichkeiten, welche erfolglos blieb. Doch auch gefundene Maßnahmen konfrontieren teilweise mit neuen Hindernissen: Die „Wahl“ einer Kenntnisprüfung bedingt sich u.a. dadurch, dass Anpassungslehrgänge nicht verfügbar sind oder nicht wahrgenommen werden können. Eignungsprüfungen wurden absolviert, aber nicht bestanden. Vorbereitungskurse gibt es überwiegend nicht. Teilerkennungen für Lehrer/innen sind oft mit so hohen Auflagen verbunden – Referendariat plus Zusatzstudium –, dass die Antragsteller/innen großteils ihren Beruf aufgeben. Obwohl dies von vielen Lehrer/innen gewünscht wird, gelang es bisher nicht, diese durch strukturierte Anpassungsmaßnahmen auf die Tätigkeit als pädagogische Fachkräfte vorzubereiten, die in bayerischen Großstadt-KITAs dringend gesucht werden. Die meisten Lehrer/innen werden von Jugendämtern eher als pädagogische Ergänzungskräfte eingestuft, da ihr Studium meistens keine frühkindliche Pädagogik umfasste.

Um quantitativ bewerten zu können, welche Gründe dazu führen, dass Migrant/innen keine Anpassungsmaßnahmen absolvieren, wurden die Teilnehmer/innen, die keine Möglichkeiten nutzten, nach ihren individuellen Motiven gefragt. Sieben Antwortoptionen konnten angekreuzt werden; zudem stand ein freies Textfeld für „Anderer Grund“ zur Verfügung, das v.a. zur Kommentierung genutzt wurde.

Aus den Antworten geht hervor, dass Informationsdefizite, der Mangel an passenden Angeboten sowie Rahmenbedingungen im individuellen Fall eine Nutzung von Ausgleichsmaßnahmen verhindern. Mit 89 Personen bilden die Nennungen dazu, dass die Möglichkeit, Anpassungsmaßnahmen wahrzunehmen nicht bekannt war, die größte Gruppe. Es folgen 50 Angaben zu einer finanziellen Überforderung durch Maßnahmekosten. In diesem Kontext stehen auch elf Personen, die angaben, dass die Arbeitsverwaltung eine Kostenübernahme von Anpassungsmaßnahmen in ihrem Fall abgelehnt habe. 29 Migrant/innen gaben ebenfalls ein finanzielles Motiv an, da sie als Erwerbstätige nicht an einer Maßnahme teilnehmen konnten. In ihrem Fall wäre der Lebensunterhalt, z.T. auch in Bezug auf die Familie, nicht mehr gesichert. Für 47 Respondent/innen bestand das Problem, keine Anpassungsmaßnahme gefunden zu haben. Dies könnte sich durch Informationsdefizite begründen, aber auch durch ein fehlendes Angebot. Darauf weisen auch 13 Angaben zu einer zu großen Entfernung zwischen Wohn- und Maßnahmeort hin. Unzureichende Rahmenbedingungen lagen zudem bei 20 Migrant/innen vor, die angaben, dass sie nicht an einer Maßnahme teilnehmen konnten, weil die Kinderbetreuung durch Dritte nicht gesichert war. Für 50 Personen war ein anderer Grund relevant.

Abb. 23: Gründe, warum Anpassungsmaßnahmen nicht wahrgenommen wurden, in Häufigkeit



Kritische Einschätzungen der Gesamtsituation von Anpassungsmaßnahmen in Bayern fanden sich bei den UAB, positive Einschätzungen gab es nur ausnahmsweise. Im Gegensatz zu den Migrant/innen, die ihre individuellen Erfahrungen darstellen, kennen die Anerkennungsberater/innen zahlreiche Fälle in vielen Berufen und verschiedenen Regionen. Die Suche nach passenden Maßnahmen in Folge einer Teilanerkennung wurde als besonders frustrierend geschildert, da positive Ergebnisse oft ausbleiben. In den Interview-Aussagen der UAB spiegelt sich, dass zahlreiche Respondent/innen keine Hinweise von Anerkennungsstellen auf Ausgleichsmöglichkeiten erhalten hatten. Da viele Antragsteller/innen mit ihrem Bescheid wieder die Anerkennungsberatung kontaktieren, obliegt es dann den UAB, ihnen weiter zu helfen: Migrant/innen erwarten nicht nur Erläuterungen, sondern auch Hilfe bei der Suche nach passgenauen Maßnahmen. Es fiel auf, dass es auch den Berater/innen trotz eigener Nachfragen oft nicht gelingt, die gewünschten Auskünfte zu Maßnahmen zu erhalten.

Über die Verfügbarkeit von Ausgleichs- und Anpassungsmaßnahmen

„Ingenieure fehlt nach wie vor komplett, die sind aber auch vom Gesetz her ausgenommen. Auch bei Architekten gibt es eigentlich kaum irgendwas und bei Lehrern da gibt es eigentlich auch nicht wirklich einen Anpassungslehrgang. Also, da hat sich nichts getan.“ UAB 9 (295-298)

„Bei [pädagogischen Berufen] beispielsweise ist es momentan so, dass diese ganzen Anpassungsmaßnahmen ja noch gar nicht existieren, dass die ja alle quasi das deutsche Recht nachholen müssen, aber dass es dafür noch gar kein System gibt, wie das passieren soll.“ UAB 3 (252-254)

„Es gibt eine Liste mit verschiedenen Schulen, wo man sich hinwenden kann, es ist einfach anonym und lieblos, abschreckend fast für manche Menschen im Gesundheitsberuf. Dann bei den Kammern ist überhaupt nichts Klares drin. [Bei Stelle für nicht-reglementierte Berufe]: Da steht nicht konkret, was man machen kann, es sorgt nur für Verwirrung, und oftmals ist es auch eine Herausforderung für die Menschen zu sagen, ja, ich weiß jetzt, was ich vielleicht brauche, (...) aber wo bekomme ich das jetzt, damit ich vollwertig anerkannt bin? Also diese Fragezeichen sind immer wieder da, also da herrscht eine große Unklarheit und keine eindeutige Struktur.“ UAB 4 (132-137)

„Als Anpassungsmaßnahme wird die Vorbereitung zur externen Prüfung angeboten, und das ist keine Anpassungsmaßnahme. Das haben wir schon angemerkt und das geht auch nicht (...). Die zuständige Stelle sagt: Wir können es nicht organisieren, das überfordert uns, wir haben schon mit den Fachschulen gesprochen,

das ist zu schwierig für die Fachschulen, und dann wird das auf die Ratsuchenden abgewälzt, die sollen das selber machen oder sie können halt zur Kenntnisprüfung. Meistens sagen halt die Personen: Ja, Kenntnisprüfung ist eine Prüfung in Deutsch, das ist natürlich eine Hürde, wenn das nicht die erste Sprache ist, aber das ist nicht so wichtig, sondern die sagen: Ja aber, ich brauche Praxis, ich muss irgendwo reinkommen noch mal. Deshalb ist natürlich so eine Anpassungsmaßnahme immer bevorzugt.“ UAB 6 (267-277)

„Sehr gut informieren auch die Gesundheits- und Krankenpflegestellen, also wenn da z.B. eine Anpassungsmaßnahme absolviert werden muss, dann geben die eine Liste raus von den diversen Krankenhäusern, die eine Berufsfachschule angeschlossen haben und wo das Praktikum absolviert werden kann. Bei Ärzten gibt es das ja nicht.“ UAB 10 (183-186)

„Da gibt es auch kein Material, wie man sich vorbereiten könnte eventuell auf so ein Fachgespräch, bzw. wenn man eine Wahl hat zwischen Anpassungsmaßnahme und Kenntnisprüfung, dann gibt es eigentlich faktisch keine Wahlmöglichkeit für die Personen.“ UAB 6 (260-263)

„Also es steht häufig im Bescheid, dass es möglich ist. Aber was ich ein bisschen vermisse, ist, dass es dann keine weitere Beratung bei der Stelle gibt, also wenn so ein Bescheid rausgeht, dann ist es häufig dort abgeschlossen, das Verfahren, und es ist eben nicht so, dass der Kunde vielleicht dorthin noch mal eingeladen wird und mit dem besprochen wird, was das jetzt bedeutet (...). Teilweise wird sogar überhaupt nichts von einer Anpassungsmaßnahme geschrieben, wo ich mir dann auch denke, ja das ist schade, aber das liegt häufig daran, dass es einfach keine Maßnahmen gibt. (...) ein Physiotherapeut, (...) da sind wir seit Wochen auf der Suche nach einer Stelle, die das überhaupt anbietet, weil sich die Schulen weigern, das zu machen. Also sofern das im Bescheid drinsteht, heißt das auch noch lange nicht, dass es dann de facto möglich ist. Die Regierung sagt: Wenden Sie sich an die Schule, und die Schule sagt: Wir machen es nicht, wenden Sie sich an eine andere Schule, und die Schule sagt dann: Ja, kann an der externen Prüfung teilnehmen.“ UAB 8 (198-211)

„Die Verpflichtung gibt es eigentlich, aber es sollte durchgesetzt werden vielleicht, (...) dass mindestens zweimal jährlich so ein Kurs, so eine Maßnahme stattfindet. (...) Es bringt natürlich wenig, wenn dann eine einzige Anpassungsmaßnahme irgendwo in Oberfranken stattfindet, während die Kunden hier in [Stadt] leben und vielleicht auch Familie haben. Das Örtliche und das Zeitliche könnten sich durchaus verbessern.“ UAB 8 (297-301)

„Also ich kriege nur mit, dass die Leute nicht wissen, wie es weiter gehen soll, dass wir nachhaken müssen und dass es schwierig ist, keine Maßnahmen vorhanden sind (...). Argument, das sie immer bringen, ist, dass man keine Gruppengrößen zusammen kriegt und dass man individualisierte Ausgleichsmaßnahmen nicht anbieten kann.“ UAB 7 (267-272)

„Aber die Kammern geben da keine Möglichkeiten vor, (...) die sagen nicht klar, wo man hingehen kann und was man machen sollte, (...) die entziehen sich der Verantwortung für die volle Anerkennung (...) Auch keine Betriebe, die sich zur Verfügung stellen würden, automatisch Menschen in Anpassungsmaßnahmen zu nehmen, solche Programme kenne ich nicht. Also es müssten Arbeitgeber da sein, große Firmen da sein, die sagen: wir erklären uns bereit, und dann muss das finanziert werden, von welcher Stelle auch immer; wir erklären uns bereit z.B. Ingenieure in ein Team zu nehmen und die ein halbes Jahr bei uns zu begleiten. Das wäre natürlich optimal, aber das gibt es noch nicht.“ UAB 4 (144-228)

„Von der Ausgangslage her ist sicherlich das Netz noch viel zu weit gestriekt, also es gibt in viel zu vielen Bereichen noch weiße Stellen, wo es überhaupt noch keine entsprechenden Maßnahmen gibt. Was auch, denke ich, viel zu wenig bisher praktiziert wird, das sind (...) diese innerbetrieblichen Anpassungsmaßnahmen.“ UAB 1 (295-303)

„Die Leute werden im Endeffekt sich selbst überlassen, es wird nur gesagt, dass sie zwar den Anspruch haben auf einen Anpassungslehrgang, aber es wird sich nicht die Mühe gemacht, das dezidiert herunter zu brechen, wie das in der Praxis aussieht im spezifischen Einzelfall.“ UAB 1 (201-204)

Rechtlich gesehen, besteht ein Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen nach Teilanerkennung bei Gesundheitsberufen, bei Sozialberufen, bei EU-Lehrer/innen, bei EU-Ingenieur/innen, bei EU-Architekt/innen ohne automatische Anerkennung. Für akademische Heilberufe – außer bei den Psychotherapeut/innen – ist der Anspruch eingeschränkt, d.h. ohne Wahl eines Anpassungslehrgangs. Was bedeutet demnach die mehrfach geäußerte Aussage, es gäbe „nichts“? Bei Ausgleichsmaßnahmen

wird die Kluft zwischen Recht und Praxis sehr deutlich. *Nichts* kann auch bedeuten, dass die Bedingungen so schwer zu erfüllen sind, dass sie keine positiven Ergebnisse erzielen. Dies wird u.a. für EU-Lehrer/innen beschrieben, die zwar formal Zugang zum Anpassungslehrgang in Form einer Referendarstätigkeit erhalten, aber „keine Betreuung, keine Begleitung“. „Teilweise wäre so eine Art Coaching, Mentoring ganz gut, dass man in einem Anpassungslehrgang jemanden zur Seite gestellt bekommt.“ (UAB 9; 359-361)

In nicht-reglementierten Berufen, bei denen der Gesetzgeber keine Verpflichtung zu Maßnahmen geschaffen hat, beklagten UAB, dass die zuständigen Stellen sich zu wenig darum kümmern, Personen mit Teilerkennung in Betriebe zu vermitteln. Die Herstellung von Gleichwertigkeit werde von den Stellen nicht gefördert.

Die Perspektive der UAB erscheint in diesem Feld zu negativ, wenn man bedenkt, dass es durchaus Migrant/innen gibt, die erfolgreich Anpassungsmaßnahmen absolvierten. Um ein realistisches Bild zu erlangen, werden in den folgenden Kapiteln die Angaben der EGF zum spezifischen Umgang ihrer Stelle mit Anpassungsmöglichkeiten dargestellt.

6.8.2 Ausgleichsmaßnahmen mit oder ohne Wahlmöglichkeit

Die befragten Migrant/innen erteilten Auskunft über ihr Vorgehen bei der Beseitigung von wesentlichen Unterschieden. Im reglementierten Feld ist von Interesse, ob die Rechtsansprüche umgesetzt werden.

Nur sechs Respondent/innen gaben an, eine Wahlmöglichkeit zwischen Anpassungslehrgang und Eignungs- bzw. Kenntnisprüfung erhalten zu haben. Diese Zahl ist weit geringer als die der Personen, die angaben, eine Anpassungsmaßnahme (25 Teilnehmer/innen) oder eine Eignungs- bzw. Kenntnisprüfung absolviert zu haben (21 Teilnehmer/innen). Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass es hier Angaben aus Bereichen gab, in denen keine *Ausgleichsmaßnahmen* vorgesehen sind. Dennoch sind diese Angaben bedeutsam, weil sie zeigen, welche Weiterbildungen berufsspezifisch oder im Einzelfall wahrgenommen werden.

Zwei Ärzt/innen gaben an, eine Anpassungsmaßnahme absolviert zu haben. In einem Fall dauerte diese zwei Jahre. Hier geht es wohl um eine Tätigkeit im Rahmen einer Berufserlaubnis, die Anerkennungsstellen teilweise den Antragsteller/innen empfehlen, wenn sie als neu Zugewanderte eine Approbation beantragen, anstatt die Gleichwertigkeitsfeststellung vorzunehmen. Der zweite Fall betraf einen sechsmonatigen Kurs für 9000€, vermutlich ein Bildungsträgerangebot.

Ein/e Ingenieur/in gab an, sowohl eine Anpassungsmaßnahme als auch eine Eignungs- bzw. Kenntnisprüfung absolviert zu haben. Der Kurs habe 13 Monate gedauert. Hier geht es um eine OBS-Maßnahme. Sechs Angaben zu absolvierten Eignungs- bzw. Kenntnisprüfungen stammten von Lehrer/innen; nur zwei haben bestanden. Sechs weitere betrafen Gesundheitsberufe. Hier bestanden vier Teilnehmer/innen, zwei fielen durch.

15 Personen machten Angaben zur Dauer des Anpassungslehrgangs. Drei Gesundheitsfachkräfte absolvierten Maßnahmen, die bei drei, sechs sowie zehn Monaten lagen. Keine Kosten fielen bei der halbjährigen Maßnahme an; vermutlich betraf diese ein Praktikum. Für die dreimonatige Maßnahme wurden Kosten von über 6000€ angegeben, für die zehnmonatige 4200€. Die Zahl der Betroffenen ist gering; dennoch wird sichtbar, dass sich Angebote und Kosten deutlich unterscheiden.

Zwei Inhaber/innen von Sozialberufen gaben eine einjährige Dauer für ihren Anpassungslehrgang an. Einmal wurden Kosten von 1800€ genannt, die zweite Person führte aus, dass ihr Arbeitgeber die Finanzierung übernommen habe.

Nicht alle Maßnahmen verliefen erfolgreich für die Antragsteller/innen. In einem Fall wurde aus einem Kommentar ersichtlich, dass der Anpassungslehrgang abgebrochen wurde. Andere benannte Anpassungsmaßnahmen wurden nicht angetreten.

Für den reglementierten Bereich stellen sich weitere Fragen: Wie gestalten sich die Wahlmöglichkeiten bei Ausgleichsmaßnahmen? Wer führt Eignungs- und Kenntnisprüfungen in den Regionen durch? Wer Anpassungslehrgänge? Wer richtet die Maßnahmen im Bundesland ein? Wie wird die Bereitstellung finanziert? Wie wirken sich die rechtlichen Unterschiede für EU- und Drittstaatssachverhalte in der Praxis aus? Haben die neuen Anerkennungsgesetze zu einer Ausweitung der Möglichkeiten geführt, Auflagen im Bescheid zu erfüllen?

Um die Perspektiven der EGF in reglementierten Berufen transparent zu machen, wurden die Zitate in Abschnitte unterteilt: zunächst zu allgemeinen Bedingungen, dann zu Anpassungslehrgängen und schließlich zu Eignungs- und Kenntnisprüfungen.

Über Ausgleichsmaßnahmen und Wahlmöglichkeiten

„So muss jede Anerkennungsbehörde (...) schauen, dass sie irgendwelche Einrichtungen findet, die dann Ausgleichsmaßnahmen durchführen und dergleichen, das ist ein immenser Aufwand, das ist überbordend, was da gemacht wird. (...) Die speziellen Berufe (...) bieten hier ja keinen Anpassungslehrgang an. (...) Berufsfachschulen, das ist nur Krankenpflege, die bereit sind, Kenntnisprüfungen und Eignungsprüfungen durchzuführen.“ EGF-r14 (66-78)

„Es ist so, dass für unseren Bereich die Ausgleichsmaßnahmen noch nicht abschließend geregelt sind, wir haben halt jetzt die Möglichkeit, dass die Ausgleichsmaßnahmen als individuelle Lösung von einer bestimmten Hochschule (...) [angeboten werden]. Im Prinzip bastelt man jetzt noch an der Struktur und an der Finanzierung vor allem. Für Hochschulen ist es dann halt ein großer Aufwand, wenn Menschen zu ihnen kommen, die letztendlich nur diesen Studentenbeitrag zahlen und trotz allem jetzt, sage ich mal, so eine individuelle Nachqualifizierung benötigen. Deswegen hätten die Hochschulen gerne, dass es als akademische Weiterbildungsmaßnahme läuft, also weg jetzt von diesem normalen Studienbetrieb (...). Und da fragt man sich noch, wie man das finanziert, um jetzt mal diese Ausgleichsmaßnahmen als solche zu beschreiben und unser derzeitiger Weg ist halt der, dass wir konkret an die Hochschule verweisen und dann gehen unsere Antragsteller dorthin (...) und finden eine Lösung, die derzeit halt noch so ein bisschen individuell gestrickt ist, aber wir können natürlich auch nicht diese ganze Sache verschieben, bis es dann wirklich abschließend geregelt ist. (...) Alles andere wird von der Theorie her als Eignungsprüfung erfolgen können, wobei man in der Praxis schon darauf hinweist, (...) dass es eventuell schwierig sein kann, wenn die muttersprachlichen Deutschkenntnisse fehlen, dann sich im Selbststudium darauf vorzubereiten. Aber wir haben in der Tat Antragstellerinnen aus Österreich, die mit unserer Gleichwertigkeitsfeststellung jetzt schon mal die Stelle bekommen haben, die jetzt noch die Auflage haben, die staatliche Anerkennung zu bekommen und die wollen diese Rechts- und Verwaltungskennnisse dann durch eine Prüfung nachweisen.“ EGF-r2 (181-219)

„Dann schreibe ich ihm auch, wo er die Prüfung machen kann. Da haben wir eine Stelle [im Regierungsbezirk]. Beim Anpassungslehrgang wird es schwieriger, weil da kommt es darauf an, wo er wohnt (...). Da muss ich dann erst, da muss er sich rühren, da muss man dann was ausmachen, dass wir dann ein Krankenhaus finden, wo er den Lehrgang machen kann.“ EGF-r4 (196-201)

„Inzwischen ist es ja geregelt, seit dem 1.01., vorher hatten sie es noch gar nicht geregelt. Das ist in den Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen seit dem 1.01. geregelt, vorher war nur in dem Gesetz gestanden: Anpassungslehrgang oder Eignungs- oder Kenntnisprüfung, und jetzt ist es geregelt, lassen sie mich mal schauen, ist ein bisschen unterschiedlich bei den einzelnen Berufen. Ja, wie gesagt, beim Anpassungslehrgang ist dann ein Abschlussgespräch von einem Fachprüfer, d.h. also ähnlich wie die normale staatliche Prüfung mit eben den Fachprüfern von den Berufsfachschulen durchzuführen. Und die Kenntnisprüfung, da sind es auch Fachprüfer, also eben auch praktisch wie bei der staatlichen Prüfung, also ist letzten Endes eine staatliche Prüfung, die halt ein bisschen anders geregelt ist als die normale, aber eigentlich schon als staatliche Prüfung ausgestaltet ist.“ EGF-r13 (340-349)

„Wir (...) überreichen eine Liste der Berufsfachschulen und bei den Gesundheits- und Krankenpflegern, da überreiche ich auch diesen Flyer von diesem Anpassungslehrgang in [Regierungsbezirk], dass die sich also dahin auch wenden können, (...). Wir schicken die Leute dann also praktisch zur Berufsfachschule (...), die Leute erkundigen sich bei verschiedenen Schulen und werden dort also nicht angenommen.“ EGF-r13 (161-290)

„Ich kenne jetzt nur das eine Beispiel von einem spanischen Radiologieassistent, hat in Spanien eine Ausbildung gemacht. Ich habe hier keine Möglichkeit, dem da irgendwie eine Anpassungsmaßnahme, Kenntnisprüfung, wir haben nicht einmal eine Schule für Radiologie hier (...). Er hat eine Freundin hier, die war sehr bemüht und die hat da selber recherchiert und die hat mir dann, ich habe ihr die Ausbildungsordnung gegeben, die hat das mit den spanischen Ausbildungsinhalten verglichen und konnte mir dann mehr oder minder genau sagen, welche Ausbildungsinhalte dort nicht drin waren, wesentliche Bestandteile, Strahlentherapie, waren nicht drin, die spanische Ausbildung war auch ein Jahr kürzer, also müssen ja auch irgendwo Defizite da sein und dann hat die sich bemüht (...) und dann, lange Rede kurzer Sinn, ist man darauf gekommen, dass im Klinikum [in Bayern], dass dort eine Schule ist in Verbindung mit einer Berufsfachschule für Radiologie, die dort auch Anpassungslehrgänge durchführen und dann habe ich mich dort an die Schule gewandt, an den stellvertretenden Schulleiter, und der hat gesagt, ja, wir machen das hier, wir hatten auch schon spanische Radiologietechniker, die eben hier bei uns Anpassungslehrgänge gemacht haben, wir würden auch den Herrn Sowieso das machen lassen, und ja, man muss halt dann im Einzelfall immer schauen, dass man da was bekommt.“ EGF-r14 (421-442)

„Ausgleichsmaßnahmen müssten so beschaffen sein, dass Antragsteller relativ genau Bescheid wissen, welche Kosten, welcher zeitliche Aufwand. Das ist ein großes Hindernis, wo man sich auch in der Beratung nicht gut fühlt. Das ist doch mit einigen Fragezeichen versehen.“ EGF-r2 (328-330)

„Das ist etwas, was wir auch noch mal, also demnächst, in Angriff nehmen müssen, dass wir einfach mit den Berufsfachschulen da einfach nochmal sprechen müssen und sagen müssen: Bitte überlegt euch, dass da also zumindest ein bis zwei etwas konzipieren, weil das ist also eine unbefriedigende Situation im Moment, weil wir schicken die da hin und die kommen da nicht weiter (...). Da tut sich leider Gottes im Moment zu wenig, also da ich weiß, bei der letzten Dienstbesprechung in [Ort] ist es auch schon mal angesprochen worden. Das war vor einem halben Jahr, und da ist eben das Problem, dass also wir, also die Anerkennungsstellen beim Gesundheitsministerium sind und die Ausstattung bei den Berufsfachschulen, das läuft, glaube ich, über das Kultusministerium, und die bekommen natürlich nur ihre Kosten für die reine Ausbildung und nicht für diese Anpassungsmaßnahmen, da ist noch einiges im Argen.“ EGF-r13 (317-331)

Über Anpassungslehrgänge

„Anpassungsmaßnahmen (...): Häufig nach einem halben Jahr ist das dann ausgeglichen.“ EGF-r17 (68-69)

„Eigentlich von der Grundkonzeption aus der EU Ausführung der praktischen Tätigkeit unter Aufsicht ausgelobt, ein Anpassungslehrgang, so sind wir bisher auch verfahren. Bund spricht jetzt plötzlich von Unterricht, theoretischer Unterweisung oder praktischer Ausbildung, also dass ein Anpassungslehrgang Unterricht bedeuten soll, der Unterricht müsste ja sehr unterschiedlich sein, da Antragsteller unterschiedliche Kompetenzen haben. Das ist schwierig, ich weiß nicht, was man sich dabei gedacht hat, weil es ist natürlich unmöglich, dass eine Schule od. Einrichtung für irgendeinen Schüler genau zugeschnitten Privatunterricht gibt, das ist weder darstell- noch bezahlbar. Anpassungslehrgang an irgendeinem Krankenhaus, da sind wir nicht behilflich, das können wir nicht leisten, soll uns Praktikumsstelle nennen und wir setzen uns dann anschließend in Verbindung. Der Anpassungslehrgang, der bislang von demjenigen als Praktikum in einer Einrichtung abgeleistet wird, paar Monate auf der Inneren, paar Monate Chirurgie, lassen wir begleiten von der Fachschule, die gehen da mal raus, erklären, worauf er achten soll, wo er besonders tätig werden soll, beraten auch das Krankenhaus, wo er eingesetzt werden soll. Wichtig dass man ihn nicht allein lässt und er dort ausgenutzt wird als billige Arbeitskraft, sondern er begleitet wird, kann möglichst heimatnah ein Krankenhaus aussuchen. Die Fachschule fährt da teilweise 150 km weit raus, fahren am Ende auch nochmal raus und gucken ihn noch mal an, es gibt zweimal Begleitung am Anfang und am Ende.“ EGF-r10 (241-259)

„In [Regierungsbezirk] ist jetzt auch so ein Anpassungslehrgang konzipiert worden, da hatten wir jetzt gerade im letzten Lehrgang vier Teilnehmer gehabt. Das ist also ein berufs begleitender Lehrgang für Leute, die als Krankenpflegehelferin gearbeitet haben und das dann berufs begleitend gemacht haben. Das ist eben auch so, das kann auch nicht jeder bezahlen, und der nächste Punkt ist eben der, dass also die Antragsteller teilweise in

Teilzeit als Krankenpflegehelferin arbeiten und dann eben noch ihre Familie haben und also aus Zeitgründen gar nicht beides leisten können.(...) Wenn das also Lehrgänge sind, die also praktisch, ja, mit einer staatlichen Prüfung enden, dann erkennen wir das an.“ EGF-r13 (166-178)

„Wann und ob die irgendwann mal Anpassungslehrgänge machen, hängt wieder davon ab, ob genügend Teilnehmer da sind, ja, wie die das einrichten können.“ EGF-r14 (417-418)

Über Eignungs- und Kenntnisprüfungen

„Von den Betroffenen selber wird diese Kenntnisstandsüberprüfung fast nicht wahrgenommen.“ EGF-r17 (184-185)

„Diese Eignungsprüfung, Kenntnisprüfung: Die Schulen die machen das ja auch nicht so, dass man jetzt sagt, die kriegen jetzt irgendwann einen Prüfungstermin vorgegeben, wo sie die Eignungs- oder Kenntnisprüfung ablegen. Die bereiten die Leute auch darauf vor, weil die haben natürlich auch irgendwo Interesse, dass die Leute die Prüfung bestehen, also dass muss ich bei denen wirklich sagen, die sind da auch interessiert, das zu machen (...). Wenn die merken, da sind im praktischen Bereich, der oder die war schon lange nicht mehr in der Pflege tätig, dann machen die das auch mit dem angeschlossenen Krankenhaus, dann schicken die die im Rahmen dessen auch in den Pflegedienst auf die Station und machen dort drei bis vier Wochen, damit die mit dem dortigen Pflegeablauf, -betrieb wieder Kenntnisse erlangen, damit die damit klarkommen und das ist eigentlich auch nicht so eine Prüfung, wo man hinget, um die Uhrzeit wird von 9:00 bis 12:00 Uhr Prüfung gemacht, so wird das dann auch nicht gemacht, das ist immer, ja, Anpassungsmaßnahme halt. Auch aber so ein Anpassungslehrgang, das ist eigentlich so, da melde ich mich zu einem Lehrgang und der dauert vier, acht, zehn Wochen, das ist halt eine in sich geschlossene Maßnahme.“ EGF-r14 (587-601)

„Für die Kenntnisstandprüfung haben wir keine Vorbereitungskurse, das gibt es nicht, aber da das so extrem wenige Personen sind, wir haben z.T. Krankenhäuser, wo die sich mal so einer Kraft dann annehmen, also die Schulleiter, z.B. das Klinikum (...), also die bereitet die noch mal für die Prüfung vor und dann wird die Prüfung gemacht, das ist halt ziemlich zeitintensiv, wenn man das nur für Einzelpersonen macht, die können halt nicht für mehrere so etwas machen, aber in der Regel wollen die meisten gar nicht in eine Prüfung reingehen, die präferieren den Anpassungslehrgang.“ EGF-r17 (189-195)

„Das läuft eben auch nicht [im Regierungsbezirk], weil zumindest habe ich keine Kenntnis (...), dass da eine Kenntnisprüfung durchgeführt worden ist. Da habe ich einen Fall, aber das ist dann in [anderem Bundesland] gemacht worden und ansonsten hat sich da im letzten Jahr wenig getan.“ EGF-r13 (351-354)

„Bei Kenntnis-, Eignungsprüfung: Die Schulen (...) verlangen im Regelfall (...) 500€. Das müssen ja dann die Lehrkräfte neben ihrer Tätigkeit machen. Es ist ein Aufwand und der muss dementsprechend vergütet werden.“ EGF-r14 (220-222)

Mit ihrer Kritik am Angebot von Ausgleichsmaßnahmen in Bayern bzw. in der eigenen Region sind UAB nicht allein. Auch EGF sind vielfach unzufrieden mit der Situation. Ihre Ausführungen machen deutlich, dass ihre Problemlagen beim Angebot von passenden Maßnahmen vielfältig und ohne Unterstützung der verantwortlichen Fachministerien auch nur schwer lösbar sind. Im Zentrum steht dabei das zu geringe Angebot von regional verfügbaren Anpassungslehrgängen: Antragsteller/innen ziehen diese Maßnahme den Prüfungen vor.

EGF, die für die Umsetzung des BayBQFG zuständig sind, erläuterten, dass es sechs Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes noch keine ausreichende Lösung für die Einrichtung von Anpassungslehrgängen gäbe. Man könne die Antragsteller/innen bislang nur darauf verweisen, dass diese eingerichtet werden sollen. Geplant ist eine Kooperation mit Hoch- bzw. Fachschulen. Die Möglichkeit, Anpassungslehrgänge individuell in Form eines Praktikums in einschlägigen Institutionen zu gestalten, wird nicht vorgesehen. Dies hätte den Vorteil, dass Betroffene selbst aktiv werden können, ohne warten zu müssen, wohin die Finanzierungswünsche der Bildungsinstitutionen führen.

Bei EGF, die für Gesundheitsberufe zuständig sind, zeigt sich, dass die Angebotsfrage und die Wahlmöglichkeiten der Antragsteller/innen nach langjähriger Anerkennungspraxis nicht unbedingt besser

funktionieren. In mehreren Regionen Bayerns existieren keine Anpassungslehrgänge für Gesundheitsfachberufe. Besonders trifft dies Personen, die Berufe außerhalb der Krankenpflege ausüben wollen.

Obwohl es in den vergangenen Jahren üblich war, dass Krankenpfleger/innen einen Anpassungslehrgang in Form eines Praktikums in einem Krankenhaus absolvieren konnten, beschreibt ein/e EGF die Verunsicherung, welche durch die BMG-VO eingetreten ist. Soll nun tatsächlich jede/r Antragsteller/in „Unterricht“ absolvieren? Dies wäre im Rahmen eines Praktikums nicht möglich. Hier ist auf die Oder-Formulierung der VO zu verweisen: Die Rede ist auch von einer „praktischen Ausbildung mit theoretischer Unterweisung“. Der Begriff der Ausbildung ist durchaus irreführend; im englischen Original der EU-RL, die als Vorbild fungierte, wird explizit ausgeführt, dass eine „Anpassungszeit“ unter Aufsicht eines Berufsangehörigen erfolgen solle (*period of supervised practice*).

Andere Anerkennungsstellen sehen vor, dass die Fachschulen Anpassungslehrgänge durchführen sollen und geben den Antragsteller/innen teilweise entsprechende Kontaktlisten. Wenn diese sich dann an die Schulen wenden, wird ihnen jedoch z.T. gesagt, dass es keine Anpassungslehrgänge gäbe, aber man könne die dreijährige Ausbildung anbieten. Ähnliches betrifft die Anfrage nach Kenntnis- oder Eignungsprüfungen. Hier verweisen Fachschulen z.T. darauf, dass man die Externenprüfung absolvieren könne. Den Anerkennungsstellen ist bewusst, dass damit die Wahlmöglichkeiten untergraben werden; sie weisen den Fachschulen die Verantwortung für das Problem zu. Antragsteller/innen können daher auch in anderen Regionen oder Bundesländern eine Maßnahme absolvieren. Ein/e EGF gab an, dass das bayerische Gesundheitsministerium bislang nicht tätig werde, obwohl die Situation bekannt sei.

Es gibt durchaus Fachschulen, die bereit sind, individuelle Maßnahmen durchzuführen. Doch sogar wenn dies der Fall ist, reicht das Angebot nicht aus: Ein/e EGF gab an, dass die Fachschulen jährlich weniger als zehn Personen aufnehmen könnten. Die Zahl der Interessent/innen ist jedoch jedes Jahr mindestens dreistellig; die Altfälle summieren sich weiter.

Als besonders schwierig beschrieben es EGF, Ausgleichsmaßnahmen für andere Gesundheitsfachberufe, z.B. für Physiotherapeut/innen, zu finden. EGF sind teilweise offen für die Eigeninitiativen von Antragsteller/innen. Sie kannten positive Fälle, in denen es Einzelnen durch intensive Recherchen und Anfragen bei Fachschulen und Krankenhäusern gelang, Verantwortliche zu finden, die bereit waren, in Absprache mit der Anerkennungsstelle einen Anpassungslehrgang durchzuführen.

Mehrere Anerkennungsstellen nutzen in ihrer Region das Angebot von Bildungsträgern. Aufgrund des Fachkräftemangels im Gesundheitssektor werden zunehmend Weiterbildungsmaßnahmen angeboten, die sich spezifisch an Migrant/innen in der Pflege richten und teilweise durch AZWV zertifiziert sind. Die Kosten unterscheiden sich: Ein erwähnter Kurs liegt bei rund 2000€, ein anderer bei 4000€ pro Teilnehmer/in. Die Beschreibung der Angebote durch die EGF zeigt, dass diese teilweise berufsbegleitend absolviert werden können. Das ist von Vorteil, wenn die Teilnehmer/innen arbeiten müssen, um ihren Lebensunterhalt bzw. den ihrer Familie zu verdienen. Anpassungslehrgänge in Form von Praktika werden i.d.R. nicht bezahlt.

Es wird aber auch deutlich, dass diese Bildungsträgerkurse auf Kenntnis- oder Eignungsprüfungen vorbereiten sollen. Ob Antragsteller/innen, die sich explizit für einen Anpassungslehrgang entscheiden haben, dann auch diese Prüfungen absolvieren müssen, konnte nicht eindeutig geklärt werden. Anpassungslehrgänge und Eignungsprüfungen zu kombinieren verstößt gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Die befragten EGF wurden gebeten, die von ihrer Stelle genutzten Eignungs- und Kenntnisprüfungen zu beschreiben. Mehrere EGF führten aus, dass Fachschulen, die eine entsprechende Möglichkeit vorsehen, zunächst Unterricht und/oder Praktika in Krankenhäusern organisieren. Dies bedeutet, dass sowohl eine praktische Anpassungszeit als auch theoretischer Unterricht zusätzlich zur Prüfung absolviert werden muss. Die Abgrenzung der EGF zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung blieb teilweise

unklar. Wenn eine Eignungs- oder Kenntnisprüfung gewünscht wird, verweisen mehrere EGF auf denselben Bildungsträgerkurs, den sie auch als Anpassungslehrgang empfehlen. Einige EGF kritisierten, dass sie die rechtlichen Vorgaben angesichts der schlechten Rahmenbedingungen nicht einhalten können. Sie finden sich in der unangenehmen Rolle, die Antragsteller/innen entsprechend eingeschränkt beraten zu müssen, obwohl sie diese gerne besser unterstützen würden.

Die gesetzlichen Regelungen sind bei EGF nicht generell bekannt. Daher müssen Antragsteller/innen bislang damit rechnen, dass sie keine ausreichenden Informationen oder keine Wahlmöglichkeit zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung erhalten. Wenn sie eine Maßnahme absolvieren, kann es sein, dass diese nicht den rechtlichen Bestimmungen entspricht. Die Unterschiede zwischen staatlichen Prüfungen, Externenprüfungen, Kenntnisprüfungen und Eignungsprüfungen werden in der Praxis nicht generell differenziert. EU-Privilegierte werden teilweise nicht besser gestellt als Personen mit Drittlandsdiplomen.

Gute Praxis im Hinblick auf Ausgleichsmaßnahmen ist bisher die Ausnahme, nicht der Regelfall. Als positiver Ausblick kann jedoch festgestellt werden, dass es in Anerkennungsstellen ein zunehmendes Interesse gibt, die Ausgleichsmaßnahmen in Bayern zu verbessern bzw. einzurichten. Dieses wurde teilweise durch die Anerkennungsgesetze, teilweise auch erst durch die BMG-VO befördert.

6.8.3 Kompetenzausbau im nicht-reglementierten Bereich

In nicht-reglementierten Berufen gibt es zwar keinen vergleichbaren Rechtsanspruch, aber seit dem Anerkennungsgesetz können Weiterbildungskurse oder zusätzliche Berufserfahrungen dazu führen, dass ein Folgeantrag zu einem positiven Bescheid führt.

Migrant/innen wurden daher gefragt, ob eine Weiterbildung besucht oder neue Berufspraxis erworben wurde, um danach einen Folgeantrag zu stellen. Damit sollten v.a. die genutzten Möglichkeiten des Kompetenzausbaus für nicht-reglementierte Berufe erfasst werden. 14 Respondent/innen gaben an, eine Weiterbildung absolviert zu haben, 25 haben neue Berufserfahrungen erworben (siehe Abb. 22).

Auch in diesen Feldern fanden sich unerwartete Eintragungen aus anderen Berufsgruppen, die aus der Perspektive der Antragsteller/innen nachvollziehbar sind. So haben z.B. drei Ärzt/innen entsprechende Angaben gemacht. Ärzt/innen, die in der Vergangenheit mit einer Berufserlaubnis tätig waren, könnten nach April 2012 einen Approbationsantrag als Folgeantrag eingestuft haben. Ähnlich sind die Voraussetzungen bei Gesundheitsfachberufen aus Drittstaaten, die erst seit April 2012 ein Recht auf Anrechnung der Berufspraxis haben.

Über einen Ausbildungsberuf verfügten in diesem Feld nur fünf Personen. Detaillierte Angaben zu den besuchten Weiterbildungskursen oder zu neuer Tätigkeit nach dem Verfahren liegen nicht vor. Um Einblicke in die vorhandene Praxis in Bayern zu erlangen, sind die Aussagen der EGF hilfreich.

Über Möglichkeiten des Kompetenzausbaus: Kurse oder Training on the Job

„Bei denen, die wirklich Interesse haben und (...) noch was nachholen müssen, egal ob jetzt im Betrieb durch Praxis oder Kurse, die schaffen es auch, hatten wir auch schon einige Fälle, die dann nochmal einen Antrag gestellt haben und der dann innerhalb von zwei bis drei Wochen positiv beschieden wurde. Wir hatten in dem Bereich der Folgeanträge auch noch keine Ablehnungen gehabt. Also wir suchen dann ja schon raus, welche Kurse passen, um das auch wirklich auszugleichen, jetzt nicht irgendwas, Hauptsache es ist ein Kurs besucht worden, sondern wo kann derjenige wirklich die Kenntnisse erwerben, um dieses Defizit erfolgreich ausgleichen zu können.“ EGF-nr11 (510-517)

„Wir hatten einen Fall, da hat man festgestellt, (...) der sollte möglichst noch drei überbetriebliche Lehrgänge machen, dann hat man Antrag ruhen lassen. Und er hat die drei jetzt vorgelegt, und jetzt ist der positive Bescheid dann rausgegangen. So haben wir das gehandhabt.“ EGF-nr5 (236-239)

„Das ist eigentlich die beste Variante: über ein Praktikum, sag ich mal, wenn man das damit geregelt kriegt. Problem, das ich habe, von Leuten höre, dass ja die Leute häufig arbeitslos gemeldet sind, dann stehen die während dem Praktikum dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.“ EGF-nr3 (170-137)

„Wir haben es viel öfters so, dass die Leute schon arbeiten als Hilfskräfte, (...) Betriebe sich dann auch melden, wie bei einer teilweisen Gleichwertigkeit dann auch verfahren werden kann, und wir dann auch sagen, wenn Sie uns in einem halben Jahr bescheinigen, das Sie in der Berufspraxis mit demjenigen die Defizite ausgeglichen haben, wenn der innerhalb der Firma beispielsweise eine Fortbildung besucht hat, das gibt es ja auch und das wird uns bescheinigt, dass wir das eben ins Verfahren mit rein nehmen können.“ EGF-nr11 (311-318)

„Ich hab z.B. einen KFZ-Service-Meister gehabt, der hat im Begleitschreiben zum Bescheid auch aufgetragen bekommen, wie er denn seine Defizite ausgleichen kann. Er hat dann auch ein Praktikum gemacht und hätte im Rahmen dieses Praktikums eigentlich gute Chancen gehabt, die Defizite auszugleichen. Er hat dann leider, vielleicht, auch den falschen Betrieb gehabt, ich weiß es nicht, jedenfalls ist der Arbeitgeber nicht auf diese Defizite eingegangen, und dann war es nicht möglich, einen Folgeantrag zu stellen, weil einfach die Defizite nicht ausgeglichen wurden (...). Letztlich finde ich schon, dass die Möglichkeit gut besteht, aus einer teilweise Gleichwertigkeit eine volle zu machen, wir lassen den Antragsteller auch nicht im Regen sitzen, wir sind zwar nur bei reglementierten Berufen verpflichtet, die konkreten Ausgleichsmaßnahmen zu beschreiben, (...) Wir unterstützen die Antragsteller schon darin, eine geeignete Praktikumsstelle zu finden oder Berufsschulen, die vielleicht die Defizite ausgleichen können, zu finden; das liegt dann eher daran, an der Motivation der Antragsteller oder am Einsatz, aber wir tun schon unser Bestes, dass die auch bei einer teilweisen Gleichwertigkeit nicht im Regen stehen. Hat nicht nur mit Servicecharakter zu tun, sondern auch einfach mit der konkreten Situation der Personen, gerade wenn es Ausländer sind, die der deutschen Sprache nicht ganz so mächtig sind, die tun sich generell ein bisschen schwer auch mit Behörden und dann natürlich, einen geeigneten Arbeitgeber zu finden, der einen Praktikumsplatz ermöglicht, das ist natürlich schwieriger als für einen Deutschen. Wir greifen da schon helfend unter die Arme, das finde ich schon wichtig.“ EGF-nr1 (330-350)

Mehrere EGF beschrieben, dass es in der eigenen Stelle bereits erfolgreiche Folgeanträge gab. Die Antragsteller/innen waren von einigen EGF bei der Suche nach passgenauen Kursen oder nach einem Betrieb unterstützt worden. Von Interesse ist, dass nicht zwangsläufig bestimmte Kurse, wie z.B. überbetriebliche Lehrlingsunterweisungen, vorgeschrieben wurden, sondern dass der Kompetenzausbau im Betrieb über Training on the Job gestaltet werden kann. Diese „beste Variante“ kann im Rahmen eines Praktikums erfolgen, wenn Migrant/innen noch keine/n Arbeitgeber/in haben. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass viele Antragsteller/innen in Arbeit sind. Dann bespricht der/die EGF mit dem/r Arbeitgeber/in, wie und in welchem Zeitraum die festgestellten Defizite ausgeglichen werden können. Sobald der Arbeitgeber dies schriftlich bestätigt, erstellt die Stelle den positiven Anerkennungsbescheid.

Diese Gute Praxis findet sich bisher nur teilweise. Mehrere EGF gaben an, dass Folgeanträge nicht üblich seien, dass neue Berufserfahrung noch nie eine Rolle gespielt habe oder dass es keine Unterstützung bei der Suche nach Betrieben gäbe. Wenn Antragsteller/innen selbständig ein Unternehmen suchen, um ihre Defizite auszugleichen, kann es dazu kommen, dass die Anerkennungsstelle die schriftliche Bestätigung des/der Arbeitgebers/in nicht akzeptiert. Eine gute Kommunikation zwischen Betrieb und Anerkennungsstelle ist daher unerlässlich.

Dass die Praxis des Kompetenzausbaus bei teilweise vorliegender Gleichwertigkeit noch kein Standard ist, zeigt sich auch daran, dass drei von sechs Befragten im nicht-reglementierten Bereich angaben, sie hätten kein Formular für Folgeanträge.

Über Antragsformulare zur Wiederaufnahme des Anerkennungsverfahrens

„Haben wir noch nicht, hatte den Fall noch nicht, wir haben die alten Sachen noch da, nehmen bisheriges Antragsformular und füllen aus, was neu dazu gekommen ist.“ EGF-nr6 (209-210)

„Haben wir im Hause nicht, ich gebe den ganz normalen Antrag wieder raus, da ist ein Passus drin: Wurde schon mal ein Antrag gestellt? Dann ist ersichtlich, dass es ein Folgeantrag ist.“ EGF-nr1 (199-200)

„Würden wir formlos machen, würden wir kein gesondertes Formular verlangen, reicht ein Dreizeiler, wo er sich auf Verfahren bezieht, Beleg für Berufserfahrung, Arbeitszeugnis oder so etwas. Wobei ich mir schon mal hab von Ausländern sagen lassen, dass die das häufig gar nicht so als schlecht ansehen – Bürokratie, Formulare. (...) Die sind da oft sogar fast dankbar dafür. Es ist strukturierter. Und da ist es auch so, wenn es natürlich Probleme gibt, dann würden wir natürlich immer zur Verfügung stehen und da helfen.“ EGF-nr3 (256-265)

„In manchen Fällen ist es so, dass man im Lauf des Verfahrens feststellt, o.k., eine volle Anerkennung wird es nicht werden. Ich sag jetzt mal, die rechtliche Gleichstellung hat man aber nur mit voller Anerkennung. Teilanerkennung bringt mir eigentlich nur was in Richtung Transparenz: was hab ich gemacht. Da ist es dann auch so, dass die Leute sagen, naja, die Teilanerkennung bringt mir was im Hinblick auf die Transparenz, aber nichts in Punkto rechtliche Gleichstellung, und wenn das absehbar ist, dann sagen wir o.k., wir führen das Verfahren nicht fort, wenn sich herausstellt, keine volle Anerkennung. (...) Dann springen halt viele Leute ab, das ist mein subjektiver Eindruck, ich kann es nicht mit Zahlen untermauern. Wir machen es in dem Fall auch übrigens anders als die [andere Stelle für nicht-reglementierte Berufe], die macht ja da eine Teilanerkennung und wenn die Lücken ausgeglichen sind, nochmal einen zweiten Bescheid. Wir versuchen es häufig so hinzubekommen, dass er nicht zweimal den Antrag und zweimal Gebühren zahlen muss, dass der nur einmal den Antrag stellt, wir sagen dann o.k., mach halt jetzt diese oder jene Schulung und solange soll das Verfahren ruhen und dann kriegst Du Deine volle Anerkennung.“ EGF-nr3 (143-162)

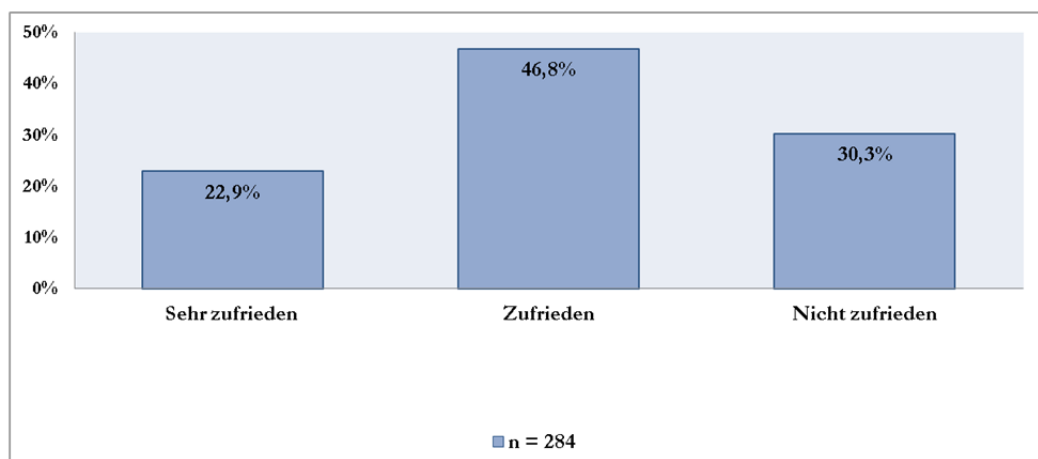
Ein entsprechendes Folgeantragsformular bereit zu stellen, würde die Transparenz für Antragsteller/innen erhöhen. Bislang geht aus Merkblättern oder Online-Informationen der Stellen bei nicht-reglementierten Berufen teilweise nicht hervor, dass es Teilweise-gleichwertig-Bescheide gibt und dass man im Anschluss, nach Kompetenzausbau, eine Wiederaufnahme des Verfahrens beantragen kann, um einen positiven Bescheid zu erlangen. Wenn Folgeanträge nicht standardisiert eingesetzt werden, hat dies auch finanzielle Auswirkungen. Anerkennungsstellen mit Wiederaufnahmeformularen setzen dafür geringere Gebühren fest. Wenn der Antrag jedoch wie ein Erstantrag behandelt wird, können wiederum hohe Kosten anfallen.

Eine engere Kooperation von Anerkennungsstellen und Arbeitgeber/innen könnte die Möglichkeiten nach einer Teilanerkennung deutlich verbessern und ausweiten. Bislang sind viele Arbeitgeber/innen nicht über die Chancen des Anerkennungsrechts informiert. Es besteht Handlungsbedarf (vgl. dazu Kap. 6.12).

6.9 Zufriedenheit mit dem Anerkennungsverfahren

6.9.1 Individuelle Bewertungen von Antragsteller/innen zu ihrem Verfahren

Abb. 24: Die Zufriedenheit mit der Verfahrensdurchführung, in Prozent



Migrant/innen wurden gebeten, ihre Zufriedenheit mit dem Anerkennungsverfahren zu bewerten. Die Mehrheit der Befragten war zufrieden (46,8%) oder sehr zufrieden (22,9%) mit der Durchführung des Verfahrens. Nicht zufrieden war knapp ein Drittel der Respondent/innen (30,3%). 163 Personen machten keine Angabe. Einige wiesen hier darauf hin, dass sie kein Urteil abgeben könnten, solange ihr Verfahren noch nicht abgeschlossen sei.

Zufriedene Respondent/innen

„Ich fand alles perfekt.“ TN 378

„Jetzt weiß ich genau, dass mein Abschluss in Deutschland gültig ist.“ TN 19

„Weil die Unterlagen zügig geprüft wurden und ich per Email über den Fortgang schnell und umfassend informiert wurde. Auch telefonische Nachfragen waren möglich und wurden immer freundlich beantwortet.“ TN 83

„Alles lief schnell und unkompliziert.“ TN 220

„Es war langsam, manchmal unklar.“ TN 284

„Weil es nicht viele Unterschiede gab, die ich ausgleichen muss.“ TN 444

„Ich habe bereits die Akten eingereicht und schon eine Eingangsbestätigung bekommen. Ich muss jetzt nur noch warten.“ TN 17

„Der IHK [vor Ort] Berater war sehr hilfsbereit und hat mir viel geholfen.“ TN 27

„Es gab nur eine Rückfrage, die leicht zu beantworten war.“ TN 30

Unzufriedene Respondent/innen

„Ich finde es diskriminierend, teuer sowieso.“ TN 72

„Es dauert zu lange.“ TN 113

„Der Ablauf war anstrengend und hat zu viel Geld und Zeit gekostet.“ TN 338

„Bescheid entspricht nicht meiner Qualifikation.“ TN 43

„Zu wenig Information, zu wenig Interesse und Hilfsbereitschaft von dem Beamten her.“ TN 89

„Die Antworten besonders am Telefon waren unvollständig, wenig kooperativ und durch bayrischen Dialekt für einen Ausländer schwer zu verstehen.“ TN 116

„Keine klare Aussage.“ TN 53

„Kein Verfahren.“ TN 424

„Wenig bis keine Unterstützung seitens der [Anerkennungsstelle].“ TN 426

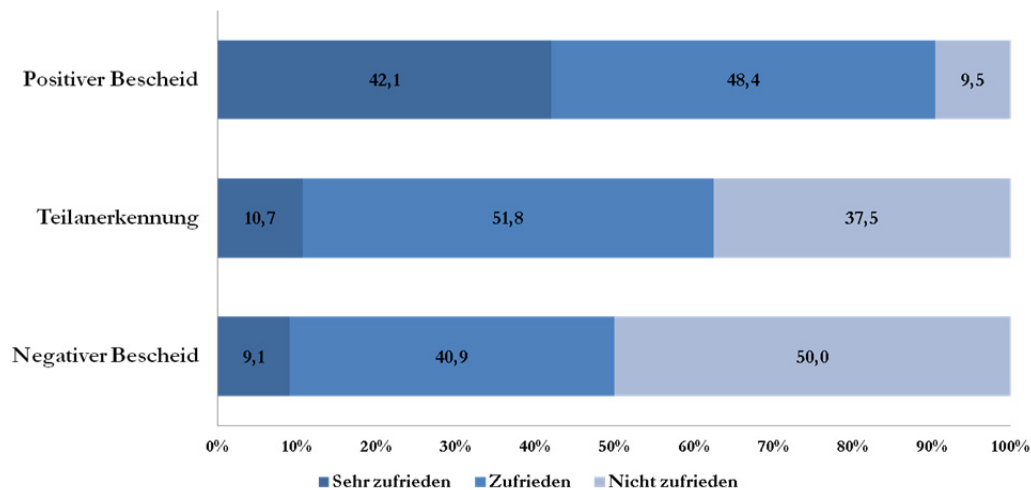
„Sinnlos!“ TN 282

Zahlreiche Kommentare von Migrant/innen geben erste Hinweise dazu, wodurch sich Zufriedenheit bzw. der Mangel daran begründet. Zufriedene Antragsteller/innen äußerten nicht nur allgemein Positives, wie „alles perfekt“, sondern fokussierten bestimmte Aspekte; auch Kritisches fand sich. Wichtig war den Respondent/innen, dass sie durch das Verfahren Transparenz zur Akzeptanz ihrer Qualifikation erhielten. Ein schnelles und unkompliziertes Verfahren wurde gewürdigt, ebenso die Möglichkeit, mit EGF gut zu kommunizieren und Fragen stellen zu können. Auch Auflagen zum Ausgleich von Unterschieden wurden angenommen, wenn sie eingeschränkt und nachvollziehbar waren.

Im Gegensatz dazu waren die Kommentare unzufriedener Respondent/innen eindeutig negativ. Die Themen sind jedoch weitgehend identisch. Die Dauer des Verfahrens wurde mehrfach kritisiert, ebenso die Kosten. Fehlende Transparenz wurde beklagt, wenn der Bescheid nicht im Einklang mit der Qualifikation gesehen wurde oder wenn Fragen unbeantwortet blieben. Vielfach wurde ein freundlicher

oder hilfsbereiter Umgang mit Antragsteller/innen vermisst. Kommunikationsprobleme wurden auch auf sprachlich unsensibles Verhalten zurückgeführt. Einige Respondent/innen sahen sich diskriminiert. Diskriminierung kann im Anerkennungsverfahren auf unterschiedliche Weise sichtbar werden. Abwertende Äußerungen zu ausländischen Qualifikationen empfinden Migrant/innen teilweise als kränkend, da ihre berufliche Identität in Frage gestellt wird. Unkooperatives Verhalten von Behördenmitarbeiter/innen kann durch fehlende interkulturelle Kompetenz bedingt sein, die sich u.a. darin äußert, dass sprachlich angepasste Erläuterungen für Zweitsprachler/innen als zeitaufwändig und lästig gesehen werden. Serviceorientierung bzw. Nutzerfreundlichkeit für Antragsteller/innen erfordert bei der Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte jedoch zwangsläufig eine wiederholte Erläuterung verständlicher Informationen. Diverse Missverständnisse könnten durch erweiterte Fortbildungsmöglichkeiten für EGF vermieden werden.²²⁹

Abb. 25: Zufriedenheit mit dem Verfahren in Abhängigkeit vom Ergebnis, in Prozent

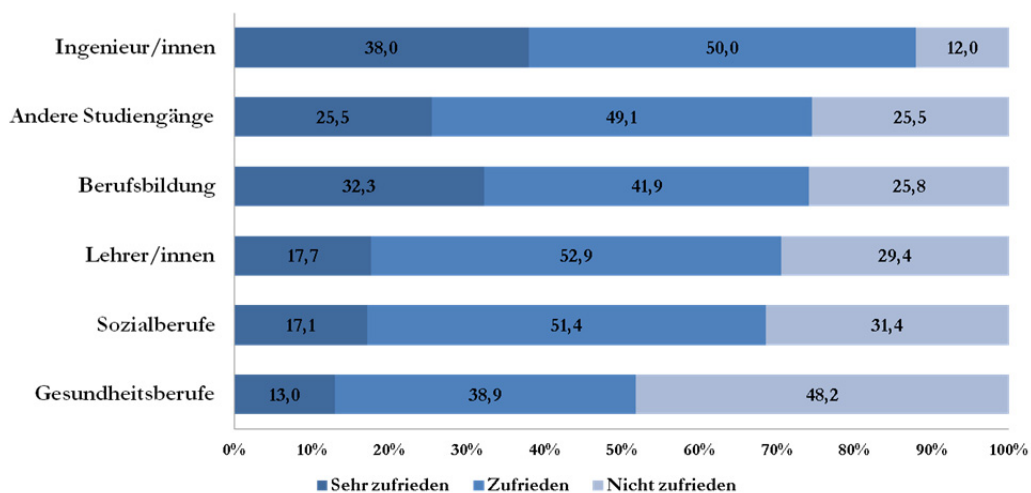


Ein positiver Anerkennungsbescheid fördert die Zufriedenheit. Von Interesse ist, dass sich nur die Hälfte der Personen, die ein negatives Ergebnis erzielt hatten, unzufrieden äußerte; 40,9% waren dennoch zufrieden, 9,1% sogar sehr zufrieden. Ähnliches zeigt sich im umgekehrten Fall: Trotz erfolgter Anerkennung waren 9,5% der Antragsteller/innen unzufrieden mit dem Verfahren, zufrieden waren 48,4%, sehr zufrieden 42,1%. Antragsteller/innen mit Teilanerkennung sind deutlich unzufriedener: sehr zufrieden äußerten sich 10,7%, zufrieden 51,8%, nicht zufrieden 37,5%.

²²⁹ Vgl. zur Diskriminierungsproblematik: „Ein Teil der schriftlichen Eingaben an die Beauftragte bezieht sich insbesondere auf Fragen der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. (...) Selten wird von reinen Diskriminierungsfällen im engeren Sinne berichtet. Subtiler verstecken sich Diskriminierungen in den Beschreibungen von Spannungen zwischen Behörden und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern. Fälle dieser Art sind oft verbunden mit diskriminierenden Äußerungen, die wegen der Sprache, Ausspracheschwierigkeiten, dem Nichtverstehen von Formularen, der Auffassungsgabe oder Schreibschwierigkeiten gemacht werden. Es wird deutlich, dass die interkulturelle Kompetenz und das Diversity Management bei Behörden noch entwicklungsbedürftig sind. Die durch die Betroffenen empfundene Diskriminierung durch einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Institutionen, z.B. in Meldeämtern, Ausländerbehörden, Agenturen für Arbeit, Jobcentern, Kammern etc., ist bei der Beschreibung von Diskriminierungen im Arbeitsleben unerlässlich und bedarf dringend weiterer Untersuchungen. Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich die gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes voranzutreiben.“ Antidiskriminierungsstelle 2013, S. 355.

Daraus geht hervor, dass die Zufriedenheit mit dem Ergebnis des Verfahrens korreliert. Dennoch bleiben Fragen offen. Wenn trotz Wunschergebnis eine negative Einschätzung auftritt und Teilanerkennungen fast so unzufrieden machen wie Nicht-Anerkennungen, kann dies auf Probleme im Verfahren hinweisen. Da die Anerkennungsgesetze das Ziel verfolgten, die Verfahren zu verbessern, wurde untersucht, ob sich die Zufriedenheit der Personen, die ihren Antrag nach August 2013 gestellt hatten, anteilig unterschied. Seit diesem Zeitpunkt war auch das BayBQFG in Kraft. In dieser Gruppe waren 22,3% sehr zufrieden, 54,3% zufrieden und 23,4% nicht zufrieden. Im Vergleich wird deutlich, dass die Gruppe der Unzufriedenen kleiner ist. Dies ist ein Indiz für die positive Wirkung der Anerkennungsgesetze. Um zu überprüfen, ob die Zunahme der zufriedenen Antragsteller/innen auf die fachbezogenen Bestimmungen der Anerkennungsgesetze zurückgeführt werden kann, wurde die Zufriedenheit nach Berufszugehörigkeit weiter ausgewertet. Im Fokus standen Gesundheits-, Ausbildungs- und Sozialberufe.

Abb. 26: Zufriedenheit mit dem Verfahren in Abhängigkeit vom Beruf, in Prozent



Die zufriedensten Antragsteller/innen sind demnach Ingenieur/innen. Obwohl sie vom BayBQFG ausgenommen wurden, ist die hohe Anerkennungsquote der entscheidende Faktor.

Nahezu gleichauf liegen andere Studiengänge, überwiegend nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse, und Ausbildungsberufe mit rund drei Viertel Zufriedenen oder sehr Zufriedenen. Dennoch werden Unterschiede deutlich. Der Anteil der sehr Zufriedenen liegt im Feld der Berufsbildung deutlich höher, und der Anteil der Unzufriedenen ist geringer. Obwohl bei den Hochschulabschlüssen rund zwei Drittel der Befragten ein positives Ergebnis erzielten (vgl. dazu Kap. 6.7), sind die Antragsteller/innen im Vergleich insgesamt weniger zufrieden.

Die zufriedenen Inhaber/innen von Berufsausbildungen sind auch deshalb von Interesse, weil ebenso viele Befragte eine Teilanerkennung erzielten wie einen positiven Bescheid. Die oben festgestellte vergleichsweise hohe Unzufriedenheit nach Teilanerkennung liegt bei Ausbildungsberufen nicht vor. Dies könnte daran liegen, dass sich sowohl Anerkennungen als auch Teilweise-gleichwertig-Bescheide im Berufsfeld als nützlich am Arbeitsmarkt erwiesen (vgl. dazu Kap. 6.12).

Lehrer/innen und Sozialberufe liegen im Mittelfeld. Beide Berufsgruppen zeichnen sich dadurch aus, dass sie überwiegend kein Verfahren bei den bayerischen Stellen für Lehrer/innen, Erzieher/innen, Sozial- und Kindheitspädagog/innen gestellt haben, sondern dass ihre Zufriedenheit mit dem Verfahren sich weitgehend auf Einstufungen der Jugendämter oder Zeugnisbewertungen der ZAB richtet. Für die

Sozialberufe sind Veränderungen zu erwarten; die Anfang 2014 noch vorliegenden Umsetzungsprobleme der zuständigen Stellen werden vermutlich weiter abgebaut.

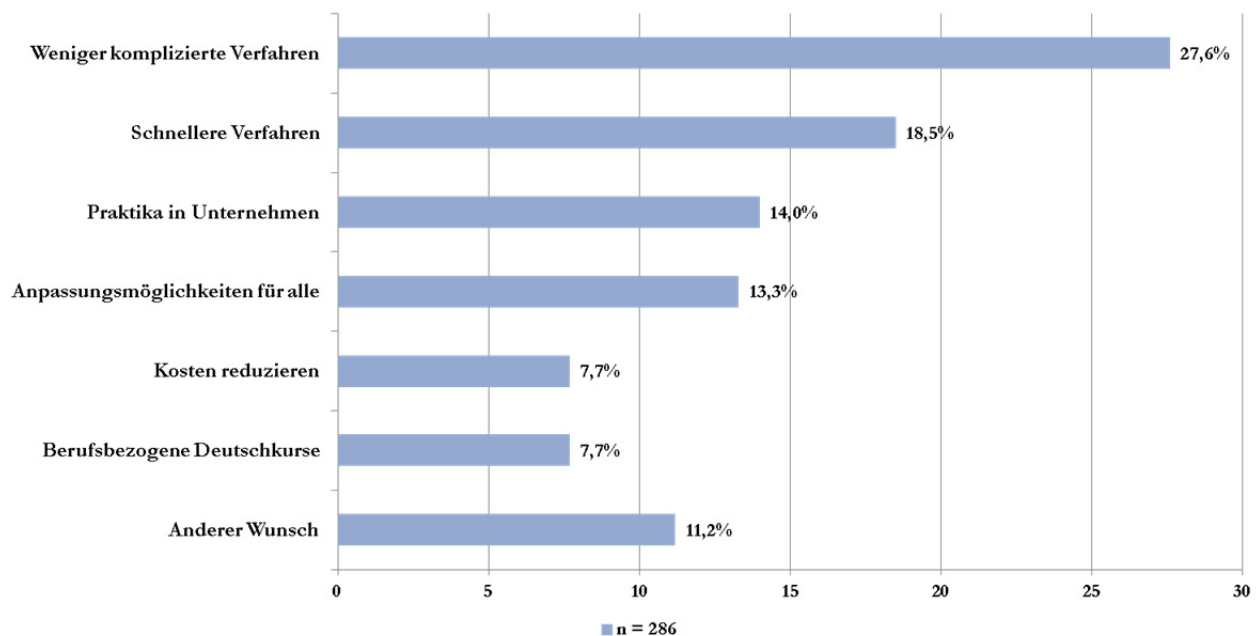
Inhaber/innen von Gesundheitsberufen nehmen den letzten Platz auf der Zufriedenheitsskala ein. In keinem anderen Anerkennungsfeld gibt es so viele unzufriedene Antragsteller/innen; fast die Hälfte äußerte sich negativ. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass eine erfolgreiche Berufstätigkeit im Gesundheitsbereich ohne Anerkennung kaum möglich ist. Im Gegensatz zu Inhaber/innen von Ausbildungsberufen können sich Teilanerkennungsbescheide nicht positiv auswirken. Wenn Gesundheitsfachkräfte nach Teilanerkennung keine Möglichkeit finden, Ausgleichsmaßnahmen zu absolvieren, motiviert dies ebenfalls einen hohen Unzufriedenheitsgrad.

Die Zufriedenheit mit dem Verfahren ist insgesamt deutlich geringer als die Zufriedenheit mit der Anerkennungsberatung. Deren Ergebnisse werden in Kap. 6.10 dargestellt.

6.9.2 Erfordernisse aus Sicht der Antragsteller/innen, um die Anerkennungspraxis zu verbessern

Um bewerten zu können, welche Aspekte des Verfahrens aus Sicht der Nutzer/innen Veränderungsnotwendigkeiten aufweisen, wurden Migrant/innen gebeten, ihren wichtigsten Wunsch zur Verbesserung des Anerkennungsverfahrens anzugeben. Sechs Antwortoptionen wurden angeboten, zusätzlich ein freies Textfeld. Die Angaben beliefen sich auf 286. Bei 68 Personen lag keine Angabe vor; bei weiteren 100 Fragebögen waren mehrere Antwortoptionen angekreuzt worden, die nicht ausgewertet wurden.

Abb. 27: Der wichtigste Wunsch der Antragsteller/innen, um den Anerkennungsprozess zu verbessern, in Prozent



Auf Rang 1 der Wunschliste findet sich Vereinfachung: Das Verfahren sollte aus Sicht von 27,6% der Respondent/innen in erster Linie weniger kompliziert sein. Es folgt das Bedürfnis nach schnelleren Anerkennungsverfahren mit einem Anteil von 18,5%.

Rang 3 zeigt mit 14,0% das große Interesse an Unternehmenskontakten. Die Bedeutung des Wunsches, für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse Praktika- oder Traineeprogramme in deutschen Unternehmen zu organisieren, begründet sich durch die besondere Situation, in der sich Neuzuwanderinnen und -zuwanderer befinden. Dass ihnen soziale Kontakte fehlen, die deutsche Qualifikationsinhaber/innen seit ihren Schulzeiten aufbauen konnten, wirkt sich am Arbeitsmarkt nachteilig aus, da qualifizierte Arbeitsplätze vielfach über lose Vernetzungen vergeben werden. Einen Einstieg bei Unternehmen und die Anpassung an deutsche Arbeitskulturen zu ermöglichen, ist ein Handlungsfeld, das weitere Anstrengungen des Zuwanderungslandes Deutschland erfordert.

Dahinter findet sich der Wunsch nach besseren Anpassungsmöglichkeiten: 13,3% der Teilnehmer/innen wünschten, passgenaue Anpassungsmaßnahmen für alle Antragsteller/innen anzubieten.

Kostengünstigere Verfahren liegen gleich auf mit dem Wunsch, mehr berufsbezogene Deutschkurse einzurichten, bei 7,7%. Die Finanzierungsfrage wird höher gewichtet, wenn man die sonstigen Angaben einbezieht: U.a. schlug ein/e Befragte/r vor, dass Anerkennungsverfahren generell kostenlos sein sollten.

Weitere Angaben waren mit 11,2% vielfältig. Häufig fanden sich Wünsche nach besseren Informationen, nach mehr Klarheit und Transparenz, nach mehr Unterstützung bei spezifischen Zugängen zum Arbeitsmarkt.

Wünsche der Respondent/innen

„Mein wichtigster Wunsch ist, es sollte mehr berufsbezogene Deutschkurse zu einem reduzierten Preis geben, z.B. Alltags-Kommunikation im Berufsleben für Krankenschwestern.“ TN 243

„Zuständige Behörde sollte eine klare Vorgabe für Anerkennung veröffentlichen.“ TN 53

„mehr Informationen über die Voraussetzungen und das Verfahren“ TN 68

„mehr Information und Hilfe zu weiteren Berufsmöglichkeiten, bessere Möglichkeiten für weiteres Berufsleben in Deutschland“ TN 117

„Es soll überhaupt etwas für Lehrer geben.“ TN 41

„dass ALLE Berufe anerkannt würden“ TN 343

„Es sollten keine Kosten entstehen, um Menschen eine Qualifikation zu geben oder zu bestätigen.“ TN 65

„Jede Arbeitsagentur sollte mit dem Anerkennungsverfahren helfen und richtig informieren.“ TN 344

„Die Anerkennungsbehörde sollte mehr mit den Beratungsstellen der Arbeitsämter zusammen arbeiten. Somit könnten hochqualifizierte Arbeitssuchende schneller in verwandten Berufen Fuß fassen.“ TN 82

„Ich wäre dafür, dass die Mitarbeiter der Arbeitsagentur Schulungen im Umgang mit Ausländern bekommen. Hier [vor Ort] war das Verhalten, obwohl ich (Niederbayer) bei meiner Frau (Spanierin) dabei war, unmöglich! Wie oben erwähnt, muss man sich dermaßen selbst in die Materie einarbeiten, da man von der Arbeitsagentur keinerlei Hilfe erwarten kann. Das hört nach der Anerkennung leider nicht auf, gleiches gilt für die Jobsuche.“ TN 428

Mehrfach wurde die Erwartung geäußert, dass die Arbeitsverwaltung eine größere Rolle spielen sollte, sowohl bezüglich der Kommunikation mit Anerkennungsstellen als auch im Hinblick auf eine adäquate Arbeitsvermittlung. Die Aktivitäten der Arbeitsagenturen und Jobcenter im Anerkennungsprozess werden in Kap. 6.11 untersucht.

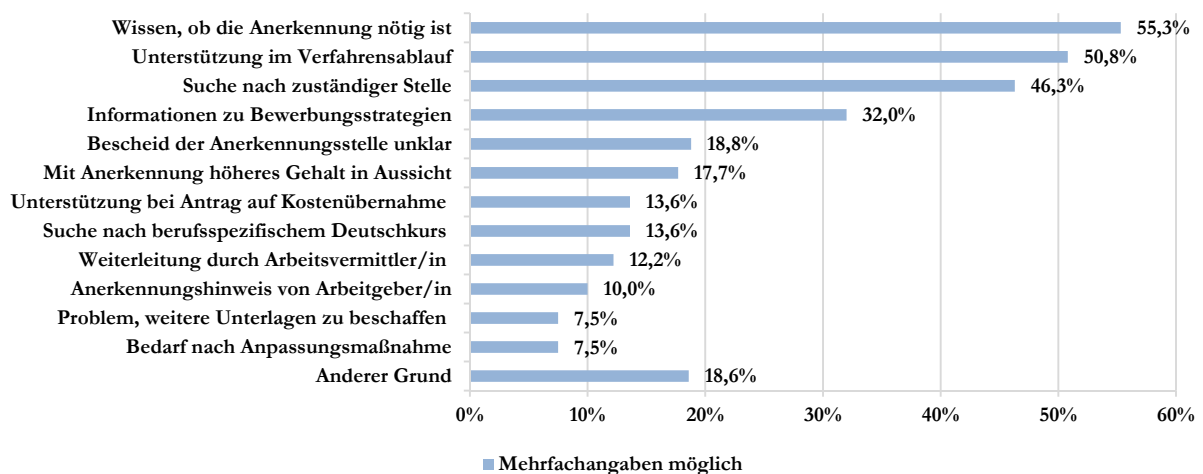
6.10 Die Funktion der Anerkennungsberatung

Um das Anerkennungsgesetz bundesweit erfolgreich umzusetzen, installierte die Bundesregierung ein Netzwerk von Anerkennungsberatungsstellen als Begleitstruktur. Dabei wurden vorhandene Angebote des IQ-Netzwerks nach 2011 in alle Bundesländer ausgeweitet und über eine Projektförderung finanziert. Informationen sollen auf den individuellen Fall zugeschnitten und nachvollziehbar vermittelt werden. Durch das Einbringen ihrer Expertise wird dazu beigetragen, die Gesetzgebung und Praxis der Anerkennung weiterhin zu verbessern.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die Beweggründe der Migrant/innen, sich an die Anerkennungsberatung zu wenden erhoben. Sie sollen in nächsten Schritt analysiert werden.

6.10.1 Gründe der Respondent/innen, eine Anfrage an die Anerkennungsberatung zu stellen

Abb. 28: Informations- und Unterstützungsbedarfe der Ratsuchenden, in Prozent



Ausländische Fachkräfte haben oft mehrere Motive, sich an die Anerkennungsberatung zu wenden. Insgesamt gab es 1340 Angaben von 441 Personen, sechs Respondent/innen machten keine Angabe. Mehrfachnennungen waren möglich.

Am häufigsten war die Information für die Befragungsteilnehmer/innen wichtig, ob eine Anerkennung für den ausländischen Abschluss notwendig ist. Rund die Hälfte der Respondent/innen benötigte Unterstützung bei der Durchführung des Anerkennungsverfahrens. Auch die Suche nach der zuständigen Stelle ist für viele ein Grund, mit der Anerkennungsberatung in Kontakt zu treten. Auf Rang vier folgt ein Unterstützungsbedarf, der weniger mit dem Verfahren als mit der berufsspezifischen Arbeitsplatzsuche zu tun hat. So wendeten sich mehr als 30% der Befragten an die Anerkennungsberatung, um Informationen zu erhalten, wie man sich erfolgreich in der Branche bewirbt.

Ab Rang fünf sind die Gründe weniger verbreitet für die Gesamtgruppe. Für knapp 20% der Respondent/innen war es wichtig, eine Erklärung zu erhalten, was der Bescheid bedeutet. Monetäre Motive hatten fast ebenso viele Personen; sie benötigten Unterstützung bei ihrer Anerkennung, um ein höheres Gehalt zu erzielen. Konkret um die Finanzierung des Anerkennungsverfahrens ging es bei 13,6%

der Befragten, die angaben, Unterstützung bei Kostenübernahmeanträgen an die Arbeitsverwaltung zu benötigen. Ebenso viele Nennungen bezogen sich auf die Suche nach einem passenden Deutschkurs für den jeweiligen Beruf. Dass sie von der Arbeitsagentur bzw. dem Jobcenter an die Anerkennungsberatung verwiesen wurden, gaben 12,2% der Respondent/innen an. Arbeitgeber/innen als Initiator/innen für die Kontaktaufnahme mit Anerkennungsberater/innen wurden von 10,0% Befragten genannt. Für jeweils 7,5% war es wichtig, Unterstützung bei der Beschaffung von Unterlagen, die die Anerkennungsstelle verlangte, oder bei der Absolvierung einer Anpassungsmaßnahme zu erhalten. Zudem nutzten 18,6% der Befragten die Kategorie „Anderer Grund“, um anzugeben, warum sie die Anerkennungsberatung in Anspruch nahmen.

Kommentare zum Anlass der Beratungsanfrage

„Ich wollte einen akzeptierten Abschluss.“ TN 305

„... um zu erfahren, ob meine Ausbildung in Deutschland gleichgestellt werden kann.“ TN 316

„... um entscheiden zu können, ob ich eine Anerkennung benötige oder nicht.“ TN 24

„Ich habe Probleme, die Anerkennung zu bekommen.“ TN 116

„... weil ich mir bei einer Bewerbung mit anerkannten Abschlüssen bessere Chancen ausrechne.“ TN 206

„Neues Gesetz ist Hoffnung auf Anerkennung meines Berufs, leider kam das Gesetz 30 Jahre zu spät!“ TN 282

„Nicht erteilte Anerkennung.“ TN 407

„Ich wollte überprüfen, ob die Anerkennungsinformationen, die ich schon hatte, richtig waren und ob es andere Möglichkeiten gäbe.“ TN 412

„Ich wollte wissen, ob mein im Ausland erworbener Beruf anerkannt werden kann, damit ich mich für eine besser qualifizierte Arbeit bewerben kann.“ TN 83

„... weil ich arbeitslos bin und wissen wollte, in welche Richtung ich gehen kann.“ TN 419

„Ich möchte in Deutschland meinen Beruf weiter ausüben.“ TN 45

„... ob ich mit meiner Lehrerausbildung als Erzieherin in Deutschland arbeiten könnte“ TN 71

„Obwohl der Psychologe in Deutschland ein nicht reglementierter Beruf ist, bin ich schon seit vier Jahren arbeitslos. Da ich von potenziellen Arbeitgebern immer wieder nach einem in Deutschland anerkannten Diplom gefragt werde, erschien mir der Weg zu [Anerkennungsberatung] am sinnvollsten.“ TN 17

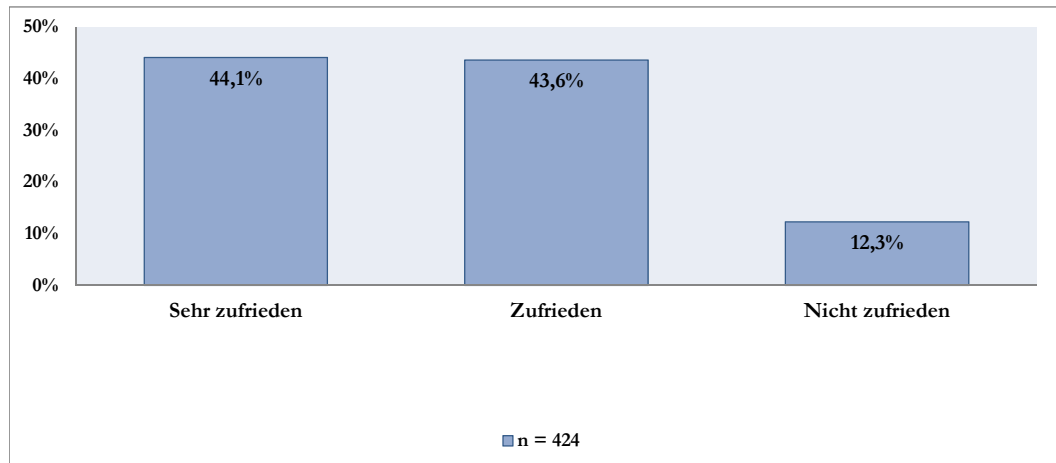
Den Anderen Gründen war zu entnehmen, dass es darum ging, am Arbeitsmarkt voranzukommen, z.B. durch eine Festanstellung oder eine Vollzeitbeschäftigung. Für sieben Personen war der Wunsch zentral, eine Weiterbildung zu machen. In drei Fällen lag die Triebfeder in der beruflichen Neuorientierung, z.B. weil man ein neues Studium oder eine neue Ausbildung beginnen wollte. Bei diversen Erläuterungen stand das persönliche Bedürfnis nach einer Anerkennung, unabhängig von einer beruflichen Perspektive, im Vordergrund. Mehrere Personen begründeten die Kontaktaufnahme damit, dass sie sich neue Möglichkeiten durch die Anerkennungsgesetze erhofft hatten. Weiteren Befragten ging es darum, eine Entscheidungshilfe zu erhalten, z.B. eine Einschätzung ihrer Anerkennungsmöglichkeiten. In einem Fall waren Probleme mit dem Arbeitgeber, der die Qualifikation nicht anerkannt hatte, ausschlaggebend.

Bei den Angaben der Respondent/innen zeigt sich insgesamt ein Spektrum an Gründen, die Anerkennungsberatung in Anspruch zu nehmen. Die große Mehrheit der Anliegen hängt unmittelbar mit dem Anerkennungsverfahren selbst zusammen. Oft sind die Fragen gekoppelt mit weiteren Anliegen, die eine erfolgreiche berufliche Integration betreffen. Den Befragten sind Kenntnisse über spezifisch deutsche Bewerbungsstrategien und Zugänge zu Arbeitgeber/innen sehr wichtig. Auch bezüglich der Kommunikation mit Anerkennungsstellen und Arbeitsagenturen oder Jobcentern erhofften sie sich Unterstützung und konkrete Hilfestellungen von den Anerkennungsberater/innen.

6.10.2 Zufriedene und unzufriedene Ratsuchende

Die Teilnehmer/innen wurden nicht nur nach ihren persönlichen Motiven gefragt, sondern auch nach ihrer Zufriedenheit mit der Anerkennungsberatung. Drei Antwortkategorien standen zur Auswahl sowie ein offenes Feld, in dem Erläuterungen zur Frage nach dem „Warum“ eingetragen werden konnten.

Abb. 29: Die Zufriedenheit mit der Anerkennungsberatung, in Prozent



Dass sie „sehr zufrieden“ waren, teilten 187 Personen mit. 185 wählten die Kategorie „zufrieden“. „Nicht zufrieden“ waren 52 Personen. Keine Angabe machten 23 Personen. Es zeigt sich somit, dass die große Mehrheit (87,7%) der Respondent/innen mit der Anerkennungsberatung zufrieden oder sogar sehr zufrieden war. Interessant ist nun, was eine gute Beratung zur Anerkennung aus der Perspektive der Ratsuchenden ausmacht. Viele Teilnehmer/innen haben die aus ihrer Sicht entscheidenden Qualitäten hervorgehoben.

Zufriedene Befragte

„Alle Fragen wurden schnell, freundlich und richtig beantwortet.“ TN 30

„Weil ich sofort umfassend und freundlich beraten wurde. Mein Anliegen wurde ernst genommen. Per Email und telefonisch konnte ich ständig mit meinem Berater in Kontakt treten und Fragen klären.“ TN 83

„Weil wir mehrere interessante Themen aus dem Bereich ‚Integration in deutschen Arbeitsmarkt mit ausländischen Bildungsabschluss‘ besprochen haben. Ich habe dadurch mein Wissen bereichert.“ TN 25

„Der Berater war sehr hilfsbereit und hat mir wieder Mut gegeben, dass mein Diplom auch wert ist.“ TN 28

„Ich habe sehr ausführliche und persönliche Info erhalten, auch über die negativen Seiten.“ TN 251

„Kompetente Auskunft; rascher, zuverlässiger Service.“ TN 231

„Ich habe viele Tipps und Internetseiten bekommen“ TN 52

„Der Berater hat alle meine Dokumente kontrolliert (ob sie passen) und alles ganz gut erklärt“ TN 19

„(...) weil ich neben Informationen auch Hilfe bei Antragstellung bekommen habe. Mir wurde so erklärt, dass ich mit meine derzeitige Deutschkenntnisse verstanden habe.“ TN 331

„Sie können auch, leider, nicht mehr machen, wenn sie Gesetze dazu nicht geschaffen sind. Ich habe eine gute Ausbildung, muss mich aber mit schlecht bezahltem Jobs abfinden.“ TN 41

„Der Mitarbeiter war kompetent und hilfsbereit. Auch anschließende Fragen (per E-Mail) hat er immer beantwortet. Darüber hinaus hat er immer wieder nachgefragt, wie es uns bei der Anerkennung geht und ob es Neuigkeiten gibt.“ TN 377

„Ich habe es versucht und gesehen, dass ich jetzt eine Chance habe mit meinem Abschluss aus der Heimat.“ TN 122

„Sehr zügige und vor allem ausführliche/verständliche und hilfreiche Antworten“ TN 274

„Meine Frau ist Spanierin und ich habe mit ihr zusammen mehrere Monate gebraucht, bis wir uns hier mit Anerkennung und Arbeitsagentur auskannten. Der Durchbruch gelang uns, als ich zufällig im Internet auf [die Anerkennungsberatungsstelle] gestoßen bin und die uns sehr kompetent in kurzer Zeit telefonisch weitergeholfen haben.“ TN 428

„Hilfsbereit und wirklich engagiert, aber es fehlt anscheinend an der Erfahrung. Deshalb habe ich teilweise mehr allein herauf gefunden als über die Beratungsstelle.“ TN 297

„Ich hatte kein Problem mit der Beratung, aber die Schritte danach waren für mich sehr kompliziert.“ TN 304

Für viele Ratsuchende ist es wichtig, möglichst schnell Informationen und Antworten auf individuelle Fragen zu bekommen. Daneben geht es vor allem um pragmatische Hilfe, wie z.B. das Zusammenstellen der geforderten Unterlagen. Von Bedeutung ist auch, dass sich die Ratsuchenden immer wieder im Prozess der Anerkennung an die Berater/innen wenden können, dass diese ihnen „jederzeit zur Verfügung“ stehen und sie somit durch das Verfahren begleiten. Die Beratungskund/innen schätzen dabei die Kompetenz der Berater/innen und deren Fähigkeit, nicht nur Informationen weiterzugeben, sondern die jeweilige Sachlage für sie verständlich erklären zu können.

In den Erläuterungen zur Zufriedenheit mit der Anerkennungsberatung spielen neben den fachlichen auch die sozialen Kompetenzen eine wichtige Rolle. Vielfach wurden Freundlichkeit, Hilfsbereitschaft und das Engagement der Berater/innen gewürdigt. Auch wenn Ratsuchende die Anerkennungsberatung primär aufsuchen, um Informationen zur Anerkennung ihrer Abschlüsse zu erhalten, sind ihnen neben dem Wissenszuwachs weitere Aspekte wichtig, z.B. Verständnis für die individuelle Situation und Wertschätzung ihrer Bildungsleistungen. Daraus erwächst Motivation und neuer Mut, um die oft „komplizierten Schritte“ weiterzugehen. Daher äußern sich zahlreiche Befragte positiv über die Beratung, obwohl das Verfahren negativ verlief oder sie auf Probleme mit der Anerkennungsstelle stießen.

Auch die unzufriedenen Ratsuchende erläuterten ihre mangelhafte Zufriedenheit.

Nicht zufriedene Befragte

„Die richtige Anerkennungsstelle habe ich ganz zufällig selbst gefunden und auch ohne Anpassungsmaßnahmen ein positives Ergebnis erhalten.“ TN 33

„Die vielen Internetseiten und Links sind sehr kompliziert und liefern keine individuellen Antworten, sondern nur generelle.“ TN 103

„Beratung nur spezielle Sonderfälle möglich. Alles was nicht dem antrainierten Standard entspricht, kann nicht beantwortet werden oder zufriedenstellend beraten werden.“ TN 18

„enttäuschend“ TN 8

„Die Information reicht nicht.“ TN 345

„Ich habe eine Ablehnung gekriegt, ohne irgendwelchen Hinweis, was ich tun soll, um in diesem Beruf arbeiten zu können.“ TN 427

„Ich habe unzureichende und falsche Informationen erhalten. Das wiederum führte zu einer monatigen Verzögerung, die dadurch noch verschlimmert wurde, dass ich Monate auf die Beantwortung meiner E-Mails warten musste.“ TN 199

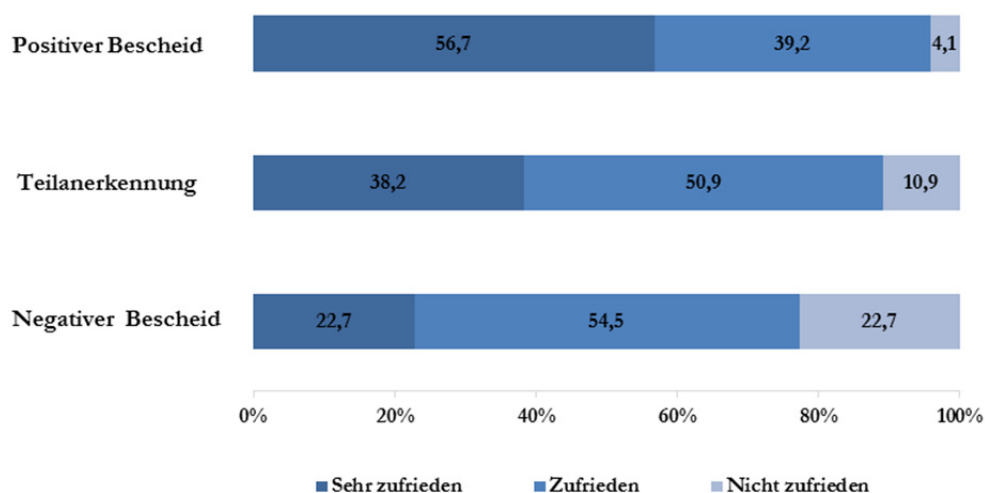
„Ich habe keine Beratung bekommen.“ TN 232

„zu wenig Unterstützung“ TN 123

In vielen Erläuterungen zeigt sich, dass zwar die Anerkennungsberatung mit „nicht zufrieden“ bewertet wurde, aber ursächlich die Unzufriedenheit mit der Faktenlage ist, z.B. mit den Verfahrensbedingungen oder weil eine Ablehnung das Ergebnis der Anerkennungsbemühungen war. Andere Ratsuchende kritisierten explizit den Beratungsablauf. Sie beanstandeten, dass ihre Beratung oder die erhaltenden Informationen nicht individuell genug waren. Auch die „vielen Internetseiten“ wurden nicht unbedingt als hilfreich empfunden, da diese Tipps nicht auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnitten waren. Manche Beratungskund/innen beklagten falsche Informationen oder, dass sie keine oder eine nicht ausreichende Beratung erhalten hätten. Auch wenn die Unzufriedenen eine Minderheit bilden, so weisen ihre Kommentare doch darauf hin, dass auch die Qualität der Anerkennungsberatung noch weiter verbessert bzw. an individuelle Bedarfe angepasst werden kann.

Insgesamt sind die Respondent/innen zufriedener mit der Anerkennungsberatung als mit dem Verfahren. Die höhere Zufriedenheitsrate könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Qualität der Anerkennungsberatung höher eingeschätzt wird als die Qualität des Verfahrens. Aus den Kommentaren der Respondent/innen geht vielfach hervor, dass sie den Nutzen der unabhängigen Anerkennungsberatung spezifisch bewertet haben. Einige Begründungen zur Zufriedenheit mit der Beratung sind allerdings identisch bei der Bewertung der Zufriedenheit mit dem Verfahren. Es stellt sich daher die Frage, ob der festgestellte Zusammenhang zwischen Anerkennungsergebnis und Zufriedenheit mit dem Verfahren sich auch auf die Bewertung der Beratung auswirkt. Im direkten Vergleich der Zufriedenheitsangaben fällt auf, dass vielfach identische Zufriedenheitszuschreibungen erfolgten: Fast 90% der Befragten, die mit dem Verfahren sehr zufrieden waren, zeigten sich auch mit der Beratung sehr zufrieden, in der Kategorie „zufrieden“ gilt dies für zwei Drittel, bei „nicht zufrieden“ nur für ein Drittel. Daraus geht hervor, dass Antragsteller/innen Lob und Kritik durchaus differenzieren: Nur eine Minderheit der Unzufriedenen bezüglich des Verfahrens erklärt sich auch mit der Beratung unzufrieden.

Abb. 30: Zufriedenheit mit der Anerkennungsberatung in Korrelation mit dem Anerkennungsergebnis, in Prozent



Bei der mehrdimensionalen Auswertung der Zufriedenheit nach Anerkennungsergebnis zeigt sich ebenfalls eine deutliche höhere Zufriedenheitsrate bezüglich der Beratung. Mit Anerkennung sind mehr als 95% zufriedene oder sehr zufriedene Beratungskund/innen, mit einer Teilanerkennung knapp 90% und mit negativem Ergebnis äußerten sich mehr als drei Viertel positiv über die Anerkennungsberatung. Die vorhandene Unzufriedenheit mit dem Verfahren spiegelt sich stark reduziert bei unzufriedenen Ratsuchenden: Bei positiven Ergebnissen halbiert sich mangelnde Zufriedenheit, bei negativen sinkt sie

um mehr als die Hälfte, bei Teilerkennungen um fast zwei Drittel. Das Ergebnis für Antragsteller/innen mit Teilerkennung ist von besonderem Interesse: Die vorhandene Unzufriedenheit wird weit stärker auf das Verfahren bezogen als auf die Beratung.

Ob Beratene zufrieden sind, kann etwas über die Qualität der Beratung aussagen. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass Zufriedenheit von Erwartungen abhängt: Wer auf jeden Fall einen positiven Bescheid erwartet, sieht mitunter den/die Berater/in in der Verantwortung, wenn dieser ausbleibt. Allerdings ist das Erreichen eines positiven Bescheids nicht unbedingt das Ziel der Anerkennungsberatung. Die geäußerte Kritik findet sich in einigen Interview-Aussagen der UAB gespiegelt.

Probleme für Anerkennungsberater/innen

„Da war schon erstmal eine große Erwartungshaltung zu spüren und dann erstmal eine Enttäuschung, wenn man sagt: Das geht aber wahrscheinlich nicht so leicht. Wenn man es dann wieder erklärt, dann ist es wieder was Anderes.“ UAB 3 (18-20)

„Wenn immer so ein Beratungsdruck da ist, man will die Leute ja nicht länger warten lassen als fünf Wochen, wir haben einfach zwischendrin Wartezeiten von fünf Wochen, beim E-Mail-Account haben wir inzwischen Wartezeiten von drei Wochen und da kriegt man als Berater einen irren Druck und dann ist immer der Kunde der, der eigentlich zuerst kommt.“ UAB 10 (285-261)

„Weil wir mittlerweile lange Wartezeiten haben bei uns muss man vier bis sechs Wochen auf einen Termin warten.“ UAB 2 (43-44)

„Wenn Teilweise-Bescheide, da schaut die Kammer, wer kann den Rest noch auffüllen nach Teilerkennungsbescheid, das macht dann schon die Kammer, (...) Wir sehen jetzt nicht originär unsere Aufgabe, in die Qualifizierungsberatung zu gehen, das ist viel zu komplex, da braucht man teilweise individuelle Sachen, wahnsinnig schwierig, auch insbesondere deswegen, weil es in vielen Fällen kein Angebot gibt.“ UAB 6 (73-81)

UAB sind in ihrem Arbeitsalltag mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert, z.B. der gestiegenen Erwartungshaltung der Beratungskund/innen. Oftmals hörten Migrant/innen von den neuen gesetzlichen Möglichkeiten und erwarteten daher bessere Anerkennungschancen oder zumindest handhabbare Wege, um Gleichwertigkeit zu erreichen. Da dies in vielen Berufen nicht ermöglicht wurde, kam es zu Enttäuschungen, die sich auch durch Unmutsäußerungen in der Beratung ausdrückten. UAB müssen diese negativen Zuschreibungen individuell aushalten, auch wenn sie ursächlich nicht verantwortlich sind.

Ein großes Problem, dass von einigen Anerkennungsberater/innen im Verlauf der Interviews angesprochen wurde, ist der Druck, der mit dem hohen Aufkommen an Beratungsnachfrage entsteht. An allen Standorten der Anerkennungsberatung kann das zur Verfügung stehende Personal die Nachfrage oft nicht schnell bedienen. Ein Qualitätsstandard für Beratung sind zeitnahe Termine; sechs Wochen sind zu lang. Hinzu kommt, dass die Ratsuchenden oft eine individuelle und umfassende Beratung benötigen. Dies ist ohne entsprechende personelle Ausstattung nicht zu leisten.

Fragen zum Anerkennungsprozess stellen ein weites Spektrum dar. Im Hinblick auf Teilerkennungen geht es Migrant/innen um Ausgleichsmaßnahmen bzw. Möglichkeiten des individuellen Kompetenzausbaus. UAB sind teilweise überfordert, die Intransparenz und Komplexität der aktuellen Situation zu kanalisieren (vgl. Kap. 6.8). Sie reagieren u.a. damit, die Ratsuchenden mit dem Argument abzuweisen, sie seien nicht für „Qualifizierungsberatung“ zuständig. Gerade Migrant/innen, die von Anerkennungsstellen keine Hilfe bei der Suche nach Anpassungsmaßnahmen erhalten haben, finden sich damit in der Lage wieder, dass sich niemand um ihr berechtigtes Anliegen, wesentliche Unterschiede auszugleichen, kümmert.

6.10.3 Strukturelle Wirkungen der unabhängigen Beratung

Das flächendeckende Netz der Anerkennungsberatungsstellen soll die Umsetzung der Anerkennungsgesetze in der Praxis strukturell unterstützen. Die Vielzahl der Anerkennungsstellen sowie die uneinheitlichen Vorgaben für die berufsspezifischen Anerkennungsverfahren in Deutschland bedingen eine hohe Komplexität, die dazu führen kann, dass Migrant/innen vor einer Antragstellung zurückschrecken. Die Anerkennungsberater/innen können Hilfestellungen leisten, Ratsuchende Schritt für Schritt begleiten und konkret unterstützen, um den Anforderungen im individuellen Verfahrensablauf zu begegnen. Auf diese Weise können mehr Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen zu einer Anerkennung gelangen und als Fachkräfte am deutschen Arbeitsmarkt tätig werden. Anerkennungsberatung schafft in diesem Kontext Zugang zu Informationen, die im Prozess des Bildungstransfers für Migrant/innen vielfach nur schwer aufzufinden sind.

Im Rahmen der Untersuchung wurden die Anerkennungsberater/innen dazu befragt, wie sich ihre Beratung auf den Prozess der Anerkennung auswirkt.

Ziele: Unterstützung der Antragsteller/innen, Networking, Transparenz

„Ich bin mir sogar sicher, dass das sehr, sehr wichtig ist, dass Anerkennungsberatung angeboten wird, weil die Anerkennungssystematik in Deutschland dermaßen kompliziert ist, dass das ein Normalsterblicher so nicht überblicken kann. Auch nicht die Hochqualifizierten, die super gut recherchieren können im Internet und schon auf C1 deutsch sprechen (...). Das was wir machen, ist eine Dienstleistung, eigentlich in zwei Richtungen: Die zuständigen Stellen kriegen durch uns die vollständigen Unterlagen. (...) In die andere Richtung für die Ratsuchenden ist es einerseits ein Sammeln von Infos (...). Das ist schon super schwierig, weil es tausend Infos gibt, die unterschiedlich gut oder weniger gut sind, wo man immer nicht weiß, trifft das auf mich zu oder nicht, oder ist das in Bayern so oder ist das nur in Niedersachsen so oder was war mit Hessen? Es ist ein Recherchieren und Filtern und nur das weitergeben, was für die Person wichtig ist, und das kann man ohne das Hintergrundwissen, dass man hier über jahrelange Erfahrung gesammelt hat, nicht.“ UAB 7 (148-162)

„Ich arbeite in einem ressourcenorientierter Prozess, dass es auf jeden Fall spürbar ist, dass es Sinn macht, sich da beraten zu lassen, also eher motivierend, nicht defizitorientiert, sondern kompetenz-, ressourcenorientiert. Es macht auf jeden Fall Sinn, das in die Hand zu nehmen, die Schritte zu gehen, dieses Gefühl haben die immer, wenn die bei meiner Tür wieder hinausgehen, ja, es hat was gebracht, wir haben was erfahren, was wir noch nicht wussten, und auch diese Eigenverantwortung und dieses Feuer ein bisschen zu schüren, Motivation Aktivierung, das ist auf jeden Fall etwas, was in diesem Büro hier passiert. Sie brauchen eine Klarheit über die Möglichkeiten, die realistisch sind, und das Verständnis darüber, was mit ihren Abschlüssen in Deutschland möglich ist, Klarheit über Kosten, Dauer, sie brauchen schon ein Ziel vor den Augen. Sie müssen wissen, was könnte für mich dabei rauskommen. Das Wichtigste ist, (...) dass sie wissen, wenn sie rausgehen, was ist der nächste Schritt, was soll ich machen. Wichtig ist auch, dass sie die Möglichkeiten erfahren und selbst entscheiden (...). Ich gebe nicht vor, was sie machen sollen, sondern ich informiere über die Möglichkeiten.“ UAB 4 (70-85)

„Also was ich schon glaube ist, dass es den Prozess auf jeden Fall verkürzt, dass wir das so vorbereiten, dass wenn die den Antrag stellen, dass der dann auch vollständig ist, dass da nicht noch zigmal was nachgefordert werden muss; dass das ganze transparenter wird dadurch. Ich glaube nicht, dass die Anerkennungsbehörden auch immer die Möglichkeiten haben, die Personen zu beraten und die Verfahren konkret zu erläutern. Die schicken halt einen Bescheid, wo dann zwar auf Amtsdeutsch die Wege drinstehen, aber viele Personen verstehen den einfach nicht. Durch uns glaube ich schon, dass da einfach eine große Transparenz reinkommt und auch auf Seiten der Anerkennungsstellen, die dann auch noch mal vielleicht einen anderen Zugang zu den Personen kriegen.“ UAB 3 (110-117)

„Oft rufen wir bei Stellen an und haken so lange nach bei bestimmten Themen, bis wir das verstehen, und das kann schon mal eine Weile dauern, je nachdem wie auskunftsfreudig die Stelle ist oder nicht. Und dann muss man diese Infos quasi so übersetzen, dass die Personen, egal mit welchen Deutschkenntnissen, also auf welchem Niveau die stehen, dass sie das tatsächlich verstehen können und dann selbst im Stande sind zu

entscheiden: Stelle ich den Antrag oder nicht? Oder in den Fällen, wo mehrere Verfahren möglich sind, in welche Richtung gehe ich, das ist wirklich eine immense Übersetzungsleistung. Das ist wie Brücken bauen, dann muss man jemand sagen: Wenn du über die Brücke gehst, dann kommen die Berge.“ UAB 7 (165-173)

„Die Kunden sind sehr unterschiedlich, es gibt Personen, die sehr fit sind, die rufen da so lange an, bis sie alle Infos haben. Bei anderen merkt man den Unterstützungsbedarf und da wo ich merke, die können das nicht selbst regeln, d.h. dass ich öfter mit den Stellen kommuniziere. (...) ich rufe an, um es zu verstehen, warum das Verfahren an einem bestimmten Punkt stehen geblieben ist, was ist da überhaupt los. Und wenn ich die Antwort gekriegt habe und es selber verstehen kann, dann kann ich versuchen, denen das zu erklären, damit sie es auch verstehen.“ UAB 7 (64-70)

„Es gibt Stellen, die (...) sehr kooperativ in der Zusammenarbeit mit uns dann sind (...). Wenn wir dann anrufen und nachfragen, dann kriegen wir freundlich eine Auskunft. Da funktioniert einfach die Kommunikation. Die geben uns dann sogar auch noch Tipps (...), dann kommt es vielleicht noch zu einem besseren Ergebnis für den Kunden. Also das finde ich schon toll, wenn das funktioniert.“ UAB 8 (155-160)

„Bei manchen Stellen wünsche ich mir einen Ansprechpartner, der auch wirklich erreichbar ist. Wir haben einfach ein bisschen Probleme mit einer Stelle, manchmal dauert es Wochen, (...) die müssen sich abschotten.“ UAB 10 (319-321)

„Ich glaub, dass sich dann Menschen oft nicht so willkommen fühlen (...), wenn mir Ratsuchende das so erzählen. Wenn ich selbst anrufe, hatte ich nicht das Gefühl, ich wäre da lästig, sondern im Gegenteil.“ UAB 5 (155-160)

„Ich halte es für wirklich wichtig, dass es eine neutrale unabhängige Fachberatung ist, weil aus meiner Erfahrung ist es leider so, dass wenn die Leute sich teilweise direkt an die Anerkennungsstellen wenden, dass sie mitunter einfach abgewimmelt werden.“ UAB 1 (99-102)

„(...) während wir dann wieder eine andere Perspektiven haben und sagen: Auf jeden Fall probieren und wenn es auch eine Teilanerkennung gibt, weil man dann ja auch schauen kann, wie es weitergeht. Also das hatte ich jetzt immer mal wieder, die Rückmeldung: Ich war da dort, aber die haben gemeint, es macht keinen Sinn. Ich hatte da z.B. auch mal einen Fall mit der HWK, wo die Person mehrfach dort war, immer wieder weggeschickt wurde. Und wieso nachgehakt, und letztendlich hat sie jetzt sogar die Meisteranerkennung bekommen. Wenn die jetzt aufgegeben hätte und nicht bei uns gelandet wäre und auch die Frau nachhakend war, dann wäre da gar nichts rausgekommen, wenn sie ruhig halt und schüchtern gewesen wäre. Also da muss man, glaube ich, schon ein bisschen vorsichtig sein, wer da berät und in welche Richtung die beraten. Aber es gibt sicher auch Stellen, die wirklich auch gut beraten und sich auch Zeit nehmen, was sich dann halt auch wieder in den Wartezeiten auf einen Termin auswirkt. Es gibt eine Stelle, wo die Personen schon drei Monate auf einen Termin warten.“ UAB 3 (345-355)

„Ich sehe da wieder eine Diskrepanz, was mit dem Gesetz bezweckt wurde und wie es in der Praxis aussieht, weil es in vielen zuständigen Stellen so ist, dass sie nicht mehr Mitarbeiter gekriegt haben für dieselbe Aufgabe nach dem Inkrafttreten der neuen Gesetze, z.B. bei der Handwerkskammer, wenn noch immer nur eine Vollzeitstelle ist für die Bearbeitung der Anträge, dann muss man halt lange warten, bis man eine Beratung kriegt. Aber das andere ist, dass ich saß da nicht drin, ich vermute aber, dass die Mitarbeiter der zuständigen Stellen nicht geschult wurden, mit dieser Zielgruppe zu arbeiten. Mit Menschen, die Deutsch als Fremdsprache sprechen und aus einem anderen Ausbildungssystem und einer anderen Arbeitskultur kommen, muss man vielleicht anders reden.“ UAB 7 (342-350)

UAB schaffen nicht nur Zugang zu Informationen, sondern filtern diese zugleich im Hinblick auf die spezifischen Informationsbedürfnisse der Ratsuchenden. Sie reduzieren die Komplexität der Verfahren, stellen Transparenz und Wissen über die jeweiligen Handlungsoptionen her. Dadurch wird die/der Einzelne in die Lage versetzt, Entscheidungen zu treffen, die sie/ihn im Hinblick auf die berufliche Integration weiterbringen. Durch einen motivierenden, handlungsorientierten Ansatz werden die Ratsuchenden ermutigt, die nächsten Schritte im Prozess des Bildungstransfers vorzunehmen und erfahren während des gesamten Prozesses Unterstützung. Dadurch erhöht sich die Zahl der

Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen, die erfolgreich ein Anerkennungsverfahren in Deutschland durchlaufen. Verfahrensabbrüche können vermieden werden.

Eine weitere Wirkung der Anerkennungsberatung gründet darin, dass sie eine „Dienstleistung in zwei Richtungen“ erbringt. Nicht nur die Ratsuchenden werden unterstützt, sondern auch die Anerkennungsstellen. Die Durchführung der Verfahren wird erleichtert und beschleunigt, wenn die Anerkennungsberater/innen im Vorfeld der Antragstellung mit den Beratungskund/innen klären, welche Unterlagen notwendig sind und diese bei deren Beschaffung sowie beim Ausfüllen der Antragsformulare unterstützen. Auf diese Weise wird die Verwaltung entlastet, indem weiterer Briefverkehr in Zusammenhang mit der Nachforderung von Unterlagen entfällt und die Verfahren zügig abgeschlossen werden können.

Anerkennungsverfahren werden erschwert, wenn Migrant/innen Behördenschreiben oder Bescheide erhalten, die sie nicht verstehen können. Hier liegt die Wirkung der Anerkennungsberatung in der Übersetzungsleistung, indem Erklärungen zu den Schreiben den jeweiligen Sprachkenntnissen der Ratsuchenden angepasst erfolgen. Zudem sind Anerkennungsberater/innen, im Unterschied zu vielen Mitarbeiter/innen der Behörden, erfahren im Umgang mit Personen, die Deutsch als Zweitsprache nutzen oder die mit anderen kulturellen Kontexten vertraut sind. Sie fungieren als Mittler/innen und erleichtern die Kommunikation zwischen Antragsteller/innen und Anerkennungsstellen erheblich. Zudem kooperieren sie direkt mit Anerkennungsstellen, organisieren gemeinsame Treffen und forcieren den Austausch zwischen den berufsspezifischen Stellen. Das strukturell bedeutsame Networking kann nachhaltig zu besseren Ergebnissen für die Antragsteller/innen führen.

Die Aussagen der Anerkennungsberater/innen enthalten auch Hinweise zum Missverhältnis von Beratungsanfragen und Antragstellungen. Sie beschrieben, dass potenzielle Antragsteller/innen von den Anerkennungsstellen mitunter „abgewimmelt“ oder „weggeschickt“ werden bzw. dass von Behördenseite der Sinn des gesamten Verfahrens in Frage gestellt werde. Die Ursache dafür wird in geringen personellen Ressourcen gesehen. Für die Anerkennungsberater/innen ist es durchaus nachvollziehbar, dass sich EGF „abschotten müssen“. Dies bedeutet allerdings auch, dass sich Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen abschrecken lassen, einen Antrag zu stellen, wenn die begleitende Unterstützung der Anerkennungsberatung fehlt.

Festzuhalten bleibt, dass die Anerkennungsberatung ein breites Spektrum an Funktionen erfüllt, die über die Informationsweitergabe hinausgehen. Die Gründe, warum Ratsuchende die Beratungsstellen aufsuchen, sind vielfältig. Zentral sind Fragen, die sich zunächst auf die Notwendigkeit eines Verfahrens oder die zuständige Stelle beziehen. Bedeutsam sind für die Beratungskund/innen zudem die konkreten Unterstützungsleistungen während der Verfahrensdurchführung. Strukturell bewirkt die Anerkennungsberatung erhöhte Transparenz für die Ratsuchenden sowie eine Verbesserung der Kooperation und Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren.

6.11 Beschränkte Finanzierungsmöglichkeiten

6.11.1 Der Kostenaufwand

Um den Anerkennungsprozess erfolgreich durchlaufen zu können, benötigen die Antragsteller/innen finanzielle Mittel. Wie hoch die Kosten sein werden, hängt vom Beruf bzw. vom Einsatz diverser Instrumente durch die Anerkennungsstelle ab.

Aus den empirischen Untersuchungen geht hervor, dass die Schätzungen der Bundesregierung zu den Kosten für Antragsteller/innen vielfach nicht eingehalten werden. 2011 war eine Summe im niedrigen

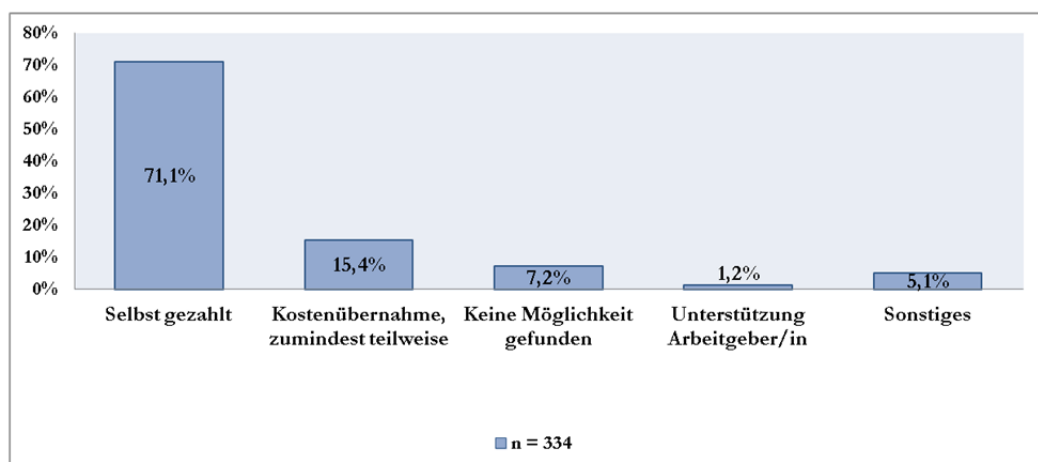
dreistelligen Bereich vorgesehen: „Die Kosten belaufen sich nach Angaben des Ministeriums pro Antrag auf geschätzte 145,00 Euro. Hinzu kommen entsprechende Gebühren.“²³⁰

Bereits 2011 war abzusehen, dass die Kammern weit höhere Gebühren vorsehen würden, als bislang für Anerkennungsverfahren üblich waren: Der Gebührenrahmen sollte bei 600€ liegen. Im bayerischen Fokus wurde sichtbar, dass die HWK-Gebühren mehrheitlich zwischen 300€ und 400€ liegen. Die IHK-FOSA setzt bundesweit 420€ pro Antrag im Fall einer Ausbildungsqualifikation, 550€ bei Fortbildungsberufen und 150€ bei Folgeanträgen an. Die Gebühren im Gesundheitsbereich sind deutlich niedriger, vielfach nur zweistellig. Eine deutschlandweite Spitzenposition nehmen die Gebühren für Sozial- und Kindheitspädagog/innen mit bis zu 900€ ein.

Die zusätzlichen, geschätzten 145€ pro Antrag sind nur dann realistisch, wenn Anerkennungsstellen ausschließlich Belege bzw. Übersetzungen und Beglaubigungen des Abschlusszeugnisses und der Arbeitsnachweise verlangen. Nicht abgedeckt sind zahlreiche weitere Anforderungen, deren Kosten dennoch auf die Antragsteller/innen umgelegt werden. Durch die empirischen Untersuchungen wurde deutlich, dass weitere Kosten anfallen können für:

- zusätzliche Übersetzungen in Deutschland;
- die Beschaffung von weiteren Dokumenten aus dem Herkunftsland, deren Übersetzung sowie Beglaubigung eine vierstellige Summe erfordern kann;
- Sonstige geeignete Verfahren, die nicht im Rahmen der Verfahrensgebühr durchgeführt werden und die bis zu 2000€ kosten können;
- (unzulässige) „Defizitfeststellungen“, v.a. bei Gesundheitsfachberufen, z.B. in Fachschulen;
- zusätzliche Sprachprüfungen bzw. Sprachkurszertifikate;
- die Ausstellung einer Urkunde nach positivem Anerkennungsergebnis;
- Beratungstermine, die bei Institutionen anfallen, welche Ausgleichsmaßnahmen durchführen sollen;
- die Teilnahme an Kenntnis-/Eignungsprüfungen; für Gesundheitsfachberufe mehrheitlich dreistellig, eine Kenntnisprüfung für Zahnärzt/innen liegt in Bayern bei 5000€;
- Bildungsträgerkurse, die als Anpassungsmaßnahmen angesetzt werden und mehrere tausend Euro kosten;
- den Lebensunterhalt, wenn Anpassungslehrgänge in Form eines Praktikums stattfinden;
- Porto, Fahrtkosten, Unterbringung fern des Wohnorts.

Abb. 31: Angaben der Respondent/innen zur Finanzierung ihres Anerkennungsverfahrens, in Prozent



²³⁰ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat: Stellungnahme zum BQFG, BR-Drs. 211/1, Anlage.

Im Rahmen der Migrantenbefragung wurde erhoben, wie Gebühren und Übersetzungen in der Praxis finanziert werden. Vier Antwortoptionen sowie ein freies Textfeld, um Sonstiges zu erfassen, wurden angeboten.

Von 328 Respondent/innen liegen 332 Angaben vor. Demnach haben mehr als 70% der Befragten die Kosten eigenständig finanziert. Nur vier Respondent/innen gaben an, dass ihr/e Arbeitgeber/in Kosten übernommen habe; darunter war eine Person, die auch selbst etwas zur Finanzierung beitrug. Mehrere Respondent/innen wiesen unter „Sonstiges“ darauf hin, dass keine Gebühren angefallen wären. Dies kann bei negativen Bescheiden der Fall sein; zudem sind Spätaussiedler/innen außerhalb des BQFG in bayerischen Verfahren z.T. von Gebühren befreit.

Bei 15,4% der Angaben lag eine Kostenübernahme aus Mitteln der Arbeitsförderung vor, die zumindest Teile der Gebühren und sonstigen Kosten abdeckte. In diesem Fall trugen auch die Antragsteller/innen zur Finanzierung bei.

Kommentare der Respondent/innen

„Die Kosten lassen mich noch zögern das Verfahren wirklich anzufangen. Ich hoffe noch, so wieder einen Job zu finden, ohne dass ich mir die Mühe und Kosten machen muss. Wenn es doch nötig wird, würde die Arbeitsagentur ein Teil der Kosten übernehmen. Ob das aber reicht, weiß ich nicht, weil ich nicht einschätzen kann wie teuer es insgesamt wird.“ TN 101

„Teilweise ich, teilweise die Arbeitsagentur.“ TN 164

„Jobcenter wollte die Kosten nicht übernehmen.“ TN 418

„Die Arbeitsagentur wusste nichts von der Finanzierungsmöglichkeit. Erst durch das Telefonat mit [Anerkennungsberatungsstelle] habe ich von der Möglichkeit erfahren und konnte die Arbeitsagentur darauf hinweisen, dass es die Möglichkeit gibt – dann war die Bezahlung kein Problem mehr (um die 400€ für Anerkennung und Zeugnisübersetzung wurden uns erstattet!)“ TN 428

Kostenübernahmen sind nicht generell möglich. Darauf weisen auch 7,2% der Angaben hin, bei denen keine Finanzierungsmöglichkeit gefunden wurde. Drei Personen hatten zusätzlich auch eigene Zahlungen angegeben, stießen jedoch vermutlich im Verfahren an ihre Grenzen. Zwar können sich Personen, die in Deutschland leben, generell auch dann bei den Arbeitsagenturen Arbeit suchend melden, wenn sie kein Arbeitslosengeld beziehen, doch ob Kostenübernahmen möglich sind, liegt vielfach im Ermessen der Arbeitsvermittler/innen (vgl. dazu das folgende Kapitel). Mangelnde Finanzierungsmittel können daher eine Antragstellung verhindern oder zum Abbruch des Verfahrens führen.

Letzteres betraf eine relevante Gruppe der Respondent/innen, die eine Teilanerkennung erzielt hatten: 50 Personen gaben an, sich die Kosten für Anpassungsmaßnahmen nicht leisten zu können, bei elf Personen wurde eine Kostenübernahme durch die Arbeitsverwaltung abgelehnt. 29 Personen mussten ihre Arbeit aufgeben, um an einer Maßnahme teilnehmen zu können (vgl. dazu Abb. 23).

In Bayern gibt es keine Planungen für ein Stipendienprogramm wie in Hamburg. Die Arbeitsverwaltung bildet die einzige potenzielle Finanzierungsquelle, wenn sich Migrant/innen die Kosten nicht leisten können. Jedoch wurde das SGB nicht spezifisch an das Anerkennungsrecht angepasst; dies hat zur Folge, dass die Wahrnehmung von Anpassungsmaßnahmen bei unterqualifizierter Beschäftigung Arbeitsvermittler/innen oft vor ein Dilemma stellt: Sollen sie einer Kündigung zustimmen und dann Hilfe zum Lebensunterhalt und/oder Kosten der Anpassungsmaßnahme übernehmen? Zuschüsse zum Lebensunterhalt sind im Hamburger Stipendiensystem explizit vorgesehen.²³¹ Diese sind unverzichtbar, wenn z.B. Gesundheitsfachkräfte aus dem Ausland, die hier als Helfer/innen tätig sind, einen

²³¹ Eine Anfrage in der Hamburger Bürgerschaft thematisierte Mitte 2013, welche Kosten durch das Stipendienprogramm anfielen: Demnach waren im ersten Halbjahr 2013 rund 240.000€ ausgegeben worden. 108 Personen nutzten das Programm; davon waren 50 arbeitslos oder Arbeit suchend, 58 berufstätig. Die überwiegende Mehrheit benötigte im Einzelfall weniger als 1000€. 10 Personen erhielten Zuschüsse zum Lebensunterhalt. Vgl. Bürgerschaft Hamburg, Drs. 20/8691.

Anpassungslehrgang absolvieren wollen, um durch Anerkennung den Fachkraftstatus zu erlangen. Gehalt wird in Anpassungslehrgängen oft nicht oder nicht ausreichend gezahlt.

Auch die UAB und EGF wiesen vielfach darauf hin, dass die finanzielle Situation der Antragsteller/innen eine wichtige Rolle spielt, um den Anerkennungsprozess erfolgreich zu durchlaufen.

Die Rolle der Kosten

UAB:

„Die Leute möchten natürlich im Vorfeld genau wissen: Erstens wie lange ein Verfahren dauert, bis ein endgültiges Ergebnis da ist, zweitens aber auch mit welchen Kosten es verbunden ist. Ja, bei den meisten ist es schwierig, es gibt natürlich die wenigen Ausnahmen, die entweder so gut verdient haben im Herkunftsland, aus dem medizinischen Bereich gibt es da Beispiele, dass es kein Problem ist mit dem Verfahren. Aber bei den meisten ist es wichtig. Da würde ich mir als Anerkennungsberaterin durchaus wünschen, dass es hierfür auch entweder ein Darlehenssystem oder ein Stipendienprogramm gibt, weil es an sich gewünscht ist, dass die Fachkräfte nach Deutschland kommen. Die gesetzlichen Grundlagen wurden auch geschaffen, um es möglich zu machen, nur dieser Gedanke ist nicht zu Ende gedacht worden, dass das mit hohen Kosten verbunden sein kann und viele Personen, die aus Ländern kommen, wo das Lebensniveau nicht so hoch ist wie in Deutschland, da ist es durchaus problematisch. Also mehrere Tausend Euro hinzulegen, ist für Viele nicht möglich.“ UAB 7 (185-195)

„Ich finde schon, dass die Gebühren teilweise relativ hoch sind oder halt noch unklar, also bei [Sozialberuf] hat man uns jetzt gesagt, dass es bis zu 900€ gehen kann für den Antrag, allein für das Prüfverfahren, das finde ich sehr hoch, Gesundheitsfachberufe sind aber z.B. bei 30€ geblieben. (...) HWK, IHK-Berufe auch relativ hoch für die Personen, die das bezahlen müssen. Ich fände es besser, wenn die niedriger wären, aber es ist halt auch ein hoher Prüf- und Verwaltungsaufwand, auch so ein schwieriges Thema, aber ich verstehe halt nicht, wieso jetzt bei manchen Stellen die Kosten ein paar Hundert Euro sind und andere Stellen schaffen aber das gleiche doch auch für 100€ oder 120€.“ UAB 3 (313-321)

„Für Menschen die noch nicht lange in Deutschland sind, da spielt es eine große Rolle, also da sind jede fünf Euro für die Beglaubigung schon etwas, was sie beschäftigt, vor allem für Menschen aus Europa, die jetzt im Jobcenter noch nicht erfasst sind, (...) sie kommen nach Deutschland, erfahren hier bei mir in dem Büro, was sie alles beglaubigen und übersetzen müssen und wenn da kein Amt dafür zur Verfügung steht, weil sie noch gar nicht gemeldet sind, verschieben sie teilweise auch die Sachen, bis sie Geld haben, also jetzt gerade die Neuen aus den neuen Ländern wie Ungarn und Rumänien.“ UAB 4 (87-94)

„Hängt natürlich auch ein bisschen am Beruf. Beim Ingenieur bspw. ist es jetzt kein Problem, weil das Verfahren ist ja relativ günstig ist, 60€, da ist eher die Übersetzungskosten so ein Teil, der mehr ist, aber da hatte ich jetzt bisher kaum Kunden, die gesagt haben: Aus Kostengründen machen wir das nicht. Bei IHK hatte ich schon Einzelfälle, weil das ja doch meistens 420€ kostet, also da gibt es schon immer wieder Personen, die sich das jetzt im Moment vielleicht nicht leisten können, erstmal noch ein bisschen sparen und dann den Antrag stellen.“ UAB 3 (61-66)

„Es gibt auch zu wenig Sachen [Anpassungsmaßnahmen], wo man berufsbegleitend machen könnte, weil natürlich die Personen ja dann für die Zeit sich auch irgendwie finanzieren müssen. Das ist ein großes Problem.“ UAB 6 (264-265)

„Das sind ja oft super ausgebildete Leute, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dann später so viel Geld verdienen, dass sie das locker zurückzahlen könnten, wo im Einzelfall aber dieser finanzielle Aspekt doch eine Hürde darstellt, um eine Anerkennung zu beantragen.“ UAB 1 (335-337)

EGF:

„Man kann noch wenig aus Erfahrungspool schöpfen, wir müssen uns immer alles neu erarbeiten, es sind fast immer Erstfälle, da fangen wir immer bei Null an. Deshalb gab es auch noch kein Fall mit 100€, aber auch noch kein Fall bisher bei 600€.“ EGF-nr1 (38-40)

„Wenn wir dann wirklich sagen: 100€ bis 600€, da schrecken die ersten schon mal ein bisschen zurück. Also das pendelt so eher zwischen 300€ bis 400€ bei den meisten Fällen. Auf Dauer müsste es niedriger werden, je mehr Fälle wir haben.“ EGF-nr11 (54-56)

„Wir im Handwerk haben ja unser Leitkammersystem; wenn ein Antrag kommt, wo wir als Handwerkskammer selber sagen, da sind wir ein bisschen unsicher, können wir es an die Leitkammer weitergeben und dann gibt es eine erhöhte Gebühr.“ EGF-nr5 (53-56)

„Die Kosten, dazu kann ich eigentlich gar nichts sagen, weil das zu unterschiedlich ist. Ich habe da auch mal versucht, so einen gewissen Rahmen auch bei Kollegen abzuchecken, das ist überhaupt nicht möglich, weil das auch vom Gewerk abhängt, und bei der Qualifikationsanalyse wird ja eine Räumlichkeit angemietet, da hängt es ja schon mal ab, wo, in welcher Stadt, wie teuer sind da die Mietpreise für die jeweilige Räumlichkeit, und welchen Stundentarif oder Stundenlohn möchte der Prüfer haben, der ja dann auch noch auf Kosten des Antragstellers besorgt werden muss (...). Das kann zwischen 500€ bis 1500€ sich belaufen, aber so einen engen Rahmen kann man da leider nicht abstecken (...). Die Qualifikationsanalyse dient ja immer als Mittel ab dem Zeitpunkt, wenn klar ist, der Antragsteller kommt nicht an seine Unterlagen ran, kann also nicht nachweisen, welche Ausbildungsinhalte er hatte, der Klassiker sind natürlich die Flüchtlinge, von denen man nicht fordern kann, dass sie in dem Land, aus dem sie geflüchtet sind, nach den Unterlagen anfragen. (...) Aber es gibt dann natürlich auch noch Länder, die sich ein bisschen quer stellen, da ist die Türkei immer so das Vorzeigeland, die Antragsteller kommen da in der Regel nicht an die Ausbildungsordnungen, Lehrpläne etc. ran, weil die Türkei das einfach nicht rausgeben möchte. Und um denen dann eben die Möglichkeit, im Verfahren weiter zu kommen, zu bieten, gibt es dann die Qualifikationsanalyse. (...) Es schreckt aber dann doch auch wieder viele ab, weil es mit erheblichen Kosten verbunden ist (...). Ich selber habe jetzt einen türkischen Frisörmeister, da läuft das dann aber nochmal ein bisschen anders: Die Handwerkskammer Oberfranken bietet ja das IndiQual an. Im Moment benutze ich das ganz gern (...), weil es mit keinen Kosten verbunden ist (...), über das IndiQual werden dann ja nur die Fahrt- und Übernachtungskosten getragen vom Antragsteller.“ EGF-nr1 (53-80)

„Ich sehe das Problem der Finanzierung der Ausgleichsmaßnahmen, da sehe ich ein ganz großes Problem.“ EGF-r8 (274-275)

Mehrere UAB wiesen darauf hin, dass sie die Gebührensteigerungen seit dem BQFG teilweise für zu hoch halten; u.a. wurde daher eine Reduzierung für bestimmte Berufsfelder vorgeschlagen. Zudem berücksichtige das vorgesehene Kostenübernahmesystem nicht, dass die gewünschten Antragsteller/innen im Ausland dieses nicht nutzen können.

EGF erläuterten Gebühren und zusätzliche Kosten. Bezirksregierungen betonten, dass ihre Gebühren nach 2011 nicht angehoben wurden. Bei den Stellen für nicht-reglementierte Ausbildungsberufe wurde beschrieben, dass der Gebührenrahmen von 600€ nicht voll ausgeschöpft werde. Bayerische HWKs wiesen zudem darauf hin, dass sie bei negativen Bescheiden keine Gebühren verlangen. Ihnen ist durchaus bewusst, dass hohe Kosten ein Hindernis für Antragsteller/innen sind. Sie argumentierten daher, es sei im Sinne der Antragsteller/innen, wenn sie eine Aufforderung zur Antragsrücknahme versenden, da diese dadurch Kosten einsparen könnten. Damit wird jedoch auch der Anerkennungsprozess abgebrochen.

In der EGF-Befragung wurde der Umgang mit Ratenzahlungen thematisiert. Viele Migrant/innen stellen den Antrag oft erst dann, wenn sie lange gespart haben. Diese Verzögerung wäre teilweise unnötig, wenn die Möglichkeit, Gebühren über einen längeren Zeitraum abzuzahlen, bekannter wäre. Nur ein/e EGF gab an, Ratenzahlungen seien nicht möglich; in der relevanten Stelle sind Gebühren zweistellig. Alle anderen EGF äußerten sich positiv, einige mit Einschränkungen: Zwei sahen Ratenzahlungen „in begründeten Fällen“ vor, andere gaben an, dieses Anliegen sei noch nie an sie herangetragen worden, sie könnten sich diese Lösung aber durchaus vorstellen.

EGF stellten jedoch klar, dass derartige Finanzierungsmodelle derzeit auf die Gebühren beschränkt sind. Sobald zusätzliche Instrumente erforderlich werden, z.B. Anpassungsmaßnahmen nach einer Teilanerkennung, würde die Finanzierung zu einem Hindernis, da Kostenübernahmen oft nicht genehmigt würden.

6.11.2 Kostenübernahmen aus Mitteln der Arbeitsförderung

Zwar wurde im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses zum BQFG darüber diskutiert, BAföG bzw. AFBG für Anpassungsmaßnahmen zu öffnen, diese Überlegung wurde jedoch nicht realisiert. Die Bundesregierung verwies stattdessen auf die Möglichkeit, Anerkennungskosten aus Mitteln der Arbeitsförderung zu finanzieren.

Im März 2012 wurde eine HEGA zum Anerkennungsgesetz veröffentlicht, die Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung bei offenen Fragen unterstützen soll.

214

“Kosten zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse können im Rahmen des Vermittlungsbudgets nach § 44 SGB III (i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II) übernommen werden, soweit dies für die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist. Die Förderung umfasst die *Übernahme der üblichen und angemessenen Kosten*, zum Beispiel für Aufwendungen, die durch die Vorlage der Unterlagen entstehen. Übersetzungen, Beglaubigungskopien und Gebühren für Gutachten bei Kammern fallen ebenfalls unter die förderbaren Aufwendungen.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Eine Förderung ist über § 45 SGB III (i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II) möglich, soweit die berufliche Kenntnisvermittlung die Dauer von *maximal 8 Wochen* nicht überschreitet. (...) Dabei (...) empfiehlt es sich, für Einzelfälle die Förderzusicherung im Rahmen des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins für Maßnahmen bei einem Träger zu nutzen. Dieser kann *nur für zugelassene Maßnahmen* eingesetzt werden.

(...) Im Rahmen der *Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 81 ff. SGB III* für den Bereich der Arbeitslosenversicherung und i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II für den Bereich der Grundsicherung können u.a. auf berufliche Abschlüsse *vorbereitende Weiterbildungen und Anpassungsqualifizierungen* gefördert werden. [Hervorhebung d. Verf.]²³²

Gebühren, Übersetzungen und Beglaubigungen können aus dem Vermittlungsbudget übernommen werden. Anpassungsqualifizierungen können im Rahmen der FbW finanziert werden; hier sind generell Ermessensentscheidungen erforderlich.

Migrant/innen, UAB und EGF berichteten nicht nur von erfolgten Kostenübernahmen, sondern auch von Ablehnungen. Sie thematisierten diverse Problemlagen, die nur bei der Finanzierung in bestimmten berufsspezifischen Anerkennungsverfahren auftreten: Informationsdefizite bei Arbeitsvermittler/innen, fehlende Unterstützung, wenn B2-Zertifikate in Gesundheitsberufen erlangt werden müssen, die Rolle von Anpassungsmaßnahmen, die eine Voraussetzung sind, um die Anerkennung zu erreichen. Daraus geht hervor, dass Aspekte des Verfahrens, die nicht explizit in der HEGA erwähnt wurden, vielfach nicht als förderfähig angesehen werden – im Gegensatz zu Übersetzungen, Beglaubigungen und „Gebühren für Gutachten bei Kammern“.

Zu Kostenübernahmen

UAB:

„Also Übersetzungen und Antragstellungen werden öfter erstattet, bei den Anpassungslehrgängen ist es schwierig, wirklich schwierig.“ UAB 7 (177-178)

„Die Höhe ist unterschiedlich je nachdem welche Agentur, welches Jobcenter, wie die da ihr Vermittlungsbudget budgetiert haben, das ist ganz unterschiedlich.“ UAB 6 (222-223)

„Ehrlich gesagt kriegen wir das in den seltensten Fällen mit (...) außer es gibt irgendwie ein Problem und wir nehmen direkt Kontakt mit dem jeweiligen Sachbearbeiter bei der Arbeitsagentur oder beim Jobcenter auf, ansonsten kriege ich das relativ selten mit, ob da Kosten übernommen worden sind oder nicht (...) Wenn das jetzt jemand ist, der bereits in Beschäftigung ist, vielleicht unterqualifiziert eine Anerkennung versuchen

²³² Bundesagentur für Arbeit: Anerkennungsgesetz; Auswirkungen auf die Arbeitsmarktberatung. Weisung, HEGA 03/2012-17 [Stand August 2014].

möchte, um in einen qualifizierten Job zu kommen, wird sicherlich die Motivation bei der Arbeitsagentur, die Kosten zu übernehmen deutlich geringer sein als bei jemand, der noch nicht in Arbeit ist.“ UAB 1(121-132)

„Vom Jobcenter kommen die Mitarbeiter auf mich zu, ich habe da oft E-Mails von denen, die mich kennen, bitten mich um meine Einschätzung oder sie sagen wie erfolgreich wird eine Anerkennung sein? (...) Es gibt schon noch Probleme bei den Verfahrenskosten, es wird nicht immer grundsätzlich übernommen, es wird immer die Frage gestellt von den Mitarbeitern der Arbeitsagentur oder des Jobcenters: Ist es sinnvoll, bringt das was, sind die überhaupt arbeitsfähig, wenn die eine Anerkennung haben, werden die dann in diesem Beruf auch arbeiten können? Also es werden schon viele Fragen immer wieder gestellt, z.B. eine Krankenschwester die eine Ausbildung hat, die 25 Jahre her ist, da ist es schon schwierig, eine Kostenzusage für das komplette Verfahren zu bekommen (...). Das ist schon so ausgefallen, dass die erst mal sich gesperrt haben, haben gesagt, das macht keinen Sinn, und dass ich dann gesagt habe, das macht schon Sinn, auch wenn es keine volle Gleichwertigkeit gibt, kann sie ja auch als Gesundheitspflegehelferin arbeiten usw. und so fort, und dann step by step, also erstmal die Übersetzungen dann finanziert und halt nicht komplett alles, aber schon step by step alles gemacht, und natürlich dann sind keine Anpassungsqualifizierungen oder so etwas übernommen worden, die werden dann mit den Anpassungsqualifizierungen alleine gelassen (...), kostet 2000€, dann sind sie draußen.“ UAB 4 (31-44)

„Schwieriger wird es mit der Agentur (...), da haben wir das Problem, dass die Arbeitsvermittler bei der Agentur telefonisch definitiv für uns nicht erreichbar sind und auch nicht per Mail, man kann da allgemeine E-Mails hinschicken, anfragen, aber da habe ich die Erfahrung gemacht, dass da keine Rückmeldung kommt (...). Dann haben wir natürlich noch das Problem, viele Leute sind ja unterqualifiziert beschäftigt und meines Erachtens müsste die Agentur auch für diese Personen da sein, wenn die in ihrem Ursprungsberuf arbeiten wollen, der höher qualifiziert ist, aber das wird auch abgelehnt, also die sagen, wenn der nicht mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, dann ja, aber jetzt nicht. (...) Es gibt Fälle, wo das trotzdem bezahlt wurde, das ist auch eine Kann-Bestimmung (...), aber die, die einfach unterqualifiziert beschäftigt sind, da wird es immer ganz schwierig mit der Kostenübernahme und da bräuchten wir einfach so ein Darlehensprogramm wie Hamburg z. B. (...) die, wo sie einfach eben solche Kosten und sogar auch Lebensunterhalt daraus finanzieren.“ UAB 10 (24-42)

„(...) eben auch für Deutschkurse, die dann in dem Kontext benötigt werden, also da weise ich immer darauf hin, bespreche das mit den Kunden, dass man dann z.B. auch bei Jobcentern so einen Antrag auf Kostenübernahme über das Vermittlungsbudget stellen kann, das notieren wir dann auch gerne den Kunden, (...) da kontaktiere ich oftmals eigenständig die Sachbearbeiter, wenn der Kunde das wünscht, (...) warum z.B. noch ein Deutschkurs finanziert werden sollte für das Verfahren, warum Übersetzungen notwendig sind für bestimmte Dokumente.“ UAB 9 (48-56)

„Zum einen mache ich es so, dass ich Vielen, die zu mir in die Beratung kommen, einfach einen kurzen Brief mitgebe für den Arbeitsvermittler, Fallmanager im Jobcenter, wo ich dann aus meiner Sicht raus erkläre, warum eine Anerkennung aus meiner Sicht sinnvoll ist usw., ich gebe den Leuten sehr oft einfach auch noch mein Kärtchen mit und sage, wenn Sie mit ihrem Arbeitsvermittler, Fallmanager reden und der Fragen hat, soll er sich an mich wenden.“ UAB 5 (43-47)

EGF:

„Der ESF-Fond soll ja ausgeweitet werden, wie ich gehört habe, z.B. dass er auch bei diesen Ausgleichsmaßnahmen unterstützen wird. Also viele schreckt ein Folgeantrag auch schon insofern ab, das sind Menschen, die arbeiten, die können nicht ein viermonatiges Praktikum machen und dadurch Verdienstaustausch in Kauf nehmen. Also viele können sich das nicht leisten, auch das Jobcenter unterstützt nur vier oder sechs Wochen. Gerade bei der teilweisen Anerkennung müsste man schauen, wie man denen finanziell unter die Arme greifen kann, also dass es irgendwelche Fördermaßnahmen gibt.“ EGF-nr1 (296-302)

„Das ist dann eigentlich schon mit Aufgabe (...) von der Arbeitsagentur, weil da kommen die dann auch teilweise dazwischen geärgert und sagen: Uns reicht auch ein Bescheid über die teilweise Gleichwertigkeit, die restliche Fortqualifizierung machen wir. Oder der geht jetzt einfach arbeiten, das gibt es natürlich auch.“ EGF-nr11 (178-183)

„Von Arbeitsagentur kriege ich auch Anfragen. Sie ist für mich ein Fass ohne Boden, weil ich wirklich keinen Ansprechpartner finde, der in der Lage ist zu multiplizieren die Bedingungen des Anerkennungsverfahrens.“

(...) Ich würde mir auch wünschen, dass die Grundsätze des Gesetzes in den Agenturen bekannt sind, wie das Verfahren läuft. Es ist nicht zu leisten, dass wir das machen, die Mitarbeiter der Agenturen in Kenntnissstand zu setzen von unserer Seite aus. Aber ich würde mir wünschen, dass (...) wir wissen, was benötigt denn die Agentur, damit sie tätig werden kann, unter welchen Bedingungen werden Mittel nach dem SGB III möglicherweise bewilligt. Das sind Kann-Entscheidungen, aber ich vermute mal, dass es auch für die Ermessensentscheidung Regelungen gibt, eine Ermessensentscheidung muss doch irgendwie fassbar sein, kann doch nicht von der Laune vom Sachbearbeiter abhängig sein. Ich hätte gerne dazu mehr Informationen.“ EGF-r8 (331-347)

In den Interviews mit UAB wurde deutlich, dass der Austausch mit Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung einen wichtigen Teil der Anerkennungsberatung darstellt. UAB suchen nicht nur telefonisch Kontakt, sie geben auch schriftliche Hinweise zur Bedeutung der Anerkennung im individuellen Fall, die für Arbeitsvermittler/innen eine Argumentationshilfe bilden. Beschrieben wurde, dass Kostenübernahmen vielfach nur bis zu einer bestimmten Summe vorgesehen seien. Anpassungsmaßnahmen für Tausende Euros seien ebenso schwierig zu finanzieren wie Kosten für den Lebensunterhalt, wenn ein Anpassungslehrgang in Form eines Praktikums absolviert werden soll.

Von Interesse ist, dass deutliche Unterschiede zwischen der Praxis von Arbeitsagenturen und Jobcentern beschrieben wurden, die auf spezifische Organisationsformen zurückgeführt werden. Bei Mitarbeiter/innen der Arbeitsagenturen scheiterte die Kommunikation teilweise an fehlender Erreichbarkeit. Relevant ist jedoch auch, dass die Notwendigkeit einer Kostenübernahme bei Arbeit suchenden Personen, die kein ALG I beziehen, vielfach nicht gesehen werde.

Ein weiteres Problem beschrieben UAB bei der Finanzierung von Deutschkursen. Insbesondere in Gesundheits- und Sozialberufen werden spezifische Zertifikate gefordert, die obligatorisch sind, um das Verfahren positiv abzuschließen. Mehrfach wurde beklagt, dass Arbeitsvermittler/innen nur teilweise bereit seien, allgemeine Deutschkurse auf einem höheren Sprachniveau zu übernehmen. Andere würden grundsätzlich darauf verweisen, dass sie nur Kurse des ESF-BAMF-Programms finanzieren könnten, auch wenn es in der Region keine entsprechenden Kurse gibt.

Die EGF sehen Kostenübernahmen ebenfalls als sehr wichtig an. Anhand ihrer Aussagen wird deutlich, dass die Vernetzung von Anerkennungsstellen und der Arbeitsverwaltung nicht ausreichend ist. Ein fehlender Austausch oder eine generell nicht funktionierende Kommunikation wurden mehrfach beklagt. EGF haben teilweise Einblick in die Praxis der Kostenübernahmen für Antragsteller/innen, können Entscheidungen jedoch oft nicht nachvollziehen. Es kommt zu Missverständnissen, z.B. wenn kritisiert wird, dass Anpassungsmaßnahmen nur für vier bis sechs Wochen gefördert würden oder für nach AZWV zertifizierte Kurse. Diese Festlegung trifft nur für Praktika zur Eignungsfeststellung nach § 45 SGB III zu. Wenn Anpassungsmaßnahmen mit Hinweis auf § 45 nicht übernommen werden, könnte ein Gespräch zum individuellen Fall – mit Hinweis auf FbW – durchaus zu einem positiven Ergebnis führen.

Um zu klären, wie die Kostenübernahmen in der Praxis gestaltet werden, wurden Migrationsbeauftragte der bayerischen Arbeitsagenturen und Jobcenter in die empirischen Untersuchungen einbezogen. Ihre Perspektiven auf die Anforderungen des Anerkennungsverfahrens sind ein entscheidender Faktor, um zu bewerten, welche spezifischen Bedingungen für bayerische Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter relevant sind. Ihre Einschätzungen zu Erfolgen und Komplikationen ergänzen das Gesamtbild der Umsetzung des Anerkennungsrechts in der Praxis.

Die Arbeit der Agenturen und Jobcenter im Kontext des Anerkennungsrechts

„Es liegt seither eine fundierte Information zum Thema Anerkennungsverfahren vor. Diese Informationen erleichtern den Ablauf erheblich und scheinen auch die Kunden und Kundinnen zu ermutigen, dieses Verfahren anzustreben.“ MB-AA 14

„Ich kann jetzt die Kunden über die Möglichkeit der Anerkennung beraten. Mit dem Anerkennungsbescheid wird dann entschieden, ob weitere Förderung/Unterstützung erforderlich ist.“ MB-JC 2

„sehr beratungsintensiv, thematische Komplexität“ MB-AA 6

„mehr Möglichkeiten, v.a. im Bereich duale Berufe, keine Relevanz der Staatsangehörigkeit mehr“ MB-JC 16

„Es besteht allerdings bei allen Beteiligten eine große Verunsicherung, ob bzw. in welchen Fällen sich der Aufwand tatsächlich lohnt. Dies bezieht sich auch auf die Übernahme von Verfahrenskosten, da die Aussicht auf Erfolg schwer einschätzbar ist.“ MB-JC 3

„Oft hohe Kosten im Anerkennungsverfahren, vor allem bei weiteren erforderlichen Qualifizierungen. Längere Praktika lassen sich oft nur schwer mit dem SGB III vereinbaren.“ MB-JC 4

„Schwierige Recherche nach Fachschulen (z.B. Physiotherapie), die Kapazitäten für Kenntnisstandprüfungen oder Anpassungslehrgänge anbieten“ MB-JC 16

„gut gemeint, zäh in der Praxis“ MB-JC 1

Alle vier befragten Migrationsbeauftragten (MB) aus Arbeitsagenturen gaben an, das Anerkennungs-gesetz habe Änderungen in ihrer Arbeit bewirkt. Bei MB aus Jobcentern traf dies auf zwei Drittel der zwölf Befragten zu. Informationen zu den Neuerungen wurden überwiegend durch die HEGA vermittelt; zudem haben alle MB-AA eine Schulung besucht. Bei den Jobcentern hatten nur ein Viertel der Befragten eine Schulung erhalten.

Die MB wurden gebeten einzuschätzen, wie gut die Mitarbeiter/innen vor Ort über Anerkennungsbestimmungen informiert sind. Mehrheitlich wurden die Kenntnisse im Mittelfeld verortet: Drei MB-AA und acht MB-JC gaben ausreichende Kenntnisse an. Drei MB-JC schätzten sie als unzureichend ein. Ein/e MB-AA ging von guten Kenntnissen aus. Drei MB-JC hätten sich mehr Unterstützung bei der Einarbeitung in die Neuerungen gewünscht. Im Hinblick auf die Dynamik der Entwicklungen gaben alle 16 befragten MB an, dass die Mitarbeiter/innen in Arbeitsagenturen und Jobcentern regelmäßige Aktualisierungen zu Anerkennungsmöglichkeiten und neuen Anpassungsmaßnahmen erhalten sollten.

Es stellte sich die Frage, in welchen Fällen Arbeitsvermittler/innen einer **Kostenübernahme** zustimmen. Drei MB-AA und alle zwölf MB-JC sehen Kostenübernahmen für Gebühren, Übersetzungen und Beglaubigungen vor. Allerdings wurden von zwei MB-JC Einschränkungen genannt: Entscheidend für eine Kostenübernahme ist die Einschätzung, ob es eine Erfolgswahrscheinlichkeit im Anerkennungsverfahren gibt und ob sie im relevanten Beruf Vermittlungschancen sehen. Hier blieb die Frage offen, anhand welcher Kriterien Anerkennungschancen bewertet werden.

Alle MB-JC gaben an, dass sie entsprechend ihrem Auftrag nur Personen fördern, die ALG II beziehen. Von besonderem Interesse sind die Arbeitsagenturen, die nicht nur für Arbeitslose, sondern auch für Personen zuständig sind, die sich Arbeit suchend melden. Dies kann nach einer Neuzuwanderung relevant sein, aber auch, wenn eine Tätigkeit in einem anderen, nicht ausbildungsadäquaten Beruf vorliegt. Zwei MB-AA gaben an, auch Arbeit Suchende finanziell zu fördern, ein/e machte keine Angabe und ein/e beschränkt sich auf die Förderung von Kund/innen, die im ALG I-Bezug sind. Demnach zeigt sich hier teilweise eine Förderlücke.

Da Migrant/innen und UAB vielfach darauf hingewiesen hatten, dass nur Teile der Anerkennungskosten übernommen würden, war die vorgesehene Höhe der Kostenübernahme ein Thema. Nur ein/e MB (aus einem Jobcenter) nannte eine Kostengrenze, nämlich 1000€.

Ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren hängt in Sozial- und Gesundheitsberufen vielfach von der Vorlage eines bestimmten **Sprachzertifikats** ab (vgl. Kap 6.5). MB wurden daher gefragt, ob sie Kosten für B2-Kurse vor Ort übernehmen oder ob sie nur ESF-BAMF-Kurse fördern. Positive Antworten gab es in beschränktem Ausmaß: Zwei MB-AA und acht MB-JC fördern ausschließlich ESF-BAMF-Kurse, vier JC fördern Sprachkurse vor Ort, ein/e MB-JC gab an, beides zu fördern. Ein/e MB-AA machte zwar keine entsprechenden Angaben, kommentierte jedoch, dass Deutschkurse „entsprechend den rechtlichen Möglichkeiten des SGB III gefördert“ würden (MB-AA 15). Was dies konkret bedeutet, blieb offen. Ein MB-JC merkte an, dass Deutschkurse oft in der Region nicht vorhanden wären.

Alle MB-AA und die Mehrheit der MB-JC gaben an, nach einer **Teilanerkennung** zu unterstützen. Dafür werden unterschiedliche Instrumente eingesetzt. Drei MB-AA und neun MB-JC übernehmen Teilnahmegebühren für Kenntnis- oder Eignungsprüfungen. Vorbereitungskurse auf diese Prüfungen, die z.B. bei Ärzt/innen von Bildungsträgern angeboten werden, sind seltener vorgesehen: Ein/e MB-AA und immerhin sieben MB-JC übernehmen Kosten für Vorbereitungskurse. Ebenfalls wenig gefördert werden Anpassungslehrgänge in Fachschulen: Nur ein/e MB-AA und fünf MB-JC sehen dafür Kostenübernahmen vor. Weitere Einschränkungen fanden sich bezüglich des Weiterbildungstyps: Ein/e MB-AA und zwei MB-JC gaben an, dass sie nur Maßnahmen fördern, die in KursNet erfasst sind.

Von Interesse waren neben der Finanzierungsfrage auch weitere Rahmenbedingungen, wenn Migrant/innen nach Anpassungsmaßnahmen suchen. Drei MB-AA und drei MB-JC würden helfen, eine Ausgleichsmaßnahme in einer Fachschule zu finden. Eine Ausgleichsmaßnahme in Form eines Praktikums wahrnehmen zu können, wird wiederum von drei MB-AA und von fünf MB-JC vorgesehen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die hohen Kosten, die durch Fachschulgebühren anfallen, nicht generell übernommen werden; Praktika werden nicht nur aufgrund der Praxisnähe von Migrant/innen bevorzugt, sie sind auch kostengünstiger und werden daher durch die Arbeitsverwaltung insgesamt positiver eingestuft. In nicht-reglementierten Berufen sind die Zahlen vergleichbar. Zwei MB-AA und vier MB-JC unterstützen Kund/innen, einen Betrieb zu finden, um Kompetenzausbau individuell zu organisieren. Sieben MB geben an, das MigraNet-Projekt IndiQual zu nutzen. Ein/e MB-JC wies darauf hin, dass es zu dieser Thematik kaum Erfahrungswerte gäbe.

Um zu prüfen, wie Arbeitsvermittler/innen in schwierigen Einzelfällen verfahren, wurde im Fragebogen ein Beispiel beschrieben. Die MB sollten angeben, wie sie vorgehen, wenn ein/e Inhaber/in einer ausländischen Krankenpflegequalifikation im Anerkennungsverfahren eine Teilanerkennung erlangt hat, aber sozialversicherungspflichtig als Krankenpflegehilfe arbeitet. MB-AA würden in diesem Fall keine Ausgleichsmaßnahme fördern. Anders die Jobcenter: Vier MB-JC, ein Drittel der Befragten, übernehmen sowohl die Maßnahmekosten als auch den Lebensunterhalt, der für die Dauer der Maßnahme gesichert werden muss.

UAB und EGF hatten darauf hingewiesen, dass Anerkennungsverfahren oder Anpassungsmaßnahmen durch die Arbeitsverwaltung abgebrochen werden können. Die MB wurden daher gefragt, ob sie den Kund/innen in derartigen Fällen ein nicht ausbildungsadäquates Stellenangebot schicken würden. Dies wurde von einer/m MB-AA und von sechs MB-JC bejaht. Obwohl eine Beschäftigung ohne Fachkraftstatus die Gefahr von zukünftiger Arbeitslosigkeit befördert, nehmen knapp die Hälfte der befragten Arbeitsvermittler/innen dies in Kauf, auch wenn dies die Herstellung von Gleichwertigkeit verhindert.

Bisher gibt es keine Statistik der BA zu der Frage, wie viele Antragsteller/innen von Kostenübernahmen profitieren und wie hoch die Summen sind. In Abb. 31 wurde gezeigt, dass nur 15,3% der befragten Migrant/innen von einer Kostenübernahme profitierten, die teilweise nicht in voller Höhe erfolgte. MB machten überwiegend keine Angaben zur Zahl der Kund/innen, die Mittel der Arbeitsförderung erhielten. Dies betraf alle MB-AA und die Mehrheit der MB-JC. Sechs MB-JC gaben an, dass sie in mindestens einem Fall Kosten für das Anerkennungsverfahren übernommen hatten; die höchste genannte Zahl lag bei 47 Kund/innen. Übernahmen für Anpassungsmaßnahmen gab es bei drei MB-JC, maximal für vier Kund/innen. Die Summe der Aufwendungen werde regional nicht erfasst; nur ein/e MB-JC gab an, dass in einem Einzelfall 3500€ übernommen worden wären. Bezüglich des Kostenaufwands durch Anerkennungsverfahren für die BA besteht demnach Aufklärungsbedarf.

Obwohl die konkret dargestellten Unterstützungsmöglichkeiten in der Praxis der Arbeitsverwaltung bislang nur begrenzt auftreten, betonten die MB die **Wichtigkeit der Anerkennung**. Alle 16 Befragten gaben an, dass die Anerkennung aus ihrer Sicht den Zugang zum regionalen Arbeitsmarkt befördere.

Die **Kooperation** mit Anerkennungsberater/innen sowie Anerkennungsstellen spielt für die meisten MB eine wichtige Rolle: Alle MB-AA und neun MB-JC gaben an, mit MigraNet-Berater/innen zusammenzuarbeiten. Drei MB-AA und acht MB-JC sahen eine Zusammenarbeit auch mit Anerkennungsstellen vor. Diese Kooperation wird primär darin gesehen, Kund/innen weiterzuleiten.

Selbst aktiv Kontakt aufzunehmen, ist weniger verbreitet: Nur etwa die Hälfte der MB-AA (zwei Personen) und der MB-JC (fünf Personen) suchen telefonisch oder per E-Mail Kommunikation, um sich mit Anerkennungsberater/innen auszutauschen. Die direkte Kontaktaufnahme mit Anerkennungsstellen zeigt ein vergleichbares Ausmaß. Sie wird von sieben MB genutzt, wenn es Probleme im Anerkennungsverfahren gibt. Jeweils sechs MB suchen Kontakt, wenn sie die Kosten als sehr hoch einschätzen oder um geeignete Anpassungsmaßnahmen nach einer Teilerkennung abzusprechen. Fünf MB nehmen Kontakt auf, wenn der Bescheid unklar ist.

Die Nutzbarkeit der Anerkennungsbescheide am **Arbeitsmarkt** wird nur von drei MB-AA und von drei MB-JC als „gut“ eingeschätzt. Ein/e MB-AA und vier MB-JC sahen die Qualität der Bescheide als „mäßig“ an. Sechs MB-JC gaben „weiß ich nicht“ an. Die Mehrheit (drei MB-AA und 10 MB-JC) wies zudem darauf hin, dass auch Teilerkennungsbescheide hilfreich seien, nur ein/e MB-AA schätzte Teilerkennungsbescheide als nicht nützlich ein.

Kritisch äußerten sich die MB zur Bekanntheit der Anerkennungsmöglichkeiten bei den **Unternehmen**. Nur ein/e MB-JC gab an, diese sei „gut“; drei MB-AA und acht MB-JC schätzten sie als „mäßig“ ein und ein/e MB-AA ging sogar davon aus, diese sei „nicht vorhanden“.

Durch die Befragung der MB wurde eine wichtige, bisher wenig bekannte Perspektive im Feld der Anerkennungsakteure sichtbar. Es bestehen teilweise aktive Vernetzungen zu Anerkennungsstellen, Arbeitgeber/innen und Anerkennungsberater/innen. Vor diesem Hintergrund werden spezifische Problemlagen wie die Wahrnehmung von Anpassungsmaßnahmen und der Arbeitsmarktzugang von ausländischen Fachkräften klarer erkennbar. Bildungstransfer spielt sich nicht nur zwischen Migrant/innen, zuständigen Stellen und Berater/innen ab; ohne die Arbeitsverwaltung und die Arbeitgeber/innen können Erfolge nicht im erforderlichen Ausmaß eintreten. Die Rolle der Unternehmen wird im folgenden Kapitel weiter untersucht.

Im Vergleich zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern wurde deutlich, dass die erforderlichen Finanzierungsanforderungen in der Praxis nur teilweise erfüllt sind. Bei Arbeitsagenturen werden Arbeit Suchende teilweise generell nicht gefördert. Der Befund ändert sich, wenn konkrete Maßnahmen abgefragt werden. Sowohl Arbeitsagenturen als auch Jobcenter sind vielfach nicht bereit, Deutschkurse oder Maßnahmekosten oder den Lebensunterhalt zu fördern, wenn dies im Einzelfall erforderlich ist, um ein Anerkennungsverfahren erfolgreich abzuschließen. Vor diesem Hintergrund ist ein alternatives Finanzierungsinstrument in Bayern erforderlich.

Die Befragung von Migrationsbeauftragten im Kontext der vorliegenden Studie konnte erste Hinweise auf die Praxis in bayerischen Arbeitsagenturen und Jobcentern bezüglich der beruflichen Anerkennung geben. Um repräsentative Aussagen zu ermöglichen, ist eine Vollbefragung sowie die Offenlegung der Finanzierungsstatistik durch die BA notwendig. Nur dann kann die Forderung der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung erfüllt werden:

„Es bleibt abzuwarten und zu beobachten, ob eine nennenswerte Zahl von Menschen mit einer im Ausland erworbenen Qualifikation, die nur teilweise anerkannt wird, mit Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu einem auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Abschluss geführt werden kann und damit einer der gewünschten Effekte des Anerkennungsgesetzes eintritt.“²³³

²³³ Vgl. Integrationsbeauftragte 2012, S. 281.

6.12 Berufliche Situation

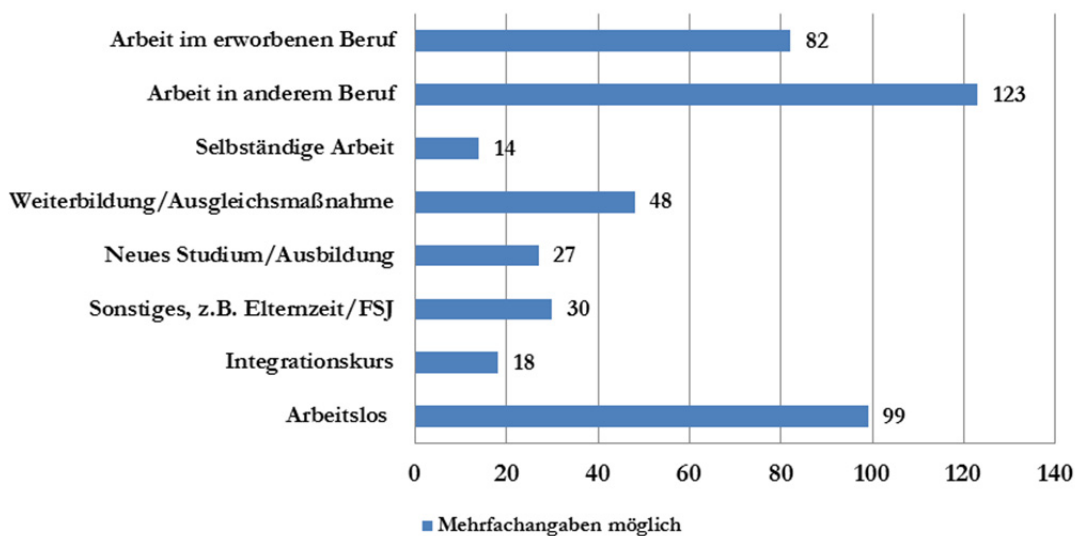
Die berufliche Situation ausländischer Fachkräfte wird nicht nur von der Anerkennungspraxis, sondern auch von Einstellungs- und Beschäftigungsstrategien der Unternehmen geprägt. Sie sind mitentscheidend für den Erfolg des Bildungstransfers. Eine Voraussetzung ist, dass die Betriebe bereit sind, sich auf die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte einzustellen. Bislang noch wenig erforscht ist, über welche Erfahrungen Unternehmensvertreter/innen mit Anerkennungsverfahren verfügen und wie sie deren Möglichkeiten einschätzen. Diesen Fragestellungen wird in Kapitel 6.12 nachgegangen.

220

6.12.1 Die Positionierung der Befragten am Arbeitsmarkt

Im Rahmen der Studie sollte untersucht werden, wie erfolgreich sich der Bildungstransfer der beteiligten ausländischen Fachkräfte gestaltet. Daher ist im nächsten Schritt zu klären, in welchem Umfang es den befragten Migrant/innen gelungen ist, in Deutschland Zugang zu ihrem erworbenen Beruf zu erlangen. Dazu wurde die derzeitige Tätigkeit abgefragt.

Abb. 32: Derzeitige Tätigkeiten der Respondent/innen, in Häufigkeit



Mehrfachnennungen waren bei dieser Frage möglich; insgesamt gab es 441 Nennungen von 371 Befragten. In Kombination wurden z.B. der Besuch eines Integrationskurses und Berufstätigkeit oder Arbeitslosigkeit genannt. Das Durchlaufen einer neuen Ausbildung oder eines neuen Studiums geschieht mitunter parallel zu einer Tätigkeit, meist in einem anderen Beruf. Einige der Personen, die arbeitslos sind, machen eine Weiterbildung. Mehrfach war auch die Vorbereitung auf eine Eignungs- oder Kenntnisprüfung kombiniert angegeben mit Berufstätigkeit.

Explizit auf Berufstätigkeit bezogen sich insgesamt 219 Angaben (59,0% der Respondent/innen) in den Kategorien „Arbeit im erworbenen Beruf“, „Arbeit in anderem Beruf“ sowie „Selbständige Arbeit“.

82 Nennungen bezogen sich auf einen erfolgreichen Bildungstransfer, d.h. 22,1% der Respondent/innen arbeiten im erworbenen Beruf. Dies entspricht einem Anteil der Nennungen von 18,6%.

Weitere 33,2% der Befragten sind zwar am Arbeitsmarkt tätig (27,9% der Nennungen), sie arbeiten jedoch in einem anderen Beruf. Von Interesse ist, ob diese Personen von Dequalifizierung betroffen sind bzw.

auf welchem Niveau sie derzeit arbeiten. 87 Befragte in dieser Gruppe machten konkrete Angaben zu ihrem Arbeitsplatz; davon übten 10,3% (neun Personen) eine qualifizierte Berufstätigkeit aus. Darunter war eine Person mit einem IHK-Beruf, die angab, als Industrieschlosser zu arbeiten, ein/e Architekt/in, der/die nun eine Augenklinik leitete; ein/e Lehrer/in, die/der als Sozialpädagoge/in Anstellung gefunden hatte und ein/e Sprachwissenschaftler/in mit Schwerpunkt interkulturelle Kommunikation, der/die als Migrationsberater/in tätig ist. Aus diesen Angaben geht hervor, dass eine Tätigkeit außerhalb des ursprünglichen Berufsfeldes nicht generell mit überqualifizierter Beschäftigung einhergeht. Am Arbeitsmarkt ist eine Fluktuation zwischen Berufen inzwischen verbreitet.

Eine zwar qualifizierte, aber erkennbar nicht adäquate Beschäftigung gaben 42 Personen an (48,3%). Zu dieser Gruppe gehören viele Krankenpflegekräfte, die als Helfer/innen, u.a. in der Altenpflege, arbeiten. Ebenso finden sich Ingenieur/innen, die als Elektriker/innen oder Sachbearbeiter/innen tätig sind sowie ein/e Zahnarzt/ärztin, die/der als zahnmedizinische/r Fachangestellte/r Arbeit gefunden hat. Niedrig qualifizierte bzw. angeleitete Tätigkeiten führen 36 Personen aus (41,4%), vor allem in den Bereichen Gastronomie, Reinigung, Lager, Verkauf, Versand. Es zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit der ausgeübten Tätigkeiten unter dem Niveau der erworbenen Qualifikation liegt. Fast 90% der in einem anderen Beruf tätigen Migrant/innen sind von Dequalifizierung betroffen.

Den aktuellen Besuch einer Weiterbildung gaben 28 Respondent/innen an. Ein Viertel der Personen in dieser Gruppe ist gleichzeitig berufstätig. Weitere sechs Personen absolvieren aktuell eine Anpassungsmaßnahme, 14 bereiten sich auf eine Eignungs- oder Kenntnisprüfung vor. Diese Gruppe mit einem Gesamtanteil von 12,9% befindet sich noch im Anerkennungsprozess (10,9% der Nennungen). Dies trifft ebenfalls zu für 4,9% der Befragten (4,1% der Nennungen), die einen Integrationskurs besuchen.

Wenn die Anerkennung des ausländischen Abschlusses nicht erreicht oder trotz Anerkennung kein ausbildungsadäquater Arbeitsplatz gefunden wurde, suchen Migrant/innen, die nicht gewillt sind, dauerhaft unter ihrem Qualifikationsniveau zu arbeiten, teilweise alternative Möglichkeiten. Relevant sind in diesem Kontext die Respondent/innen, die angaben, in Deutschland eine neue Ausbildung oder ein neues Studium begonnen zu haben. 7,3% der Befragten schlugen den Weg an die Hochschulen bzw. an andere Ausbildungsstätten ein, um ihre Position am Arbeitsmarkt zu verbessern (6,1% der Nennungen); davon entschieden sich zehn Personen für eine neue Ausbildung und 17 für ein neues Studium. Parallel berufstätig sind sieben Personen.

Die Kategorie „Sonstiges“ wählten 8,1% der Befragungsteilnehmer/innen (6,8% der Nennungen); als Beispiele fungierten Elternzeit sowie eine Tätigkeit im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahrs.

Arbeitslosigkeit nannten 27,7% der Befragten (22,4% der Nennungen). „Nur“ arbeitslos waren 82 Personen, 17 gaben u.a. zusätzliche Tätigkeit oder ein neues Studium an. Daraus geht hervor, dass Migrant/innen teilweise trotz Arbeitslosigkeit aktiv versuchen, durch weitere Anstrengungen Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden bzw. einen beruflichen Aufstieg zu gestalten.

Abgesehen von der festgestellten hohen Überqualifizierungs- sowie Arbeitslosenquote sind weitere Probleme am Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Der Umfang der Berufstätigkeit entspricht nicht grundsätzlich den Erfordernissen. Bei den vorliegenden Angaben zu aktueller Berufstätigkeit bezogen sich 114 auf Arbeit in Vollzeit (52,1% der Respondent/innen), 67 auf Teilzeit (30,6%), 38 auf einen Minijob (17,4%). Nur vier Personen machten hier eine Mehrfachangabe. Ob die nicht in Vollzeit tätigen Personen gerne mehr arbeiten würden, wurde nicht abgefragt.

Zur Frage nach einem erfolgreichen Bildungstransfer der befragten ausländischen Fachkräfte kann festgehalten werden: 22,1% der Respondent/innen arbeiten im erworbenen Beruf. Hinzu kommen weitere Arbeitsplatzangaben, aus denen hervorgeht, dass eine Tätigkeit auf dem erlangten Qualifikationsniveau ausgeübt wird. Wenn man davon ausgeht, dass es sich auch bei den 14 Selbständigen (3,8%) um adäquat Tätige handelt, steigt der Anteil des erfolgten Bildungstransfers insgesamt auf 28,3%.

Desweiteren ist zu berücksichtigen, dass der Bildungstransfer bei einem erheblichen Anteil der Befragten noch nicht abgeschlossen ist, u.a. bei den Personen, die sich in einer Ausgleichsmaßnahme bzw. in einem Kurs befinden oder die aktuell in Elternzeit sind. Auch der Beginn eines neuen Studiums muss nicht zwangsläufig darauf hinweisen, dass die Bildungsinvestitionen im Herkunftsland nicht verwertet werden konnten: Es ist durchaus möglich, dass z.B. Masterstudiengänge in Deutschland absolviert werden, die auf der Grundlage eines ausländischen Bachelors erfolgen. Dadurch könnte sich die Positionierung am Arbeitsmarkt entscheidend verbessern.

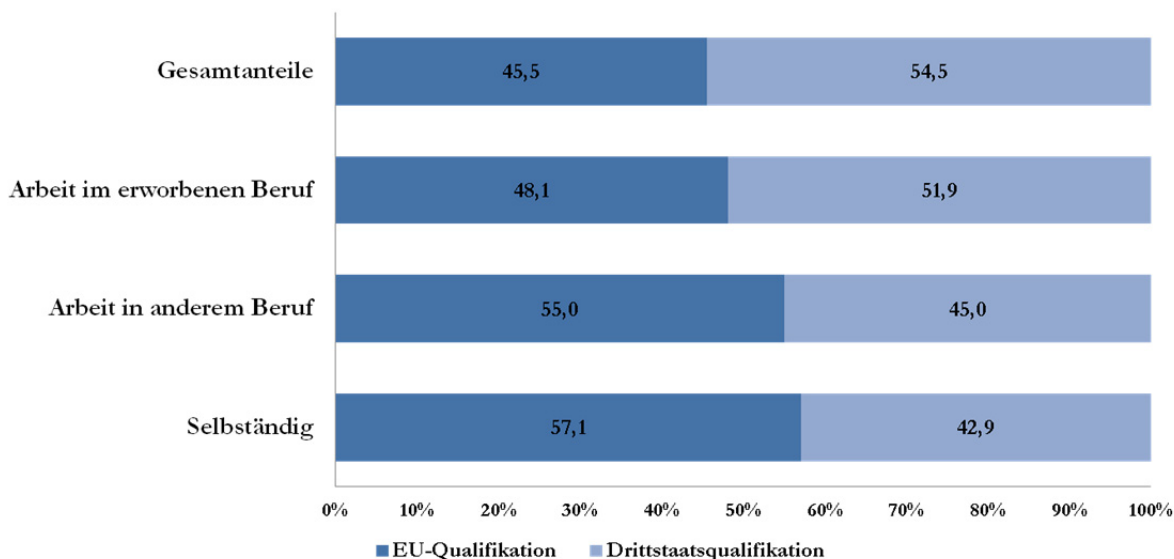
Um die berufliche Entwicklung nach der Migration zu verfolgen und den Bildungstransfer nachhaltig zu erheben, wären Langzeitstudien erforderlich. Wenn man davon ausgeht, dass Ausgleichsmaßnahmen oder Aufbaustudiengänge bei den Respondent/innen in den kommenden Jahren zu adäquaten Arbeitsplätzen führen, könnte die Bildungstransferquote auf über 60% steigen.

Die Erkenntnis, dass 59,0% der Respondent/innen aktuell berufstätig sind und weitere 25,1% Aktivitäten ausüben, die den Arbeitsmarktzugang verbessern können (Weiterbildungen/Integrationskurse/zusätzliche Ausbildungen), ist vor dem Hintergrund des Ausbaus der Rechte von Zugewanderten von Bedeutung. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die Neuerungen des BQFG bereits positive Auswirkungen zeigen, um eine Etablierung am Arbeitsmarkt zu befördern. Einschränkend ist zu berücksichtigen, dass die vorliegende Studie insbesondere bei den neuen Möglichkeiten des Kompetenzausbaus erhebliche Lücken aufgezeigt hat.

Es wurde untersucht, ob die Berufstätigkeit der Personen, die vor April 2012 ihren Anerkennungsantrag stellten, Abweichungen erkennen lässt. 20,7% der Respondent/innen, die angaben, den Antrag vor April 2012 gestellt zu haben (insgesamt 21,9% der Befragten; vgl. Kap. 6.1.1), sind in ihrem Beruf tätig; 13,8% arbeiten in einem anderen Beruf. Beide Anteile liegen demnach unter dem Durchschnitt; dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Anerkennungsgesetze sich positiv auf den Arbeitsmarktzugang auswirken.

Ebenfalls von Interesse ist in diesem Kontext, ob die Berufstätigkeit Unterschiede nach EU- oder Drittstaatsqualifikation aufweist. In Anerkennungsverfahren waren die – aufgrund der Privilegien des EU-Rechts – erwarteten Unterschiede nicht aufgetreten. Es wird vermutet, dass dies insbesondere auf die fehlende Vertrautheit der EGF mit den Anerkennungsstandards in der EU zurückzuführen ist. Im Hinblick auf Arbeitsmarkterfolge lässt sich dagegen ein eindeutiger Vorsprung der Inhaber/innen von EU-Qualifikationen feststellen.

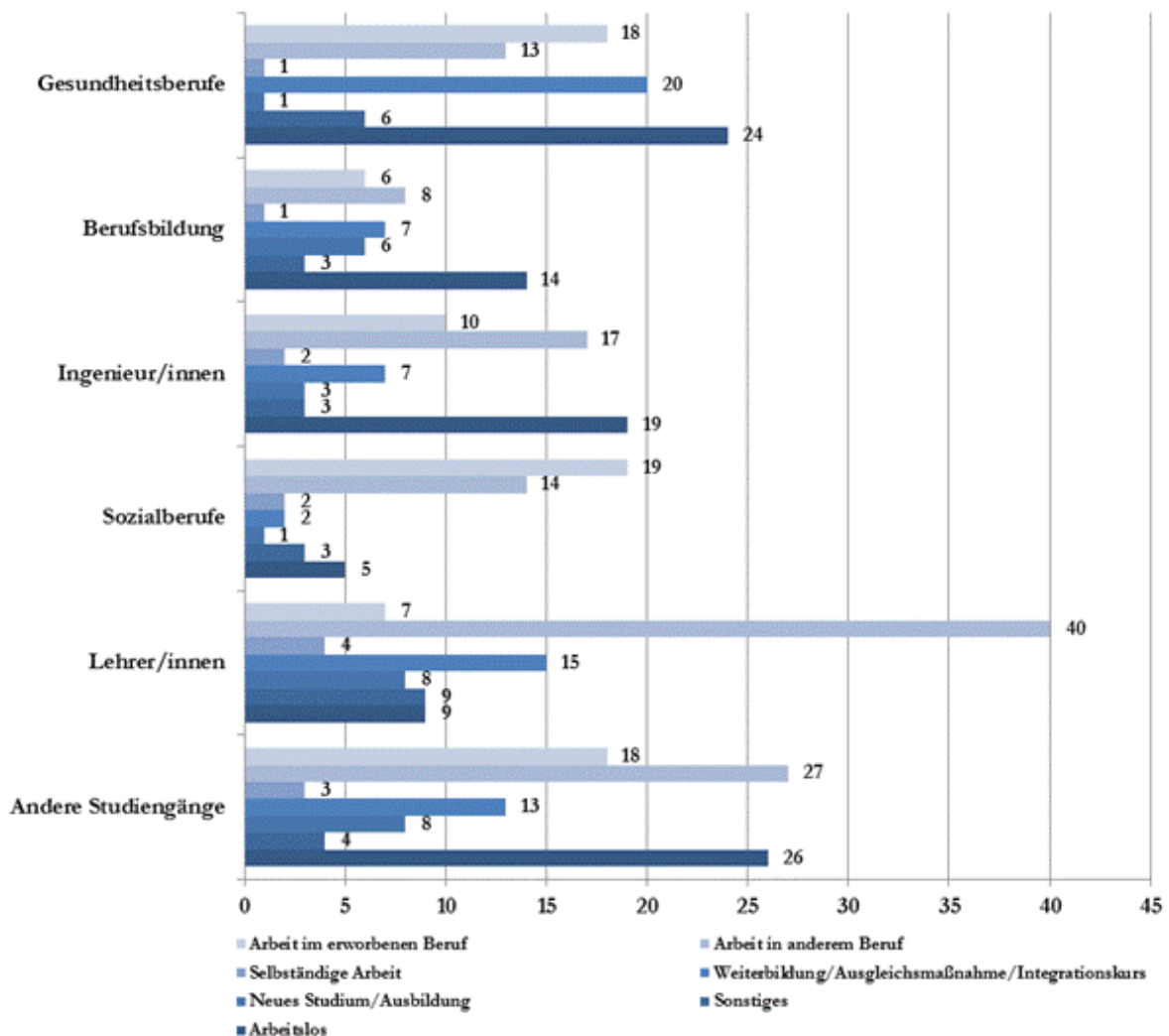
Abb. 33: Arbeit der Befragten in Korrelation mit der Herkunft der Qualifikation nach EU-/Drittstaat, in Prozent



45,5% der Befragten insgesamt verfügen über eine EU-Qualifikation, 54,5% über eine Qualifikation aus einem Drittstaat (vgl. dazu Kap. 6.1.2). 48,1% der Personen, die im erworbenen Beruf arbeiten, haben diesen in der EU erworben, 51,9% in einem Drittstaat. 55,0% der Befragten, die in einem anderen Beruf tätig sind, stammen aus der EU, 45,0% aus einem Drittstaat. Bei den Angaben zur Selbständigkeit lagen 57,1% EU-Qualifikation vor, aber nur 42,9% aus einem Drittstaat. In allen Kategorien sind demnach Personen mit Drittstaatsqualifikationen unterdurchschnittlich vertreten. Offensichtlich gelingt es EU-Migrant/innen derzeit in leicht erhöhtem Ausmaß, sich am Arbeitsmarkt zu positionieren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es berufsspezifische Unterschiede bei den Arbeitsmarktzugängen gibt. Fachkräfteengpässe am Arbeitsmarkt liegen insbesondere in Gesundheitsberufen und bei Ingenieur/innen vor. Diese könnten sich durch eine erhöhte Beschäftigung von ausländischen Fachkräften auswirken.

Abb. 34: Tätigkeit nach Berufsgruppen, in Häufigkeit



Bei den **Gesundheitsberufen** liegen 83 Angaben von 68 Befragten vor. 26,5% der Respondent/innen arbeiten im erworbenen Beruf. 19,1% gaben an, in einem anderen Beruf tätig zu sein. Nur eine Angabe bezog sich auf eine selbständige Tätigkeit (1,5%).

Demnach liegt ein erfolgreicher Bildungstransfer bei überdurchschnittlich vielen Inhaber/innen von Gesundheitsberufen vor mit 26,5% gegenüber der Gesamtquote von 22,1%. Eine Tätigkeit in anderen, oft niedrig qualifizierten Berufen ist dagegen deutlich unterdurchschnittlich, 19,1% im Verhältnis zu 33,2% insgesamt. Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil Fachkräfte im Gesundheitssystem zwangsläufig eine Anerkennung benötigen. Besonders hoch ist der Anteil der adäquat Beschäftigten bei den Ärzt/innen mit 33,3%.

Von 42 Respondent/innen mit einem **Ausbildungsberuf** wurden 45 Nennungen vorgelegt. 14,3% sind im erworbenen Beruf tätig, 19,0% in einem anderen. Eine Selbständigkeit wurde von 2,4% der Befragten gewählt. Inhaber/innen einer ausländischen Qualifikation im Feld der Berufsbildung ist es demnach bislang nur unterdurchschnittlich gelungen, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden, obwohl sie im nicht-reglementierten Bereich auch ohne Anerkennung eingestellt werden können. Das BQFG hat zwar Chancengleichheit zwischen EU- und Drittlandsqualifikationen geschaffen, doch ausbildungsadäquate oder andere Arbeitsplätze konnten noch nicht erreicht werden. Im Vergleich zum bestehenden Arbeitgeberinteresse an ausländischen Gesundheitsfachkräften ist es hier denkbar, dass Betriebe noch nicht entsprechend auf ausländische Inhaber/innen von Berufsausbildungen eingestellt sind (vgl. dazu Kap. 6.12.4ff).

55 **Ingenieur/innen** machten 61 Angaben zu ihrer Tätigkeit. 18,2% arbeiten in ihrem Berufsfeld, 30,9% sind in anderen Berufen beschäftigt. 3,6% nannten eine selbständige Tätigkeit. Trotz des Arbeitsmarktbedarfs bewegen sich diese Werte unter dem der durchschnittlichen Angaben.

Von 86 Respondent/innen mit „**Anderen Studiengängen**“ wurden 99 Angaben erfasst. 20,9% gaben an, entsprechend ihres akademischen Abschlusses zu arbeiten, 31,4% sind in anderen Berufen beschäftigt. 3,5% haben sich selbständig gemacht. Auch in diesem Feld sind die Quoten leicht unterdurchschnittlich.

Bei den **Sozialberufen** fällt ein überdurchschnittlich hoher Anteil von 45,2% in der Kategorie „Arbeit im erworbenen Beruf“ auf. Insgesamt gab es hier 46 Angaben von 42 Personen. Bei diesem Wert ist zu berücksichtigen, dass viele Respondent/innen nur eine Einstufung bei den Aufsichtsbehörden von Kindertagesstätten beantragt hatten. Die Berufstätigkeit der Lehrer/innen, Sozialpädagog/innen und Erzieher/innen wird vielfach von dem Wunsch geprägt, auch in Deutschland in der Kinderbetreuung zu arbeiten. Aus mehreren Kommentaren geht hervor, dass auch Akademiker/innen zufrieden damit sind, als pädagogische Fach- oder Ergänzungskräfte in ihrer Branche zu arbeiten, auch wenn dies nur unterhalb ihrer erworbenen Qualifikation möglich ist. Bei den **Lehrer/innen** haben 9,0% eine Tätigkeit im erworbenen Beruf angegeben; insgesamt hatten 78 Befragte 92 Angaben gemacht.

Arbeit in einem anderen Beruf wurde von 51,3% der Lehrer/innen sowie von 33,3% der Respondent/innen mit Sozialberufen genannt.

Für die Option einer Selbständigkeit entschieden sich 4,8% im Bereich der Sozialberufe bzw. 5,1% der Lehrer/innen. Damit erreichen diese Berufe einen überdurchschnittlich hohen Wert im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen. Gleichzeitig weisen sie eine besonders niedrige, weit unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf mit 11,9% in Sozial- und 11,5% in Lehrerberufen. Dieses Phänomen ist erklärungsbedürftig: Geringe Arbeitslosigkeit und eine hohe Selbständigkeitsquote könnten in diesen Bereichen darauf hinweisen, dass die Respondent/innen schon besonders viele Jahre in Deutschland leben. Diese Vermutung wird dadurch gestützt, dass überdurchschnittlich viele Befragte angegeben hatten, ihren Anerkennungsantrag bereits vor April 2012 gestellt zu haben: 28,6% der Befragten mit Sozialberufen und sogar 36,8% der Lehrer/innen (Gesamtanteil der Anträge vor 2012: 20,1%, vgl. Kap. 6.1.). Sie sind dennoch in der verwendeten Stichprobe vielfach vertreten, weil sie sich von den Anerkennungsgesetzen neue Berufschancen erhofften und sich daher, teilweise zum wiederholten Male, an die bayerischen Anerkennungsberatungsstellen wandten. Bei den Lehrer/innen sind Fortschritte nach BQFG vollständig ausgeblieben, bei Sozialberufen war die Umsetzung im ersten Halbjahr 2014 noch unvollständig. Wer es über einen längeren Zeitraum nicht geschafft hat, einen adäquaten Arbeitsplatz zu

finden, der verlegt sich eher auf niedrig qualifizierte Jobs oder auf eine Existenzgründung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Fallzahlen in der Kategorie Selbständigkeit insgesamt gering sind, in allen Berufsgruppe einstellig. Zukünftige Untersuchungen sollten daher das jeweilige Tätigkeitsspektrum von Berufsangehörigen aus dem Ausland fokussieren.

Die Arbeitslosigkeit in den anderen vier erfassten Berufsgruppen variiert zwischen 30,2% bei Anderen Studiengängen und 35,3% bei Gesundheitsberufen. Alle liegen über dem Durchschnitt von 26,7%.

Im Gesundheitsbereich liegt demnach sowohl der größte Anteil von ausbildungsadäquat Beschäftigten als auch von Arbeitslosen vor. Der hohe Arbeitslosenanteil liegt nicht nur daran, dass Personen ohne Anerkennung keinen Zugang zum Beruf finden. Aufgrund von Mehrfachangaben zeigt sich bei der Gruppe der Arbeitslosen, dass sich mehrere Respondent/innen noch im Prozess des Bildungstransfers befinden. 29,4% der Befragten gaben an, derzeit eine Weiterbildung, einen Integrationskurs oder eine Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren. Letzteres betrifft Personen mit Teilanerkennung; nach erfolgreichem Abschluss der Maßnahme können sie mit einer Anerkennung und damit besseren Chancen am Arbeitsmarkt rechnen. In dieser Kategorie erreichen die Gesundheitsberufe mehr als den doppelten Durchschnittswert, der bei 12,9% liegt. Dass Inhaber/innen von Gesundheitsberufen noch die Chance sehen, wieder in ihren erworbenen Beruf zu gelangen, zeigt sich auch daran, dass nur eine Person angab, ein neues Studium begonnen zu haben.

In der Kategorie „Neues Studium/Neue Ausbildung“ zeigen sich besonders hohe Werte bei den Ausbildungsberufen. Mit 14,3% liegen sie weit über dem Durchschnitt von 7,3% insgesamt, gefolgt von Lehrer/innen (10,3%) und Anderen Studiengängen (9,3%). Jeweils die Hälfte der Befragten mit Ausbildungsberuf hat ein Studium oder eine neue Ausbildung begonnen. Dies ist ein Indiz dafür, dass überdurchschnittlich viele Personen in diesem Bereich, nicht mehr auf Arbeitsmarkterfolge im erworbenen Beruf setzen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein erfolgreicher Bildungstransfer bei der Mehrheit der befragten Migrant/innen noch aussteht. Aktuell ist den ausländischen Fachkräften zwar überwiegend der Zugang zum Arbeitsmarkt gelungen, doch ihre Arbeitsplätze sind vielfach nicht ausbildungsadäquat. Eines der Ziele der Anerkennungsgesetze wurde demnach noch nicht erreicht.

Die Regelungen des BQFG greifen teilweise noch nicht in der Praxis. Dies zeigt sich u.a. bei den Berufsgruppen, die unterdurchschnittliche Anteile bei Ausgleichs- sowie Weiterbildungsmaßnahmen aufweisen. Die Möglichkeiten des individuellen Kompetenzausbaus werden noch nicht ausreichend eingesetzt; stattdessen sehen sich Migrant/innen in mehreren Berufsgruppen gezwungen, eine neue Ausbildung oder ein neues Studium zu beginnen.

Um weiter zu untersuchen, ob eine Anerkennung positive Auswirkungen auf die Berufstätigkeit und den Einsatz der vorhandenen Ressourcen von ausländischen Fachkräften entfaltet, werden im folgenden Abschnitt weitere Analysen vorgenommen.

6.12.2 Die Abhängigkeit der Arbeitsmarktintegration von erfolgten Anerkennungsverfahren

Damit rückt die Frage in den Fokus, wie nützlich Anerkennungen und Teilanerkennungen am Arbeitsmarkt sind. Ob die Anerkennung bzw. der Anerkennungsbescheid hilfreich für die qualifikationsgemäße Arbeitsmarktintegration ist, ist bislang in Deutschland eine offene Frage. Dementsprechend wurde im Rahmen der Untersuchung abgefragt, ob die Befragten sich mit ihrem Anerkennungsbescheid um einen neuen Arbeitsplatz beworben haben.

Einen Bescheid erhalten haben 181 Migrant/innen (vgl. Kap. 6.7). 173 Befragte gaben an, ob sie ihren Anerkennungsbescheid in Bewerbungsprozessen eingesetzt haben.

Die Mehrheit von 59,0% hat ihren Anerkennungsbescheid genutzt, um sich um (neue) Arbeitsplätze zu bewerben. Auffällig ist der hohe Anteil von 41% der Befragten, die ihren Bescheid nicht eingesetzt haben. Von den 102 Personen, die sich mit Bescheid um einen neuen Arbeitsplatz beworben haben, verfügten 69 (67,6%) über eine Anerkennung, 31 (30,4%) gaben eine Teilanerkennung an, und 2 (2,0%) haben einen negativen Bescheid genutzt.

Erwartungsgemäß finden sich in der anderen Gruppe weit mehr negative Bescheide, nämlich 20 (28,2%). Noch größer ist allerdings der Anteil der positiven 26 Bescheide mit 36,6%, die nicht für Bewerbungen verwendet wurden. Ebenfalls nicht genutzt wurden 25 Teilanerkennungsbescheide mit einem Anteil von 35,2%.

Abb. 35: Tabelle: Einsatz von Anerkennungsbescheiden im Bewerbungsprozess, in Häufigkeit und Prozent

Entscheidung	Anzahl	Anteil
Anerkennungsbescheid für Bewerbung genutzt	102	59,0%
Anerkennungsbescheid nicht für Bewerbung genutzt	71	41,0%
Insgesamt	173	100%

Hier zeigt sich, dass ein erheblicher Teil der Migrant/innen dem Bescheid wenig Nutzen für Bewerbungen beimaß. In Kap. 6.7 hatte sich gezeigt, dass die Neuorientierung hin zu kompetenzorientierten Bescheiden teilweise ausgeblieben ist; daher stellt sich die Frage, ob die Qualität der positiven oder teilweise gleichwertigen Bescheide, die *nicht* eingesetzt wurden, so gering eingeschätzt wurde, dass sie eine erfolgreiche Bewerbung eher behindert hätten.

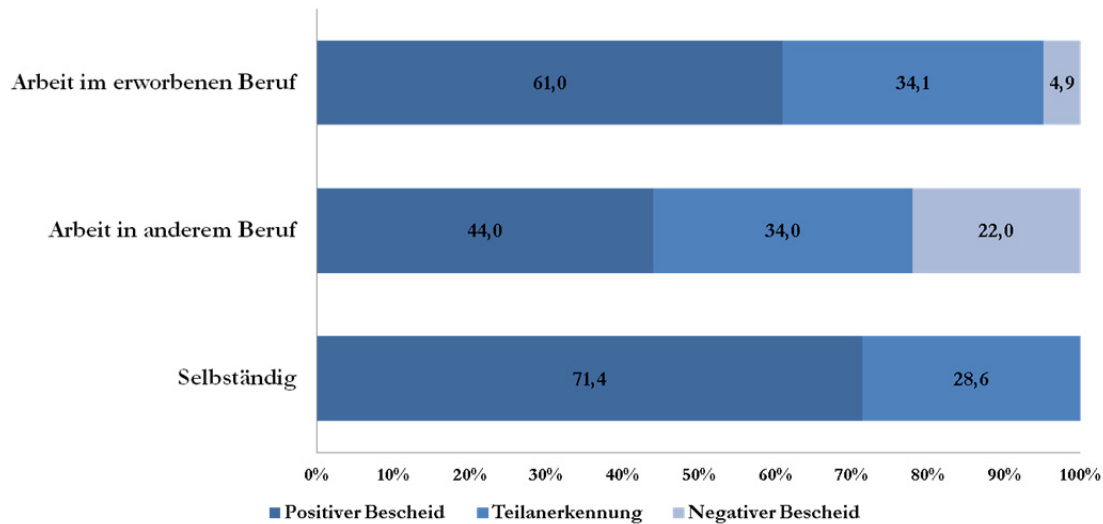
Dies muss nicht zwangsläufig zutreffen. Drei Personen, die über einen positiven Bescheid verfügen und sich *nicht* um einen neuen Arbeitsplatz beworben haben, arbeiten bereits in ihrem Beruf in Deutschland. Für 23 Befragte traf dies jedoch nicht zu: Rund ein Drittel gab an, in einem anderen Beruf zu arbeiten, alle unterhalb der eigenen Qualifikation. Ein/e Lehrer/in arbeitet als Produktionshelfer/in, ein/e Ökonom/in als „Maschinenbediener/in“, weitere in der Gastronomie.

Besonders auffällig ist, dass elf Ingenieur/innen hier vertreten sind, fast die Hälfte der Betroffenen. Bereits in Kap. 6.12.1 war festgestellt, dass der Arbeitsmarktzugang von Ingenieur/innen in allen Kategorien unterdurchschnittlich erfolgreich war. Der hohe Anteil von anerkannten Ingenieur/innen, die ihren Bescheid nicht für Bewerbungen nutzen, könnte auf einen Zusammenhang beider Faktoren hinweisen. Da das bayerische Anerkennungsgesetz die Ingenieurerkennung nicht neu regelte, hat sich an der mangelnden Verständlichkeit und dem Informationsgehalt der Bescheide nichts geändert. Diese Bescheide befördern den Arbeitsmarktzugang – trotz festgestellter Gleichwertigkeit – nicht. Sie sollten angesichts des oben festgestellten unterdurchschnittlichen Arbeitsmarkterfolges von Ingenieur/innen umgehend den Standards angepasst werden, damit Migrant/innen und Unternehmen sie zukünftig nutzen können.

30 Respondent/innen, die sich mit ihrem Anerkennungsbescheid um einen neuen Arbeitsplatz beworben haben, sind im erworbenen Beruf tätig, 22 in einem anderen Beruf, drei gaben Selbständigkeit an. Es stellt

sich die Frage, in welchem Ausmaß sich die Anerkennungsergebnisse auf die berufliche Situation auswirken.

Abb. 36: Berufstätigkeit in Abhängigkeit vom Ergebnis des Anerkennungsverfahrens, in Prozent



Eine Auswertung der erzielten Anerkennungsergebnisse im Hinblick darauf, inwiefern sie mit der derzeitigen beruflichen Tätigkeit korrelieren, zeigt eine positive Auswirkung von Anerkennungen am Arbeitsmarkt. Ein positives Anerkennungsergebnis wirkt sich besonders stark aus für den angestrebten Bildungstransfer (61,0%), der durch einen adäquaten Arbeitsplatz erfolgt. Doch auch ein erheblicher Anteil von Respondent/innen mit Teilanerkennungen (34,1%) arbeitet wieder im erworbenen Beruf.

Die Arbeit in einem anderen Beruf ist für die Befragten oft nicht befriedigend, jedoch wird damit zumindest Zugang zum Arbeitsmarkt erreicht. Auch in diesem Tätigkeitsfeld zeigt sich ein hoher Anteil von positiven Anerkennungsergebnissen (44,0%), gefolgt von 34,0% der Migrant/innen, die eine Teilanerkennung erzielten. 22,0% gaben ein negatives Ergebnis an.

Hier zeigt sich das Ausmaß des weiterhin vorliegenden *Brain Waste* am deutschen Arbeitsmarkt: Knapp 90% der in einem anderen Beruf Tätigen üben niedrig qualifizierte Jobs aus; dennoch sind mehr als drei Viertel der Berufstätigen teilweise oder vollständig anerkannt worden. Dies trifft allerdings nur auf das Verwaltungsverfahren zu; die ebenfalls erforderliche Akzeptanz durch Arbeitgeber/innen und Personalverantwortliche lässt sich hier noch nicht feststellen.

6.12.3 Einschätzungen der Befragten zur beruflichen Verwendbarkeit von Anerkennungen

Aus den Ergebnissen der Befragung von Migrant/innen geht zwar hervor, wie sich der berufliche Status aktuell gestaltet, es können jedoch keine quantitativ relevanten Aussagen zu den Bewerbungsprozessen oder zur Dauer der Arbeitsplatzsuche getroffen werden. Nur wenige Respondent/innen äußerten sich zu eigenen Arbeitsmarktchancen bzw. ihren Erfahrungen am Arbeitsplatz.

Kommentare der Respondent/innen
 „Keine passende Stelle für meinen Beruf gefunden.“ TN 216

„Ich habe mich in diesem Zeitraum riesig gefreut, ich habe endlich meinen Titel als Chemieingenieur. Du hast geschafft, Junge, jetzt wenn ich noch eine passende Stelle finden würde, werde ich glücklichste Mensch auf der Welt. Traum geplatzt. Wie es vor 23 Jahren der Fall war. Ich habe bis jetzt als Chemielaborant gearbeitet und war ich zufrieden, weil ich wenigstens in meiner Branche drin war. (...) Dann kam dieses Gesetz, wieder Träumen.“

„Deutsche Diabetikergesellschaft erkennt meine österreichische Weiterbildung nicht an. Die Ärzte, für die ich arbeite, bekommen finanzielle Abzüge.“ TN 290

Mehrere Teilnehmer/innen der Befragung gaben an, dass es ihnen trotz erfolgter Anerkennung nicht gelungen sei, wieder Zugang zu ihrem erworbenen Beruf zu finden. Doch auch wenn ein ausbildungsadäquater Arbeitsplatz eingenommen wurde, können sich Hürden zeigen, die sich nicht nur auf die Arbeitnehmer/innen, sondern auch auf ihren Betrieb auswirken. Ein Beispiel dafür war ein/e Diätassistent/in aus Österreich. In Bayern ist zwar die Anerkennung des Berufs vorgesehen, allerdings wurden im bayerischen Anerkennungsgesetz Verfahren für Fortbildungsqualifikationen von Gesundheitsfachberufen generell ausgeschlossen. Dies hat zur Folge, dass die Angestellte zwar ihre Fähigkeiten einsetzen kann, aber ihre Leistungen nicht voll abgerechnet werden können. Dieser Fall zeigt, dass berufliche Hürden sogar noch nach dem Anerkennungsverfahren bzw. nach Einnahme eines ausbildungsadäquaten Arbeitsplatzes auftreten können. Ein vollständiger Bildungstransfer würde auch die Anerkennung der absolvierten Fortbildung erfordern.

Doch nicht nur die Anerkennungsstellen bzw. die rechtlichen Voraussetzungen schaffen Zugangsbeschränkungen am Arbeitsplatz; auch Arbeitgeber/innen und Personalverantwortliche können als *Gatekeeper* auftreten. Sie üben eine entscheidende Machtposition aus, wenn sie Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse, ob mit oder ohne Anerkennungsbescheid, bei der Rekrutierung sowie der Personalentwicklung berücksichtigen.

Diese Faktoren sollten im Rahmen der vorliegenden Studie eingebunden werden. Es stellte sich die Frage, in welchem Umfang eine Akzeptanz von ausländischen Abschlüssen und von Anerkennungsbescheiden bei öffentlichen und privaten Arbeitgeber/innen derzeit vorliegt. Das erforderliche Vertrauen in Anerkennungsbescheide hängt davon ab, ob Personalverantwortliche die Bewertungsergebnisse der einzelnen Anerkennungsstellen nachvollziehen können. Die neue Kompetenzorientierung in Bescheiden sollte deren Nutzen für die Wirtschaft stärken.

In Interviewaussagen der UAB wurde teilweise eine skeptische Perspektive bezüglich der realen Chancen von Migrant/innen am regionalen Arbeitsmarkt sichtbar, auch wenn sie über Anerkennungen verfügen. Ursächlich dafür sind die Erfahrungen in der Beratung: Spezifisch deutsche Bewerbungsstandards, die sich nach Branchen und Berufen unterscheiden, seien den Migrant/innen oft nicht bekannt und würden gerade für Akademiker/innen auch nicht in den BA-finanzierten Kursen vermittelt. Anerkennungen werden jedoch als hilfreich angesehen, um v.a. KMU zu vermitteln, dass ausländische Fachkräfte qualifiziert sind.

Nach dem Verfahrensabschluss melden sich Ratsuchende in der Regel nur dann noch einmal, wenn sie auf Probleme im Bewerbungsprozess stoßen. Je größer der Erfolg am Arbeitsplatz, desto geringer das Bedürfnis nach Beratung. UAB berichteten, dass es in Unternehmen, unabhängig von der Größe, teilweise noch Vorbehalte gäbe. Diese würden oft erst dann abgebaut, wenn erstmals eine ausländische Fachkraft eingestellt wurde. Damit ist das Eis gebrochen und bei Personalverantwortlichen steigt das Interesse, Kontakte zu weiteren qualifizierten Migrant/innen aufzubauen. Im bayerischen Netzwerk MigraNet gibt es mehrere Modellprojekte für Mentor-Partnerschaften; deren Erfolge seien vor allem für Akademiker/innen feststellbar, die dadurch erstmals Zugang zu beruflichen Netzwerken erlangten. Kanadische Vorbilder prägen die Mentorenprojekte; angestrebt wird aktuell, ähnliche Programme weiter auszubauen, u.a. um Traineeships der ausländischen Fachkräfte in regionalen Betrieben zu unterstützen.

Über Anerkennungen am Arbeitsmarkt

„Für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist die Anerkennung schon hilfreich (...). Natürlich ist es mit einer Anerkennung klarer und leichter und man wird besser bezahlt.“ UAB 4 (234-237)

„Erstaunlich ist es z.B. bei Ingenieuren, dass es da immer wieder doch große Vorbehalte gibt bei den Arbeitgebern, da bräuchte man unbedingt Maßnahmen: Praktika und Fachsprachkurse. Wir hatten anfangs diese ganzen Ingenieure, die schon seit 10, 15 Jahren in Deutschland sind, da ist einfach das Wissen so veraltet, da haben wir das verstanden, dass die keine Stellen finden. Aber jetzt haben wir ja durchaus frischere Abschlüsse, auch mit Berufserfahrung.“ UAB 10 (115-119)

„Sie hilft vor allem in Bereichen, was das Handwerk betrifft, je kleiner ein Unternehmen ist (...), desto weniger kann man von denen erwarten, dass die sagen, o.k., wir akzeptieren jetzt das ausländische Zeugnis, weil die sich darunter nichts vorstellen können. Bei größeren Unternehmen habe ich jetzt schon die Erfahrung gemacht, vor allem, wenn sie auch international tätig sind, dass die dann sagen: Sie haben schon eine Ausbildung, aha, o.k., wir haben jetzt schon andere Mitarbeiter aus dem Bereich, das reicht uns auch aus; was dann nicht immer bedeutet, dass die Bezahlung angemessen ist.“ UAB 8 (308-314)

„Die allgemeine Frage, womit die Leute kommen, ist: Wie kann ich hier arbeiten? Dazu gehört viel, nicht nur ein Verfahren; Jobsuche, Bewerbungsverfahren, es ist ein Gesamtpaket, Problem ist: So sehr diese Fragen zusammengehören, können wir das zeitlich nicht bieten, d.h. ich kann nur gucken, wer bietet so etwas an. Wir wissen, was es beim Jobcenter gibt, das Problem dabei ist aber leider, dass die nicht angepasst sind für die Gruppe der gut Qualifizierten, die kommen mit Bewerbungsunterlagen raus, die nicht so sind, wie es in der freien Wirtschaft erwartet wird.“ UAB 7 (98-103)

„Wir hatten ein Mentorenprojekt aufgezogen, wo es auch ganz konkret darum geht, Kontakt mit den wichtigen Stellen oder Personen in dem Bereich, in dem man auch arbeiten möchte, zu knüpfen, das ist wahnsinnig wichtig für die Leute. (...), wo so ein interkulturelles Moment dabei ist, wie kann ich hier zu Arbeit kommen, über was wird hier bei der Arbeit gesprochen, da fehlt ja wahnsinnig viel, und für solche Informationen sind Ratsuchende auch sehr dankbar, gerade in so einem High Potential Bereich (...). Die sind so gut qualifiziert, da geht es nicht um den Bereich Anerkennung, sondern mehr, dass die in so eine Szene kommen.“ UAB 2 (88-98)

„Mir geht es so, nach fünf Jahren Anerkennungsberatung, dass mir eigentlich immer klarer wird, dass dieses Papier, das Gleichwertigkeitsfeststellungspapier, einfach wirklich nur ein ganz kleiner Teil ist, also der Integrationsprozess in die Arbeit, das wäre eigentlich das Wesentliche, und da fehlen uns noch ganz viele Instrumente und vor allem zeitliche Ressourcen, also da bräuchten wir Traineeprogramme und Mentorenprogramme. In diese Richtung müsste man weiterdenken, aber da braucht es halt wahnsinnig viel Geld, und für die Traineeprogramme bräuchten wir halt gute Beziehungen zu den Unternehmen, ja. Traurig eigentlich, dass sich noch die Unternehmen so wenig interessieren für dieses Thema.“ UAB 10 (134-141)

Über die Einbindung von Betrieben in den Anerkennungsprozess

„Da wo es Mangel an Fachkräften gibt, schätze ich das sehr hoch ein, die wissen definitiv, dass es Kräfte aus dem Ausland gibt und man auch eine Anerkennung kriegen kann, Gesundheitsbereich, Erzieherbereich, MINT-Berufe, Berufe die auf Positivliste stehen. Der Rest beschäftigt sich leider noch zu wenig damit.“ UAB 8 (332-334)

„[Es ist] allgemein bekannt, man kann es anerkennen lassen, aber wie jetzt das Verfahren für Ingenieure ausschaut, für Juristen ausschaut, glaube ich, ist eher weniger bekannt. (...) Was ich jetzt gerade habe, ist z.B. ein Unternehmen, das für eine ganz bestimmte Person aus China anfragt, ob der Abschluss eventuell für die Blue Card in Frage kommt, und seit das geklärt ist, kommen die jeden zweiten Tag mit neuen Anfragen. Das spricht sich dann quasi so rum. Aber wir haben schon immer wieder, oft auch von Kindertagesstätten [Anfragen], meistens läuft das, wenn man einmal einen Kontakt hatte, dass dann immer wieder angefragt wird.“ UAB 3 (425-434)

„Seit die Thematik so publik ist, kommt es auch leider immer wieder vor, dass grundsätzlich Arbeitgeber erstmal eine Anerkennung fordern, also dass gar nicht mehr unterschieden wird, braucht man überhaupt eine Anerkennung, ist es reglementiert oder nicht-reglementiert (...), dass ganz viele Personen zu uns kommen und sagen, sie haben sich da und da beworben und es wird erstmal eine formale Anerkennung verlangt, bevor die Bewerbung weiter verarbeitet wird.“ UAB 3 (264-268)

„Aber es ist nicht in den Köpfen der Unternehmen und im Mittelstand schon mal gar nicht, oder zu wenig.“ UAB 2 (224-225)

„Dann gab es doch jetzt auch die Veranstaltung bei der IHK, da waren auch ganz wenig Betriebe da.“ UAB 10 (294-295)

EGF:

„Auch kleine Betriebe, wir haben, kann man schon sagen, 50:50 Antragsteller persönlich und Betriebe. Ich hatte hier jemand diese Woche: ‚Ich habe jemand aus Bosnien, ich will, dass der eine Anerkennung bekommt, um eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, und ich brauche ihn, weil es ein Mangelberuf ist.‘ Oder aber die machen das ganze Verfahren mit; (...) große Arbeitgeber schicken einfach nur die Leute her, und die kleinen haben viel mehr persönlichen Kontakt, die strengen sich dann auch an und die sind auch wirklich am Ball, und da muss man die Betriebe wirklich auch mal loben, es gibt fast kein Verfahren, wo wir nicht mindestens einmal mit dem Betrieb Kontakt hatten. Weil wir es auch bekannt machen, wir haben immer mal wieder Infoveranstaltungen, wo Betriebsinhaber dabei sind, das habe ich auch mehrmals schon gemacht, wo wir das Verfahren vorstellen.“ EGF-nr11 (525-535)

„Ich war vor einem Jahr auf einer Podiumsdiskussion, da hat sich gezeigt, dass viele noch wenig oder gar nichts wissen, weil man am Anfang halt den Schwerpunkt erstmal auf potenzielle Antragsteller gelegt hat, Beratungsangebote aus dem Boden gestampft, Flyer verteilt, teilweise auch in die Moscheen gegangen ist und verbreitet hat, was es da jetzt für Möglichkeiten gibt. Da hat man so ein bisschen, jetzt meine persönliche Meinung, nicht unbedingt die Meinung der Handwerkskammer hier, da hat man so ein bisschen den Arbeitgeber dabei vergessen.“ EGF-nr3 (336-343)

„Ich hab auch die Erfahrung jetzt gemacht, dass neuerdings verstärkt die Arbeitgeber selbst anrufen für Arbeitnehmer. Es setzt sich scheinbar schon meinen Erfahrungen nach durch im Kopf der Arbeitgeber, was bedeutet das, eine Anerkennung zu haben bzw. sie sollen sich zumindest informieren, was heißt das, was beinhaltet das Anerkennungsverfahren (...). Dann denke ich schon, dass das ein wichtiges Instrument ist für den Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt.“ EGF-nr1 (223-231)

Die Perspektive der EGF auf die vorliegenden beruflichen Erfolge unterscheidet sich: Zahlreiche Befragte berichteten von Antragsteller/innen, die längst in deutschen Betrieben, Krankenhäusern o.Ä. tätig sind. Sie beschreiben ebenfalls das Engagement von Personalverantwortlichen, die ihre Mitarbeiter/innen im Verfahren begleiten, um ihnen eine Karriere im Betrieb zu ermöglichen und damit selbst den jeweiligen Fachkraftstatus nutzen zu können.

Vor allem ein Teil der Stellen, die für die Berufsbildung zuständig sind, beschrieben enge Kontakte zwischen Anerkennungsstellen und Betrieben. In ihren Ausführungen entsteht ein kooperatives Bild: Beide Institutionen arbeiten gemeinsam mit Antragsteller/innen daran, die Möglichkeiten des Anerkennungsverfahrens prozessorientiert voll auszuschöpfen. Allerdings beziehen sich diese Einschätzungen auf Betriebe, die ausländische Fachkräfte beschäftigen oder beschäftigen wollen; insgesamt werden bayerische Arbeitgeber/innen als zu wenig informiert über Anerkennungsmöglichkeiten gesehen. Um dem zu begegnen, versuchen einige Stellen bereits Veranstaltungen für Unternehmen durchzuführen, bei denen sie für ihr Verfahren werben.

Auch UAB gaben an, dass Unternehmen bisher viel zu wenig informiert seien. Wenn Unternehmensvertreter/innen vom Anerkennungsgesetz gehört haben, wissen sie dennoch nicht, wie Verfahren konkret aussehen. Positiv bewertet werden daher die Beratungsanfragen von Personalverantwortlichen. Die mediale Präsenz des Anerkennungsgesetzes führte teilweise auch dazu, dass Arbeitgeber/innen davon ausgehen, jede/r Inhaber/in eines ausländischen Abschlusses bräuchte nun zwangsläufig eine Anerkennung, um in Deutschland beschäftigt zu werden.

Das Anerkennungswissen in der Wirtschaft sowie bei öffentlichen Arbeitgeber/innen gilt bei den Praxisexpert/innen als ausbaufähig. Zusätzliche Strategien der Verbände, die das Anerkennungsgesetz in der Vergangenheit begrüßten, wären hilfreich, damit die „Arbeitgeber aktiver werden“. (UAB 1; 340)

6.12.4 Zur Akzeptanz von ausländischen Fachkräften und von Anerkennungsverfahren

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde nicht versucht, eine repräsentative Auswahl von bayerischen Unternehmen zu befragen, da diese überwiegend weder ausländische Fachkräfte beschäftigen noch über Kenntnisse zu Zuwanderungs- und Anerkennungsverfahren verfügen. Fiktive Zukunftsplanungen zu erheben, die mit einer veränderten Personalplanung im demografischen Wandel eintreffen könnten, schien im Hinblick auf die aktuelle Praxis wenig sinnvoll.

Um die spezifischen Perspektiven von Personalverantwortlichen im Hinblick auf die Rekrutierung und Beschäftigung von ausländischen Fachkräften, mit oder ohne Anerkennung, sichtbar zu machen, wurden zehn bayerische Unternehmensvertreter/innen ausgewählt und befragt. Alle beschäftigen Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse und verfügen über Erfahrungen mit Anerkennungsverfahren. Die Bandbreite der Anstellungsverhältnisse ist groß und erstreckt sich von einigen wenigen ausländischen Fachkräften bis hin zu hunderten von Migrant/innen aus zahlreichen Staaten.

Sechs der befragten Unternehmensvertreter/innen sind Arbeitgeber/innen oder Personalverantwortliche in KMU, vier arbeiten in großen Unternehmen. Eine Gemeinsamkeit der Betriebe bestand darin, dass alle angaben, bereits von Fachkräftengpässen betroffen zu sein. Sieben der zehn befragten Unternehmen haben bereits Mitarbeiter/innen aus dem Ausland rekrutiert; allen voran Fachkräfte aus dem Gesundheitssektor. Krankenhäuser, Seniorenheime und Pflegedienstleister hatten im Anerkennungsfeld mit mehreren bezirksspezifischen Anerkennungsstellen zu tun. Ähnlich vielfältig war das Feld bei Fachkräften der Berufsbildung, das sich auch auf die Referenzniveaus Techniker oder Meister erstrecken kann. Im Kinderbetreuungssektor bestand Interesse an Erzieher/innen und Pädagog/innen. Zuletzt sind Ingenieur/innen aus Drittstaaten zu nennen. Deren Zuwanderung über Regelungen der Blauen Karte EU bringt mitunter mit sich, dass die zuständige Ausländerbehörde eine Anerkennung durch die ZAB einfordert.

Anhand der Interviewaussagen wurde deutlich, dass ein internationales Personalmanagement sich in den betroffenen Betrieben bereits als Normalfall darstellt. Spezifische Strategien wurden erprobt, um Fachkräfte im Ausland anzuwerben.

Über die Rekrutierung von ausländischen Fachkräften

„Wir setzen, das ist schon ein Teil, eine Säule der ganzen Personalbeschaffung auch in der Zukunft, auch auf internationale Fachkräfte.“ PV 7 (313-314)

„Wir haben große Probleme und wir werden in Zukunft noch größere haben, wenn dann richtig die Welle kommt, wo viele in Ruhestand gehen. Dann wird es richtig eng.“ PV 3 (98-100)

„Also in Rumänien z.B., da habe ich einen Personalvermittler, der für uns arbeitet, der dann immer, wenn ich runterfliege, für zwei oder drei Tage Bewerberinterviews organisiert. In Spanien, da war eine Jobmesse, das wurde in Spanien in Madrid vor Ort durch eine Agentur initiiert. In Kroatien war ich mit der ZAV Bonn zweimal. In Ungarn, da war es eine Messe, die durch das Arbeitsamt in Budapest organisiert wurde.“ PV 9 (234-239)

Die Rekrutierung aus dem Ausland wird auf unterschiedliche Weise durchgeführt: Drei Unternehmen gaben an, dass sie Personaldienstleister nutzen, um Kontakte zu potenziellen Bewerber/innen herzustellen. Die ersten Gespräche mit den Kandidat/innen werden entweder direkt vor Ort geführt oder telefonisch bzw. via Skype.

Deutlich schwieriger als die Auswahl geeigneter neuer Mitarbeiter/innen gestalten sich die erforderlichen Verwaltungsabläufe. Erleichterungen im Zuwanderungsrecht vergrößerten nach 2012 zwar den Rekrutierungspool, doch die administrativen Anforderungen werden weiterhin als zu bürokratisch

gesehen. Vier PV der Gesundheitsbranche gaben an, ihre Auslandsstrategien in Zukunft noch weiter auszubauen. In diesem Feld sind Anerkennungen unverzichtbar.

Über die Verwaltungsprozesse bei Zuwanderungsanliegen

„Ich finde es sehr, sehr schwierig, dass es so viele verschiedene Regeln gibt für die verschiedenen Länder (...). Also es ist wahnsinnig komplex.“ PV 8 (26-42)

„Es ist ein Grauen, bis man sich da durchquält, durchfragt, gerade dieses, welche Behörde an welcher Stelle welche Informationen, Formulare, Anträge usw. brauchen, um weiterarbeiten zu können. Das ist echt eine steile Lernkurve gewesen (...). Aber es hat sich stark, ziemlich stark bei der ZAV verbessert, was die Geschwindigkeit [angeht], auch so Dinge wie Zahlungseingang, also das war im letzten Jahr noch eine ganz große Hürde, dass der Arbeitgeber immer noch diese Gebühr entrichten musste, das war wieder eine wochenlange Verzögerung, das hat sich geändert. Das geht jetzt aus meiner Sicht schon wesentlich schneller. Dann die Voraussetzungen für mögliche, zwischen-/interstaatliche Abkommen mit Nicht-EU-Ländern, also ich muss einen Bescheid der Anerkennungsbehörde vorlegen (...), damit ich eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung kriege. Damit muss ich zwei Behörden bedienen, das ist grauenvoll, und also bei einer Behörde dauert es schon vier Monate (...). Es wird von einer Behörde was von einer anderen Behörde verlangt, das aber nur mit sehr gutem Willen und das ist eigentlich fast gar nicht möglich. Ja, also, das Zusammenspiel dürfte flüssiger sein.“ PV 7 (51-76)

„Letztendlich kann ich ja auch aus Drittstaaten die Kollegen nur dann als Fachkräfte beschäftigen, wenn sie denn dieses Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Das ist prinzipiell schon eine gute Sache, das ist gar keine Frage. Wir müssen ja in der Pflege, also jetzt in meiner Branche – in anderen Branchen ist es wahrscheinlich ähnlich – muss ich ja wissen, ob der Abschluss, den der Betroffene da gemacht hat, auch tatsächlich mit unseren Qualifikationen vergleichbar ist, weil ich muss ja auch rechtlich auf der sicheren Seite sein bei den Aufgaben, mit denen ich ihn betraue. Nur da habe ich doch das gleiche Problem wie bei den anderen Zuwanderern, da ist es egal, ob die aus einem Drittstaat kommen oder nicht, wenn das Anerkennungsverfahren nicht läuft und einfach nicht abgeschlossen wird oder nicht weitergeht, dann komme ich an die Kollegen genauso wenig ran wie an die anderen.“ PV 4 (219-227)

„Also mit der Ausländerbehörde [vor Ort] ist die Zusammenarbeit eine sehr, sehr gute, das ist eine sehr unterstützende Zusammenarbeit und geht sehr schnell und sehr zügig und unkompliziert. Die Zusammenarbeit mit der ZAV (...) ist auch sehr gut, das geht auch sehr zügig, das ist keine große Bürokratie, man hat immer einen persönlichen Ansprechpartner.“ PV 9 (14-19)

„(...) dass man mit diesen Positiv- und sonstigen Listen, also es ist einfach schwierig, also ich finde, es sollte, unabhängig vom Land, sollte es möglich sein für Fachkräfte, in Deutschland zu arbeiten, und gerade was die Anerkennung angeht, eine flexiblere, einfach mehr Lösungen [anzubieten]. Wir können Deutschland nicht der Welt überstülpen, sondern wir müssen schon auch flexibel bleiben, was Qualifikationen aus dem Ausland angeht, und da eben auch Lösungen finden für Leute, die nicht in unser Raster passen.“ PV 7 (380-390)

„Ich habe jetzt schon einige Bewerber, gerade die Nicht-EU-Staaten, die haben halt bei der ZAB ihre Unterlagen eingereicht und haben dann einen Bescheid bekommen, (...) wo halt da steht, ja, Ihr Abschluss entspricht einem B.A. in Tralala, das gibt manchmal Verwirrungen (...), auch vom Arbeitgeber, also wenn man nicht so tief drin ist in der Materie.“ P 7 (94-98)

„Wir hatten bspw. Fälle, wo wirklich namhafte Universitäten, es gibt ja auch immer dieses Uni-Ranking, da hatten wir schon Unis die unter den zehn besten der Welt geschlüsselt waren, und wir trotz alledem von der Anerkennungsstelle in Bonn keine Gleichwertigkeit mit einem deutschen Hochschulabschluss bestätigt bekommen (...). Wenn jetzt wirklich jemand auf einer der zehn namhaftesten Universitäten auf der Welt sein Studium gemacht hat, dieser dann nach Deutschland kommt, und wir sagen, ist nicht gleichwertig mit einem Hochschulabschluss in Deutschland, (...) allerdings kriegt man dann letztendlich auch nicht raus, woran hing es wirklich oder was sind die Kriterien?“ PV 8 (172-186)

„Das ist halt einfach der Prozess: Vom Bewerbungseingang, bis selbst ein geeigneter gut deutsch sprechender Kandidat hier ist, das dauert eben fünf, sechs Monate.“ PV 7 (12-13)

„Was wirklich menschenverachtend aus meiner Sicht von der deutschen Botschaft ist, ich habe Bewerberinnen aus dem Kosovo, examinierte Pflegekräfte, die dort Deutsch lernen, ja, und auch schon ziemlich weit gediehen sind, die wollte ich nur zum Vorstellungstag nach Deutschland einladen, die haben kein Visum gekriegt und so etwas tut weh, tut echt weh.“ PV 7 (364-368)

Von Interesse sind die Aussagen der befragten PV insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie zwar durchaus bürokratische Hürden kritisieren, diese aber nicht als Argument angeben, um generell auf die Rekrutierung aus dem Ausland zu verzichten. Ganz im Gegenteil sind sie überzeugt davon, dass die Verwaltungsprozesse in ihrem Fall notwendig sind und daher führen sie sie durch. Aufgrund ihrer vorliegenden Erfahrungen können sie u.a. Auskunft über aktuelle Verbesserungen geben, sei es durch Zuwanderungserleichterungen oder im Anerkennungsverfahren. Auch über gute Kontakte bzw. Kooperationen mit Verwaltungsakteur/innen wurde berichtet. Persönliche Ansprechpartner/innen, die auch telefonisch erreichbar sind, werden als sehr hilfreich empfunden, um Fragen direkt und schnell klären zu können.

Insgesamt überwiegen allerdings die kritischen Einschätzungen. Vier der befragten Unternehmensvertreter/innen, die aus dem Ausland rekrutieren, teilten die Meinung, dass die Verfahren für Drittstaatsangehörige sehr kompliziert sind, da viele verschiedene Regelungen beachten werden müssen, die sich bei der Visumerteilung noch dazu nach Herkunftsland unterscheiden können. Als besondere Herausforderung wird die Situation beschrieben, dass mehrere Behörden involviert sind, die verschiedene Anforderungen stellen. Deren Zusammenarbeit sei oft nicht aufeinander abgestimmt. Dies führe zu einer langen Vorlaufphase für Unternehmen, die ihre neuen Fachkräfte dringend benötigen.

Auch wenn sich die PV selbst nicht vergraulen lassen, so weisen sie doch darauf hin, dass eine Abschreckung durch Bürokratie auch für sie negative Auswirkungen habe, wenn ihre Wunsch-Mitarbeiter/innen aufgrund des Verwaltungshandelns von einer Migration nach Deutschland wieder Abstand nehmen. Dies wurde u.a. im Hinblick auf durchzuführende Anerkennungsverfahren beschrieben: Demnach können umfangreiche Anforderungen von Übersetzungen und Beglaubigungen zu einem Praxisschock bei den Fachkräften führen, insbesondere dann, wenn derartige Unterlagen bereits beigebracht und nicht akzeptiert wurden. Danach wurden u.a. zusätzliche Dokumente und neue Übersetzungen gefordert. Auch die schwer verständlichen Formschriften, Antragsformulare und Merkblätter sowie die „behördendeutsche“ Kommunikation sehen PV als Hindernis bei ihrem Anliegen, für ihr Unternehmen bei ausländischen Fachkräften zu werben. Betriebe, die selbst einen hohen Unterstützungsaufwand in den Verfahren betreiben, müssen demnach damit rechnen, dass ihnen ihre Wunsch-Mitarbeiter/innen verloren gehen, weil diese nicht bereit sind, die bürokratischen Hindernisse aufgrund unflexiblen Verwaltungshandelns auf sich zu nehmen.

Eine weitere entscheidende Voraussetzung ist, dass der Antrag eines/r Bewerbers/in tatsächlich bearbeitet wird, auch wenn er aus dem Ausland gestellt wurde. Auch hier zeigten sich Schwierigkeiten; PV berichteten zudem von Anerkennungsverfahren, die nie zu einem Abschluss kamen. Wenn die Anerkennung ausbleibt, obwohl die Betriebe eine Einstellung vornehmen wollen, wird dies als besonders ärgerliches Hindernis für die wirtschaftliche Tätigkeit der Betriebe gesehen. Hier zeigt sich, dass es insbesondere im nicht-reglementierten Bereich nicht sinnvoll war, die Voraussetzung für die Zuwanderung von Fachkräften an eine Anerkennung zu binden.

Aus den Interviewaussagen der PV geht hervor, dass sie vielfach Anforderungen stellen, die im Zuwanderungs- oder Anerkennungsrecht durchaus vorgesehen sind. In der Praxis der Behörden liegen sie jedoch teilweise bislang nicht vor. Hinzu kommt, dass PV generell Forderungen nach Effizienz und Flexibilität im Verwaltungshandeln stellen. Sie argumentieren damit, dass ausländische Fachkräfte nicht dem „deutschen Raster“ entstammen; daher müssten die Bedingungen für sie flexibel und angemessen gestaltet werden.

Alle befragten PV zeigen durch ihre Beschäftigungsstrukturen, dass sie ausländische Fachkräfte akzeptieren. Konkret stellt sich die Frage, welche Rolle Anerkennungen bzw. Anerkennungsbescheide für die Akzeptanz der ausländischen Qualifikationen spielen.

Über den Nutzen der Anerkennung für Unternehmen

„Na ja, die [Anerkennung] wird uns immer wichtiger werden müssen (...). Ich stehe zum einen auf dem Standpunkt, dass wenn die Kollegen diese Qualifikation irgendwo im Ausland erworben haben, dann muss es ihnen auch möglich sein, in einem anderen Land im Rahmen dieser Qualifikation zu arbeiten. Das hat für mich auch etwas mit Wertschätzung der Berufsausbildung zu tun, für den jeweiligen Betroffenen.“ PV 4 (142-146)

„Ich prüfe ja, wenn ich den einstelle, das ist ja in meiner Verantwortung, und meine Grundlage für seine Einstellung ist ja seine Qualifikation und seine Kenntnisse, die er mir vorweist, da ist ja für mich der Informationsgehalt. (...) Ausschlaggebend für die Einstellung ist eigentlich meine Einschätzung, das sind alles bürokratische Formalitäten.“ PV 6 (78-83)

„[Anerkennungsbescheid ist] für mich ausreichend, aber wenn jemand detaillierte Informationen will, dann ist es durchaus dürftig, weil es steht eigentlich nicht viel drin, also über die Leistung, es steht wenig drin, das müsste man sich dann alles wieder selber aus dem übersetzten Zeugnis rauslesen, was dann wieder relativ schwierig ist, aber ich sag mal, im Endeffekt kommt es immer auf den Arbeitgeber an, für uns war es ausreichend.“ PV 3 (175-179)

„Die können jetzt fünfseitige Dinge schreiben, das machen sie eh schon, aber das ist kein Nutzen für den Arbeitgeber, gar nicht, weil letztlich wird in der Praxis, bei der Einarbeitung, schon mit den Feedbackgesprächen oder beim Arbeitgeberzeugnis, das ist das, was dann letztlich zählt. Also was ich sehe, der Bescheid von der Regierung (...), also entweder es gibt einfach nur zwei Dinge, hopp oder topp, entweder er kann die Anerkennung bekommen oder nicht. Wenn [ja], dann muss ich klar wissen, noch klarer, wünschenswerter Weise, wie das möglich ist.“ PV 7 (232-241)

„Wichtig ist es natürlich, weil was man von hier nie beurteilen kann, das ist ja immer, wie weit sind die Leute weg. Vielleicht ist es eine Universität in Madrid, kann man sich noch gut vorstellen, na ja, wird so weit nicht weg sein von der Lehre, oder auch Bukarest, aber was ist, wenn mal jemand aus Pakistan kommt, da kenne ich mich nicht aus, und da wäre es schon gut, wenn eine kompetente Stelle sagt: Ja Leute, ich kann euch beruhigen, wenn der das da gemacht hat in vier Jahren oder fünf Jahren, oder was auch immer, dann hat er das erschöpfend gelernt, das Gleiche, wie wenn er es in Deutschland gemacht hätte. Das ist wichtig, Sie können es irgendwann nicht mehr einschätzen, Sie wissen ja irgendwann nicht mehr genau, der ist zwar Ingenieur und irgendwo ist der Grad anerkannt, aber vielleicht lernen die nur was ganz Spezielles, oder es fehlen Sachen. Also Anerkennungsstellen, denke ich, machen da schon Sinn. Das ist auch ganz wichtig, weil da sind wir ja schon als große Verwaltung überfordert, aber wie will da eine kleine Firma überhaupt noch forschen, geht gar nicht.“ PV 3 (239-249)

„Es wäre schön, eine Information der Stellen zu haben. Was ich oft bekomme, sind Zeugnisse, die dann nicht in deutscher oder englischer Sprache sind, sondern einfach beigefügt, in türkischer Sprache. Damit kann ich jetzt persönlich nichts anfangen und müsste glauben, was der Bewerber im Lebenslauf schreibt. Da tue ich mir schon einfacher, wenn diese Dinge von einer Stelle anerkannt werden, oder das ich überhaupt weiß, was ist das überhaupt für ein Abschluss?“ PV 1 (66-71)

„Welche Inhalte wurden überhaupt in deren Ausbildung vermittelt, ist das vergleichbar mit unseren? Grundsätzlich ist es eine sehr große Hilfe, die mit Sicherheit dazu führt, dass die Vergleichbarkeit und die Personalauswahl schneller getroffen werden kann, auch mit Bewerbern eben aus anderen Ländern, die dann dazu führen kann, ja, dass wir noch mehr Migranten einstellen, sofern sie besser sind, ich meine, ich muss ja hier immer die Vergleichbarkeit betonen, das ist unabhängig von der Nationalität und Herkunft, dass derjenige eingestellt wird, der am besten auf das Anforderungsprofil passt und da hilft das natürlich, dieses Anerkennungsgesetz.“ PV 1 (189-197)

Bezüglich der Akzeptanz der Qualifikationen und Kompetenzen von ausländischen Fachkräften lassen sich zwei Varianten feststellen: Sechs Personalverantwortliche schätzten Anerkennungen als eine wichtige Hilfestellung ein. Die etwas kleinere Gruppe geht dagegen davon aus, dass das Anerkennungsverfahren

für ihre positive Einschätzung eine geringe Rolle spielt und von ihnen nur absolviert bzw. unterstützt wird, weil die administrativen Anforderungen dies vorsehen. Drei Personen gaben explizit an, dass eine Anerkennung für sie zweitrangig sei.

Positive Wirkungen der Anerkennung werden darin gesehen, dass diese eine Auskunft darüber enthält, um welche Art Abschluss es sich handelt und ob er Vergleichbarkeit ermöglicht. Den PV ist vielfach bewusst, dass ihre Kenntnisse über andere Bildungssysteme unzureichend sind. Dies kann eine Ursache dafür sein, dass Fachkräfte aus Indien oder Pakistan, deren Studiengänge aufgrund des britischen Vorbilds im Universitätssystem in englischsprachigen Aufnahmeländern begehrt sind, bislang wenig in Deutschland einwandern. Zu wissen, welche konkreten Unterschiede im Vergleich zur deutschen Ausbildung bzw. zum Studium bestehen, ist daher ein zentraler Aspekt. Ein/e PV sprach davon, dass die Anerkennung nicht nur für die Betriebe bedeutsam ist, sondern ein wichtiger Ausdruck der Wertschätzung für Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen.

Bezüglich des Informationsgehalts der Bescheide sind die Meinungen der Personalverantwortlichen kritisch; dieser sei oft gering. PV forderten, dass in Bescheiden noch klarer dargestellt wird, wie Gleichwertigkeit im Einzelfall hergestellt werden kann. Um ausländische Fachkräfte einzustellen, sind sie bereit, den benannten Kompetenzausbau bei einer Teilanerkennung zu unterstützen. Eine Anerkennung vor der Zuwanderung halten sie daher nicht zwangsläufig für erforderlich.

In der Gesamtheit zeigen die Aussagen der Befragten zu den Bescheiden, dass die Akzeptanz der Anerkennungsbescheide bislang bei den Betrieben, die sie nutzen wollen, gering ist. Sie weisen auch darauf hin, dass die gesetzlichen Vorgaben bislang noch nicht ausreichend erfüllt werden.

6.12.5 Der Kenntnisstand der Betriebe zum Anerkennungsgesetz

Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung, UAB und EGF gaben in den Befragungen vielfach an, dass sie das Anerkennungswissen in deutschen Unternehmen als eher gering einschätzen. Die Bundesregierung hatte vorgesehen, dass durch das Anerkennungsgesetz mehr ausländische Fachkräfte von Unternehmen beschäftigt werden sollten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie gut PV, die im Alltag mit Anerkennungsverfahren konfrontiert sind, über die Anerkennungsgesetze und die Bestimmungen in den für sie relevanten Berufen informiert sind.

Über das Anerkennungsgesetz

„Ich persönlich weiß gar nicht, dass es ein Anerkennungsgesetz gibt, dass seit 2012 in Kraft ist, muss ich ganz ehrlich gestehen, bei uns ist es so, ich bin jetzt seit fünf Jahren (...) in der Personalabteilung.“ PV 8 (124-126)

„Und da sieht man halt, das ist diese mangelnde Erfahrung der Personalämter (...) genau zu dem, was sie erforschen wollen, sie sehen, da ist einen Riesenmangel, und jetzt ist das bei uns keine kleine Verwaltung, muss man einfach auch mal sehen, und trotzdem wissen sie es nicht [wie die Anerkennung im Ingenieurbereich aussieht].“ PV 3 (45-60)

„Ich habe bisher die Erfahrung gemacht, dass das neue Gesetz noch gar nicht gegriffen hat bei unseren Bewerberinnen, dass es eine hohe Verunsicherung von den Entscheidungsträgern gibt (...), dass es viele Unklarheiten gibt, wie viel das Verfahren kostet (...). Und mit den Anpassungslehrgängen, die auch noch nicht klar sind, 100 Stunden, 60 Tage, das sind ganz, ganz viele Fragezeichen, wie schnell so etwas geht.“ PV 2 (235-240)

„Ich sehe bisher keine Verbesserungen, ich sehe nur noch größere Hürden und Verkomplizierungen von einem eh schon nicht ganz einfachen Verfahren, also durch die ganze Länderhoheit macht das nach wie vor ein Bundesland so, ein Bundesland so, also, und ein Sachbearbeiter so, und der andere macht es auch ein bisschen anders.“ PV 7 (245-248)

„Es ist in der Praxis alles schwieriger, als es im Gesetz steht, und aus dem Ausland hätte man das nicht betreiben können, wenn ich nicht da hinterher gewesen wäre, hinter Übersetzungen, Beglaubigungen, das ist nicht zu betreiben vom Ausland aus, unmöglich, wenn nicht die Firma voll dahinter steht und das finanziert und managt (...). Man muss sich immer noch anstrengen, jemanden reinzubringen, es ist immer noch schwierig. Also eigentlich versucht man, die Leute fern zu halten, zu verhindern nach wie vor auch die ganze Anerkennung, läuft immer darauf hinaus, fern zu halten. Als Beispiel, mein Kollege kommt aus Serbien, da hat man dann das Übertrittzeugnis von der Hauptschule auf das Gymnasium gewollt (...). Können Sie mir sagen, zu was das gut sein soll? (...) Das ist für mich ein Riesenaufwand gewesen, den Mann rüberzubringen, gegen unsere Bürokratie. Vom Ausland aus, ich wüsste nicht, wie das zu betreiben ist, wenn ich denke, was ich Zeit und Initiative rein gesteckt habe, um diesen Diplomingenieur, den ich halt dringend brauche, zu bekommen. Große Firmen, Bosch, Siemens, die sagen, da ist der Anwalt: Kümmere dich, aber wenn ich als kleiner Handwerker mit 40 Leuten... Das war ein Riesenaufwand, teilweise verstehe ich ja gar nicht, diese Formblätter, was die wollen, wie soll der das aus Serbien verstehen? Unmöglich. Wenn ich mir vorstelle, die kommunizieren mit dem in gutem Behördendeutsch, das kann schon nicht funktionieren, das aus dem Ausland zu betreiben, ist mir ein völliges Rätsel, aber im Gesetz steht es drin, (...). Wenn es nicht [Mitarbeiter von MigraNet] und so Agenturen [gäbe], die dir da Hilfestellung geben, also du bist wirklich auf Hilfe angewiesen, um den Dschungel zu lichten.“ PV 6 (170-197)

„Dass ein Fachkräftemangel vorherrscht, ist eigentlich klar, dass die Kliniken anwerben. (...) Aber die Stellen der Menschen, die diese Anträge dann bearbeiten, sind, glaube ich, nicht wirklich so gestiegen wie die Anzahl der Anträge, würde ich jetzt mal schätzen, weil die Zeiten, ganz konkret die Bearbeitungszeiten und die Möglichkeiten... Vor einem Jahr konnte ich noch einen persönlichen Termin machen, Unterlagen abgeben und Fragen klären, das geht schon gar nicht mehr. Also sprich: Die Anforderungen der Anerkennungsstellen haben sich geändert, ich muss jetzt lauter beglaubigte Dokumente und Originale einschicken, das ist wiederum ein Krux, also die Prozesse wurden geändert, kein persönliches Vorsprechen, keine persönliche Antragsabgabe mehr, sondern alles postalisch. Bedeutet, dass man beglaubigte Kopien der ausländischen Originaldokumente benötigt, die wiederum bei keiner deutschen Behörde zu bekommen sind so, also bzw. ja, ich kann zum Notar gehen, ja, ich kann auch noch mal, keine Ahnung 60€ oder so pro Dokument. (...), dass manche Antragsteller eben mehr oder länger als diese gesetzlich maximalen vier Monate auf einen Bescheid warten, und ja, also kurz: Meine eigene Wahrnehmung ist, dadurch dass ich das sehr oft schon gemacht habe und die Leute begleite, geht das einigermassen, aber es ist eine Riesenhürde. Viele sind eben in diesem Prozess gescheitert oder scheitern, wenn sie eben keinen haben, der sie pusht und schiebt und sie in diesem Gestrüpp begleitet, die bleiben dann quasi als Hilfskraft, obwohl Fachkraft, hängen.“ PV 7 (191-222)

„Also die Erfahrungen sind an sich dann im Endergebnis sehr gut, allerdings haben die natürlich offiziell erst mal diese Vorgabe, dass sie drei Monate Bearbeitungszeit haben, was heutzutage mit relativ kurzfristigen Einstellungen oft schwer umzusetzen ist (...), weil dadurch sind natürlich auch häufig Einstellungen nicht zustande gekommen, weil die natürlich geplant haben, zu einem gewissen Zeitpunkt bei uns zu beginnen. Wenn wir es dann wirklich nicht geschafft haben, dass wir eine Rückmeldung bekommen haben, konnten wir die Einstellung zu diesem Termin nicht halten, und dann sind uns teilweise Bewerber auch einfach abgesprungen (...). Ich finde, durch ein Anerkennungsverfahren in Deutschland sollte uns kein Bewerber verloren gehen, und auch wenn nur eine Vorlaufzeit von vier Wochen ist, das muss meiner Meinung nach irgendwie umsetzbar sein, sollte es, wenn man Ausländer gewinnen möchte.“ PV 8 (190-203)

„Ich denke jetzt nicht, dass es sich verdoppeln wird durch so ein solches Gesetz, weil dann trotz alledem alles einfach noch zu bürokratisch ist. (...) ist auf jeden Fall hilfreich für die Unternehmen und könnte uns auch mehr ausländische Fachkräfte beschern, weil dann gehe ich gar nicht diese ungewisse Reise nach Deutschland ein, wenn ich von vorneherein weiß, ich habe ein Stück weit die Sicherheit, erstens ich kann es von zu Hause aus machen, von meinem Heimatland, das erstmal zu beantragen, das finde ich super und erst dann, wenn ich einen positiven Bescheid habe, weiß ich gleich, ich dürfte dort auch arbeiten, wunderbar, weil ansonsten ist es schwierig. Ich komme nach Deutschland, mein Abschluss ist nicht anerkannt bzw. ich habe keine Anerkennungsmöglichkeit; um eine Arbeitserlaubnis zu kriegen, müsste ich erst einen Job haben, sprich ich brauche die Bestätigung dass mir ein Job angeboten wurde, um überhaupt eine Arbeitserlaubnis zu kriegen, also ich denke, das ist sicher ein ausnahmsweise mal hilfreiches Gesetz und Vorhaben.“ PV 8 (305-319)

„Die Politik macht zwar ganz gute Gesetze, die kommen aber nicht bei den Behördenmitarbeitern an, das war vor einem Jahr mein ganz großes Problem, dass es zwar ein Gesetz gab, aber keine Durchführungs-

bestimmung, also eine saubere Gesetzgebung, durchdacht, wie auch immer man das bezeichnen will. Das mit der Anwerbung von ausländischen Fachkräften oder Akademikern ist sicher gut gedacht alles, nur in der Praxis sind viele Behördenmitarbeiter, die sagen, ich weiß da nichts davon, mir hat da keiner was gesagt.“ PV 6 (30-38)

„Wir haben das Problem, wenn die Mitarbeiter einen Antrag stellen, dann dauert das z.T. sechs Monate, bis so ein Antrag überhaupt erst einmal in die Hand genommen werden kann, bearbeitet werden kann, dann dauert es wieder eine Zeit, bis sie eine Antwort bekommen, wo drinsteht, welche Prüfungsform sie ablegen können, d.h. wir haben Mitarbeiter, bis die die Anerkennung haben, das dauert teilweise ein bis eineinhalb Jahre, d.h. (...) dieser Fachkräftemangel, der ist teilweise auch hausgemacht, weil die [Bezirks-] Regierung (...) einfach noch nicht erkannt hat, dass Bayern auch ein Zuwanderungsland ist und dass wir genau an diesen Stellen Personal brauchen zur Antragsbearbeitung.“ PV 9 (72-80)

„Das ist völlig unabhängig von einem Gesetz in dieser Art, weil das macht einfach der Markt.“ PV 7 (327)

„Ich kann nur von unserem Unternehmen ausgehen, und da war das völlig egal, ob die was verändert haben oder nicht. Wir brauchen die, der Mangel ist da und darum reagieren wir und holen die Leute aus dem Ausland.“ PV 9 (248-251)

„Es dauert zu lang, und die Aussagen, die man von den Stellen bekommt, die für das Anerkennungsverfahren zuständig sind, sind nicht klar und konkret genug.“ PV 4 (38-39)

„Das ist halt sehr, sehr uneinheitlich, sage ich jetzt mal.“ PV 8 (325-327)

„Also der Handlungsbedarf müsste so sein, dass die Anerkennung zügiger vonstatten geht, unbürokratischer, wesentlich unbürokratischer.“ PV 9 (260-261)

Dass es Anerkennungsmöglichkeiten gibt, ist bei den teilnehmenden Personalverantwortlichen bekannt, aber es zeigte sich, dass auch Missverständnisse und Fehlinformationen vorliegen. Aufschluss über das Anerkennungswissen in Betrieben gab zunächst die Frage an die PV, ob ihnen das Anerkennungsgesetz bekannt sei. Hier zeigte sich, dass eine vorliegende Information oftmals nur bedeutet, dass ein neues Gesetz z.B. anhand von Zeitungslektüre zur Kenntnis genommen wurde. Sechs Personen gaben an, das neue Anerkennungsgesetz des Bundes zu kennen. Zwei Befragte räumten ein, es nur „sehr sporadisch“ oder „sehr oberflächlich“ zu überblicken. Zu den inhaltlichen Bestimmungen war bei diesen Befragten wenig Wissen vorhanden, obwohl sie in ihrer Arbeit mit den einschlägigen Verwaltungsverfahren konfrontiert sind. Explizit formuliert wurde dies u.a. im Hinblick auf die Bestimmungen zur Ingenieurerkennung in Bayern.

Bei anderen PV variierte die Bekanntheit der Anerkennungsregelungen. Vier Befragte gaben an, sie hätten Hinweise von Dritten zu den neuen Gesetzen erhalten, nicht nur durch die Medien, sondern auch durch Anerkennungsstellen, durch einen Verband, eine Fachtagung oder eine NGO. Zudem erhielten PV teilweise betriebsintern Hinweise und/oder recherchierten selbst im Internet.

Mehrere PV begrüßten das Anerkennungsgesetz; die Möglichkeit einer „Anerkennung vor der Einreise“ wurde als Fortschritt gewürdigt, da sie einen positiven Effekt auf die Migrationsbereitschaft ausländischer Fachkräfte entwickeln könne. Allerdings würden potenzielle Verbesserungen durch die Anerkennungsgesetze bisher nicht in der Praxis ankommen: einerseits aufgrund von weiter bestehenden bürokratischen Hindernissen, andererseits durch eine fehlende Implementierung der neuen Rechte in den Behörden. Bei den Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen seien seitdem Verunsicherungen zu beobachten; außerdem sei das Personal nicht ausreichend, um Steigerungen der Antragszahlen zu begegnen. Von Interesse ist, dass zwei Befragte explizit eine Verschlechterung der Anerkennungspraxis feststellten. Sie erläuterten, dass „noch größere Hürden und Verkomplizierungen“ als in der Vergangenheit nun den Verfahrenablauf behinderten.

Die öffentlich verfügbaren Informationen zum Anerkennungsgesetz werden teilweise als oberflächlich und nicht ausreichend für die Praxis empfunden. Neun der zehn befragten PV sahen einen erhöhten Bedarf, damit Unternehmen bzw. Personalverantwortliche Aufklärung über die Durchführung der

Bestimmungen im Einzelfall erhalten können. Dabei zeigt sich, dass wirtschaftsorientierte Beratungsstrukturen in vielen Anerkennungsstellen fehlen. Auffällig war, dass in diesem Feld sogar eine Verschlechterung des Services beschrieben wurde. Inzwischen sei eine stärkere Abschottung der Anerkennungsstellen zu beobachten, die sowohl nachfragende Personalverantwortliche als auch Antragsteller/innen betrafen.

Begründet wurde der eigene Beratungsbedarf mit der Notwendigkeit, dass offene Arbeitsplätze schnell besetzt werden müssen. Wenn offene Fragen im Verfahren auftreten, gehen die Unternehmensvertreter/innen davon aus, dass diese durch eine Anfrage bzw. Absprache umgehend geklärt werden können. Die erwartete Effizienz liegt in der Praxis teilweise nicht vor. Insbesondere PV der Gesundheitsbranche machten deutlich, dass die zuständigen Stellen Verantwortung dafür tragen, die Fachkräftesicherung im demografischen Wandel zu unterstützen. Wenn bereits ausländische Ärzt/innen oder Pflegekräfte gefunden seien, die man gerne umgehend einstellen würde, würden die zuständigen Behörden teilweise eher behindern als unterstützen. Dadurch kann es dazu kommen, dass ausländische Fachkräfte abgeschreckt werden und sowohl von ihrem Anerkennungsverfahren als auch von dem anvisierten Unternehmen wieder Abstand nehmen. Von Interesse ist in diesem Kontext, dass befragte PV, die durch ihre Arbeit mit Anerkennungsstellen mehrerer Bundesländer konfrontiert sind, u.a. Bewertungsunterschiede bei Gesundheitsfachkräften feststellten.

Bislang sind viele Arbeitgeber/innen nicht über die Chancen des Anerkennungsrechts informiert. Die Befragung von Unternehmensvertreter/innen, die seit Jahren Erfahrungen mit den Anerkennungsverfahren ihrer Mitarbeiter/innen gesammelt haben, zeigte, dass die neuen Anerkennungsrechte bisher nur unzureichende Auswirkungen in der Verfahrenspraxis entfalten konnten. Dennoch sind die beteiligten Arbeitgeber/innen und Personalverantwortlichen davon überzeugt, dass die Rekrutierung und Beschäftigung ausländischer Fachkräfte vorangetrieben werden muss, unabhängig von der bestehenden Rechtslage. Sie betonen die zentrale Rolle des Verwaltungshandelns und fordern zusätzliche Anstrengungen der politisch Verantwortlichen, um die Arbeit der Anerkennungsstellen zu unterstützen und zu verbessern. Insbesondere kleine Betriebe, die nicht über eigene Personal- und Rechtsabteilungen verfügen, wiesen darauf hin, dass ihnen die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte besonders schwer gemacht werde.

KMU sollten in diesem Feld stärker in den Fokus der Verbände rücken. Sie sind im Wettbewerb um Fachkräfte benachteiligt, da sie nicht mit dem Employer Branding der Großunternehmen mithalten können. Ihre Einbindung in Verfahren des Bildungstransfers stellt sie vor besondere Herausforderungen. Daher können die Erfahrungen von KMU, die erfolgreich ausländische Fachkräfte beschäftigen und im Anerkennungsverfahren unterstützten, ein wichtiges Vorbild für die Unternehmen sein, die bisher noch nicht über eigene Kenntnisse im Internationalen Personalmanagement verfügen.

6.12.6 Unterstützungsleistungen der Unternehmen für ausländische Fachkräfte

Anhand der Interviewaussagen von UAB und EGF wurde bereits deutlich, dass sich Unternehmensvertreter/innen teilweise in Anerkennungsverfahren ihrer (gewünschten) Mitarbeiter/innen einschalten. Obwohl in den deutschen Anerkennungsgesetzen nicht wie im dänischen Anerkennungsgesetz ein eigenes Antragsrecht für Arbeitgeber/innen ermöglicht wurde, sind Personalverantwortliche oft ein entscheidender Faktor, damit Anträge initiiert, vorgebracht und abgeschlossen werden. Insbesondere bei einer Rekrutierung aus dem Ausland sei es nach Aussage mehrerer PV für die Antragsteller/innen kaum möglich, das Verfahren ohne die engagierte Begleitung durch Betriebe erfolgreich durchzuführen.

Die PV sahen ihre Rolle teilweise in der Intervention. Wenn das Verfahren nicht vorangeht oder wenn bürokratische Hindernisse auftreten, schalten sie sich ein, um den jeweiligen gordischen Knoten zu

durchschlagen. Im Gegensatz zu Migrant/innen sehen sie sich durchaus in der Lage, Druck auf die Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen auszuüben, wenn diese die Fristen nicht einhalten oder nicht transparent erklären können, was im Verfahren geschieht.

Die EGF beschrieben in den Interviews ihre Erfahrungen mit Arbeitgeber/innen in Anerkennungsverfahren.

EGF zur Rolle der Arbeitgeber/innen in Anerkennungsverfahren

„Unsere Krankenhäuser haben einen Bedarf an Pflegekräften, auch an ausländischen Pflegekräften, weil eben oft eine große Abwanderung in die medizinischen Zentren, in die Ballungsgebiete stattfindet.“ EGF-r14 (524-526)

„Das ist genau das, was die Arbeitgeber haben wollen, die Arbeitgeber schicken die Leute, die nur als Helfer arbeiten; die Arbeitgeber schieben die vor, weil die Fachkräfte haben wollen.“ EGF-r4 (236-238)

„Was es noch gibt: Fachkraftquote in der Altenpflege. Ein Antragsteller, der fachlich die Gleichwertigkeit hat, aber B2 noch nicht hat, kann angerechnet werden. (...) Seit letztes Jahr haben wir vielleicht 15 bis 20 ausgestellt, die haben jetzt eine Bescheinigung, d.h. die arbeiten jetzt auf die Quote in der Altenpflege angerechnet, obwohl sie B2 noch nicht haben, also das sind Krankenschwestern, die als Fachkraftquote aber nur in der Altenpflege angerechnet werden können. Das war, um die Heime zu unterstützen, die Quote besser zu erfüllen in der Altenpflege.“ EGF-r4 (247-259)

„Andere Arbeitgeber sind wirklich so, die kommen mit zu den Gesprächen, die lassen sich auch erklären was eine teilweise Gleichwertigkeit ist, die sind hochzufrieden – die Antragsteller auch – wenn sie hier rausgehen und sagen, o.k., mein Gott, das eine Defizit. Entweder wir machen das selber nochmal oder wir schicken dich zu einem Kurs oder uns reicht die teilweise Gleichwertigkeit. Also die Mehrzahl der Arbeitgeber, die auf uns zukommen, die auch teilweise Vorabfragen machen, also wo die Mitarbeiter selber gar nicht den Erstkontakt haben, die kümmern sich auch wirklich und die wollen das zusammen machen, das ganze Verfahren, und die sind auch eine sehr große Hilfestellung für die Antragsteller.“ EGF-nr11 (342-349)

„Die werden über Verleihfirmen dorthin verliehen und kurz vor Ablauf bevor man das verlängern könnte, wird dann eben gesagt, entweder ihr bringt nächste oder übernächste Woche eine volle Gleichwertigkeit mit, oder eine teilweise, oder ihr habt dann eben den letzten Arbeitstag. (...) Wenn man da von einem Arbeitgeber 50 bis 70 Verfahren auf dem Tisch hat und die dann wirklich Druck machen, sie brauchen innerhalb von einer Woche den Bescheid, dann weiß man gar nicht, wo man anfangen soll, das ist auch teilweise traurig, weil dann schon gesagt wird, ich fliege dann auch aus der Zeitarbeitsfirma raus, ich muss mich arbeitslos melden, ich habe eine Familie zu ernähren.“ EGF-nr11 (323-337)

EGF berichteten, dass Arbeitgeber/innen initiiierend und/oder unterstützend aktiv werden. Sie haben teilweise Verständnis für das gesteigerte Interesse der Unternehmen an Anerkennungen. Ein/e EGF, der/die für Gesundheitsfachberufe zuständig ist, beschrieb den hohen Druck, der bei den Arbeitgeber/innen im Feld der Altenpflege vorliege. Gerade in den bayerischen Randgebieten sind Betreiber von Seniorenheimen oder Pflegediensten erfolgreich dabei, schnellere Verfahren durchzusetzen. Ihnen nützt eine Hilfskraft nichts, wenn sie den vorgegebenen Fachkräfteschlüssel nicht erfüllen. Die dringend benötigten ausländischen Fachkräfte werden darauf hingewiesen, dass sie – anstatt einer wenig Erfolg versprechenden Altenpflegeanerkennung – eine Anerkennung ihres Abschlusses als Krankenpfleger/innen beantragen sollen. In diesen Fällen wird kein B2-Zertifikat verlangt, sondern die Anerkennung als Fachkraft ist auch mit B1 möglich, da die Arbeitgeber/innen zusichern, das erforderliche Sprachniveau zeitnah auszubauen. Dadurch kann erreicht werden, dass ausländische Pfleger/innen sich nicht monatelang allein mit Sprachkursen bzw. Sprachprüfungen befassen, die vielleicht nicht einmal auf den Berufsalltag vorbereiten. Sie können deutlich schneller am Arbeitsplatz eingearbeitet werden. Das Beispiel zeigt, dass Flexibilität in bayerischen Anerkennungsbehörden durchaus möglich ist.

Ein/e EGF beschrieb allerdings auch, dass der ausgeübte Druck von Personalabteilungen manchmal nicht die Anerkennungsstellen, sondern die Beschäftigten treffe. Diese sind nicht in der Lage, ein

Anerkennungsverfahren zu beschleunigen, wenn sie gleichzeitig mit der Drohung konfrontiert werden, ihren Arbeitsplatz kurzfristig zu verlieren.

Aus den Interviewaussagen der befragten PV geht hervor, dass sie die Kommunikation mit EGF suchen, wenn Antragsteller/innen selbst nichts erreichen können. Sie drängen auf transparente Aussagen, wenn die Fristen nicht eingehalten werden. Sie haken nach, wenn zusätzliche Unterlagen verlangt werden. Sie versuchen, passende Deutschkurse zu finden. Sie helfen betriebsintern nach Teilanerkennungen.

Es wurde jedoch auch deutlich, dass Interventionen bei Fehlinformationen Grenzen erreichen, da das komplexe Anerkennungsrecht in Betrieben nicht ausreichend bekannt ist. Ein/e PV der Gesundheitsbranche beschrieb, dass Anerkennungen für ungarische Pflegekräfte mit jahrzehntelanger Berufserfahrung verweigert wurden, da die Abschlüsse „zu alt“ seien. Dies ist nicht rechtskonform.

PV sind nicht nur willig, ihr administratives Wissen zu Verwaltungsverfahren einzusetzen. Mehrere erläuterten, wie sie ausländische Fachkräfte zudem durch weitere Maßnahmen im Rahmen der Personalauswahl sowie durch Instrumente der Personalentwicklung unterstützen.

Über den Aktionsradius in Anerkennungsverfahren und seine Grenzen

„Also ich persönlich habe mir eine vertrauensvolle Zusammenarbeit erarbeitet, genau aber in der Situation des Bewerbers ist ein Telefonkontakt nicht möglich. Fragen allein, ob der Antrag eingegangen ist, werden vehement abgelehnt (...). Wann kann ich mit einem Bescheid rechnen? Wenn der Antragsteller fragt, wie gesagt, erst kriegt er schon keine ans Telefon, oder so, und ‚Können wir nicht sagen, der Zeitpunkt der Dreimonatsfrist läuft, wenn alle Unterlagen vollständig sind.‘ Ja, wann ist das? ‚Weiß ich auch nicht‘, also man kann von außen nicht sehen, wann gilt die Dreimonatsfrist.“ PV 7 (261-266)

„Wenn die Leute zwei Jahre oder drei Jahre auf ihre Anerkennung warten und bei jedem Nachfragen irgendwelche anderen Auflagen kriegen oder Nichtauflagen kriegen, dann glaube ich, ist das schwierig. Ich glaube, dass wir unsere Fachkräfte speziell im Bundesland Bayern verprellen, weil es in vielen anderen Bundesländern einfach deutlich leichter ist, das ist mein Eindruck.“ PV 4 (202-206)

„Es wäre, denke ich, schon schön, wenn man genau wüsste immer, was man für Unterlagen einreichen muss, oder wo die Möglichkeiten bestehen, wo sie vielleicht noch mal einen Deutschkurs machen könnten.“ PV 5 (32-34)

„Meine Erfahrungen sind in diesem Bereich tatsächlich sehr unbefriedigend, das ist so einfach die Erfahrung, die ich in den letzten drei Jahren insbesondere gemacht habe. Wenn ich ungarische Fachkräfte bekomme, die ihr Examen gemacht haben und seit 30 Jahren im Beruf sind, und dann bei der zuständigen Stelle die Antwort kriegen, wenn Sie ihr Examen vor 1990 gemacht haben, ist es gar nicht mehr anerkennungsfähig. Ich sage, hallo, das sind Kollegen die sind vielleicht seit 30 Jahren im Beruf, da passiert dann gar nichts. Die sind jetzt hier in der Gastronomie tätig, ja, ich habe noch Kontakt. Das sind so Dinge, wo ich sage, das kann eigentlich nicht sein.“ PV 4 (21-27)

Unterstützungsleistungen in Betrieben

„Ich habe die Kosten bei meinem Kollegen komplett getragen als Firma, weil ich einfach der Meinung bin, dass das, ja, der konnte das aus dem Ausland gar nicht zahlen.“ PV 6 (108-109)

„Machen wir auch schon andauernd, weil anders ist es einfach nicht machbar und nicht leistbar. Als Arbeitgeber muss man sehr viel finanzielle Unterstützungsleistung oder -vorschuss geben, um ja natürlich Anerkennungsverfahren und Kosten für diesen oder jenen Kurs, eben auch Sprachkurs, aber auch mit Mietkaution und -provision, ja genau, das machen wir auch schon.“ PV 7 (285-288)

„Im Moment schwierig, kommt ja immer auf die Not an, im Moment ist die Not noch nicht so stark, daher momentan ein eindeutiges Nein, kann sich aber in Zukunft ändern.“ PV 1 (122-123)

„Sprachkurse jetzt nach unserer Erfahrung sind immer ganz oben und eventuell Zusatzkurse, dann fachspezifisch. Wenn wir einfach merken, hier gibt es vielleicht doch eine Diskrepanz, derjenige kann ja gerne im Ausland studiert haben, aber die Studieminhalte stimmen nicht ganz so mit unseren Anforderungen

überein, dass man hier halt einfach mal schaut: Kann man vielleicht diese Defizite über irgendwelche Angebote ausgleichen, bekommt man da Hilfe?“ PV 1 (46-51)

„Wir sind natürlich in Augsburg [durch MigraNet-Projekt zu Mentoring-Partnerschaften mit Berufsexpert/innen] ein bisschen auf der Insel der Glückseligen, habe ich den Eindruck (...). Ich habe den Eindruck, dass die, die ich jetzt da so betreut habe, sowohl durch Sprachkurse geschleust wurden, und auch keine schlechten, dass die da wirklich gut betreut worden sind, die sind immer an die richtige Stelle verwiesen worden. (...) diese Hilfen müssen auch bleiben, also wenn man jetzt fragt: Was kann der Staat noch machen?, da kann er helfen.“ PV 3 (67-74)

Über Teilerkennung und Kompetenzanpassung

„Das wäre so mein Wunsch, dass es jetzt nicht noch komplizierter wird mit Anpassungslehrgängen, hohen Kosten in dem Verfahren, sondern dass man es relativ gering macht, schon im Hinblick darauf, dass die Bewerberinnen natürlich schon qualifiziert sind. Das ist die Grundlage, aber nicht mit noch höheren Qualitätsansprüchen, mir kommt es manchmal so vor, durch diese Anpassungslehrgänge, wo ich mir denke, die Bewerberinnen haben ja eine fertige Berufsausbildung meistens drei bis vier Jahre, manche sogar schon in zwei Berufen, die Magister, Diplom im Ausland gehabt haben, vielleicht schon eine Leitung übernommen haben und bei uns dann keine Anerkennung bekommen, weil verschiedene Hürden da sind.“ PV 2 (340-353)

„Ich glaube dass die wenigstens davon [Regelungen im Anerkennungsgesetz] wissen. Bei Teilerkennung müssen Firmen mitspielen, wenn die das nicht wissen, wie soll das funktionieren?“ PV 10 (147-149)

„Tue ich mir schwer, kommt immer auf dem Bereich an, im gewerblichen Bereich tue ich mir schon einfacher, wir sind ja auch tarifgebunden, da ist die Frage: Wie sind die Anforderungen? Nehmen wir mal den einfachen Industriemechaniker, den ich benötigte für unsere Schlosserwerkstatt. Hier weiß ich, wenn ich Industriemechaniker mit der IHK-Ausbildung einstelle, weiß ich, dass der bestimmte Sicherheitsregelungen, die man da eben benötigt, beigebracht bekommen hat, d.h. ich würde hier eigentlich jemanden einstellen, dem ich das beibringe, aber ich bin mir dessen bewusst, dass ich eigentlich noch keinen fertigen Industriemechaniker einstelle (...). Kommt darauf an, wie groß mein Bedarf gerade ist und wie einfach der gedeckt werden kann oder nicht, ich kann hier gar nicht grundsätzlich ja oder nein sagen, ich kann es mir aber vorstellen, sagen wir mal so, ausgehend vom Fachkräftemangel.“ PV 1 (135-144)

„Hätten wir so ein Traineeprogramm [für Zugewanderte], was sehr wünschenswert wäre, aber dafür sind wir einfach, ehrlich gesagt, hinterwäldlerisch, also da bin ich selber enttäuscht und immer wieder dran, aber nee, um es einfach zu machen, da sind wir Lichtjahre davon, von modernen Ausbildungen, entfernt.“ PV 3 (104-106)

Der zentrale Kritikpunkt für Unternehmen ist die Dauer der Anerkennungsverfahren. Sieben Befragte äußerten explizit, dass die Verfahren sich zu lange hinziehen. Lange Bearbeitungszeiten sind im Hinblick auf den oftmals kurzfristigen Bedarf der Betriebe hinderlich. Darin gründet der Bedarf nach schnelleren Verfahren und dem Abbau von Hürden.

Aus den Ausführungen gingen mehrere relevante Aspekte hervor. Zum einen wurde bemängelt, dass die Dreimonatsfrist nicht immer eingehalten werde. Gleichzeitig wurde allerdings deutlich, dass diese Frist für mehrere PV keine bedeutsame Rolle spielt. Sie betonten, dass bei einer Rekrutierung aus dem Ausland zusätzliche Monate für das Visum anfielen. Daher werden auch drei Monate für die Bewertung der Gleichwertigkeit als viel zu lang erachtet. In Gesundheitsberufen müssen PV zudem einplanen, dass eine Teilerkennung die Dauer bis zur erwünschten Berufstätigkeit mit allen Rechten massiv, sogar um mehrere Jahre, verzögern könne. Dies ist v.a. dann der Fall, wenn Anerkennungsstellen auf ein bestimmtes Sprachzertifikat bestehen oder wenn sie nicht gestatten, dass ein Anpassungslehrgang im relevanten Betrieb stattfinden darf. Dies betrifft v.a. Pflegedienste.

Mehrere PV kritisierten die Anerkennungskosten als zu hoch und v.a. dann kontraproduktiv, wenn man Migrationswillige anlocken wolle. Kosten könnten reduziert werden, z.B. indem auf Beglaubigungen verzichtet werde, wenn Antragsteller/innen ihre Unterlagen vor Ort beibringen. Bei der Darstellung derartiger Versuche wurde deutlich, dass die Mehrheit der befragten PV vielfältige Finanzierungs-

leistungen übernimmt. Sieben Befragte gaben an, dass sie bei den Gebühren helfen. Vor allem bei Unternehmen des Gesundheitsbereichs zeigte sich, dass sogar alle anfallenden Kosten von den Unternehmen getragen werden, z.B. Sprachkurse, Vorbereitungskurse für Eignungs-/Kenntnisprüfungen oder Kosten für Flüge oder die Mietkaution. Weitere Unterstützung gab es durch die Gewährung eines Arbeitgeberdarlehens oder eines Gehaltsvorschusses. Der finanzielle Aufwand wird hier im Rahmen der Rekrutierungskosten verbucht. In Berufsfeldern, die von Fachkräftemangel betroffen sind, steigen Rekrutierungskosten, da allein für Zeitungsanzeigen Tausende Euros veranschlagt werden. Um Kontakte zu dringend benötigten Fachkräften herzustellen, ist ein einzelnes Rekrutierungsinstrument längst nicht mehr ausreichend. Vor diesem Hintergrund sind vierstellige Summen zwar ein Hindernis für ausländische Fachkräfte, jedoch nicht zwangsläufig für Unternehmen. Auch die befragten PV, die angaben, dass eine Kostenübernahme oder eine Sprachkursförderung derzeit für sie „noch nicht“ denkbar sei, wiesen darauf hin, dass sich dies mit zunehmendem Fachkräftemangel ändern könne.

Sprachkurse sind für die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte ein entscheidender Faktor. Dementsprechend hoch ist die Bereitschaft der Befragten, Sprachkurse vollständig oder teilweise zu finanzieren. Für sieben Personalverantwortliche traf dies zu; z.T. wird das erforderliche Sprachtraining im eigenen Betrieb angeboten. Kostenanteile werden übernommen, indem Krankenpflegekräfte für ESF-BAMF-Kurse freigestellt werden und ihre Gehälter weiter erhalten. Teilweise werden die Kosten auch geteilt; die Hälfte übernimmt die/der Arbeitgeber/in, die andere die/der Arbeitnehmer/in. Nur für eine/n Befragungsteilnehmer/in war die Finanzierung eines Sprachkurses nicht denkbar mit der Begründung, es würde zu den Auswahlkriterien gehören, dass ausländische Fachkräfte die Sprachkenntnisse mitbringen.

Neben Sprachkursen gibt es in den Unternehmen der Befragten weitere Angebote, die spezifisch auf Migrant/innen ausgerichtet sind. Die Hälfte der PV beschrieb entsprechende Willkommenspakete oder Instrumente der Personalentwicklung, wie persönliche Ansprechpartner/innen, Einarbeitungskonzepte, interkulturelle Schulungen und die Bereitstellung von Wohnungen. Interkulturelle Schulungen werden in fünf Unternehmen nicht nur für Personen aus dem Ausland durchgeführt, sondern für die Belegschaft, da dies für eine erfolgreiche betriebliche Integration Voraussetzung sei. Die andere Hälfte der Befragten sah keine speziellen Angebote für Migrant/innen vor.

Im Kontext betrieblicher Einarbeitungskonzepte stehen auch Praktika oder Traineeships, die von fünf Unternehmen aus dem pflegerischen und erzieherischen Bereich durchgeführt werden. PV, die bisher keine entsprechenden Instrumente anwenden, äußerten sich dennoch positiv; Trainee- oder Mentorenprogramme werden als hilfreiche Maßnahmen gesehen, die zukünftig eine wichtige Rolle für die Fachkräftesicherung spielen werden.

Da die Anerkennungsgesetze für reglementierte Berufe einen Anspruch auf Ausgleichsmaßnahmen und für nicht-reglementierte Berufe die Möglichkeit des individuellen Kompetenzausbaus vorsehen, stellte sich die Frage, wie Betriebe in der Praxis mit Teilanerkennungen umgehen.

Bei den sechs befragten Unternehmen, die überwiegend mit reglementierten Berufen zu tun haben, ist die Möglichkeit der Teilanerkennung bekannt. Zwei PV gaben an, sie wären nicht bereit, Personen mit einer Teilanerkennung einzustellen. Dabei handelte es sich um einen Personaldienstleister und einen kleinen Pflegedienst. In diesen Fällen wurde deutlich, dass der Arbeitsmarktbedarf sich ausschließlich auf anerkannte Fachkräfte richtet.

Anders sah die Position großer Krankenhäuser bzw. Unternehmen aus, die ausländische Fachkräfte mit Gesundheitsberufen beschäftigen. Bei ihnen ist es gängige Praxis, eine im Ausland ausgebildete Fachkraft zunächst als Pflegehelfer/in zu beschäftigen und sich gleichzeitig zu bemühen, die Anerkennung zu erlangen. Mehrere PV, die Fachkräfte aus dem reglementierten Bereich der pädagogischen und der Gesundheitsberufe beschäftigen, wiesen darauf hin, dass Anerkennungsstellen zu restriktiv bei der Feststellung der Gleichwertigkeit vorgehen. Auch eine Auflage von Ausgleichsmaßnahmen wird nicht

unbedingt als problematisch angesehen, da der erforderliche Anpassungslehrgang im eigenen Unternehmen gestaltet werden kann. Allerdings forderten PV mehr Flexibilität; z.B. sollte bei den Auflagen stärker berücksichtigt werden, dass die Antragsteller/innen über Berufsausbildungen verfügen und oft bereits in diversen Funktionen gearbeitet haben. „Die Fachlichkeit ist z.T., ich traue mich es ja fast nicht sagen, aber höher als die von den Deutschen.“ (PV 5; 105-106)

Die befragten Unternehmensvertreter/innen außerhalb des reglementierten Bereichs waren nicht über die Chance informiert, dass Fachkräfte mit Teilweise-gleichwertig-Bescheid im zweiten Schritt eine volle Anerkennung und damit den Fachkraftstatus erreichen können. Vier PV aus Betrieben, die in erster Linie an Fachkräften mit Qualifikationen der Berufsbildung interessiert sind, gaben an, dass sie noch nie mit Teilweise-gleichwertig-Bescheiden konfrontiert waren. Die seit 2012 verfügbare Möglichkeit, über neue Berufserfahrung Gleichwertigkeit herzustellen, war ihnen nicht bekannt.

Gleichzeitig gaben mehrere PV an, dass sie bereit wären, jemanden einzustellen, der keine volle Anerkennung vorweisen könne. Ein/e PV erläuterte, dass es bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte selbstverständlich sei, dass bestimmte Kenntnisse erst vermittelt werden müssten. Ein Beispiel waren deutsche Sicherheitsbestimmungen, die in zahlreichen Ausbildungen eine wichtige Rolle spielen. Ausländische Fachkräfte, die andere Standards kennen, in diese einzuarbeiten, könne am Arbeitsplatz ermöglicht werden.

Ihre Aussagen legen die Vermutung nahe, dass Teilanerkennungsrechte im Feld der Berufsbildung noch nicht in der Praxis der Unternehmen angekommen sind. Die Bundesregierung war davon ausgegangen, dass Teilanerkennungsbescheide sich positiv am Arbeitsmarkt auswirken würden. Eine Voraussetzung dafür ist, dass Betriebe die erforderlichen Informationen in ihr Wissensmanagement integrieren können. Wie groß die reale Bereitschaft von Arbeitgeber/innen ist, Personen mit teilweise vorliegender Gleichwertigkeit zu rekrutieren und zu beschäftigen, bleibt daher offen.

Dass es diese Bereitschaft bei diversen Unternehmen gibt, war im Rahmen der EGF-Befragung deutlich geworden (vgl. dazu Kap. 6.7.4). Allerdings hatten EGF ebenfalls erläutert, dass die Praxis des Kompetenzausbaus durch neue Berufserfahrung bislang nur eine sehr geringe Rolle spielt (siehe Kap. 6.8.3). Anerkennungsstellen weisen eher auf Kurse hin, wenn sie potenzielle Folgeanträge thematisieren.

UAB gaben an, dass ihnen in der Beratungspraxis bislang keine Fälle bekannt seien, in denen Betriebe nach einem Teilweise-gleichwertig-Bescheid den Kompetenzausbau unterstützen.

UAB zu Kompetenztanpassung in Betrieben

„Keinen einzigen Fall. Bei HWK haben wir eh kaum Anträge, da wissen wir es einfach nicht, bei IHK kein Fall, obwohl wir bei Veranstaltungen immer darauf hinweisen, allerdings aktives Bemühen kann ich in dem Bereich nicht ausmachen, weder bei Unternehmen noch bei Kammern. Wichtige Zukunftsbaustelle.“ UAB 1 (208-210)

„Im Betrieb hatte ich das auf jeden Fall noch nie, dass die praktischen Defizite da ausgeglichen werden.“ UAB 3 (236-237)

„Da wären die Kammern gefragt, einfach auch auf die Betriebe zuzugehen.“ UAB 9 (221-222)

Arbeitgeber/innen könnten weit stärker in den Prozess des Kompetenzausbaus eingebunden werden, damit Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen eine Anerkennung erreichen können. Eine engere Kooperation von Anerkennungsstellen und Arbeitgeber/innen ist eine Voraussetzung, um die Möglichkeiten nach einer Teilanerkennung zu verbessern. Bislang verhindern Informationsdefizite, dass Betriebe Training on the Job gezielt einsetzen.

Die befragten ausländischen Fachkräfte sind aktuell mit einem Anteil von 59% der Respondent/innen berufstätig; weitere 25,1% absolvieren Maßnahmen, die den Arbeitsmarktzugang verbessern können. Ausbildungsadäquat beschäftigt ist nur eine Minderheit von knapp 30%.

Auch bayerische Betriebe, die ausländische Fachkräfte beschäftigen, sind derzeit noch eine Minderheit. Die Unternehmensvertreter/innen, die sich an dieser Studie beteiligten, unterstützen bereits die Anerkennung und Beschäftigung von ausländischen Fachkräften. In Bezug auf die neuen Anerkennungsgesetze machten die Befragten deutlich, dass diese hilfreich für die Praxis sein können, wenn sie in vollem Umfang umgesetzt und weiter vereinheitlicht werden. Erforderlich ist die regelmäßige Anpassung der personellen Ressourcen in den Verwaltungsbehörden; weitere flankierende Maßnahmen sollten ergriffen werden. Um private und öffentliche Arbeitgeber/innen stärker einzubinden, ist ein Ausbau der Informations- und Beratungsstrukturen für Unternehmen erforderlich. Personalverantwortliche sehen einen Bedarf an verständlicheren Bescheiden und transparenterer Behördenkommunikation. Zentral sind zudem erweiterte Möglichkeiten, um Kompetenzausbau in der Praxis zu gestalten. Diese Faktoren bilden wichtige Voraussetzungen, um den Anteil der ausbildungsadäquat Beschäftigten unter den ausländischen Fachkräften in Deutschland zu erhöhen.

7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden umfangreiche Daten zum Anerkennungsgeschehen in Bayern erhoben. 447 ausländische Fachkräfte, die sich an der Befragung beteiligten, hatten in den vergangenen Jahren Anfragen an die bayerischen Anerkennungsberatungsstellen gerichtet. 62,3% stellten danach einen Anerkennungsantrag. Mehr als ein Drittel verzichtete. Die neuen Chancen des BQFG waren für die Mehrheit der Interessierten nicht verfügbar: 58,6% verfügten über Berufe, die in den Anerkennungsgesetzen ausgeschlossen worden waren. Rund 20% der Antragsteller/innen berichteten, dass ihr Verfahren nicht abgeschlossen bzw. abgebrochen wurde.

55,8% der erzielten Anerkennungsbescheide waren positiv, 31,5% der Qualifikation wurden als teilweise gleichwertig eingestuft, 12,7% als negativ. Zahlreiche ausländische Fachkräfte gaben an, dass keine Anpassungsmaßnahmen verfügbar waren, um eine Anerkennung im zweiten Schritt zu erreichen.

59,0% der Befragten sind berufstätig; weitere 25,1% üben zusätzliche Aktivitäten aus, um ihre berufliche Position zu verbessern. 26,7% sind arbeitslos. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur 22,1% angaben, wieder im erworbenen Beruf zu arbeiten. 33,2% arbeiten in anderen Berufen; davon liegen nur gut 10% auf einem vergleichbaren Qualifikationsniveau. Die große Mehrheit ist überqualifiziert beschäftigt, jeder Sechste verfügt nur über einen Minijob.

Positiv ist zu bewerten, dass ein erheblicher Teil der Befragten beabsichtigt, seinen Anerkennungsprozess durch weitere Maßnahmen fortzuführen. Auch die Angaben zu einer selbständigen Arbeit (3,8%) können auf eine adäquate Tätigkeit hinweisen. Wenn man beide Aspekte im Hinblick auf das Ausmaß des erfolgreichen Bildungstransfers ausländischer Fachkräfte in Deutschland einbezieht, liegt dieser aktuell bei 28,3% und könnte sich im Idealfall in den nächsten Jahren verdoppeln.

Die erhobenen Daten umfassen alle Anerkennungsbereiche, im Gegensatz zur amtlichen Anerkennungsstatistik. Die erste Statistik nach BQFG für das Jahr 2012 verzeichnete 6543 Anerkennungen. Obwohl die Bundesregierung 285.000 neue Fachkräfte durch das Anerkennungsgesetz prognostiziert hatte, wurde eine positive Bilanz gezogen.

Die Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder zielten nicht nur auf eine Ausweitung der beruflichen Anerkennungsverfahren. Sie sollten die Integration von qualifizierten Migrant/innen durch neue Rechte im Bildungssystem voranbringen, den durch demografische Veränderungen bevorstehenden Fachkräftemangel lindern und eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der berufsspezifischen Anerkennungsverfahren ermöglichen. Rechtsansprüche wurden ausgeweitet, kommen aber oft nicht zum Tragen, da das BQFG im Fachrecht vielfach nicht angewendet wird. Die erwarteten Anträge aus dem Ausland sind weitgehend ausgeblieben. Die Verbesserung der Verfahrenspraxis scheiterte in vielen Anerkennungsstellen an einer mangelhaften Umsetzung der neuen rechtlichen Vorgaben.

Dennoch sind Erfolge der Anerkennungsgesetze empirisch feststellbar: Die Dauer der Verfahren konnte verkürzt werden. Es werden weniger negative, jedoch mehr kompetenzorientierte Bescheide ausgestellt. Anträge aus dem Ausland werden zumindest teilweise von Anerkennungsstellen bearbeitet. Die größte Leistung des BQFG, nämlich die Kompetenzorientierung, die dynamische Anerkennungsverfahren im Einzelfall bewirkt, bildet das Fundament für zukünftige Verbesserungen. Die neuen Chancen, nach Teilanerkennungen durch Anpassungsmaßnahmen oder neue Berufspraxis im zweiten Schritt eine Anerkennung zu erlangen, sollten in der Praxis ausgeweitet werden.

Die vorliegende Studie konnte durch ihren multiperspektivischen Ansatz förderliche Bedingungen, aber auch weiter bestehende Barrieren identifizieren. *Gute Praxis* findet sich in diversen deutschen Anerkennungsstellen, auch wenn sie noch nicht den Regelfall bildet. Manchmal ist sie auf einzelne

Regionen beschränkt, manchmal auf bestimmte Verfahrensaspekte. Optimierungspotenziale bestehen für alle Berufsgruppen.

2012 hat es der Gesetzgeber versäumt, ein Umsetzungskonzept für die Verwaltungspraxis vorzulegen. Ebenso wenig wurden die Bestimmungen der Anerkennungsgesetze auf das SGB und das Zuwanderungsrecht abgestimmt. Es war im Fall der komplizierten Anerkennungsregelungen nicht ausreichend, Gesetzestexte an die Verwaltung weiter zu reichen. Die zahlreichen Unterscheidungen zwischen reglementierten und nicht-reglementierten Berufen, zwischen EU und Drittstaat, zwischen Wahlmöglichkeiten bei Ausgleichsmaßnahmen und freiwilligen Hinweisen durch Anerkennungsstellen sind weder einfach noch einheitlich. Die neuen Anerkennungsrechte blieben nicht nur für viele Anerkennungsstellen intransparent, sondern auch für Arbeitsagenturen und Jobcenter, Ausländerbehörden und Unternehmen.

Die aktuell anstehenden Änderungen im BQFG könnten diese Defizite beseitigen. Eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Fachrechts ist erforderlich. Besonders dringlich ist die rechtliche Klärung der offenen Fragen, die in der Praxis aufgetreten sind und in der vorliegenden Studie beschrieben wurden. Dies betrifft die Klarstellung, wie diverse Verfahrenskriterien durch die Verwaltung anzuwenden sind sowie eine Festlegung über *angemessene* Kosten, die den Antragsteller/innen jenseits der Gebühren auferlegt werden, wie für Sonstige geeignete Verfahren oder Ausgleichsmaßnahmen. Ebenso notwendig sind Korrekturen bei der Erhebung der amtlichen Statistik, die bisher durch methodische Probleme nicht die Anforderung erfüllt, das deutsche Anerkennungs-geschehen transparent darzustellen.

Um die Expert/innen für Gleichwertigkeitsfeststellung bei einer erfolgreicherer Umsetzung des Anerkennungsrechts zu unterstützen, ist die Einbindung der institutionellen Vorgesetzten sowie der Aufsicht führenden Fachministerien in den Bundesländern erforderlich, die sich bisher nicht ausreichend für ihre Anerkennungsstellen engagieren. Nur der Bund kann mittelfristig Konsistenz der Anerkennungsverfahren erreichen, wenn er auf rechtlicher Ebene Strukturen für ein bundeslandübergreifendes Qualitätsmanagement fundiert.

Eine dauerhafte Qualitätsentwicklung der Anerkennungspraxis sollte die Verfahrensstandards für Gute Praxis, die Ziele des BQFG und die Erkenntnisse zu den Umsetzungshindernissen einbeziehen. Konkretisierbar ist diese Anforderung anhand von zehn Qualitätsstandards. Die folgenden Empfehlungen basieren auf der Auswertung der Erhebungen bei den Zielgruppen der ausländischen Fachkräfte, unabhängigen Anerkennungsberater/innen, Expert/innen für Gleichwertigkeitsfeststellung in Anerkennungsstellen, Mitarbeiter/innen der Fachministerien, Migrationsbeauftragten in Arbeitsagenturen und Jobcentern sowie Arbeitgeber/innen und Personalverantwortlichen.

1. Konsistenz

Konsistente Anerkennungsverfahren in ganz Deutschland zu ermöglichen, ist ein ambitioniertes Ziel. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung haben gezeigt, dass nicht einmal in einem Bundesland einheitliche Gleichwertigkeitsfeststellungen für spezifische Berufe vorgenommen werden. Insbesondere bei Gesundheitsberufen und nicht-reglementierten Ausbildungsberufen hängen Verfahrenskriterien derzeit davon ab, in welcher Region der Antrag gestellt wird.

Zur Qualitätsentwicklung im Bereich Konsistenz wird daher empfohlen, dass jede Anerkennungsstelle jährlich prüft, ob die durchgeführten Verfahren der einzelnen Sachbearbeiter/innen dem Standard der Einheitlichkeit genügen. Die Ergebnisse zu den jeweiligen Verfahrenskriterien sind zu dokumentieren. Das Aufsicht führende Fachministerium (Gesundheitsministerium für Gesundheitsberufe, Wirtschaftsministerium für Ausbildungsberufe etc.) kann die Konsistenzberichte in Folge vergleichend für alle bayerischen Regierungsbezirke auswerten und daraus einen Maßnahmenplan entwickeln.

Wenn alle Bundesländer so verfahren, kann der Bund deutschlandweit berufsspezifische Konsistenz herstellen. In einem weiteren Schritt können die berufsspezifischen Ergebnisse ausgewertet werden, um eine einheitliche Verfahrensqualität für Anerkennungsverfahren zu definieren.

Die amtliche Statistik zum BQFG gab keine Hinweise auf die bislang bestehende Konsistenz in Anerkennungsstellen, weder berufs- noch nationenspezifisch. Zudem behindern methodische Schwächen die Datenerhebung in den Anerkennungsstellen. Die Vorgaben für die amtliche Statistik sollten daher verbessert und an die Anerkennungsrealitäten angepasst werden

2. Vereinfachung

Die Ergebnisse der Befragungen haben gezeigt, dass Migrant/innen das Anerkennungsverfahren immer noch für zu kompliziert halten.

Da das BQFG in den Anerkennungsgesetzen des Bundes und der Länder unterschiedlich oder gar nicht umgesetzt wurde, entstand durch die neue Gesetzgebung eine verwirrende, uneinheitliche Rechtslage. Die hohe Komplexität der Anerkennungsgesetze resultiert in einer nicht einheitlichen Rechtsauslegung der Anerkennungsstellen. Anerkennungsrechte wurden in der Verfahrenspraxis teilweise nicht implementiert; dies betrifft nicht nur die neuen Anerkennungsgesetze, sondern auch die Vorgaben des EU-Rechts, die in den Anerkennungsstellen unzureichend bekannt sind.

Der Gesetzgeber sollte daher bei der anstehenden Anpassung des Anerkennungsrechts an die neue EU-Richtlinie die festgestellten Defizite der Anerkennungsgesetze beseitigen. Abgesehen von der erforderlichen deutschlandweiten Vereinheitlichung bzw. Anpassung der Fachgesetze an das BQFG, sollten auch die offenen Fragen rechtlich geklärt werden, die seit 2012 in der Verfahrenspraxis aufgrund des Interpretationscharakters des BQFG auftraten.

Um die Verfahren zu vereinfachen, sind insbesondere die Vorgaben für folgende Kriterien zu klären:

- Einschränkung der erforderlichen Dokumente bzw. der Nachforderungen durch Anerkennungsstellen;
- Anrechnung von Berufspraxis bzw. beruflichen Nachweisen;
- Annahme von Übersetzungen sowie Sprachkurszertifikaten aus dem Ausland;
- Kompetenzorientierte Bescheiderstellung sowie Differenzierung zwischen teilweise gleichwertig und Nicht-Anerkennung;
- Bereitstellung von Anpassungsmaßnahmen und individualisierten Möglichkeiten des Kompetenzausbaus;
- Hinweise auf individuell sinnvolle Anpassungsmöglichkeiten im Bescheid sollten nicht nur eine freiwillige Leistung der Anerkennungsstellen sein, sondern auch im nicht-reglementierten Bereich verpflichtend.
- Kostenkontrolle bezüglich angemessener Gebühren für Gleichwertigkeitsfeststellung, Sonstige geeignete Verfahren, Ausgleichsmaßnahmen im reglementierten Bereich; Beratung durch Anerkennungsstellen oder Maßnahmeträger darf nicht zu Kosten für Antragsteller/innen führen.

Empfohlen wird zudem, die Umsetzung des Rechts in der Praxis in Zukunft effektiv zu steuern. Bei den bundesrechtlich geregelten Berufen hat sich gezeigt, dass die Verfahrensdurchführung in den Ländern teilweise nicht den Anforderungen entspricht. Eine Ursache dafür sind diverse Fachministerien der Länder, die Änderungen in der Praxis sowie die Kooperation mit anderen Ressorts nicht unterstützten. Ohne die verantwortlichen Ministerien sind Anerkennungsstellen jedoch nur eingeschränkt in der Lage, neue Rechte anzuwenden und z.B. die Einrichtung von Ausgleichsmaßnahmen inklusive Wahlmöglichkeit zu gestalten. Alle Sachbearbeiter/innen in Anerkennungsstellen sollten bezüglich der neuen Rechtslage geschult werden, um vorliegende Informationsdefizite zu beseitigen.

3. Transparenz

Der Qualitätsstandard Transparenz ist dann umgesetzt, wenn die Zielgruppe der Antragsteller/innen im In- und Ausland auf ein Verfahren trifft, das für sie verständlich ist. Grundlegend dafür ist eine gute Informationspraxis der Anerkennungsstellen bezüglich Antragstellung, Kosten, Nachweisen, Dauer und potenziell erforderlichen Anpassungsmaßnahmen. Im Idealfall werden die jährlichen Ergebnisse der Verfahren in jeder zuständigen Stelle öffentlich zugänglich gemacht.

Da viele Anerkennungsstellen ihr Personal bislang nicht auf eine interkulturelle Serviceorientierung ausgerichtet haben, besteht zusätzlicher Handlungsbedarf. Bislang fehlen Qualitätsstandards für Antragsformulare und Merkblätter, so dass diese für Migrant/innen intransparent oder sogar abschreckend wirken. Der Bund steht in der Verantwortung, einheitliche Qualitätsvorgaben zu erstellen. Es wird zudem empfohlen, dass Anerkennungsstellen ihre schriftlichen Materialien – auch Briefe, E-Mails und Bescheide – generell auf Personen, die Deutsch als Fremdsprache nutzen, ausrichten, wie dies bei der IHK FOSA vorbildlich erfolgte.

Zur Transparenz gehört desweiteren, dass das Anerkennungsverfahren für die Nutzer/innen nachvollziehbar verläuft. Indikatoren für fehlende Transparenz in Anerkennungsstellen sind hohe Anteile un abgeschlossener Verfahren sowie geringe Anteile erfolgreicher Ausgleichsmaßnahmen (in reglementierten Berufen) oder erfolgreicher Folgeanträge (in nicht-reglementierten Berufen).

4. Flexibilität

Eine Verbesserung der Anerkennungspraxis erfordert eine Steigerung der Flexibilität im Verwaltungshandeln. Der Bund warb im Rahmen des BQFG für eine Entbürokratisierung. Zusätzlich ist eine Anpassung an veränderte Bedingungen internationaler Berufsentwicklungen und an die Standards für die erfolgreiche Migration ausländischer Fachkräfte erforderlich.

Das Ziel eines modernen Anerkennungsverfahrens besteht darin, Gleichwertigkeit erreichbar zu machen; Anerkennungsstellen sollten daher einen prozessorientierten Ansatz verfolgen. Gute Praxis im Bereich Flexibilität liegt bereits bei einzelnen Anerkennungsstellen vor; teilweise wurden die Fortschritte des BQFG umgesetzt:

- Das Zeugnis der Berufsausbildung oder des Studiums sowie Angaben zur Berufspraxis reichen aus, um das Anerkennungsverfahren durchzuführen. Belege zu staatlichen Ausbildungsordnungen sind nicht von einzelnen Antragsteller/innen vorzulegen, da sie nichts über individuelle Kompetenzen aussagen. Anerkennungsstellen können sich an Behörden des Herkunftslandes wenden. Alternativ können sie im Einzelfall eine Erklärung anfordern, dass bestimmte Ausbildungsaspekte erworben wurden.
- Auf zusätzliche Dokumente, die in einzelnen Berufsfeldern relevant sind, wird verzichtet, wenn Antragsteller/innen erklären, dass sie über diese nicht verfügen und der Aufwand zur Beschaffung im Herkunftsland unverhältnismäßig ist.
- Wenn die Sprache des Ausbildungslandes bekannt ist, wird auf teure Übersetzungen verzichtet.
- Kopien werden ohne teure Beglaubigungen akzeptiert.
- Jedes Deutschzertifikat, egal aus welchem Staat es stammt, gilt als Nachweis der Sprachkenntnisse.
- Belege zur Berufspraxis werden angerechnet, unabhängig davon, ob sie im Rahmen der Ausbildung oder selbständiger Tätigkeit o.Ä. erfolgte. Ausländische Arbeitszeugnisse, Referenzen oder Arbeitsbücher sind generell ausreichende Belege, da den Sachbearbeiter/innen bewusst ist, dass es bei Nachweisen von Berufserfahrungen kulturelle Unterschiede gibt.

Ein Indikator für mangelhafte Flexibilität ist ein hoher Anteil von Verfahrensabbrüchen. Der Anteil von 20% nicht abgeschlossener Verfahren, der im Rahmen der vorliegenden Studie festgestellt wurde, zeigt den Handlungsbedarf.

5. Fairness

Der Standard Fairness richtet sich auf den Schutz bzw. die Sicherstellung der Rechte von Antragsteller/innen. Der Gesetzgeber steht in der Verantwortung, die vollständige Umsetzung des Anerkennungsrechts in der Verfahrenspraxis, die bislang teilweise nicht vorliegt, besser zu steuern. Anerkennungsstellen sollten nicht von einem Verfahren abraten oder sogar zu einer Rücknahme des Antrags auffordern, weil Nachweise nicht ihren Vorstellungen entsprechen oder weil sie keinen Sinn in Teilanerkennungen sehen. Zudem ist im Verfahren eine Berücksichtigung migrationsspezifischer Voraussetzungen erforderlich: Von Antragsteller/innen, die im Ausland leben, Übersetzungen oder Sprachzertifikate aus Deutschland zu verlangen, ist nicht angemessen.

Der Gesetzgeber hat ein flächendeckendes Netzwerk der Anerkennungsberatung geschaffen, um Antragsteller/innen zu unterstützen und dadurch den Erfolg der Anerkennungsgesetze zu befördern. Die vorliegende Studie zeigt, dass dieser Ansatz nicht ausreichend ist. Anerkennungsstellen sind nicht verpflichtet, die Interventionen von Berater/innen zu berücksichtigen; vielen ist bewusst, dass Migrant/innen nicht gegen Behörden ihres Aufnahmelandes klagen wollen. Dies wäre jedoch notwendig, um eine Entscheidung anzugreifen; im Fall Bayern sind generell keine Widerspruchsmöglichkeiten im Verfahren vorgesehen.

Dies benachteiligt Migrant/innen. Nach kanadischem Vorbild sollten im Anerkennungsrecht einfache Beschwerde- und Widerspruchsmöglichkeiten für Antragsteller/innen eingeführt werden. Wer die Entscheidung vorgenommen hat, darf nicht über den Widerspruch entscheiden.

6. Nutzerfreundlichkeit

Nutzerfreundlich ist ein Anerkennungsverfahren dann, wenn die Anforderungen und der Prozessablauf bezahl- und handhabbar sind. Dazu gehört auch das Anschlussmanagement für Ausgleichsmaßnahmen, für Sprachkurs- oder Weiterbildungsangebote, für den individuellen Kompetenzausbau in Unternehmen. In diesem Feld ist der Handlungsbedarf hoch. Viele Maßnahmen sind regional nicht verfügbar, wie berufsspezifische Deutschkurse, die den Anforderungen des jeweiligen Berufsfelds genügen.

Gute Praxis liegt bisher erst teilweise vor, wenn die Anerkennungsstelle im Bescheid konkret angibt, welche Möglichkeiten des Kompetenzausbaus dem/der Antragsteller/in nun zur Verfügung stehen bzw. im Einzelfall sinnvoll sind. Dies ist eine besondere Herausforderung für zentralisierte Anerkennungsstellen, da der Kompetenzausbau regionalisiert erfolgen sollte.

Um den Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen inklusive Wahlmöglichkeit im reglementierten Bereich in ganz Bayern umzusetzen, sollten umgehend die fehlenden Maßnahmen für diverse Berufe geschaffen werden. Kurse einzurichten, ist nicht unbedingt notwendig und kann sich angesichts des Widerstands diverser Bildungsinstitutionen, die z.T. hohe Summen dafür fordern, kontraproduktiv auswirken. Besser an die Praxisbedürfnisse angepasst ist die Ermöglichung von festgelegten Anpassungszeiten in Form von Praktika am realen Arbeitsplatz. Dafür ist eine engere Kooperation zwischen Anerkennungsstellen und Betrieben erforderlich. Auch für Anpassungsmaßnahmen sollte generell ein Gehalt gezahlt werden, damit ausländische Fachkräfte nicht ausgenutzt werden. Da die bestehenden Fördermöglichkeiten nicht ausreichend verknüpft sind, empfiehlt sich ein spezifisches Programm zur flächendeckenden Durchführung von Anpassungsmaßnahmen.

Anerkennungsstellen können ihre Nutzerfreundlichkeit steigern, wenn sie spezifische Instrumente der Serviceorientierung einsetzen, z.B. interkulturelle Schulungen für Mitarbeiter/innen oder Feedbackformulare für Antragsteller/innen. Anerkennungsstellen sollten sechs Monate nach Abschluss des Verfahrens Feedback der Antragsteller/innen einholen, um das Verfahren sowie potenzielle Maßnahmen zu bewerten. Hier sollte auch nachgefragt werden, ob der Berufswunsch realisiert werden konnte, da weitere Daten in diesem Feld eine kontinuierliche Verbesserung des Bildungstransfers in der Praxis zeigen können.

7. Ressourcenorientierung

Durch das BQFG ist Ressourcenorientierung zum rechtlichen Standard für das Anerkennungsverfahren in Deutschland geworden. Damit liegt ein zentraler Fortschritt vor, der im Einklang mit der Lern- und Bildungsforschung steht. Abgelöst wurde der Alles-oder-nichts-Standard, der in der Vergangenheit entweder Gleichwertigkeit oder eine Ablehnung auf Lebenszeit bedeutete. Doch der Paradigmenwechsel, weg von Ausbildungs- oder Prüfungsordnungen, hin zum individuellen Kompetenzprofil, ist in vielen Anerkennungsstellen noch nicht angekommen.

Ein dynamischer Anerkennungsprozess erfordert die Bereitstellung zusätzlicher Instrumente für den Bildungstransfer ausländischer Fachkräfte. Dazu gehören einerseits individualisierte Anpassungsmaßnahmen und andererseits Programme, die den Einstieg bei Unternehmen und die Einarbeitung in deutsche Arbeitskulturen ermöglichen.

8. Schnelligkeit

Die bestehenden Fristen für das Anerkennungsverfahren sollten eingehalten und systematisch reduziert werden. Zum Standard Schnelligkeit gehört auch eine Berücksichtigung offener Verfahren; diese sollten regelmäßig überprüft und abgebaut werden.

Für Unternehmen, die einen Arbeitsplatz besetzen wollen, sind die Fristen des Anerkennungsverfahrens zu lang, insbesondere dann, wenn aus dem Ausland rekrutiert wird. In diesem Kontext sollten auch die Verfahren der Visumerteilung für Fachkräfte deutlich beschleunigt werden. Aktuell verhindern die Wartezeiten teilweise den Abschluss eines Arbeitsvertrags.

Es empfiehlt sich daher die Einführung eines Fast-Track-Verfahrens für Anerkennungsbehörden, wie es teilweise in anderen Staaten verfügbar ist. Wenn die Einwanderungszahlen von ausländischen Fachkräften nachhaltig gesteigert werden sollen, ist eine regelmäßige Anpassung des Personalbedarfs in Anerkennungs- und Anerkennungsberatungsstellen sowie in Ausländerbehörden und Botschaften erforderlich.

9. Effizienz

In effizienten Anerkennungsverfahren werden Aufwand und Kosten angemessen gestaltet. Die Umsetzungsdefizite der Anerkennungsgesetze resultieren vielfach aus einer unzureichenden Berücksichtigung dieses Standards. Der Aufwand, Informationen zu ausländischen Qualifikationen zu beschaffen, wird bislang in Deutschland überwiegend den Antragsteller/innen aufgebürdet. Die Pflicht der Anerkennungsstellen zu einer flexiblen Verfahrensdurchführung sollte gestärkt werden.

Der Gesetzgeber sah vor, dass Anerkennungskosten potenziell aus Mitteln der Arbeitsförderung übernommen werden können. Die vorliegende Studie zeigt, dass dieser Finanzierungsansatz nicht ausreichend ist. Im SGB ist daher konkret zu regeln, welche Kosten zu übernehmen sind; bislang unterscheiden sich Kostenübernahmen regional bzw. nach Arbeitsagentur oder Jobcenter.

Die geschätzten Kosten von 145€ pro Antrag plus Gebühr werden vielfach übertroffen. Der Gesetzgeber sollte daher regeln, welche Kosten im Hinblick auf spezifische Anerkennungsinstrumente angemessen sind, z.B. für Deutschkurse oder Anpassungsmaßnahmen. Seit 2012 liegen teilweise starke Gebührenerhöhungen für Anerkennungsverfahren vor; eine deutschlandweite Spitzenposition nimmt das Verfahren für Sozial- und Kindheitspädagog/innen in Bayern ein. Andere Verfahren blieben zweistellig. Diese Diskrepanzen sollten einer Kostenkontrolle unterliegen. Sonstige geeignete Verfahren wurden spezifisch für Flüchtlinge geschaffen, aber diese sind nicht in der Lage, 2000€ für ein Verfahren aufzubringen, das ebenso wirkungsvoll und weit kostengünstiger in einem Betrieb durchgeführt werden könnte.

International werden gesuchte Fachkräfte vielfach von Anerkennungskosten befreit; um wettbewerbsfähig zu sein, sollte Deutschland einen Maßnahmenplan zur systematischen Reduzierung der Kosten entwickeln.

10. Attraktivität für ausländische Fachkräfte

Angesichts der Erwartung der Bundesregierung, das Anerkennungsgesetz werde Deutschland für Fachkräfte attraktiver machen, ist ein einseitiger Anteil am Anerkennungsgeschehen sehr niedrig. Die vorliegende Studie zeigt, dass es Umsetzungsdefizite in diesem Feld gibt. Doch auch wenn diese beseitigt werden, könnte die Attraktivität eines deutschen Anerkennungsverfahrens für potenziell Migrationswillige erheblich gesteigert werden.

Zwar wirbt der Bund offensiv für sein Anerkennungsgesetz; eine ähnlich selbstbewusste Werbung für das eigene Anerkennungsverfahren lässt sich bei deutschen Anerkennungsstellen nur selten beobachten. Interessierte Fachkräfte informieren sich auch auf der Webseite der für ihren Beruf zuständigen Stelle; wenn diese keine ausreichenden oder sogar abschreckende Inhalte bietet, kann dies einen Antrag verhindern. Anerkennungsstellen könnten generell für ihr Verfahren werben, indem sie die Zahlen erfolgreicher Antragsteller/innen veröffentlichen und die Chancen im Berufsfeld transparent machen. Grundlegend sind auch konkrete Hinweise zu Kosten und Dauer des Verfahrens. Webseiten und Antragsformulare sollten nicht nur auf Deutsch, sondern für mehrere relevante Sprachen bereitgestellt werden. Dieser Ansatz wird bisher v.a. von der IHK FOSA verfolgt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist Kommunikationsbereitschaft, auch in einer Fremdsprache; wenn Fachkräfte aus dem Ausland Fragen per E-Mail stellen und diese nicht beantwortet werden, motiviert dies nicht zu einer Antragstellung. Auch Personalverantwortliche, die Fragen zum Anerkennungsverfahren haben, sollten in Anerkennungsstellen eine/n Ansprechpartner/in finden, damit sie eine Rekrutierung aus dem Ausland realisieren können.

In diesem Kontext sollten auch die Arbeitgeberverbände eine aktivere Rolle einnehmen und darauf hinwirken, dass die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte nicht mehr eine Ausnahme, sondern ein Normalfall wird. Bislang sind zahlreiche Unternehmen nicht über die Anerkennungsbestimmungen informiert oder nicht willig, Migrant/innen adäquat zu beschäftigen. Ein Internationales Personalmanagement kann sich nur dann verbreiten, wenn Arbeitgeber/innen Instrumente wie Willkommenspakete, ergänzende Deutschkurse oder Kompetenzausbau über Training on the Job selbst gestalten.

Nationale Anerkennungsstrukturen sind dann erfolgreich, wenn sie den Transfer ausländischer Qualifikationen in das eigene Bildungs- und Beschäftigungssystem individuell möglich machen. Die neuen Rechte in Deutschland sind ein wichtiger Schritt, aber nicht ausreichend, um die Anerkennungspraxis nachhaltig zu verbessern. Die Umsetzungsdefizite könnten mittelfristig durch rechtliche Anpassungen und eine systematische Qualitätsentwicklung beseitigt werden.



Literaturverzeichnis

Adler, Nancy J.: International Dimensions of Organizational Behavior, 5. Aufl., Mason 2008.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2013.

Dies.: Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ – Abschlussbericht. Ergebnisse der Evaluierung durch die Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt an der Europa-Universität Viadrina sowie das Institut zur Zukunft der Arbeit, Berlin u.a. 2012.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, Bielefeld 2014.

Baas, Timo u.a.: Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt, IAB-Kurzbericht 24/2011.

Baukammer Berlin: Zeitschrift für die im Bauwesen tätigen Ingenieure, H. 1/2012 und H. 3/2012.

Bayerischer Industrie- und Handelskammertag: Ausbildungsumfrage Frühjahr 2013, 2013, URL: <http://www.bihk.de/bihk/Anhaenge/bihkrepository/ausbildungsumfrage-2013-auswertung-bayern.pdf> [Zugriff 13.03.2014]

Bayerischer Landtag: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Kathrin Sonnenholzner (SPD) und Antwort, Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Bereich der Gesundheitsfachberufe, Drs. 17/2305, 25.07.2014.

Ders.: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Christine Kamm (Bündnis 90/Die Grünen), Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen in pädagogischen Berufen, Drs. 17/1765, 13.06.2014.

Ders.: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Isabell Zacharias (SPD) und Antwort, Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen, Drs. 16/16680, 3.06.2013.

Ders.: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Kathrin Sonnenholzner (SPD) und Antwort, Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse in Gesundheitsfachberufen, Drs. 16/12204, 31.05.2012.

Ders.: Entwurf für ein Bayerisches Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zur Anerkennung sozialer Berufe, Drs. 16/16010, 12.03.2013.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 9. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2012.

Benhabib, Seyla: The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era, Princeton 2002.

Bertelsmann Stiftung (Hg.): Willkommenskultur in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland, Gütersloh 2012.

Birk, Karin: Anerkennungspraxis holpert noch, in: Deutsche Handwerkszeitung, 12.04.2013.

Blom, Herman/Meier, Harald: Interkulturelles Management, 2. Auflage, Herne/Berlin 2004.

Bortz, Jürgen/Döring, Nicola: Forschungsmethoden und Evaluation: für Human- und Sozialwissenschaftler, 4. überarb. Aufl., Heidelberg 2006.

Bremische Bürgerschaft: Entwurf für ein Bremisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Drs. 18/947, 12.06.2013.

Brücker, Herbert: Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik, hg. von Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013.

Brussig, Martin/Mill, Ulrich/Zink, Lina: Wege zur Anerkennung – Wege zur Integration? Inanspruchnahme und Ergebnisse von Beratung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, IAQ-Report 05/2013.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Antrag der Abgeordneten Nikolaus Haufler, Dr. Friederike Föcking, Katharina Wolff, Karl-Heinz Warnholz, Hjalmar Stemann (CDU) und Fraktion, Drs. 20/7364, 26.03.2013.

Dies.: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Kazim Abaci (SPD) und Antwort, Drs. 20/6875, 19.02.2013.

Dies.: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Nikolaus Haufler (CDU) und Antwort, Drs. 20/5776, 13.11.2012.

Dies.: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Thomas-Sönke Kluth (FDP) und Antwort, Drs. 20/5477, 16.10.2012.

Dies.: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Nikolaus Haufler (CDU) und Antwort des Senats, Drs. 20/4914, 21.08.2012.

Dies.: Entwurf für ein Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Drs. 20/4106, 8.05.2012.

Bundesärztekammer: Ausländische Ärztinnen und Ärzte in Deutschland am 31.12.2013. Tabelle, URL: <http://www.bundesaerztekammer.de/downloads/Stat13Tab10.pdf> [Zugriff 27.05.2014]

Bundesagentur für Arbeit: Anerkennungsgesetz; Auswirkungen auf die Arbeitsmarktberatung. Weisung, HEGA 03/2012-17 (Stand August 2014).

Dies.: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg 2011.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Berufsbezogene Deutschförderung. Das ESF-BAMF-Programm, Köln 2013.

Dass.: Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“, Nürnberg 2013.

Bundesinstitut für Berufsbildung: Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz, Oktober 2013a, URL: http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php [Zugriff 3.03.2014]

Dass.: Anerkennungsberatung im Förderprogramm IQ. Datenauswertung zum Stichtag 31. Dezember 2013b, URL: http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_beratung.php [Zugriff 03.04.2014]

Bundesministerium des Innern (Hg.): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012, Nürnberg 2014.

Dass.: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin 2011.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Fortschrittsbericht zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin 2012.

Dass.: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht – Anhang A: Jahresbericht 2008, Duisburg 2009.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz, Berlin 2014a.

Dass.: Beratung ist der Schlüssel zur erfolgreichen Anerkennung Pressemitteilung, 2.04.2014b.

Dass.: Die meisten ausländischen Abschlüsse werden anerkannt. Pressemitteilung, 15.10.2013.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gleichstellung in der Bundesverwaltung – Erfahrungs- und Gremienbericht 2010, Berlin 2011.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hg.): Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte, Berlin 2014.

Bundesrat: Empfehlungen der Bundesratsausschüsse zum BQFG, Drs. 211/1/11, 19.05.2011.

Bundesregierung: Ein Jahr Anerkennungsgesetz. Pressemitteilung, 3. April 2013.

Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste: Unangeforderte Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011, A-Drs. 17(18)169a.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Willkommenskultur – ein Leitfaden für Unternehmen, Berlin 2012.

CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013.

Frank N. Magid Associates: Perceptions of Germany among the U.S. Population, hg. von Deutsche Botschaft, Washington 2010.

Deutsche Gesellschaft für Personalführung: Integriertes Personalmanagement in der Praxis. Prozesse und professionelle Standards, 2. Aufl., Bielefeld 2012.

Deutsche Handwerkszeitung: Anerkennung ausländischer Abschlüsse: Viele Beratungen, wenige Anträge, 17.10.2012, URL: <http://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/erkennung-auslaendischer-abschluesse-viele-beratungen-wenige-antraege/150/3091/181567/2> [Zugriff 18.08.2014]

Deutsche Krankenhausgesellschaft: Unangeforderte Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011, A-Drs.17(18)169 c.

Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 18/25, 2.04.2014.

Ders.: Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes, Drs. 331/13, 2.08.2013.

Ders.: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, Drs. 17/6260, 22.06.2011.

Deutscher Bundesverband. des Verbandes der Diätassistenten: Stellungnahme zum Referentenentwurf für das BMG, URL: <http://www.vdd.de/fileadmin/downloads/veranstaltungen/2013/VDD-Stellungnahme-BMG-25-2-2013.pdf> [Zugriff 26.02.2014]

Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Fachkräftesicherung – Unternehmen aktiv. DIHK-Arbeitsmarktreport. Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung 2013/2014, Berlin 2014.

Ders.: Der Arbeitsmarkt im Zeichen der Fachkräftesicherung. DIHK-Arbeitsmarktreport 2011. Berlin 2011.

Ders.: Deutschland für ausländische Fachkräfte und Studenten nur mäßig attraktiv – Ergebnisse einer AHK-Umfrage, Berlin 2010.

Ders.: Ruhe vor dem Sturm. Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft. Ergebnisse einer. DIHK-Unternehmensbefragung. Herbst 2005, Berlin 2005.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Führungskräfte-Monitor 2012, DIW Wochenbericht 3/2012.

Ely, Robin J./Thomas, David A: Cultural Diversity Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes, in: Administrative Science Quarterly 46,2/2001, S. 229-273.

Engels, Dietrich u.a.: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, hg. von Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln/Berlin 2011.

Englmann, Bettina: Migrant-ready? Der Nutzen des Anerkennungsgesetzes für Unternehmen, in: BWP 5/2012, S. 33-37.

Dies.: Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 6. Juli 2011, A-Drs. 17(18)168a.

Dies.: Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsqualifikationen. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag, 5. Juli 2010a, A-Drs. 17(18)82e.

Dies.: Anerkennungsverfahren für ausländische Abschlüsse im Kontext des Lebenslangen Lernens, in: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 33/2010b, S. 11-20.

Dies.: Die Praxis der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in der Diskussion. In: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes 1/2010c, S. 1-4.

Dies.: Global Competences model project. The first year's recognition counseling service. In: Migration to Canada/Nach Deutschland 2009, S. 44-45.

Dies./Müller, Martina: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007.

Dies./Müller-Wacker, Martina: Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences. Dokumentation 2008-2009, Augsburg 2010.

Ernst & Young: Agenda Mittelstand. Talent Management im Mittelstand – mit innovativen Strategien gegen den Fachkräftemangel. Stuttgart 2011.

EU-Kommission: Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG, Abl. L 354/132, 28.12.2013.

Dies.: Evaluation of the Professional Qualifications Directive (Directive 2005/36/EC), Brüssel 5.07.2011.

Dies.: Grünbuch. Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen, Brüssel 22.06.2011.

Dies.: Konsultationspapier der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen zur Richtlinie über Berufsqualifikationen, Brüssel 7.01.2011.

Dies.: Commission staff working document on the transposition and implementation of the Professional Qualifications Directive (Directive 2005/36/EC), Brüssel 22.10.2010a.

Dies.: Von der Koordinatorengruppe gebilligter Verhaltenskodex für die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Nationale Verwaltungspraktiken, die unter die Richtlinie 2005/36/EG fallen, 30.4.2010b.

Dies.: Benutzerleitfaden. Richtlinie 2005/36/EG. Alles, was Sie über die Anerkennung der Berufsqualifikationen wissen müssen. 66 Fragen – 66 Antworten, 9.12.2009.

Dies.: Datenbank *Reglementierte Berufe*, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm [Zugriff 27.08.2014]

Dies.: Evaluierung der Richtlinie. Erfahrungsberichte der zuständigen nationalen Behörden, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/evaluation/index_de.htm [Zugriff 27.08.2014]

Dies.: Vielfalt am Arbeitsplatz – 8 Schritte für kleine und mittelständische Unternehmen, URL: http://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user_upload/beispieldateien/Downloads/Vielfalt_am_Arbeitsplatz_KMU.pdf [Zugriff 18.08.2014]

Eurostat: Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation, Luxembourg 2011.

Festing, Marion u.a.: Internationales Personalmanagement, 3. aktual. und erw. Aufl., Wiesbaden 2011.

Finke, Katharina: Zuwanderung von IT-Fachkräften: Deutschland? Muss nicht sein, 11.05.2012, URL: <http://www.spiegel.de/karriere/ausland/it-fachkraefte-blue-card-lockt-kaum-spezialisten-aus-indien-an-a-832090.html> [Zugriff 18.08.2014]

Friedlmeier, Wolfgang: Kulturvergleichende Psychologie, in: Straub, Jürgen/Weidemann, Arne/Weidemann, Doris (Hg.): Handbuch interkulturelle Kommunikation und Kompetenz. Grundbegriffe, Theorien, Anwendungsfelder, Stuttgart/Weimar 2007, S. 225-236.

Gardenswartz, Lee/Rowe, Anita: Diverse Teams at Work: Capitalizing on the Power of Diversity, Alexandria 2003.

Gestring, Norbert/Janßen, Andrea/Polat, Ayça: Prozesse der Integration und Ausgrenzung. Türkische Migranten der zweiten Generation, Wiesbaden 2006.

Gieseke, Sunna: Ärzte werden meist anerkannt, in: *Ärztezeitung*, 3.04.2013.

Gudykunst, William B.: *Bridging Differences. Effective Intergroup Communication*, 2. Aufl., Thousand Oaks 1994.

Ders./Ting-Toomey, Stella: *Culture and interpersonal Communication*, Newbury Park 1988.

Guo, Shibao/Shan, Hongxia: Canada, in: Schuster, Anke/Desiderio, Maria Vincenza/Urso, Giuliana: *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants* (hg. von IOM), Brüssel 2013, S. S. 229-253.

Handwerkskammer Region Stuttgart: Evaluierung BQFG durch HWK Region Stuttgart. Stand Mai 2013, URL: http://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/bawue_gruene_fraktion_de/abgeordnete/uli_sckerl/HWKStuttgart_Schuetz.pdf [Zugriff 6.08.2014]

Hawthorne, Leslyanne: *Recognizing Foreign Qualifications: Emerging Global Trends* (MPI Report), Washington 2013.

Heß, Barbara: *Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten* (Working Paper 44), Nürnberg 2012.

Dies.: *Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung* (Working Paper 28), Nürnberg 2009.

Howat, Colin/Ulicna, Daniela/Harris, Paul: *Revised Final Report - Study evaluating the Professional Qualifications Directive against recent educational reforms in EU Member States*, hg. von European Commission, London 2011.

IHK FOSA: *Nürnberger Dialog zur Berufsbildung. Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse*. Vortrag in der IHK Nürnberg, 11.07.2013, URL: <http://www.ihk-aka.de/sites/default/files/pdf/pr4-2013.pdf> [Zugriff 3.03.2014]

IHK für München und Oberbayern: *IHK-Ausbildungsumfrage Frühjahr 2013*, URL: <https://www.muenchen.ihk.de/de/bildung/Anhaenge/Auswertung-OBB.pdf> [Zugriff 13.03.2014]

IHK Rhein-Neckar: *Anerkennung ausländischer Kompetenzen schafft Fachkräfte für die regionale Wirtschaft*. Pressemeldung und Datenblatt zu IHK FOSA Anträgen bis zum 1. März 2013, 5.03.2013, URL: http://www.rhein-neckar.ihk24.de/servicemarken/presse/PI/2332472/Schafft_Fachkraefte_fuer_die_regionale_Wirtschaft.html [Zugriff 4.03.2014]

Kaas, Leo/Manger, Christian: *Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment* (IZA Discussion Paper 474), 2010, URL: <http://ftp.iza.org/dp4741.pdf> [Zugriff 13.03.2014]

Kealey, Daniel J.: *The Challenge of International Personnel Selection*, in: Landis, Dan/Bhagat, Rabi (Hg.): *Handbook of Intercultural Training*, 2. Aufl., Thousand Oaks 1996, S. 81-105.

Klingert, Isabell/Block, Andreas H.: *Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher* (Working Paper 50), Nürnberg 2013.

Dies.: Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Selbständigen und Freiberuflern nach § 21 AufenthG (Working Paper 48), Nürnberg 2012.

Knapp, Karlfried: Interpersonelle und interkulturelle Kommunikation, S. 109-136, in: Niels Bergemann/Andreas J Sourisseaux (Hg.), Interkulturelles Management, 3. vollst. überarb. und erw. Aufl., Berlin u.a. 2003.

Krause, Karolin/Liebig, Thomas: The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria (OECD Social, Employment and Migration Working Papers 127), Paris 2011.

Dies.: Preliminary findings from the joint OECD-DIHK employer survey 2011, Berlin, 9.12.2011, URL: <http://www.oecd.org/migration/49256317.pdf> [Zugriff 13.03.2014]

Lamnek, Siegfried: Qualitative Sozialforschung. 5., vollständig überarb. Aufl., Weinheim 2010.

Landtag von Baden-Württemberg: Entwurf für ein Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg, Drs. 15/4325, 12.11.2013.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Preuß und Holger Müller (CDU) und Antwort, Drs. 16/4719, 6.01.2014.

Landtag von Sachsen-Anhalt: Entwurf für ein Gesetz über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen im Land Sachsen-Anhalt, Drs. 6/2220, 1.07.2013.

Lewicki, Aleksandra: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: Zwischenbilanz eines brüchigen Konsenses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 13–14/2014), S. 21-27.

Liebig, Thomas/Kohls, Sebastian/Krause, Karolin: The Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Switzerland (OECD Social, Employment and Migration Working Papers 128), Paris 2012.

Manpower Group (Hg.): The Borderless Workforce 2011. Global Research Results, o.J.

Mayer, Matthias M.: Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (Working Paper 53), Nürnberg 2013.

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11., vollständig überarb. Aufl., Weinheim 2010.

Mead, Richard/Andrews, Tim G.: International Management: Culture and Beyond, Chichester 2009.

MigraNet – IQ Landesnetzwerk Bayern (Hg.): Leitbild Anerkennungsberatung. Fachberatung zur beruflichen Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bayern, 2014, URL: http://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/01_Anerkennung/Leitbild_Anerkennungs_b_Bayern_2014.pdf [Zugriff 7.07.2014]

Mill, Ulrich/Brussig, Martin/Zink, Lina: Wege der Anerkennung. Eine Studie zum Verbleib der Beratungskundinnen und –kunden der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) des Diakonischen Werkes Hamburg, Essen 2013.

Müller, Eva M./Ayan, Türkan: Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine hypothesengenerierende Pilotstudie unter Migranten, in: Ayan, Türkan (Hg.): Einsteigen, Umsteigen, Aufsteigen. Personenbezogene und strukturelle Rahmenbedingungen für Berufe und Bildungschancen im Sozial- und Gesundheitssektor, Köln 2013, S. 1-40.

Müller-Wacker, Martina: Qualifizierte Zuwanderer rekrutieren. In: Personal. Zeitschrift für Human Resource Management 6/2010, S. 21-23.

Nuffic (Hg.): European Area of Recognition Manual. Practical guidelines for fair recognition of qualifications, Den Haag 2012.

OECD: Zuwanderung ausländischer Fachkräfte: Deutschland, Paris 2013a.

Dies.: International Migration Outlook, Paris 2013b.

Dies.: Dauerhafte Zuwanderung nach Deutschland stark angestiegen – Bessere Arbeitsmarktintegration Hochqualifizierter wäre positiv für den Staatshaushalt. Pressemeldung, 13.06.2013c.

Pauser, Norbert: Grundlagen des Diversity Managements, in: Pauser, Norbert/Wondrak, Manfred (Hg.): Praxisbuch Diversity Management, Wien 2011, S. 27-50.

Quoidbach, Jordi u.a.: The End of History Illusion, in: Science 339/2013, S. 96-98, URL: <http://www.wjh.harvard.edu/~dtg/Quoidbach%20et%20al%202013.pdf> [Zugriff 18.08.2014]

Sächsischer Landtag: Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Lauterbach (Die Linke) und Antwort, Drs. 5/10670, 4.01.2013.

Ders.: Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, Drs. 5/12266, 27.06.2013.

Sauberer, Gabriele: Interkulturelles Management, in: Pauser/Wondrak 2011, S. 437-448.

Schleswig-Holsteinischer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung. Anerkennungsgesetz Schleswig-Holstein, Drs. 18/994, 04.07.2013.

Scholz, Christian: Grundzüge des Personalmanagements, München 2011.

Schulz, André: Strategisches Diversitätsmanagement. Unternehmensführung im Zeitalter der kulturellen Vielfalt, Wiesbaden 2009.

Schuster, Anke/Desiderio, Maria Vincenza/Urso, Giuliana: Recognition of Qualifications and Competences of Migrants (hg. von IOM), Brüssel 2013.

Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger: Aus dem Ausland kommen immer mehr Akademiker, IAB-Kurzbericht 21/2012.

Speck, Peter (Hg.): Employability – Herausforderungen für die strategische Personalentwicklung, 4. aktual. und erw. Aufl., Wiesbaden 2009.

Statistisches Bundesamt: Statistik nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Begriffe und Erläuterungen, 13.12.2013a, http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach_themen/bil/Sonstiges/Begriffe_und_Erlaeuterungen_BQFG_2013.pdf [Zugriff 3.03.2014]

Dass.: Fast 7500 ausländische Berufsqualifikationen im Jahr 2012 anerkannt. Pressemitteilung, 15.10.2013b.

Dass.: Tabelle: Abgeschlossene Verfahren nach ausgewählten Berufshauptgruppen und Entscheidung vor Rechtsbehelf 2012, 2013c, URL: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/BQFG_Entscheidung.html [Zugriff 3.03.2014]

Dass.: Tabelle: Abgeschlossene Verfahren nach Berufshauptgruppen und Ausbildungsstaat der Antragstellenden 2012, 2013d, URL: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/BQFG_Ausbildungsstaat.html [Zugriff 3.03.2014]

Dass.: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden 2010.

Statistisches Landesamt Bayern: Tabellen zu Anerkennungsverfahren nach BQFG (Bund) in Bayern 2012, URL: https://www.statistik.bayern.de/statistik/berufliche_qualifikation/ [Zugriff 3.04.2014]

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Mehr als 620 Anträge auf Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation – Erste Zahlen zum Anerkennungsgesetz. Pressemeldung, 16.07.2013.

Stuhldreier, Jens: Ein Jahr Anerkennungsgesetz – aktueller Stand der Umsetzung (Duisburger Beiträge zur Statistik und Stadtforschung), URL: http://www.duisburg.de/vv/I-03/medien/TI_0713-text.pdf [Zugriff 3.03.2014]

Süddeutsche Zeitung: Autos, Bier und Umwelttechnik, 19.04.2012.

Sumption, Madeleine: Tackling Brain Waste: Strategies to Improve the Recognition of Immigrants' Foreign Qualifications (MPI Report), Washington 2013.

Thüringer Landtag: Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und zur Umsetzung des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, Drs. 5/6963, 2.12.2013.

United Nations Economic and Social Council: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Fifth report of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Geneva, 20 May 2011.

Wegerich, Christine: Strategische Personalentwicklung in der Praxis. Instrumente, Erfolgsmodelle, Checklisten, Praxisbeispiele, 2. aktual. und erw. Aufl., Weinheim 2011.

Weizsäcker, Esther: Von der EU lernen? Das deutsche Anerkennungsgesetz, in: SVR: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin 2013, S. 150-168.

Zentralverband des deutschen Handwerks: Anerkennungsgesetz verschafft Fachkräften Eintritt ins Handwerk. Pressemeldung, 28.03.2013, URL: <http://www.zdh.de/presse/pressemeldungen/archiv-pressemeldungen/anerkennungsgesetz-verschafft-fachkraeften-eintritt-ins-handwerk.html> [Zugriff 18.08.2014]

Zentralverband des deutschen Handwerks: Handwerk profitiert vom neuen Anerkennungsgesetz. Pressemeldung, 27.12.2012, URL: <http://www.zdh.de/index.php?id=20750> [Zugriff 18.08.2014]



Danksagung

Viele Einzelpersonen und Institutionen haben die Entstehung der vorliegenden Studie unterstützt. Wir danken allen, die uns an ihrem Wissen, ihren Erfahrungen und Einschätzungen teilhaben ließen. Viele Expert/innen in Beratungsstellen, Anerkennungsbehörden, der Arbeitsverwaltung und mehreren Ministerien haben uns ihre Zeit für Interviews oder die Beantwortung von Fragebögen zur Verfügung gestellt. Vielen Dank für Ihren Einsatz und Ihr Interesse sowie für Ihre Geduld mit unseren wissbegierigen Fragen.

Unser Dank geht außerdem an das Statistische Bundesamt, das Statistische Landesamt Bayern sowie die IHK für München und Oberbayern, die uns Auskünfte über unveröffentlichte Daten erteilten.

Besonders danken möchten wir den zahlreichen Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse, die sich an unserer Befragung beteiligt haben und dafür bereit waren, sich mit komplizierten Fragestellungen, meistens in einer Zweitsprache, auseinander zu setzen.

Finanziert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



**Bundesagentur
für Arbeit**

Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“



www.migranet.org
www.netzwerk-iq.de

ISBN: 978-3-00-048945-7