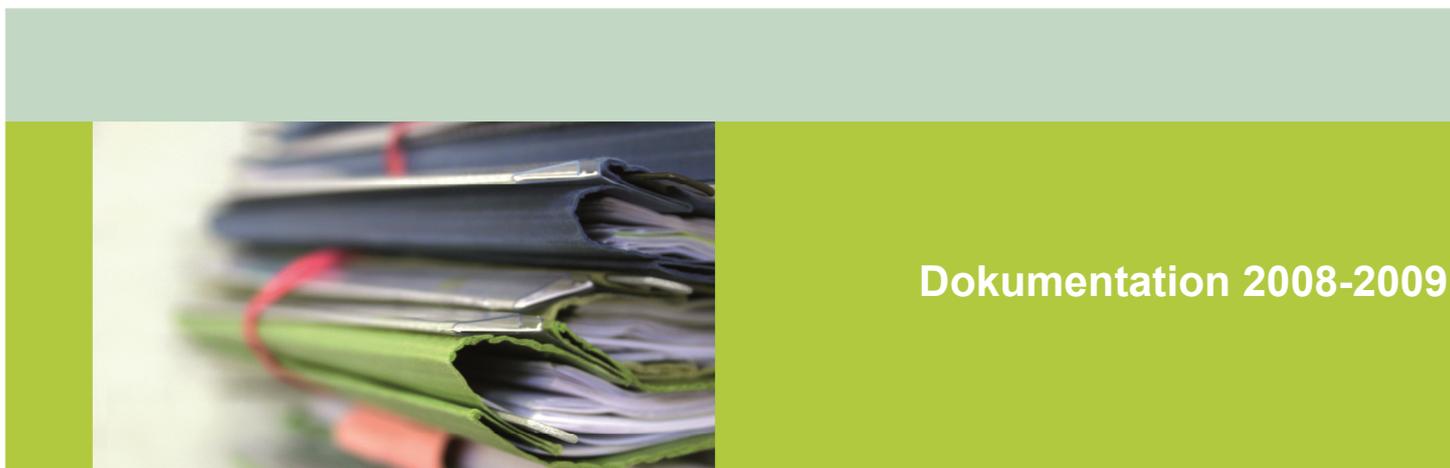


Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences



Bettina Englmann, Martina Müller-Wacker

unter Mitarbeit von Andreas Bärnreuther, Antonia Ruf, Ines Wehing



www.migranet.org

**Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung
im Modellprojekt Global Competences**

Dokumentation 2008-2009

Bettina Englmann, Martina Müller-Wacker

unter Mitarbeit von Andreas Bärnreuther, Antonia Ruf, Ines Weihing

Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH – Projekt Global Competences

Augsburg 2010

Inhaltsverzeichnis

1	Der Aufbau des Informationsportals berufliche-erkennung.de	9
1.1	Das IQ-Projekt Global Competences in der Förderperiode 2008 bis 2010	9
1.2	Konzeptionelle Überlegungen zu den Anforderungen eines Informationsportals.....	10
1.3	Wissensmanagement	13
1.4	Ziele und Zielgruppen	15
1.5	Technische Voraussetzungen	16
1.6	Menüstruktur	17
2	Das Angebot der Anerkennungsberatung.....	25
2.1	Ressourcenorientierung	25
2.2	Qualitätssicherung	31
2.3	Datenmanagement durch Dokumentationsbögen	36
3	Deskriptive Statistik der Anerkennungsberatung	41
3.1	Statistik des Informationsportals.....	41
3.1.1	Besuche und Besucher	42
3.1.2	Beliebte Seiten	44
3.1.3	Zugriffsquellen	46
3.1.3.1	Verweis-Websites.....	48
3.1.3.2	Keywords	49
3.1.4	Standorte der Nutzer/innen	51
3.1.4.1	Besuche aus Deutschland.....	51
3.1.4.2	Besuche aus dem Ausland	55
3.2	Quantitative Auswertung der Dokumentationsbögen.....	57
3.2.1	Individuelle Beratungsanfragen	57
3.2.2	Genutzte Beratungsformen.....	61
3.2.3	Herkunftsländer	64
3.2.4	Qualifikationen.....	66
3.2.5	Anerkennungsergebnisse	68

4	Qualitative Auswertung anhand von Falldarstellungen	73
4.1	Die Heterogenität individueller Voraussetzungen im Beratungsprozess	75
4.1.1	Informationsgehalt von schriftlichen Dokumenten zu ausländischen Qualifikationen	76
4.1.2	Anfragen aus dem Ausland – Relevanz für Zuwanderungsentscheidungen	79
4.1.3	Zwang zur „nachholenden Integration“ durch Informations- und Beratungsdefizite	82
4.1.4	Vom hoch qualifizierten Zuwanderer zum Hilfsarbeiter – und zurück	85
4.1.5	Anerkennungsinteressen trotz ökonomischer Unabhängigkeit	89
4.1.6	Beratungsanfragen nach Ausstellung von Bescheiden	91
4.2	Barrieren trotz Rechtsansprüchen im Anerkennungsverfahren	94
4.2.1	EU-Bürger/innen in reglementierten Berufen	95
4.2.1.1	Bürokratische Hürden trotz erweiterter Anerkennungsinstrumente	97
4.2.1.2	Der Einsatz einer individuellen Anpassungsmaßnahme im Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG	102
4.2.2	Grenzen der rechtlichen Privilegierung von Spätaussiedler/innen durch das BVFG	108
4.2.3	Inakzeptable Praxis trotz rechtlicher Ansprüche bei Drittstaatsangehörigen	114
4.3	Auswirkungen der gesetzlichen Lücken im Anerkennungsfeld	117
4.3.1	Abwehren von Antragsteller/innen ohne Verfahrensanspruch	118
4.3.2	Gute Praxis auf der untergesetzlichen Ebene am Beispiel pädagogischer Ausbildungen	120
4.3.3	Erneutes Ablegen der Prüfung in Deutschland – eine Alternative?	123
4.3.4	Auswirkungen der unvollständigen Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention	126
4.3.4.1	Anerkennung für ausländische Akademiker/innen im nicht-reglementierten Bereich	127
4.3.4.2	Aufbaustudium in Deutschland als Alternative zu Berufstätigkeit	129
4.4	Positionierung durch Arbeitgeber/innen	132
4.5	Das Leistungsangebot der Arbeitsverwaltung für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse	136
4.5.1	Kompetenzerfassung	138
4.5.2	Vermittlungsangebote	141
4.5.3	Der Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung	143
5	Ausblick	147
	Literaturverzeichnis	151

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Startseite von berufliche-erkennung.de.....	18
Abb. 2: Menü „Wege zur Anerkennung“.....	20
Abb. 3: Menü „Zuständige Stellen“.....	21
Abb. 4: Verlauf der Besuche im Zeitraum April 2008 bis März 2010.....	43
Abb. 5 : Top 15 der Seitenaufrufe, Content nach Titel.....	45
Abb. 6: Zugriffsquellen.....	47
Abb. 7: Top 15 der verwendeten Keywords.....	50
Abb. 8: Zugriffe aus Deutschland, März 2010.....	52
Abb. 9: Seitenaufrufe nach Bundeslandtiteln im Portal, April 2008 bis März 2010.....	53
Abb. 10: Bundesländer nach ausländischer Bevölkerung, 31.12.2008.....	54
Abb. 11: Zugriffe aus dem Ausland, Rang 1 bis 10 nach Staaten.....	56
Abb. 12: Fallzahlen nach Monaten, Januar 2008 bis Dezember 2009.....	58
Abb. 13: Tätigkeit der Ratsuchenden.....	60
Abb. 14: Beratungsformen 2008/2009.....	62
Abb. 15: Anfragen nach Bundesländern.....	63
Abb. 16: Herkunftsregionen.....	65
Abb. 17: Beratungsfälle nach beruflicher Qualifikation, in Häufigkeit und Prozent.....	66
Abb. 18: Anerkennungsergebnisse.....	69

1 Der Aufbau des Informationsportals berufliche-erkennung.de

1.1 Das IQ-Projekt Global Competences in der Förderperiode 2008 bis 2010

Das Projekt Global Competences ist Bestandteil des bundesweiten BMAS-geförderten Netzwerks Integration durch Qualifizierung (IQ) sowie des Kompetenzzentrums MigraNet und wird getragen von der Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH. Projektstandort ist Augsburg. Anerkennung von ausländischen Qualifikationen im In- und Ausland ist der Projektschwerpunkt. Global Competences leistet seit 2006 wissenschaftliche, theoretische und praktische Arbeit zum Thema Anerkennung. Die Finanzierung erfolgte in der ersten Laufzeit, von Oktober 2006 bis Dezember 2007, durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Europäische Gemeinschaftsinitiative EQUAL. In der folgenden Laufzeit, die sich von Januar 2008 bis Dezember 2010 erstreckt, wird das Projekt erneut aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie der Bundesagentur für Arbeit finanziert.

Mit der 2007 erschienen Studie „Brain Waste“ wurde erstmalig die deutsche Anerkennungspraxis erforscht. Umfangreiche Rechercharbeiten zu Zuständigkeiten gingen den empirischen Untersuchungen voraus. Im Rahmen der Befragung erfolgten Gespräche und Briefwechsel mit zahlreichen Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen, auf deren Basis sich weitere Kontakte mit dem Projekt entwickelten. Alle Befragungsteilnehmer/innen, die gleichzeitig Akteure der Anerkennungspraxis sind, wurden über die Ergebnisse der Studie informiert.

Für die neue Förderperiode wurde das Ziel angestrebt, ein Angebot der Anerkennungsberatung für ganz Deutschland aufzubauen, das für alle interessierten Gruppen eine nützliche Serviceleistung bilden sollte. Es erschien kaum ausreichend, ein regionales Modellprojekt der persönlichen Beratung für Augsburg und Umgebung zu entwickeln. Die Studie „Brain Waste“ hatte gezeigt, dass bundesweit umfangreiche Informationsdefizite zu Anerkennungsverfahren bei Migrant/innen, Multiplikatoren und sogar Anerkennungsstellen bestanden.¹ Das Projekt Global Competences war durch die Expertise der Mitarbeiterinnen in der Lage, diesen Defiziten durch einen innovativen Beratungsansatz zu begegnen.

Während das föderale Labyrinth der Anerkennungsstellen in Verbindung mit fehlenden Überblicksinformationen ein Anerkennungshindernis für alle Beteiligten darstellte, lag im Projekt Global Competences Ende 2007 geradezu Informationsüberfluss vor. Die Herausforderung bestand darin, das erworbene Wissen zu kanalisieren und in ein praktisch anwendbares Methodenrepertoire zu übersetzen, um Transparenz im Feld der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen für eine breite Öffentlichkeit herzustellen.

Vor diesem Hintergrund wurde das Angebot der Anerkennungsberatung konzipiert, entwickelt und erprobt. Anerkennungsberatung stellt eine spezialisierte Fachberatung für ausländische Fachkräfte und hoch Qualifizierte dar. Das Angebot ruht auf zwei Säulen: Geschaffen wurde 2008 das Internetportal berufliche-erkennung.de, das in verständlicher Form die komplexen Anerkennungsregelungen für spezifische Berufe und Migrantengruppen sowie die Verfahrensabläufe erläutert.

¹ Vgl. Englmann, Bettina/Müller, Martina: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007, insbesondere Kap. 5.2 sowie S. 139ff, 174f, 181f, 190ff.

Gleichzeitig startete das bundesweite Modellprojekt der Anerkennungsberatung für direkte Einzelfallanfragen.

Die vorliegende Analyse und Dokumentation der Anerkennungsberatung durch das Modellprojekt Global Competences im Zeitraum 2008/2009 ist für Expert/innen im Feld der Integrations- und Beratungspraxis gedacht. Für die erstmalige oder grundlegende Einarbeitung in das Themenfeld Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland wird die Lektüre der Pilotstudie „Brain Waste“ empfohlen.

1.2 Konzeptionelle Überlegungen zu den Anforderungen eines Informationsportals

„Bildungs- und Berufsberatung bezeichnet Dienste und Maßnahmen, die geeignet sind, den einzelnen Bürgern, gleich welchen Alters, bei ihren aus- und weiterbildungsbezogenen und beruflichen Entscheidungen lebensbegleitend Hilfestellung zu geben und sie zu befähigen, ihre Laufbahn selbst in die Hand zu nehmen. (...) Sie umfassen Berufsinformationsangebote (in gedruckter Form, IKT-basiert und in anderen Formen), Bewertungs- und Selbstbewertungsinstrumente, Beratungsgespräche, Berufsorientierungsprogramme (die dem Einzelnen helfen sollen, Selbstbewusstsein, das Bewusstsein für Chancen und die Fähigkeiten zur Planung der beruflichen Laufbahn weiterzuentwickeln), Schnupperprogramme (hierbei werden Möglichkeiten getestet, bevor man sich für diese entscheidet), Programme zur Arbeitsplatzsuche und Dienste zur Begleitung von Übergangsphasen.“²

Im Rahmen der europäischen Bildungspolitik wurden Bildungs- und Berufsberatung sowie Angebote der Arbeitsmarktorientierung theoretisch neu fundiert. Das von der Europäischen Kommission gegründete *European Centre for the Development of Vocational Training* (Cedefop) bildet durch seine Berichte und Beiträge ein konzeptionelles Schwergewicht. Der Ansatz, ein IKT-basiertes Instrument der Anerkennungsberatung in Form einer Internetplattform zu entwickeln, fand hier eine Inspiration. Die Übergangsphase der Migration fordert eine umfassende Neuorientierung, wenn Zugewanderte ihren im Herkunftsland erworbenen Beruf weiter ausüben wollen. Um sie wirkungsvoll zu unterstützen, muss das neuartige Modell der Anerkennungsberatung einen Ausbau von individuell benötigten Informationen anstreben, Orientierung im Bildungs- und Berufsbereich des Aufnahmelandes erreichen sowie den Zugang zu relevanten Diensten herstellen.³

Europäische Konzepte der lebensbegleitenden Beratung zeigen eine Tendenz weg von verwaltungsorientierten Konzepten hin zu berater- und nutzerorientierten Ansätzen, die in stärkerem Ausmaß wissenschaftlich fundiert werden.⁴ Dies bringt mit sich, dass eine Beschränkung auf die Beratungsangebote der Regeldienste nicht als ausreichend betrachtet werden kann, wenn dort die notwendige professionelle und effiziente Fachberatung nicht verfügbar ist. Die Ausrichtung der Anerkennungsberatung im Projekt Global Competences beruht auf der Expertise der Mitarbeiterinnen des Projekts.⁵ Portal und Einzelfallberatung richten sich nach den Interessen der Nutzer/innen; beides steht grundsätzlich jeder/m offen. Es gibt keine Einschränkung auf bestimmte

² Vgl. Cedefop (Hrsg.): Von der Politik zur Praxis. Ein systemischer Wandel der lebensbegleitenden Beratung in Europa (Cedefop Panorama series; 154), Luxembourg 2008, S. 13.

³ Ebd., S. 1.

⁴ Ebd., S. 11.

⁵ „Expertise entwickelt sich kontinuierlich in dem Ausmaß, in dem Erfahrung in einer Domäne gesammelt wird.“ Vgl. Gruber, Hans: Erfahrung als Grundlage kompetenten Handelns, Bern u.a. 1999, S. 22.

Gruppen, wie dies bei Beratungsdiensten oft der Fall ist, weder auf Arbeitslose noch auf Frauen, bestimmte Alters- oder Migrantengruppen. Entscheidend ist allein der potenzielle Informationsbedarf.

Um diesem möglichst überall gerecht zu werden, wurde der Aufbau einer Internetplattform beschlossen, die als Instrument der Beratung eingesetzt werden sollte, ohne individuelle Kontakte vollständig zu ersetzen.

„Beim Typus der informativen Beratung ist es derzeit eine offene Frage, ob diese noch auf Berater/innen angewiesen ist oder ob diese Funktion durch entsprechende Medien übernommen werden kann. Die Vielzahl medialer Informationsserviceangebote und deren Nutzungsintensität deuten jedenfalls in diese Richtung.“⁶

Von Global Competences wurde diese Frage differenziert beantwortet. Das Informationsportal berufliche-erkennung.de zeichnet sich durch seine Zugänglichkeit und hohe Flexibilität aus. Besucher/innen können orts- und zeitunabhängig Informationen abrufen, speichern und ausdrucken. Zusätzlich besteht das offene Angebot, den Service der Einzelfallberatung persönlich, telefonisch, per E-Mail oder postalisch zu nutzen.

Ein weiterer bedeutender Maßstab für die Qualität von Beratung auf europäischer Ebene ist der Austausch von Good-Practice-Modellen. Als das Konzept für die Struktur des Internetportals erstellt wurde, war die vergleichende Analyse von bestehenden Onlineangeboten im Feld von Anerkennungspraxis, Migration und Integration ein entscheidendes Fundament. Insbesondere diverse Websites der nationalen Repräsentanten des ENIC-NARIC-Netzwerks wirkten als Vorbilder, z.B. CIRIUS in Dänemark und NOKUT in Norwegen. Am wichtigsten war jedoch das Vorbild Kanada. Im Bundesstaat Kanada, wo die Zuständigkeit der Provinzen und Territorien eine zersplitterte Anerkennungssituation bedingt, bestehen vergleichbare Voraussetzungen wie im föderalen System Deutschlands, wo durch die Bildungskompetenz der Bundesländer 16 verschiedene Anerkennungssysteme berücksichtigt werden müssen. Das erfolgreiche Einwanderungsland Kanada ist Deutschland im Feld einer effizienten Integrationspolitik weit voraus. Zahlreiche politische Initiativen und praktische Arbeitsmarktprogramme für Migrant/innen wurden seit den 90ern durchgeführt. Ein Vergleich hat für Deutschland, wo das Integrationsprogramm noch in den Anfängen liegt, den Vorteil, dass funktionierende Modelle adaptiert werden können.

Infobox 1: Vorbild Kanada

Kanada ist ein erfolgreiches Beispiel dafür, dass dezentralisierte Strukturen durch ein effektives System der Qualitätsentwicklung und des Informationsmanagements unterstützt und gestaltet werden können. In den vergangenen Jahren wurde hier gezielt an Strategien zur Verbesserung und Standardisierung der Anerkennungsverfahren für ausländische Abschlüsse gearbeitet. 2006 wurde zu diesem Zweck das nationale *Foreign Credential Recognition Program* aufgelegt. Um die Arbeitserfolge von qualifizierten Migrant/innen überprüfbar zu machen, wurde eine Langzeit-Neuzuwandererbefragung in mehreren Stufen eingeführt. Onlineangebote für Zuwanderungswillige und Migrant/innen vor Ort sind vielfältig und werden von verschiedenen Akteuren getragen. In der Gesamtbetrachtung bieten die diversen Websites ein umfassendes Angebot; entscheidend für die

⁶ Vgl. den Eintrag „Beratung“ von Rosemarie Klein, in: Arnold, Rolf/Nolda, Sigrid/Nuissl, Ekkehard (Hrsg.): Wörterbuch Erwachsenenbildung, 2. Aufl., Bad Heilbrunn 2010, S. 34-35, hier S. 35.

Nutzbarkeit ist die gezielte Ausrichtung auf bestimmte Zwecke, Zielgruppen oder Informationsbereiche. Dabei lässt sich feststellen, dass regelmäßig neue Webplattformen eingerichtet werden, die bestehende Internetseiten mit Unterstützungs- und Informationsangeboten zu Anerkennungsfragen ergänzen.

Auch dezentrale Gesetzesinitiativen liegen in den Provinzen vor, wie der *Fair Access to Regulated Professions Act* (2006) in Ontario. Hier sind inzwischen erste Erfolge im Versuch, verkrustete Strukturen der Anerkennungspraxis in reglementierten Berufen aufzubrechen und alternative Anerkennungswege anzubieten, vorweisbar.⁷ In diesem Gesetz wurden nicht nur Anerkennungs-, sondern auch Informationsstellen thematisiert, und es wurden unabhängige Strukturen der Qualitätsentwicklung durch einen *Fairness Commissioner* geschaffen. In Kooperation mit den zuständigen Stellen wird kontinuierlich an einer Verbesserung der Verfahrenspraxis gearbeitet.

Auch die Rahmenbedingungen wurden verbessert, insbesondere durch das Angebot berufsspezifischer *Bridging Programs*. Darlehen zur Finanzierung können unter bestimmten Umständen beantragt werden, in diesem Bereich engagieren sich Stiftungen. Zur beruflichen Integration von Fachkräften wurden Praktikaprogramme in Kooperationen mit Unternehmen entwickelt.

Konkrete Vorbilder für die Gestaltung von berufliche-erkennung.de waren die folgenden Internetangebote. Um die dezentralisierten Strukturen transparent zu machen, ist einerseits das *Foreign Credential Referral Office* und andererseits das Online-Tool *Working in Canada* hilfreich. Beide bieten eine Plattform, um die richtige Anerkennungsstelle für den jeweiligen Beruf in den Provinzen und Territorien zu finden. Der wichtigste Vorteil für Nutzer/innen besteht darin, dass sich Einzelne gezielt auf die für sie relevanten Bereiche beschränken können, da eine kluge Navigation sie mit gezielten Klicks durch das Angebot leitet. Übergeordnete Anerkennungsinformationen finden sich auf Seiten diverser Institutionen, die entweder zur Regierung gehören oder unabhängig sind, zum Beispiel *Human Resources and Skills Development Canada* oder *Canadian Information Centre for International Credentials*.

Ein vergleichbares deutsches Internetangebot, das die Interessen der Nutzer/innen in Bezug auf Verständlichkeit und eine einfache Navigation in den Mittelpunkt stellt, stand vor 2008 nicht zur Verfügung. Auch wenn Anerkennungsstellen über Informationsblätter verfügten, die in zunehmendem Maße online bereitgestellt wurden, so waren diese Materialien kaum auffindbar. Der Zugang zur Homepage einer Anerkennungsstelle setzt voraus, dass die richtige Stelle bereits identifiziert werden konnte. Es war ein grundlegendes Problem für Zugewanderte und Berater/innen, eine Internetrecherche nur dann erfolgreich abschließen zu können, wenn einschlägige Kenntnisse zu Begrifflichkeiten, Strukturen und Zuständigkeiten im Anerkennungsbereich vorlagen. Bundeslandübergreifende Erläuterungen zu Anerkennungsregelungen fehlten vollständig. In einigen Bundesländern lagen zumindest Leitfäden zur Anerkennung als Print-Dokumente vor,⁸ die zwar einen breiteren Überblick bieten, dadurch aber gleichzeitig in ihrem Informationswert für individuelle Interessierte beschränkt bleiben. Im Gegensatz zu den schriftlichen Leitfäden bieten Internetportale die Möglichkeit, gezielt eine Engführung vom Allgemeinen hin zu spezielleren Ebenen einzusetzen, da redundante Bereiche einfach ignoriert werden können. Besonders wichtig für die Nutzer-

⁷ Neben dem *Fair Access to Regulated Professions Act* finden sich auf der *Fairness Commissioner*-Website die Berichte zur Qualitätsentwicklung in den betroffenen Stellen. <http://www.fairnesscommissioner.ca/en/about/mandate.php> [Zugriff 17.11.2010]

⁸ Zuletzt erschien: Reiche, Anett/Tröger, Kay/Scheibe, Sandra: Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Sachsen. Eine Orientierungshilfe für Akteure und Ratsuchende, Würzburg 2010.

freundlichkeit ist auch die gewählte Sprachebene. Schriftliche Materialien von Anerkennungsstellen leiden teilweise an für Laien unverständlichen, gesetzeswiederholenden, bürokratischen Sprachkonstruktionen. Für berufliche-erkennung.de wurde bewusst intendiert, ein einfaches und verständliches Deutsch zu verwenden, das Besucher/innen direkt anspricht.

Die im vorliegenden Abschnitt dargestellten Überlegungen standen am Anfang der Planung des Portals. Weitere technische und inhaltliche Voraussetzungen und Strategien werden in Kap. 1.4 bis 1.6 fokussiert.

1.3 Wissensmanagement

Bevor die technische Umsetzung mit den entsprechenden Spezialisten angegangen wurde, musste das im Projekt vorliegende Wissen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen methodisch durchdacht werden.

„Wissensmanagement ist keine Wissenschaft, sondern Methode bzw. Technik. Wissensmanager setzen sich Ziele in Bezug auf Wissen, nutzen und entwickeln Strategien im Umgang mit Wissen und nutzen und entwickeln zudem Maßnahmen, um diese umzusetzen.“⁹

Um die vorhandenen Wissensbestände des Projekts für die interessierte Öffentlichkeit verfügbar zu machen, war es notwendig, eine Bestandsaufnahme und Analyse vorzunehmen, Aufgaben und Maßnahmen zu formulieren, einen Zeitplan zu entwickeln, das konkrete Vorgehen zu planen, die Umsetzung zu gestalten und schließlich die Auswertung und Kontrollmechanismen zu berücksichtigen. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollten effektiv in verständliche Informationen transferiert und auf nutzerfreundliche Weise zugänglich gemacht werden.

Der erste Schritt war die Identifikation relevanter Aspekte. Ermittelt wurde, welche Kenntnisse, Informationen und Daten erforderlich sein würden und ob diese mit dem vorhandenen Wissen deckungsgleich sind. In Bezug auf das Portal war entscheidend festzulegen, welche grundlegenden Erläuterungen aufzunehmen waren. Die Herausforderung bestand darin, eine Informationsüberlastung der Besucher/innen durch zu ausführliche Texte zu verhindern.

Da bestimmte Daten zu diversen Anerkennungsstellen nicht vorlagen, musste ein weiterer Wissenserwerb im Projekt eingeplant werden. Dafür spielten Kontakte mit Dritten eine wichtige Rolle. Durch die Befragung im Rahmen der empirischen Untersuchung für die Studie „Brain Waste“ und die Netzwerk- bzw. Öffentlichkeitsarbeit bestanden gute Kontakte zu zahlreichen Anerkennungsstellen und anderen Akteuren im Feld der Arbeitsmarktintegration, die für einen gegenseitigen Wissenstransfer förderlich waren. Von strategischer Bedeutung war in diesem Kontext eine in die Zukunft reichende Wissensentwicklung, da eine Aktualisierung der Portalinhalte fortwährende Recherchen und das Sammeln neuer Erfahrungen voraussetzt. Veränderungen in den Anerkennungsstellen finden auf Grund der zahlreichen Zuständigkeiten ständig statt. Eine Weitergabe entsprechender Neuerungen an die Öffentlichkeit war durch die dezentralen Strukturen der Anerkennungspraxis in der Regel kaum existent. Ein Ziel des Portals war daher, den Wissensbestand zum Themenkomplex Anerkennung laufend auszubauen und regelmäßig dem aktuellen Forschungs-

⁹ Vgl. von der Weth, Rüdiger: Wissensmanagement, in: Jonas, Eva/Frey, Dieter/Klendauer, Ruth: Beratung, in: Frey, Dieter/von Rosenstiel, Lutz/Hoyos, Graf Carl (Hrsg.): Wirtschaftspsychologie, Weinheim/Basel 2005, S. 420-426, hier S. 420f.

stand anzupassen. Neben der Beobachtung aktueller politischer Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene wurden fortwährend Internetrecherchen durchgeführt.

Im Mittelpunkt der Anforderungen an das Internetportal stand das Ziel der Wissensverteilung. Die bereitgestellten Inhalte sind nicht nur für einzelne Ratsuchende bedeutsam, sondern auch für die Arbeit und Multiplikatorenfunktion von Migrantenorganisationen und Berater/innen, insbesondere für die Arbeitsverwaltung und Migrationsberatung. Multiplikatoren tragen die für ihre Organisation relevanten Inhalte in ihre Institutionen hinein und verbreiten sie dort.

Ermöglicht werden sollte grundsätzlich ein schneller Zugriff auf alle Informationen und Daten, die potenziell Interessierte aus persönlichen Gründen oder für ihre berufliche Tätigkeit benötigen. Um eine effektive Wissensnutzung zu erreichen, sollen Ratsuchende die gewünschten Information nicht nur auffinden, sondern auch ergebnisorientiert für ihre individuellen Anliegen einsetzen können.

Schließlich stellte die geplante Website einen virtuellen Ort der Wissensbewahrung dar, da ein Internetportal als modernes, anwendungsorientiertes Speichermedium wirkt. Im Rahmen der praktischen Beratungsarbeit wurden fortwährend neue Informationen im Themenfeld gesammelt. Diese wurden regelmäßig ausgewertet im Hinblick auf ihre Nutzbarkeit für das Portal und die Einzelfallberatung. Die Relevanz der direkten Beratung im Projektteam stellte die Anforderung, Wissen nicht nur auf externe Zielgruppen zu fokussieren – auch die interne Kommunikation bzw. „Wissensteilung“ ist für die Anerkennungsberaterinnen unverzichtbar.¹⁰

Eine offene Frage war Anfang 2008, ob es gelingen würde, die Existenz des Portals bekannt zu machen, damit es tatsächlich als hilfreiches Instrument Wirkung entfalten würde. Um für möglichst viele Nutzer/innen ein Informationsangebot zu schaffen, das Transparenz zu Anerkennungsfragen herstellen kann, ist die Bekanntheit der Website entscheidend. Eine Strategie des Wissensmanagements wird durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ergänzt.

Für die Serviceleistung des Informations- und Beratungsangebots wurde auf den Internetseiten des IQ-Netzwerks intqua.de und des Kompetenzzentrums Migranet migranet.org geworben. Auch bei zahlreichen IQ-Veranstaltungen auf regionaler oder überregionaler Ebene wurde Global Competences durch die vielfach ausliegende Studie „Brain Waste“ bekannter gemacht. Die von IQ herausgegebene Zeitschrift „Clavis“ widmete dem Projekt sowie dem Portal diverse Beiträge. Seit Ende 2008 liegt zudem eine Beratungskarte im Postkartenformat vor, die auf berufliche-erkennung.de bzw. die Anerkennungsberatung des Projekts hinweist.

Durch die Vorstellung der Studie „Brain Waste“ durch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung Maria Böhmer wurde im Mai 2008, kurz nachdem das Portal online ging, weitere Medienaufmerksamkeit erzeugt. Seitdem waren Presseanfragen regelmäßig mit einer weiteren Verbreitung des Internetportals verbunden. Regionale und überregionale Zeitungen sowie Radio- und TV-Sender, die über die Studie „Brain Waste“ im Kontext von Integrationsfragen berichteten, wollten häufig auf ihren Websites weiterführende Informationen anbieten und nannten oder verlinkten daher das Portal. Dies spricht für die Bedeutung dieses innovativen Instruments. Auch im Rahmen von Beiträgen der Projektmitarbeiter/innen für Fachzeitschriften konnte der Bekanntheitsgrad gesteigert werden.

Das vorhandene Expertenwissen der Mitarbeiterinnen wurde vielfach für Vorträge, Podiumsrunden, Fachgespräche oder generell die Teilnahme an Fachtagungen im Migrations- und Integrations-

¹⁰ Vgl die Doppeldeutigkeit des Begriffs „Wissens(ver)teilung“ bei von der Weth: „Wissen muss im Unternehmen so weitergegeben werden, dass alle Zugriff auf die Informationen, Daten und Wissensbestände haben, die sie für ihre Tätigkeit benötigen.“ Ebd., S. 421.

bereich angefragt. Durch entsprechende Einsätze wurde die wissenschaftliche Arbeit des Projekts ebenso thematisiert wie das Informationsportal und das Angebot der Anerkennungsberatung. Die Teilnahme an Konferenzen ermöglichte die Teilhabe an länderspezifischem Wissen, da vielfach über neue Entwicklungen berichtet wurde, z.B. über oftmals nur innerhalb der Region laufende oder geplante Anpassungsqualifizierungen. Außerdem führten Gespräche während Veranstaltungen häufig zu neuen Kontakten mit Akteuren aus Politik und Praxis. Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen oder übergeordneten Ministerien wurden generell gebeten, ihre Kenntnisse zu Änderungen oder zu neuen Links auf der eigenen Homepage zum Zweck der Aktualisierung der Portalinhalte an Global Competences weiterzugeben.

Doch sogar wenn berufliche-erkennung.de den potenziellen Nutzer/innen bekannt ist, so muss dennoch berücksichtigt werden, dass die Bereitstellung von Informationen im Alltag des Anerkennungsverfahrens manchmal nicht ausreicht. Zugewanderte sind mitunter aufgrund der intransparenten und inkonsistenten Verfahrenspraxis auf Beratung und praktische Unterstützung angewiesen. Teilweise bedarf es im Vorfeld eines Anerkennungsantrags konkreter Hilfestellungen, manchmal auch erst nach dem Erhalt des Bescheids. Um entsprechenden Bedarfen entgegenzukommen, wurde das Internetportal mit dem Angebot der individuellen Anerkennungsberatung verknüpft.

1.4 Ziele und Zielgruppen

Das Informationsportal berufliche-erkennung.de soll für Ratsuchende Transparenz zu Möglichkeiten, Verfahren und Zuständigkeiten der beruflichen Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland herstellen. Zugewanderte und deren privates Umfeld, Multiplikatoren wie Migrantenorganisationen, Arbeitsvermittler/innen und Migrationsberater/innen, Unternehmen und Personalverantwortliche sowie Bildungsinstitutionen und Anerkennungsstellen bilden die Zielgruppen, an die sich das Portal vornehmlich richtet. Qualifikations- und bundeslandübergreifend sollen Informationen zu Anerkennungsfragen in verständlicher Form zur Verfügung gestellt werden und für Migrant/innen eine Orientierung zu ihrer individuellen Anerkennungssituation ermöglichen.

Informationen, die vor 2008 in der Öffentlichkeit fehlten, sollten auf der Website bereitgestellt werden und Zugewanderte dabei unterstützen, selbstbestimmt ihre individuellen Anerkennungsmöglichkeiten in Deutschland einschätzen und wahrnehmen zu können. Das dafür notwendige spezifische Wissen sollte nutzerfreundlich zugänglich gemacht werden.

Besucher/innen werden über rechtliche Voraussetzungen, Anerkennungsformen und Zuständigkeiten sowie zu alternativen Möglichkeiten des formalen Anerkennungsverfahrens mit Hilfe von grundlegenden Erklärungen und praktischen Hinweisen informiert. Auf Grund der dezentralen Strukturen im Anerkennungsbereich sind ca. 400 Anerkennungsstellen zuständig, in der Regel ist nur eine die richtige. Daher sollten diese im Portal abschluss- und wohnortbezogen schnell auffindbar sein. Die direkten Verlinkungen zu Antragsformularen und Merkblättern, die Anerkennungsstellen online bereitstellen, bedeuten für Nutzer/innen eine wichtige Hilfestellung. Damit kann ein Antrag unmittelbar initiiert werden.

Ob, warum und wie das Internetportal genutzt wird, hängt davon ab, welcher spezifischen Zielgruppe ein/e Besucher/in zugeordnet werden kann. Im Mittelpunkt stehen die Erwartungen von im Ausland qualifizierten Migrant/innen. Auch Ehepartner/innen, Angehörige, Freund/innen,

Arbeitskolleg/innen und Arbeitgeber/innen leisten Unterstützung für Zugewanderte in Bezug auf deren berufliche Belange und wollen dafür die bereitgestellten Informationen nutzen.

Ein professionelles Nutzungspotenzial besteht für die Beratungsarbeit der Arbeitsverwaltung und der Migrationsberatung, da das Portal als informative Basis ihrer Tätigkeit fungiert. In ihrem Arbeitsalltag können Fragen der beruflichen Anerkennung für Zugewanderte eine wichtige Rolle spielen. Mit Hilfe des Portals kann die Beratungsqualität der Regeldienste gesteigert werden.¹¹

Für Akteure der Anerkennungspraxis kann das Portal ebenfalls Anregungen bieten. Anerkennungsstellen und ihre übergeordneten Ministerien können einen Ausbau ihrer Serviceleistungen gestalten, indem sie die verlinkten Merkblätter und Formulare anderer Stellen als Vorbilder (oder abschreckende Beispiele) rezipieren. Generell sollen die Stellen dafür sensibilisiert werden, dass verständliche, differenzierte und umfassende Informationen über den Verfahrensablauf eine wichtige Voraussetzung für effektive Anerkennungsverfahren sind.

Um den Erfolg eines Informationsportals zu ermöglichen, ist eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen gewählter Zielgruppen von entscheidender Bedeutung.

1.5 Technische Voraussetzungen

Berufliche-erkennung.de ist eine frei zugängliche Website, auf die überall und jederzeit zugegriffen werden kann. Ausgehend von der Annahme, dass heute jede/r Zugang zum Internet hat, entweder zu Hause oder in öffentlichen Institutionen, stellt ein webbasiertes Informationsportal das ideale Instrument dar, um Informationen für alle Interessierten zugänglich zu machen. Um auf die Inhalte zugreifen zu können, wird lediglich ein Internetzugang benötigt.

Als die Struktur des Portals konzipiert wurde, war die Nutzerfreundlichkeit das entscheidende Kriterium. Die Wahl einer passenden und verfügbaren URL war der erste Schritt.¹² Die Kombination der Begriffe „Beruflich“ und „Anerkennung“ erfasst die zentralen Inhalte, die URL ist demnach einfach strukturiert und selbsterklärend.

Für die Gestaltung der Menüstruktur auf der Website war die „Usability“ ausschlaggebend:

„Usability bezeichnet die einfache bzw. intuitive Bedienbarkeit einer Website. (...) Das Ziel einer guten Usability besteht darin, die eine Website erreichenden User über eine einfache, gut strukturierte Navigation zum Ziel zu führen.“¹³

Das Konzept für Struktur und Inhalte des Portals orientiert sich daran, so wenig Text und so wenige Menüs wie möglich einzusetzen, um die gewünschte „Usability“ zu sichern, aber dennoch so viele Informationen, wie tatsächlich benötigt werden, aufzuführen. Die Anforderungen an die Bedienbarkeit sollten möglichst gering sein. Dies bedingt einen hohen Grad an Logik, Systematik und Übersichtlichkeit. Die Navigation sollte so gestaltet werden, dass die Menübezeichnungen Auskunft über deren Inhalte geben, z.B. „Zuständige Stellen“. Seiten wurden analog zu relevanten Anerken-

¹¹ Da Berater/innen häufig nach weiteren Hilfestellungen für ihre Tätigkeit fragten, wurde von Mitarbeiterinnen des Projekts 2009 eine Schulung zur Anerkennungsberatung entwickelt.

¹² „URL steht für Uniform Resource Locator und beschreibt umgangssprachlich die Internetadresse.“ Vgl. Aden, Timo: Google Analytics. Implementieren. Interpretieren. Profitieren, München 2010, S. 49.

¹³ Ebd., S. 28.

nungsbereichen gewählt, z.B. „Schulische Anerkennung“. Abschlussbezogene Informationen werden dann leicht über die Berufsbezeichnungen gefunden, wie „Lehrer“.

Die inhaltlichen Kriterien für das Portal folgen dem Content-Konzept. Fokussiert wird ein Themenfeld, nämlich die berufliche Anerkennung von ausländischen Qualifikationen. Im Zentrum der Anforderungen steht eine hohe Informationstiefe. Bei der Realisierung waren die für Themen-Portale relevanten Kriterien Glaubwürdigkeit, Kompetenz, hochwertige Inhalte und Zugang zu weiteren Informationen ausschlaggebend.

Für die Glaubwürdigkeit der Inhalte eines Themenportals ist die institutionelle Unabhängigkeit von Bedeutung. Das Portal dient ausschließlich dem Zweck, in der Öffentlichkeit benötigte und bis dato häufig fehlende Informationen zur beruflichen Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland zur Verfügung zu stellen. Basisangebote der Beratung stellen grundsätzlich eine öffentliche Aufgabe dar; dem wird dadurch Rechnung getragen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Finanzierung des Portals sicherstellt. Dennoch ist das Projekt inhaltlich unabhängig, die Mitarbeiterinnen unterliegen keinen politischen Vorgaben. Die Kompetenz des Portals gründet in der Expertise der Verantwortlichen. Die Unabhängigkeit von Bildungsträgern oder anderen gewinnorientierten Organisationen ist auch für die Einzelfallberatung ein grundlegendes Kriterium.

Entscheidend für die Auswahl von Inhalten und weiterführenden Verlinkungen ist ausschließlich deren Qualität, gemessen an Informationsgehalt und Orientierungsleistung. Den Maßstab für das Kriterium „hochwertige Inhalte“ bildet der Wert der einzelnen Information für die Zielerreichung, Transparenz zu individuellen Anerkennungsmöglichkeiten herzustellen. Um Informationsüberlastung zu vermeiden, wurde auf die Darstellung der zahlreichen Gesetzestexte, die für die Anerkennung eine Rolle spielen, verzichtet. Auch die angeführten Literaturhinweise und Querverweise auf Seiten anderer Institutionen wurden auf wenige wichtige beschränkt. Vollständigkeit wurde lediglich bei der Auflistung der in Deutschland zuständigen Stellen angestrebt, kann aber in Anbetracht der Vielzahl der betreffenden Stellen vermutlich zu keinem Zeitpunkt hundertprozentig erreicht werden. Änderungen können jederzeit stattfinden, und trotz intensiver Suche und Rückfragen bei Verwaltungsbehörden lassen sich einzelne Zuständigkeiten nicht ermitteln – auch übergeordnete Ministerien waren in einigen Fällen nicht in der Lage, Auskunft zu erteilen.

Für die Aufnahme der Informationen sind deutsche Sprachkenntnisse erforderlich. Weitere Sprachversionen hätten zwar den Vorteil, gerade für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer aus bestimmten Staaten hilfreich zu sein, es war jedoch klar, dass die Pflege und Aktualisierung mehrerer Sprachversionen im Projekt nicht geleistet werden konnte. Inzwischen wurde im Rahmen der Einzelfallberatungen festgestellt, dass die Beschränkung auf die deutsche Sprache den nicht zu unterschätzenden Vorteil hat, dass es keine Privilegierung bestimmter Nationalitäten gibt. Alle Migrant/innen fühlen sich durch das Portal angesprochen; somit wird die offene Ausrichtung des Angebots durch die deutsche Sprache unterstützt.

1.6 Menüstruktur

Im April 2008 ging die Website berufliche-erkennung.de online. Anerkennungsstellen und Netzwerkpartner/innen wurden unmittelbar über das neue Onlineangebot informiert.

Abb. 1: Startseite von berufliche-erkennung.de



Die Gestaltung des Portals wurde am Ziel größtmöglicher Übersichtlichkeit ausgerichtet. Dies soll durch drei Hauptmenüs und jeweils maximal fünf Untermenüs erreicht werden. Auf der Startseite des Themen-Portals berufliche-erkennung.de finden sich horizontal angeordnet drei Hauptmenüs: „Was ist Anerkennung?“, „Wege zur Anerkennung“ und „Zuständige Stellen“. Im ersten Menü, „Was ist Anerkennung?“ erhalten die Nutzer/innen eine Einführung in die notwendigen Grundlagen, die für potenzielle Antragsteller/innen wichtig sind. Hier werden allgemeine Fragen beantwortet, wie „Wofür benötige ich eine Anerkennung?“

In vielen Fällen erfolgt die Aufbereitung der Inhalte in Form von Fragen und Antworten, da dies nutzerfreundlich ist und die Besucher/innen direkt anspricht. Interessierte finden Antworten zu spezifischen Anerkennungsfragen, die sich in der Praxis stellen. Die Informationssuche soll damit vor allem jenen erleichtert werden, die über kein Vorwissen zum Thema verfügen. Modelle für diese fragengeleitete Vorgehensweise waren internationale Vorbilder. Auf der Regierungswebsite canadacredentials.gc.ca werden Informationssuchende direkt angesprochen und pragmatisch anhand von spezifischen Fragestellungen zu den für sie entscheidenden Links oder Seiten geleitet.

Wenn eines der Hauptmenüs auf berufliche-erkennung.de angeklickt wurde, eröffnen sich weitere Navigationsmöglichkeiten durch vertikal angeordnete Submenüs: „Berufliche Anerkennung“, „Akademische Anerkennung“ und „Schulische Anerkennung“. Damit werden die grundlegenden Anerkennungsbereiche abgebildet. Berufliche Anerkennung bezeichnet eine Anerkennung von Abschlüssen der Berufsbildung oder des Hochschulbereichs zum Zweck der Berufsausübung. Ziel ist der effektive Zugang zum Arbeitsmarkt.

Berufliche Anerkennung bildet den inhaltlichen Schwerpunkt des Portals. Im gleichnamigen Submenü wird zunächst die für das Verfahren wichtige Unterscheidung zwischen reglementierten und nicht-reglementierten Berufen erläutert. Im einzelnen dargestellt sind Anerkennungsinformationen für Berufsgruppen (Akademische Heilberufe, Gesundheitsfachberufe, Schifffahrtsberufe, Ausbildungsberufe, nicht-reglementierte akademische Berufe) und Berufe (Lehrer/in, Sozialpädagoge/in, Erzieher/in, Ingenieur/in, Dolmetscher/in, Jurist/in, Steuerberater/in, Architekt/in, Lebensmittelchemiker/in).

Das Untermenü „Anerkennung für Ausbildungsberufe“ erfasst die handwerklichen, industriell-technischen, gewerblichen, kaufmännischen sowie land-, forst- und hauswirtschaftlichen Bereiche. Im Submenü „Anerkennung für nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse“ werden die entsprechenden Regelungen für diese Gruppe zusammengefasst.

Die dargestellten abschlusspezifischen Erläuterungen folgen einem einheitlichen Strukturmuster. Zunächst erfolgen allgemeine Erklärungen, z.B. welche Berufsbezeichnung oder welche Form der Berufsausübung genau beantragt werden muss. Da sich Anerkennungsverfahren für EU-Bürger/innen, Drittstaatsangehörige oder Spätaussiedler/innen unterscheiden, gliedern sich dementsprechend auch die Inhalte zu den jeweiligen Möglichkeiten in dieser Reihenfolge. Im Anschluss daran, werden berufspezifische Besonderheiten und weiterführende Hinweise dargestellt.¹⁴

Der Bereich „Akademische Anerkennung“ stellt ein weiteres Untermenü von „Was ist Anerkennung?“ dar und beinhaltet Informationen für Zugewanderte, die über Studienleistungen verfügen und in Deutschland weiterstudieren möchten. „Schulische Anerkennung“ ist ein Teilbereich der Akademischen Anerkennung, wurde hier aber aus Gründen der Verständlichkeit und Nutzerfreundlichkeit separat aufgeführt. Nach allgemeinen Hinweisen werden die jeweiligen Voraussetzungen beschrieben, um eine schulische Anerkennung oder eine Hochschulzugangsberechtigung zu beantragen. Am Ende erfolgt der Querverweis zur „Akademischen Anerkennung“, eingeleitet mit der Frage: „Haben Sie schon im Herkunftsland studiert und möchten Sie in Deutschland einen weiteren Hochschulabschluss erwerben?“ Damit soll verhindert werden, dass ausländische Akademiker/innen fälschlicherweise annehmen, sie müssten zunächst die Zulassung in das erste Semester eines deutschen Studiengangs beantragen. Dies kommt in der Praxis durchaus vor, obwohl diese Personengruppe umfangreichere Antragsmöglichkeiten hat.

Im Untermenü „Weiterführende Links“ können die Nutzer/innen direkt auf weiter reichende Informationen von verschiedenen Quellen zugreifen. Ein Teil der Links führt zu Inhalten, deren Informationsgehalt direkt mit Anerkennungsfragen zusammenhängt, z.B. die Datenbank Anabin, die von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) betrieben wird und die wichtige Hinweise liefern kann. Migrant/innen suchen dort vor allem nach einer Einstufung ihres Hochschulabschlusses, Berater/innen profitieren von den Erläuterungen zu ausländischen Bildungssystemen, vor allem zu den Schulsystemen, die vollständig erfasst wurden.

Brückenmaßnahmen, die für qualifizierte Migrant/innen entscheidend sind, um sich erfolgreich am Arbeitsmarkt zu positionieren, bietet insbesondere die Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) an, deren Homepage ebenfalls verlinkt wurde. Weitere Links fokussieren deutsche Berufsbilder und sollen Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen dabei unterstützen, ihren eigenen Abschluss dem entsprechenden deutschen zuordnen zu können, da dies die Voraussetzung für die Antragstellung

¹⁴ Zum Beispiel wird bei „Anerkennung für Ausbildungsberufe“ auf den Sonderfall der Meisteranerkennung eingegangen, und für diejenigen, die derzeit aufgrund von Rechtslücken keinen Zugang zu formalen Anerkennungsverfahren haben, auf die Externenprüfung hingewiesen.

und die Identifikation der zuständigen Stelle ist. Verlinkt wurden zudem anerkennungsspezifische Initiativen auf europäischer oder internationaler Ebene. Diese stehen in der Regel in Zusammenhang mit grundlegenden politischen Strategien im Bereich von Migration oder Integration. Für die Nutzer/innen entsteht durch die beschriebenen Verlinkungen mehr Informationsbreite.

Abb. 2: Menü „Wege zur Anerkennung“



Im zweiten Hauptmenü „Wege zur Anerkennung“ wird erklärt, wie Anerkennungsverfahren in der Praxis durchgeführt werden. Dementsprechend lautet das erste Untermenü auf der vertikalen Navigationsleiste „Ablauf der Anerkennung“. Auch mögliche Ergebnisse von Anerkennungsverfahren werden dargestellt. Für die Zielgruppen sind die wichtigsten, mit einem Anerkennungsantrag häufig einzureichenden Dokumente und Unterlagen aufgelistet. Die praktischen Hinweise zur Frage der Nutzbarkeit von Anerkennungsbescheiden im Kontext der Arbeitsmarktintegration sowie dazu, welche beruflichen Möglichkeiten im Falle eines negativen Anerkennungsergebnisses bestehen, sind wiederum Ausdruck der Nutzerorientierung.

Für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer ist eine schnelle Anerkennung der mitgebrachten Qualifikationen wichtig, um Verzögerungen bei der ausbildungsadäquaten Integration möglichst zu vermeiden. Das zweite Submenü „Dauer der Anerkennung“ informiert Interessierte, mit welchen Zeiträumen je nach individueller Ausgangslage zu rechnen ist.

Die Inhalte des dritten Untermenüs „Kosten der Anerkennung“ klären über direkte und indirekte Kosten einer Anerkennung auf. Konkrete Informationen zu den Kosten der Anerkennung fehlen

in vielen Fällen auf den von Anerkennungsstellen bereitgestellten Merkblättern. Außerdem kommen zu den reinen Verfahrenskosten u.U. noch weitere, teilweise erhebliche Kosten hinzu, z.B. wenn Prüfungen oder Anpassungsmaßnahmen zu absolvieren sind.

Bislang ist ein formales Anerkennungsverfahren, in Abhängigkeit vom Beruf und der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe, nur für einen Teil der Zugewanderten vorgesehen. „Informelle Alternativen“, wie das vierte Untermenü betitelt wurde, sind eine wichtige Hilfestellung für diejenigen, die bis dato keinen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren haben. Insbesondere bei Flüchtlingen zeigt sich allerdings teilweise das Problem, dass schriftliche Bildungsnachweise fehlen. Ein Teil der Stellen bietet alternative Möglichkeiten der Anerkennung ohne Zeugnisse an, die im fünften Untermenü „Anerkennung ohne Zeugnisse“ dargestellt werden. Diese flexible Verfahrenspraxis kann so mehr Aufmerksamkeit unter den Anerkennungsakteuren erfahren. Die jeweiligen Inhalte dieser Submenüs basieren auf den Ergebnissen der Befragung von Anerkennungsstellen im Rahmen der Studie „Brain Waste“. Es handelt sich dabei um Aspekte, die zuvor in der Öffentlichkeit unbekannt waren.

Abb. 3: Menü „Zuständige Stellen“



Im dritten Hauptmenü des Portals, „Zuständige Stellen“, werden die Anerkennungsstellen in Deutschland nach Abschlusstyp erfasst. Zunächst werden einführende Hinweise für die weitere Navigation gegeben. Auf der vertikalen Navigationsleiste erfolgt eine Gliederung der sechzehn Bundesländer. Dies schafft Übersichtlichkeit und ist nutzerfreundlich, da für Migrant/innen in der Regel nur eine Stelle relevant ist und für Berater/innen nur die zuständigen Stellen des eigenen Bundeslandes von Interesse sind. Sind bundeslandspezifische Informationen, wie z.B. Anerken-

nungsleitfäden oder Übersichten zu amtlich beeidigten Übersetzer/innen im jeweiligen Bundesland vorhanden und bekannt, werden sie verlinkt. Eine Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Anerkennungsantrag ist in den meisten Fällen die Vorlage von Übersetzungen der ausländischen Nachweise durch amtlich beeidigte Übersetzer/innen. Durch entsprechende Links kann wiederum mehr Informationstiefe erreicht werden.

Der Direktzugriff auf die Bundeslandliste stellt eine wichtige Serviceleistung für die Praxis dar. Wird ein Bundesland angeklickt, dann öffnet sich auf der vertikalen Navigationsleiste eine Übersicht der häufigsten Abschlusstypen und Berufe: „Schulische Abschlüsse“, „Fachschulabschlüsse“, „Nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse“, „Akademische Heilberufe“, „Gesundheitsfachberufe“, „Lehrer/innen“, „Sozialpädagogen/innen“, „Ingenieur/innen“, „Architekt/innen“, „Übersetzer/innen“, „Juristische Abschlüsse“, „Handwerksberufe“, „Industriell-technische und kaufmännische Berufe“, „Landwirtschaftliche und hauswirtschaftliche Berufe“, „Weitere Zuständigkeiten“. Diese Reihenfolge findet sich bei allen Bundesländern analog. Hier können die Nutzer/innen je nach individuellem Abschluss oder Beruf die für sie zuständige Stelle auffinden. Zunächst wird der Name der Stelle mit Anschrift, Telefonnummer und E-Mailadresse genannt.

Ein weiterreichendes, bedeutendes Angebot sind die Verlinkungen zu den Anerkennungsstellen, auf die im Idealfall hier zugegriffen werden kann. Bisher wurden die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verlinkt. Wenn Links vorhanden und dem Projekt bekannt sind, wird eine Verlinkung vorgenommen. In diesen Fällen erscheint unter der Anschrift der Stelle ein grün unterlegter Kasten, der darüber Aufschluss gibt, welche weiteren Informationen, Formulare oder Merkblätter über den Link direkt aufgerufen werden können. Häufig verfügbar sind Merkblätter zum Anerkennungsverfahren, Übersichten zu einzureichenden Unterlagen und Antragsformulare. Weitere Informationen, die Anerkennungsstellen bereitstellen, beziehen sich auf konkrete Ansprechpartner/innen und Bürozeiten; insbesondere von Kammern werden auch Angaben zu den Kosten eines Verfahrens gemacht.

Viele Stellen verfügen zum momentanen Zeitpunkt noch nicht über ein derartiges Angebot. Sie können von den Inhalten des Portals profitieren, indem sie Anregungen und Beispiele für zukünftige, eigene Informationsangebote erhalten. Mit dem zunehmenden Bedarf an Fachkräften werden qualifizierte Zugewanderte zunehmend als volkswirtschaftliches Potenzial betrachtet. Dementsprechend wollen viele Stellen ihre Serviceorientierung ausbauen. Es lässt sich die Tendenz beobachten, dass immer mehr Anerkennungsstellen dieses Ziel verfolgen und Informationen zu Verfahren im Internet bereitstellen.

Im Untermenü „Weitere Zuständigkeiten“ sind zuständige Stellen für selten nachgefragte Berufe aufgeführt. Hierzu gehören z.B. Lebensmittelchemiker/innen oder Veterinärmedizinische Techniker/innen. Ausländische Abschlüsse in Schifffahrtsberufen sind in den Bundesländern Bremen und Hamburg zentralisiert, die zuständigen Stellen werden hier unter „Weitere Zuständigkeiten“ aufgeführt.

Rechts oben auf der Bildschirmseite können „Startseite“, „Über uns“, „Kontakt“ und „Impressum“ angeklickt werden. Erstes und Letzteres sind selbsterklärend. „Über uns“ enthält Informationen zum Betreiber des Portals, dem Projekt Global Competences, sowie Links zu MigraNet, dem IQ-Netzwerk und zu Tür an Tür. Diese Verlinkungen sind für vertiefende Informationsinteressen gedacht.

Auf der Seite „Kontakt“ wird die Möglichkeit beschrieben, individuelle Beratungsanfragen an das Projekt zu richten. Dargestellt werden Anschrift, Telefonnummer, E-Mailadresse und Beratungszeiten. Um den Nutzer/innen die Kontaktaufnahme zu erleichtern, kann ein E-Mail-Formular geöffnet werden, mit dem Nachrichten direkt übermittelt werden können.

Eine ständige Herausforderung an die zeitlichen Ressourcen der Mitarbeiterinnen des Projekts stellt der Anspruch dar, die eingestellten Daten kontinuierlich zu pflegen und auf ihre Aktualität zu prüfen. Links ändern sich häufig, neue kommen fortwährend hinzu, vorhandene sind nicht mehr aufrufbar. Die Recherche ist aufwändig und zeitintensiv, lohnt sich aber im Hinblick auf deren Nutzungswert für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse und Multiplikatoren. Nutzer/innen folgen mitunter der im Portal formulierten Bitte des Projekts, auf nicht mehr funktionierende oder neue informative Links durch eine kurze Benachrichtigung hinzuweisen. Auch Akteure der Anerkennungspraxis oder andere Personen geben Hinweise zu Änderungen und Entwicklungen. Notwendige Korrekturen müssen dann so schnell wie möglich vorgenommen werden, damit keine Fehlleitungen durch veraltete Informationen vorkommen. Die Verlinkungen zu den online bereitgestellten Informationen der Anerkennungsstellen sind mit einem hohen Aufwand verbunden, werden aber als besonders wichtige Serviceleistung betrachtet.

Wenn sich Rechtsgrundlagen und Anerkennungspraxis weiterentwickeln, muss bei sämtlichen betroffenen Inhalten eine entsprechende Anpassung vorgenommen werden. Dies wird voraussichtlich 2011 erforderlich werden, wenn das im Bund geplante Anerkennungsgesetz in Kraft tritt.

Die Anforderungen im Hinblick auf die notwendige Aktualität und Weiterentwicklung können nur im Rahmen einer öffentlichen Finanzierung erfüllt werden. Redaktion, IT-Support, Recherchearbeiten und Kontaktpflege müssen ständig verfügbar sein, damit Informationen zu Änderungen und Neuerungen zeitnah an die Nutzer/innen weitergegeben werden können. Der Umfang dieser Aufgaben ist mit zunehmender Bekanntheit und Bedeutung der Integrationsthematik stetig gestiegen. Es ist zu erwarten, dass das von der Bundesregierung angekündigte Anerkennungsgesetz, das den Titel „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz“ tragen soll, ebenso wie der wachsende Bedarf an Fachkräften die Aufmerksamkeit für das Portal steigern werden und damit auch den Informations- und Beratungsbedarf zur Thematik.

2 Das Angebot der Anerkennungsberatung

2007 legte die Europäische Kommission einen „Aktionsplan Erwachsenenbildung“ vor, der im Kontext der Strategie des lebenslangen Lernens besondere Aufmerksamkeit auf die Rolle der Anerkennung von Kompetenzen bei Migrant/innen richtete:

„Es muss einen flexiblen Zugang zu Bewertung, Validierung und Anerkennung von Lernergebnissen geben, der Zertifizierung und formale Qualifikation ermöglicht. Unterstützend müsste eine entsprechende Beratung hinzukommen.“¹⁵

Das erforderliche Beratungsangebot zur Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland aufzubauen, war Anfang 2008 das Projektziel von Global Competences. Vor dem Hintergrund einer intransparenten und inkonsistenten Anerkennungspraxis, die durch uneinheitliche Rechtsgrundlagen in den Bundesländern und durch hunderte von zuständigen Stellen bedingt wird, können Migrant/innen nicht darauf vertrauen, von den Regeldiensten umfassend und kompetent beraten zu werden. Wissensdefizite und Fehlinformationen behindern die Durchführung von schnellen und effektiven Anerkennungsverfahren.

Die Mitarbeiterinnen des Projekts waren durch ihre Expertise im Feld der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in der Lage, das vorhandene Wissen über die deutschen Anerkennungsstrukturen verfügbar zu machen. Dies wurde durch verschiedene Strategien erreicht: Einerseits wurde durch ein frei zugängliches Internet-Informationsportal Transparenz für eine breite Öffentlichkeit hergestellt, andererseits wurde ein innovatives Beratungsangebot für individuelle Anfragen konzipiert.

2.1 Ressourcenorientierung

Anerkennungsberatung stellt eine spezialisierte Serviceleistung im Feld der Bildungs- und Berufsberatung dar.

„Bildungs- und Berufsberatung ist verschiedenen Zielen verpflichtet. Sie trägt zunächst auf der individuellen Ebene dazu bei, die bildungs- und berufsbiographische Gestaltungskompetenz und damit u.a. die persönliche Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen. Darüber hinaus spielen aber auch bildungs- und arbeitsmarktpolitische Ziele eine Rolle: Eine gute Bildungs- und Berufsberatung kann die Effektivität und Effizienz des Bildungssystems erhöhen, z.B. indem sie Fehlallokationen und Abbruchquoten verringern hilft, auf der arbeitsmarktpolitischen Ebene stärkt sie die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts durch die Bereitstellung eines optimal qualifizierten Arbeitskräftepotentials. Auf der gesellschaftspolitischen Ebene kann sie die Chancen zur gesellschaftlichen Teilhabe erhöhen und die so-

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) (EU-Kommission): Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan Erwachsenenbildung. Zum Lernen ist es nie zu spät, Brüssel 27.9.2007, S. 10.

ziale Integration tendenziell ausgegrenzter Gruppen (z.B. Arbeitslose, Geringqualifizierte, Migranten) fördern.“¹⁶

Die spezifischen Bedürfnisse der Einzelnen stehen im Mittelpunkt der Beratung und werden flexibel behandelt. Dies bedeutet, dass Anerkennungsberatung eine offene Dienstleistung ist, die sich an auftretende Unterstützungswünsche anpasst. Es gibt keine Verpflichtung, sich beraten zu lassen, stattdessen ein spezialisiertes Angebot, das Inhaber/innen von ausländischen Abschlüssen nutzen können. Es besteht keine weitere Einschränkung der Zugänglichkeit auf bestimmte Gruppen (z.B. Arbeitslose). Auch Anfragen von Multiplikatoren, Unternehmen und Ministerien werden bearbeitet, falls ein bestimmter Einzelfall betroffen ist.

Als bundesweites Modellprojekt, das erstmalig erprobte, ob Anerkennungsberatung im Einzelfall möglich und hilfreich sein kann, bestehen spezifische Kapazitätsgrenzen: Abgesehen vom Augsburger Raum, wo persönliche Termine möglich sind, kann Beratung nur telefonisch oder per E-Mail durchgeführt werden. Die Spezialisierung auf Beratung zum Anerkennungsverfahren bringt mit sich, dass andere Bereiche nicht abgedeckt werden, nach denen oft gefragt wird, zum Beispiel berufsbezogene Sprachkurse oder Sprachstandsfeststellungen betreffend. Abgesehen von der eigenen Region liegen keine ausreichenden Kenntnisse zu Sprachkursangeboten vor. In diesen Fällen wird auf andere Beratungsstellen für Migrant/innen verwiesen.

Es gibt zahlreiche typische Routinefragen, die durch die Weitergabe von Informationen oftmals schnell geklärt werden können, z.B.: Benötige ich eine Anerkennung, um in meinem Beruf zu arbeiten? Welche Anerkennungsstelle ist für mich zuständig? Wie muss der Antrag aussehen? Welche Nachweise muss ich einreichen? Leicht zu beantworten sind diese Fragen in der Regel nur dann, wenn ein Verfahrensanspruch besteht. Wenn Migrant/innen betroffen sind, für die rechtlich keine Anerkennung vorgesehen ist, steht die Anerkennungsberaterin vor der Herausforderung, weiter reichendes Handlungs- und Prozesswissen zur Verfügung zu stellen.¹⁷ Einerseits muss sie die Rechtslage erläutern, um Transparenz herzustellen, andererseits zeigt sie Alternativen zum formalen Anerkennungsverfahren auf, da viele Stellen informelle Gutachten anbieten. Für Migrant/innen ist es oft schwer zu akzeptieren, dass ihre Qualifikationen staatlicherseits ignoriert werden. Doch sie versuchen durchaus, sich an die Rahmenbedingungen anzupassen, indem sie informelle Angebote wahrnehmen und potenziell bekannte Arbeitgeber/innen bitten, sie in diesem Prozess zu unterstützen.

Dennoch zeigt schon dieser Einzelaspekt, dass Anerkennungsberatung sich zwar an bestimmten Mustern und Erfahrungen orientieren muss, entscheidend für die Qualität des Beratungsangebots ist jedoch die Berücksichtigung der Vielschichtigkeit der Anfragen, der Heterogenität von Laufbahnen sowie der individuellen Ressourcen, die im Entscheidungsprozess genutzt werden können. Vor diesem Hintergrund treten weitere Fragenkomplexe auf, die spezifische Barrieren für Zugewanderte erkennbar machen: Wie finanziere ich das Anerkennungsverfahren? Was wird in Eignungsprüfungen oder Kenntnisstandprüfungen erwartet? Gibt es Vorbereitungskurse? Wie sehen deutsche Be-

¹⁶ Vgl. Schiersmann, Christiane: Beratung im Kontext lebenslangen Lernens, in: Tippelt, Rudolf/von Hippel, Aiga (Hrsg.): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 3. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 747-767, hier S. 749.

¹⁷ „Das Wissen erfahrener Personen ist fachlich abgesichert, es handelt sich also um generalisiertes oder zumindest generalisierbares Domänenwissen. Dies muss nicht nur Faktenwissen (deklaratives Wissen) sein, es kann sich auch um automatisiertes (routiniertes, prozeduralisiertes) Handlungswissen handeln.“ Gruber 1999, S. 12.

werbungsstrategien in meinem Beruf aus? Wo finde ich eine passende Weiterbildung? Teilweise sind hier keineswegs Probleme mit Anerkennungsstellen relevant, sondern vielmehr erschwerte Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem. Anerkennungsberater/-innen müssen nicht nur Anerkennungsrecht und Verfahrenspraxis berücksichtigen, sondern auch in einem gemeinsamen Reflexionsprozess mit den Beratung Suchenden die individuelle Situation definieren und kurz- und mittelfristige Handlungsschritte erörtern. „Beratung wird unter diesem Blickwinkel als Beitrag zur Erweiterung, Differenzierung oder auch Revision von Handlungsmöglichkeiten verstanden.“¹⁸

Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences steht im Kontext von ressourcenorientierten Beratungsansätzen.¹⁹ Inhaber/-innen ausländischer Berufsabschlüsse sind Fachkräfte oder hoch Qualifizierte, die in vielen Fällen nicht nur formale Bildung nachweisen können, sondern auch über informell und non-formal erworbene Kompetenzen verfügen. Auch wenn sie keine Anerkennung ihres Abschlusses erzielen, bleiben diese individuellen Lernleistungen vorhanden. In der Anerkennungsberatung werden entsprechende Ressourcen erfasst und positiv gewürdigt. Für Migrant/-innen ist dies oft eine neue Erfahrung, da die Defizitorientierung im Blick auf Zugewanderte nicht nur am Arbeitsmarkt, sondern auch in den Regeldiensten prägend wirkt.²⁰ Das Selbstbewusstsein der Einzelnen kann durch wiederholte abwertende Bemerkungen über ausländische Qualifikationen oder fehlende Deutschkenntnisse Schaden nehmen. Dies entfaltet wiederum negative Auswirkungen in Bewerbungsprozessen. Dass Defizite durch Kompetenzerwerb im Rahmen von Weiterbildungs-, Sprachkurs- oder Praktikaangeboten beseitigt werden könnten, ist ein handlungsorientierter Ansatz, der voraussetzt, dass lebenslanges Lernen tatsächlich zur praktischen Realität wird.

Migrant/-innen stehen vor besonderen Voraussetzungen, wenn sie den Prozess der beruflichen Integration im Aufnahmeland erfolgreich gestalten wollen. Damit Migration keinen Karrierebruch mit sich bringt, müssen vertikale Bildungsverläufe, die vorliegen, wenn jemand aus einem ausländischen Bildungs- und Beschäftigungssystem kommt, in das deutsche System transferiert werden. Drohender Ressourcenverlust durch die Nicht-Anerkennung von Qualifikationen oder durch Arbeitslosigkeit soll durch Anerkennungsberatung, die eine Schnittstelle zwischen Bildungs-, Laufbahn- und Kompetenzentwicklungsberatung bildet, verhindert werden. Notwendig sind neben Informationsangeboten zum Anerkennungsverfahren Berufsorientierungshilfen. Persönliche Anerkennungswünsche und gesellschaftlich relevantes Human Resources Development²¹ bilden dabei eine Einheit. Zugewanderte nutzen spezifische Integrationsangebote nicht nur, um die Identität stiftende Möglichkeit der Berufsausübung zu erlangen. Der Wunsch, einen Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlstand zu leisten und sich an eine/n Arbeitgeber/in zu binden, spielt ebenfalls eine Rolle.²² Volkswirtschaftlich bietet der Einsatz des Potenzials von Migrant/-innen Unternehmen die

¹⁸ Vgl. Schwarzer, Christine/Buchwald, Petra: Beratung in Familie, Schule und Beruf, in: Krapp, Andreas/Weidenmann, Bernd (Hrsg.): Pädagogische Psychologie. Ein Lehrbuch, 5. Aufl., Weinheim 2006, S. 575-612, hier S. 581.

¹⁹ Vgl. Nestmann, Frank: Ressourcenorientierte Beratung, in: Ders./Engel, Frank/Sickendiek, Ursel (Hrsg.): Das Handbuch der Beratung. Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, 2. Aufl., Tübingen 2007, S. 725-736.

²⁰ Zu Defizitkonstruktionen im Hinblick auf Migrant/-innen vgl. Reddy, Prasad: Inklusive Weiterbildungs-forschung und -praxis in einer Migrationsgesellschaft, in: Kronauer, Martin (Hrsg.): Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart, Bielefeld 2010, S. 102-140.

²¹ Zur Entwicklung des Human-Resources-Ansatzes in den vergangenen Jahren vgl. den gleichlautenden Eintrag von Klaus Götz in: Arnold u.a. 2010, S. 145-146.

²² „Berufliche Arbeit ist für die meisten Menschen die Existenzgrundlage. Über sie funktioniert darüber hinaus zu wesentlichen Teilen die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft. (...) Der Beruf beeinflusst maß-

Möglichkeit, Fachkräfte zu finden und betriebswirtschaftliche Innovationen durch Vielfalt in Teams zu fördern. Bisher sind verknüpfende Angebote zwischen Institutionen der Erwachsenenbildung und der Wirtschaft für qualifizierte Zugewanderte in Deutschland nicht ausreichend.

„Gerade im Bereich der beruflichen Erwachsenenbildung sind neben der punktuellen Unterstützung von Bildungsinteressierten langfristige Überlegungen in Form von Berufslaufbahnberatungen und Entwicklungsberatungen wesentlich, die allerdings nur mit Unterstützung und unter Einbezug der jeweiligen Arbeitgeber realisiert werden können (...). Voraussetzung für die Planung der weiteren beruflichen Kompetenzentwicklung ist die Erfassung und Anerkennung bereits vorhandener Kompetenzen, die, gerade wenn sie im Ausland oder informell erworben wurden, erst sichtbar gemacht werden müssen, um in die weitere Bildungs- und Laufbahnberatung einfließen zu können.“²³

Im Hinblick auf den wirtschaftlichen Strukturwandel hin zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft steigt die Bedeutung von Kompetenzen, die in den Köpfen gespeichert sind. Bereits 2008 stellte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten fest:

„Ein zentraler Faktor für das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft ist der Bestand an Humankapital. Ein leistungsfähiges Bildungssystem bildet dabei die entscheidende Grundlage für die Vermeidung von wachstumsschädlichen Engpässen. Der Sachverständigenrat hat bereits früher dem deutschen Bildungssystem insgesamt kein gutes Zeugnis ausgestellt und einen erheblichen Reform- und Erweiterungsbedarf identifiziert (...). Zudem zeigt die jüngste Debatte um einen aktuell akuten und in Zukunft aus demografischen Gründen aller Voraussicht nach sich verschärfenden Fachkräftemangel, dass die Ausschöpfung ungenutzter Potenziale im Bereich des Humankapitals dringend angebracht ist. Aus wachstumspolitischer Sicht erscheint eine gezielte Ausweitung der Investitionen im Bereich der Bildung deshalb als äußerst sinnvoll.“²⁴

Migrant/innen werden vor diesem Hintergrund nicht als hilfebedürftige Klient/innen oder passive Empfänger/innen von Ratschlägen betrachtet,²⁵ sondern als selbstverantwortlich Handelnde, die den Wissensvorsprung der Anerkennungsberater/innen nutzen wollen, um ihre individuelle berufliche Situation besser einschätzen und Strategien entwickeln zu können, die möglichst zu einer Anerkennung ihrer Qualifikation und mittelfristig zu einem Ausbau ihrer Bildungs- und Karrierechancen führen. Ziel ist eine Beratung, „die lehrreich ist, den Bürgern Lernkompetenzen und die Fähigkeit zum selbständigen Laufbahnmanagement vermittelt und sie darauf vorbereitet, über ihre gesamte Lebensspanne hinweg kluge Entscheidungen zu treffen“.²⁶ Inhaber/innen ausländischer Qualifika-

geblich den sozialen Status, das Einkommen, die gesellschaftliche Anerkennung.“ Bergmann, Bärbel: Berufswahl, in: Frey u.a. 2005, S. 33-40, hier S. 33.

²³ Schmidt, Bernhard/Tippelt, Rudolf: Bildungsberatung für Migrantinnen und Migranten, in: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, H. 2/2006, S. 32-42, hier S. 40.

²⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008, S. 255.

²⁵ So „ist eine Bildungsberatung weder eine therapeutische noch eine sozialpädagogische Beratung“. Vgl. Gieseke, Wiltrud/Käpplinger, Bernd/Otto, Sylvana: Prozessverläufe in der Beratung analysieren – Ein Desiderat. Begründung und Entwicklung eines Forschungsdesigns, in: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, H. 1/2007, S. 33-42, hier S. 37.

²⁶ Cedefop 2008, S. 25.

tionen haben ihre Berufswahl in der Regel bereits im Herkunftsland getroffen; ein Kontinuum der Berufstätigkeit oder ein Karriereaufstieg hängen von verschiedenen Faktoren ab.

Anerkennungsberater/innen müssen vier Prozessschritte im Dialog mit den Ratsuchenden berücksichtigen. Zunächst muss das Anliegen der/des Einzelnen geklärt werden. Bevor Informationen weitergegeben werden, muss sichergestellt sein, dass diese im Einzelfall relevant und hilfreich sind. Sogar wenn zwei Personen mit derselben Qualifikation betroffen sind, muss eine personenbezogene Anpassung an die vorliegende Situation erfolgen. Zum Beispiel benötigt eine Akademikerin, die in Deutschland einen Masterstudiengang absolvieren möchte, kein berufliches Anerkennungsverfahren, sondern ein akademisches. Es wäre also nicht angemessen, sie auf die Anerkennungsbehörden der Länder zu verweisen. Im zweiten Schritt gilt es, das domänenspezifische Wissen abzurufen und verfügbar zu machen.

„Dafür braucht der Berater v.a. Wissen über und Zugang zu Informationsquellen, Methodenkenntnisse und disziplinäres Wissen. Viele Berater werden deshalb aufgesucht, weil sie als Experten in der Lage sind, Informationen zu beschaffen (...).“²⁷

Dazu gehören insbesondere berufs- und bundeslandbezogene Informationen zu Anerkennungsverfahren in Abhängigkeit von der betroffenen Migrantengruppe. Entsprechende Hinweise müssen konkret sein, z.B. sollten erforderliche Nachweise und die Notwendigkeit von Übersetzungen erläutert werden. Falls die zuständige Stelle Antragsformulare und Merkblätter im Internet zur Verfügung stellt, wird die entsprechende URL bzw. der Link auf berufliche-erkennung.de weitergegeben. Der dritte Prozessschritt erfordert eine gemeinsame Reflexion der Handlungsoptionen. Nicht in jedem Fall kann ein Anerkennungsverfahren verwirklicht werden. Daher ist es zentral, die Realisierungsmöglichkeiten zu besprechen und unter Umständen Laufbahnalternativen zu generieren. Vielfach spielt die Frage nach der Finanzierung von Verfahren, Anpassungsqualifizierungen oder Prüfungsteilnahmen eine wichtige Rolle. Falls die privaten Mittel nicht ausreichen, kann unter Umständen eine Kostenübernahme, z.B. durch die Arbeitsverwaltung, beantragt werden. Für die Ratsuchenden ist es in dieser Phase des Beratungsprozesses besonders wichtig, dass die Beraterin pragmatisch und lösungsorientiert agiert. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Einzelfällen kann sie eine differenziertere Bewertung der Situation vornehmen, die für den Einzelnen neu, kompliziert und unangenehm sein kann. Dies trifft z.B. dann zu, wenn ein Anerkennungsbescheid negativ ausfiel oder Auflagen zunächst unerfüllbar scheinen. Gleichzeitig muss die Beraterin deutlich machen, dass negative Anerkennungserfahrungen von Freund/innen oder Verwandten nicht unbedingt generalisierbar sind und dass Chancen sich unerwartet erschließen können. Auch dies ist eine wichtige Erfahrung der Anerkennungsberaterinnen, die weitergegeben werden sollte, weil sie ermutigend wirken kann.

„Ist ein neuer Problemlösefall zu bewältigen, können ähnliche frühere Erfahrungen, d.h. spezifische Schemata und spezielle Fälle, aufgerufen werden. Eine erinnerte Erfahrung kann darin bestärken, dass der jetzige Fall in die aktuelle Klassifikation passt, aber der erinnerte Fall kann auch noch andere Merkmale aufweisen, die in Bezug auf das Problem wichtig sind und für den neuen Fall unmittelbar prädiktiv wirken.“²⁸

²⁷ Jonas, Eva/Frey, Dieter/Klendauer, Ruth: Beratung, in: Frey u.a. 2005, S. 28-32, hier S. 29.

²⁸ Gruber 1999, S. 74.

In der dritten Phase können auch mittelfristige Entwicklungsschritte thematisiert werden, z.B. ein Aufbaustudium oder eine spezifische Weiterbildung. Der Prozess der Beratung wird abgeschlossen durch Entscheidungen, welche der/die Einzelne schließlich trifft. Diese unterliegen nicht der Kontrolle der Beraterin.²⁹ Die Initiative zu handeln soll durch Beratung gestärkt werden; die Weitergabe von Wissen erweitert die individuell vorliegenden Informationsgrundlagen, damit die Qualität der Wahl von Handlungsalternativen erhöht und die negativen Konsequenzen bei Fehlentscheidungen reduziert werden.

Das systemische Konzept der Anerkennungsberatung wirkt als methodisches Fundament.³⁰ Der tägliche Ablauf der Beratungen gestaltet sich allerdings nicht in jedem Fall analog zu den beschriebenen Prozessschritten. Der wichtigste Unterschied im Alltag zeigt sich in der Kontakthäufigkeit, also darin, ob Ratsuchende eine effiziente Kurzberatung oder aber eine Verfahrensbegleitung wünschen – letztere entwickelt sich in der Regel von selbst. Insbesondere bei erstmaligen telefonischen Anfragen wird deutlich, dass viele Migrant/innen weder Zeit noch Lust haben, zahlreiche Fragen zu beantworten oder gar unterschiedliche Anerkennungsoptionen zu reflektieren. Sie erwarten eine schnelle Auskunft, wie ein Anerkennungsverfahren abläuft und wo sie den Antrag stellen können. In derartigen Fällen beschränkt sich die Beraterin auf die nötigsten Fragen, um zu klären, welche ausländische Qualifikation und welche Migrantengruppe betroffen sind. Kurzberatungen zeichnen sich dadurch aus, dass eine einmalige Kontaktaufnahme erfolgt, die das berufsspezifische Verfahren im betroffenen Bundesland erläutert, Informationen und, falls vorhanden, Antragsformulare der zuständigen Stellen bereitstellt. Kurzberatungen am Telefon dauern zwischen 15 und 45 Minuten, eine längere Dauer entsteht zum Beispiel dann, wenn Antragsformulare online gesichtet werden, um die erforderlichen Nachweise, die von Stelle zu Stelle variieren, zu besprechen. Am Ende des Telefonats erhalten Ratsuchende den Hinweis, dass sie sich gerne wieder melden können, wenn weitere Fragen auftreten. Wenn dies nicht der Fall ist, liegen der Beraterin auch keine Informationen mehr dazu vor, ob der Anerkennungsantrag gestellt wurde und wie das Ergebnis ausfiel.

Eine erneute Kontaktaufnahme erfolgt oft nur dann, wenn besondere Hürden auftauchen, die ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren behindern. Die Anerkennungsberaterin muss nun vor allem ihr Handlungswissen und ihre Problemlösungskompetenz zur Verfügung stellen, um zu versuchen, Barrieren auszuräumen. In derartigen Fällen kann sich eine Kurzberatung zu einer Verfahrensbegleitung entwickeln, die wiederholte Kontakte über mehrere Monate hinweg mit sich bringt. Der zeitliche Aufwand lässt sich kaum beziffern, da neben der Kommunikation mit den Einzelnen auch Dritte einbezogen werden, falls dies gewünscht wird, z.B. Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen oder der Arbeitsverwaltung. Auch Netzwerkstrukturen können genutzt werden. Der Prozess ist immer offen, die betroffenen Einzelfälle bleiben nicht grundsätzlich in Kontakt, bis der Bescheid vorliegt oder bis eine Anpassungsqualifizierung abgeschlossen wurde oder bis ein Arbeitsplatz an-

²⁹ „Interessanterweise steigt die Sicherheit nach Interaktion mit einem Berater auch dann, wenn sich der Klient dem Rat nicht anschließt, da Interaktionen häufig dazu genutzt werden, eigene Gedanken neu zu organisieren und eine plausible Begründung für die eigene Entscheidung aufzubauen (...).“ Jonas u.a. 2005, S. 30f.

³⁰ „Das prozessbezogene systemische Verständnis von Beratung geht davon aus, dass die Betroffenen prinzipiell über die für die Problemlösung erforderlichen Kompetenzen selbst verfügen, sie jedoch nicht produktiv nutzen können (z.B. weil nicht klar ist, in welchen Schritten und mit welchen Beteiligten das Thema angegangen werden soll), dass die Betroffenen selbst in der Lage sind, eine differenzierte Problemsicht zu erarbeiten und daraus neue Handlungsperspektiven abzuleiten oder diese gemeinsam mit den Beratern zu entwickeln.“ Vgl. Schiersmann, Christiane: Beratung in der Weiterbildung – neue Herausforderungen und Aufgaben, in: Report. Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 46/2000, S. 18-32, hier S. 26.

getreten wird. Da es keine Rückmeldungspflicht gibt und Unterstützung oft nur solange angefragt wird, wie ein Problem nicht selbständig ausgeräumt werden kann, ist das offene Ende ein üblicher Bestandteil des Beratungsangebots. Dennoch ist es für die Beraterinnen besonders erfreulich, wenn nach schweigsamen Monaten in einer E-Mail berichtet wird, dass das Anerkennungsverfahren positiv abgeschlossen wurde oder sogar der gewünschte Arbeitsplatz angetreten werden kann.

Generell ist zu berücksichtigen, dass die diversen Handlungsschritte im Prozess der Anerkennungsberatung keine zwingende Abfolge von Anfang (Informationen zur Antragstellung) bis Ende (Arbeitsplatz im erworbenen Beruf) darstellen; diese können sich überlappen, wiederholen und gegenseitig beeinflussen. Oft beginnt die Beratung nicht mit Hinweisen auf die Antragstellung, sondern mit der Lektüre eines Anerkennungsbescheids, der Anlass der Anfrage ist. Die Interaktion zwischen Anerkennungsberaterin und Anfragenden hängt auch von der gewählten Beratungsform ab: Kontakte per E-Mail sind durch eine besondere Häufigkeit charakterisiert. Persönliche Termine, die eine erstmalige Beratung einleiten, dauern oft länger (durchschnittlich ca. eine Stunde), weil im persönlichen Gespräch teilweise die Möglichkeit genutzt wird, ausführlich von der eigenen Biografie und Berufserfahrungen zu erzählen. Für viele Migrant/innen ist es sehr wichtig, ihre emotionale Betroffenheit über die Abwertung ihrer Lebensleistungen am deutschen Arbeitsmarkt äußern zu können. Anerkennungsberater/innen benötigen kommunikative Kompetenzen, um Verständnis für individuelle Problemlagen zu vermitteln.

„Berater (...) müssen in der Lage sein, eine konstruktive Arbeits- und Vertrauensbeziehung zum Ratsuchenden aufzubauen, zu entscheiden, wann sie eher emotional unterstützende, Reflexionen anregende, lenkende oder konfrontative Impulse geben, wann sie welche Ressourcen des Ratsuchenden ansprechen und externe Unterstützungssysteme aktivieren, wie sie mit Konflikten bzw. Widerständen umgehen, auf welchen Wegen sie Veränderungen anregen, wie sie kulturelle Vielfalt angemessen berücksichtigen (...).“³¹

Die erforderliche Unterstützung im Prozess der Anerkennungsberatung beginnt in jedem individuellen Fall mit der Wertschätzung der Bildungsleistungen, die im Herkunftsland erbracht wurden.

2.2 Qualitätssicherung

Da die Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences als neuartiges Angebot konzipiert wurde, war die interne Qualitätssicherung Teil der Projektarbeit. Anfang 2008 stand zunächst die Planung des Anerkennungsberatungsangebots im Mittelpunkt. Neben der Analyse der Anforderungen wurde eine systematische Bestandsaufnahme des vorliegenden Wissens vorgenommen, um auf dieser Basis eine Strategie für die Umsetzung der formulierten Aufgaben zu entwickeln.

„Qualitätsentwicklung ist im Bildungsalltag ein kontinuierlicher, den Arbeitsalltag begleitender Prozess. Denn Qualitätsentwicklung zielt nicht nur auf die Festlegung, sondern eben auch auf die Entwicklungsfähigkeit von Zielen und Anforderungen. (...) Qualitätsentwicklung fordert eine Organisation dazu auf, sich intern und extern darüber zu verständigen, welche konkreten und zukünftigen Ziele angestrebt und welche Standards er-

³¹ Vgl. Dies. 2009, S. 762.

reicht werden sollen. Es geht darum, die vereinbarten Ziele zu operationalisieren und sie in konkrete Handlungsschritte umzusetzen. Auf einer übergeordneten und sehr verallgemeinernden Ebene kann Qualität vor diesem Hintergrund als die Erfüllung von Anforderungen und Erwartungen verstanden werden. Qualitätsentwicklung ist demnach die (Weiter-)Entwicklung dieser Anforderungen und Erwartungen mit dem Anspruch, diese Entwicklungen regelgeleitet und systematisch umzusetzen.“³²

Um das im Informationsportal berufliche-erkennung.de gespeicherte Wissen zu pflegen, werden Inhalte regelmäßig neu recherchiert, erweitert und aktualisiert. Eine weitere externe Verteilung des Wissens wird durch Netzwerkarbeit, die Teilnahme an Fachtagungen und Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Um eine regelmäßige Bewertung und Kontrolle der Beratungsqualität zu sichern, wurden Standards für die interne Kommunikation und das Datenmanagement gesetzt.

Die Strukturqualität des Beratungsangebots basiert auf dem professionellen Selbstverständnis der Beraterinnen. Ein breites Spektrum von Aufgabengebieten muss abgedeckt werden. Die Spezialisierung auf das Anerkennungsverfahren bildet den wichtigsten Aspekt für die Nutzer/innen; Expertenwissen ist daher die zentrale Anforderung im Kompetenzprofil der Berater/innen. Da das Beratungsangebot bundesweit verfügbar ist, müssen umfassende, differenzierte Kenntnisse zu Recht und Verfahrenspraxis aller Bundesländer vorliegen. Für die Praxis ist es besonders relevant, auf nützliche Informationsquellen zuzugreifen und fehlende Kenntnisse schnell und effizient zu recherchieren. Generell ist der Erwerb von theoretischem Wissen nicht ausreichend, auch prozedurales Handlungswissen ist erforderlich.

„Wird Handlungskompetenz als die Fähigkeit verstanden, die in einer Domäne gestellten Anforderungen erfolgreich zu bewältigen, bedeutet dies, daß es zu kompetentem Handeln gehört, wiederkehrende, analoge Anforderungen möglichst ökonomisch zu erledigen und neu auftauchende Probleme lösen zu können. Bei wiederkehrenden Anforderungen bilden sich mit zunehmender Erfahrung Handlungsroutinen heraus, die weitgehend automatisiert ablaufen können (...).“³³

Neben der Vertrautheit mit den Beratungszielen werden analytische Fähigkeiten benötigt, um in der Lage zu sein, die individuelle Situation im Einzelfall zu klären, relevante Schwierigkeiten zu diagnostizieren und passende Handlungsoptionen zu entwickeln.³⁴ Dazu gehört auch, schriftliches Material wie Bescheide, Antragsformulare oder Merkblätter interpretativ zu durchdringen und im Hinblick auf die gesetzlichen Grundlagen einzuschätzen. Da die Nutzer/innen nach einer ersten Kurzberatung vor allem dann eine Verfahrensbegleitung benötigen, wenn besondere Probleme auftreten, ist Problemlösungskompetenz und generell die Fähigkeit, Lösungsansätze zu reflektieren, wichtig. Die Handlungskompetenz der Berater/innen zeigt sich in ihrer Fähigkeit, effektiv und flexibel auf individuelle Anforderungen und institutionelle Gegebenheiten zu reagieren und dabei „fachliches Wissen um Sachverhalte und um die Wirksamkeit von Maßnahmen“ anzuwenden.³⁵

³² Vgl. Eintrag „Qualitätsentwicklung“ von Barbara Veltjens in: Arnold u.a. 2010, S. 252-253, hier S. 253.

³³ Gruber 1999, S. 60.

³⁴ „Beratende müssen aktives Zuhören beherrschen unter gleichzeitiger Analyse des Gesagten und des Erhalts des verbalen und nonverbalen Kommunikationsprozesses, eine Beziehung zu den Ratsuchenden herstellen und aufrecht erhalten sowie mit ihm/ihr mögliche Lösungs-/Entscheidungswege gemeinsam erkunden.“ Vgl. Gieseke u.a. 2007, S. 34.

³⁵ Schwarzer/Buchwald 2006, S. 600.

Die Anwendungsorientierung im Hinblick auf die Nutzer/innen erfordert besondere Kompetenzen. Um einen Wissenstransfer zu erreichen, müssen die Sachverhalte einfach und verständlich erläutert werden. Fachwissenschaftliche oder juristische Termini sollten möglichst vermieden oder, wenn ihr Verständnis für das Verfahren bedeutsam ist, so verwendet werden, dass sie in die Alltagssprache eingebunden sind. Hilfreich ist zudem die Beherrschung von mehreren Sprachen, zumindest Englisch wird bei Anfragen aus dem Ausland regelmäßig verwendet. Die Interaktion mit Ratsuchenden ist allerdings nicht die einzige kommunikative Anforderung, auch die Kontakte mit Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen und weiteren Institutionen basieren auf einem kooperativen Ansatz. Soziale Kompetenz fördert zudem den Austausch im Team.

Da der Ablauf und die Durchführung von Beratung einen handlungsorientierten Ansatz erfordert, verdient die Prozessqualität besondere Aufmerksamkeit. Im Mittelpunkt des Beratungskonzepts steht der individuelle Einzelfall. Die Tätigkeit der Anerkennungsberatung darf sich nicht auf den Rückgriff auf statisches Wissen beschränken. Theoretisches Wissen kann für Routinelösungen angewendet werden, doch wenn diese nicht funktionieren, müssen andere, flexible Handlungsoptionen entwickelt werden.

„Vor diesem Hintergrund erarbeiten die Prozessbegleiter mit den Betroffenen Handlungsalternativen und eruieren deren Konsequenzen. Sie treffen aber keine Entscheidungen für die Betroffenen, sie sind nicht für die richtige Lösung verantwortlich, sondern übernehmen ‚Prozessautorität‘, sie sind methodische Experten für die Gestaltung dieses Problemlöseprozesses.“³⁶

Anerkennungsberater/innen lernen aus Einzelfällen. Die Dokumentation und regelmäßige Reflexion der Beratungsarbeit bildet eine Voraussetzung für das Qualitätsmanagement. Durch die Begleitung von individuellen Antragsteller/innen erfolgt eine ständige Aktualisierung und Erweiterung des prozeduralen Wissens. Dabei wird immer wieder deutlich, dass Strategien, die in einem Einzelfall erfolgreich waren, nicht zwangsläufig auf andere übertragen werden können, da berufsspezifische Besonderheiten ebenso eine Rolle spielen wie die inkonsistente Verfahrenspraxis in den Bundesländern.³⁷

Zudem erfordert die Konzentration auf die individuellen Voraussetzungen, dass diese in Bezug zu institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen gesetzt werden. Nicht nur die Gegenwart, auch mittelfristige Möglichkeiten können in der Beratung eine wichtige Rolle spielen, wenn langfristige Laufbahnziele thematisiert werden. Wenn schwierige Fälle auftreten – z.B. wenn die Verfahrenspraxis gegen die Rechtsgrundlage verstößt –, wird eine Fallbesprechung im Team genutzt, um das weitere Vorgehen der Beraterin durch eine vertiefte Einschätzung zu diskutieren. Dabei spielt die Risikobewertung für die Antragsteller/innen eine wichtige Rolle. Wenn kein Widerspruch gegen einen Anerkennungsbescheid, sondern nur eine Klageerhebung möglich ist, sind damit erhebliche zeitliche, finanzielle und nervliche Belastungen verbunden. In vielen Fällen ist eine alternative Strategie die bessere Lösung. Eine ähnlich bedeutsame und oft schwierige Rolle spielt der Kostenfaktor. Finanzierungsmöglichkeiten sollten grundsätzlich in den Beratungsprozess einbezogen werden.

³⁶ Schiersmann 2000, S. 26.

³⁷ „Jede neue Erfahrung wird im dynamischen Gedächtnis gespeichert. Sie wird durch Merkmale des Problemlösefalls beschrieben; es werden auch alle früheren Versuche gespeichert, wie das Problem angegangen wurde. Dazu gehören die Pläne, das Vorgehen bei diesen Fällen, die Ergebnisse der Lösungsversuche und gegebenenfalls die Gründe, weshalb sie scheiterten.“ Vgl. Gruber 1999, S. 70.

Prozessqualität wird auch durch organisatorische Aspekte gesichert. Das Angebot der Anerkennungsberatung ist gebührenfrei und konstituiert einen niedrigschwelligen Zugang. Die Erreichbarkeit wird durch feste Beratungszeiten definiert: Eine telefonische Anfrage ist montags bis donnerstags von 10 bis 12 Uhr, dienstags zusätzlich zwischen 14 und 16 Uhr möglich; telefonische Beratung erfolgt unmittelbar. Ein persönlicher Beratungstermin ist in der Regel innerhalb einer Woche möglich. E-Mail-Anfragen werden nach Eingang bearbeitet, in der Regel ebenfalls innerhalb einer Woche. Aufgrund der personellen Ausstattung des Projekts kann sich diese Dauer in Urlaubszeiten verlängern. Da die Bekanntheit des Beratungsangebots den Zugang potenzieller Nutzer/innen bedingt, spielen auch Elemente der Öffentlichkeitsarbeit eine Rolle. Es steht eine Beratungskarte im Postkartenformat zur Verfügung, die auf Anfrage an regionale Arbeitsagenturen, Träger der Grundsicherung und andere Beratungsstellen verschickt wird.

Schließlich ist die Ergebnisqualität des Beratungsangebots zu berücksichtigen. Dabei spielen einerseits die Erwartungen der Nutzer/innen eine Rolle, andererseits die Reflexion der Beratungsarbeit durch die Projektmitarbeiterinnen. Migrant/innen wünschen sich in erster Linie eine Anerkennung ihrer Qualifikation und einen adäquaten Arbeitsplatz. Beide Ziele können durch Anerkennungsberatung nicht grundsätzlich erreicht werden, da Einzelne oft an rechtlichen Lücken und mangelhaften Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt und im (Weiter-)Bildungssystem scheitern. Das wichtigste Ergebnis für eine erfolgreiche Beratung besteht im Beratungskonzept dagegen darin, Transparenz über die individuellen Möglichkeiten herzustellen. Eine schnelle und effiziente Beratung soll klären, ob ein formales Verfahren vorgesehen und welche Stelle zuständig ist. Falls eine Verfahrensbegleitung gewünscht wird, steht Unterstützung bei der Antragstellung und bei der Kommunikation mit Institutionen zur Verfügung. Zudem werden Hinweise auf verfügbare Bildungsangebote und Bewerbungsstandards einbezogen.

Um die Qualität des Angebots und Auswirkungen der Beratungsarbeit zu erfassen, erfolgen regelmäßige Besprechungen der abgeschlossenen Beratungsfälle im Team. Jeder Einzelfall wird in einem Dokumentationsbogen erfasst, so dass ein einheitliches Raster vorliegt, um Vergleiche anstellen zu können. Dabei werden typische und untypische Anfragen sowie spezifische Abläufe der Beratung diskutiert und Ergebnisse im Hinblick auf die intern gesetzten Qualitätsmerkmale überprüft. Korrekte, aktuelle Informationen zu Anerkennungsrecht und -praxis sowie spezifisches Wissen zu Einzelberufen bilden dabei die Grundlage. Durch die Erfahrung mit realen Fällen wächst das prozedurale Wissen dazu, wie man in bestimmten Situationen vorgehen muss, um Erfolg zu haben, stetig.

Indizien für die Zufriedenheit der Nutzer/innen mit dem Beratungsangebot zeigen sich durch unerwartetes Feedback. Es fiel auf, dass sogar Personen, für die keine Anerkennung erreicht werden konnte, sich positiv über die Beratung äußerten. Besonders betont wurden von Ratsuchenden zwei Aspekte: Endlich wurde ihnen umfassend erklärt, wie die individuelle Sachlage zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses sich darstellt – oftmals lagen jahrelange Fehlinformationen vor. Und: Erstmals wurde in Deutschland nach vorliegenden Qualifikationen und beruflichen Interessen gefragt, und der Wert dieser Stärken wurde im Gespräch oder der schriftlichen Interaktion gewürdigt. Die systematische Abwertung der im Ausland absolvierten Bildungsleistungen, mit der Migrant/innen am deutschen Arbeitsmarkt vielfach konfrontiert werden, lässt sich allein durch Beratung leider nicht ausräumen.

Das Modell der Anerkennungsberatung wurde seit Anfang 2008 stetig in seiner Effizienz optimiert. Grundlegend ist das Wissensmanagement bezüglich der Internetangebote der ca. 400 Stellen, die im

Informationsportal berufliche-erkennung.de zugänglich gemacht werden. Die zunehmenden Verlinkungen müssen regelmäßig aktualisiert und ergänzt werden, um für Interessierte zugänglich und auffindbar zu sein. Hinweise von Nutzer/innen oder Anerkennungsstellen zu Neuerungen sind dabei sehr hilfreich. Im Rahmen der internen Qualitätssicherung spielen die vielfältigen Kommunikationsbeziehungen mit Institutionen und Beratung Suchenden eine wichtige Rolle. Um sicherzustellen, dass Letztere tatsächlich das Linkangebot für sich nutzen können, wurde ab Januar 2009 jede telefonische Beratung von Migrant/innen damit abgeschlossen, dass die Anerkennungsberaterin zusätzlich eine E-Mail mit Links zur Anerkennungsstelle, zum Antragsformular oder zu weiteren Informationen anbot. Ziel dieses zusätzlichen Angebots war nicht nur eine Vereinfachung für die Nutzer/innen, sondern auch die Möglichkeit, sprachliche Missverständnisse, die am Telefon auftreten können, zu vermeiden, da die E-Mail für die Anfragenden dauerhaft nachlesbar bleibt.

Nach mehr als zwei Jahren des Beratungsalltags lassen sich diverse Feststellungen zu den Beratungserfahrungen treffen: Anerkennungsberatung darf sich nicht darauf beschränken, auf die richtige Anerkennungsstelle hinzuweisen. Migrant/innen benötigen nicht nur umfassende und verständliche Informationen zum Verfahren und zu den Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt, sondern auch das Angebot der Unterstützung in Bezug auf Finanzierungsmöglichkeiten, Bewerbungsprozesse und weiteren Bildungserwerb. Eine weitere Erkenntnis besteht darin, dass der Transfer der Beratungsqualität an Dritte eine dauerhafte Aufgabe darstellt. Gerade Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung oder der Migrationsberatung verfügen nicht über die umfassende Expertise des Teams von Global Competences. Da sie Multiplikatorenfunktion und zudem spezifische Aufgaben haben, ist die Kooperation im Beratungsalltag auch dann von Bedeutung, wenn es um Kostenübernahmen oder andere für den Einzelfall relevante Aspekte geht. Um Informationsdefizite und ineffiziente Doppelberatungen zu vermeiden, sind gute Kontakte nützlich. Auf der integrationspolitischen Ebene kann damit das Ziel erreicht werden, ein „Angebot von kohärenten, kontinuierlichen und nahtlos ineinander greifenden Diensten für die Nutzer“ zu generieren.³⁸

Analysen im Kontext der Teamreflexionen beziehen auch die im Einzelfall betroffenen Anerkennungsstellen mit ein. Positive Erfahrungen werden dabei ebenso einer Einschätzung unterzogen wie Probleme, um das methodische Vorgehen generalisierbar zu machen.³⁹ Wenn Probleme gelöst werden können, ist damit ein besonderer Lernprozess für die Anerkennungsberaterinnen verbunden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Lösungsvorschläge individuell an den Beratung Suchenden angepasst werden müssen. Im Alltag der Beratung wurde allerdings auch deutlich, dass teilweise strukturelle Probleme vorliegen, die nicht ausgeräumt werden können, denen aber unter Umständen begegnet werden kann. Generell sollten Anerkennungsberaterinnen nicht davon ausgehen, dass das Recht immer korrekt angewendet wird, wie die Ausführungen in Kapitel 4 darlegen. Da mündliche Auskünfte sich in diversen Einzelfällen als nicht verlässlich erwiesen haben, werden potenzielle Antragsteller/innen inzwischen darauf hingewiesen, dass Anträge oder andere Anfragen immer schriftlich erfolgen sollten, um den sich entwickelnden Prozess nachvollziehbar zu gestalten. Mündliche Auskünfte von Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen sind nicht rechtssicher. Zu den strukturellen Problemen gehören jedoch auch unverständliche oder aus anderen Gründen nicht nutzbare Anerkennungsbescheide. In einigen Fällen liegt schriftliches Informationsmaterial von

³⁸ Cedefop 2008, S. 34.

³⁹ „Aufgrund früherer Erfahrungen ist es zudem möglich, das Ergebnis einer bestimmten Handlung zu beurteilen, die Brauchbarkeit eines Plans zu bewerten und die Wahl zwischen verschiedenen Alternativen zu erleichtern.“ Gruber 1999, S. 75.

Anerkennungsstellen im Internet vor, das die Rechtslage für Antragsteller/innen falsch darstellt. Anerkennungsstellen zeigen sich im individuellen Beratungsfall bereit, vorliegende Fehler zu korrigieren, bezüglich genereller Verbesserungen ihrer Informationspraxis muss dagegen mit Resistenz gerechnet werden. Andererseits finden sich durchaus Anerkennungsstellen, die aus eigenem Antrieb ihre Serviceorientierung ausbauen. Für die Beratungsarbeit im Projekt Global Competences ist dies von Interesse; eine strukturelle Qualitätsentwicklung in Anerkennungsstellen kann allerdings nur durch eine staatliche Initiative durchgesetzt werden. Dasselbe gilt für die fehlende Inklusion von hoch und gut Qualifizierten in der deutschen Weiterbildungslandschaft. Anerkennungsberatung im Projekt Global Competences ist neutral und nicht an bestimmte Bildungsträger gebunden, die Qualifizierungen anbieten. Derzeitig fehlt es allerdings generell an passgenauen Brückenmaßnahmen für Zugewanderte, obwohl diese daran großes Interesse zeigen. Reformen sind in diesem Kontext notwendig, auch wenn strukturelle Probleme bereits erkannt wurden.

„Der Weiterbildungsmarkt expandiert und verändert sich laufend, das tradierte Selbstverständnis muss hinterfragt werden, das Programmangebot muss profiliert werden, die klassischen institutionellen Strukturen erweisen sich als teilweise dysfunktional, die Arbeitsabläufe müssen effizienter gestaltet, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente eingeführt und die Kultur der Einrichtung reflektiert werden.“⁴⁰

Anfang 2008 dienten die Teamreflexionen zunächst primär dazu, das Modell der Anerkennungsberatung zu entwickeln und die eigene Expertise zu erweitern, um durch das Lernen aus Einzelfällen die Vorgehensweise für künftige Fälle anzupassen.⁴¹ Ende 2008 wurde erstmals eine Sichtung der gesamten, bis dahin vorliegenden Beratungsdokumentationen vorgenommen. Dabei wurde deutlich, dass nicht nur Einschätzungen zu Einzelfällen, sondern in der Gesamtschau generalisierbare Strukturen erkennbar wurden. Ende 2009 wurde daher die vorliegende Studie geplant, deren Ziel eine Weitergabe der Erkenntnisse aus den erfolgten Beratungserfahrungen ist. Die Datengrundlage bilden Dokumentationsbögen, die für jeden Einzelfall erstellt wurden und das Vorgehen im Beratungsprozess beschreiben. Sie bilden die Ausgangsbasis für die quantitative und qualitative Auswertung der Anerkennungsberatung in den Kapiteln 3 und 4.

2.3 Datenmanagement durch Dokumentationsbögen

Anfang 2008 wurde ein Excel-Tool für die Anerkennungsberatung im Modellprojekt neu entwickelt. Primäres Ziel war zunächst eine möglichst systematische Verwaltung von Beratungsfällen, um einerseits bereits bekannte Personen schnell wieder finden zu können und andererseits bei vergleichbaren Anerkennungsfällen auf vorliegende Beratungserfahrungen zurückgreifen zu können. Um diesen Ansatz erfolgreich umzusetzen, wurde der hohe zeitliche und analytische Aufwand, der mit einer unmittelbaren Dokumentation jeder Einzelfallberatung verbunden ist, in Kauf genommen. Die Auswahl der Softwarelösung wurde durch mehrere Faktoren bedingt: Zum Aufbau einer

⁴⁰ Vgl. Schiersmann 2009, S. 751.

⁴¹ „Im Vergleich zu ihren Klienten gehen Expertenberater bei der Analyse eines Problems systematischer vor, greifen auf umfangreichere Erfahrungen mit ähnlichen Problemen und breiteres Methodenwissen zurück.“ Jonas u.a. 2005, S. 29.

Datenbank ist Excel kostengünstig, die Eingabe ist einfach, statistische Auswertungen sind als Grafiken und Tabellen möglich.

Das Anlegen der Daten erforderte eine gute Strukturierung in Kategorien, die eine eindeutige, möglichst knappe Zuordnung ermöglichen sollten. Dazu zählt das Datum der Beratung. Wenn eine Begleitung im Anerkennungsverfahren oder weitere Kontakte erfolgen, werden die zusätzlichen Daten ebenfalls vermerkt, so dass Doppelberatungen durch verschiedene Beraterinnen vermieden werden können. Die Kategorie „Beratungsform“ lässt drei Einträge zu: persönlich, telefonisch oder per E-Mail bzw. schriftlich. „Bundesland“ bietet im Prinzip sechzehn Variablen; in einigen Fällen gab es allerdings Anfragen aus dem Ausland, die entsprechend vermerkt wurden. Auch Besonderheiten wie der Umzugswunsch in ein anderes Bundesland, der von besseren Anerkennungsmöglichkeiten abhängig gemacht wird, werden eingetragen. Wenn im Bundesland wohnortabhängige Zuständigkeiten vorliegen, zum Beispiel bei Kammerberufen, wird auch der Wohnort dokumentiert.

In „Kontaktart“ wird vermerkt, ob die Beratungsanfrage privat war – Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse, aber auch Ehepartner/innen, Freund/innen, Verwandte – oder ob eine professionelle Anfrage eines Multiplikators vorliegt. In „Persönliche Daten“ werden Name sowie Telefonnummer und/oder eine E-Mail-Adresse erfasst, bei Multiplikatoren auch die Institution. Da Multiplikatorenanfragen nur dann dokumentiert sind, wenn sie einen Einzelfall betreffen, werden die relevanten Daten diesem entsprechend eingetragen. Falls sich Anerkennungsmöglichkeiten neu erschließen, werden Privatpersonen kontaktiert und informiert. Mitte 2008 war dies bei pädagogischen Fachkräften in einem Bundesland der Fall, denen erstmals von einigen Aufsichtsbehörden der Kindertagesstätten Zeugnisbewertungen ausgestellt wurden. Ende 2009 wurden alle Akademiker/innen mit nicht-reglementierten Berufen kontaktiert, die bis dahin in mehreren Bundesländern von den Länderministerien für Wissenschaft abgewiesen worden waren. Sie hatten ab Januar 2010 die neue – seit 2007 in Aussicht gestellte – Möglichkeit, eine Zeugnisbewertung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen zu beantragen. Weitere schnell erfassbare Kategorien für soziodemografische Grundmerkmale im Dokumentationsbogen sind: Geschlecht, Herkunftsland, Aufenthaltsdauer in Deutschland, Migrantengruppe. Letzteres bedingt bei derzeitiger Rechtslage vielfach den Verfahrensanspruch. Falls das Herkunftsland nicht identisch mit dem Staat ist, wo die relevante Qualifikation erworben wurde, wird dies vermerkt.

Zentral für die Anerkennungsberatung ist die Erhebung der Bildungsleistungen und Arbeitserfahrungen, die im Ausland und in Deutschland erworben wurden. Dazu werden jeweils eigene Kategorienfelder genutzt: „Höchster schulischer Abschluss“, „Akademische Abschlüsse“, „Berufsbildung“, „Berufserfahrungen Ausland“, „Berufserfahrungen und weitere Abschlüsse Deutschland“. Falls schriftliche Arbeitszeugnisse vorliegen, wird dies vermerkt. Da es für das Anerkennungsverfahren relevant ist, an welcher Institution ein Abschluss erworben wurde, wie lange die Ausbildung dauerte und wie der erworbene Titel im Original lautet, werden all diese Aspekte abgefragt und dokumentiert. Die Erhebung in Subkategorien ist sowohl für die Anerkennungsberaterin als auch für die Ratsuchenden mit Aufwand verbunden; die Auswertung ist ebenfalls von hoher Komplexität. Zudem verfügen zahlreiche Migrant/innen über mehrere Qualifikationen wie einen Abschluss der Berufsbildung und einen akademischen Titel oder über mehrere akademische Abschlüsse, die teilweise aufeinander aufbauen – wie Bachelor, Master, Promotion – oder die in Einzelfällen auch verschiedene Fachbereiche betreffen.

Der Dokumentationsbogen enthält außerdem diverse Felder, deren Inhalt stark anwachsen kann, wenn individuelle Besonderheiten einer Beratung dokumentiert werden. Dazu zählen „Derzeitige Tätigkeit in Deutschland“: Hier wird qualifikationsadäquate oder fachfremde Berufstätigkeit oder Arbeitslosigkeit festgehalten, aber auch das Absolvieren eines Integrationskurses, eines neuen Studiums oder einer Weiterbildung. Die Kategorie „Laufbahnziel“ erfasst nicht nur eine zukünftige Tätigkeit im erworbenen Beruf; zahlreiche Migrant/innen sind schon so lange nicht mehr in ihrem Berufsfeld tätig, dass sie sich entsprechende Bewerbungen nicht mehr zutrauen, sondern stattdessen eher nach spezifischen Weiterbildungen suchen. In „Beratungsmotivation“ wird der Grund bzw. das persönliche Ziel der Beratungsanfrage angegeben. Mehrheitlich geht es den Ratsuchenden darum, die Anerkennung einer Berufsqualifikation zu beantragen, es gibt jedoch auch Varianten wie fehlende Informationen zu Finanzierungsmöglichkeiten oder Missverständnisse über erfolgte Anerkennungsbescheide. „Bereits erfolgte Anerkennungsanträge“ stellt eine weitere Kategorie dar, in der die Anerkennungsstelle und das Ergebnis des Antrags dokumentiert werden. Schließlich werden im freien Feld „Beratungsverlauf“ die Problemlage, Lösungsvorschläge und – falls bekannt – das weitere Vorgehen der/des Ratsuchenden festgehalten. Damit liegt für jeden Einzelfall ein Kurzprotokoll des Beratungsinhalts vor. Wie ausführlich sich dies gestaltet, hängt von der Beratungsform und dem Mitteilungsbedürfnis der Ratsuchenden ab; persönliche Beratungen gestalten sich generell besonders umfassend. In jedem Fall versucht die Anerkennungsberaterin im Dokumentationsbogen die Lebenssituation, Ziele und die Problemsicht der Beteiligten unter Einbezug der institutionellen Kontexte und Rahmenbedingungen zu rekonstruieren, um potenzielle Entscheidungen oder Handlungen, die in der kommunikativen Interaktion reflektiert wurden, festzuhalten.

Ende 2008 wurde eine Kategorie „Arbeitsverwaltung“ neu eingeführt, da die Sichtung der vorliegenden Daten eine Präzisierung sinnvoll erscheinen ließ. Bis zu diesem Zeitpunkt waren spezifische Aspekte der Kontakte der Ratsuchenden zu Arbeitsagenturen oder Trägern der Grundsicherung, die sich auf Anerkennungsfragen bezogen, in der Kategorie „Beratungsverlauf“ dokumentiert worden. Da jedoch spezifische Strukturen dieser Kontakte sichtbar wurden, die durch eine eigene Kategorie auch statistisch leichter auszuwerten waren, wurde in Subkategorien eingetragen, ob Betroffene Arbeit suchend gemeldet waren, wie Arbeitsvermittler/innen sie in VerBIS kategorisiert hatten, welche Stellenangebote sie erhalten hatten und ob Kostenübernahmen für Anerkennungsanträge oder Weiterbildungen ermöglicht wurden.

Mit dem Excel-Dokumentationsbogen liegt ein standardisiertes Instrument für das Datenmanagement der Einzelfallanfragen vor, das eine strukturierte Speicherung der Beratungserfahrungen ermöglicht. Durch die Dokumentation relevanter Aspekte wird ein Wissensverlust nach Abschluss des Beratungsfalls vermieden. Reflexionen im Beratungsteam sichern den Transfer der Erfahrung von Einzelfall zu Einzelfall und schaffen dadurch eine stetig wachsende Informationsbasis für effektive Beratungen.

Die Methode des Datenmanagements beeinflusst nicht nur die Beratungsprozesse, auch die quantitative und qualitative Auswertung der Daten, die in den folgenden Kapiteln 3 und 4 vorgelegt wird, geht vom Kategoriensystem des Dokumentationsbogens aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Menge der Daten von Kategorie zu Kategorie und von Einzelfall zu Einzelfall variiert.

Nicht jeder Dokumentationsbogen ist vollständig mit Daten gefüllt, auch wenn die Anerkennungsberaterin entsprechende Fragen gestellt hat. Falls Ratsuchende bestimmte Fragen nicht beantworten, wird nicht insistiert. Das Beratungsangebot stellt eine offene Serviceleistung dar, es gibt keine

Beratungs- oder Auskunftspflicht.⁴² Gerade bei telefonischen Anfragen geben Migrant/innen an, dass sie nur eine schnelle Information zum Anerkennungsantrag suchen und keine Angaben z.B. zu ihren Berufserfahrungen machen wollen. Auch die Frage, ob der/die Einzelne als Spätaussiedler/in oder EU-Bürger/in einwanderte, wird teilweise nicht beantwortet. Falls entsprechende Angaben für den Anerkennungsantrag relevant sind – dies hängt vom Beruf und vom Bundesland ab –, erklärt die Anerkennungsberaterin diese Zusammenhänge, um ihre Frage zu begründen. Wenn dennoch keine Angabe vorliegt, wird dies entsprechend vermerkt und die Beraterin erläutert die Varianten der Antragstellung. Auch bei Einzelfallanfragen von Multiplikatoren fehlt es teilweise an spezifischen Informationen, so dass in diversen Feldern „keine Angabe“ eingetragen wird. Grundlegend ist auf jeden Fall die Frage nach der Qualifikation und dem Bundesland, damit eine Beratung durchgeführt werden kann.

Die flexiblen Felder des Dokumentationsbogens sind durch vielschichtige Inhalte geprägt, die von biografischen oder institutionellen Rahmenbedingungen abhängen. Für die Variationsbreite in der Kategorie „Beratungsverlauf“ ist außerdem relevant, ob eine einmalige Beratung oder eine Begleitung im Anerkennungsverfahren vorliegt. Durch den dokumentierten Verlauf mehrmaliger Kontakte werden Prozesse sichtbar, die teilweise Kontakte zu Anerkennungsstellen und anderen relevanten Institutionen mit einschließen. Jeder Einzelfall ist anders: Anerkennungsstellen agieren nicht konsistent, manche Arbeitsvermittler/innen übernehmen Kosten, andere nicht, und Entscheidungen werden im Einzelfall unterschiedlich getroffen. Um dieser Komplexität gerecht zu werden und dennoch erkennbare Muster und Strukturen interpretieren zu können, die sich aus dem Datenmaterial erschließen, wurden qualitative Analyseverfahren genutzt, um eine kategorienbasierte systematische Erschließung der Daten aus dokumentierten Einzelfallberatungen vorzunehmen.

Die Dokumentationsbögen werden in zahlreichen Fällen durch individuelle schriftliche Materialien ergänzt, die in die qualitative Auswertung einbezogen werden: Zeugnisse, Übersetzungen, Nachweise von Berufspraxis, Weiterbildungen oder Sprachkursen, Europässe, Anerkennungsbescheide, Schriftwechsel mit Anerkennungsstellen, Universitäten oder der Arbeitsverwaltung. Derartige biografische Dokumente bilden wichtiges Explikationsmaterial, das über den Dokumentationsbogen zur Anerkennungsberatung hinausweist. Mit den vorliegenden Schriftstücken zu Verwaltungsakten sind Spuren der persönlichen Vorgeschichte dokumentiert, die auf verbale Daten der Ratsuchenden bezogen werden können. Nicht nur Bescheide von Anerkennungsstellen, sondern auch Brief- oder E-Mailwechsel lassen teilweise eine problematische Anwendung der Rechtsansprüche von Zugewanderten erkennen. Die dokumentierten schriftlichen Materialien zeigen, dass Antragsteller/innen im Feld der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen nicht grundsätzlich davon ausgehen können, dass die Verwaltung Recht anwendet. Zudem zeigen diverse vorliegende Briefe eine systematische Abwertung der Bildungsleistungen von Zugewanderten.

Zunächst war die vorliegende Studie in der Arbeit des Modellprojekts Global Competences – neben dem Angebot der bundesweiten Anerkennungsberatung und der Pflege des Internetportals – nicht eingeplant. Als die Beratungserfahrungen und die Dokumentationsbögen stetig wuchsen, wurde jedoch im Projekt erkannt, dass wichtige Erkenntnisse gewonnen worden waren, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. Das derzeit geplante Anerkennungsgesetz im Bund bewirkt ebenfalls ein zunehmendes Interesse an der Anerkennungsberatung und an der Ver-

⁴² Dieser methodische Ansatz wurde von der ARGE in Augsburg zeitweise konterkariert, da einzelne Hartz IV-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund in Eingliederungsvereinbarungen verpflichtet wurden, „Anerkennungsberatung bei Tür an Tür“ nachzuweisen.

waltungs- und Arbeitsmarktrealität für qualifizierte Migrant/innen, die eine Anerkennung ihrer Abschlüsse anstreben. Ein weiteres Forschungsziel, das mit der vorliegenden Studie erfüllt werden soll, liegt in der Konstruktion von Handlungsmodellen für die Beraterpraxis. Anhand der empirischen Befunde können spezifische Wirkungen und Modifizierungen als realistisch und umsetzbar erkannt werden. Schließlich bildet die Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt einen Beitrag zur Beratungsforschung im Feld von Migration, Bildung und Beschäftigung.

3 Deskriptive Statistik der Anerkennungsberatung

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht darin, praktische Erfahrungen aus den erfolgten Anerkennungsberatungsprozessen empirisch auszuwerten. Die bereits bekannten Untersuchungsergebnisse der Pilotstudie „Brain Waste“ im Themenfeld des Anerkennungsrechts und der Anerkennungspraxis bilden den Hintergrund des Forschungsansatzes. Ausgangspunkt ist die Untersuchung der subjektiven Motive und Handlungen der Inhaber/innen von ausländischen Qualifikationen, die das Angebot der Anerkennungsberatung im Internet oder durch direkte Kontakte wahrnehmen.

In Kapitel 3 werden zunächst quantitative Ergebnisse der Nutzung des Informationsportals dargestellt, welches neben individuellen Beratungsanfragen eine zentrale Rolle für die Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences spielt. Statistische Daten dazu werden dem Web Analytics Tool „Google Analytics“ entnommen.

Die Dokumentationsbögen der Einzelfallberatungen, die durch schriftliche Materialien wie Zeugnisse und Verwaltungsakten ergänzt werden, bilden die Datengrundlage für die in Kapitel 3.2 folgende Darstellung. Zur Auswertung der Daten wurden in einem ersten Schritt Kategorien des Dokumentationsbogens fokussiert, die eine statistische Erfassung der Gesamtgruppe im Hinblick auf spezifische Merkmale ermöglichen. Die Fragestellung wurde konkretisiert im Hinblick auf biografische und institutionelle Rahmenbedingungen, die das Erreichen des Ziels der beruflichen Anerkennung oder aber das Bestehen von Barrieren im Prozess der Integration bedingen. Durch die Deskription der Häufigkeitsverteilungen in relevanten Kategorien wie Qualifikation oder Herkunftsland werden Mehrheiten und Tendenzen sichtbar.

Um den komplexen Forschungsgegenstand angemessen differenziert zu erfassen, ist die vereinfachende quantitative Auswertung allein nicht ausreichend. Eine Analyse der Realität der Anerkennungsberatung erfordert das Herausarbeiten von Beziehungen zwischen den relevanten Merkmalen. In einem zweiten Schritt wurden daher Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse eingesetzt, um allgemeine Strukturen und Rahmenbedingungen anhand von Fallvergleichen sichtbar zu machen. Die Dokumentationsbögen aller Einzelfälle wurden vor diesem Hintergrund in einem zweiten Materialdurchlauf gesichtet, der nicht die vorgegebenen Kategorien des Dokumentationsbogens fokussierte. Aus dem Datenmaterial wurden weitere Kategorien induktiv herausgearbeitet, die bei der Konstruktion des Dokumentationsbogens Anfang 2008 keine Rolle gespielt hatte: Unerwartet waren u.a. die Beratungsanfragen aus dem Ausland oder die Anerkennungsmotive von Personen, die erfolgreich berufstätig sind. Besonders berücksichtigt wurden auch Einzelfälle, die nicht nur einmalig Informationen abfragten, sondern in einem längeren Zeitraum das Angebot der Begleitung im Anerkennungsverfahren nutzten. Um eine umfassende Analyse der vielfältigen Beratungsprozesse im Projekt vorzulegen, erfolgt in Kapitel 4 eine fallorientierte qualitative Auswertung der Daten.

3.1 Statistik des Informationsportals

Das Informationsportal berufliche-erkennung.de wurde geschaffen, um einer breiten Öffentlichkeit umfassende und verständliche Informationen zu einem komplexen Themenfeld, das sich vor 2008 als intransparent und unzugänglich darstellte, zur Verfügung zu stellen. Im April 2008 ging das Angebot online. Es stellt sich die Frage, ob die Ziele Nutzbarkeit und Bekanntheit seitdem

erreicht wurden. Um dies zu untersuchen, wurden quantitative Daten analysiert, die durch das Web Analytics Tool „Google Analytics“ zur Verfügung stehen.

„Web Analytics ist die Messung, Sammlung, Analyse und Auswertung von Internet-Daten zum Zweck des Verständnisses und der Optimierung der Web-Nutzung“.⁴³

Eine Auswertung der Daten des Informationsportals berufliche-erkennung.de liefert Erkenntnisse zu dessen Nutzungsumfang und darüber hinaus zum Informationsbedarf im Hinblick auf die Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland.

Die vorgenommene Web-Analyse geht von diversen Metriken des Tools Google Analytics aus, die im Zusammenhang mit den Zielen der Anerkennungsberatung von Interesse sind und die zeigen, wie viele Personen auf das Portal zugreifen, welche institutionellen und individuellen Zugänge sie wählen, welche Seiten der Homepage besonders beliebt sind und von welchen Standorten in Deutschland und im Ausland aus zugegriffen wird. Dadurch lassen sich Erkenntnisse zu Nutzergruppen und zu quantitativ relevanten Navigationsverläufen gewinnen. Ihre spezifischen Informationsinteressen, die sich durch Seitenaufrufe manifestieren, weisen darauf hin, dass das Ziel einer einfachen Bedienbarkeit der Website und eines gut strukturierten Menüaufbaus erreicht wurde.

Für die folgende quantitative Datenauswertung wurde die zeitliche Dimension von zwei Jahren bestimmt. Die analytischen Aussagen, basierend auf den erfassten Daten des Tools, beziehen sich auf den Zeitraum 1. April 2008 bis 31. März 2010. Die Interpretation der quantitativen Daten berücksichtigt die Erkenntnisse, die aus der Analyse der Einzelfallberatungen vorliegen und stellt entsprechende Bezüge her.

3.1.1 Besuche und Besucher

Der Nutzungsumfang des Internetportals im Zeitverlauf lässt sich anhand einer Analyse der Metrik „Besuche“ darstellen.

„Die Metrik ‚Besuche‘ (synonym für Zugriffe, Visits oder Sessions) ist wohl die am meisten verbreitete. Ein Besuch findet statt, sobald ein User die Seite betritt, unabhängig davon, wie viele Seiten im Folgenden betrachtet werden. Ein einzelner User kann dieselbe Website mehrmals in einem Zeitraum betreten und generiert dabei mehrere Besuche. (...) Wie (...) beschrieben, ist ein Besuch bei Analytics nach 30 Minuten Inaktivität beendet.“⁴⁴

In den 24 Monaten vom 1. April 2008 bis zum 31. März 2010 gab es auf der Website berufliche-erkennung.de ca. 67.500 Besuche, bei denen insgesamt 300.000 Seiten aufgerufen wurden. Im Schnitt besuchte jede/r Nutzer/in 4,6 Seiten des Portals.

Im April 2008 startete die Website berufliche-erkennung.de und verzeichnete rund 260 Besuche. Bereits im folgenden Monat lässt sich ein rasanter Anstieg beobachten: Im Mai 2008 wurde die Studie „Brain Waste“ durch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung Maria Böhmer der Öffentlichkeit vorgestellt, infolge dessen stiegen die Besuche im Mai bereits auf über 2000, um danach wieder zu sinken.

⁴³ Vgl. Aden 2010, S. 13.

⁴⁴ Ebd., S. 248.

Abb. 4: Verlauf der Besuche im Zeitraum April 2008 bis März 2010



Quelle: Google Analytics; eigene Darstellung

Dennoch erfolgte ein insgesamt kontinuierlicher Anstieg im Zeitverlauf. Im September 2008 wurden wieder über 2000 Zugriffe erfasst, im März 2009 erstmals über 3000, im September 2009 erstmals über 4000. Der höchste Wert mit über 5000 Besuchen pro Monat wurde im März 2010 erreicht. Über den gesamten Zeitraum von zwei Jahren lässt sich ein zunehmender Anstieg der Besucherzahl beobachten. In den ersten zwölf Monaten, nachdem das Portal online ging, lag die Zahl der Besuche bei ca. 23.000. Im zweiten Jahr von April 2009 bis März 2010 hatte sich diese Zahl fast verdoppelt, auf ca. 44.500.

Da ca. 40% der Zugriffe auf die Website direkt erfolgen, ist anzunehmen, dass der Nutzungsumfang des Portals in Korrelation mit dem Bekanntheitsgrad steigt. Dies ist ein Indiz dafür, dass zahlreiche User die Website regelmäßig nutzen. Da Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen, die an einer beruflichen Anerkennung interessiert sind, vermutlich eher einmalige Besucher/innen darstellen, kann davon ausgegangen werden, dass regelmäßige Nutzer/innen als Multiplikatoren im Themenfeld tätig sind. Die signifikanten Einbrüche der Besuche jeweils im Zeitabschnitt Dezember/Januar sind ein weiterer Hinweis darauf, dass zahlreiche Besuche durch Multiplikatoren erfolgen, die beratend tätig sind und in diesem Zeitraum nicht auf die Website zugreifen, da auf Grund einer Reihe von Feiertagen weniger gearbeitet wird. Untermauern lässt sich diese Annahme mit einem Blick auf die zeitliche Dimension eines Wochenverlaufs. Nahezu immer verzeichnet das Portal an den Wochenenden weniger Besuche als an den Werktagen.

Mit den Daten aus Google Analytics lassen sich noch weitere Differenzierungen zum Nutzungsumfang vornehmen. Neben den Besuchen bzw. Zugriffen liegen auch Zahlen zur Metrik „Besucher“ vor. Die sogenannten „absolut eindeutigen Besucher“ stellen ein Konstrukt der Nutzungsauswertung dar.

tung dar, mit dem die tatsächliche Anzahl einzelner Personen, welche auf die Website zugegriffen haben, genauer eingegrenzt werden kann.⁴⁵ Während die Statistik des Informationsportal im relevanten Zeitraum mehr als 67.500 Besuche verzeichnet, liegt die Zahl der Besucher nur bei knapp 50.000. Wenn ein/e Besucher/in mehrmals auf das Portal zugreift, werden zwar die weiteren Zugriffe gezählt, in der Kategorie „Besucher“ wird jedoch kein weiterer Anstieg verzeichnet. Im Vergleich wird so deutlich, dass ein beträchtlicher Anteil der Nutzer/innen mehrfach auf das Portal zugreift. Im Hinblick auf Multiplikatoren im Beratungsbereich muss berücksichtigt werden, dass sogar mehrere Besuche, die an einem Tag erfolgen, verschiedene Erkenntnisinteressen verfolgen können, je nachdem welcher Einzelfall bzw. welcher Beruf betroffen ist, weil demnach in verschiedenen Menüs recherchiert werden kann.

Dass in den ersten 24 Monaten der Verfügbarkeit des Informationsportals mehr als 67.500 Besuche von rund 42.000 eindeutigen Besucher/innen erfolgten, ist eine weit höhere Anzahl als erwartet. Die direkten Beratungsanfragen liegen dagegen im dreistelligen Bereich. Es kann davon ausgegangen werden, dass das öffentlich vorhandene Informationsbedürfnis zur Anerkennung von ausländischen Qualifikationen durch das Internetportal vielfach befriedigt werden kann.

3.1.2 Beliebte Seiten

Neben der quantitativen Dimension der Besuche und Besucher ist von Interesse, wie die Navigation der User durch die Website erfolgt und welche einzelnen Seiten aufgerufen werden. Eine Statistik der Seitenzugriffe bietet Hinweise auf die Frage, welche spezifischen Informationsbedürfnisse im Themenfeld bestehen.

„Seitenzugriffe (Page Views, Page Impressions oder Seitenaufrufe) sind ebenso wie Besuche eine der gängigsten Kennziffern (...). Letztendlich handelt es sich im herkömmlichen Sinne um Aktionen, die ein User auf der Seite durchführt. Wann immer der User beispielsweise auf einen Link klickt, um zur nächsten Seite zu navigieren, wird diese Seite geladen – was dann einem Seitenzugriff entspricht.“⁴⁶

Insgesamt erfolgten im betrachteten Zeitraum rund 300.000 Seitenaufrufe auf der Website des Internetportals. Die einzelnen Seiten werden durch die Menüs und ihre jeweiligen Titel definiert. Um zu untersuchen, welche Seiteninhalte besonders beliebt bei Usern sind, kann die Metrik „Content nach Titel“ aus Google Analytics herangezogen werden. Diese Übersicht zeigt an, welche Seiten am häufigsten besucht werden.⁴⁷ Da die User in der Regel mehrere Seiten aufrufen, lässt sich auch erkennen, dass die Bewegungen durch das Portal davon charakterisiert sind, dass die Navigation über verschiedene Seitengruppen erfolgt. Durch die Gruppierung nach Seitentitel kann an die Deskription des Portals in Kapitel 1 angeknüpft werden. Im Kontext der Strukturierung des Portalaufbaus

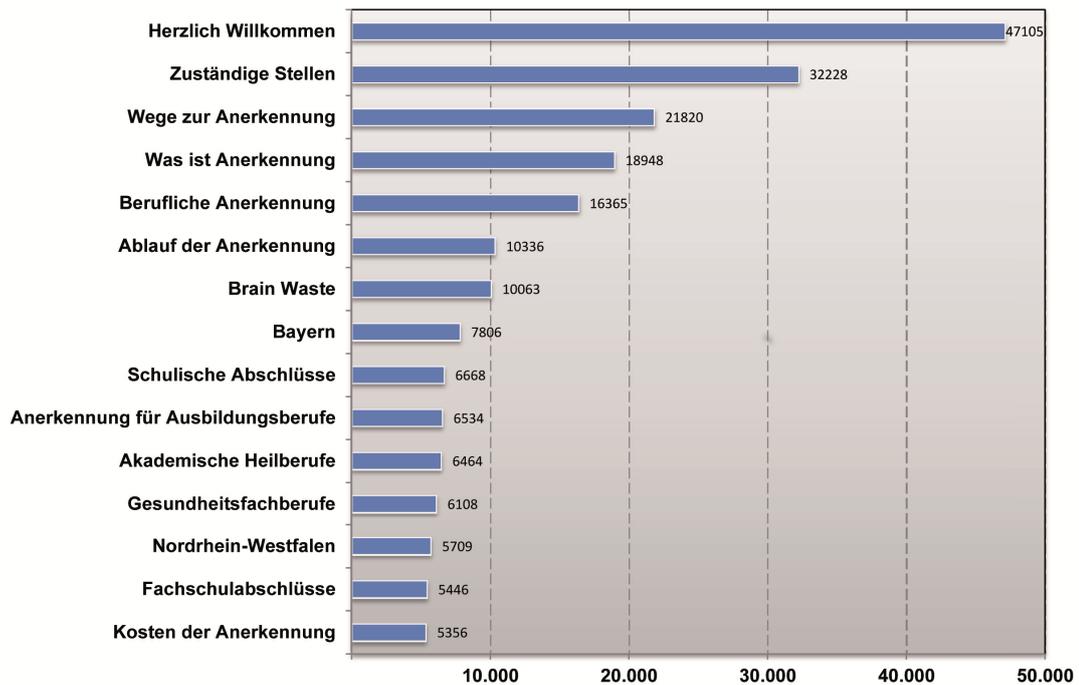
⁴⁵ „Absolut eindeutige Besucher (Unique Users) sind im Gegensatz zu den Besuchen wirklich unterscheidbare User.“ Ebd., S. 249.

⁴⁶ Ebd., S. 250.

⁴⁷ „Beim Content-Berichte-Block geht es hauptsächlich um die Nutzung der einzelnen Webseiten. Hier besteht die Möglichkeit, jede einzelne URL separat zu betrachten, aber auch User-Ströme nachzuvollziehen oder Ziel- bzw. Ausstiegseiten zu analysieren.“ Ebd., S. 303.

wurde bei der Vergabe der Titel für die Haupt- und Submenüs darauf geachtet, dass sie die Inhalte präzise ankündigen.

Abb. 5 : Top 15 der Seitenaufrufe, Content nach Titel



Quelle: Google Analytics; eigene Darstellung

Das Diagramm zeigt die fünfzehn beliebtesten Seitengruppen anhand der Zugriffshäufigkeit. An der Spitze mit mehr als 47.000 Seitenaufrufen steht die Startseite des Portals mit dem Titel „Herzlich willkommen“, es folgen „Zuständige Stellen“, „Wege zur Anerkennung“ und „Was ist Anerkennung“. Hinter diesen Titeln stehen die drei Hauptmenüs des Portals. Dass „Zuständige Stellen“ die Liste anführt, weist darauf hin, dass die praxisorientierte Suche nach dem richtigen Ort für die Antragstellung eine besonders wichtige Rolle für die Nutzer/innen spielt. Dass die erläuternden Hauptmenüs direkt folgen, fiel bei der Auswertung auf, da demnach auch diese Inhalte breit genutzt werden. Bei einer weiteren Betrachtung der Seitenaufrufe bestätigt sich, dass die erwartete Dominanz der Suche nach Zuständigkeiten nicht vorliegt. Unter den 15 häufigsten Seitentiteln finden sich mit „Bayern“ und „Nordrhein-Westfalen“ zwei bundeslandbezogene Seiten, die zu diesem Servicebereich gehören. Hier werden Anerkennungsstellen der Länder mit Links zum Verfahren dargestellt. Dass Bayern und Nordrhein-Westfalen hier auftauchen, andere Bundesländer aber nicht, lässt sich dadurch erklären, dass in diesen beiden Flächenstaaten gleichzeitig die höchsten Bevölkerungsanteile zu verzeichnen sind. Zahlreiche andere beliebte Seiten unter den Top 15 enthalten allgemeine Erklärungen zur Anerkennungsthematik oder -praxis.

Die Seiten mit den Titeln „Berufliche Anerkennung“ und „Ablauf der Anerkennung“ stellen Links auf der vertikalen Menüleiste dar. Dies trifft auch für die beliebte Seite „Schulische Abschlüsse“ zu. Das Submenü „Anerkennung für Ausbildungsberufe“ bietet allgemeine Informationen zum Bereich der Berufsbildung. Dass dieser Qualifikationstyp besonderes Informationsinteresse verzeichnet, ist im Vergleich zu den quantitativen Ergebnissen der Einzelfallauswertung überraschend, da im Gegensatz zur Statistik des Portals die Anfragen zum akademischen Bereich klar die Mehrheit bilden (vgl. die Ausführungen in Kapitel 3.2.4). Weitere berufs- und abschlusspezifische Seitengruppen unter den Top 15 sind „Akademische Heilberufe“ und „Gesundheitsfachberufe“ – ein Indiz für die bedeutende Rolle dieser Berufe bzw. für die Einbindung von Migrant/innen in das deutsche Gesundheitssystem. Auf Rang 14 und 15 stehen schließlich „Fachschulabschlüsse“ und „Kosten der Anerkennung“. Letzteres weist darauf, dass Nutzer/innen sehr praxisorientiert auf der Website navigieren; finanzielle Ressourcen bilden vielfach die Voraussetzung für ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren.

Die Seite mit dem Titel „Brain Waste“ bietet Zugriff auf die 2007 fertig gestellte Studie, die seit 2008 auch in englischer Übersetzung zum Download bereit steht. Der hohe Wert von gut 10.000 Aufrufen, den die Seite verzeichnet, begründet sich dadurch, dass die Studie inzwischen als Standardwerk zum Thema gilt. Nutzer/innen in diesem Bereich könnten einen wissenschaftlichen Hintergrund haben, oder sie interessieren sich aus persönlichen Gründen für die Erkenntnisse der Studie. Dass letztere Konnotation für Migrant/innen durchaus eine Rolle spielen kann, wurde durch bestimmte Einzelfallanfragen deutlich.

3.1.3 Zugriffsquellen

Durch die Auswertung der Metrik „Content nach Titel“ wurden erste Erkenntnisse zur Navigationsübersicht deutlich. Neben der Frage, welche Seiten die Nutzer/innen aufgerufen haben, ist auch zu klären, wie sie auf die Website gelangt sind. Der Bereich „Zugriffsquellen“ des Tools Google Analytics beinhaltet Informationen zu den Quellen, die den Ausgangspunkt der Besuche bildeten. Die wichtigsten Zugriffsquellen für Einstiegsseiten sind direkte Zugriffe, verweisende Websites und Suchmaschinen.

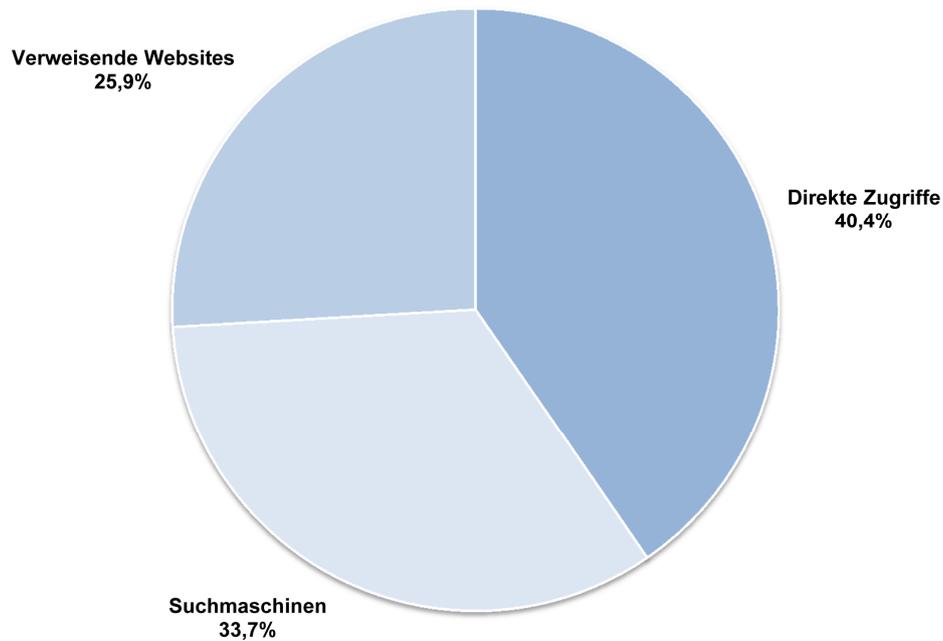
Mehr als 40% der Besuche erfolgten über einen direkten Zugriff auf die Website. In diesen Fällen gaben die Besucher die URL oder die Domain direkt in die Adresszeile des Browsers ein. Auch Seitenaufrufe über einmal vom User gesetzte Lesezeichen, sog. Bookmarks, gehören in die Kategorie „Direkte Zugriffe“. Ein großer Anteil an direkten Zugriffen kann ein Indiz für einen hohen Bekanntheitsgrad sein.⁴⁸ Außerdem legt dies die Vermutung nahe, dass es sich bei zahlreichen Usern um institutionelle Nutzer/innen handelt, die in einem beruflichen Kontext agieren und das Portal in ihrem Arbeitsalltag besuchen. Rund ein Drittel der Zugriffe erfolgte über eine Suchmaschine.

Gut ein Viertel klickte das Portal auf verweisenden Websites an, insbesondere auf Internetseiten von Organisationen, die einen Link zu berufliche-erkennung.de gesetzt haben. Über Verlinkungen wird das Projekt nicht grundsätzlich im Vorfeld informiert, da im Internet jederzeit die Möglichkeit besteht, entsprechende Verweise einzurichten. Durch die Auswertung anhand von Google Analy-

⁴⁸ Vgl. ebd., S. 273.

tics lässt sich nachverfolgen, welche Verweise bestehen und in welchem Ausmaß diese genutzt wurden. Wenn zunehmend Verlinkungen vorgenommen werden, ist dies ein Anzeichen für die steigende Bekanntheit des Informationsportals.

Abb. 6: Zugriffsquellen



Quelle: Google Analytics

Eine Analyse der Daten des Portals berufliche-erkennung.de zeigt, dass die über 67.500 Besuche durch rund 500 verschiedene Quellen und Medien vermittelt wurden, deren Bedeutung anhand der Häufigkeitsverteilung ausgewertet werden kann. Zu den Zugriffsquellen zählen wie erwartbar diverse Websites im Themenfeld Migration und Integration, u.a. mehrere Integrationsbeauftragte der Bundesländer, es finden sich jedoch auch überraschende Verknüpfungen. So gelangten viele User über Websites von deutschen Großstädten zum Portal. Da bekannt ist, dass Personen mit eigener Migrationserfahrung eher in Großstädten leben, ist denkbar, dass der Bedarf an migrationsspezifischen Informationsangeboten über kommunale Zugänge kanalisiert wird. Doch auch Institutionen des Bundes und der Länder finden sich unter den Zugriffsquellen, u.a. Websites der Bundesregierung und diverser Ministerien oder Seiten von Bundesprogrammen im Bereich Bildung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt. In den Bundesländern gibt es zudem diverse Projekte und Initiativen zum Thema kulturelle Vielfalt in Unternehmen, die ebenfalls zu den Zugriffsquellen von berufliche-erkennung.de zählen.

Die Analyse der Zugriffsquellen zeigt weiter, dass der Themenkomplex Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Zusammenhang mit der Fachkräftesicherung gestellt wird. Zu den Zugriffsquellen gehören verschiedene Fachkräfteinitiativen, Karriereportale und Jobfinder-Seiten, Gewerkschaften und deren Dachverbände. Im selben Kontext steht die zunehmende Aufmerksam-

keit durch die Presse- und Medienlandschaft, die zur Bekanntheit des Informationsportals beitragen. Diverse Seitenaufrufe erfolgten über veröffentlichende Institutionen (u.a. BIBB, Bundeszentrale für politische Bildung), regionale und überregionale Zeitungen sowie Radio- und TV-Sender, die ihre Leser/innen, Zuschauer/innen und Hörer/innen im Kontext weiterführender Informationen zu Integrationsfragen auf das Portal hinwiesen. Auch der wissenschaftliche Bereich wird anhand von Hochschulen und wissenschaftlichen Instituten unter den Zugriffsquellen erkennbar.

Berufs-, abschluss- oder länderspezifische Foren und Netzwerke spielen ebenfalls eine Rolle. Allen Foren ist gemeinsam, dass hier ein Austausch von Informationen zwischen Einzelnen stattfindet. Darüber hinaus steigen Besucher/innen des Informationsportals über Websites von Weiterbildungsträgern oder Bildungs- und Beratungsorganisationen ein, teilweise verknüpft mit migrantenspezifischen Weiterbildungsangeboten.

3.1.3.1 Verweis-Websites

Verweisungen externer Websites zu berufliche-erkennung.de bilden bei 25,9% der Besuche die Zugriffsquelle. Eine genauere Betrachtung der verweisenden Websites zeigt, dass viele unterschiedliche Institutionen auf das Informationsangebot von berufliche-erkennung.de hinweisen und eine entsprechende Verlinkung eingerichtet haben. Unter den Top 15 der Verweis-Websites rangieren Seiten der Bundesagentur für Arbeit auf den ersten beiden Rängen; demnach kamen mehr als 4400 Nutzer/innen über diese Seiten. 2009 war eine Anfrage der Bundesagentur an das Projekt Global Competences erfolgt, die eine Verlinkung von berufliche-erkennung.de mit dem Intranet der BA zum Thema hatte. Da das Projekt Verlinkungen generell positiv sieht, wurde dem gerne zugestimmt, da so die Bekanntheit des Portals für die wichtige Zielgruppe der Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung gesteigert werden konnte.

Auch vier Anerkennungsstellen sind unter den Top 15 der verweisenden Websites, darunter drei regional aktive Industrie- und Handelskammern. Weitere Organisationen, die Links eingerichtet haben, sind Netzwerkpartner aus dem Bundesgebiet, die zum IQ-Netzwerk gehören. Unter den ersten 15 Verweis-Websites sind drei Netzwerkpartner bzw. Kompetenzzentren, weitere folgen auf späteren Rängen. Eine bundesweit aktive Stiftung und eine Seite des BMAS befinden sich auf Platz 11 und 12. Angesichts der Tatsache, dass Portalinhalte nur auf Deutsch zur Verfügung stehen, überraschte die Tatsache, dass auch zwei ausländische Websites unter den Top 15 sind. In beiden Fällen handelt es sich um russische Seiten, nämlich um ein Weiterbildungsportal und um ein Austauschforum. Eine weitere wichtige Zugriffsquelle ist eine berufsspezifische Seite für Krankenpfleger/innen. Danach lagen Verweisungen zu berufliche-erkennung.de vor durch Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesinstituts für Berufsbildung sowie eine bundesweit aktive Organisation, die Anpassungsqualifizierungen für Migrant/innen anbietet.

Das restliche Feld der Verweis-Websites ist vielfältig, bestimmte Gruppen lassen sich allerdings erkennen. Häufig erfolgten Zugriffe durch Websites verschiedener deutscher Wohlfahrtsverbände. Da diese vielfach als Regeldienst für die Migrationsberatung fungieren, ist zu vermuten, dass Migrationsberater/innen so auf das Informationsangebot von berufliche-erkennung.de hingewiesen werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Organisationen aus vielen unterschiedlichen Arbeitsfeldern auf berufliche-erkennung.de verweisen. Dabei lassen sich einerseits institutionelle Nut-

zergruppen erkennen, andererseits individuelle User, die über Foren oder Karriereportale auf das Informationsportal stoßen.

3.1.3.2 Keywords

Neben den direkten Zugriffen und den verweisenden Websites ist der Zugang auf eine Website durch Suchmaschinen charakteristisch für individuelle Suchstrategien. Mehr als 22.000 Besuche erfolgten über Suchmaschinen. Von Interesse ist in diesem Kontext, welche Suchbegriffe eingesetzt wurden.

„Der Bericht Keywords stellt sämtliche Suchbegriffe dar, über die Besuche über eine Suchmaschine auf Ihre Website kamen.“⁴⁹

Eine Analyse der verwandten Suchwörter, die in der Metrik „Keywords“ erfasst werden, zeigt, dass der am häufigsten gebrauchte Suchbegriff „www.berufliche-erkennung.de“ ist. Auf Platz vier folgt die ähnliche Wortgruppe „berufliche-erkennung.de“. Einmal mehr unterstreicht dies, dass zahlreichen Besucher/innen das Portal direkt bekannt ist und es sich vermutlich um Multiplikatoren handelt, die das Informationsangebot professionell nutzen und die über die Institution, für die sie tätig sind bzw. über Kolleg/innen oder Netzwerkpartner auf die Existenz dieser Informationsquelle aufmerksam gemacht werden. Allerdings könnten auch individuelle User durch private Kontakte, also durch Freund/innen oder Familienmitglieder auf das Portal hingewiesen worden sein.

Weit vorne im Bericht „Keywords“ finden sich die Begriffe „berufliche anerkennung“, „brain waste“ und „anerkennung“. Auf Grund der hohen Öffentlichkeitsresonanz, die die Ergebnisse der Studie „Brain Waste“ nach sich zogen, ist zu vermuten, dass diese allgemeinen Suchwörter genutzt werden, um grundlegende Informationen zu Anerkennungsfragen zu recherchieren.

Auf Platz sechs befindet sich dann der sehr spezifische Suchbegriff „meisteranerkennung“. Dies kann ein Indiz dafür sein, dass zahlreiche beruflich gut qualifizierte Zugewanderte, die entweder eigenständig oder über Multiplikatoren Informationen suchen, konkrete Überlegungen in Richtung einer Existenzgründung in Deutschland anstellen, da die Meisterqualifikation in den zulassungspflichtigen Handwerken dafür eine Voraussetzung darstellt.

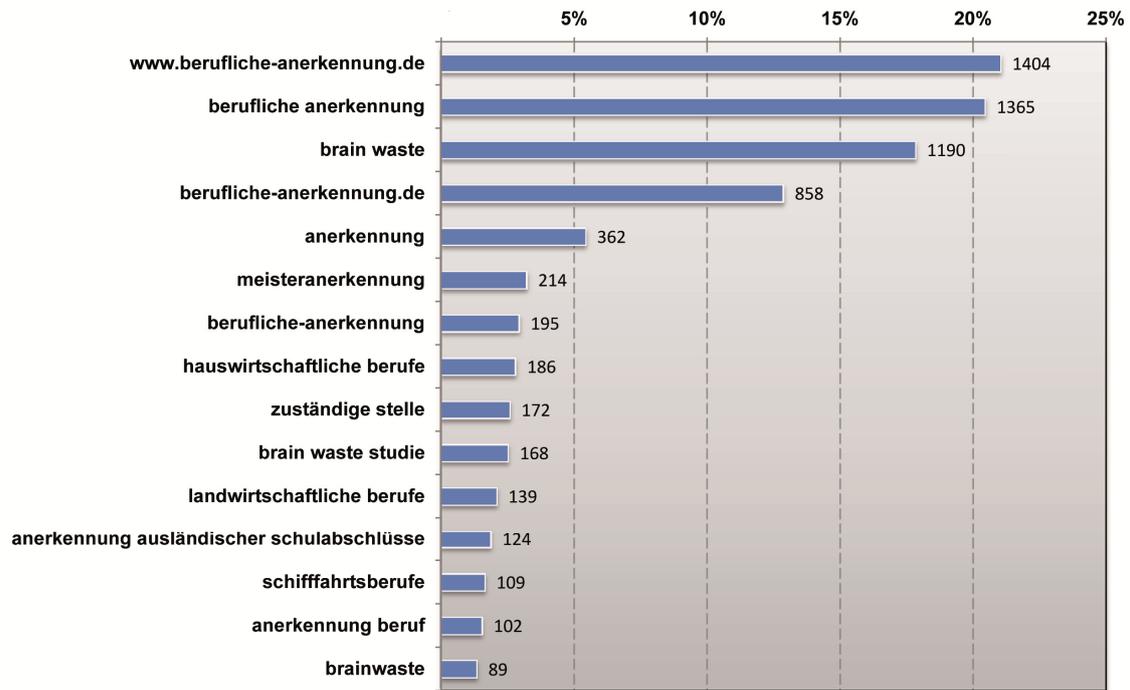
Auch die abschlussbezogenen Suchbegriffe „hauswirtschaftliche berufe“, „landwirtschaftliche berufe“ und „schiffahrtsberufe“ rangieren weit vorn, später folgen „anerkennung ingenieur“ auf Rang sechzehn und „dolmetscher prüfung“ auf Rang siebzehn. Auffällig ist die quantitativ hohe Bedeutung von Anerkennungsbedarfen zu einer Meisteranerkennung, zu haus- und landwirtschaftlichen Qualifikationen sowie zu Schifffahrtsberufen. In der Einzelfallberatung des Projekts haben diese Abschlussbereiche keine hohe Priorität, nur Ingenieur/innen bilden eine der wichtigsten Berufsgruppen, die Anfragen stellen.

Zu den wichtigsten Keywords zählt daneben „zuständige stelle“. Dies belegt, dass ein großer Teil der Nutzer/innen sich praxisorientiert auf die Suche nach der richtigen Anerkennungsstelle für eine Antragsstellung befindet. Die Häufigkeit des Suchbegriffs „anerkennung ausländischer schulabschlüsse“ zeigt, dass nicht nur die Anerkennung von Berufsqualifikationen Interesse findet, auch

⁴⁹ Ebd., S. 294.

Schulabschlüsse können am Arbeitsmarkt eine Rolle spielen, z.B. wenn der Beginn einer Ausbildung angestrebt wird.

Abb. 7: Top 15 der verwendeten Keywords



Quelle: Google Analytics; eigene Darstellung

Weitere Suchbegriffe, die nicht unter den Top 15 sind, sind entweder allgemein formuliert, wie „ausländische Berufe anerkennen“, oder abschlussbezogen, z.B. „facharztanererkennung eu“ oder „anererkennung sozialpädagoge“. Auch Informationen zur Externenprüfung im Bereich der Berufsbildung werden gesucht: „zulassung zur externenprüfung erzieher“, „externenprüfung friseur“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Internetportal derzeit diverse Hinweise auf Externenprüfungen anbietet, weil der Großteil der Zugewanderten noch durch rechtliche Lücken von einem Anerkennungsverfahren ausgeschlossen bleibt. Die Externenprüfung ist dann der einzige Weg, um als Fachkraft eingestuft zu werden. Generell bildet die Zulassung zur Externenprüfung, die als Instrument für An- und Ungelernte geschaffen wurde, jedoch keine Form des Anerkennungsverfahrens für ausländische Fachkräfte, die eine Ausbildung im Herkunftsland vollständig absolvierten.

Eher selten sind Suchbegriffskombinationen bundesland- oder ortsbezogener Art, wie z.B. „anererkennung ausländischer Bildungsabschlüsse bayern“, „handwerkskammer karlsruhe anererkennung ausländischer prüfungen“.

Auffällig ist, dass Suchstrategien nicht nur mit knappen Begrifflichkeiten arbeiten, sondern dass auch in Form von Fragen nach grundlegenden Erklärungen gesucht wird. Beispiele dafür sind „was ist anererkennung“ oder „was bedeutet reglementiert“.

Die Auswertung der verwendeten Keywords zeigt, dass nach Informationen gesucht wird, die tatsächlich auf dem Portal zur Verfügung stehen. Beim Aufbau der Website war eines der wichtigsten Ziele, einerseits umfassende Erläuterungen verfügbar zu machen und andererseits die Seiten nicht zu überfrachten, da dies die Nutzbarkeit für die Praxis erschweren würde. Es werden daher – abgesehen von der Zugriffsmöglichkeit auf die Studie „Brain Waste“, die entsprechende Darstellungen enthält – keine Gesetze oder Urteile der Verwaltungsgerichte zum Themenfeld angeboten, weil diese sehr textlastigen und sprachlich komplizierten Aspekte schnell zu einer Informationsüberlastung führen können. Nur ein einziger rechtlicher Begriff ist unter den wichtigsten 20 Keywords, nämlich „Lissabonner Anerkennungskonvention“. Es gibt durchaus Einzelfälle in der Anerkennungsberatung, die Genaueres zu Rechtstexten erfahren wollen und um Hinweise auf einschlägige Paragraphen bitten; diese werden dann im Rahmen der direkten Beratung weitergegeben.

3.1.4 Standorte der Nutzer/innen

Das Modellprojekt Global Competences versuchte seit 2008, ein Angebot der Anerkennungsberatung aufzubauen, das auf zwei Säulen steht: dem überall verfügbaren Internetportal und einer bundesweiten Einzelfallberatung. Es stellt sich daher die Frage, ob es gelungen ist, Migrant/innen und andere Interessierte auch jenseits des eigenen Standorts in Augsburg zu erreichen. Google Analytics bietet die Möglichkeit, Zugriffe geografisch auszuwerten, da die Standorte der Besucher/innen anhand ihrer IP-Adresse analysiert werden.⁵⁰

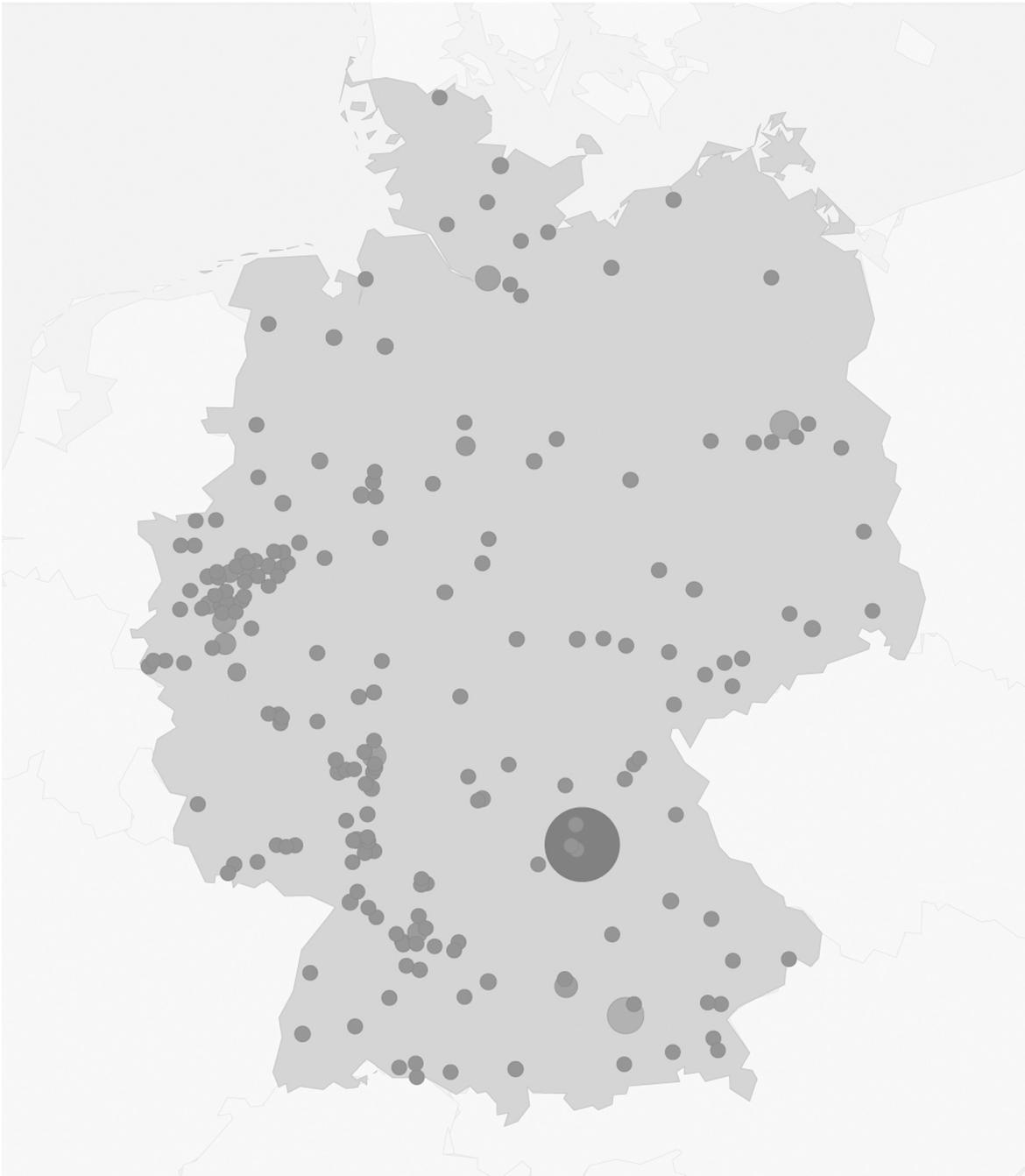
Im Bericht „Besuche“ mit der Einstellung „Land/Gebiet“ werden Zugriffe aus deutschen Städten oder aus Staaten weltweit quantitativ dargestellt. Eine Analyse dieser Daten führt zu teilweise überraschenden Erkenntnissen. Von ca. 67.500 Besuchen erfolgten rund 63.000 aus Deutschland, ca. 4500 aus dem Ausland. Da die Inhalte des Portals nur in deutscher Sprache zur Verfügung stehen und bereits zugewanderte Migrant/innen die primäre Zielgruppe bilden, fiel der doch beträchtliche Anteil der Zugriffe mit 6,6% aus dem Ausland auf. Dass an einer Zuwanderung interessierte hoch und gut qualifizierte das Portal nutzen könnten, um sich über Karrierechancen zu informieren, war nicht erwartet worden, hatte sich jedoch insbesondere seit 2009 durch einzelne direkte Beratungsanfragen angedeutet.

3.1.4.1 Besuche aus Deutschland

Im Hinblick auf Nutzer/innen, die bereits vor Ort sind, kann festgestellt werden, dass Zugriffe aus ganz Deutschland erfolgen, wie die nachstehende Karte der Monatsübersicht vom März 2010 zeigt (vgl. Abb. 5).

⁵⁰ „Bei der Einwahl ins Internet wird den unterschiedlichen Webbrowsern eine IP-Adresse zugewiesen. Die Liste der IP-Adressen ist bekannt – daher lässt sich mit Hilfe einer IP-Adresse ein geografischer Bezug herstellen – denn die IP-Adresse wird beim Aufruf einer Website mit übergeben und kann von einem Web Analytics Tool ausgelesen werden. (...) Google Analytics verfügt über diese Kenntnisse und kann daher die Herkunft der Browser und somit die der User bestimmen.“ Ebd., S. 52.

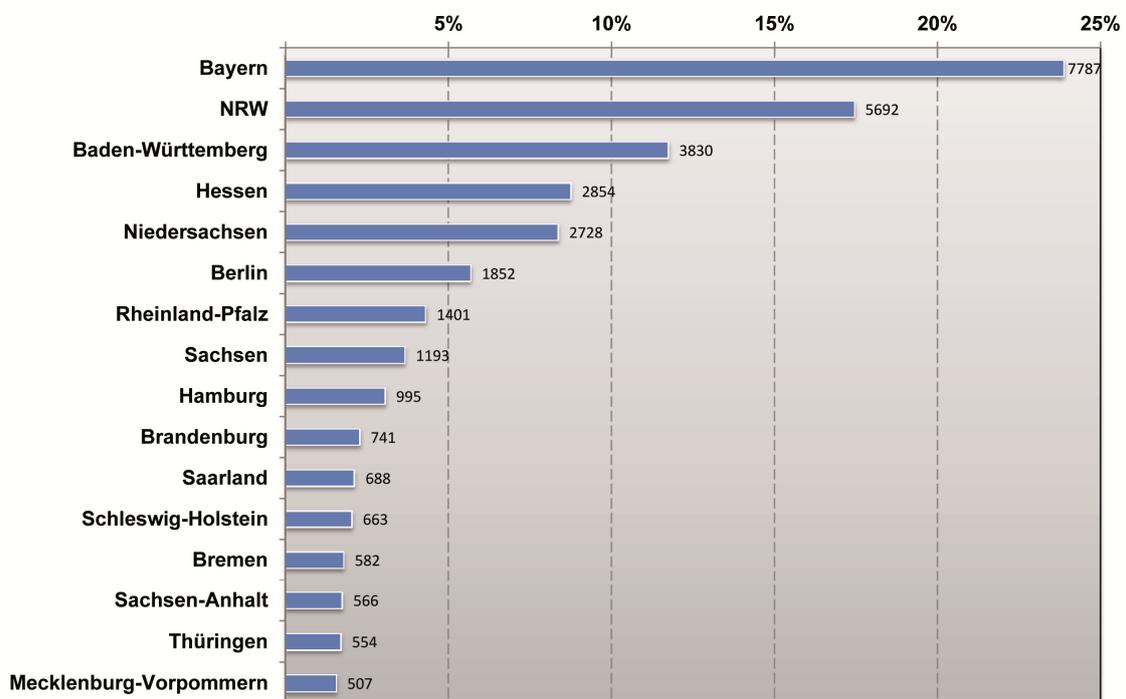
Abb. 8: Zugriffe aus Deutschland, März 2010



Quelle: Google Analytics

Im Kontext der Anerkennungsberatung sind allerdings nicht nur die Großstädte von Interesse, sondern es stellt sich die Frage, welche Bundesländer eine quantitativ relevante Rolle für die Nutzer/innen spielen. Da die Durchführung von Anerkennungsverfahren in Länderkompetenz liegt, können sich die Bedingungen und damit auch Beratungsbedarfe von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Da Google Analytics keine Statistik der Standorte nach Bundesländern ermöglicht, wurde ein anderer Auswertungsansatz gewählt: Untersucht wurde, in welchem Ausmaß die Nutzer/innen die jeweiligen Bundeslandseiten im Menü „Zuständige Stellen“ besuchten.

Abb. 9: Seitenaufrufe nach Bundeslandtiteln im Portal, April 2008 bis März 2010



Quelle: Google Analytics; eigene Darstellung

Die Häufungen nach Bundeslandaufrufen zeigen, dass die großen westdeutschen Länder an der Spitze liegen. Bayern, wo das Kompetenzzentrum Migranet besonders bekannt ist und wo das Projekt Global Competences seinen Standort hat, nimmt den ersten Platz ein. Es folgen Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen, als erstes ostdeutsches Bundesland liegt Sachsen auf Platz 8. Ein Vergleich mit der Statistik der Einzelfallberatungen im Projekt bietet sich an (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.2.2, insbesondere Abb. 12). Die ersten fünf Ränge nach Bundesland im Portal entsprechen denen der individuellen Anerkennungsberatung, nur die Reihenfolge variiert teilweise. Allerdings ist das Verhältnis bei der Nutzung der bundeslandspezifischen Inhalte des Portals weitaus ausgeglichener; hier liegt prozentual eine weitaus geringere Dominanz des Bundeslandes Bayern vor. Unterschiede zeigen sich auf den folgenden Rängen, allerdings

sind die Zahlen der individuellen Anerkennungsberatung hier im einstelligen Bereich, so dass quantitative Aussagen nicht sinnvoll sind. Die Zahlen der Portalstatistik sind weit höher. Jede der sechzehn Bundeslandseiten verzeichnet mindestens 500 Seitenaufrufe, an der Spitze liegen Bayern mit über 7770 und Nordrhein-Westfalen mit fast 5700 Aufrufen.

Die Verteilung der Zugriffe auf Bundeslandseiten im Portal weist darauf hin, dass in westdeutschen Flächenstaaten ein besonderes Interesse an Anerkennungsfragen und damit an den Inhalten des Portals besteht. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass hier der Anteil der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung, die u.U. über ausländische Qualifikationen verfügt, besonders hoch ist. Entsprechende Vergleichsdaten bieten die Angaben aus dem Mikrozensus, der Personen mit eigener Migrationserfahrung von Ausländer/innen oder Personen mit Migrationshintergrund unterscheidet.⁵¹ Allerdings werden die fünf neuen Bundesländer in den publizierten Auswertungen des Statistischen Bundesamtes nicht einzeln ausgewiesen. Um alle Bundesländer einzeln darstellen zu können, wird in Abb. 7 eine Tabelle zur ausländischen Bevölkerung in den Ländern dargestellt; die Rangfolge der westdeutschen Länder bezüglich Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist dieselbe wie in den Mikrozensusdaten zur Bevölkerung mit eigener Migrationsgeschichte.

Abb. 10: Bundesländer nach ausländischer Bevölkerung, 31.12.2008⁵²

Bundesland	31.12.2008		
	Bevölkerung	Ausländische Bevölkerung	
		insgesamt	Anteil in %
Nordrhein-Westfalen	17.933.064	1.886.864	10,5
Baden-Württemberg	10.749.506	1.266.030	11,8
Bayern	12.519.728	1.174.934	9,4
Hessen	6.064.953	674.276	11,1
Niedersachsen	7.947.244	523.999	6,6
Berlin	3.431.675	480.403	14,0
Rheinland-Pfalz	4.028.351	308.302	7,7
Hamburg	1.772.100	245.240	13,8
Schleswig-Holstein	2.834.260	147.273	5,2
Sachsen	4.192.801	115.251	2,7
Saarland	1.030.324	85.797	8,3
Bremen	661.866	83.497	12,3
Brandenburg	2.522.493	64.797	2,6
Thüringen	2.267.763	47.094	2,1
Sachsen-Anhalt	2.381.872	42.830	1,8
Mecklenburg-Vorpommern	1.664.356	39.334	2,4
Deutschland	82.002.356	7.185.921	8,8

⁵¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1. Reihe 2.2, Wiesbaden 2010, S. 36ff.

⁵² Die Tabelle findet sich auf Seiten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder unter http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrta2.asp [Zugriff: 11.11.2010]

Die Tabelle zeigt, dass in der Reihenfolge Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Berlin, Rheinland-Pfalz die höchsten Ausländeranteile zu verzeichnen sind. Diese Top 7 entsprechen den sieben quantitativ bedeutsamsten Bundeslandaufrufen des Informationsportals, nur die Reihenfolge variiert teilweise. Im Portal folgt Sachsen vor Hamburg, obwohl die ausländische Bevölkerung in Sachsen zahlenmäßig weniger als die Hälfte aufweist. Auf Hamburg folgt Brandenburg ebenfalls überraschend weit vorne, da hier im Vergleich zu Hamburg nur ein Viertel der Ausländer/innen wohnen. Es kann vermutet werden, dass in Sachsen und Brandenburg ein besonderes Interesse an Anerkennungsfragen besteht, das sich einerseits durch politische Initiativen und andererseits durch aktive Multiplikatoren manifestiert. In Brandenburg wurde in der Tat durch die Integrationsbeauftragte des Landes u.a. ein Wegweiser zur Anerkennung erarbeitet, in Sachsen wurden 2010 ein Leitfaden und eine Studie vorgelegt.

Zusammenfassend kann anhand der vorliegenden Daten festgehalten werden, dass die Inhalte von berufliche-erkennung.de bundesweit und bundeslandübergreifend genutzt werden.

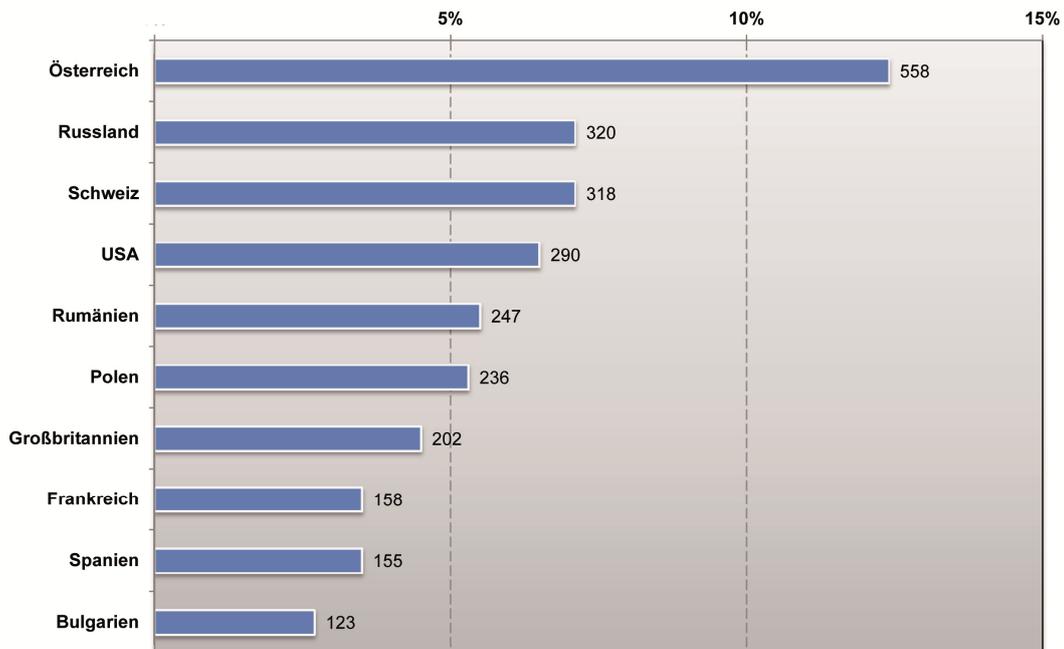
3.1.4.2 Besuche aus dem Ausland

Insgesamt erfolgten im Zeitraum April 2008 bis März 2010 ca. 4500 Besuche aus dem Ausland. Eine Auswertung nach Staaten in Google Analytics zeigt, dass mehr als 110 verschiedene Länder vertreten waren. Das Verstehen der Inhalte des Portals erfordert deutsche Sprachkenntnisse; daher waren diese Zugriffe nicht erwartet worden. Da das Informationsportal auch international Aufmerksamkeit gefunden hat, besteht durchaus die Möglichkeit, dass ausländische Wissenschaftler/innen und Expert/innen im Themenfeld Recherchen vornahmen. Allerdings gibt es auch Indizien dafür, dass es sich bei einem Teil der aus dem Ausland zugreifenden Besucher/innen um potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer handelt. Bislang liegen zur Gruppe mobiler Migrant/innen, die eine Einwanderung in Deutschland in Erwägung ziehen, kaum Erkenntnisse vor. Vor diesem Hintergrund ist es von Interesse, aus welchen Staaten Zugriffe auf das Portal erfolgen. Parallel zum kontinuierlichen Anstieg der Besucherzahlen sind auch die Zugriffe aus dem Ausland von April 2008 bis März 2010 gestiegen. Insgesamt war der Anstieg weniger steil. Während im April 2008 nur 1,1% der Zugriffe aus dem Ausland erfolgten, wurden im September 2008 7% erreicht. Dieser Wert blieb im weiteren Verlauf relativ konstant, im März 2009 lag er bei 6,5%, im März 2010 bei 7,2%. Zwar liegt ein breites Spektrum an Staaten vor, dennoch können bestimmte Gruppen sowie ihre quantitative Rolle differenziert werden.

Die zehn am häufigsten vertretenen Staaten in der Metrik „Besuche“ machen zusammen mehr als die Hälfte aller Zugriffe aus dem Ausland aus, nämlich fast 60%. Auf vorderen Rängen liegen die deutschsprachigen Nachbarländer Österreich und die Schweiz. An zweiter Stelle findet sich Russland mit 7,2% der Besuche. Russland bildet das quantitativ wichtigste Herkunftsland in der Einzelfallberatung (vgl. die Ausführungen in Kapitel 3.2.3). Dass die USA auf Rang 4 liegen, überraschte vor diesem Hintergrund. Die folgenden sechs Länder sind Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, drei Staaten gehören zu den neuen osteuropäischen Beitrittsländern, für deren Bürger/innen noch Beschränkungen am deutschen Arbeitsmarkt bestehen. Auch in der Einzelfallberatung waren Personen aus Polen, Rumänien und Bulgarien überdurchschnittlich vertreten. Dies gilt jedoch nicht für die alten EU-Staaten Großbritannien, Frankreich und Spanien, so dass ihre wichtige Rolle in der Portalstatistik nicht erwartet wurde. Zu bemerken ist noch, dass von den zehn betroffenen Staaten

vier direkte Nachbarländer von Deutschland sind, u.U. könnte dies den Wunsch nach grenzüberschreitender Arbeitsmigration befördern.

Abb. 11: Zugriffe aus dem Ausland, Rang 1 bis 10 nach Staaten



Quelle: Google Analytics; eigene Darstellung

Eine weitere Analyse der Portalstatistik in diesem Bereich zeigt, dass der überwiegende Anteil der ausländischen Zugriffe aus europäischen Staaten stammt; die große Bedeutung von Drittstaaten in der Einzelfallberatung liegt nicht vor, ganz im Gegenteil kann bei der Portalnutzung von einer Dominanz der EU-Mitgliedstaaten gesprochen werden. Staaten anderer Kontinente folgen – abgesehen von den USA – erst auf späteren Rängen. Australien liegt deutlich vor China, Ägypten oder Mexiko. Der Anteil der Besuche aus asiatischen Ländern spielt bei der Nutzung des Portals (5,2%) eine deutlich geringere Rolle als in der direkten Beratung (20,4%). Dies gilt auch für die afrikanischen Staaten mit einem Verhältnis von 1,7% zu 6,8%.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die statistischen Daten der Portalnutzung die Erwartungen weit übertroffen haben. Als das Informationsportal berufliche-erkennung.de geschaffen wurde, war das primäre Ziel, den damals dringend fehlenden Überblick zum föderalen Anerkennungsdschungel für die Öffentlichkeit greifbar zu machen. Die hohe Zahl der Nutzer/innen, die bereits nach kurzer Zeit erreicht wurde, ist ein überaus erfreuliches Ergebnis. Die Auswertung verschiedener Metriken mit Hilfe von Google Analytics hat zudem gezeigt, dass die Navigation durch das Portal für Besucher/innen einfach und effektiv funktioniert. Ein weiteres wichtiges Ergebnis, das kaum in diesem Ausmaß erwartet werden konnte, ist die bundesweite Nutzung. Damit werden

die quantitativen Erkenntnisse der Einzelfallberatung auf ideale Weise ergänzt. Generell ist die Kombination eines Informationsportals im Internet und einer direkten Kontaktmöglichkeit zu Berater/innen an die Bedürfnisse der Nutzer/innen gut angepasst, da diese im Internet im Idealfall bereits alle Informationen finden, die sie benötigen, und so den Zeitaufwand einer Beratungsanfrage vermeiden können.

Das Informationsportal berufliche-erkennung.de hat sich in einem kurzen Zeitraum zu einem überaus erfolgreichen und effizienten Instrument entwickelt.

3.2 Quantitative Auswertung der Dokumentationsbögen

3.2.1 Individuelle Beratungsanfragen

Im Modellprojekt Global Competences wurden Beratungsanfragen erfasst und dokumentiert, wenn sie sich auf einen spezifischen Einzelfall bezogen. Im Jahr 2008 wurden 122 Einzelfallanfragen bearbeitet. Darin eingeschlossen sind die Beratungsfälle, die sich vor dem offiziellen Start der Anerkennungsberatung im Mai 2008 meldeten. Da bereits ab Januar 2008 Anfragen gestellt wurden und die Mitarbeiterinnen des Projekts niemanden abweisen wollten, nur weil das Informationsportal noch nicht online war, wurden auch diese Personen beraten.

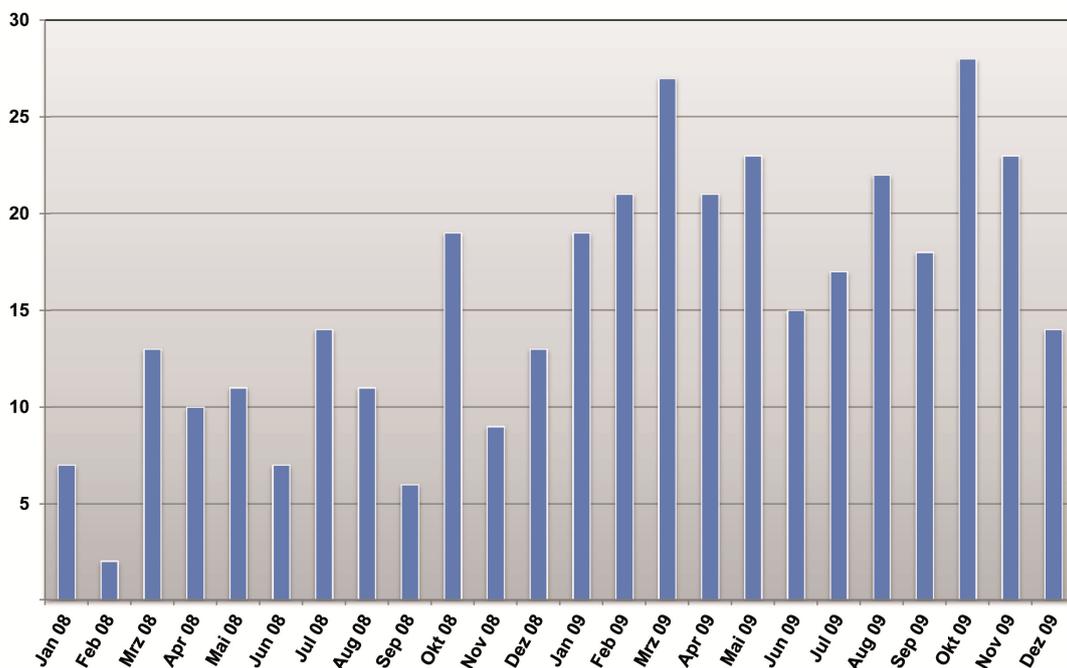
2009 hatte sich die Anzahl der Anfragen auf 248 verdoppelt, was auf die gestiegene Bekanntheit des Beratungsangebots zurückzuführen ist. Die Gesamtzahl der erfassten Einzelfälle beläuft sich im ausgewerteten Zeitraum 2008 und 2009 demnach auf 370 Fälle. Bezüglich des Geschlechts waren weibliche Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse klar in der Mehrheit: 62,4% der Anfragen betrafen Frauen, 37,0% Männer. Zwei schriftliche Anfragen konnten nicht klar einem Geschlecht zugeordnet werden. Dass mehr Frauen als Männer Beratung anfragten, kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden, z.B. geschlechtsspezifische Hindernisse am Arbeitsmarkt oder eine unterschiedliche Motivation, durch das Instrument der Anerkennung unterwertige Beschäftigung zu vermeiden.

Einen größeren Anteil weiblicher Antragstellerinnen verzeichnet allerdings auch die Tabelle zu Anerkennungsverfahren von Zugewanderten, die das Statistische Bundesamt im Rahmen der Auswertung des Mikrozensus 2008 vorgelegt hat. Dabei weisen zwei Kategorien auf einen erfolgten Anerkennungsantrag „Anerkennung der Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses“ hin: „festgestellt“ und „(noch) nicht festgestellt“. In beiden Kategorien zeigt eine prozentuale Berechnung der vorliegenden Gesamtzahlen, dass sowohl Spätaussiedlerinnen als auch Ausländerinnen und weibliche Eingebürgerte höhere Anteile im Vergleich zur männlichen Gesamtgruppe aufweisen. Das Gegenteil trifft bei nicht erfolgten Anträgen zu: In den Kategorien „nicht notwendig“ oder „aus anderen Gründen nicht festgestellt“ kann ein höherer Anteil von Männern konstatiert werden.⁵³

⁵³ Im Rahmen des Labour Force Survey wurde 2008 ein Ad-hoc-Modul zur Arbeitsmarktsituation von Migrant/innen durchgeführt. Erstmals wurden damit Zugewanderte in der EU bezüglich ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie der erfolgten Anerkennungsverfahren befragt. In Deutschland wurden die Daten im Rahmen des Mikrozensus 2008 erhoben. 2010 legte das Statistische Bundesamt Tabellen zu erfolgten Anerkennungsverfahren vor, die auf der Auswertung des Ad-hoc-Moduls beruhen. Vgl. Statistisches Bundesamt 2010, S. 298ff.

Die Gesamtzahl von 370 Einzelfallberatungen in 24 Monaten belief sich im Durchschnitt auf 15,4 Beratungen pro Monat. Wenn die einzelnen Monate verglichen werden, zeigen sich Abweichungen, die insbesondere auf den generell zunehmenden Beratungsaufwand zurückzuführen sind. Während im Februar 2008 – also vor dem offiziellen Start des Beratungsangebots, das mit dem Onlineauftritt im April 2008 verknüpft wurde – mit zwei Anfragen die geringste Zahl vorlag, wurden im Oktober 2009 28 Beratungsanfragen dokumentiert.

Abb. 12: Fallzahlen nach Monaten, Januar 2008 bis Dezember 2009



Die vorliegende Einzelfallauswertung erfasst nur den Zeitraum bis Dezember 2009; da aber die Zahl der monatlichen Anfragen auch für die bereits erfolgten Beratungen 2010 vorliegt, kann festgestellt werden, dass die Beratungsanfragen insgesamt weiter zunehmen: Zwischen Januar und November 2010 wurden monatlich zwischen 25 und 40 Anfragen erfasst. Insgesamt wurden im Jahr 2010 bis einschließlich November über 330 Personen beraten.

Anfragen an Global Competences wurden entweder von Privatpersonen gestellt (83,5%) oder von Multiplikatoren (16,5%). Überwiegend wandten sich die potenziellen Antragsteller/innen selbst an die Anerkennungsberatung. Aber auch deutsche Partner/innen oder Verwandte fragten stellvertretend an. Letztere wurden unter anderem dann aktiv, wenn ihr/e Verwandte/r noch nicht in Deutschland lebte. Typisch bei Verwandtenanfragen war auch, dass sie Folgeanfragen hervorriefen: Wenn eine Einzelfallberatung stattgefunden hatte, meldete sich die betroffene Person teilweise noch einmal, um nun eine Beratungsanfrage für die Ehefrau oder den Bruder zu stellen, die eben-

falls über eine ausländische Qualifikation verfügten. Damit begann eine neue Beratung, da die Erfassung der individuellen Voraussetzungen nicht identisch war.

Wenn Partner/innen Anfragen stellten, waren diese oft telefonisch. Während in der persönlichen Beratung oder im Austausch per E-Mail sprachliche Verständnisprobleme entweder nicht auftreten oder unmittelbar gelöst werden können, kann es bei der telefonischen Kommunikation schneller zu Missverständnissen kommen. Migrant/innen haben entsprechend negative Telefon-Erfahrungen und lassen es daher zu, dass ihre deutschen Partner/innen für sie stellvertretend Informationen einholen. Sie sind aber keineswegs abwesend; in der Regel werden Fragen der Anerkennungsberaterin, die der/die Partner/in am Telefon nicht beantworten kann, unmittelbar weitergegeben und geklärt. Wenn persönliche Termine aufgrund der Wohnortnähe zu Augsburg möglich sind, kommen Paare oft gemeinsam.

Im Gegensatz zu den Anfragen von Privatpersonen haben Multiplikatoren, die Einzelanfragen stellen, beruflich mit Migrant/innen zu tun. Zwar richtet sich das Angebot der Anerkennungsberatung insbesondere an Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse; das Konzept der Beratung sieht jedoch ausdrücklich vor, auch Multiplikatoren zu berücksichtigen. Zum einen wird damit im Einzelfall sichergestellt, dass Zugewanderte nicht durch Falschinformationen der Regeldienste an einer Anerkennung gehindert werden; zum anderen haben die betroffenen Multiplikatoren oft vielfach mit ausländischen Abschlüssen zu tun, so dass der Ausbau ihres Wissens durch die Anerkennungsberaterin zukünftig zahlreichen Migrant/innen zugute kommen kann.

Der Ablauf einer Beratung für Multiplikatoren orientiert sich an denselben Kriterien wie die direkte Beratung eines/r potenziellen Antragstellers/in. Zunächst werden die zentralen Voraussetzungen für ein Verfahren geklärt: erworbene Qualifikationen, Berufserfahrungen, betroffenes Bundesland und zuständige Stelle etc. Der wichtigste Unterschied in der Beratung von Multiplikatoren besteht darin, dass in der Regel kein direkter Kontakt zum betroffenen Zugewanderten entsteht. Stattdessen wird im Dokumentationsbogen der Multiplikator mit seiner Institution erfasst. Alle anderen dokumentierten Daten erfassen den Einzelfall.

2008 stammten 24 Einzelfallanfragen von Multiplikatoren, 2009 waren es 37. Stark vertreten waren Mitarbeiter/innen der Regeldienste – Arbeitsverwaltung und Migrationsberater/innen der Wohlfahrtsverbände – sowie IQ-Netzwerkpartner, die Beratung für Migrant/innen in ihrer Region anbieten. Vereinzelt waren auch Integrationsbeauftragte der Kommunen oder der Länder, Mitarbeiter/innen von Ministerien, Kammern, Jüdischen Gemeinden oder Bildungsträgern vertreten. Letztere erfassen insbesondere Deutschlehrer/innen, die z.B. in Integrationskursen Deutsch unterrichten und regelmäßig mit Anerkennungsproblemen ihrer Schüler/innen konfrontiert sind.

Typisch für eine erstmalige Multiplikatoranfrage ist der telefonische Kontakt, bei dem die Erwartung besteht, dass innerhalb weniger Minuten die Anerkennungsberatung erfolgen kann.

Migrationsberater/innen können teilweise keine klare Auskunft geben, welche Qualifikation betroffen ist. Wenn nicht einmal klar ist, ob eine akademische oder eine schulische Ausbildung vorliegt, kann keine Anerkennungsberatung erfolgen. Somit wird in diesem ersten Telefonat nur geklärt, welche Aspekte der/die Migrationsberater/in klären sollte, bevor ein zweiter Kontakt erfolgt, in dem die individuellen Voraussetzungen berücksichtigt werden können. Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung, die selbst anfragen, sind vergleichsweise gut über ihre Kund/innen informiert. Dabei handelt es sich um besonders engagierte Arbeitsvermittler/innen. Typisch ist im Gegensatz dazu auch, dass Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung ihre Kund/innen auf die Anerkennungs-

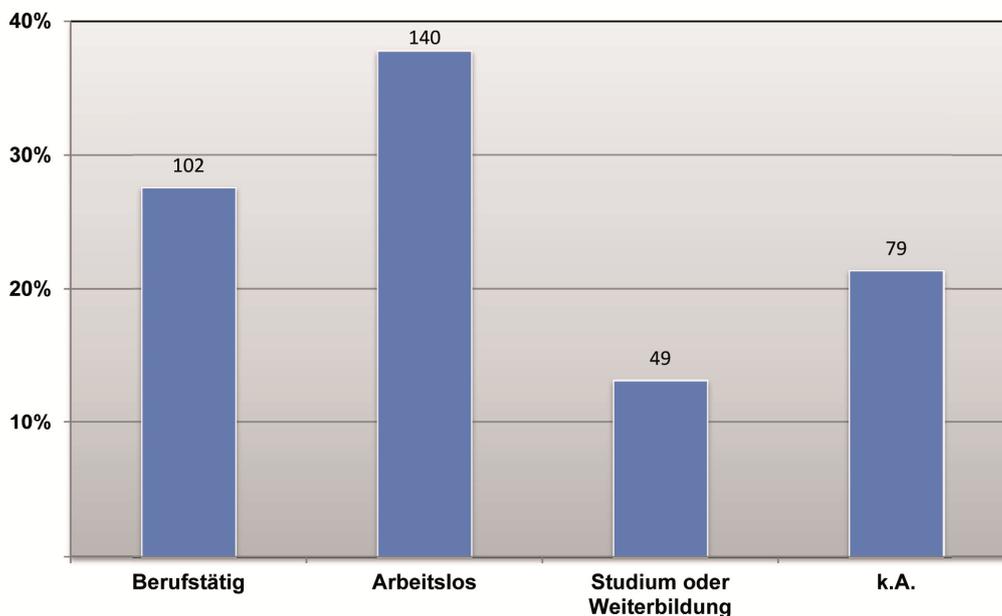
beratung verweisen, aber nicht selbst aktiv werden. Diese Fälle werden nicht als Multiplikatoranfragen erfasst, da ein direkter Kontakt mit dem/der potenziellen Antragsteller/in selbst besteht.

Bestimmte Berater/innen melden sich mehrfach, oft mit neuen Klient/innen. Zum Teil wird dann darauf verwiesen, dass die Hinweise des Informationsportals berufliche-erkennung.de zwar für Routinefälle ausreichend sind; bei der aktuellen Anfrage liege jedoch ein schwieriger Fall vor, für den sie sich zusätzliche Expertise erhofften.

Multiplikatoren machen in vielen Fällen keine Angaben zur derzeitigen Tätigkeit des Einzelfalls, dem ihre Anfrage gilt. Allerdings sind auch die telefonischen Beratungen von Privatpersonen oft ausschließlich auf die Anerkennung bzw. die Antragstellung bezogen. Dennoch liegen zahlreiche Angaben zur derzeitigen Tätigkeit der Ratsuchenden vor. Da das Angebot der Anerkennungsberatung im Projekt Global Competences eine offene Serviceleistung ist, die sich nicht auf bestimmte Gruppen wie z.B. Arbeitslose beschränkt, lassen sich erste Erkenntnisse zur Arbeitsmarktpositionierung, zur Nutzung von Bildungsangeboten und zum Anlass der Beratungsanfrage gewinnen.

Die Frage, warum Migrant/innen Interesse an einer Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikation haben, kann auf der Grundlage der empirischen Daten nun differenzierter als bisher beantwortet werden. Berufliche Anerkennung ist für viele Zugewanderte ein Mittel zum Zweck; d.h. von einem Anerkennungsbescheid wird erwartet, dass er für die Suche nach qualifizierten Arbeitsplätzen genutzt werden kann.

Abb. 13: Tätigkeit der Ratsuchenden



Die größte Gruppe bilden erwartungsgemäß Arbeitslose, die eine Stelle suchen, nämlich 37,8% der Einzelfälle. Erfasst wurden in dieser Kategorie auch Mütter, die sich nach einer Familienpause wie-

der um Arbeit bemühen wollen. Nicht alle sind bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet, da sie sich aufgrund fehlender Leistungsbezüge dort keine weitere Unterstützung erwarten.

Interessant ist allerdings, dass mehr als ein Viertel (27,6%) der Ratsuchenden über einen Arbeitsplatz verfügten. Auch wenn diese Personen mehrheitlich nicht ausbildungsadäquat arbeiten oder in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen wie Zeitarbeit, unfreiwilliger Teilzeit oder geringfügiger Beschäftigung tätig sind, so lässt sich doch erkennen, dass sie ihren Aufstiegswillen mit einer lauffahorientierten Beratung verknüpfen. Ein Teil der Berufstätigen ist sogar erfolgreich am Arbeitsmarkt positioniert. Einige Personen sind selbständig oder sie sind in ihrem erworbenen Beruf angestellt. Das Interesse an einer Anerkennungsberatung ist für sie persönlich motiviert, da sie stolz auf ihre wirtschaftlichen Erfolge und Bildungsleistungen sind und sich von einer förmlichen Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikation eine Bestätigung durch ihr Aufnahmeland erwarten. Die Annahme, dass beruflich erfolgreiche Zugewanderte keine Anerkennung wollen oder brauchen, muss daher relativiert werden.

Weiteren Bildungswillen zeigt die Gruppe, die zum Zeitpunkt der Beratungsanfrage entweder ein neues Studium begonnen hatte oder eine Weiterbildung bzw. einen Integrationskurs oder weiterführende Sprachkurse absolvierte. Dies betrifft 13,2% der Einzelfälle. Zudem ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche Personen, die in diesem Feld anderen Kategorien zugeordnet wurden, im Rahmen der Anerkennungsberatung nach beruflichen Brückenmaßnahmen für Migrant/innen und nach berufsbezogenen Sprachkursen für Akademiker/innen fragten. Da entsprechende passgenaue Bildungsangebote oder eine finanzielle Förderung in Deutschland weitgehend fehlen, läuft der Wille, die eigenen Kompetenzen weiterzuentwickeln, derzeit oft ins Leere.

Weitere Ausführungen zu Beratungsanlässen und zur Positionierung am Arbeitsmarkt finden sich in den Abschnitten 4.1.5 und 4.4.

3.2.2 Genutzte Beratungsformen

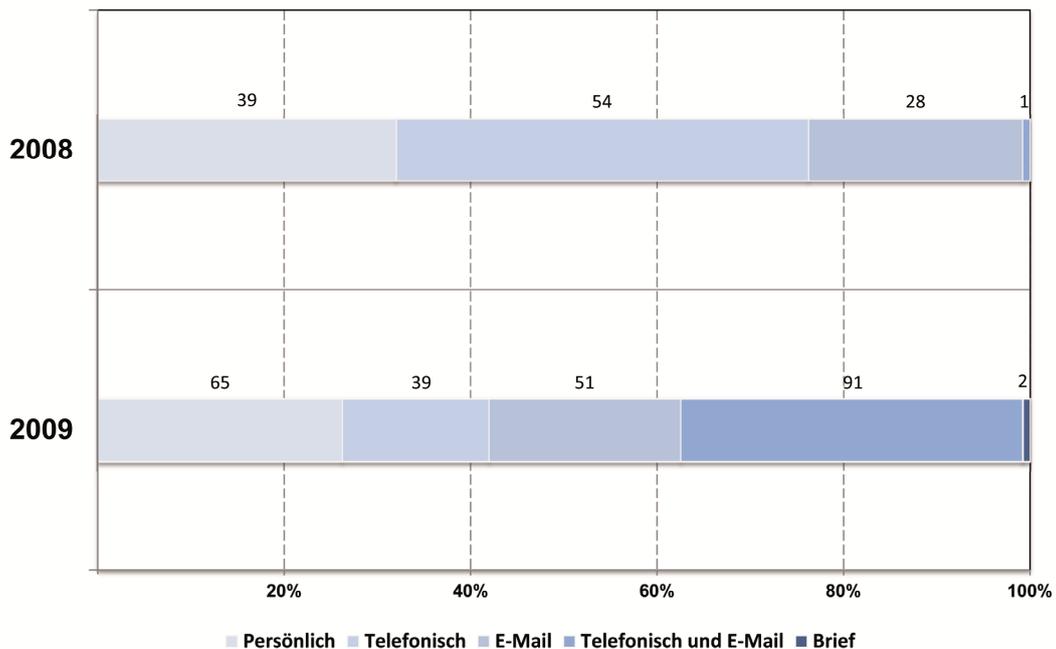
Das Angebot der individuellen Anerkennungsberatung umfasst verschiedene Beratungsformen, deren Wahl dem/r Anfragenden überlassen bleibt. Allerdings geben die individuellen Voraussetzungen teilweise die Beratungsform vor: Wer nicht im südbayerischen Raum wohnt, kann keine persönliche Beratung in Anspruch nehmen. Dies ist ein klarer Nachteil für andere Nutzer/innen des Beratungsangebots und die wichtigste Motivation für den zukünftigen Ausbau von regionalen Anerkennungsberatungsangeboten. Eine persönliche Beratung dauert oft ein bis zwei Stunden, da in der notwendigen Ausführlichkeit Anerkennungsmöglichkeiten und Entscheidungsalternativen erörtert werden können. Gemeinsam können Zeugnisse, Übersetzungen und weitere schriftliche Nachweise gesichtet werden, Briefwechsel mit Anerkennungsstellen und anderen relevanten Institutionen werden reflektiert, da sie unter Umständen Hinweise auf neue Handlungsoptionen enthalten.

Bei der Anerkennungsberatung am Telefon oder per E-Mail müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, um die persönliche Face-to-face-Kommunikation zu ersetzen. Für den telefonischen Kontakt ist es hilfreich, wenn Anfragende nicht nur genug Zeit haben, sondern auch parallel das Internet nutzen können, um z.B. das relevante Antragsformular der Anerkennungsstelle während der Telefonberatung zu sichten. Die Anerkennungsberaterin muss zunächst vermitteln, dass sie eine Reihe von individuellen Informationen benötigt, um darauf aufbauend weitere Hin-

weise zu geben. In vielen Fällen wurden eingescannte Dokumente per E-Mail an Global Competences geschickt, damit die Zeugnisse im Hinblick auf den deutschen Vergleichsberuf und damit die zuständige Stelle eingeschätzt werden können. Auch wenn Unklarheiten mit Bescheiden oder Anforderungen von Anerkennungsstellen die Basis der Anfrage bilden, kann nur dann eine kompetente Auskunft erteilt werden, wenn das entsprechende Schreiben vorliegt. Das Vorlesen von einzelnen Sätzen am Telefon kann zu Fehldeutungen führen, wenn andere Abschnitte nicht bekannt werden.

Die Beratung per E-Mail hat den Vorteil, dass sprachliche Missverständnisse im Austausch geklärt werden können und dass Hinweise oder Links dauerhaft vorliegen und weniger vergessen wird. E-Mail-Kontakte sind im Gegensatz zur Telefonberatung nicht an feste Zeiten gebunden, so dass sowohl die Anfragenden als auch die Berater/innen flexibel antworten können, sobald ihnen dies zeitlich möglich ist. Die Flexibilität bedingt in der Regel eine größere Kontakthäufigkeit.

Abb. 14: Beratungsformen 2008/2009



Im Vergleich der ausgewerteten Jahre 2008 und 2009 wird deutlich, dass 2009 die Kategorie „Beratung per E-Mail und telefonisch“ quantitativ am wichtigsten wurde, während sie 2008 bis auf einen einzigen Fall nicht auftrat. Dies begründet sich dadurch, dass bei der Ende 2008 vorgenommenen Bestandsaufnahme im Rahmen der internen Qualitätssicherung unter anderem festgestellt wurde, dass telefonische Anfragen von Migrant/innen, die sich ein zweites Mal meldeten, teilweise dieselben Hinweise nachfragten, die bereits erfolgt waren. Rückfragen ergaben, dass Hinweise entweder vergessen wurden oder nur unvollständig verstanden worden waren. Daher wurde seit Januar 2009

bei telefonischen Anfragen grundsätzlich angeboten, die besprochenen Hinweise und die Links zu Anerkennungsstellen zusätzlich per E-Mail zuzuschicken, damit sie den Einzelnen definitiv vorliegen.

Insgesamt erfolgten in den Jahren 2008 und 2009 28,1% der Beratungen persönlich, 25,1% telefonisch, 24,9% telefonisch *und* per E-Mail, 21,9% schriftlich, davon waren zwei Einzelfälle postalisch. Obwohl die persönliche Beratungsform von allen Beteiligten präferiert wird, kann sie nur bei Wohnortnähe genutzt werden. Dementsprechend fanden alle persönlichen Beratungen mit bayerischen Antragsteller/innen statt. Während im Hinblick auf die Gesamtgruppe der Einzelfälle nur knapp ein Drittel der Anfragen zu einem persönlichen Termin führte, waren bezüglich des Bundeslandes Personen aus Bayern privilegiert. Von 227 Anfragen aus Bayern führten 104 zu einer persönlichen Beratung, also fast die Hälfte. Sie alle kamen aus Augsburg oder den umliegenden Regionen. Personen aus Bayern, die weit entfernt wohnen, nutzten dagegen das Telefon oder E-Mail, um sich beraten zu lassen.

Wenn man die Anfragen nach Bundesland auswertet, ergibt sich eine klare Mehrheit des Bundeslands Bayern: 61,4% der Einzelfälle wohnten hier. Dies liegt nicht nur am Bedürfnis, persönlich beraten zu werden; auch der größere regionale Bekanntheitsgrad des Projekts Global Competences, das zum bayerischen IQ-Kompetenzzentrum MigraNet gehört, spielt dabei eine Rolle.

Abb. 15: Anfragen nach Bundesländern

Bundesland	Einzelfallanfragen	
	Häufigkeit	Anteil in %
Bayern	227	61,4
Hessen	29	7,8
Nordrhein-Westfalen	27	7,3
Baden-Württemberg	24	6,5
Niedersachsen	11	3,0
Saarland	5	1,4
Berlin	4	1,1
Hamburg	4	1,1
Rheinland-Pfalz	3	0,8
Schleswig-Holstein	2	0,5
Brandenburg	1	0,3
Mecklenburg-Vorpommern	1	0,3
Sachsen	1	0,3
Sachsen-Anhalt	1	0,3
Thüringen	1	0,3
Anfragen aus dem Ausland	13	3,5
k.A.	16	4,3
insgesamt	370	100

Da der Wohnort in der Regel die Zuständigkeit bestimmt, waren Angaben zum Bundesland sehr wichtig, um die weiteren Handlungsschritte zu klären. Bei Anfragen aus dem Ausland wurde keine Bundeslandzuordnung vorgenommen, bei weiteren 16 Personen lag keine Angabe zum Bundesland vor. Die meisten Bundesländer waren nur mit wenigen Einzelfällen vertreten, insbesondere ostdeutsche Bundesländer und die Stadtstaaten, aber auch Rheinland-Pfalz. Bremen war das einzige Bundesland, aus dem gar keine Anfragen gestellt wurden.

Die Flächenstaaten Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind mit zweistelligen Anfragen vertreten. Bei ihnen fällt eine überdurchschnittliche Zunahme der Anfragen im Vergleich 2008 und 2009 auf, die wohl auf die zunehmende Bekanntheit der Anerkennungsberatung zurückzuführen ist, aber aufgrund der geringen Fallzahlen insgesamt kaum ins Gewicht fällt.

Das bundesweite Beratungsangebot erfordert von den Anerkennungsberaterinnen des Projekts Global Competences umfangreiche Expertise im Themenfeld, da im Unterschied zu einer regional beschränkten Beratungsstelle Recht und Verfahrenspraxis für alle sechzehn Bundesländer abrufbar sein müssen.

3.2.3 Herkunftsländer

Bezüglich der Herkunftsländer der Einzelfallanfragen zeigt sich große Vielfalt: 73 Staaten waren vertreten. Wenn Multiplikatoren anfragten, war das Herkunftsland ihrer Klient/innen in der Regel ebenfalls bekannt, 16 Personen (4,3%) konnten nicht eindeutig zugeordnet werden.

Darin spiegelt sich, dass Migration nach Deutschland in den vergangenen Jahren immer vielfältiger und heterogener wurde.⁵⁴ Dass Gruppen von Zugewanderten nur aus wenigen Staaten stammen, wie in Zeiten der Gastarbeiteranwerbung, entspricht nicht mehr der Realität. Da Anerkennungsberatung ausschließlich von Personen angefragt wird, die über Bildungsabschlüsse verfügen, wird deutlich, dass aus allen Teilen der Welt gut und hoch qualifizierte Einzelne einwandern. Nur in wenigen Einzelfällen waren in der Anerkennungsberatung Personen vertreten, die als Arbeitsmigrant/innen nach Deutschland einwanderten. Wer über einen Aufenthaltstitel nach § 18 oder § 19 Aufenthaltsgesetz verfügt, hat bereits einen Arbeitsplatz, so dass Anerkennungsinteressen nicht unbedingt relevant sind.⁵⁵ Weit häufiger sind Heiratsmigrant/innen in der Beratung vertreten. Da der Aufenthaltsstatus der Einzelnen in der Anerkennungsberatung nicht gezielt abgefragt wird, lassen sich dazu keine quantitativen Aussagen machen.

In 15 Fällen war das Herkunftsland nicht identisch mit dem Staat, wo die Qualifikation oder eine der Qualifikationen erworben wurde. Dies betraf zum Beispiel eine Person aus dem Irak, die in der

⁵⁴ “Während 1970 noch Zuwanderer aus fünf Herkunftsländern (Italien, Spanien, Griechenland, Türkei und ehemaliges Jugoslawien) fast drei Viertel der Gesamtzuwanderung ausmachten, existiert im Migrationsland Deutschland des Jahres 2010 mit Zuwanderern polnischer Herkunft nur noch eine Großgruppe. 75 Prozent der Zuwanderung nach Deutschland verteilen sich hingegen auf mehr als 80 Herkunftsgruppen.“ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin 2010, S. 16.

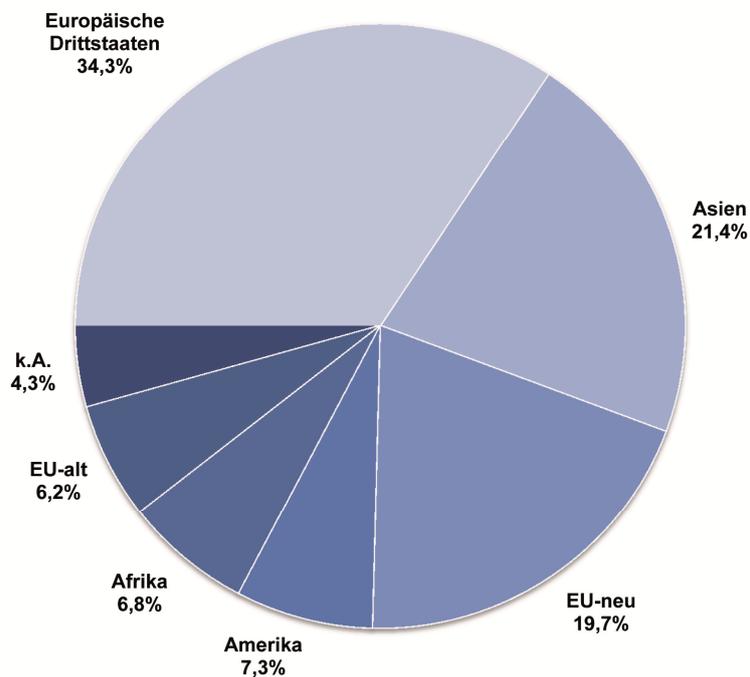
⁵⁵ Heß, Barbara: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, hg. von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Working Paper 28), Nürnberg 2009, S. 77f.

Slowakei promoviert hatte. Mehrere Einzelfälle, die aus verschiedenen Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) stammten, hatten ihre Qualifikation in Russland erworben.

In der Regel waren die jeweiligen Herkunftsländer nach Häufigkeit mit wenigen Einzelfällen betroffen. Nur 9 Staaten waren mit mehr als 10 Personen vertreten: Bulgarien, Irak, Iran, Kasachstan, Polen, Rumänien, Russland, Türkei, Ukraine. Am meisten Anfragen wurden von Personen aus Russland gestellt: 63 Einzelfälle wurden erfasst, die sowohl Spätaussiedler/innen als auch jüdische Zuwanderer oder Heiratsmigrant/innen betrafen.

Die Mehrheit der Anfragen betraf Qualifikationen aus Europa: 223 (60,3%). Dabei lassen sich spezifische Gruppen unterscheiden: Aus europäischen Drittstaaten – Russland, Türkei, Staaten des ehemaligen Jugoslawien – stammten 34,3%. Mitgliedstaaten der EU-15 waren mit 6,2% vertreten, aus neuen EU-Mitgliedstaaten stammten 19,7%. Letztere stellen damit eine bedeutende Gruppe in der Anerkennungsberatung. Wenn die volle Freizügigkeit eintritt, könnte diese Gruppe weiter wachsen, auch wenn nicht mit einem Ansturm von Akademiker/innen gerechnet werden kann, da der Arbeitsmarkt für diese bereits geöffnet wurde.

Abb. 16: Herkunftsregionen



Abgesehen von Europa verteilten sich die anderen Anfragen auf Asien (21,4%), Afrika (6,8%) und Amerika, vor allem Lateinamerika (6,5%). Asien umfasst insbesondere Personen aus Irak und Iran. Staatsangehörige beider Staaten berichteten, dass sie als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen

waren und erst nach der Asylenerkennung oder nach Heirat versuchten, wieder Zugang zu ihrem Beruf zu finden. Darunter waren überwiegend Akademiker/innen. Bei Afrika lassen sich keine Schwerpunkte feststellen: Vertreten waren Personen aus Ägypten, Algerien, Äthiopien, Benin, Eritrea, Ghana, Kenia, Sierra Leone, Südafrika und Tunesien.

Im Anerkennungsrecht bestehen derzeit besondere Privilegien für EU-Bürger/innen oder Spätaussiedler/innen. Drittstaatsangehörige dagegen haben entweder Nachteile im Verfahren oder generell keine Verfahrensansprüche. Die überwiegende Mehrheit der Einzelfälle, die Anerkennungsberatung anfragten, verfügte über Drittlandsdiplome: 69,7%. Ihre Beratungsbedürfnisse sowie spezifische Barrieren werden im Rahmen der qualitativen Auswertung dargestellt.

3.2.4 Qualifikationen

Die Kategorie „Qualifikationen“ stellt das wichtigste Merkmal der Einzelfälle dar, da es die berufliche Identität der Migrant/innen und, in Verbindung mit anderen Merkmalen wie Herkunftsland oder Bundesland, das Anerkennungsverfahren bestimmt. In diesem Kontext stellt sich zunächst die Frage, über welche ausländischen Bildungsabschlüsse die Zugewanderten verfügen, desweiteren ist zu klären, ob Anerkennungsmöglichkeiten bestehen und wie eine erfolgreiche Platzierung am Arbeitsmarkt gefördert werden kann.

Abb. 17: Beratungsfälle nach beruflicher Qualifikation, in Häufigkeit und Prozent

Fallzahlen insgesamt	370	100%	Reglementierter Bereich	177	47,8%	Nicht-reglementierter Bereich	167	45,1%
Akademische Abschlüsse	219	59,2%	Lehrer/innen	57	15,4%	Wirtschaft	26	7,0%
			Ingenieur/innen	36	9,7%	Pädagogik/ Psychologie	22	6,0%
			Heilberufe	26	7,0%	Naturwissenschaften	12	3,2%
			Weitere	15	4,1%	Weitere	25	6,8%
Berufsbildung	125	33,8%	Gesundheitsfachberufe	28	7,6%	Kammerberufe	82	22,2%
			Sozialberufe	15	4,1%			
Schulabschluss oder HZG	23	6,2%						
k.A.	3	0,8%						

Anerkennungsberatung wird von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse angefragt. Von 370 Einzelfällen sind 219 (59,2%) hoch qualifizierte Akademiker/innen, 125 (33,8%) lassen sich dem Bereich der Berufsbildung zuordnen, 23 (6,2%) waren an einer schulischen Anerkennung bzw. einem Hochschulzugang interessiert. Bei drei Personen lag keine verwertbare Angabe vor.

Die Annahme, dass hoch qualifizierte Zugewanderte keine Unterstützung bei der Integration benötigen, lässt sich im Hinblick auf die Einzelfälle der Anerkennungsberatung keineswegs bestätigen. Bei einer Zuordnung der Akademiker/innen zu verschiedenen Subkategorien wird deutlich, dass auch Berufe, in denen bereits Fachkräftemangel besteht, vertreten sind.

Die größte vertretene Berufsgruppe bildeten Lehrer/innen (15,4%). Auffällig war, dass viermal mehr Frauen als Männer Beratung in dieser Berufsgruppe in Anspruch nahmen. Bezüglich der Fächer und Schultypen findet sich große Vielfalt. Grundschullehrer/innen oder Bulgarischlehrer/innen haben keine Chance auf eine Anerkennung bzw. ein Tätigkeit im Schuldienst. Allerdings finden sich auch Fachlehrer/innen, die in vielen Bundesländern gesucht werden, z.B. für Mathematik und Physik oder für technische Fächer in Berufsschulen.

Eine große Gruppe stellten auch die Ingenieur/innen dar (9,7%), die mehrheitlich aus Männern bestand, 30 gegenüber 6 Frauen. Vertreten war Bauingenieurwesen, Elektrotechnik, Maschinenbau, Chemie und Bergbau.

Akademische Heilberufe lagen bei 7% der Anfragen vor, dabei stellten Humanmediziner/innen die Mehrheit. Bezogen auf das Geschlecht lag beinahe Ausgewogenheit vor; etwas mehr als die Hälfte war weiblich. Neben Allgemeinmediziner/innen und diversen Fachärzt/innen waren Zahn- und Tierärzt/innen, zwei Apotheker/innen und eine Psychotherapeutin vertreten.

Die drei bisher genannten Gruppen gehören zum reglementierten Bereich. Weitere akademische reglementierte Berufe lagen in geringerer Zahl vor: sechs Rechtsanwälte bzw. Jurist/innen, sechs Dolmetscherinnen, zwei Architekt/innen, ein Steuerberater. Insgesamt können 134 Akademiker/innen den reglementierten Berufen zugeordnet werden.

Nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse lagen bei 85 Personen vor. Da es insgesamt weit weniger reglementierte als nicht-reglementierte Berufe gibt, wird hier deutlich, dass die berufsrechtlichen Einschränkungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen bestimmen, mit einem höheren Beratungsbedarf der Inhaber/innen entsprechender Qualifikationen verbunden sind. Die größte Gruppe der nicht-reglementierten Hochschulabschlüsse bilden 26 Personen, die ein wirtschaftliches Studium absolviert haben. An zweiter Stelle folgen mit 22 Personen Grade in Pädagogik oder Psychologie. Da es nicht immer möglich war, die pädagogischen Studiengänge eindeutig abzugrenzen, wurden dieser Kategorie auch Sozialpädagog/innen zugeordnet, die in einigen Bundesländern zu den reglementierten Berufen zählen. In der Beratungssituation ist es bei entsprechenden Fällen besonders wichtig zu klären, ob ein derartiges Bundesland betroffen ist, weil dann eine eigene zuständige Stelle das Verfahren durchführt und in der Regel nicht das Länderministerium für Wissenschaft tätig wird, das für nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse zuständig ist. Die Gruppe der Naturwissenschaftler/innen stand mit 12 Fällen an dritter Stelle. Darüber hinaus finden sich weitere studierte Fächer: u.a. Verwaltungswissenschaft, Geschichte, Geografie, Musik, Sprachwissenschaft, Politikwissenschaft.

Für alle Akademiker/innen mit ausländischen Graden gilt, dass ihre Anerkennungsmöglichkeiten davon bestimmt werden, welcher Migrantengruppe sie zugeordnet werden und wie die Verfahrensangebote im Bundesland gestaltet sind.

Dies trifft ebenso auf die Gruppe der Ausbildungsberufe zu. Auch in dieser Subkategorie muss nach reglementierten und nicht-reglementierten Berufen differenziert werden. Bezüglich der Fallzahlen wird in diesem Bereich ein klares Übergewicht der nicht-reglementierten Ausbildungen sichtbar. Die größte Gruppe mit 82 Personen bilden IHK- und HWK-Berufe; sie stellen 22,2% der Beratungsfälle dar. Bezogen auf das Geschlecht war etwas mehr als die Hälfte weiblich. Zahlreiche Berufe waren vertreten, vor allem technische und kaufmännische, aber auch Friseur/innen oder Köch/innen. Reglementierte Gesundheitsfachberufe lagen bei 28 Personen vor, hier stammten mehr als drei Viertel der Anfragen von Frauen. Die größte Gruppe bildeten Krankenpfleger/innen; außerdem waren Physiotherapeut/innen, Hebammen, zwei PTA, ein Rettungsassistent, eine Altenpflegerin und eine MTA vertreten. Abschließend ist noch die Gruppe Sozialberufe zu nennen, die sich aus 15 weiblichen Personen, vor allem Erzieherinnen, zusammensetzt. Diese Berufe sind in einem Teil der Bundesländer reglementiert; nur dort werden formale Anerkennungsverfahren angeboten. Betroffen waren zum Teil osteuropäische Fachschulausbildungen, die ihre Inhaber/innen im Herkunftsland berechtigten, im Vorschulbereich, aber auch als Grundschullehrer/innen zu arbeiten. Da es für sie keine Möglichkeit gibt, in Deutschland in den Schuldienst zu gelangen, wurden diese Personen generell der Erzieherkategorie zugeordnet.

Insgesamt bringt es die Vielzahl der vertretenen Berufe mit sich, dass Anerkennungsberaterinnen umfangreiche Kenntnisse auch über deutsche Berufsprofile anwenden müssen, da die Zuordnung einer ausländischen Qualifikation zum entsprechenden Vergleichsberuf die Voraussetzung für die Identifikation der richtigen Anerkennungsstelle darstellt. Anerkennungsverfahren werden im jeweiligen Beruf von den individuellen Voraussetzungen bestimmt; deshalb müssen im Rahmen der Anerkennungsberatung spezifische Ziele und Optionen der Einzelnen im Kontext des Wohnorts und der Zugehörigkeit zu einer Migrantengruppe berücksichtigt werden. Differenzierte Falldarstellungen erfolgen in Kapitel 4.

3.2.5 Anerkennungsergebnisse

Das subjektive Ziel der Anerkennungsberatung ist nicht immer eindeutig. Die Konzeption des Beratungsangebots stellt die Herstellung von Transparenz in den Mittelpunkt. In jedem individuellen Fall soll austariert werden, ob es einen Rechtsanspruch auf ein Verfahren oder alternativ informelle Anerkennungsmöglichkeiten gibt. Unterstützung im Verfahren wird angeboten und insbesondere dann angefragt, wenn Schwierigkeiten auftreten. Schwer verständliche Bescheide werden erläutert. Falls regionale Angebote für berufsspezifische Sprachkurse oder Anpassungsqualifizierungen vorhanden und bekannt sind, werden auch diese Informationen bereitgestellt.

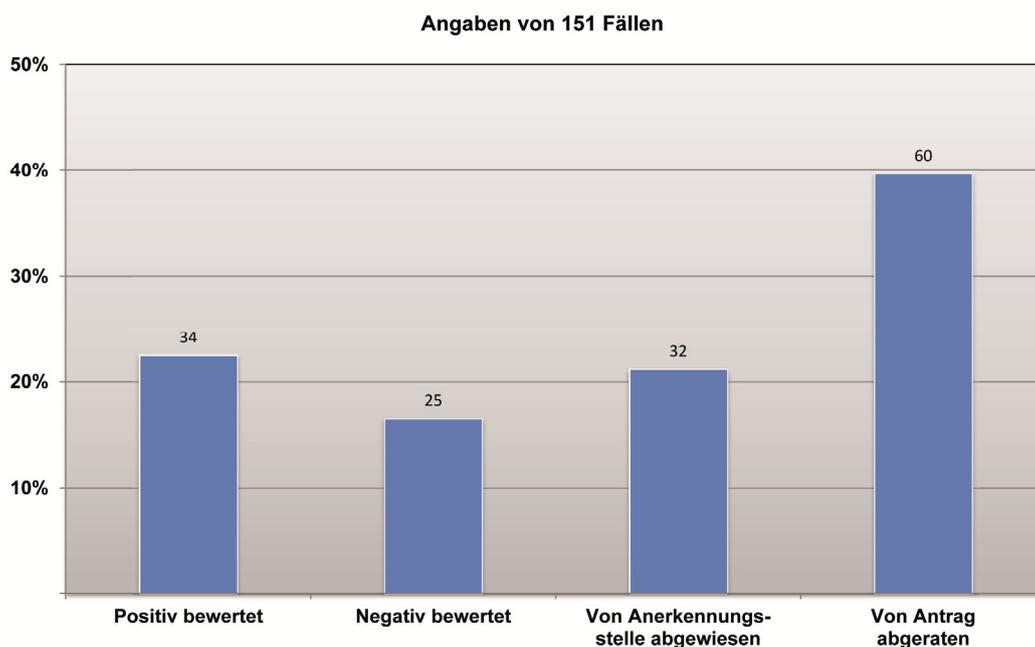
Viele Migrant/innen äußerten sich positiv über die Nützlichkeit des verfügbaren Beraterwissens, da ihnen oft zum ersten Mal ermöglicht wurde, ihre individuelle Situation im Anerkennungssystem zu überblicken. Dass ihre Bildungsressourcen und Berufserfahrungen im Rahmen des kommunikativen Dialogs reflektiert werden, wird als Element der Ermutigung rezipiert. Aber im Mittelpunkt der subjektiven Interessen steht der Wunsch, eine volle Anerkennung für ausländische Qualifikationen zu erlangen und einen adäquaten Arbeitsplatz zu finden.

Das Angebot der Anerkennungsberatung ist kein Regeldienst, sondern eine offene Serviceleistung. Wenn Personen einmalig Rat suchen, um für sich zu klären, bei welcher Stelle sie einen Antrag stellen können und wie das berufsspezifische Verfahren gestaltet ist, dann besteht für sie oft keine

Notwendigkeit mehr, Beratung wiederum nachzufragen. Gerade wenn das Verfahren problemlos und positiv verläuft, benötigen sie keine zusätzlichen Informationen. Eine Begleitung im Verfahren wird oft nur dann in verschiedenen Phasen angefragt, wenn es den Einzelnen nicht gelingt, Barrieren selbst auszuräumen. Dasselbe gilt für Bescheide. Bei einem positiven und verständlichen Bescheid besteht kein Unterstützungsbedarf. Dies könnte bekannte negative Anerkennungsergebnisse relativieren: Die große Anzahl von Einzelfällen, bei denen dem Projekt keine weiteren Angaben zum Ergebnis des Anerkennungsantrags vorliegen, könnte durchaus viele weitere positive Bescheide enthalten, da in diesen Fällen kein Grund besteht, noch einmal eine problemorientierte Beratungsleistung nachzufragen.

Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Abschnitt Zahlen zu Anerkennungsergebnissen dargelegt, soweit sie im Rahmen der Beratung bekannt wurden. Nicht vorliegende Angaben bilden die Mehrheit. Daher können nur Aussagen zu bestimmten Variablen und Tendenzen getroffen werden. In Abb. 15 wird die Verteilung der 151 vorliegenden Angaben dargestellt.

Abb. 18: Anerkennungsergebnisse



Trotz aller Einschränkungen liegt dem Projekt eine Reihe von positiven Anerkennungsergebnissen vor. „Positiv bewertet“ wurden 34 Qualifikationen; dies entspricht einem Anteil von 22,5%. Beratungsfälle, die ein informelles Gutachten oder eine akademische Zeugnisbewertung erlangen konnten, werden als positive Fälle gezählt, da eine eindeutige Einstufung des ausländischen Abschlusses erfolgte. Dass alle Einstufungsformen von zuständigen Stellen als Anerkennung zu zählen sind, entspricht den Vorgaben von Eurostat bezüglich der Erhebung des *Labour Force Survey*-Ad-hoc-Moduls 2008:

“(...) all national or international reputable providers of certificates clarifying what qualifications (obtained abroad) equate to in the host country system should be taken into account. E.g. national authorities, professional or university bodies, NARIC (National Academic Recognition Information Centre) ... Such procedures are included whether they are free or not.”⁵⁶

Positive Ergebnisse finden sich auch bei Ärzt/innen, die eine Berufserlaubnis erlangten oder für EU-Bürger/innen mit reglementierten Berufen, die das Verfahren nach einer Anpassungsmaßnahme erfolgreich abschlossen. Wichtig ist es dennoch festzustellen, dass es positive Bescheide für alle Migrantengruppen gibt: Spätaussiedler/innen, EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige. Dies trifft auch bei negativen Ergebnissen zu. Auffällig sind Häufungen positiver Fälle bei den Ingenieur/innen, die Beratung anfragten: 36 Ingenieur/innen wurden beraten; für 12 liegen Anerkennungsergebnisse vor. Der Anteil der formalen Bestätigung der Gleichwertigkeit des Hochschulabschlusses liegt bei 83,3%, darunter viele Drittstaatsangehörige; nur 16,7% erlangten keine Anerkennung. Angesichts der Tatsache, dass die überdurchschnittlich vielen positiven Fälle nur deshalb erfasst wurden, weil betreffende Bescheide aufgrund ihrer missverständlichen Formulierungen falsch verstanden wurden (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 4.1.6), wird deutlich, dass die Erfassung von positiven Bescheiden im Rahmen einer Anerkennungsberatung nicht ausschließlich darauf hinweist, dass es für Abschlüsse von Ingenieur/innen überdurchschnittlich viele positive Verfahren gibt. Aufgrund der großen Zahl der Einzelfallberatungen, für die keine Angaben zu den Anerkennungsergebnissen vorliegen, besteht durchaus die Möglichkeit, dass auch andere Berufe positiv bewertet wurden, es jedoch aufgrund von transparenten Bescheiden keinen weiteren Beratungsbedarf gab.

In der Kategorie „Negativ bewertet“ wurden 25 Fälle erfasst. Hier liegen Bescheide vor, die eine fehlende Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation feststellten. Auch in diesem Bereich gab es Variationen, z.B. wurden Anpassungslehrgänge oder Kenntnisprüfungen negativ bewertet oder die Auflagen bei einer Teilanerkennung waren so aufwändig oder teuer, dass sie für Antragsteller/innen unerfüllbar blieben. Letzteres betraf zum Beispiel langjährig tätige Lehrer/innen, die das Staatsexamen in Deutschland neu absolvieren und ein zweites Fach studieren sollten. Dies war nicht realistisch, wenn die Einkünfte durch Arbeit wegfielen und keine Darlehensmöglichkeiten bestanden. Einigen Personen, die in Deutschland studieren wollten, wurde kein Hochschulzugang gewährt.

Eine weitere relevante Kategorie wird im Feld der Anerkennungspraxis oft zu wenig berücksichtigt: „Von Anerkennungsstelle abgewiesen“ bedeutet, dass Anträge von 32 Personen (21,2%) ohne Verfahrensanspruch nicht entgegengenommen wurden. Ihre Qualifikationen wurden keineswegs *nicht anerkannt*, sondern *nicht bewertet*, weil sie im betroffenen Berufsfeld Angehörige der „falschen“ Migrantengruppe sind. Auch in diesen Fällen wenden sich viele Einzelne noch einmal an die Anerkennungsberatung, weil ihnen auch ein informelles Gutachten verweigert wurde. In den Jahren 2008/2009 betraf dies auch Personen, die von der ZAB die Auskunft bekamen, dass noch nicht mit

⁵⁶ Vgl. “Explanatory notes” für die Variablen der Erhebung der Anerkennungsverfahren im LFS-Ad-hoc-Modul 2008, S. 5f. (Vgl. dazu die Ausführungen in Infobox 5.) http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/LFS_MAIN/Adhoc_modules/2008/ExplanatoryNotes/Explanatory%20Notes%20AHM%202008.pdf [Zugriff 9.11.2010]

der Ausstellung der sog. Lissabon-Gutachten begonnen worden sei. Personen, die eine entsprechende Bewertung erhalten, haben dagegen in der Regel keinen weiteren Beratungsbedarf.

Schließlich wurde bei der Auswertung der Dokumentationsbögen eine weitere Kategorie gebildet, die spezifisch für bestimmte Anfragen in der Anerkennungsberatung war und sich als relevante Gruppe aus den empirischen Daten ergab. In der Kategorie „Von Antrag abgeraten“ wurden 60 Personen (38,7%) erfasst, bei denen die Anerkennungsberaterin ein Verfahren für nicht sinnvoll oder für unmöglich hielt. Letzteres betraf nicht unbedingt Qualifikationen ohne Verfahrensanspruch, bei denen vielfach auf die Anfrage informeller Bewertungen hingewiesen wird. Stattdessen finden sich hier Migrant/innen, die keine schriftlichen Nachweise ihrer Ausbildung vorlegen können oder die eine Anerkennung in einem Beruf beantragen wollten, für den sie nicht ausgebildet wurden oder der in Deutschland nicht vorhanden ist (wie eine Albanischlehrerin, die eine Anerkennung wollte, um im deutschen Schuldienst tätig zu werden). Auch bei sehr kurzen Qualifizierungen, die nur einige Monate dauerten, wurde von einem zeit- und kostenaufwändigen Verfahren abgeraten, wenn die potenziellen Antragsteller/innen nicht bereit oder nicht in der Lage waren, eine verkürzte Ausbildung oder andere Auflagen zu absolvieren. Auch Ratsuchenden, die eindeutig formulierten, dass sie nicht mehr in ihrem erworbenen Beruf tätig werden wollten, wurde von einem beruflichen Anerkennungsverfahren abgeraten.

Eine eindeutige Interpretation von Anerkennungsergebnissen für bestimmte Berufe und für bestimmte Herkunftsländer ist auf der Grundlage der Daten der Anerkennungsberatung nicht möglich. Dieses Ziel wird erst dann erreichbar sein, wenn alle Anerkennungsstellen ihre Statistiken veröffentlichen. Nur ein vollständiger Blick auf alle Zahlen kann die Verzerrung durch Beratungsnotwendigkeiten vermeiden.

4 Qualitative Auswertung anhand von Falldarstellungen

In der Anerkennungsberatung des Modellprojekts Global Competences stehen individuelle Voraussetzungen und Handlungsoptionen im Mittelpunkt. Um ein differenziertes Bild der Gesamtsituation zu beschreiben, muss jeder dokumentierte Einzelfall untersucht und anhand spezifischer Kategorien verglichen werden. Generell bestimmen die Qualifikation, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe und der Wohnort die Anerkennungsmöglichkeiten sowie die zuständige Stelle. Eine Strukturierung der Daten muss zudem die subjektive Perspektive im Hinblick auf das Anerkennungsziel in den Blick nehmen. Angestrebt wird eine Kontextanalyse, die sowohl die individuelle soziale Situation (wie finanzielle Ressourcen) als auch institutionelle Voraussetzungen (z.B. Vorgaben von Anerkennungsstellen) reflektiert. Wenn nicht nur eine einmalige Beratung, sondern ein Handlungsprozess in mehreren Schritten im Rahmen einer Verfahrensbegleitung vorliegt, spielt auch die Prozessorientierung sowie das Umgehen mit Alternativen oder Hindernissen eine Rolle.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Zeitpunkt der Durchführung der Untersuchung eine rückblickende Analyse darstellt. Das retrospektive Forschungsdesign kann in vielen Fällen nicht in den Blick nehmen, wie berufliche Laufbahnen sich weiter entwickelten. Entsprechende Entwicklungsschritte wie ein positiver Anerkennungsbescheid oder ein neuer Arbeitsplatz werden nur dann erfasst und dokumentiert, wenn die Einzelnen Kontakt halten und davon berichten. Insbesondere bei einmaligen Beratungskontakten liegen entsprechende Informationen nicht vor.

Die Dokumentationsbögen repräsentieren Exempel, an denen Strukturen und Zusammenhänge untersucht werden können. In jedem Dokumentationsbogen wurde die individuelle Ausgangssituation erfasst, das subjektive Beratungsziel, die Handlungsoptionen und – falls eine Begleitung vorlag – der Verfahrensprozess sowie weitere Abläufe in institutionellen Kontexten, die in ihrer Gesamtheit den Einzelfall bestimmen.

In den folgenden Falldarstellungen wird das Verhältnis der subjektiven Handlungen zu den objektiv beschreibbaren Strukturmerkmalen reflektiert. Jeder individuelle Fall repräsentiert institutionelle Rahmenbedingungen und soziale Kontexte. Wie sich Zusammenhänge gestalten und welche rechtlichen und institutionellen Barrieren bestehen, soll in den folgenden Kapiteln gezeigt werden. Dabei werden Fallkontrastierungen genutzt, um relevante Dimensionen des Forschungsfelds differenziert zu analysieren. Bestimmte Ausschnitte der Einzelfalldokumentationen werden fokussiert. Durch Fallkontrastierungen können Unterschiede und Gemeinsamkeiten in bestimmten Kategorien reflektiert werden.

Um Einzelfälle in ihrer Komplexität zu betrachten, werden in Kapitel 4.1.4 und 4.2.1.2 umfassende Fallanalysen vorgelegt. Dabei werden personale Handlungsschritte in ihrem Verlauf dargestellt; durch die Interpretation von Verfahrensvoraussetzungen und institutionellen Rahmenbedingungen lassen sich strukturelle Zusammenhänge erkennen. Besonderes und Typisches sind in den umfangreichen Fallanalysen miteinander verwoben, individuelle Entscheidungen werden von allgemeingültigen Regelmäßigkeiten bedingt.

Die qualitative Auswertung erfasst nicht nur die häufig auftretenden Routinefälle oder die immer wiederkehrende Begegnung mit ähnlichen Situationen. Neben Verallgemeinerung und Typikalität spielt die Analyse von abweichenden und extremen Fällen oder von spezifischen Auffälligkeiten eine wichtige Rolle, da diese die Bandbreite der Anforderungen im Beratungsalltag transparent machen. In diesem Kontext werden Fehlschläge und Barrieren, aber auch Lösungsoptionen fokussiert.

Die Problemorientierung der Analyse zielt auf Erkenntnisse, die eine zukünftige Verbesserung der Praxis vorbereiten können.

Die Fallauswahl erfolgte anhand von Kategorien, die für das Forschungsfeld besonders relevant sind und die aus dem Datenmaterial herausgearbeitet wurden. Eine Zuordnung von Einzelfällen zu den Kategorien erfolgte, indem sowohl typische als auch abweichende Exempel erfasst wurden. In der Kategorie „Entgegennahme des Antrags durch Anerkennungsstelle“ lagen verschiedene Variablen vor: Typisch war die Annahme, aber auch das Abweisen von Personen ohne Rechtsanspruch. Abweichend war das Abweisen von Antragsteller/innen mit Verfahrensansprüchen. Da diese Fälle durchaus vorhanden sind und eine Rolle für die Praxis der Anerkennungsberatung spielten, werden sie ebenfalls berücksichtigt. In den Falldarstellungen wurde neben der Fallauswahl auch eine Materialauswahl vorgenommen, wenn zusätzlich zum Dokumentationsbogen Schriftstücke wie Bescheide oder andere Behördenbriefe vorlagen. Für derartige Dokumente bestehen in den Anerkennungsstellen bislang keine Qualitätsstandards. In vielen Fällen wird deutlich, dass diese notwendig wären, um zukünftig eine fehlende Nutzbarkeit von Bescheiden zu verhindern. Auch die korrekte Behandlung des Antrags oder eine professionelle Kommunikation mit den Antragsteller/innen kann nicht immer vorausgesetzt werden. Da diese Problematik bisher kaum öffentlich bekannt ist, werden entsprechende Materialien dargestellt und im Rahmen der Falldarstellungen interpretiert.

Personenbezogene Daten der betroffenen Migrant/innen werden anonymisiert, um ihre Daten zu schützen. Auch die beteiligten Anerkennungsstellen und Standorte der Arbeitsverwaltung werden nicht genannt. Ziel ist dabei, eine zukünftige Qualitätsentwicklung im Anerkennungsfeld zu antizipieren. Die vorhandene *gute Praxis* im Verfahren muss verbreitet und ausgebaut, die vorhandene nicht so gute Praxis sollte erkannt und reflektiert werden. Auch die Arbeitsverwaltung soll ermutigt werden, ihr Leistungsangebot zu verbessern und ihre Mitarbeiter/innen stärker dabei zu unterstützen, Migrant/innen angemessen zu fördern und in passende Arbeitsstellen zu vermitteln.

Die Ergebnisse der qualitativen Auswertung der Anerkennungsberatungsfälle sind in den folgenden Kapiteln dargestellt. Fokussiert werden personale und institutionelle Kontexte. Kapitel 4.1 beschreibt die Bandbreite der Motive und Voraussetzungen, die bei individuellen Beratungsanfragen und sich daraus ergebenden Handlungsschritten sichtbar werden. Kapitel 4.2 analysiert die Probleme der im Anerkennungsrecht relevanten Migrantengruppen, mit denen die Einzelnen nach der Antragstellung konfrontiert waren. Rechtsansprüche sind zwar eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren, können jedoch eine gute Verwaltungspraxis nicht grundsätzlich sicherstellen. Kapitel 4.3 thematisiert Erfahrungen mit Anerkennungsverfahren ohne Rechtsgrundlage und die Suche nach Alternativen, die insbesondere im nicht-reglementierten Bereich eine Rolle spielt. Da aus dem Datenmaterial hervorging, dass berufstätige Migrant/innen Beratungsanfragen stellten und dass Anerkennungsinteressen auch für Unternehmen eine Rolle spielen, wird in Kapitel 4.4 die Positionierung von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse durch Arbeitgeber/innen dargestellt. Kapitel 4.5 schließlich analysiert die institutionellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Arbeitsverwaltung, welche in der Anerkennungsberatung ein unverzichtbarer Partner ist oder sein könnte, wenn Migrant/innen finanzielle Mittel fehlen, um das Anerkennungsverfahren oder eine Anpassungsqualifizierung zu durchlaufen.

Die detaillierte Analyse von fallbezogenen Problemen ist als Leitfaden für die Beratungspraxis lesbar. Als Modellprojekt verfolgt Global Competences das Ziel der Anwendungsorientierung. Das Angebot der Anerkennungsberatung wurde konzipiert und bundesweit erprobt, um auf der Grundlage von theoretischem Wissen und praktischen Erfahrungen eine tatsächlich hilfreiche Serviceleis-

tung für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse zu installieren, die in der Vergangenheit oft falsch oder gar nicht über ihre Anerkennungsoptionen informiert wurden. Die vorliegende Studie basiert auf der Realität der Beratung und authentischen Einzelfällen. In den Falldarstellungen wird das spezifische Wissen erfasst, das zur Problemlösung im Rahmen der Fallbearbeitung genutzt wurde. Beschrieben werden die vielfältigen Anforderungen an Anerkennungsberater/innen, die notwendigen Tätigkeitsabläufe sowie die potenziell möglichen Interventionen im Hinblick auf beteiligte Institutionen. Diese Erfahrungen sollen an Dritte weitergegeben werden, damit auch die Qualität der Beratungsleistung transferiert werden kann. Ein Hinweis auf die richtige Anerkennungsstelle ist in vielen Fällen nicht ausreichend, um sicherzustellen, dass Migrant/innen mit einer effektiven Beratung und mit einem korrekten Anerkennungsverfahren rechnen können.

4.1 Die Heterogenität individueller Voraussetzungen im Beratungsprozess

Dass Heterogenität ein zentrales Merkmal im Feld der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen darstellt, überrascht kaum. Schließlich müssen aufgrund der Zuständigkeit der Länder 16 verschiedene Anerkennungssysteme berücksichtigt werden. Hunderte von Stellen führen Verfahren durch, deren Ergebnisse nicht evaluiert oder zumindest statistisch erfasst werden. Allerdings geht aus den dokumentierten Daten der Anerkennungsberatung hervor, dass neben der fehlenden Konsistenz der Bewertungspraxis der Stelle auch die individuellen Voraussetzungen und Ressourcen eine große Rolle für den Beratungs- und Integrationsprozess spielen. Nützliche Ressourcen sind z.B. Finanzmittel oder Unterstützung durch Ehepartner/innen oder andere persönliche Kontakte. Um ein vollständiges Bild der Realität der Anerkennungssituation von im Ausland qualifizierten Migrant/innen zu erhalten, wird die individuell angewandte Verfahrenspraxis durch berufsspezifische Anerkennungsstellen im Kontext der erfahrenen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt deskriptiv dargestellt. Die folgenden Falldarstellungen sind problemorientiert und zeigen spezifische Barrieren, mit denen Migrant/innen in der Verfahrenspraxis und am Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Auch wenn individuelle Lösungsstrategien verfolgt werden, treten zu Grunde liegende Strukturen hervor, deren Analyse relevant ist, um zukünftig eine Optimierung der Verfahrenspraxis, der Rechtsgrundlagen und der politischen Strategien im Feld der qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer zu erreichen.

Dabei sollte nicht aus dem Blickfeld geraten, dass Anerkennungsverfahren und Erfolg am Arbeitsmarkt keineswegs grundsätzlich mit Hindernissen verbunden sind. Migrant/innen sind eine höchst heterogene Gruppe – nicht alle sind niedrig qualifiziert, nicht alle sind arbeitslos, nicht alle sind ökonomisch abhängig. Die bestehenden Stereotypisierungen von Migrant/innen, die teilweise auf bestimmte quantitative Untersuchungen zurückzuführen sind und durch die Medien weiter pauschalisiert werden,⁵⁷ können durch wissenschaftliche Studien differenziert werden, die sich nicht nur auf quantitative Aussagen beschränken.

⁵⁷ Wenn Zugewanderte insgesamt oder einzelne Migrantengruppen als bildungsfern und unqualifiziert dargestellt werden, ist dies teilweise auf undifferenzierte Vereinfachungen durch Journalist/innen zurückzuführen. Überschriften wie „Die Bildungsoffensive scheitert bei den Migranten“ (Welt online, 6. Juli 2010) stellen ein Pauschalurteil dar, das für Einzelne negative Auswirkungen entfalten kann, auch dann, wenn sie persönlich nicht betroffen sind. Durch einseitige Zuschreibungen wie „Türken schwach integriert“ (Süddeutsche Zeitung, 19. April 2010), „Türken am schlechtesten integriert“ (Frankfurter Rundschau, 25. Januar 2009) oder „Türken ohne Schulabschluss“ (Zeit online, 26. Januar 2009) gerät aus dem Blick, dass es durchaus hoch oder gut qualifizierte Personen mit türkischem Hintergrund gibt, die sich dem Arbeitsmarkt stellen und dort mit

Im Rahmen der Anerkennungsberatung fragen durchaus Migrant/innen an, die das Serviceangebot nutzen, die Informationen schnell und effizient abrufen wollen und problemlos eine Anerkennung ihrer Qualifikation erlangen. Die überwiegende Mehrheit der Nutzer/innen des Informationsportals berufliche-erkennung.de nimmt nie persönlichen Kontakt auf. Daher kann davon ausgegangen werden, dass das Orientierungsbedürfnis durch das Internetangebot in tausenden von Fällen bereits erfüllt wird. Beratung und Unterstützung wird oft erst dann angefragt, wenn Barrieren oder Verständnisfragen auftreten.

4.1.1 Informationsgehalt von schriftlichen Dokumenten zu ausländischen Qualifikationen

Wie in Kapitel 2 dargestellt, kann eine effektive Beratung nur dann erfolgen, wenn der vorhandene Beruf klar erkennbar ist. Migrant/innen werden daher nach ihren formalen Qualifikationen gefragt, die in der Regel durch Abschlusszeugnisse und, in manchen Berufen, durch schriftliche Bestätigungen der Zugehörigkeit zu Berufsorganisationen belegt sind. Eine Rolle spielen auch schriftliche Nachweise über individuelle Berufspraxis, welche informell erworbene Kompetenzen dokumentieren können, sowie Zertifikate von Weiterbildungen in Deutschland und im Ausland, die non-formales Lernen nach der Erstausbildung bzw. dem akademischen Abschluss sichtbar machen. Auf die Bewertung von informellem und non-formalem Lernen besteht im Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG ein Rechtsanspruch.

Anhand von ausländischen Zeugnissen lassen sich vielfach detaillierte Informationen über die Kompetenzprofile der jeweiligen beruflichen oder akademischen Ausbildung erschließen. Vieles hängt vom Herkunftsland ab: Osteuropäische Qualifikationsinhaber/innen zum Beispiel verfügen in der Regel über umfassende Zeugnisse, die detaillierte Fächerlisten einschließen. Dies gilt sowohl für Akademiker/innen als auch für Fachschulabsolvent/innen. Außerdem liegen vielfach Arbeitsbücher vor, in denen die vollständige berufliche Laufbahn bis zur Auswanderung nach Tätigkeit und Arbeitsplatz abgebildet ist. Doch auch Zeugnisse aus diversen asiatischen oder afrikanischen Staaten gewähren umfangreiche Einblicke. Ehemalige Kolonialstaaten fertigen vielfach englisch- oder französischsprachige Abschlusszeugnisse aus. Akademiker/innen aus dem Irak verfügen nicht nur über arabische, sondern auch über englischsprachige Diplome. Darin wird nicht nur der Studienort, die Studiendauer und das Abschlussniveau genannt – Erstabschluss ist in der Regel ein Bachelor –, sondern auch eine vollständige Fächerliste der einzelnen Studienjahre inklusive Einzelbewertungen. Bei darauf aufbauenden Masterabschlüssen wird auch der Titel der wissenschaftlichen Abschlussarbeit erfasst. Ähnliches zeigt sich bei Zeugnissen aus nordafrikanischen Staaten, die zusätzlich mit einer französischen Fassung ausgestellt werden. Deutsche Anerkennungsstellen akzeptieren teilweise europäische Sprachen, so dass die Kosten für eine Übersetzung in derartigen Fällen eingespart werden können.

medial vermittelten Vorurteilen kämpfen müssen. Der 8. Lagebericht der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung vermerkt zu Studien über die Darstellung von Migrant/innen in den Medien: „Die zahlreichen Auswertungen und Studien kommen durchgängig zu dem Ergebnis, dass über Migrantinnen und Migranten überproportional häufig negativ und im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Problemen berichtet wird.“ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2010, S. 380.

Da auch Anfragen von Asylbewerber/innen und Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien erfolgten, konnte festgestellt werden, dass viele Flüchtlinge durchaus über Zeugnisse ihres Studiums oder ihrer Berufsausbildung verfügen. Allerdings werden Asylbewerber/innen, Inhaber/innen eines befristeten Aufenthaltstitels oder Geduldete teilweise von Anerkennungsstellen abgewiesen. Die Verwaltungspraxis hat bezüglich der Geduldeten nicht mit dem Aufenthaltsrecht Schritt gehalten. Zum 1. Januar 2009 trat § 18a des Aufenthaltsgesetzes in Kraft, der vorsieht, dass bei einem in Deutschland anerkannten Abschluss und einschlägiger Berufserfahrung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Wenn qualifizierte Geduldete grundsätzlich Zugang zu einem Anerkennungsverfahren hätten, könnte der Erfolg dieser Ergänzung des Aufenthaltsrechts sicherlich gesteigert werden.

Wie wichtig die Frage nach Zeugnissen in der Anerkennungsberatung ist, um die Voraussetzungen eines Verfahrens zu klären, zeigt der Fall einer EU-Bürgerin, die sich schriftlich nach Anerkennungsmöglichkeiten als Albanisch-Übersetzerin in ihrem Bundesland erkundigte. Es wurde nachgefragt, ob ein beruflicher oder akademischer Abschluss im Übersetzer- oder Dolmetscherbereich vorlag und ob Deutsch als Ausgangs- oder Zielsprache eine Rolle gespielt hatte – Grundlagen für eine Anerkennung im Übersetzerbereich. Da ein entsprechender Abschluss nicht vorlag, sondern sehr gute Albanischkenntnisse die Basis der Anfrage waren, wurde zwar die Möglichkeit erläutert, sich auf eine Prüfung für amtlich beeidigte Übersetzer/innen vorzubereiten, die Beraterin wies aber insbesondere darauf hin, dass für Übersetzungen im wirtschaftlichen Bereich keine Anerkennung benötigt wird.

Dass Beruf und Anerkennungsbereich nicht immer eindeutig voneinander abzugrenzen sind, zeigen diverse Fälle von Ingenieur/innen und Techniker/innen aus Osteuropa. Teilweise sind die Berufsbilder fließend. In Arbeitsbüchern wird oft sichtbar, dass an Universitäten ausgebildete Ingenieur/innen zu Beginn ihrer Laufbahn eher als Mechaniker/innen oder Schlosser/innen eingesetzt waren, bevor sie als Ingenieur/innen oder Betriebsleiter/innen tätig wurden. Absolvent/innen von technischen Fachschulen arbeiteten in einer Reihe von Ausbildungsberufen, auch bei ihnen wird im Arbeitsbuch erkennbar, dass eine mehrjährige berufliche Karriere bis zum/r „Obermeister/in“, Betriebsleiter/in oder Ingenieur/in führen kann. Für die Anerkennungsberatung bei derzeitiger Rechtslage ist allerdings die Ausbildung entscheidend. Wer einen akademischen Abschluss hat, wird auf die Ingenieurankennungsstellen hingewiesen. Schwieriger ist die Situation bei Fachschulabsolvent/innen aufgrund der lückenhaften Gesetzeslage (siehe dazu Kap. 4.3): Generell können, abhängig vom Berufsbild, HWK und IHK vor Ort oder die zuständige Stelle für Fachschulabschlüsse im Bundesland tätig werden.

Dass Berufspraxis im Anerkennungsverfahren nicht angemessen berücksichtigt wird, ist vor allem für Personen mit langer Laufbahn unbefriedigend. Ingenieur/innen, die einen akademischen Abschluss, aber das Kompetenzprofil eines/r Schlossermeisters/in haben, wird im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktorientierung zu einem Antrag auf Meisteranerkennung durch die HWK geraten – neben der Ingenieurankennung, die vergleichsweise problemlos verläuft (vgl. die Ausführungen in Kap. 3.2.5).⁵⁸ Dies setzt die engagierte Unterstützung der Kammer voraus, da potenzielle Antragsteller/innen sonst ins Leere laufen.

⁵⁸ Besonders hohe positive Anerkennungsergebnisse für Ingenieur/innen wurden auch im Jahr 2007 im Rahmen der Befragung der Anerkennungsstellen und der Befragung von Migrant/innen auffällig. Vgl. Englmann/Müller 2007, S. 131 und S. 196ff.

Zeugnisse sind nicht nur eine unverzichtbare Grundlage für die Antragstellung im Anerkennungsverfahren, sondern auch für Bewerbungen. In der Beratung wird grundsätzlich darauf hingewiesen, dass man für Bewerbungen eine korrekte deutsche Übersetzung der schriftlichen Nachweise nutzen sollte. Man kann nicht generell voraussetzen, dass Übersetzungen das Original abbilden. Sogar bei amtlich beeidigten Übersetzer/innen kann es zu Fehlern kommen. In der Beratungsarbeit kann dies nur dann kompetent eingeschätzt werden, wenn den Beraterinnen die Originalsprache bekannt ist. Ein Wirtschaftswissenschaftler aus Togo zum Beispiel verfügte über ein französisches Abschlusszeugnis als „Maitre ès Sciences Economique“, aus welchem hervorging, dass sein Studienschwerpunkt Betriebswirtschaft war – Französisch „Option: Sciences de Gestion“. In der Übersetzung war daraus ein „Nebenfach“ geworden, ein für den Arbeitsmarkt fataler Fehler. Die Anerkennungsberaterin nahm Kontakt mit der amtlich beeidigten Übersetzerin auf, die den Fehler berichtete und eine neue Übersetzung ausstellte. Bei den meisten Originalsprachen wird mit den Zeugnisinhaber/innen durchgesprochen, ob alles stimmt. So wurden bei einer Übersetzung aus dem Arabischen Fehler entdeckt – dieser Fall zog weitere Kreise, da der sehr aktive Übersetzer nicht amtlich beeidigt war. Seinen Kund/innen vor Ort war in der Regel nicht bekannt, dass in formalen Anerkennungsverfahren oft die Übersetzung von amtlich beeidigten Übersetzer/innen vorgeschrieben ist, so dass teilweise eine weitere Übersetzung erstellt werden musste, mit entsprechendem zeitlichen und finanziellen Aufwand. Amtlich beeidigte Übersetzer/innen sind allerdings durchaus bereit, eine derartige Übersetzung für eine geringere Gebühr zu überarbeiten.

Ein Problem, das sich vielfach stellt, ist das Fehlen von schriftlichen Nachweisen über Berufserfahrungen. Kammern, die Vergleiche mit deutschen Berufsausbildungen des dualen Systems nach Aktenlage vornehmen, können praktische Erfahrungen nur dann würdigen, wenn Nachweise vorliegen. Eine Alternative sind Praxistests, die bisher selten angeboten bzw. durchgeführt werden. Doch Berufspraxis ist auch für Rekrutierungsprozesse besonders relevant. Dass Arbeitgeber/innen Zeugnisse über die Tätigkeiten ausstellen, ist in vielen Staaten nicht üblich. Auch die Arbeitsbücher aus osteuropäischen Staaten geben keine Auskunft über individuelle Stärken. Wenn Unternehmen ausländische Berufserfahrungen nicht positiv würdigen, liegt dies teilweise am Fehlen von vertrauten Nachweisformen. Aber auch in diesem Bereich sollte man nicht vorschnell schließen, dass Arbeitszeugnisse generell nicht beigebracht werden können. Von Personen aus Südamerika wurden teilweise individuelle Bewertungen der Berufspraxis vorgelegt; eine Anfrage aus Deutschland nach einem entsprechenden Zertifikat kann auch im Nachhinein erfolgreich sein.

Die individuelle Erwartung, dass in der Anerkennungsberatung eine Auskunft darüber erfolgt, ob das eigene Zeugnis anerkannt werden wird, kann derzeit in der Regel nicht erfüllt werden. Diesbezüglich besteht bisher keine ausreichende Konsistenz der Bewertungen durch die Anerkennungsstellen. Auch wenn akademische Abschlüsse in Anabin erfasst sind, kann zwar auf den Eintrag hingewiesen werden; dieser Eintrag sagt aber vielfach nichts Verlässliches darüber aus, ob der zu erwartende Anerkennungsbescheid – im nicht-reglementierten Bereich die Zeugnisbewertung – sich positiv darstellt und für Arbeitgeber/innen verständlich und nutzbar ist.

Insbesondere in nicht-reglementierten akademischen Berufen wird in der Beratung empfohlen, eine Zeugnisbewertung zu beantragen und gleichzeitig mit Bewerbungen auf Grundlage der übersetzten Zeugnisse zu beginnen. Eine positive, kurze und übersichtliche Bescheinigung kann zwar hilfreich sein, aber Arbeitgeber/innen müssen in jedem Fall individuell davon überzeugt werden, die richtige Person für einen bestimmten Arbeitsplatz gefunden zu haben. Da viele Anerkennungsbescheide und Zeugnisbewertungen nicht den Erwartungen von Arbeitgeber/innen entsprechen, weil bisher

keine Standards für derartige Dokumente existieren, muss damit gerechnet werden, dass die Mühen der Antragsstellung verschwendet waren. Auch in diesem Fall kann sich der/die Einzelne nur auf selbstbewusste Bewerbungsunterlagen stützen.

Dass es in der Beratung bedeutsam sein kann, nach allen vorliegenden Qualifikationen, Zeugnissen und sprachlichen Zertifikaten zu fragen, zeigt der Einzelfall einer Kasachin, die anfragte, ob ein Anerkennungsverfahren für sie überhaupt sinnvoll sei. Sie habe zwar eine Ausbildung als Krankenschwester absolviert, doch diese habe nur zwei Jahre gedauert. Als genauer nachgefragt wurde, wo sie ihre Ausbildung absolviert habe und ob Berufserfahrung nachweisbar war, wurde deutlich, dass eine lange und erfolgreiche Laufbahn im medizinischen Bereich vorlag. Nach dem Erwerb des Krankenpflegediploms an einer Fachschule hatte sie sechs Jahre Hygienemedizin studiert; aus ihrem Arbeitsbuch ging anschließend eine mehrjährige Tätigkeit als Laborärztin hervor. Zwar wird dieses Studium in Deutschland generell nicht als Grundlage für die Arztausbildung akzeptiert, so dass eine Berufserlaubnis ausgeschlossen ist, doch ihre erworbenen Kenntnisse im medizinischen Bereich können für die Bewertung ihrer fachlichen Kompetenz in der Krankenpflege durchaus eine Rolle spielen. Anhand dieses Einzelfalles wird sichtbar, dass Migrant/innen oft eine große Bereitschaft zeigen, sich an die beruflichen Anforderungen in Deutschland anzupassen und unterhalb ihrer Qualifikation zu arbeiten. Als die Betroffene ihren Antrag auf Anerkennung als Krankenschwester stellte, trat ein Problem auf, das die ungünstigen Rahmenbedingungen im Bereich des staatlichen Integrationsangebots zeigt, insbesondere bezüglich der für viele Berufe immer noch fehlenden berufsbezogenen Deutschkurse. Von ihr wurde die Vorlage eines B2-Zertifikats verlangt; sie verfügte jedoch nur über eine Bescheinigung, einen Kurs „Deutsch für Aussiedler und Asylberechtigte“ absolviert zu haben. Wenn derartige Bescheinigungen keinerlei Aufschluss über die erworbenen Deutschkenntnisse enthalten, sind sie am Arbeitsmarkt generell nicht nutzbar. Das entsprechende B2-Zertifikat zu erwerben, band wiederum zeitliche und finanzielle Ressourcen. Da ihr Mann berufstätig ist, war die Finanzierung des Kurses kein Problem, doch die Bearbeitung des Anerkennungsantrages ruhte bis zur Vorlage des Zertifikates. In derselben Situation war eine Mathematik- und Physiklehrerin aus Russland, die zwar auf lange Berufserfahrung an einem Gymnasium zurückblicken konnte, aber noch mehrere Deutschkurse vor sich hatte, um das geforderte C1-Niveau zu erreichen. Zur notwendigen Fachsprache war jedoch kein Kurs verfügbar.

4.1.2 Anfragen aus dem Ausland – Relevanz für Zuwanderungsentscheidungen

Aufgrund des demografischen Wandels wird Deutschland zukünftig immer stärker auf Zuwanderung angewiesen sein. Insbesondere im medizinischen Bereich wird die Konkurrenz mit anderen Aufnahmeländern zunehmen; entsprechend qualifizierte Personen werden die Wahl haben. Deutschland wird daher eine Strategie entwickeln müssen, um potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer von seiner Attraktivität zu überzeugen. Dabei werden neben der Ausrichtung des Zuwanderungsrechts verschiedene Faktoren eine Rolle spielen: Karriereaussichten, Lebensqualität, berufliche Chancen für den/die Partner/in, Bildungsangebote für Kinder. Um die eigene Laufbahn erfolgreich zu gestalten, spielen insbesondere Sprachkenntnisse bzw. effiziente Deutschkursangebote und, vor allem in den reglementierten Berufen, die Anerkennung der Qualifikationen und Berufserfahrungen eine Rolle.

Im Jahr 2008 erfolgten drei persönliche Beratungsanfragen aus dem Ausland, im Jahr 2009 waren es 10. Dies entspricht insgesamt einem Anteil von 3,5%. Diese geringe Anzahl ist strukturell bedeutsam für zukünftige Migrationsprozesse, da dahinter mobile Einzelne stehen können, die ihre Zuwanderungsentscheidung davon abhängig machen, ob sie befriedigende Informationen über Anerkennungsmöglichkeiten erhalten. In attraktiven Aufnahmeländern wie Kanada findet sich eine ganze Reihe von Institutionen, die im Internet umfangreiche Unterstützungs- und Informationsangebote zu Anerkennungsfragen zur Verfügung stellen.

Die gute Orientierungspraxis, die anhand kanadischer Websites deutlich wurde, war ein wichtiges Vorbild beim Aufbau des Informationsportals berufliche-erkennung.de. Die Auswertung der Statistik zeigte, dass von April 2008 bis März 2010 6,6% der Zugriffe aus dem Ausland statt fanden. Dies entspricht einer Zahl von ca. 4500 Nutzer/innen. Es ist denkbar, dass darunter an einer Zuwanderung nach Deutschland interessierte Personen waren, die sich über berufliche Möglichkeiten informieren wollten (vgl. Kap 3.1.42).

Nur wenige Einzelne stellten direkte Anfragen an das Projekt Global Competences; zum Teil erfolgten diese Kontaktaufnahmen auf Englisch. Wenn Personen keine Deutschkenntnisse haben, können sie das Lektüreangebot des Informationsportals nicht nutzen, doch individuelle E-Mails oder telefonische Anfragen sind möglich. Ein Wissenschaftler aus Israel, der für einige Jahre an einem Max-Planck-Institut in Deutschland forschen wollte, fragte nach, ob seine Frau, eine Zahnärztin, die sich auf die Behandlung von Kindern spezialisiert hatte, in Deutschland tätig werden könnte. Hier stellte sich das Problem, dass eine potenziell denkbare Berufserlaubnis für Zahnärzt/innen, die nicht vergleichsweise dringend gesucht werden wie Humanmediziner/innen in Krankenhäusern bzw. in ländlichen Gebieten, nicht grundsätzlich verfügbar ist.

Außerdem muss in der Regel ein B2-Zertifikat nachgewiesen werden, ein wichtiger Zeitfaktor, der eingeplant werden muss, wenn bislang keine Deutschkenntnisse vorliegen. Für den hoch qualifizierten Wissenschaftler stellte sich kein sprachliches Problem, da sein anvisiertes Arbeitsumfeld in Englisch kommunizierte. Er konnte sich allerdings nicht vorstellen, dass seine Frau während der Zeit in Deutschland untätig bleiben wollte. Schlechte Karrierechancen für Ehefrauen oder Ehemänner können die Zuwanderungsentscheidung von „Hochqualifizierten“, die im Aufenthaltsgesetz spezifisch als Wunschkandidat/innen der Einwanderungspolitik erfasst werden, negativ beeinflussen. Das oben erwähnte Paar aus Israel schrieb in einer abschließenden E-Mail, dass der geplante Forschungsaufenthalt im Ausland nun definitiv in einem englischsprachigen Land stattfinden solle.

Anfragen auf Englisch erfolgten in der Regel durch mobile Akademiker/innen, die nicht unbedingt Unterstützung im Anerkennungsverfahren benötigen, sondern sich umfassend über ihre beruflichen Möglichkeiten orientieren wollen. Ein entsprechendes Beispiel war ein Psychologe, der in Ankara auf Türkisch und English studiert hatte und Informationen zu Rahmenbedingungen der Tätigkeit von Psycholog/innen inklusive Anerkennungsmöglichkeiten in Deutschland einholen wollte. Er schrieb abschließend in einer E-Mail:

„I would like to thank you for your guidance and assistance. It's a great idea to have such a service, especially when it can be provided in English as well. It is a great help for foreign people like me studying and working exclusively in an English speaking environment.“

Dass potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer teilweise durchaus über erste Auswirkungen des Fachkräftemangels in Deutschland informiert sind, zeigte die Anfrage eines praktischen Arztes aus der Türkei, der in einem städtischen Krankenhaus in Istanbul arbeitete:

„Soweit ich gehört habe es trat eine Änderung des Ausländerzuwanderungsgesetzes in Kraft, das es auch Nicht-EU-Bürgern erleichtert, in Deutschland (wegen Hausärztliche Unterversorgung) langfristig zu arbeiten. Kann man als praktischer Arzt aus der Türkei in Deutschland eine Praxisübernahme machen? Könnten Sie mich bitte informieren? Ich grüße Sie aus Istanbul Türkei.“

In der Anerkennungsberatung wurde er über die Rechtslage informiert, die derzeit bis auf wenige Ausnahmen eine Approbation, welche die Voraussetzung für eine Praxisübernahme darstellt, noch an den Besitz einer EU-Staatsbürgerschaft bindet. Ihm wurde zudem empfohlen, regionale Kontakte mit politischen Akteuren in unterversorgten ländlichen Räumen sowie mit Institutionen zu suchen, die sich darauf spezialisiert haben, entsprechende Bedarfe zu bedienen. In Einzelfällen können Approbationen auch für Drittstaatsangehörige erteilt werden, wenn dadurch die ärztliche Versorgung der Bevölkerung gesichert wird. Dass auch Krankenhäuser gezielt versuchen, Ärzt/innen aus dem Ausland anzuwerben, zeigt die Anfrage einer Ärztin aus der Türkei, die ein Arbeitsangebot einer deutschen Klinik erhalten hatte und nun anfragte, wie sie Aufenthalts-, Arbeits- und Berufserlaubnis erlangen könne.

Eine Anfrage im Kontext des Fachkräftemangels im IT-Bereich erreichte das Projekt aus dem Irak. Ein Informatiker gab an, er habe ein Arbeitsangebot eines deutschen IT-Unternehmens. Während sich das Unternehmen um Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis kümmerte, war es für ihn von Bedeutung zu erfahren, ob sein akademischer Abschluss in Deutschland grundsätzlich anerkannt sei oder ob er anerkannt werden müsse.

Eine frühzeitige und überlegte Zuwanderungsplanung wurde auch deutlich bei einer Anfrage aus Opolo. Im ehemaligen Oppeln in Polen ist eine deutsche Minderheit ansässig. Eine Reihe von Beratungsanfragen aus mehreren Bundesländern stammte von Personen aus Opolo, die über polnische Abschlüsse verfügen, mit deutschen Pässen eingewandert sind und in der Regel gut Deutsch sprechen. Im vorliegenden Fall fragte eine Studentin an, die demnächst ihren Abschluss als Hebamme erwerben würde. Sie wollte nicht nur klären, ob die Anerkennung ihres Abschlusses in Deutschland gesichert sei, sondern auch, ob Unterschiede in der Verwaltungspraxis der Bundesländer bestünden, da sie dementsprechend ihren Wohnort wählen würde. Wichtig war ihr auch, ob es Auflagen wie unbezahlte Praktika geben könne, da sie zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes auf eine bezahlte Arbeitsstelle angewiesen war. Da sie zunächst angegeben hatte, dass sie ein „Bachelor“-Diplom erwerben würde, schien ein Problem bezüglich der automatischen Anerkennung zu bestehen, die für EU-Diplome von Hebammen vorgesehen ist. Auf die Nachfrage nach der polnischen Originalbezeichnung des Studienabschlusses löste sich dieses auf, da der entsprechende Abschluss „Licencjat położnictwa“ im relevanten Anhang der RL 2005/36/EG gelistet ist. Demnach ist die automatische Anerkennung in ganz Deutschland ohne Auflagen gesichert. Auch das für EU-Bürger/innen vorgesehene Sprachzertifikat lag bereits vor. Dementsprechend musste sie nur einplanen, dass das Anerkennungsverfahren, das erst eingeleitet werden kann, wenn sie ihren Wohnort in Deutschland genommen hat, bis zu drei Monate dauern kann, und dass sie einen passenden Arbeitsplatz finden muss.

4.1.3 Zwang zur „nachholenden Integration“ durch Informations- und Beratungsdefizite

Anfragen von bereits in Deutschland ansässigen Migrant/innen sind mehrheitlich nicht auf die strukturell besonders wichtige Orientierung bezüglich Anerkennungsmöglichkeiten unmittelbar nach der Zuwanderung ausgerichtet. Auch diese Fälle existieren: Für sie kann parallel zum Integrationskurs das Anerkennungsverfahren durchgeführt werden, um dann möglichst schnell einen Arbeitsplatz zu finden, im Idealfall im erworbenen Beruf.

Viel schwieriger gestalten sich die Rahmenbedingungen, wenn Migrant/innen bereits über viele Jahre nicht mehr in ihrem Beruf tätig waren und von Arbeitslosigkeit oder unterqualifizierter Beschäftigung betroffen sind. Ebenfalls strukturell sehr problematisch ist das nicht ausreichende Angebot von qualitativ hochwertigen Deutschkursen. Der bestehende Mangel wirkt sich insbesondere für Akademiker/innen, die ein hohes Kommunikations- und Präsentationsniveau erreichen und auch berufsspezifische Fachsprachen beherrschen müssen, negativ aus.

Über viele Jahre hinweg wurde es in Deutschland versäumt, ein effektives Integrationsprogramm zu installieren, das auch Brückenmaßnahmen für Bildungsressourcen umfasst.

Infobox 2: „Nachholende Integration“ im Nationalen Integrationsplan

Von staatlicher Seite wurde die Idee einer „nachholenden Integration“ begrüßt. Deren Umsetzung lässt allerdings noch auf sich warten. Bereits im „Nationalen Integrationsplan“ von 2007 fanden sich entsprechende Absichtserklärungen: „Adressaten einer ‚nachholenden Integrationspolitik‘ (Klaus J. Bade) sind damit auch bereits länger in Deutschland lebende Zugewanderte, die durch die Bereitstellung eines Erstangebotes an Integrationsmaßnahmen besser erreicht werden sollen. Besondere Chancen ergeben sich dabei insbesondere bei der Gruppe der Höher- und Hochqualifizierten. Die nachholende Integration knüpft an die vorhandenen Potenziale an und fördert diese durch passgenaue Maßnahmen der Qualifizierung und Beratung mit dem Ziel der Aufnahme einer ausbildungsadäquaten Erwerbstätigkeit. (...) Insbesondere im Hinblick auf den sich in vielen Arbeitsfeldern abzeichnenden bzw. bereits vorhandenen Fachkräftemangel (Ingenieure, Lehrer oder Ärzte) ist dieses Potenzial von Bedeutung. (...) Deutschland eröffnet sich im Rahmen der nachholenden Integration mit der Förderung der Potenziale bereits länger im Land lebender hochqualifizierter Zugewanderter die Chance, im globalen Wettbewerb um die besten Köpfe eine bislang weitgehend ungenutzte Ressource zu erschließen.“⁵⁹

Je länger ein effektives System der beruflichen Integration für qualifizierte Migrant/innen auf sich warten lässt, desto mehr Neuzuwanderinnen und -zuwanderer werden von den fehlenden ‚Maßnahmen der Qualifizierung und Beratung‘ negativ betroffen sein.

Der Aufbau von Anerkennungsberatungsangeboten soll verhindern, dass durch Informationsdefizite der Transfer von ausländischen Qualifikationen in das deutsche Bildungs- und Beschäftigungssystem scheitert. In diversen Einzelfallberatungen der Jahre 2008 und 2009 wurde davon berichtet, dass trotz jahrelangem Aufenthalt und trotz vielfältigen Kontakten mit Behörden und Beratungsdiensten die notwendige Information über Anerkennungsverfahren für ausländische Abschlüsse nicht gegeben wurde oder dass sie nicht an die individuellen Voraussetzungen angepasst war. An

⁵⁹ Die Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007, S. 194.

diesem Punkt rächt sich die derzeitige, unübersichtliche Rechtslage, da Anerkennungsmöglichkeiten vom Bundesland, von der jeweiligen Migrantengruppe und vom Beruf abhängen. Migrationsberater/innen und Arbeitsvermittler/innen verfügen in der Regel nicht über das entsprechende komplexe Wissen.⁶⁰

Dabei sind Falschinformationen keineswegs auf Regeldienste oder Behörden beschränkt, deren Auskünften von Migrant/innen oft blind vertraut wird. Auch die eigene Community oder Freund/innen bieten keine Gewähr für verlässliche Informationen. Wenn eine jüdische Zuwanderin dem befreundeten Ingenieur erzählt, dass es keine Anerkennungsmöglichkeiten für russische Diplome gibt, dann ist dies für ihren individuellen Fall – eine Lehrerin, die in ihrem Bundesland keinen Zugang zum Verfahren hat – korrekt, doch der Ingenieur könnte sehr wohl einen Antrag auf das Führen der Berufsbezeichnung Ingenieur stellen und sich damit die Gleichwertigkeit seines akademischen Abschlusses bestätigen lassen.

Eine Krankenschwester aus Albanien, die im Herkunftsland in der Intensivstation eines Krankenhauses tätig war, arbeitete in Deutschland mehrere Jahre als ungelernete Kraft in einem Altenheim, da sie davon ausging, dass ihr Beruf in Deutschland nicht anerkannt sei. Ein Nachbar hatte sie schließlich auf die Anerkennungsberatung hingewiesen. Nun konnte sie verspätet ihren Anerkennungsantrag stellen.

Die folgenden typischen Beispiele stehen für eine Reihe von Einzelfällen, deren Anfragen sich ähneln. Eine Zahnärztin aus Kolumbien, die über mehrere Jahre Berufserfahrung verfügte, arbeitete in Deutschland als Zahnarthelferin in einem Minijob, da sie davon ausging, dass sie einen deutschen Pass für die Tätigkeit als Zahnärztin benötige. Ihr Einbürgerungsverfahren läuft, so dass sie bald die Approbation beantragen kann. Jedoch wäre eine potenzielle Tätigkeit im Rahmen einer Berufserlaubnis besonders hilfreich gewesen, um deutsche Berufspraxis zu erwerben und damit auch optimale Voraussetzungen für das Bestehen der Prüfung, die für die Erlangung der Approbation derzeit vorausgesetzt wird, zu schaffen. Entsprechende Informationen hatte sie nicht erhalten.

Ein Rettungsassistent aus der Türkei, der eine vierjährige Ausbildung an einer medizinischen Fachschule absolviert hatte, kam vor fünf Jahren nach Deutschland und meldete sich Arbeit suchend. Er berichtete, dass der Arbeitsvermittler ihm erläutert habe, dass ein Anerkennungsverfahren sehr lange dauere und in seinem Fall chancenlos sei. Er nahm daraufhin eine Stelle als Lagerarbeiter an, in der er immer noch tätig ist. In einem Presseartikel las er, dass die Bundesregierung ein Anerkennungsgesetz plant und wandte sich an Global Competences, um nach neuen Anerkennungschancen für sich zu fragen. Derartige Anfragen werden in den nächsten Jahren sicher zunehmen, doch in seinem Fall hätte schon bei derzeitiger Rechtslage längst ein Verfahren eingeleitet werden können.

⁶⁰ Im Bereich der Arbeitsverwaltung entstehen dadurch weitere Probleme für die Förderungs- und die Vermittlungspraxis, welche im Rahmen der SGB II-Evaluation spezifisch dargestellt wurden: „Die meisten Grundsicherungsstellen können den Betroffenen bei deren Bestrebungen, ihre Abschlüsse anerkennen zu lassen, keine wirksame Unterstützung leisten. Die Kompetenzverteilung für derartige Anerkennungen ist wegen der institutionellen Zersplitterung schon für die meisten Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen schwer zu überschauen; umso schwieriger ist also die Bewältigung eines solchen Verfahrens für die Betroffenen. Wenn die Anerkennung gescheitert ist, verfügen die meisten Grundsicherungsstellen weder über Fördermöglichkeiten zum Nachholen der Abschlüsse noch über Brückenkonzepte zur Verwertung der vorhandenen Qualifikationen auf mittlerem Niveau. Nicht zertifizierte Qualifikationen werden in der Statistik und der Vermittlungspraxis als quasi inexistent behandelt; (...). Dadurch werden Akademiker und Facharbeiter mit nicht anerkannten Abschlüssen zu Hilfsarbeitern.“ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht – Anhang A: Jahresbericht 2008, Duisburg 2009, S. 13f.

Falschankünfte gibt es auch bei nicht-reglementierten Berufen. So berichtete ein Chemiker aus der Türkei, der seit 2008 in Deutschland lebt, sein Arbeitsvermittler habe ihm gesagt, er dürfe ohne Anerkennung nicht als Chemiker arbeiten. Um seinem Kunden zu einem scheinbar obligatorischen Anerkennungsverfahren zu verhelfen, verwies er gleichzeitig auf das Beratungsangebot von Global Competences. Dem Anfragenden konnte erklärt werden, dass er sich umgehend als Chemiker bewerben könne und dafür die Übersetzung seiner türkischen Zeugnisse nutzen könne. Zudem verwies ihn die Beraterin auf das Wissenschaftsministerium seines Bundeslandes, welches informelle Zeugnisbescheinigungen für alle ausländischen Akademiker/innen ausstellt. Dieses Dokument kann er ebenfalls für Bewerbungen nutzen, um seinen Abschluss für Personalverantwortliche transparent zu machen. Da er noch nicht lange in Deutschland lebt, besteht die Hoffnung, dass die Zeit der Untätigkeit am Arbeitsmarkt, die in Rekrutierungsprozessen oft negativ gewertet wird, von Unternehmen noch toleriert wird.

Ebenfalls relativ neu in Deutschland war ein Arzt aus Bulgarien, der zudem über einen Facharzttitel für Chirurgie verfügte. Er hatte einen Integrationskurs gemacht und war seitdem als Hilfskraft in einem Seniorenheim tätig. Im Bereich der Chirurgie wirkt sich der Ärztemangel bereits aus. Die Anerkennungsberaterin empfahl ihm, bald eine Approbation und die Anerkennung seines Facharzttitels zu beantragen. Auf Grundlage der RL 2005/36/EG besteht die Möglichkeit einer automatischen Anerkennung, in seinem Fall ist eine zusätzliche Konformitätsbescheinigung des Herkunftslandes notwendig, da seine Abschlüsse vor dem Beitrittsdatum erworben wurden.

Sogar wenn verspätete Anerkennungsverfahren noch erfolgreich durchgeführt werden können, darf nicht unterschätzt werden, dass der psychologische Faktor der jahrelangen Entmutigung nachhaltige Auswirkungen auf das Selbstbewusstsein von Migrant/innen haben kann, die sich eine qualifizierte Tätigkeit dann nicht mehr zutrauen. Einige Einzelfälle in der Beratung suchten im Gespräch vor allem die Möglichkeit, von ihrer Laufbahn im Ausland und von ihren gescheiterten Bemühungen in Deutschland erzählen zu können. Ein Geologe aus dem Irak, dessen höchster Abschluss eine Promotion in Geological Sciences war, ist dafür ein Beispiel. Er berichtete, dass er schon seit über zehn Jahren in Deutschland lebt. Er hatte sich damals an die Zeugnisanerkennungsstelle für schulische Abschlüsse gewendet und beantragte die Anerkennung seines Bachelors, seines Masters und seiner Promotion. Obwohl er seine akademischen Zeugnisse einreichte, erhielt er die Auskunft, dass sein Schulabschlusszeugnis vonnöten sei, um ein Verfahren einzuleiten. Über Familienangehörige im Irak gelang es ihm Jahre später, dieses Zeugnis zu besorgen. Gewährt wurde ihm schließlich auf der Grundlage seiner akademischen Zeugnisse ein allgemeiner Hochschulzugang – nutzlos, da er nicht mehr studieren wollte. Erst jetzt stellte er einen Antrag auf Genehmigung der Gradführung beim Länderministerium für Wissenschaft, der aufgrund der kürzlich erfolgten Automatisierung nicht mehr angenommen wurde. Er erhielt ein entsprechendes Formschreiben:

„(...) in der Zwischenzeit hat [das Bundesland] einen weiteren Schritt der Vereinfachung vorgenommen und seinen Bürgerinnen und Bürgern ein Stück ihrer Eigenverantwortung zurückgegeben. Wie Sie dem in Auszug beiliegenden Gesetzestext (...) entnehmen können, ist (...) die Notwendigkeit entfallen, eine staatliche Einzelgenehmigung einzuholen für die Führung ausländischer Grade (...). Das bedeutet für Sie, dass Sie nun einen rechtmäßig erworbenen ausländischen akademischen Grad unter den Voraussetzungen des (...) beigefügten Gesetzes ohne weiteren staatlichen Genehmigungsakt führen dürfen. (...) Mit dem staatlichen Genehmigungsverfahren sind auch die dafür benötigten Personalkapazitäten weggefallen. Bitte haben Sie Verständnis, dass wir aus personellen Gründen nicht mehr in der Lage sind, schriftliche oder mündliche Anfragen wunschgemäß zu

erledigen. Wir haben uns mit der Abfassung des genannten Informationsblattes viel Mühe gegeben und hoffen, dass Sie bei aufmerksamer Lektüre Antwort auch auf Ihre Fragen finden.“

Dieser Geologe hatte lange Zeit auf eine schriftliche Anerkennung gewartet; dass ihm nun nicht einmal persönliche Nachfragen ermöglicht wurden, die ihm Mut gemacht hätten, sich dem Arbeitsmarkt zu stellen, ist für ihn persönlich bedauerlich. Er ist seit vielen Jahren bei McDonalds beschäftigt.

Mittelfristig besteht das Ziel, durch ein flächendeckendes Angebot der Anerkennungsberatung zu verhindern, dass eine Problematik wie der Zwang zur „nachholenden Integration“ überhaupt entsteht. Sogar wenn zukünftig Qualifizierungen ausgebaut werden, die verspätet eine Brücke in den erworbenen Beruf bilden sollen, so ist zu berücksichtigen, dass dadurch hohe Kosten, sei es privat oder durch Mittel der Arbeitsverwaltung, anfallen und dass der erwünschte Erfolg am Arbeitsmarkt immer schwieriger zu erreichen ist, wenn ein erworbener Beruf jahrelang nicht mehr ausgeübt wurde. Damit die Talente von qualifizierten Migrant/innen nicht verschwendet werden, muss ein effektives Management der beruflichen Integration von Neuzuwanderinnen und -zuwanderern aufgebaut werden.

4.1.4 Vom hoch qualifizierten Zuwanderer zum Hilfsarbeiter – und zurück

Dass „nachholende Integration“ unter bestimmten Umständen funktionieren kann, zeigt die Fallanalyse im vorliegenden Kapitel. Als Arzt profitiert der Zuwanderer vom vorliegenden Bedarf in Deutschland, der stetig zunimmt; in anderen Berufen wäre der Weg aus der Hilfsarbeit mit größeren Schwierigkeiten verbunden gewesen. Die gewählte Ausführlichkeit der dichten Beschreibung des betroffenen Beratungsfalls dient der exemplarischen Deskription der komplexen individuellen Voraussetzungen und Entscheidungen im spezifischen Lebensabschnitt der Transferierung der ausländischen Qualifikation in das deutsche Beschäftigungssystem. Dabei wird deutlich, dass der individuelle Wunsch, den Beruf nach der Migration weiter auszuüben und sich an die beruflichen Anforderungen in Deutschland anzupassen, nur dann realistisch ist, wenn es gelingt, die institutionellen Rahmenbedingungen pragmatisch zu nutzen und Barrieren zu überwinden.

Herr L. ist Kinderarzt und stammt aus Russland. Als er vor fünf Jahren einwanderte, sprach er kaum Deutsch. Obwohl er über jahrelange Berufspraxis als Kinderarzt verfügte, nahm er in Deutschland einen *Survival Job* an. Als er im Herbst 2008 im Zuge der Wirtschaftskrise seinen Arbeitsplatz als Gabelstaplerfahrer verlor, wandte er sich an die Anerkennungsberatung, um zu klären, ob die Möglichkeit bestünde, wieder in seinen Beruf als Arzt zurückzukehren. Die Beraterin empfahl ihm, eine Berufserlaubnis bei der zuständigen Stelle zu beantragen. Diese wurde ihm mit bestimmten Auflagen im Februar 2009 in Aussicht gestellt:

„(...) nach den uns vorliegenden Unterlagen erfüllen Sie die derzeitigen Voraussetzungen des § 2 Abs. 2, § 10 Abs. 1 der Bundesärzteordnung, wonach eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs an Personen erteilt werden kann, die eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung nachweisen.

Sie haben Ihre Ausbildung an der staatlichen medizinischen Hochschule Krasnojarsk, Fachrichtung ‚Kinderheilkunde‘ absolviert. Diese Ausbildung weist gegenüber der Fachrichtung ‚Heilkunde‘ aufgrund der teilweise fachärztlichen Ansätze eine Reihe von Defiziten auf. Zum Ausgleich dieser Defizite kann Ihnen zunächst eine Erlaubnis für die Dauer von einem Jahr für die Gebiete Innere Medizin und Chirurgie zu gleichen Teilen (**strukturiertes Anpassungsjahr**) erteilt werden.

Sobald Sie eine Beschäftigungsstelle im Regierungsbezirk (...) gefunden haben und Sie die Voraussetzungen der geltenden Rechtslage weiterhin erfüllen, könnte Ihnen die Erlaubnis für das strukturierte Anpassungsjahr erteilt werden.“ [Hervorhebung im Original]

Herr L. stellte sich in der Personalabteilung des städtischen Krankenhauses vor, um zu klären, ob das strukturierte Anpassungsjahr vor Ort stattfinden könne. Anfang April erhielt er eine entsprechende Zusage für die „Beschäftigung als überplanmäßiger Arzt (Stipendiat)“:

„(...) grundsätzlich sind wir bereit, Ihnen den Aufenthalt als Arzt in der Anpassungszeit bei der Chirurgischen Klinik (...) zu ermöglichen. Es handelt sich um kein Arbeitsverhältnis, sondern um ein reines Aus- und Fortbildungsverhältnis, so dass vom Klinikum (...) keinerlei Vergütung gewährt wird. Es besteht auch kein Anspruch darauf, anschließend in ein Arbeitsverhältnis übernommen zu werden. (...)

Die Einstellung erfolgt unter folgenden Bedingungen:

- a, Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache.
- b, Während der Tätigkeit bei uns müssen die Kosten des Lebensunterhaltes durch ein ausreichendes, betragsmäßig in Euro beziffertes Stipendium gesichert sein. Die Stipendiums-zusage bitten wir uns im Original zu übersenden. Es muss eine ausreichende Versicherung gegen Krankheit und Unfall nachgewiesen werden. (...)
- d, Die erforderlichen ausländerrechtlichen Erlaubnisse (Aufenthaltslaubnis, Arbeitserlaubnis, Ärztliche Erlaubnis gemäß § 10 BÄO) müssen erteilt werden und bis zum Dienstbeginn vorliegen. (...) Wir bitten Sie, die vorgenannten Formalitäten baldmöglichst in Angriff zu nehmen und uns die erforderlichen Unterlagen zuzusenden. Den voraus-sichtlichen Dienstantritt werden wir mitteilen, sobald die Formalitäten abgeschlossen sind.“

Herr L. freute sich über die problemlose Zusage und fragte im Krankenhaus nach, ob es spezifische Stiftungen gäbe, um das erwähnte „Stipendium“ zu beantragen. Ihm wurde erläutert, dass nicht unbedingt ein Stipendium nachzuweisen sei, aber der Lebensunterhalt müsse gesichert sein; als Bezieher von Arbeitslosengeld I könne er eine schriftliche Bestätigung der Arbeitsagentur vorlegen, dass seine Bezüge während des Anpassungsjahrs weiter gezahlt würden. Damit sei er automatisch krankenversichert; eine zusätzliche Unfallversicherung könne er kostengünstig privat abschließen. Herr L. wandte sich daher umgehend an seine Arbeitsagentur, um eine entsprechende Bestätigung zu erlangen.

Nun begann eine langwierige Auseinandersetzung mit der Arbeitsverwaltung, die sich monatelang hinzog. Die Arbeitsvermittlerin von Herrn L. stellte ihm zunächst eine schriftliche „Bestätigung“ aus, in der stand: Wenn Herr L. ein „Praktikum“ in einem Krankenhaus antritt, „bekommt er keine Leistungen mehr von der Arbeitsagentur“ [Hervorhebung im Original], da er dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müsse. Herr L. bat die Anerkennungsberaterin um Unterstützung, da es ihm nicht gelungen war, seiner Arbeitsvermittlerin zu verdeutlichen, dass er die Chance hatte, in seinen Beruf als Arzt zurückzukehren. Obwohl durch den bestehenden Ärztemangel in Deutschland ein gesellschaftliches Interesse an seinen Kompetenzen besteht und sich damit die nachhaltige Perspek-

tive abzeichnete, dass Herr L. zukünftig nie wieder von Arbeitslosigkeit bedroht wäre, wurde ihm die notwendige Förderung im Rahmen des SGB III nicht zugestanden.

Die Beraterin nahm Kontakt mit der Arbeitsvermittlerin auf, um bestehende Missverständnisse zu klären; unter anderem war anhand des Begriffs „Praktikum“ in der vorliegenden Bestätigung deutlich geworden, dass die notwendigen Kenntnisse über den Arztberuf, die Bedingungen einer Berufserlaubnis sowie die Bedeutung eines „strukturierten Anpassungsjahrs“ nicht vorausgesetzt werden können. Sie erläuterte daher die Bedingungen einer Berufserlaubnis für Inhaber/innen einer ausländischen Arztqualifikation sowie die mittelfristige Perspektive, in ihrem Rahmen einen deutschen Facharztstitel zu erwerben und schließlich – nach Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft – die Approbation.

Die Arbeitsvermittlerin ging dagegen davon aus, dass Herr L. kein Arzt sei, sondern Hilfsarbeiter. Sie verwies insbesondere darauf, dass er seit seiner Einwanderung nur in niedrig qualifizierten Jobs tätig war, und sie ihn daher auch zukünftig ausschließlich in Helfertätigkeiten vermitteln wolle. Herr L. sei verpflichtet, entsprechende Stellen zu suchen, um die Arbeitslosigkeit so schnell wie möglich zu beenden. Wenn Herr L. Arzt wäre, hätte er schließlich schon früher als Arzt arbeiten können.

Da bereits bekannt war, dass Herr L. in den „Vermittlungsrelevante[n] Daten“ nicht als Arzt, sondern unter den potenziellen Arbeitsstellen „Versandfertigmacher/in, Gabelstaplerfahrer/in, Lager- und Transportarbeiter/in“ erfasst war, überraschte diese Argumentation nicht. Dennoch liegt hier ein Sonderfall vor, da für Herrn L. das SGB III anzuwenden ist. Auf den Primat der sofortigen Vermittlung in einen Arbeitsplatz ohne Berücksichtigung der vorhandenen Qualifikationen wird in der Regel vor allem im Bereich des SGB II verwiesen.

Die Anerkennungsberaterin führte das Schreiben der Gesundheitsbehörden an, das der Arbeitsvermittlerin vorlag und aus dem klar hervorgeht, dass Herr L. Arzt ist. Zudem war Herr L. leider vor mehreren Jahren von derselben Arbeitsagentur nicht davon informiert worden, dass er als Arzt eine Berufserlaubnis beantragen könne und dass es im Bundesland ein sprachbezogenes Weiterbildungsangebot für ausländische Ärzt/innen gibt, das nicht nur Fachsprache, sondern auch typische Kommunikationssituationen mit Patient/innen und Kolleg/innen vermittelt. Stattdessen war ihm gesagt worden, dass er mit seinem schlechten Deutsch derzeit nur als Hilfsarbeiter tätig werden könne; wenn er sein Deutsch verbessert habe, könne man über einen Arbeitsplatz auf akademischem Niveau reden.

Das Ende dieser oft erzählten Geschichte ist jedoch, dass hoch qualifizierte Zugewanderte, die während eines *Survival Jobs* selbständig an ihrem Deutsch arbeiten, um dann nach Arbeitsangeboten für Akademiker/innen zu fragen, die Auskunft erhalten, dass sie durch ihre bisherige Tätigkeit als Hilfsarbeiter/innen für andere Arbeitsstellen nicht mehr vermittelbar seien. In den im Oktober 2009 vorgelegten Evaluationsberichten zu Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund wurde die fehlende Verwertung und Förderung ausländischer Qualifikationen als „institutionelle Diskriminierung“ beschrieben.⁶¹ Aus dem Begriff geht allerdings nicht hervor, mit welcher ohnmächtigen Verzweiflung Einzelne zurecht kommen müssen, die entsprechenden Aussagen von Arbeitsvermittler/innen vertraut haben, um dann nach Jahren zu erkennen, dass die einstige Auskunft nicht mehr gilt und ihre neuen Deutschkenntnisse keine besseren Möglichkeiten eröffnen. Besonders problematisch wird es dann, wenn Arbeitsvermittler/innen Migrant/innen mitteilen,

⁶¹ „Die Schließung des deutschen Arbeitsmarktes gegen die Verwertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen stellt eine institutionelle Diskriminierung dar, die nicht primär von den Grundsicherungsstellen ausgeht, der von diesen aber auch nicht entgegengearbeitet wird.“ Ebd., S. 14.

dass kein/e Arbeitgeber/in sie für einen qualifizierten Arbeitsplatz einstellen würde, da ausländische Abschlüsse in Deutschland generell wertlos seien. Auch wenn diese pauschale Aussage keineswegs der Realität entspricht, so werden damit eigene, selbstbewusste Bewerbungsbemühungen vielfach im Keim erstickt.

Die Arbeitsvermittlerin von Herrn L. gab zum Abschluss des beschriebenen Telefonats schließlich an, dass sie nicht selbst in einem „derart komplexen Fall“ entscheiden könne und daher ihren Vorgesetzten einschalten würde. Die Beraterin hoffte auf eine Neubewertung und damit die Zusicherung für Herrn L., dass das Arbeitslosengeld I weiter gezahlt würde, damit er das Anpassungsjahr antreten könne. Herrn L.'s Nervosität stieg durch diese Verzögerung immer weiter, da er befürchten musste, dass die Zusage der Klinik vielleicht nicht monatelang aufrecht erhalten würde; im Gespräch hatte man ihm gesagt, er solle möglichst sofort anfangen. Nach wochenlangem Schweigen von Seiten der Arbeitsverwaltung wurde Herrn L. schließlich ein Arbeitsangebot im Bereich Lagerlogistik zugesendet.

Da Herr L. das Gefühl hatte, dass er Angebote der Arbeitsverwaltung grundsätzlich nicht ablehnen dürfte, verstärkten Mitarbeiterinnen von Global Competences die Kommunikationsbemühungen mit Vertreter/innen der Arbeitsverwaltung. Erreicht wurde schließlich – im Juni 2009 – die als „inoffiziell“ bezeichnete Zusage, dass Herr L. das Anpassungsjahr absolvieren könne und dass ihm die Bezüge weiter gezahlt würden; allerdings müsse er „nur auf dem Papier“ zusichern, dass er weiterhin nach Stellen suche. Vorgelegt wurde ihm dazu eine Eingliederungsvereinbarung, die er unterschreiben müsse. Darin stand:

„1. Leistungen Agentur (...)

- Beratungsgespräche
 - Unterbreitung von passgenauen Stellenangeboten, falls diese vorhanden sind
 - Vermittlungsbudget:
 - Bewerbungskosten (5 Euro pro nachgewiesener schriftlicher Bewerbung, max. 250 Euro pro Kalenderjahr)
 - Reisekosten zu Vorstellungsgesprächen außerhalb des Wohnorts in max. 50 km Umkreis
- ⇒ Anträge dazu wurden ausgehändigt.

2. Bemühungen Herr (...)

- Mitteilung über Beginn des Praktikums beim Klinikum und ca. Anfang Oktober Antragstellung auf Arbeitslosengeld II bei der Arge (...) und Mitteilung über das Ergebnis
- weiterhin aktive Stellensuche durch:
 - Initiativbewerbungen (z.B. Zeitarbeitsfirmen, Branchenbuch)
 - Auswertung von Zeitungen (...)
 - Nutzung des Internetcenters (www.meinestadt.de oder www.arbeitsagentur.de)

Bitte beachten Sie, dass Sie verpflichtet sind, die für die Vermittlung erforderlichen Auskünfte zu erteilen, Unterlagen vorzulegen und den Abschluss eines Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses unter Benennung des Arbeitgebers und seines Sitzes unverzüglich mitzuteilen (§ 38 Abs. 2 SGB III).

Die Eingliederungsvereinbarung wurde mit mir besprochen. Unklare Punkte und die möglichen Rechtsfolgen wurden erläutert. Ich bin mit den Inhalten der Eingliederungsvereinbarung ein-

verstanden und habe ein Exemplar erhalten. Ich verpflichte mich, die vereinbarten Aktivitäten einzuhalten und beim nächsten Termin über die Ergebnisse zu berichten.“

Zusätzlich musste er eine „Erklärung zur Verfügbarkeit“ unterzeichnen, der Auszüge aus §119 und § 120 SGB III beigefügt waren.

„1. Ich übe ab (...) ein Anerkennungspraktikum beim Klinikum (...) aus. Dies dient der Erlaubnis zur Ausübung als Arzt gem. § 10 Bundesärzterverordnung. [sic] (...)

2. Ich übe das Praktikum in folgendem Umfang aus: Vollzeit

Mein Praktikum hindert mich nicht daran,

a, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen (...).

Vorschlägen der Agentur für Arbeit zu meiner beruflichen Eingliederung zeit- und ortsnah Folge zu leisten.

Persönlich bei der Arbeitsagentur zu erscheinen, wenn ich dazu aufgefordert wurde.

Mir ist bekannt, dass durch das Praktikum meine berufliche Eingliederung nicht behindert werden darf und ich jederzeit bereit und in der Lage sein muss, das Praktikum zur Erlangung einer mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassenden Beschäftigung aufzugeben bzw. zu beenden. (...)

Den beigefügten Gesetzesauszug habe gelesen [sic] und verstanden.“ [Hervorhebungen im Original]

Das Ultimatum an Herrn L., diese Schriftstücke zu unterzeichnen oder aber keine Bestätigung über den Lebensunterhalt für das Krankenhaus zu erhalten, ist problematisch. Die Anwendung des Sozialrechts sollte sicherstellen, dass Arbeitsagenturen sich einer korrekten Verwaltungspraxis bedienen; Eingliederungsvereinbarungen sollten ein Instrument der Arbeitsmarktförderung sein und nicht „pro forma“ eingesetzt werden. Herr L. wollte allerdings endlich sein Anpassungsjahr antreten, dessen Beginn nun seit drei Monaten blockiert war. Er unterzeichnete und begann seinen Vollzeitdienst in der Chirurgie. Die „inoffiziellen“ Zusagen der Arbeitsagentur wurden eingehalten: Herr L. erhielt keine weiteren Arbeitsangebote als Hilfsarbeiter; auch der Übergang in das SGB II, den er mit Sorge erwartet hatte, verlief problemlos und effizient. Herrn L. wurde freundlich erklärt, dass sein Fall behördenintern weitergegeben worden sei und er bis zum Abschluss des Anpassungsjahres die Bezüge des Arbeitslosengeldes II erhalten werde.

Es besteht die Hoffnung, dass Herr L. auch weiterhin als Arzt erfolgreich sein wird, auch wenn bis zu seiner Approbation sicherlich noch Jahre vergehen werden. Erst dann wird er wieder dasselbe berufliche Niveau erreicht haben, dass er vor seiner Einwanderung nach Deutschland innehatte.

4.1.5 Anerkennungsinteressen trotz ökonomischer Unabhängigkeit

Eine Reihe von Anfragen nach Anerkennungsmöglichkeiten stammte weder von Arbeitslosen noch von Personen, die in *Survival Jobs* oder in prekären Arbeitsverhältnissen wie Zeitarbeit oder geringfügiger Beschäftigung tätig waren. In diesen Fällen ist ein Anerkennungswunsch in der Regel mit dem Willen verknüpft, sich am Arbeitsmarkt zu verbessern. Migrant/innen, die ökonomisch erfolg-

reich sind, haben teilweise andere Motive, wenn sie eine Anerkennung ihrer ausländischen Abschlüsse erreichen wollen.

Erkennbar wird bei Vielen Stolz auf die eigene Bildungskarriere; aufgrund der individuell erreichten Leistungen sind diese Zuwanderinnen und Zuwanderer davon überzeugt, dass ihre im Ausland erworbene Qualifikation keineswegs minderwertig im Vergleich zu einem deutschen Bildungstitel ist. Sie sind daher nicht bereit, eine Abwertung zu akzeptieren. Ein Jurist aus Georgien berichtete, dass er in Deutschland ein Messebau-Unternehmen aufgebaut hatte, in dem er fünf Angestellte beschäftigte. Er war keineswegs an einer Anerkennung interessiert, um wieder einen juristischen Beruf auszuüben. Stattdessen wünschte er sich eine schriftliche Anerkennung seiner akademischen Qualifikation durch eine staatliche Stelle, da er die Erfahrung gemacht hatte, dass sein ausländischer Titel skeptische Reaktionen bei Kund/innen hervorrief. Die Verpflichtung, den ausländischen Grad in der Originalsprache zu führen, die mit der Automatisierung der Gradführung verknüpft war, ist in der Praxis von Nachteil für Personen, die im Ausland studiert haben. Der Zwang zur Nutzung einer ausländischen Sprache betont das Andersartige ausländischer Diplome, wodurch diese als fremd stigmatisiert werden. Durch den Abbau des Rechts auf ein Gradgenehmigungsverfahren wurden für akademisch ausgebildete Migrant/innen neue Barrieren am Arbeitsmarkt errichtet. Folgen sind zum einen Wettbewerbsnachteile, zum anderen wirkt sich auch die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz von ausländischen Diplomen negativ aus.

Infobox 3: Gesellschaftliche Integration ohne Anerkennung?

Dass es für Migrant/innen persönlich sehr wichtig sein kann, die Akzeptanz der eigenen Bildungsleistungen im Aufnahmeland Deutschland zu erreichen, hat vor allem mit dem Bedürfnis nach Integration zu tun. Eine schriftliche Anerkennung wird als Zeichen dafür gedeutet, in der deutschen Gesellschaft angekommen zu sein und von ihr willkommen geheißen zu werden. Die Verweigerung der Anerkennung wird dagegen als aktive Ablehnung bzw. Integrationsverweigerung der Mehrheitsgesellschaft interpretiert – und dabei spielt es keine Rolle, ob eine Nicht-Anerkennung im Verfahren vorliegt oder ob aufgrund gesetzlicher Lücken ein Verfahren verweigert wurde. Durch die Allensbach-Befragung von Zuwanderinnen und Zuwanderern im Frühjahr 2009 wurde deutlich, dass die individuelle „gefühlte Integration“ verbesserungsfähig ist. Gefragt wurde unter anderem „nach der Art der persönlich erlebten Diskriminierung“, eine Antwort darauf war, dass „gleichwertige Bildungsabschlüsse, die nicht in Deutschland erworben wurden, (...) nicht anerkannt“ werden.⁶²

Die Bedeutung der Anerkennung individueller Bildungsinvestitionen durch das Aufnahmeland wird durch Angehörige der Mehrheitsgesellschaft unterschätzt. Statistische Evidenz fand dieses Phänomen im Integrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), das im Jahresgutachten 2010 veröffentlicht wurde. 62,0% der Befragten mit Migrationshintergrund sahen „Ausländische Abschlüsse anerkennen“ im Kontext der Einschätzung politischer Maßnahmen zur Integration als „sehr wichtig“ an. Bei den Befragten ohne Migrationshintergrund waren es nur 45,2%. Bei keiner anderen Maßnahme – u.a. Bildungschancen verbessern, Sprachkurse anbieten, Diskriminierung bekämpfen – gab es eine derartig große Abweichung.⁶³

⁶² Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund. Durchgeführt durch das Institut für Demoskopie Allensbach, Gütersloh 2009, S. 46 und S. 70f.

⁶³ Vgl. SVR 2010, S. 36ff.

Anerkennungsverfahren bezwecken nicht nur eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Ebenso bedeutsam ist eine klare Verortung im deutschen Bildungssystem. Der Transfer einer ausländischen Qualifikation in einen deutschen Bildungstitel wird derzeit mehrheitlich nicht vorgesehen. Migrant/innen werden dadurch ausgegrenzt. Dies wurde im Fall einer polnischen Akademikerin sichtbar, die einen Hochschulabschluss im Bereich Verwaltung des Gesundheitswesens erworben hatte und in der Krankenhausverwaltung einer deutschen Großstadt tätig war. Für sie war es besonders wichtig, auf Augenhöhe mit Kolleg/innen bzw. deutschen Akademiker/innen agieren zu können. Sie wünschte sich daher eine Anerkennung ihres Studienabschlusses und sie wollte ihren Titel auf Deutsch führen können. Dass ihr Arbeitgeber ihre Qualifikation anerkannt hatte, indem er sie einstellte, hielt sie für nicht ausreichend – dies ist jedoch die durch die derzeitige Rechtslage vorgesehene Idealsituation für Inhaber/innen nicht-reglementierter Qualifikationen.

Eine ähnliche Argumentation fand sich bei einem Fall, der nicht den Hochschulbereich betraf. Eine Tschechin, die eine Ausbildung in einer Übersetzerschule absolviert hatte, arbeitete in einem großen Energieunternehmen. Sie wollte eine Anerkennung ihres Abschlusses, um eine stärkere Akzeptanz ihrer beruflichen Kompetenz am Arbeitsplatz zu erreichen.

Ökonomische Unabhängigkeit kann auch dann vorliegen, wenn Anerkennung Suchende wohlhabend sind – auch diese Einzelfälle gab es – oder mit einem/r finanziell abgesicherten Partner/in zusammenleben. Generell ist deren Unterstützung in der beruflichen Planung und im Umgang mit Behörden hilfreich. Beispielfähig sichtbar wurde dies bei der Anfrage einer Deutschen, die angab, dass ihr bolivianischer Ehemann gerade zu ihr nach Deutschland gezogen sei und demnächst seinen Integrationskurs beginne, um Deutsch zu lernen. Sie wollte daher schon jetzt mit ihm das Anerkennungsverfahren für seinen Ingenieurabschluss organisieren und sich über weitere Angebote von Brückenmaßnahmen für Ingenieur/innen informieren, um Verzögerungen bei der beruflichen Integration zu vermeiden.

Finanzielle Sicherheit kann Erleichterungen im Verfahren mit sich bringen, ist jedoch allein nicht ausreichend, um Hürden zu überwinden. Dies erfuhr eine Kinderärztin aus Russland, die in Deutschland zunächst nach ihrer Elternzeit einen Minijob als Sprechstundenhilfe angenommen hatte. Sie beantragte schließlich eine Berufserlaubnis als Ärztin. Diese wurde ihr in Aussicht gestellt, falls sie eine Stelle in einem Krankenhaus für ein strukturiertes Anpassungsjahr fände. Die Klinik vor Ort teilte ihr im Gespräch mit, dass man sie sehr gerne für drei Monate unterbringen würde. Man könne ihr aber auf keinen Fall ein ganzes Jahr kein Geld zahlen, dies würde dem Ruf des Krankenhauses schaden. Die Ärztin bat dringend darum, sich das noch einmal zu überlegen, da ihr Mann gut verdient und sie nicht auf Bezahlung in diesem überschaubaren Zeitraum angewiesen war, aber die Wohnortnähe schon wegen ihrer Kinder wichtig für sie sei. Für sie bestand ansonsten die Aussicht, täglich lange Fahrzeiten in Kauf nehmen zu müssen, da andere Kliniken weniger Skrupel bei der Nicht-Bezahlung ausländischer Ärzt/innen haben.

4.1.6 Beratungsanfragen nach Ausstellung von Bescheiden

Bisher werden Anerkennungsbescheide in den Bundesländern nicht evaluiert, so dass kaum Reflexivität über ihre Qualität bei den Ausstellenden vorausgesetzt werden kann. Wenn man sich Bescheide verschiedener Stellen ansieht, stellt man fest, dass Form, Länge und Begründungen stark variieren.

Eine Reihe von Beratungsanfragen wurde erst dann gestellt, wenn das Anerkennungsverfahren bereits abgeschlossen war und ein Bescheid vorlag. Dabei lassen sich verschiedene Motivationen erkennen: Unzufriedenheit mit dem Bescheid, Hinweise auf eine fehlerhafte Bewertung oder der Wunsch nach Erklärungen. In diversen Fällen war unklar, ob ein positives oder ein negatives Ergebnis vorlag. Dies betraf insbesondere Bescheide für Ingenieur/innen und für Akademiker/innen in nicht-reglementierten Berufen.

Eine Bauingenieurin aus Russland, die dort zehn Jahre lang in einem Ingenieurbüro gearbeitet hatte und sich auf Stahlbetonbau spezialisiert hatte, wandte sich mit ihrem Anerkennungsbescheid an Global Competences, da sie nicht verstand, warum ihr Abschluss nicht anerkannt worden war. Dies war allerdings gar nicht der Fall. Hier lag durchaus ein positives Ergebnis vor, das jedoch in mehreren Seiten Text – für juristische Laien kaum verständliche gesetzeswiederholende Passagen – unterging.

„Wir erteilen Ihnen die Genehmigung zum Führen der Berufsbezeichnung ‚Ingenieurin‘. (...) Die Genehmigung konnte erteilt werden, weil bei dem von Ihnen erworbenen Zeugnis einer ausländischen Schule die geforderte Gleichwertigkeit gegeben ist (...) Aufgrund dieser Genehmigung darf weder die Bezeichnung ‚Ingenieur (grad.)‘ noch die Bezeichnung ‚Diplomingenieur (FH)‘ geführt werden. Die nachträgliche Ausstellung von Ingenieururkunden (Graduierung oder Diplomierung) für Personen, die ihr Ingenieurzeugnis im Ausland erworben haben, ist grundsätzlich nicht möglich.“

Im vorliegenden Bescheid fehlte die Rechtsbehelfsbelehrung. Bei anderen Fällen war diese zwar enthalten, allerdings ist die Widerspruchsmöglichkeit im Ingenieurgesetz des Landes abgeschafft worden, so dass nur noch die sofortige Klageerhebung möglich ist.

Der vorliegende Bescheid, der von der zuständigen Anerkennungsstelle grundsätzlich in dieser Form verfasst wird, wurde nicht nur von Migrant/innen als Nicht-Anerkennung interpretiert; auch Berater/innen und ein Arbeitgeber fragten bei der Anerkennungsberatung nach, wie diese Bescheide gemeint seien. Negativ aufgefasst wird die Formulierung vom „Zeugnis einer ausländischen Schule“. Dabei lagen hier grundsätzlich Universitätsabschlüsse vor. Wer nicht mit den Feinheiten der gesetzlichen Regelungen zur akademischen Gradführung vertraut ist, liest insbesondere den abschließenden Absatz zum „Diplomingenieur“ als Abwertung der ausländischen Qualifikation. Ein ähnliches Problem trat bei Gleichwertigkeitsfeststellungen für Spätaussiedler/innen auf, die über nicht-reglementierte akademische Abschlüsse verfügten. Ausgestellt wurde zum Beispiel eine „Bescheinigung über die Bewertung eines Hochschulabschlusses für Spätaussiedler und gleichgestellte Ehegatten und Abkömmlinge“, die – abgesehen vom Titel – kurz und übersichtlich war, aber dennoch zu Missverständnissen führte:

„Hiermit wird bescheinigt, dass dieser Abschluss in der Russischen Föderation einen Regelabschluss zur betreffenden Ausbildung einer Hochschule darstellte und mit einem im Geltungsbereich des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge erworbenen einschlägigen Studienabschluss an einer hiesigen Fachhochschule ranggleich ist. Eine inhaltliche Gleichwertigkeit wird damit nicht anerkannt.“

Personalverantwortliche lesen Inhalte, die „nicht anerkannt“ wurden, als nicht vorhanden. Eine ähnlich distanzierende Wirkung hat die Formulierung: „Zur materiellen Gleichwertigkeit wird keine Aussage gemacht.“ Dass zur materiellen Gleichwertigkeit keine Aussage gemacht wird, bedeutet

eine ausschließliche Bewertung der formalen und funktionalen Aspekte. Interpretiert wird dieser Satz jedoch vielfach so, dass keine Gleichwertigkeit mit der deutschen Vergleichsausbildung vorliegt.

Derartige Bescheide sind am Arbeitsmarkt nicht von Nutzen, da sie für Arbeitgeber/innen nicht lesbar sind. Personalverantwortliche stellen Bewerber/innen ein, weil sie an ihren Kompetenzen, Fähigkeiten und Kenntnissen interessiert sind. Wenn schriftliche Bewertungen als verklausulierte Distanzierung interpretierbar sind, wird dadurch der Erfolg einer Bewerbung verhindert. Die Kosten des Anerkennungsverfahrens sind verschwendet, wenn ein derartiger Bescheid das Ergebnis darstellt.

Der Wunsch nach Transparenz spielt nicht nur für Migrant/innen eine Rolle, auch die Wirtschaft hat ein Interesse an effektiven Verfahren und an aussagekräftigen Bescheiden. Wenn Unternehmen Fachkräfte suchen, besteht gegenüber ausländischen Zeugnissen oft große Unsicherheit. Bescheide von Anerkennungsstellen in Form eines Gutachtens können darstellen, welchen Wert bestimmte ausländische Abschlüsse haben bzw. inwiefern sie mit deutschen vergleichbar sind. Um eine neue Vertrauenskultur am Arbeitsmarkt zu etablieren, könnte sich das flächendeckende Angebot von Bewertungen und weiterreichender Beratung der Unternehmen durch Anerkennungsstellen – in der Regel wirtschafts- und staatsnahe Organisationen – als hilfreich erweisen.

Bislang existieren im Anerkennungsverfahren keine Standards für die Erstellung von Bescheiden.⁶⁴ Verschiedene Aspekte erfordern eine stärkere semantische Reflexivität. Die Verständlichkeit und Nutzbarkeit für Antragsteller/innen und Arbeitgeber/innen spielen ebenso eine Rolle wie die Qualitätssicherung im Verfahren. Anerkennungsstellen müssen Rechtssicherheit herstellen durch konsistente, verlässliche, nachvollziehbare Bescheide, die auf der Basis der Bewertung der berufsrelevanten Kompetenzen bezüglich der deutschen Vergleichsausbildung erstellt werden.

Inzwischen gibt es Bemühungen um Verbesserungen. Beauftragt und finanziert durch das BMWi, wurde 2010 eine KMU-Befragung zu Dokumentationsbedürfnissen bezüglich der Kompetenzen von Migrant/innen durchgeführt.

Gute Praxis der Anerkennungsstellen wird in den Bescheiden sichtbar, die den Vergleichsmaßstab der Bewertung erkennen lassen. Daher müssen die Anforderungen des spezifischen Berufs und der verlangten fachlichen Kompetenzen genannt werden, generalisierende Aussagen zum Bildungssystem, die nicht berufsspezifisch sind, reichen nicht aus. Das Minimum in positiven Bescheiden ist die Aussage, dass z.B. die vorliegende Ausbildung der russischen Fachschule gleichwertig mit der deutschen Qualifikation einer kaufmännischen Angestellten ist. Im Idealfall werden dazu noch einschlägige individuelle Berufserfahrungen gewürdigt, so dass ein individuelles Kompetenzprofil sichtbar wird. Dies ist besonders wichtig, wenn langjährige Berufserfahrung vorliegt und die formale Qualifikation durch informell erworbene Kompetenzen erweitert wurde oder wenn non-formales Wissen durch Weiterbildungszertifikate nachweisbar ist.

Ein positiver Anerkennungsbescheid, der nur das Ausbildungszeugnis erwähnt, wird von Arbeitgeber/innen teilweise als nicht ausreichend erachtet. So wandte sich ein Zeitarbeitsunternehmen an die Anerkennungsberatung und fragte nach anerkannten Ingenieur/innen, die zusätzlich über Nachweise von Berufserfahrungen verfügen sollten.

Wenn Einzelne Beratung anfragten, weil sie inhaltlich mit ihrem Bescheid unzufrieden sind, so liegt dies vielfach daran, dass die Begründung zur Einstufung ihres Abschlusses fehlt oder unzureichend

⁶⁴ Vgl. Englmann, Bettina: Standards der beruflichen Anerkennung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2009, S. 19-24.

ist. Schon heute haben Antragsteller/innen einen Rechtsanspruch auf eine Begründung, die das Verwaltungsverfahrensgesetz vorsieht:

„Ein schriftlicher oder elektronischer (...) Verwaltungsakt ist mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.“⁶⁵

Die Interessen von Migrant/innen sind mehrheitlich darauf ausgerichtet, im Rahmen des Anerkennungsverfahrens ein aussagekräftiges Schreiben von einer kompetenten Stelle zu erlangen, das sie für ihre Laufbahnplanung und in Bewerbungsprozessen verwerten können. Wenn der Bescheid dies nicht berücksichtigt, kann die Situation auftreten, dass Einzelne zunächst monatelang auf das Ergebnis des Verfahrens warten, um das ausgestellte Dokument dann zu den Akten zu legen.

Als fundamentales Problem stellen sich in diesem Kontext Anerkennungsverfahren dar, die nicht kompetenzorientiert sind, sondern einseitig Defizite fokussieren, die teilweise generalisierend behauptet, aber nicht auf die tatsächlich relevante Fachkompetenz im jeweiligen Beruf bezogen werden. Dabei gerät aus dem Blickfeld, dass jemand, der im Herkunftsland einen Beruf ausgeübt hat, in jedem Fall über einschlägige Fachkompetenzen verfügt. In Anerkennungsverfahren werden mehrheitlich Einzelfallentscheidungen vorgenommen, um anhand des individuellen Kompetenzprofils festzustellen, ob der erworbene Beruf im Zuwanderungsland anhand der dort verlangten Anforderungen ausgeübt werden kann. Nicht jeder Unterschied rechtfertigt eine Nicht-Anerkennung. Die Würdigung und Wertschätzung von individuellen Leistungen und Bildungsinvestitionen kann im Kontext einer differenzierten Darstellung von Stärken und Schwächen vorgenommen werden.

Besonders wichtig ist dies in Fällen, die eine Teilanerkennung erzielen, zum Beispiel im Gesundheitsbereich oder anderen reglementierten Berufen, in denen der Schutz der Bevölkerung verlangt, dass bestimmte Kompetenzbereiche weiterentwickelt oder nachgeschult werden müssen. Diese fehlenden Kompetenzen müssen klar benannt werden, damit sie – in Kooperation mit Bildungsinstitutionen, Arbeitsvermittler/innen und/oder Arbeitgeber/innen – in einem nächsten Schritt erworben werden können, so dass ein gleichwertiges Kompetenzprofil erreichbar wird. Die Qualität eines Teilanerkennungsbescheids hängt weitgehend von seiner Anschlussfähigkeit und damit der Verknüpfung mit berufsspezifischen Anpassungsqualifizierungen ab.

4.2 Barrieren trotz Rechtsansprüchen im Anerkennungsverfahren

Deutschland hat seit Jahrzehnten eine umfangreiche Verwaltungspraxis im Anerkennungsbereich aufgebaut. Vorbildliche Rechtsgrundlagen wie das Bundesvertriebenengesetz und die EU-Anerkennungsrichtlinien sowie weitere Bestimmungen der Berufsqualifikationsgesetze, die insbesondere für Drittstaatsangehörige gelten, sind das Fundament der Verfahren. Im Idealfall führt die gute Praxis von Anerkennungsstellen zum Transfer einer ausländischen Qualifikation in das deutsche Bildungs- und Beschäftigungssystem.

⁶⁵ § 39 Abs. 1 VwVfG

Wenn die Verwaltungspraxis die Rechtsgrundlagen zu restriktiv oder sogar nicht korrekt anwendet, wird die Effektivität der Nutzung der Potenziale von Migrant/innen verhindert. Anerkennungsverfahren können Instrumente der Förderung und der Orientierung sein; als Integrationshindernis erweisen sie sich, wenn sie einseitig als Mittel der Kontrolle oder der Abwertung angesehen werden. In Kapitel 4.3 wird anhand von Daten aus der Dokumentation der Anerkennungsberatung dargestellt, wie sich die Verwaltungspraxis im Einzelfall auswirken kann: Auch erfolgreiche Verfahren können mit spezifischen Barrieren verbunden sein, die vermeidbar wären, wenn Qualitätsstandards für Anerkennungsverfahren eingeführt würden und wenn die bestehende gute Praxis identifiziert und verbreitet werden würde. In den folgenden Falldarstellungen wird auch deutlich, dass die gesetzlichen Grundlagen nicht immer korrekt angewendet werden, so dass die Rechte von Migrant/innen verletzt werden.

4.2.1 EU-Bürger/innen in reglementierten Berufen

Im Rahmen der europäischen Integration wird die Freizügigkeit der EU-Bürger/innen immer weiter ausgebaut. Um ihnen volle Mobilität in den nationalen Bildungs- und Beschäftigungssystemen zu ermöglichen, wurden verschiedene Strategien entwickelt: Der derzeit entstehende Europäische Qualifikationsrahmen zielt unter anderem auf die Ermöglichung der gegenseitigen Anerkennung im nicht-reglementierten Bereich. Für die reglementierten Berufe existieren detaillierte Regelungen, die erweiterte Anerkennungsinstrumente vorsehen. Die Möglichkeit der Verknüpfung einer Teilanerkennung mit einer individuellen Anpassungsqualifizierung oder wahlweise einer eingeschränkten Eignungsprüfung zählt ebenso dazu wie die Würdigung von informell und non-formal erworbenen Kompetenzen im Anerkennungsverfahren. Damit wird das System des lebenslangen Lernens erfolgreich anwendbar: Bewertung erfolgt nicht nur für die formale Qualifikation, sondern individuelle Berufserfahrungen und berufsspezifische Weiterbildungskurse müssen durch die Anerkennungsstellen angerechnet werden.

Infobox 4: EU-Statistiken in der Datenbank Reglementierte Berufe

Mit der RL 2005/36/EG wurde in der Europäischen Union das Ziel verfolgt, das Recht auf Anerkennung im Binnenmarkt flexibler zu gestalten. Um die Verfahrenspraxis zu verbessern, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, detaillierte Fallstatistiken zu führen, die Anerkennungsergebnisse im sektoralen und allgemeinen Bereich sowie im zulassungspflichtigen Handwerk sichtbar machen. Erfasst werden nicht nur positive und negative Entscheidungen im Kontext des Herkunftslandes, sondern auch die Ausgleichsmaßnahmen im allgemeinen Bereich.

Im Vergleich der Daten aus den Mitgliedstaaten wird deutlich, dass die positiven Zahlen der meisten europäischen Nachbarn prozentual weitaus größer sind als in Deutschland.⁶⁶ Dabei liegen kei-

⁶⁶ Die Statistiken der Mitgliedstaaten sind auf Internetseiten der Europäischen Kommission in der Datenbank Reglementierte Berufe verfügbar. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=stats.home [Zugriff 7.6.2010] Eine detaillierte Darstellung der Fallzahlen aus Deutschland und anderen Mitgliedstaaten findet sich in: Englmann, Bettina: Stellungnahme der Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH. Öffentliches Fachgespräch „Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsqualifikationen“ am 5. Juli 2010, hg. von Deutscher Bundestag. Ausschuss für Bildung,

neswegs besonders viele negative Entscheidungen vor. Stark aus dem Rahmen fällt allerdings der Bereich der offenen Verfahren: In Deutschland konnten 2008 fast die Hälfte der Anerkennungsverfahren nicht abgeschlossen werden. Diese Abweichung bei offenen Verfahren ist vor dem Hintergrund einer gemeinsamen europäischen Rechtsgrundlage von besonderem Interesse. Offene Verfahren liegen im Bereich der allgemeinen Regelung vor und erfassen Meldungen zur Eignungsprüfung oder laufende Anpassungsmaßnahmen. Wenn Eignungsprüfungen offen sind, besteht die Möglichkeit, dass diese nicht regelmäßig genug stattfinden – mindestens zwei jährliche Prüfungstermine sollen angeboten werden. Wenn Anpassungslehrgänge nicht abgeschlossen werden, kann das daran liegen, dass diese in Deutschland besonders lange dauern oder dass die Bedingungen für die Einzelnen zu unflexibel sind, um sie absolvieren zu können.

Um die Verwaltungspraxis für die Bürger/innen und ihnen gleich gestellte Drittstaatsangehörige erfolgreicher zu gestalten, wurden die nationalen SOLVIT-Schlichtungsstellen eingerichtet sowie ein Leitfaden mit 66 Fragen und Antworten erstellt.⁶⁷ Seit Anfang 2010 liegt eine Neufassung des Verhaltenskodex für Anerkennungsstellen vor.⁶⁸ Darin wird ein Katalog der Verwaltungspraktiken vorgelegt, unterteilt in Angaben für ein „Optimales Verfahren“, für „Akzeptable Praxis“ und für „Inakzeptable Praxis“. Um ein optimales Verfahren zu gewährleisten, sind Instrumente der Qualitätssicherung in Anerkennungsstellen erforderlich.

Ein umfassender Evaluationsbericht zur Umsetzung der Richtlinie wurde für Herbst 2011 angekündigt. Auf der Homepage der Europäischen Kommission finden sich bereits seit September 2010 die schriftlichen Berichte zu einzelnen reglementierten Berufen aus den Mitgliedstaaten, die nationale Antworten auf einen einheitlichen Fragenkatalog enthalten. Die Angaben aus Deutschland unterscheiden sich nicht nur durch berufsspezifische Besonderheiten. Zwei Schemata fielen auf: Einerseits finden sich Berichte, die eine problemlose Anerkennungspraxis darstellen⁶⁹ oder auf fehlende Erfahrungen verweisen,⁷⁰ andererseits beschreiben die Antworten bestimmte Umsetzungsprobleme für Anerkennungsstellen.⁷¹ Einen differenzierten, realitätsnahen Einblick in die Praxis bietet der deutsche Erfahrungsbericht für die Anerkennung von Hebammen.⁷²

Forschung und Technikfolgenabschätzung, A-Drs. 17(18)82 e, S. 4f. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/auslaendische_abschluesse/ADrs_17-82_e.pdf [Zugriff 17.11.2010]

⁶⁷ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Benutzerleitfaden. Richtlinie 2005/36/EG. Alles, was Sie über die Anerkennung der Berufsqualifikationen wissen müssen. 66 Fragen – 66 Antworten, 9.12.2009. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_de.pdf [Zugriff 17.11.2010]

⁶⁸ 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, 30.4.2010. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_de.pdf [Zugriff 17.11.2010]

⁶⁹ Z.B. bezüglich des Ausgleichsmechanismus für Sozialpädagogen/innen: „Die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen verläuft unkompliziert. Die Bereitstellung von geeigneten Angeboten ist sichergestellt.“ Vgl. Evaluierung der Richtlinie. Erfahrungsberichte über andere reglementierte Berufe – Teil I. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/evaluation_de.htm [Zugriff 17.11.2010]

⁷⁰ Z.B. zur Lehrererkennung im Fall von Drittlandsdiplomen, die bereits in einem EU-Mitgliedstaat anerkannt wurden: „Die wenigsten Länder haben Erfahrungen mit in Drittländern erworbenen Berufsqualifikationen, die von einem anderen Mitgliedstaat bereits anerkannt wurden. Nach Aussagen der Länder, denen in Einzelfällen derartige Anerkennungsanträge bereits vorlagen, findet auch in solchen Fällen die Richtlinie 2005/36/EG Anwendung.“ Ebd.

⁷¹ Fokussiert wurde dabei in der Regel der Aufwand von Einzelfallprüfungen, z.B. für Zahnarzt/innen ohne automatische Anerkennung: „Probleme treten regelmäßig zum einen bei der Beschaffung der für die Anwendung der allgemeinen Regelung notwendigen Unterlagen, d.h. Dokumente über den Inhalt und Umfang der Ausbildung, und zum anderen bei der Feststellung der Defizite sowie der kompensationsfähigen Berufserfah-

Demnächst sollen Konsultationen mit Bürger/innen, Arbeitgeber/innen, Berufsangehörigen und Verbraucher/innen durchgeführt werden, um weitere Informationen zur Funktionsweise der Richtlinie in der Praxis zu erhalten. Mit Erscheinen des Binnenmarktanzeigers 21/2010 wurde festgestellt:

„Umfragen zeigen, dass die EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht mit Schwierigkeiten bei der Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen rechnen, wenn sie sich zum Arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat begeben. Doch diesen Erwartungen entspricht die Wirklichkeit nicht unbedingt. In 30% der der Kommission gemeldeten Fälle wurde der Antrag auf Anerkennung von Berufsqualifikationen zunächst einmal abgelehnt, oder es wurde von den Antragstellenden erwartet, dass sie zusätzliche Prüfungen ablegen, oder aber sie mussten ihren Antrag auf dem Beschwerdeweg durchsetzen. Dabei weist der Binnenmarktanzeiger große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aus. Die Umsetzung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (2005/36/EG) in den Mitgliedstaaten hat sich als schwierig herausgestellt.“⁷³

4.2.1.1 Bürokratische Hürden trotz erweiterter Anerkennungsinstrumente

Obwohl die Anerkennung von reglementierten Berufen für EU-Bürger/innen umfassend geregelt und mit klaren Hinweisen zur Verwaltungspraxis versehen ist, geht aus diversen Einzelfällen der Anerkennungsberatung im Projekt Global Competences hervor, dass die Anwendung durch die Anerkennungsstellen teilweise bürokratische Hürden aufbaut und Instrumente wie die Teilanerkennung unvollständig einsetzt.

Eine Medizinisch-technische Assistentin aus Spanien, die dort zwei Jahre lang in der Pathologie gearbeitet hatte, wandte sich 2008 an die zuständige Stelle für Gesundheitsfachberufe, um eine Anerkennung zu beantragen. Ihr wurde mitgeteilt, dass eine Einleitung des Verfahrens erst möglich sei, wenn sie ein B2-Zertifikat vorlegen könne. Diese Auskunft war nicht korrekt; zwar ist vorgesehen, dass auch EU-Bürger/innen ausreichende Sprachkenntnisse für den jeweiligen Beruf nachweisen müssen, es ist jedoch nicht zulässig, das Anerkennungsverfahren auszusetzen. Auch die Anforderung eines bestimmten Sprachzertifikats ist nicht rechtmäßig.

„Der Aufnahmemitgliedstaat kann von Ihnen Kenntnisse in der Sprache des Aufnahmestaates verlangen, wenn dies aufgrund der Art des Berufs, den Sie ausüben möchten, gerechtfertigt ist. Die sprachlichen Anforderungen dürfen allerdings auf keinen Fall über das hinausgehen, was zur Ausübung des fraglichen Berufs objektiv nötig ist (...). Das Verfahren zur Anerkennung Ihrer Qualifikation und die etwaige Überprüfung der Sprachkennt-

nung auf. Es fehlen Vorgaben, welche Fächer und welches quantitative Defizit als ‚wesentlich‘ zu werten sind. Um auch hier eine Vereinfachung zu erzielen, wäre vorstellbar, dass bei Vorliegen einer nicht konformen Ausbildung, die Antragsteller eine Prüfung abzulegen haben, die die wesentlichen Fächer, auf die sich noch zu einigen wäre, abdeckt.“ Ebd. Erfahrungsberichte – Zahnarzt.

⁷² Bezüglich der Kommunikation mit zuständigen Stellen in anderen Mitgliedstaaten, die in anderen Berichten schlicht bejaht wird, findet sich hier die Feststellung: „Eine direkte Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen im Ausland ist aufgrund fehlender Sprachkenntnisse oft schwierig.“ Ebd. Erfahrungsberichte – Hebamme. Ebd.

⁷³ Vgl. Europa Press Releases, Für einen funktionierenden Binnenmarkt: Seine Verwirklichung erfordert weitere Anstrengungen der Mitgliedstaaten, 23.9.2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1166&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> [Zugriff 17.11.2010]

nisse sind zwei unterschiedliche Verfahren. Die Anerkennung Ihrer Berufsqualifikation kann nicht mit der Begründung verwehrt oder aufgeschoben werden, Sie könnten die erforderlichen Sprachkenntnisse nicht vorweisen (...). Der Aufnahmemitgliedstaat kann Ihnen im Regelfall die Ablegung einer Sprachprüfung nicht vorschreiben.“⁷⁴

Durch dieses Vorgehen der Behörde sah sich die EU-Bürgerin gezwungen, parallel zu einem Sprachkurs einen Minijob anzunehmen, der nichts mit ihrem Beruf zu tun hatte. Inzwischen liegt zwar das Sprachzertifikat vor, doch für die Bearbeitung des Antrags muss sie wiederum mit einer Wartezeit von vier Monaten rechnen. Sie konnte im Vorfeld keine Einschätzung dazu erlangen, ob sie mit einem positiven Bescheid oder mit einer Teilanerkennung rechnen muss.

Unverhältnismäßige Auflagen im Rahmen der Teilanerkennung liegen ebenfalls in mehreren Fällen vor. Dass dies nicht immer Ausnahmen sind, sondern die Praxis einer Behörde prägen können, zeigten mehrere Fälle von Erzieherinnen, die in den vergangenen Jahren Anträge bei derselben Stelle einreichten. Im betroffenen Bundesland ist der Erzieherberuf reglementiert, so dass Verfahren für EU-Bürger/innen auf der Grundlage der RL 2005/36/EG durchgeführt werden.

Eine Erzieherin aus Tschechien, deren Abschluss fast 20 Jahre zurücklag und die angab, über lange Berufserfahrung in Kindertagesstätten zu verfügen, stellte einen Antrag auf Anerkennung als Erzieherin. Sie war zu diesem Zeitpunkt bereits in einer deutschen Kindertagesstätte beschäftigt, wurde allerdings als Kinderpflegerin bezahlt und nicht als Erzieherin. Ziel ihres Antrags war daher primär eine verbesserte tarifliche Einstufung. Im Bescheid war zwar angegeben, dass er auf der Grundlage der RL 2005/36/EG ergehe, doch die Bestimmungen der Richtlinie, deren zentrales Ziel die Beschäftigung im erworbenen Beruf in der ganzen EU ist, werden zu restriktiv gehandhabt.

„Die im Lebenslauf angegebene Berufstätigkeit als Erzieherin in einem Kindergarten in Pilsen können Sie nicht belegen. Bei den vierjährigen Fachmittelschulen aus Tschechien ist etwa die Hälfte der Ausbildung dem Erwerb der Allgemeinbildung gewidmet und es entfallen somit etwa zwei Jahre auf die Berufsausbildung. Aus hiesiger Sicht schmälern sich Inhalte, welche eine Studienbefähigung vermitteln sollen und berufsbezogene Inhalte, gegenseitig. Aus struktureller Sicht ist die Ausbildung/Tschechien gegenüber der Ausbildung von Staatlich anerkannten Erziehern (...) (Struktur „10 + 4“) wesentlich weniger praxisbezogen und insgesamt zwei Jahre kürzer. Insbesondere fehlt auch eine regelmäßige, dem Berufspraktikum – nach den (...) geltenden Ausbildungs- und Prüfungsordnungen – vergleichbare gelenkte Einarbeitung in die selbständige berufliche Tätigkeit. Es handelt sich dabei um eine angeleitete Anwendung und Vertiefung der in der schulischen Ausbildung erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten. Die Ausbildung in Tschechien entspricht demzufolge nicht den Alterstufen der Zielgruppen, die sich (...) aus Kindern und Jugendlichen im Alter von null bis 18 Jahren zusammensetzen (...). Aus diesen Gründen kann Ihre Ausbildung leider nicht als gleichwertig mit der Qualifikation einer Staatlich anerkannten Erzieherin (...) angesehen werden.“

Sichtbar wird hier eine Bewertung der ausländischen Qualifikation, die weniger auf den Vergleich der Ausbildungsinhalte abhebt als auf die pauschale Verkürzung der Ausbildungsdauer um die Hälfte – eine vierjährige Ausbildung wird als zweijährig gerechnet. Dies ist ein Vorgehen, mit dem Global Competences in der Anerkennungsberatung bzw. in Bescheiden von Anerkennungsstellen mehrfach konfrontiert war.

⁷⁴ EU-Kommission 2009, S. 42f.

Die Würdigung von Berufserfahrung ist in der Richtlinie dann vorgesehen, wenn die Behörde wesentliche Unterschiede der Ausbildung feststellt.⁷⁵ Dass die Erzieherin keine Nachweise ihrer Berufserfahrung vorgelegt hat, wirkt sich nachteilig aus. Da eine Nicht-Anerkennung im Regelfall nicht vorgesehen ist, wird der Ausgleichsmechanismus der Teilanerkennung angeboten:

„Unter dem Aspekt der Ihrer beruflichen Ausbildung zugrunde liegenden Ausformung und unter dem Aspekt der beruflichen Mobilität und Integration, bieten sich für den Erwerb einer Befähigung im Anforderungsprofil der Qualifikation einer Staatlich anerkannten Erzieherin zwei Möglichkeiten an:

- Anpassungslehrgang, bestehend aus

1. einer einschlägigen Berufstätigkeit von einem Jahr in einer pädagogischen Einrichtung mit Kindern oder Jugendlichen im Schulalter in Vollzeitbeschäftigung
2. einem von Ihnen zu erstellenden Fachbericht (10 bis 15 Seiten, Din A 4, mit Datum und Unterschrift) über die Tätigkeit und die darin gesammelten pädagogischen Erfahrungen mit einer fachbezogenen Stellungnahme zu einem Teilbereich der sozialpädagogischen Praxis
3. ein Zeugnis über die Berufstätigkeit nach Nummer 1
4. einem Nachweis über die für den Beruf erforderlichen Deutschkenntnisse (Niveau: z.B. Zertifikat Zentrale Mittelstufenprüfung – ZMP, siehe www.goethe.org)

oder einer

- Eignungsprüfung, welche in der Form einer modifizierten Schulfremdenprüfung zum Abschluss der Ausbildung für Staatlich anerkannte Erzieherinnen und Erzieher abgenommen wird und sich auf folgende Handlungsfelder und Prüfungsteile erstreckt:

1. Schriftliche Prüfung
im Handlungsfeld ‚Förderung von Entwicklung und Bildung‘
2. Mündliche Prüfung
Im Handlungsfeld ‚Entwicklung beruflicher Identität‘; Lernfeld 2 ‚Professionelle Haltung einnehmen‘ und Lernfeld 3 ‚Rechtliche Bedingungen des Arbeitsverhältnisses und der sozialpädagogischen Arbeit beachten‘
3. Praktische Prüfung
Achtwöchiges Berufspraktikum im Bereich Heim/Hort; innerhalb dieses Zeitraumes das Ablegen einer Erziehungspraktischen Prüfung.
Für die Eignungsprüfung bedarf es eines Nachweises über die für den Beruf erforderlichen Deutschkenntnisse (Niveau: z.B. Zertifikat Zentrale Mittelstufenprüfung – ZMP, siehe www.goethe.org).“

Die hier beschriebenen Auflagen sind nicht verhältnismäßig, auch wenn scheinbar eine Wahl besteht. Der Anpassungslehrgang baut hohe Hürden auf: Die Antragstellerin ist in einer Kindertagesstätte beschäftigt. Um den Anpassungslehrgang anzutreten, müsste sie ihre Stelle kündigen, da von ihr verlangt wird, mit Kindern im Schulalter zu arbeiten. Anpassungslehrgänge in Form von Praktika werden in der Regel nicht bezahlt, so dass 12 Monate lang der Lebensunterhalt nicht gesichert wäre. Der zusätzlich verlangte Fachbericht erhöht die Anforderung ebenso wie die verlangten

⁷⁵ „Die Formulierung ‚wesentliche Unterschiede‘ meint gravierende Unterschiede bezüglich der Fächer, die für die Ausübung des Berufs grundlegend sind.“ Ebd., S. 37.

Deutschkenntnisse – es geht hier um ein C1-Niveau. Bei unbezahlter Vollzeit noch anspruchsvolle Deutschkurse erfolgreich zu absolvieren, erscheint unrealistisch.

Die beschriebene Eignungsprüfung ist rechtswidrig, und zwar aus mehreren Gründen. Eine Eignungsprüfung darf sich nur auf festgestellte, klar beschriebene individuelle Defizite beziehen.⁷⁶ Faktisch wird hier jedoch eine Externenprüfung vorgeschrieben, die Drittstaatsangehörige oft im Verfahren absolvieren müssen und die aus mehreren Prüfungen besteht. Unzulässig ist auch die Verknüpfung mit einem Berufspraktikum, so dass eigentlich eine Kombination aus Eignungsprüfung *und* Anpassungslehrgang vorgeschrieben wird. Zudem wurde ihr mitgeteilt, dass ein Termin für die Eignungsprüfung erst in ungefähr einem Jahr möglich sei. Vorgesehen sind mindestens zwei Prüfungstermine jährlich.

Auch in einem zweiten Fall konnte eine betroffene EU-Erzieherin keine Anerkennung erreichen. Ihr Fall ist von weiterem Interesse, da sie die Auflage des Anpassungslehrgangs erfüllen wollte und ein Jahr lang in einer Kindertagesstätte tätig war. In einem abschließenden Gespräch teilte ihr die Leiterin mit, dass sie ihr keine positive Bewertung ausstellen könne. Sie begründete dies mit ihrem Anspruch auf Fairness, da sie selbst eine polnische Freundin habe, die ebenfalls keine Anerkennung ihres Abschlusses erreicht hätte. An diesem Punkt stellt sich die Frage, ob ein derartiges Vorgehen durch die verantwortliche Aufsichtsperson in einem Anpassungslehrgang zulässig ist. Zwar ist vorgesehen, dass der Anpassungslehrgang Gegenstand einer Bewertung ist,⁷⁷ die auch negativ ausfallen kann. Problematisch ist jedoch das endgültige Ergebnis einer Nicht-Anerkennung, die keine Alternativen mehr zulässt, nicht einmal die Wiederholung des Lehrgangs an einem anderen Ort.

Beispiele nicht optimaler Verfahrenspraxis finden sich im Alltag vielfach, eher selten ist dagegen, dass die Implementierung der 2005/36/EG in Bundes- oder Ländergesetze EU-Recht aushebelt. Ein Beispiel dafür ist das Lehrgesetz eines westdeutschen Bundeslandes, das durch die Anfrage einer polnischen Lehrerin auffiel. Die Lehrerin hatte einen Abschluss als Geschichtslehrerin, doch sie hatte in Polen nicht in ihrem Beruf gearbeitet, sondern war nach Deutschland gezogen, wo sie ein zweites Studium im Fach „Deutsch als Fremdsprache“ absolviert hatte. Sie wollte eine Anerkennung ihres Abschlusses, um als Lehrerin für Deutsch und Geschichte arbeiten zu können. Durch die hinlänglich bekannten Hürden der Lehrererkennung wäre ihr das in keinem Bundesland gelungen. Von größtem Interesse ist jedoch der Bescheid, der ihr von der zuständigen Lehrererkennungsstelle zugeschickt wurde:

„Sie haben (...) 2002 ein Diplom über den Erwerb des Magister-Titels (Fachrichtung: Geschichte) und (...) ein Zeugnis über Erwerb der pädagogischen Qualifikationen zum Lehramt erworben. Ihre Ausbildung weist (...) jedoch ein wesentliches Defizit auf: Sie bezieht sich auf nur ein (...) zulässiges Lehramtsfach, nämlich das Fach Geschichte. Das Fach ‚Deutsch als Fremdsprache‘ zählt (...) nicht zu den zulässigen Lehramtsfächern (...) Zudem sind [im Bundesland] die pädagogische sowie die unterrichtspraktische Ausbildung weitaus breiter angelegt.“

⁷⁶ „Die Eignungsprüfung darf ausschließlich dazu dienen, Ihre beruflichen Kenntnisse zu überprüfen und darf nur die für die Ausübung des Berufs grundlegenden Fächer betreffen, bei denen wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Um welche Fächer es sich dabei im Einzelnen handelt, muss aus der Entscheidung der zuständigen Behörde klar hervorgehen. (...) Bei der Eignungsprüfung kann es sich um eine theoretische (beispielsweise eine schriftliche) oder um eine praktische Prüfung handeln (beispielsweise einen Test auf der Schipiste).“ Ebd., S. 40.

⁷⁷ „Zum Abschluss des Lehrgangs erfolgt eine Bewertung.“ Ebd., S. 40.

Ihre Ausbildung kann nach Maßgabe der (...) Verordnung zur Umsetzung der jeweiligen Fassung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften (...) als Befähigung für ein Lehramt grundsätzlich anerkannt werden. Die Gleichstellung Ihrer Ausbildung (...) würde jedoch voraussetzen, dass Sie – nach Ihrer Wahl – entweder an einem Anpassungslehrgang (...) mit Erfolg teilnehmen oder eine Eignungsprüfung (...) bestehen. Die Zulassung zu der Anpassungsmaßnahme wiederum setzt voraus, dass das Ministerium (...) erwägt, Sie in den (...) Schuldienst einzustellen.

Leider muss ich Ihnen mitteilen, dass das Ministerium (...) zurzeit nicht erwägt, Sie in den Schuldienst einzustellen, da besser qualifizierte Bewerber zu [sic] Verfügung stehen.

Ich bedauere, Ihnen keine für Sie günstigere Auskunft erteilen zu können.“

Zunächst ging die Anerkennungsberaterin anhand dieses Schreibens davon aus, dass ein Sachbearbeiter das Prinzip der Teilanerkennung bzw. der Wahl zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung falsch verstanden hatte. Sie stellte dann jedoch fest, dass diese Wahl auch im Lehrergesetz daran geknüpft ist, dass das zuständige Ministerium die Einstellung in den Schuldienst plant. Damit wird gegen das individuelle Recht auf Anerkennung für EU-Bürger/innen verstoßen. In der Form unangemessen erscheint es auch, einer Antragstellerin mitzuteilen, dass „besser qualifizierte Bewerber zu Verfügung stehen“.

Auch die vielfältigen Unterstützungsstrukturen durch die EU tragen keineswegs immer dazu bei, Orientierung oder gar die Durchführung von Anerkennungsverfahren zu erreichen. Dies zeigt das Beispiel einer Deutschlehrerin aus der Slowakei, die über Berufserfahrung als Lehrerin verfügte, in Deutschland jedoch als Verkäuferin in einer Bäckerei tätig war. Sie hatte in der Lokalzeitung gelesen, dass das regionale Büro des europäischen Informationsnetzwerks „Europe Direct“ EU-Bürger/innen bei der Anerkennung unterstützt. Daher wandte sie sich an das Büro vor Ort, um einen Antrag auf Lehrererkennung zu stellen. Dieses leitete ihren Antrag an die in einem Bundesministerium angesiedelte deutsche Kontaktstelle weiter, welche ihr ein Schreiben mit allgemeinen Informationen zusandte:

„Die akademische Anerkennung umfasst die Anrechnung und Anerkennung für eine Fortsetzung der akademischen Ausbildung (...) sowie die Führung ausländischer Hochschulgrade. Zuständig für die akademische Anerkennung sind die Länder. Sie sollten sich – soweit sie eine akademische Anerkennung beantragen wollen – an das (...) Wissenschaftsministerium wenden.“

Das Wissenschaftsministerium im Bundesland teilte ihr – wenig überraschend – mit, dass es aufgrund der Automatisierung der Gradführung nicht tätig werden würde. Die Frage der Lehrererkennung war im Schreiben der Kontaktstelle nur unvollständig angeschnitten worden:

„Der Beruf des Diplom-Germanisten gehört nicht zu den reglementierten Berufen. Aus diesem Grund ist eine formale berufliche Anerkennung Ihres slowakischen Diploms nicht möglich. (...) Sie könnten sich jedoch ggf. an die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen wenden. Die ZAB kann Ihnen eine Äquivalenzbescheinigung ausstellen, in der Ihr slowakisches Hochschuldiplom im Vergleich zu einem deutschen Germanistikdiplom bewertet wird. Bei der Äquivalenzbescheinigung handelt es sich jedoch nicht um eine formale berufliche Anerkennung, die aus den oben dargestellten Gründen nicht möglich ist.“

Da die Slowakin als Deutschlehrerin gearbeitet hatte, wäre zumindest die Einleitung eines Verfahrens möglich gewesen. Sie hätte dann mit Auflagen im Rahmen der Teilanerkennung rechnen müs-

sen, u.a. mit dem Studium eines zweiten Fachs und zusätzlichen pädagogischen Scheinen. Da sie in der Slowakei Deutsch nicht als Muttersprache studiert hatte, wäre allerdings auch dieses Fach kaum anerkannt worden. Bildungspolitisch ist dies zu bedauern, da angesichts eines hohen Anteils von Schüler/innen mit Migrationshintergrund derzeit darüber nachgedacht wird, Deutschlehrer/innen weiterzubilden, um sie zu befähigen, Deutsch als Zweitsprache zu unterrichten. Die zugewanderten Deutschlehrer/innen, die eine entsprechende Ausbildung absolviert haben, werden jedoch vom Schuldienst ausgeschlossen.

Diese Erfahrung machte trotz deutscher Unterrichtspraxis ein Mathematiklehrer aus Kuba: Obwohl er in seinem Bundesland keine Anerkennung beantragen konnte, gelang es ihm, einen Ausnahmevertrag an einem Gymnasium zu erlangen, das eine Planstelle nicht besetzen konnte. Nach einem Jahr sah dies anders aus; für diesen Lehrer war trotz seiner Erfahrungen kein Weg in das Lehramt vorgesehen.

4.2.1.2 Der Einsatz einer individuellen Anpassungsmaßnahme im Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG

Nach der Darstellung einer Reihe von typischen Hürden in der Verfahrenspraxis der Anerkennung für EU-Bürger/innen in reglementierten Berufen wird im vorliegenden Kapitel eine umfassende Fallanalyse vorgelegt. In diesem Fall konnte das Anerkennungsverfahren schließlich erfolgreich abgeschlossen werden. Besondere Aufmerksamkeit verdient er auch deshalb, weil es hier gelungen ist, Hürden auszuräumen und die Rahmenbedingungen pragmatisch zu nutzen.

Als die Anerkennungsberaterin zum ersten Mal von Frau M. hörte, war deren Anerkennungsverfahren bereits fortgeschritten. Die Physiotherapeutin aus Estland lebte seit fast einem Jahr bei ihrem Partner in Deutschland, der sie aktiv dabei unterstützte, die Voraussetzungen zu erfüllen, um zukünftig in ihrem Beruf zu arbeiten. Generell sind deutsche Partner/innen oder Freund/innen ein wichtiger Erfolgsfaktor im Kontakt mit Behörden oder der Arbeitsverwaltung, da sie sich nicht unbegründet abweisen lassen und auf ihren Rechten bestehen. Als das Paar telefonisch Unterstützung und Informationen nachfragte, befand sich das Verfahren von Frau M. in einer Sackgasse: Scheinbar sollte sie die deutsche Ausbildung komplett neu beginnen.

Es wurde berichtet, dass Frau M. in Deutschland Deutschkurse besucht hatte, sie konnte eine bestandene B2-Prüfung nachweisen. Außerdem hatte sie ein sechs Monate dauerndes Praktikum in einem Gesundheitszentrum absolviert, das ihre beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten positiv bewertete. Das Praktikumszeugnis endete mit dem Satz: „Wir würden sie gerne nach offizieller Anerkennung als Physiotherapeutin in unserem Team aufnehmen.“

Der Beruf der Physiotherapeutin ist ein bundesrechtlich geregelter Gesundheitsfachberuf, als EU-Bürgerin ist Frau M. durch die Umsetzung der RL 2005/36/EG privilegiert. In Estland hatte sie ein vierjähriges Studium absolviert, das sie mit einem Bachelor in Physiotherapie abschloss. In ihrem Lebenslauf gab sie an, dass sie berufspraktische Erfahrungen in einem Rehabilitationszentrum erwarb, u.a. führte sie medizinische Massagen durch. Sie verfügte zudem über mehrere relevante Weiterbildungszertifikate wie ADL-Training und Wassergymnastik.

Im April 2008 hatte sie den Antrag auf Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung Physiotherapeutin bei der zuständigen Anerkennungsstelle für Gesundheitsfachberufe gestellt. Ein langwieriger Briefwechsel schloss sich an. Zunächst wurden weitere Unterlagen und Übersetzungen (unter ande-

rem eine Übersetzung des englischsprachigen Diploma Supplement) angefordert.⁷⁸ Im August 2008 erhielt sie ein Schreiben, in dem eine schematische Herabstufung ihrer Ausbildung deutlich wird:

„(...) 2007 schlossen Sie ein 4-jähriges Vollzeitstudium der Fachrichtung der Physiotherapie an der Universität Tartu ab. Es umfasste insgesamt ca. 4720 Ausbildungsstunden. Davon entfielen knapp 500 Stunden auf klinische Praktika.

Die deutsche 3-jährige Fachschulausbildung umfasst mindestens 2900 Stunden theoretischen und praktischen Unterricht sowie 1600 Stunden praktische Ausbildung im klinischen Bereich (= insgesamt ca. 4500 Stunden). Die Eigenarbeit der Schüler ist dem noch hinzuzufügen.

Inhaltlich deckt Ihr Studium jedoch verschiedene Inhalte ab, die in der deutschen Physiotherapieausbildung nicht enthalten sind. Die verbleibenden theoretischen und praktischen Ausbildungsanteile liegen somit deutlich unter den deutschen Mindestanforderungen.

In Ihrem Arbeitsbuch wurde eingetragen, dass Sie (...) in Estland beschäftigt waren. Die Art der Beschäftigung ist darin nicht genannt. Wir können daher nicht beurteilen, ob diese Berufstätigkeit zum Ausgleich fehlender Ausbildungsteile geeignet ist.

Um Ihnen die Erlaubnis zum Führen der in Deutschland geschützten Berufsbezeichnung ‚Physiotherapeutin‘ erteilen zu können, muss eine berufliche Qualifikation vorhanden sein, die der deutschen Physiotherapieausbildung wenigstens im Wesentlichen gleichwertig ist.

Es gilt daher festzustellen, inwiefern Ihr Bildungsabschluss in Inhalt und Umfang mit der deutschen Ausbildung zur Physiotherapeutin vergleichbar und ein gleichwertiger Ausbildungsstand gegeben ist. Die Durchsicht der Unterlagen ergab, dass teilweise vergleichbare Ausbildungsinhalte zur deutschen Ausbildung bei Ihnen gegeben sind. Offene Fragen sind jedoch noch gutachterlich zu klären. Es gilt auch zu klären, ob Ihre Berufsqualifikation zum ‚Trainer für Wasseraerobic‘ berücksichtigt werden kann.

Wir schlagen daher ein Fachgespräch in einer Berufsfachschule für Physiotherapie vor. In diesem 60-minütigen Expertengespräch zwischen Ihnen und zwei Lehrkräften soll festgestellt werden, inwiefern bei Ihnen ein gleichwertiger Ausbildungsstand vorliegt bzw. welche Maßnahmen sinnvoll erscheinen, um eventuelle Defizite auszugleichen. Die gutachterliche Beurteilung wird aus einem theoretischen (mündlichen) und einem praktischen Teil bestehen. Im Anschluss daran wird eine gutachterliche Stellungnahme von den beiden Sachverständigen gefertigt.

(...) Das Gutachten wird allerdings mit Auslagen für die Sachverständigenmitwirkung in Höhe von 80 Euro verbunden sein. Die Kostenrechnung dafür erhalten Sie nach erfolgtem Fachgespräch.“

Die Vorgehensweise, die in diesem Schreiben deutlich wird, entspricht nicht den gesetzlichen Bestimmungen. Faktisch wurde Frau M. hier zu einer Eignungsprüfung bestellt, nachdem man ihrer Ausbildung Defizite unterstellt hatte, ohne die jeweiligen erforderlichen Kompetenzen der deutschen Vergleichsausbildung zu nennen.

EU-rechtlich ist jedoch vorgesehen, dass die Anerkennungsstelle ihre Bewertung auf Grundlage des Ausbildungsvergleichs vornimmt.⁷⁹ Frau M. hatte eine detaillierte Fächerauflistung inklusive Wochenstunden vorgelegt. Falls wesentliche Unterschiede vorliegen, muss die zuständige Stelle diese

⁷⁸ „Die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaates kann eine Übersetzung der Dokumente nur dann verlangen, wenn dies zur Bearbeitung Ihres Anerkennungsantrags unabdingbar ist. Eine beglaubigte Übersetzung kann nur für die wichtigsten Dokumente verlangt werden.“ Ebd., S. 30.

⁷⁹ „In der Regel sind folgende Angaben ausreichend: Angaben zur Gesamtdauer der Ausbildung, zu den Ausbildungsfächern und zum relativen Gewicht der einzelnen Fächer sowie gegebenenfalls zum Verhältnis von theoretischer und praktischer Ausbildungskomponente.“ Ebd., S. 29.

feststellen und dann prüfen, ob Berufserfahrung einen Ausgleich darstellt. Nur wenn diese Frage verneint wird, kann der/die Antragsteller/in die Auflage erhalten, nach seiner/ihrer Wahl entweder einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung, die sich auf die festgestellten Defizite beschränken muss, zu absolvieren.

Das Vorgehen, das hier sichtbar wird, ist somit problematisch. In dem Schreiben wird zwar festgestellt, dass der Umfang der Ausbildung von Frau M. größer war (4720 Stunden gegenüber 4500 Stunden), dann wird jedoch angegeben, dass deutsche Schüler zusätzlich „Eigenarbeit“ haben. Es ist wohl anzunehmen, dass auch Frau M. im Rahmen ihres Studiums „Eigenarbeit“ unternahm. Grundsätzlich kann unterstellt werden, dass ihre akademische Ausbildung ein höheres Niveau als die deutsche Fachschulausbildung hatte. Dass man ihr die längere Ausbildungsdauer dann jedoch wieder abspricht, indem man Stunden der „verschiedene[n] Inhalte“ wieder abzieht – ohne Angabe, von welchen Fächern hier die Rede sein soll – ist sachlich nicht begründet. Ihre berufspraktischen Erfahrungen und eine ihrer Weiterbildungen werden zwar erwähnt, jedoch negativ gewertet. Die in der EU-Richtlinie vorgesehene Würdigung des informellen und non-formalen Lernens liegt hier ebenso wenig vor wie eine positive Bewertung ihrer formalen Qualifikation.

Der „Vorschlag“ des sogenannten Expertengesprächs erfolgt ultimativ, so dass Frau M., die ihr Verfahren weiterentwickeln wollte, das Gespräch schließlich in die Wege leitete und die Kosten übernahm.

Vorher hatte sie in mehreren Schreiben an die Behörde nachgefragt, worin die behaupteten wesentlichen Unterschiede bestehen. Als sie eine Antwort darauf erhält, liegt eine Kostenrechnung über 40€ „für die Sachbearbeitung“ bei. Das Schreiben umfasst sechs Seiten, zitiert aus diversen Rechtsgrundlagen, unter anderem dem Masseur- und Physiotherapeutengesetz, aber auch aus hier irrelevanten Gesetzen, wie dem Hochschulgesetz des Landes sowie den Bestimmungen zur Erbringung von Dienstleistungen nach EG-Vertrag. Die Ausführungen zu den Ausbildungsunterschieden sind vergleichsweise kurz:

„Ihr Studium bezieht sich auch auf Fächer, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die durch die Ausbildung nach dem Masseur- und Physiotherapeutengesetz und der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Physiotherapeuten vorgeschrieben sind. Es enthält auch Ausbildungsinhalte, die in Deutschland anderen Berufen überlassen sind, z.B. Arbeits- und Beschäftigungstherapeuten (=Ergotherapeuten), Sportwissenschaftler.“

Welche Fächer hier gemeint sind, wird wiederum nicht angegeben. Stattdessen erfolgt eine Auflistung von Stunden des estnischen Studiums – ohne Bezug zur Fächerliste – die zu dem Ergebnis kommt, dass nur 2733,5 Stunden des estnischen Studiums inhaltlich der deutschen Physiotherapie-Fachschulausbildung entsprechen – wieder ohne Angabe, welche Fächer oder Inhalte gemeint sind. „Es fand sich somit ein deutliches Defizit in der theoretischen und möglicherweise auch in der praktischen Ausbildung.“

Diese Form der Bewertung ist nicht nachvollziehbar. Ein Abzählen von Wochenstunden erscheint kaum angemessen, um zu bewerten, ob Frau M. in der Lage ist, einen Gesundheitsfachberuf in der erwarteten Qualität auszuüben, da der Schutz der Patient/innen besonders berücksichtigt werden muss. Wieder wurden Defizite beschworen, aber nicht festgestellt; die Frage, welche Kompetenz in der Ausbildung von Frau M. *nicht* erworben wurde, blieb ungeklärt.

„Wir können Ihnen daher die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung Physiotherapeutin derzeit leider nicht erteilen. (...)

Sie haben somit das Recht, zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung zu wählen, um die festgestellten wesentlichen Unterschiede Ihrer Ausbildung im Verhältnis zur deutschen Ausbildung auszugleichen bzw. ausreichende berufliche Kenntnisse zur Ausübung des Berufs der Physiotherapeutin nachzuweisen (§ 2 Abs. 3 MPhG).

- Der Anpassungslehrgang wäre in Verbindung mit einer von uns benannten Berufsfachschule für Physiotherapie zu absolvieren. Ihr praktischer Einsatz würde in verschiedenen Bereichen der Physiotherapie unter Verantwortung eines qualifizierten Berufsangehörigen erfolgen. Gegebenenfalls würde eine Zusatzausbildung damit einhergehen. Der Lehrgang ist Gegenstand einer Bewertung und darf die Dauer von 3 Jahren nicht überschreiten.
- Die Eignungsprüfung würde aus einem theoretischen sowie einem praktischen Teil bestehen. Es gilt festzustellen, ob Sie ausreichende praktische und theoretische Fähigkeiten besitzen, um die üblichen Aufgaben einer Physiotherapeutin ordnungsgemäß zu erfüllen und ob Ihr Kenntnisstand dem einer in der Bundesrepublik Deutschland ausgebildeten Physiotherapeutin entspricht. Die Prüfung würde an einer von uns benannten Berufsfachschule für Physiotherapie stattfinden.

Näheres zum Inhalt und zum Ablauf der Eignungsprüfung und des Anpassungslehrgangs teilen wir Ihnen nach entsprechender schriftlicher Antragstellung mit.

Um auch Ihre nachgewiesene Berufstätigkeit und Ihre weiteren Ausbildungen besser als bisher einschätzen zu können, hatten wir Ihnen ein Fachgespräch (...) vorgeschlagen. Solch ein Fachgespräch ist keine Prüfung. Wir halten es für sinnvoll, in Ihrem Fall physiotherapeutische Fachkompetenz einzubeziehen.“

[Hervorhebung im Original]

Frau M. ist sich ihrer eigenen Fachkompetenz sicher und hofft, durch das „Fachgespräch“ die Anerkennung ihrer Qualifikation zu erlangen. Es findet im Herbst 2008 statt, zwei Monate später erhält Frau M. ein Schreiben der zuständigen Anerkennungsstelle, das sie über die „gutachtliche Stellungnahme“ informiert und ihr mitteilt, dass sie „nicht beweisen“ konnte, über das Wissen und die Fertigkeiten zu verfügen, die eine in Deutschland ausgebildete Physiotherapeutin habe.

Mit diesem Schreiben lag ein umfassendes Defizitprofil der Antragstellerin vor; ein faires Kompetenzprofil, das Stärken und Schwächen gegeneinander abwägt, wurde dagegen nicht deutlich. Für Frau M. war das Fachgespräch schlecht gelaufen; sie gab an, dass die Kommunikation nicht funktioniert hatte, weil sie nicht in Ruhe antworten konnte und ihre Nervosität nach der ersten ungeduldrigen Nachfrage ständig gestiegen war. Sogar wenn angenommen wird, dass die Sachverständigen ungeduldig agierten, konnte sie dem Schreiben, das ihr nicht nur die berufliche Fachkompetenz, sondern auch ihre erworbenen Deutschkenntnisse fast vollständig absprach, wenig entgegenzusetzen. Viele qualifizierte Migrant/innen hätten an diesem Punkt aufgegeben, nicht nur weil das Verfahren sich immer weiter hinzog, sondern auch weil die Ansammlungen von entmutigenden und abwertenden Aussagen das Selbstbewusstsein jedes/r Antragstellers/in beeinträchtigen.

Da Frau M. jedoch eine langfristige Perspektive und Unterstützung durch ihren deutschen Partner hatte, gab sie nicht auf, um als ungelernte Kraft tätig zu werden, sondern sie schrieb an die Anerkennungsstelle, dass sie die Anpassungsqualifizierung absolvieren wolle, um auf diesem Weg die Anerkennung ihres Abschlusses zu erlangen. Von Anfang an war sie bereit gewesen, sich an die beruflichen Standards in Deutschland anzupassen, sie hatte neben ihrem Praktikum und den Sprachkursen einen Kurs in Manueller Lymphdrainage absolviert und deutsche Fachbücher gelesen. Die dabei anfallenden Kosten hatte sie selbst getragen. Den Anpassungslehrgang sah sie nun als

Chance, ihre Kompetenzen auszubauen und Kontakte zu Fachkolleginnen aufzubauen. Weiterhin hatte sie die Hoffnung, nach einer weiteren Phase der Anpassung, wieder in ihrem Fachberuf mit vollen Rechten tätig werden zu können.

Als die Fachschule für Physiotherapie, die ihr in der Nähe ihres Wohnorts genannt worden war, allerdings festlegte, dass ihr Anpassungslehrgang drei Jahre dauern sollte und am Ende eine Prüfung stehe – also faktisch die deutsche Ausbildung von vorne durchlaufen werden sollte –, schienen all ihre Investitionen in ihre Ausbildung, ihre beruflichen Erfahrungen und ihr inzwischen 11 Monate dauerndes Anerkennungsverfahren vergeblich gewesen zu sein.

Das Paar kontaktierte die Anerkennungsberatung, um nach Auswegen zu suchen. Im zunächst telefonischen Kontakt war die Problemlage auf den ersten Blick unklar. Erst als die Beraterin genauer nachfragte, erkannte sie, dass es hier keineswegs darum ging, dass eine Antragstellerin die Eignungsprüfung für EU-Bürger/innen nicht bestanden hatte. In ihrem Vorgehen hatte die Anerkennungsstelle das gesetzlich vorgesehene Verfahren nicht entsprechend angewendet. Vier Monate nach Eingang der Unterlagen hätte ein Bescheid erfolgen müssen, in dem die vorgelegten Nachweise bewertet werden. Dies gilt auch, wenn kein positiver Bescheid möglich ist. In diesem Fall müssen wesentliche Unterschiede festgestellt werden, die gegen vorliegende Berufserfahrung abzuwägen sind. Zwar liegt ein Schreiben vor, in dem die Wahlfreiheit der Antragstellerin bezüglich Ausgleichsmaßnahmen erläutert wird, aber dies allein ist nicht ausreichend. Es fehlen Beschreibungen des Anpassungslehrgangs⁸⁰ und einer sich auf die festgestellten Defizite beschränkenden Eignungsprüfung. Die Wahlfreiheit des Antragstellers wird unterminiert, wenn zuerst eine Entscheidung abgefordert wird, bevor Informationen angeboten werden:

„Näheres zum Inhalt und Ablauf der Eignungsprüfung oder des Anpassungslehrgangs teilen wir Ihnen nach entsprechender Antragstellung mit (...) Wir weisen darauf hin, dass Sie die Entscheidung, wie Sie das Anerkennungsverfahren fortsetzen möchten, selbst treffen müssen.“ [Hervorhebung im Original]

Besonders perfide erscheint die Tatsache, dass Frau M. unter der Vorspiegelung, dass ihre Berufstätigkeit „besser eingeschätzt“ werden sollte, zu einem „Expertengespräch“ gedrängt wurde, das sich als Eignungsprüfung erwies, welche sich keineswegs auf festgestellte Defizite beschränkte. Doch die hier vorliegende „Inakzeptable Praxis“ erstreckt sich noch weiter: Eine Anpassungsmaßnahme, die drei Jahre dauert, ist in diesem Fall nicht verhältnismäßig. Zudem ist eine abschließende Prüfung nicht zulässig, nur eine Bewertung soll am Ende des Lehrgangs vorgenommen werden.

Die Anerkennungsberaterin erläuterte Frau M. diesen Sachverhalt, damit sie ihre Möglichkeiten einschätzen konnte. Deren primäres Interesse bestand nicht darin, ihr Recht durchzusetzen, sondern möglichst schnell in ihren Beruf zurückzukehren. Für den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG ist in jedem Mitgliedstaat eine Schlichtungsstelle eingerichtet worden: SOLVIT, in Deutschland im Bundesministerium der Wirtschaft angesiedelt, soll unbürokratisch versuchen, zwischen Anerkennungsstelle und Antragsteller/in zu vermitteln, so dass langwierige und teure

⁸⁰ „Anpassungslehrgang: Sie können sich bei der zuständigen Behörde oder der Kontaktstelle über die Erfahrungen aus erfolgreichen Anpassungslehrgängen informieren. Zudem können Sie (falls vorhanden) eine Liste empfohlener Bücher erhalten. (...) 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.“ Ebd., S. 39f.

Klagen möglichst vermieden werden können. „Optimale Praxis“ erfordert, dass die Anerkennungsstelle auf SOLVIT hinweist. Dies ist bislang in Deutschland kein Standard.

Die Anerkennungsberaterin nahm Kontakt mit der zuständigen Anerkennungsstelle auf, um zu klären, warum von Frau M. eine dreijährige Anpassungsmaßnahme erwartet wurde. Im Gespräch wurde deutlich, dass die Anerkennungsstelle nicht auf dieser Dauer bestand; falls eine andere Fachschule bereit sei, den Anpassungslehrgang in einem kürzeren Zeitrahmen durchzuführen, stünde dem nichts entgegen. Auch eine Abschlussprüfung sei nicht vonnöten, sondern es genüge, dass die Fachschule eine abschließende positive Bewertung vorlege. Diese Aussagen wurden Frau M. dann auch schriftlich zugesandt. Darin wurde die zunächst vertretene Position der dreijährigen Anpassungsmaßnahme noch einmal verteidigt:

„Allerdings kann nicht jede Schule sich ausschließlich auf Ihre individuellen Bedürfnisse konzentrieren. Die Durchführung der regulären deutschen Physiotherapieausbildung muss die Schule in erster Linie gewährleisten.“

Dass die Anerkennungsstelle die Antragstellerin nicht bereits im Vorfeld über alternative Angebote von Fachschulen informiert hatte, ist inakzeptabel; die Anwendung von EU-Recht und korrekte Erläuterungen der Auflagen sollten in jedem Akt der Verwaltungspraxis gesichert sein. Abgesehen vom Versagen der Stelle bezüglich der rechtlich vorgesehenen Informationspflichten gegenüber der Antragstellerin, ist auch der persönliche Druck, der hier von einer Behörde ausgeübt wurde, zu hinterfragen. Die Antragstellerin wurde monatelang im Unklaren über ihre Möglichkeiten gelassen und musste dabei immer fürchten, dass sie nicht mehr in ihren Beruf zurückkehren kann und dass ihre Bildungsinvestitionen verschwendet waren.

Frau M. kontaktierte eine weitere Fachschule, die ihr anbot, den Anpassungslehrgang auf ihre individuellen Bedürfnisse abzustimmen – wie durch EU-Recht vorgesehen – und ihn in einem halben Jahr durchzuführen.

Die Anerkennungsstelle stimmte zu, wies aber in einem Schreiben darauf hin, dass sechs Monate vielleicht „zu knapp bemessen“ sind und der Lehrgang auf bis zu drei Jahre verlängert werden kann. Zudem teilte man ihr mit, dass „nicht nur Ihre regelmäßige Teilnahme an den jeweiligen Ausbildungsveranstaltungen und Leistungskontrollen, sondern auch Ihre aktive Mitarbeit gefordert“ sei. „Wir haben die Schule gebeten, uns ggf. über besondere Vorkommnisse zu unterrichten.“ Derartige Formulierungen erwartet man vielleicht in einem Resozialisierungsfall, aber Frau M. ist Akademikerin, eine engagierte Fachkraft in einem reglementierten Beruf, die ein Recht auf ein korrektes Anerkennungsverfahren hat und nicht als unwillige und unwillkommene Bittstellerin behandelt werden sollte.

Um den Anpassungslehrgang antreten zu können, musste Frau M. weitere finanzielle Investitionen vornehmen. Da sie sich bei ihrer Arbeitsagentur vor Ort Arbeit suchend gemeldet hatte, riet die Anerkennungsberaterin dazu, eine Kostenübernahme der Schulgebühren – für sechs Monate fielen über 2000€ an – zu beantragen. Kurz zuvor hatte die Bundesagentur für Arbeit angekündigt, dass Weiterbildungskosten, die zu einer Anerkennung ausländischer Abschlüsse führen, im Rahmen der Arbeitsförderung übernommen werden können. Dies erwies sich als hilfreich, der Arbeitsvermittler übernahm das Schulgeld. Frau M. hatte eine komplette Auflistung ihrer bisherigen Investitionen vorgelegt, die neben den Gebühren für das Verfahren auch ihre Deutschkurse, Kosten für Übersetzungen und Beglaubigungen, Krankenversicherung und öffentlichen Nahverkehr beinhalteten – insgesamt über 10.000€. Um täglich in die über eine Fahrstunde entfernte Fachschule gelangen zu

können, zahlte sie allein für Monatskarten der Deutschen Bahn insgesamt 1500€. Oft werden die tatsächlichen Kosten für ein Anerkennungsverfahren unterschätzt; die notwendigen Ausgaben für eine Vollzeit-Weiterbildung oder ein Anpassungspraktikum können in der Regel nicht berufsbegleitend absolviert werden, so dass auch der Verdienstaufschlag kompensiert werden muss.

Nach sechs Monaten Anpassungslehrgang, kurzen Praktika in einer Klinik, diversen Leistungskontrollen und Patientenvorstellungen empfahl die Fachschule der zuständigen Stelle „die Anerkennung ihrer Ausbildung zur Physiotherapeutin in Deutschland“.

„Der Leistungsstand von Frau (...) entspricht voll und ganz dem einer deutschen Physiotherapeutin. Besonders hervorzuheben ist die Eigenmotivation und die positive Einstellung zum Beruf der Physiotherapeutin. Dies zeigte sich auch darin, dass Frau (...) eine Stelle im Klinikum (...) angeboten wurde.“

Wenige Tage später erhielt Frau M. die Urkunde über die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung Physiotherapeutin. Nach 18 Monaten, die seit der Antragstellung im April 2008 vergangen waren, konnte sie ihr Anerkennungsverfahren erfolgreich abschließen.

Eine letzte Barriere musste überwunden werden, als Frau M. wenige Wochen später eine Arbeitsstelle am Krankenhaus ihres Wohnortes antreten wollte. Sie hatte telefonisch bei der Arbeitsagentur angefragt, ob sie Auflagen für eine Arbeitserlaubnis erfüllen müsse, und man hatte ihr gesagt, dies sei kein Problem, sie solle nur ihren Arbeitsvertrag vorlegen. Als sie dies persönlich erledigte, wurde ihr mitgeteilt, dass eine Vorrangprüfung erforderlich sei. Laut Arbeitsvertrag sollte sie jedoch wenige Tage später ihre Stelle antreten. Sie befürchtete daher, die Stelle zu verlieren. Allerdings geht aus Durchführungsanweisungen der BA hervor, dass Akademiker/innen aus neuen EU-Staaten keiner Vorrangprüfung mehr unterworfen werden. Die Anerkennungsberaterin empfahl Frau M. daher, einen schriftlichen Antrag bei ihrer Arbeitsagentur zu stellen. Der Arbeitsvermittler erteilte daraufhin die erforderliche Arbeitserlaubnis-EU.

Damit konnte das Berufsleben von Frau M. in Deutschland beginnen.

4.2.2 Grenzen der rechtlichen Privilegierung von Spätaussiedler/innen durch das BVFG

Spätaussiedler/innen sind im Bereich der beruflichen Anerkennung privilegiert, da sie seit vielen Jahren durch Bestimmungen des Bundesvertriebenengesetzes die einzige Migrantengruppe sind, die für jeden Abschluss, sei er reglementiert oder nicht-reglementiert, einen Rechtsanspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens haben.

Seit 2010 stehen erstmals Daten zu Anerkennungsanträgen von Spätaussiedler/innen zur Verfügung, die auf die Datenerhebung des LFS-Ad-hoc-Moduls 2008 zur Arbeitsmarktsituation von Migrant/innen zurückgehen. Aus ihnen geht hervor, dass Spätaussiedler/innen nur zu einem geringen Anteil von ihrem Rechtsanspruch Gebrauch machen. Bei 20,2% wurde die Gleichwertigkeit des Abschlusses beantragt und festgestellt, bei 5,9% wurde sie nicht oder noch nicht festgestellt, die große Mehrheit von 73,9% durchlief kein Verfahren oder machte keine Angaben.⁸¹

⁸¹ Vgl. Statistisches Bundesamt 2010, S. 297. Eine Darstellung der Datenerhebung und der deutschen Ergebnisse findet sich in: Englmann 2010b, S. 17f.

Infobox 5: Das Ad-hoc-Modul 2008 zum Labour Force Survey

Durch das Ad-hoc-Modul „Labour market situation of migrants and their immediate descendants“, das in Deutschland im Rahmen des Mikrozensus erhoben wurde, wurden erstmals Zugewanderte in der EU bezüglich ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie der erfolgten Anerkennungsverfahren befragt. Im Vergleich mit europäischen Nachbarländern ist von Interesse, dass die Fragestellung in der Erhebung national variierte. Einige Staaten Osteuropas erhoben aufgrund der geringen Anzahl von Zugewanderten nur Basisinformationen. In der EU-15 gab es vielfach Erweiterungen des Fragenkatalogs der EU-Verordnung. Dabei sollten alle Verfahren der Anerkennung und Bewertung erfasst werden, die eine dokumentierte Einstufung des höchsten Bildungsabschlusses einzelner Zugewanderter im nationalen Bildungssystem des Aufnahmelandes mit sich bringen. Um Missverständnisse zu vermeiden, wurden Ziel und Bedeutung der Fragestellung in Explanatory Notes erläutert: „Recognition of qualifications is one of the main obstacles to migrants gaining employment or employment which is commensurate with their skills and level of education. The aim is to know whether migrants have tried to obtain a certificate (or other documentary evidence) that established what their highest qualification equates to in the host country system, and whether they were successful in this. Indeed, such a certificate could help migrants searching for employment in the sense that they can present something to employers allowing the latter to have an assessment of the migrants' qualifications in terms understandable to the employer (i.e. with regard to the host country system).“⁸²

Die Auswertung der europäischen Vergleichsdaten durch Eurostat ist in einigen Monaten zu erwarten.

Da Spätaussiedler/innen, insbesondere Inhaber/innen von akademischen Abschlüssen, überdurchschnittlich von unterwertiger Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit betroffen sind,⁸³ zeigt die geringe Anzahl der Anerkennungsanträge, dass das Instrument der Anerkennung, das den Wert eines ausländischen Abschlusses bestätigen und Transparenz für Arbeitgeber/innen herstellen kann, seine Ziele nicht ausreichend erfüllt.

Die Zahl der ausländischen Abschlüsse, die Spätaussiedler/innen insgesamt erworben haben, beläuft sich laut Statistischem Bundesamt auf 817.000. Wenn 100.000e trotz Rechtsanspruchs nicht geprüft und anerkannt wurden, muss nach den Gründen gefragt werden. Dass die Anerkennung „nicht notwendig“ war, wie eine der Antwortkategorien suggeriert, wäre dann richtig, wenn die Beschäftigung im erworbenen Beruf auf einem Niveau mit deutschen Qualifikationsinhaber/innen vorliegt. Dies geht aus den Daten nicht hervor; hier sind weitere Untersuchungen notwendig. Es ist unwahrscheinlich, dass finanzielle Nöte ein Anerkennungsverfahren verhindert haben: Verfahren für Spätaussiedler/innen sind mehrheitlich kostenlos, und Kostenübernahmen für Übersetzungen sind durch die Arbeitsverwaltung vorgesehen.

Bestehende Informationsdefizite zu Anerkennungsstellen und -verfahren spielen auch für Spätaussiedler/innen eine Rolle. In der Anerkennungsberatung berichteten Einzelne, dass ihnen fälschlich

⁸² Europäische Kommission: Explanatory notes for the variables for the LFS module 2008, o.J. http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/LFS_MAIN/Adhoc_modules/2008/ExplanatoryNotes/Explanatory%20Notes%20AHM%202008.pdf [Zugriff 9.11.2010]

⁸³ Brück-Klingberg, Andrea/Burkert, Carola/Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger: Verkehrte Welt: Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos, IAB-Kurzbericht 08/2007.

von Regeldiensten gesagt wurde, es gäbe Anerkennung nur für schulische Abschlüsse oder ein Anerkennungsverfahren sei für sie chancen- oder nutzlos.

Auch Fehlleitungen wurden deutlich. Eine Physiklehrerin aus Russland, die zudem ein zweijähriges Aufbaustudium als Psychologin vorweisen konnte, war im Bundesland auf eine Stelle verwiesen worden, die nicht-reglementierte akademische Abschlüsse von Spätaussiedler/innen bewertet. Ausgestellt wurde ihr ein Anerkennungsbescheid, der bestätigte:

„der (...) in der ehem. UdSSR (...) 1978 erworbene staatliche Grad eines (übersetzt) ‚Physikers, Lehrers‘ und das in der Fachrichtung ‚Physik‘ abgeschlossene Studium sind dem im Geltungsbereich des Grundgesetzes erworbenen akademischen Grad der ‚Diplom-Ingenieurin (FH)‘ bzw. einer entsprechenden Fachhochschulausbildung gleichwertig“.

Allerdings lag bei ihr eine 18-jährige Berufspraxis als Physiklehrerin sowie anschließend eine zehnjährige als Schulpsychologin vor. Sie fragte an, was sie denn nun mit diesem Bescheid anfangen solle, da sie Pädagogin sei, aber keine Ingenieurin, ihre pädagogische Qualifikation sei nicht anerkannt worden. Und in der Tat war der pädagogische Anteil ihres Physikstudiums ebenso wenig berücksichtigt worden wie ihr Aufbaustudium der Psychologie. Besonders zu bemerken ist, dass sie nicht auf die zuständige Lehreranerkenntnisstelle hingewiesen wurde, die in einer anderen Behörde verortet ist. Dass Physiklehrer/innen im Bundesland dringend gesucht werden, hat bislang nicht dazu geführt, dass das zuständige Ministerium größeres Interesse an den im Ausland ausgebildeten Physiklehrer/innen entwickeln und zum Beispiel einen entsprechenden Anpassungslehrgang anbieten würde.

In mehreren Fällen wurden Spätaussiedler/innen von der zuständigen Anerkennungsstelle abgewiesen, als sie einen Antrag auf Anerkennung stellen wollten. In einem Fall wandte sich eine Migrationsberaterin an Global Competences, da eine Arzthelferin aus Russland von der zuständigen Ärztekammer die Auskunft erhalten hatte, sie würde keine Anerkennungen für ausländische Abschlüsse durchführen. Als Spätaussiedlerin hat sie jedoch einen Rechtsanspruch auf ein Verfahren, die anfängliche Weigerung der zuständigen Stelle, ein Verfahren durchzuführen, ist rechtswidrig.

Zu erwähnen sind allerdings diverse Fälle, in denen Spätaussiedler/innen eine Anerkennung ihres Abschlusses erzielen konnten, darunter viele HWK- und IHK-Berufe, aber auch Akademiker/innen. Für sie wirkte sich positiv aus, dass sie im nicht-reglementierten Bereich Anerkennungsansprüche haben. Doch auch bei problemlosen Anerkennungsfällen sind die Bewertungskriterien teilweise unklar. Da die Bescheide in der Regel kurz und übersichtlich die Gleichwertigkeit mit dem entsprechenden deutschen Abschluss bestätigen, erfüllen sie den Zweck, für Bewerbungen nutzbar zu sein. Auch bei positiven Entscheidungen ist zu berücksichtigen, dass Migrant/innen manchmal ihre Erwartungen nicht erfüllt sehen.

Ein Mechaniker aus Polen, der vor vielen Jahren als Spätaussiedler eingereist war, hatte zunächst bei der Anerkennungsstelle für Fachschulabschlüsse eine Anerkennung als Techniker beantragt. Im Bescheid war ihm die Gleichwertigkeit mit der Ausbildung eines Staatlich geprüften Technischen Assistenten bestätigt worden. Es ist zu berücksichtigen, dass der deutsche Techniker eine Aufstiegsfortbildung darstellt. Anerkennung findet im Regelfall auf dem Niveau der Erstausbildung statt. Allerdings verfügte der Antragsteller nicht nur über eine Erstausbildung, sondern auch über ein Zeugnis einer zusätzlichen, aufbauenden Qualifikation. Er stellte einen weiteren Anerkennungsantrag bei der HWK vor Ort. Diese bestätigte ihm Gleichwertigkeit mit der Gesellenprüfung im Metallbauerhandwerk. Nach eigenen Aussagen übernahm er vor mehreren Jahren das Aufgabenfeld

eines Technikers in der Automobilindustrie, im Gegensatz zu seinen Kollegen erhielt er jedoch nur das tariflich bestimmte Gehalt eines Facharbeiters, was er als ungerecht empfand. Die Anerkennungsberaterin empfahl ihm, eine Externenprüfung als Techniker zu absolvieren, da dies in seinem Fall wohl der schnellste Weg zur gewünschten Qualifikation sein würde.

Dass Spätaussiedler/innen keineswegs grundsätzlich Vorteile im Anerkennungsverfahren erwarten können, zeigten diverse Einzelfälle, die das Verfahren vollständig durchlaufen hatten, aber keine Anerkennung ihres Abschlusses erzielten. Auch Spätaussiedler/innen müssen damit rechnen, dass ihre Ausbildungen nicht mit der entsprechenden deutschen Ausbildung gleichwertig sind. Wenn Bescheide vorgelegt werden können, wird allerdings teilweise deutlich, dass die Bewertungskriterien keine angemessene Prüfung des Kompetenzprofils erkennen lassen. Begründungen für eine nicht vorliegende Gleichwertigkeit fehlen mitunter oder beschränken sich auf die bloße Behauptung wesentlicher Unterschiede – die Unterschiede werden dann nicht genannt – oder es werden Versatzstücke für Bescheide verwendet, die jahrelang identisch in Anerkennungsbescheiden verschiedener Antragsteller/innen eingesetzt werden.

Ein typisches Beispiel sind die Bescheide für Spätaussiedler/innen, die über wirtschaftliche akademische Abschlüsse verfügen; obwohl nicht-reglementiert, ist die Gleichstellung mit dem deutschen Vergleichsabschluss auf Grundlage des BVFG möglich. Aus einem Bundesland liegen mehrere Bescheide vor, die bei Ablehnungen wortgleich auf die UdSSR und ihre Nachfolgestaaten hinweisen, sogar dann, wenn der Abschluss erst wenige Jahre zurücklag. Dabei waren verschiedene Abschlüsse und verschiedene Universitäten betroffen. Die detaillierten Fächerlisten der Antragsteller/innen blieben in allen Fällen ohne Erwähnung.

„(...) auf Ihren o.g. Antrag, in dem Sie die Bewertung bzw. Anerkennung Ihres Bildungsabschlusses und damit die Genehmigung zur Führung des von Ihnen erworbenen Grades (übersetzt) ‚Ökonomin für Buchführung und Audit‘ in der Form eines entsprechenden (deutschen) akademischen Grades beantragt haben, erlässt die [Anerkennungsstelle] folgenden Bescheid:

Ihr Antrag wird abgelehnt

Ihr Bildungsabschluss wird formal gleichwertig mit dem Abschluss an einer inländischen Hochschule für angewandte Wissenschaften (Fachhochschule) anerkannt

(...) Bei der Entscheidung über Ihren Antrag wurde u.a. berücksichtigt, dass – trotz der Reformbemühungen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion – bei der wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung materiell gleichwertige, d.h. mit westlichen Standards vergleichbare, Studieninhalte nach wie vor nicht unterstellt werden können. Deshalb war Ihr Antrag abzulehnen, d.h. die Genehmigung zur Führung eines deutschen akademischen Grades (z.B. ‚Diplom-Betriebswirtin (FH)‘) kann nicht erteilt werden. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass die Ablehnung keine Abqualifizierung Ihres Bildungsabschlusses darstellt.“

Für die Antragstellerin liegt hier sehr wohl eine „Abqualifizierung“ des Bildungsabschlusses vor. Die Begründung, mit „westlichen Standards“ vergleichbare Studieninhalte könnten „nicht unterstellt werden“, ist keineswegs ausreichend, da die materiellen westlichen Standards nicht genannt werden und auch kein entsprechender Vergleich vorgenommen wird. Da Anerkennungsbescheide bisher weder evaluiert noch generell Qualitätsstandards für die Bewertungskriterien festgelegt wurden, bedienen sich Anerkennungsstellen teilweise eines besonders schnellen, schematischen Verfahrens. Dies entspricht nicht dem Anspruch des BVFG, durch Anerkennung die Eingliederung in die

deutsche Gesellschaft zu unterstützen. Die betroffene Spätaussiedlerin hat in Deutschland nie Zugang zu ihrem Beruf gefunden. Nach der Zuwanderung wurde ihr ein Putzjob angeboten, den sie seitdem ausübt. Ihr höchst bescheidener Wunsch war nun, dass die Arbeitsverwaltung einen Kurs als Buchhaltungsfachkraft für sie finanziert, damit ihre entsprechenden Kompetenzen auch in Deutschland akzeptiert werden. Dabei stieß sie auf Schwierigkeiten, da sie nicht arbeitslos war. Fehlende Begründungen oder schematische Abwertungen ohne Berücksichtigung des individuellen Kompetenzprofils treten nicht nur im akademischen Bereich auf. Eine Erzieherin aus Russland legte einen Bescheid einer Anerkennungsstelle vor, die ebenfalls nur für Spätaussiedler/innen tätig wird. In Russland hatte sie ein Fachschuldiplom erworben und anschließend mehr als zehn Jahre in einer Kindertagesstätte gearbeitet. In Deutschland war sie seit mehr als einem Jahr in einer Kinderkrippe tätig, allerdings im Rahmen eines 1-€-Jobs.

„(...) aus Ihren Unterlagen geht hervor, dass Sie nach dem Besuch der allgemeinen Grundbildung (...) die Pädagogische Fachschule in Omsk/ehem. UdSSR in der Fachrichtung ‚Unterricht in der Unterstufe der allgemeinbildenden Schule‘ besuchten und (...) 1990 das Diplom sowie die Qualifikation einer ‚Unterstufenlehrerin, Oberpionierleiterin‘ zuerkannt bekommen haben.

Diese Ausbildung ist nicht mit einer hiesigen Ausbildung zur ‚staatlich anerkannten Erzieherin‘ bzw. zur ‚staatlich geprüften Kinderpflegerin‘ vergleichbar.

Ausbildungen zur ‚staatlich anerkannten Erzieherin‘ werden (...) ausschließlich an Fachakademien für Sozialpädagogik durchgeführt. Dieser Abschluss kann also nicht an einer Universität oder Hochschule erworben werden. Eine universitäre Lehrerausbildung schließt diesen Berufsabschluss auch nicht mit ein.

Sollten Sie die Qualifikation ‚staatlich anerkannte Erzieherin‘ anstreben, müssten Sie den Abschluss an einer Fachakademie für Sozialpädagogik erwerben. (...) evtl. besteht für Sie die Möglichkeit, an der Abschlussprüfung als andere Bewerberin teilzunehmen.“

Im vorliegenden Bescheid fehlte nicht nur die Begründung, sondern auch die Rechtsbehelfsbelehrung. Dass die betroffene Spätaussiedlerin keineswegs über eine akademische Qualifikation verfügt, wie im Bescheid suggeriert, führte zunächst zu einer Irritation, erklärt sich jedoch dadurch, dass dieses Formschreiben in fast identischen Sätzen auch an akademisch ausgebildete Pädagog/innen geschickt wird. In jedem Fall sind die Bewertungskriterien inakzeptabel. Anerkennungsverfahren beruhen darauf, dass geprüft wird, ob der ausländische Abschluss mit dem vergleichbaren deutschen gleichwertig ist. Im vorliegenden Bescheid wurde jedoch nicht geprüft, sondern nur konstatiert, dass eine Erzieherin an einer deutschen Fachakademie ausgebildet werden muss. Der Verweis auf die Externenprüfung, der sich auch Drittstaatangehörige unterziehen können, berücksichtigt nicht, dass Spätaussiedler/innen einen Rechtsanspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit haben. Dieses Recht wurde hier gebrochen.

Nachteilig kann sich auch auswirken, dass bei derzeitiger Rechtslage im Verfahren in der Regel nur das Ausbildungszeugnis berücksichtigt wird, jedoch nicht die Berufserfahrung. Besonders Personen, die sich über Jahre hochgearbeitet haben und damit ein vielseitiges Kompetenzprofil vorweisen, werden dadurch benachteiligt. Ein Beispiel dafür war ein Rundfunktechniker aus Kasachstan, der als „Abkömmling eines Spätaussiedlers“ das Anerkennungsverfahren bei einer HWK durchlief:

„(...) Ihre Antragsunterlagen auf Gleichstellung Ihrer in Rußland erlangten Qualifikation als ‚Rundfunkmechaniker für Reparatur der Rundfunk- und Elektronenhaushaltsapparatur‘ liegen uns vor. Eine Anerkennung mit einem bundesdeutschen Handwerksberuf ist

jedoch leider nicht möglich. Wie den Übersetzungen zu entnehmen ist, haben Sie einen 3-jährigen Lehrgang an einer Technologischen Fachschule besucht und überwiegend theoretischen Unterricht erhalten; es wurde lediglich ein Vordiplom-Praktikum absolviert. Die Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland fußt dazu im Gegensatz allerdings auf drei Säulen: der (überwiegenden) betrieblichen praktischen Ausbildung, der theoretischen Unterweisung in den Berufskollegs sowie der außerbetrieblichen handwerklichen Schulung in speziell eingereichten [sic] Lehrwerkstätten. Wir müssen somit feststellen, daß keine Vergleichbarkeit der Ausbildungen gegeben ist und deshalb auch keine Anerkennung ausgesprochen werden kann.“

Andere Handwerkskammern hätten, auch im Rahmen des dualen Systems, sein Arbeitsbuch berücksichtigt, aus dem hervorgeht, dass er von 1994 bis 2004 durchgängige Berufserfahrung als „Radiomonteur“ erwarb, zuletzt war er als „Ingenieur Abteilung Haushaltradioelektronik“ beschäftigt. Zudem hatte er in Deutschland bereits als Elektrogerätemonteur gearbeitet; erst durch Arbeitslosigkeit sah er sich genötigt, seinen Abschluss anerkennen zu lassen. Die Bewertungskriterien im HWK-Bescheid sind vor diesem Hintergrund aufgrund ihrer schablonenhaften Abwertung, die grundsätzlich jedem/r ausländischen Fachschulabsolventen/in ausgestellt werden kann, sehr problematisch. Der Bescheid beschränkt sich auf generalisierende Aspekte, nicht einmal der deutsche Vergleichsberuf wird genannt, geschweige denn mit der vorliegenden Qualifikation verglichen. Sogar die Ausbildungsinhalte, die aus dem ausführlichen Zeugnis mit Fächerliste hervorgehen, wurden ignoriert, eine Prüfung der materiellen Gleichwertigkeit wurde nicht vorgenommen.

In einem anderen Einzelfall wandte sich ein engagierter ARGE-Mitarbeiter an Global Competences, der nicht einsehen wollte, warum ein Kunde, der Bauingenieur aus Russland war, keine Anerkennung seines Abschluss erzielt hatte. Es lag ein ablehnender Bescheid einer Stelle vor, die akademische Ausbildungen von Spätaussiedler/innen bewertet. Die Ingenieurankennungsstelle im Bundesland hatte sich daher geweigert, ein weiteres Verfahren durchzuführen. Dies war nicht rechtmäßig, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Ablehnung damit begründet wurde, dass ein nur vierjähriges Studium vorlag. Das Ingenieurgesetz des Bundeslandes sieht jedoch eine dreijährige Studiendauer als Voraussetzung der Gleichwertigkeit vor. Der ARGE-Mitarbeiter hatte sich an die HWK vor Ort gewendet, um nach einer Meister-Anerkennung zu fragen und erhielt die Auskunft, dass nicht einmal eine Gesellenanerkennung denkbar sei, da die akademische Ausbildung „rein theoretisch“ war. Sein Abschluss war 1989 erworben worden, so dass von einer veralteten Ingenieur-Ausbildung auszugehen ist. Allerdings war keine der angesprochenen Stellen bereit zu berücksichtigen, dass die vorliegenden Berufserfahrungen ein vielseitiges Kompetenzprofil erkennen ließen. Der betroffene Spätaussiedler verfügte über langjährige Berufspraxis als Bauleiter, er war unter anderem verantwortlich für die Umsetzung von verschiedenen Industriebauten. In Deutschland wurden diese Berufserfahrungen aus Russland nicht positiv gewürdigt; er war in den vergangenen Jahren nur im Rahmen eines Zeitarbeitsvertrags im niedrig qualifizierten Bereich sowie kurzzeitig als Bauhelfer tätig. Nachteilig wirkte sich aus, dass seine deutsche Sprachkompetenz nur den Alltag handhabbar machte. Ihm fehlte insbesondere die Fachterminologie im Bauwesen. Ein berufsbezogener Sprachkurs für Ingenieur/innen war in der Region jedoch nicht verfügbar. Die gesetzliche Privilegierung von Spätaussiedler/innen bringt nicht grundsätzlich Vorteile für die Einzelnen mit sich, da sowohl die fehlenden Qualitätsstandards für die Bewertung im Verfahren als auch problematische Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt Barrieren für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse aufbauen können.

4.2.3 Inakzeptable Praxis trotz rechtlicher Ansprüche bei Drittstaatsangehörigen

Gegenüber EU-Bürger/innen und Spätaussiedler/innen, die in unterschiedlichen Anerkennungsreichen privilegiert sind, sind die Anerkennungsmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen deutlich eingeschränkt. Doch die Berufsqualifikationsgesetze sehen für bestimmte Berufe auch Rechtsansprüche für Drittstaatsangehörige vor. Eine optimale Verfahrenspraxis kann nicht immer vorausgesetzt werden, aber das Recht auf ein rechtmäßiges Verfahren muss sichergestellt werden. Die Pflichten der zuständigen Anerkennungsstellen werden bisher nicht ausreichend kontrolliert.

Laut Verwaltungsverfahrensgesetz sind zuständige Behörden nicht nur verpflichtet, Anträge entgegenzunehmen, sondern sie sollen auch „alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände“ berücksichtigen.⁸⁴ Sie sind auch verpflichtet, Beratung und Auskunft zu erteilen. Dies spielt im Bereich der beruflichen Anerkennung eine besondere Rolle, da Informationsdefizite aufgrund der Vielzahl von Anerkennungsstellen und der unterschiedlichen Bestimmungen für Berufe und Migrantengruppen bestehen.

„(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.

(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. (...)“⁸⁵

Wenn diese Vorgaben im Einzelfall nicht erfüllt werden, liegt *Inakzeptable Praxis* vor. Besonders deutlich wird dies, wenn Anerkennungsstellen potenziellen Antragsteller/innen falsche Auskünfte erteilen, um sie von einem Anerkennungsantrag abzuhalten. In diversen Einzelfällen aus der Anerkennungsberatung wurden Drittstaatsangehörige mit der Angabe abgewimmelt, dass es kein Anerkennungsverfahren für sie gäbe. Ein Beispiel ist eine Ingenieurkammer in einem westdeutschen Bundesland, die eine Ingenieurin aus Aserbaidschan, die über einschlägige Bachelor- und Masterabschlüsse verfügte, abwies. Diese Ingenieurin war zuvor bereits vom Kultusministerium abgewiesen worden, ohne dort einen Hinweis auf die Ingenieurankennung erhalten zu haben. Im Informationsportal berufliche-erkennung.de hatte sie schließlich den Hinweis auf die richtige Stelle gefunden; als diese sich verweigerte, fragte sie schriftlich bei Global Competences nach. Eine Anerkennungsberaterin kontaktierte die Ingenieurkammer; der verantwortliche Mitarbeiter behauptete zunächst, dass die Ingenieurkammer nicht zuständig sei. Sie verwies auf das Ingenieurgesetz, so dass er schließlich einräumte, in diesem „besonderen Ausnahmefall“ tätig zu werden. Die Beraterin konnte ihn daraufhin nur bitten, in jedem Fall eines/r ausländischen Ingenieurs/in tätig zu werden, wie es das Ingenieurgesetz vorsieht. Allerdings ist wohl zu befürchten, dass die wenigen Fälle, in denen aufgrund massiven Insistierens ein Verfahren eingeleitet wird, nur die Spitze des Eisbergs bilden. Wie viele verhinderte Antragsteller/innen sich abweisen lassen, kann nicht festgestellt werden. In einem anderen Fall war eine Ärztin aus Kuba von der zuständigen Stelle abgewiesen worden, die ihr mündlich mitteilte, dass ausländische Ärzt/innen keine Berufserlaubnis beantragen

⁸⁴ § 24 Abs. 2 VwVfG

⁸⁵ § 25 VwVfG

können. In diesem wie in diversen ähnlichen Einzelfällen wird in der Anerkennungsberatung empfohlen, den Antrag immer schriftlich zu stellen und sich nicht auf mündliche Aussagen zu verlassen. Auch in Gesundheitsfachberufen, die einen Verfahrensanspruch für Drittstaatsangehörige in den jeweiligen Rechtsgrundlagen vorsehen, war Global Competences mit entsprechenden Beispielen konfrontiert. Eine Kirgisin, die über eine Krankenschwesterausbildung sowie ein Zeugnis über eine Spezialisierungsqualifikation für Krankenschwestern in medizinischer Massage verfügte und 15 Jahre als medizinische Masseurin gearbeitet hatte, versuchte, bei der zuständigen Stelle für Gesundheitsfachberufe einen Antrag zu stellen. Sie wurde persönlich vorstellig, um ihre Zeugnisse sowie Übersetzungen im Original vorzulegen, wodurch sie die Kosten für die Beglaubigungen sparen wollte – eigentlich ein übliches Vorgehen bei der betroffenen Anerkennungsstelle. In diesem Fall wurde die Auskunft erteilt, dass sie keine Anerkennung beantragen könne, da sie keine Spätaussiedlerin sei – dies wurde schriftlich auf einem Merkblatt zur Automatisierung der Gradführung vermerkt, welches man ihr aushändigte. Man riet ihr noch, sich an das Wissenschaftsministerium des Bundeslandes zu wenden, eine sinnlose Auskunft, da sie keine Akademikerin war und als Nicht-Spätaussiedlerin auch in diesem Fall abgewiesen worden wäre. Man muss vermuten, dass sie an eine Sachbearbeiterin geraten war, die bemerkenswert schlecht über die durchaus vorhandene gute Anerkennungspraxis der eigenen Behörde informiert war.

In einem anderen Fall wandte sich eine Krankenschwester aus Georgien an die Anerkennungsberatung. Ihr war zwar nicht mitgeteilt worden, dass es kein Verfahren für sie gäbe, aber man sagte ihr, dass ein Antrag chancenlos sei. Diese Argumentation ist aus diversen Beratungsfällen bekannt, und die Beraterinnen können nur immer wieder raten, auf jeden Fall den Anerkennungsantrag zu stellen. Auch eine Teilanerkennung kann sich positiv auswirken, zum Beispiel wenn die Auflage eines Praktikums in einem Krankenhaus erfolgt. Und sogar eine Nicht-Anerkennung kann die weiteren Möglichkeiten klarer machen, weil dann zum Beispiel über eine Externenprüfung als Krankenschwester nachgedacht werden kann, für die zum Teil Vorbereitungskurse verfügbar sind. Die Krankenschwester aus Georgien wollte auf jeden Fall den Antrag auf das Führen der Berufsbezeichnung stellen, hatte jedoch – zusätzlich zum potenziell negativen Ausgang – die Auskunft erhalten, sie könne den Antrag erst stellen, wenn sie Nachweise über ihre Berufserfahrung in Georgien beschafft habe. Auch an diesem Punkt hat sich die Anerkennungsstelle nicht korrekt verhalten, da sie grundsätzlich auf der Grundlage der vorgelegten Ausbildungszeugnisse inklusive Fächeraufstellungen das Verfahren durchführt. Bei Drittstaatsangehörigen wird Berufserfahrung im Verfahren nicht geprüft, so dass der Hinweis auf diese angeblich fehlenden Nachweise inakzeptabel ist.

Einen Sonderfall stellen die in einigen Bundesländern seit 2008 aufgetretenen Verfahrensprobleme von Ärzt/innen dar, die über Drittlandsdiplome verfügen. Ende 2007 war die BÄO aufgrund einer Anpassung an die RL 2005/36/EG geändert worden, die allerdings unvollständig blieb und zu einem Vertragsverletzungsverfahren führte.

Zuvor hatten Ärzt/innen oft jahrelang mit Berufserlaubnis praktiziert, parallel den deutschen Facharztstitel erworben und mit Einbürgerungszusicherung die Approbation beantragt. In der Regel wurde dann das Bestehen einer Kenntnisstandprüfung verlangt. Dies ist angesichts langjähriger Tätigkeit im deutschen Gesundheitssystem und erfolgreich erfolgter deutscher Facharztprüfung nur formal nachvollziehbar, da die Approbation eine uneingeschränkte Berufsausübung vorsieht, während die Tätigkeit im Rahmen einer Berufserlaubnis unter Aufsicht erfolgt. Durch die Änderung der BÄO wurde nun vorgesehen, dass Staatsangehörige, die über Drittlandsdiplome verfügen, nur noch zu einer eingeschränkten „Defizitprüfung“ geschickt werden dürfen – die Defizite in der Ausbil-

derung müssen durch die Gesundheitsbehörden festgestellt werden, da nur sie überprüft werden sollen. Die Umsetzung der neuen Rechtslage ließ und lässt zu wünschen übrig.

Verwunderlich an der rechtlichen Umsetzung ist nicht nur die sprachlich skurrile Blüte der „Defizitprüfung“. Die Wahlmöglichkeit eines Anpassungslehrgangs besteht in der BÄO nicht. Während der Begriff der Eignungsprüfung in der Richtlinie schon semantisch suggeriert, dass ausländische Fachkräfte geeignet für ihren Beruf sind, auch wenn einzelne Ausbildungsunterschiede vorliegen, so dreht die Formulierung im Gesetz diesen Ansatz um: Die Defizit-Orientierung im Blick auf ausländische Ärzt/innen ist angesichts des bestehenden Ärztemangels und der Beschäftigung von ausländischen Ärzt/innen mit einer Berufserlaubnis – also mit eingeschränkten Rechten – besonders kurzsichtig. Willkommenskultur sieht anders aus.

Ein Arzt, der aus dem Irak stammte, aber die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen hatte, wandte sich 2009 an die Anerkennungsberatung und gab an, dass er seit über einem Jahr auf den Termin für die „Defizitprüfung“ wartet. Dieser Arzt arbeitete seit 2001 mit einer Berufserlaubnis in einem Krankenhaus, er wollte nun endlich die Approbation erlangen. Seine Nachfragen wurden mehrfach mit der Auskunft beantwortet, es sei der Stelle noch nicht gelungen, einen Gutachter zu finden, der die „Defizite“ in der irakischen Ausbildung feststellen könne. Die Nachfragen der Anerkennungsberaterin bei der Stelle ergaben, dass diese kein Verständnis dafür hatte, dass der betroffene Arzt auf einer Defizitprüfung bestand. Man habe ihm geraten, die umfassende Kenntnisstandprüfung zu absolvieren, die man seit Jahren und auch weiterhin durchführe. Aber im Gegensatz zu anderen Antragsteller/innen sei er der Einzige, der dazu nicht bereit sei, obwohl man ihm gesagt habe, „dass die neue Prüfung sicher viel anspruchsvoller“ sein würde. Obwohl seit Ende 2007 eine neue Rechtslage vorliegt, war das Verfahren fast zwei Jahre später noch nicht entsprechend angepasst worden.

Generell ist die Kenntnisstandprüfung im Bereich der akademischen Heilberufe mit Problemen verbunden. Auch Ärzt/innen, die seit Jahren mit einer Berufserlaubnis praktizieren, bestehen diese Prüfung teilweise nicht. Da sie in vielen Bundesländern nur einmal wiederholt werden kann, wird bei entsprechenden Anfragen zu einem Vorbereitungskurs geraten. Dieser wird zwar von Institutionen in verschiedenen Regionen angeboten, findet allerdings nicht regelmäßig genug statt. Leider sind entsprechende Informationen oft schwer zu finden, insbesondere die Gesundheitsbehörden und die Ärztekammern sollten entsprechende Angebote sammeln und bekannt machen. Bisher gelingt es Migrant/innen teilweise nicht einmal, verbindliche Aussagen zu Inhalt und Ablauf von Kenntnisprüfungen zu erlangen. So wandte sich ein Arzt aus Afghanistan an die Anerkennungsberatung, um diese grundlegenden Informationen zu erhalten, da die zuständige Stelle angab, selbst nicht über entsprechende Kenntnisse zu verfügen. Anerkennungsstellen sollten ihrer Verantwortung gerecht werden, indem sie – eventuell in Kooperation mit Prüfungskommissionen – Abläufe festlegen und bekannt machen.

In mehreren Bundesländern führte die Änderung der BÄO zu weiteren Problemen, von denen vor allem Spätaussiedler/innen betroffen waren. Diese können als deutsche Staatsbürger/innen sofort die Approbation beantragen; zur Vorbereitung auf die Prüfung wurde ihnen bislang eine Berufserlaubnis erteilt. Diese wurde nun mit dem Hinweis verweigert, dass Deutsche generell keinen Anspruch auf eine Berufserlaubnis haben. Für die Verfahrenspraxis wurden dadurch neue Probleme geschaffen.

Infobox 6: Rechtliche Umsetzungsprobleme der Ärzteanerkennung

Neben der neuen Rechtslage durch die BÄO könnte weiterer Handlungsdruck durch Urteile der Verwaltungsgerichte entstehen. Seit Dezember 2008 liegt ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vor, das Auswirkungen auf die Praxis der Anerkennungsstellen entfalten sollte.⁸⁶ Erfolgreich geklagt hatte eine in Russland ausgebildete Ärztin. Sie verlangte die Erteilung der Approbation auf der Grundlage eines gleichwertigen Ausbildungsstandes. Im Urteil wurde ausdrücklich betont, dass neben einem objektiven Vergleich der Ausbildungsgänge auch die individuell erworbene Qualifikation sowie die Berufserfahrung im Herkunftsland und in Deutschland zu berücksichtigen seien, um die Gleichwertigkeit zu prüfen.

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

Obwohl das Gericht keine Diskriminierung der Klägerin in der Ungleichbehandlung gegenüber baltischen Staatsangehörigen sah, die eine automatische Anerkennung ihrer sowjetischen Arztbildungen erlangen können, wurde doch auf spezifische Auswirkungen der RL 2005/36/EG hingewiesen. Demnach habe der deutsche Gesetzgeber keine Gefahr für die Bevölkerung erkennen können, als er einer Anerkennung baltischer Staatsangehöriger zustimmte; demnach sei ein gleichwertiger Kenntnisstand mit sowjetischen Ausbildungen durchaus möglich.

Bislang ist eine Umsetzung des Urteils in der Verfahrenspraxis der Landesgesundheitsbehörden nicht vorgenommen worden. Inzwischen wurde aber auf Initiative des Bundesgesundheitsministeriums hin eine neuerliche Änderung der BÄO vorgenommen, die explizit vorsieht, dass EU-Bürger/innen grundsätzlich keine Berufserlaubnis beantragen können. Im Bereich der EU-Diplome ist die automatische Anerkennung vorgesehen; demnach werden insbesondere Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen von dieser ausschließenden Regelung betroffen sein. Die unvollständige Umsetzung von EU-Recht betrifft auch die Drittstaatsangehörigen, die langfristig aufenthaltsberechtigt sind (nach RL 2003/109/EG) oder die als Familienangehörige von EU-Bürger/innen (nach RL 2004/38/EG) Anspruch auf die Anwendung der RL 2005/36/EG haben.

4.3 Auswirkungen der gesetzlichen Lücken im Anerkennungsfeld

In Kapitel 4.2 wurden diverse Einzelfälle beschrieben, in denen Antragsteller/innen ein Verfahren verwehrt wurde, obwohl Rechtsansprüche vorlagen. In der Mehrzahl der Berufe ist für Nicht-Spätaussiedler/innen kein Verfahren vorgesehen, so dass maximal Bewertungen auf der untergesetzlichen Ebene in Form von informellen Gutachten erreicht werden können. Für diese Fälle besteht nun durch das angekündigte Anerkennungsgesetz im Bund die Aussicht, zukünftig einen Ver-

⁸⁶ BVerwG 3. Senat, 11.12.2008, 3 C 33/07.

fahrensanspruch zu erhalten. Die folgenden Falldarstellungen in Kapitel 4.3 bilden die Lage vor 2010 ab.

Dass Gesetze nicht unbedingt nötig sind, um ein Gutachten für jede/n Inhaber/in einer ausländischen Qualifikation auszustellen, wenn dieses begehrt wird, zeigen erfolgreiche Zuwanderungsländer wie Kanada: Non-Profit-Organisationen wie *World Education Services* oder *International Qualifications Assessment Service* stellen seit vielen Jahren entsprechende Zeugnisbewertungen in Form von *Level Assessments* aus, die eine vergleichende Einstufung im Verhältnis zum nationalen Bildungssystem vornehmen. Auch die im Januar 2010 eingeführten ZAB-Zeugnisbewertungen, die auf Grundlage der Lissabonner Anerkennungskonvention ausgestellt werden, sind *Level Assessments*. Auf sie besteht ein Rechtsanspruch, zumindest für Angehörige von Ratifikationsstaaten.

In Deutschland, wo eine besonders enge Bindung an formale Qualifikationsnachweise am Arbeitsmarkt vorliegt, ist eine Rechtsgrundlage für Anerkennungen unverzichtbar, da viele Stellen nur in Ausnahmefällen informell tätig werden.

4.3.1 Abwehren von Antragsteller/innen ohne Verfahrensanspruch

Wenn Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse ohne Verfahrensanspruch versuchen, ein informelles Gutachten zu erlangen, das ihnen am Arbeitsmarkt hilft, falls Arbeitgeber/innen nach einer Anerkennung fragen, müssen sie damit rechnen, von Anerkennungsstellen abgewiesen zu werden. Eine freiwillige Servicebescheinigung kann nur erbeten, aber nicht eingefordert werden.

In der Anerkennungsberatung sind diese Fälle vielfach vertreten. Unterstützung wird immer dann angefragt, wenn Einzelne nicht mehr weiterkommen und selbst keine Alternativen sehen. In der Beratung kann man nur Transparenz herstellen, die Rechtslage erläutern, zu selbstbewussten Bewerbungen mit ausländischen Zeugnissen raten und, falls vorhanden, auf passende Sprachkurse oder Weiterbildungen verweisen. Für die Beratung Suchenden ist dies oft sehr unbefriedigend, da viele bereits erfolglos versucht haben, entsprechende Wege einzuschlagen.

Quantitativ besonders stark vertreten sind dabei Inhaber/innen von Kammerberufen, die in Regionen wohnen, wo die zuständige HWK oder IHK keine informellen Alternativen zu Anerkennungsverfahren anbietet. Betroffen waren im Rahmen der Anerkennungsberatung nicht nur Personen mit schlecht beschriebenen oder technologisch unklaren Ausbildungen aus entfernten Drittstaaten, sondern auch EU-Bürger/innen oder, in einem Fall, ein Staatsangehöriger der USA, der den Abschluss eines „Technical College“ und mehrere Jahre Berufserfahrung nachweisen konnte. Unbefriedigend angesichts der engagierten Praxis anderer HWKs und IHKs ist die Auskunft einzelner Kammern, sie „dürften“ ohne Rechtsgrundlage nicht tätig werden. Auch Verweise auf die andere Kammer vor Ort oder die Stelle für Fachschulabschlüsse kommen vor – leider verweisen diese Stellen dann teilweise zurück, so dass kein Ergebnis erreicht werden kann.

Doch auch im nicht-reglementierten Bereich der Erstausbildungen muss differenziert werden. Manche Kammern weisen alle Migrant/innen ohne Rechtsanspruch ab, zum Teil sogar dann, wenn sie in der Vergangenheit bereits informelle Gutachten ausgestellt oder deren Einführung angekündigt haben. Wenn Arbeitsvermittler/innen anfragten, wurden diese abgewiesen – es stellt sich die Frage, warum in diesem Fall keine Amtshilfe erteilt wird. Andere Kammern werden durchaus regelmäßig tätig. Im Einzelfall kann ein Gutachten aus bestimmten Gründen nicht ausgestellt werden. Eine IHK wies einen Ukrainer mit einem Hochschulabschluss im Hotelwesen darauf hin, dass sein

naher Wohnort nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt; wäre dies anders, hätte sie ihm ein informelles Gutachten ausgestellt. Die zuständige IHK ist 50 km entfernt; sie stellt grundsätzlich keine informellen Gutachten aus. Eine andere Schwierigkeit entsteht dann, wenn zwar ein ausländisches Zeugnis vorliegt, aber überhaupt keine Angaben zu den Ausbildungsinhalten vorliegen oder recherchiert werden können. Derzeit gibt es einzelne Handwerkskammern, die dann einen Praxistest, in dem eine Arbeitsprobe erstellt wird, durchführen oder ein Praktikum in einem Mitgliedsbetrieb vermitteln, wo die erforderlichen Fachkompetenzen überprüft werden.

Auch in reglementierten Berufen, die Anerkennung für alle Nationalitäten vorsehen, kann ein Verfahrensanspruch nicht bestehen, wenn kein oder nur ein befristeter Aufenthaltstitel vorliegt. Ein Beispiel dafür war ein Asylbewerber aus Sierra Leone: Er hatte 4 Jahre lang Pharmazie studiert und den Abschluss eines Pharmacy Technician erworben. In seinem Herkunftsland hätte er weiter studieren können, um Apotheker zu werden; sein Abschluss war der erste berufsqualifizierende Abschluss, der mit dem Studium erworben werden konnte. In Deutschland gehört der Beruf des Pharmazeutisch-technischen Assistenten zu den Gesundheitsfachberufen. Er konnte zwar seine Zeugnisse inklusive Fächerliste vorweisen, aber die zuständige Anerkennungsstelle wies ihn ab, da er noch keine Asylenerkennung vorweisen konnte. Sobald diese vorliegt, würde sie tätig werden; die dann zu erwartende Zeitverzögerung muss in Kauf genommen werden.

Ein weiterer Sonderfall liegt vor, wenn die zuständige Stelle im Bundesland nicht bekannt, nicht benannt oder abgeschafft wurde. In einem Einzelfall wandte sich eine junge Frau an die Anerkennungsberatung, die zwar Deutsche war, aber zuletzt mehrere Jahre mit ihren Eltern im Libanon gelebt hatte. Sie hatte dort einen Highschool-Abschluss an einer privaten amerikanischen Schule erworben und dann an einem privaten amerikanischen College einen Studienanfängerkurs absolviert. Sie wollte wissen, ob ihr Abschluss in Deutschland anerkannt werden würde, um ein Studium zu beginnen. Das Kultusministerium antwortete auf ihr Schreiben:

„(...) ich habe Ihr Schreiben zuständigkeitshalber an die Landesschulbehörde (...) weiter geleitet. Die Landesschulbehörde ist im Rahmen der Aufgabenverteilung des Landes (...) für die von Ihnen beschriebene Angelegenheit zuständig, sie ist mit den sachlichen Gegebenheiten am besten vertraut und wird Ihnen baldmöglichst eine Antwort zukommen lassen.“

Offensichtlich war im Kultusministerium nicht bekannt, dass die Landesschulbehörde seit einer Verwaltungsreform nur noch Anerkennungsverfahren für Spätaussiedler/innen anbot. Dass die schulische Anerkennung auf Spätaussiedler/innen beschränkt wird, ist nur in einem von 16 Bundesländern der Fall. Die junge Frau wandte sich daher an die Zeugnisanerkennungsstellen anderer Bundesländer, um die gewünschte Information zu erhalten, die sie zurückverwies:

„(...) ich bestätige den Eingang Ihrer Zeugnisunterlagen. Für die Durchführung des von Ihnen gewünschten Anerkennungsverfahrens (Schulabschluss) ist jedoch die Zeugnisanerkennungsstelle Ihres Landes zuständig. Bitte wenden Sie sich mit Ihrem Anliegen daher an die für Sie zuständige Landesschulbehörde (...). Ich hoffe, Ihnen mit diesen Hinweisen behilflich gewesen zu sein.“

Da sie niemanden fand, der tätig werden wollte, schrieb sie wieder an die Landesschulbehörde und erhielt ein langes Schreiben, aber keine Bewertung:

„(...) In meiner Dienststelle wird nicht mehr über den allgemeinen Bildungsstand, d.h. schulische Anschlussqualifikationen, und Hochschulzugangsberechtigungen entschieden. Über den Besuch von allgemein bildenden Schulen sowie von berufsbildenden Schulen mit ausländischen Bildungsnachweisen entscheiden die Schulleiterinnen und Schulleiter grundsätzlich in eigener Zuständigkeit. Hierfür ist ein Anerkennungsbescheid (...) nicht mehr erforderlich. Dies gilt auch für sonstige Bewerbungsverfahren zu Umschulungen oder Beschäftigungen. In diesen Fällen entscheiden die aufnehmenden Stellen darüber, ob die ausländische Vorbildung dem gewünschten Ziel entspricht.

Wenn Sie zu einem Hochschulstudium zugelassen werden möchten, können Sie sich mit den ausländischen Bildungsnachweisen unmittelbar an die gewünschte Hochschule wenden. Die Hochschule wird prüfen, ob Sie die einschlägigen Zugangs- und Zulassungsvoraussetzungen erfüllen.

Über ausländische Schul- und Notensysteme kann man sich auf den öffentlich zugänglichen Seiten der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen in der Datenbank www.anabin.de informieren. In den jeweiligen Bewertungsvorschlägen (BV) eines Landes („Land wählen“) sind in den Rubriken ‚Informationen‘ und ‚Zeugnisbewertung‘ wesentliche Hinweise zur Einordnung ausländischer Sekundarschulzeugnisse vermerkt. Ich empfehle darüber hinaus, dass Sie Unterlagen oder Nachweise über die staatliche Anerkennung bzw. Akkreditierung der von Ihnen besuchten Einrichtungen beschaffen und den Stellen vorlegen. Nach meinen Erfahrungen muss ich bezweifeln, dass die von Ihnen vorgelegten nichtstaatlichen Bildungsnachweise überhaupt in einem Verfahren berücksichtigt werden können. Deshalb weise ich darauf hin, dass man Abschlüsse auch im Rahmen von Nichtschülerprüfungen erwerben kann.“

Wie in diesem Schreiben bereits angedeutet wird, enthält Anabin keine Hinweise zu dem betroffenen Highschool-Abschluss. Die weiterhin orientierungslose verhinderte Antragstellerin wusste nicht, wo und wie sie Unterlagen über eine staatliche Akkreditierung im Libanon beschaffen sollte. Die Anerkennungsberaterin konnte ihr nicht weiterhelfen. Sie war zwar schon mit fehlenden Akkreditierungen bei Hochschulen befasst, die eine Anerkennung verhindern, aber den Fall einer amerikanischen High School in einem Drittland konnte sie nicht beurteilen. Für diese junge Frau war es besonders unverständlich, dass sie keine klaren Auskünfte von den Behörden erhalten konnte. Wenn man ihr explizit geschrieben hätte: Ihr Abschluss ist nicht anerkennungsfähig, hätte sie alternative Wege eingeschlagen. Aber da niemand zu eindeutigen Aussagen bereit war, versuchte sie immer weiter, eine Stelle zu finden, die ihr die notwendige Auskunft erteilen würde.

Dass keine Stelle tätig wird, ist für Migrant/innen oft schwerer zu akzeptieren als ein Verfahren, das vielleicht negativ abläuft, aber zumindest Klarheit bietet.

4.3.2 Gute Praxis auf der untergesetzlichen Ebene am Beispiel pädagogischer Ausbildungen

Die Anerkennung von pädagogischen Ausbildungen verläuft in den Bundesländern höchst unterschiedlich: Nur eine Minderheit der Bundesländer verfügt über ein Sozialberufe-Anerkennungsgesetz. Teilweise wird die Anerkennung von Erzieher/innen und Sozialpädagog/innen nach der RL 2005/36/EG durchgeführt. Es existiert aber auch die Situation, dass beide Berufe als nicht-reglementierte Qualifikationen behandelt werden. Im letzten Fall müssen Inhaber/innen entsprechender Qualifikationen aus EU- oder Drittstaaten damit rechnen, von Stellen, die nur für Spätaussiedler/innen tätig werden, abgewiesen zu werden. In einem Bundesland diffe-

renziert sich die Situation für Erzieher/innen noch weiter, da in einigen Regionen Einstufungen als freiwillige Service-Leistungen durch die Aufsichtsbehörden der Kindertagesstätten ausgestellt werden, in anderen Regionen des Bundeslandes weisen die Aufsichtsbehörden individuelle Anfragen ab und verweisen darauf, dass sie die ausländische Qualifikation erst dann intern prüfen, wenn eine Kindertagesstätte eine Einstellungszusage abgeben möchte. Obwohl das Bundesland von einem steigenden Erziehermangel betroffen ist, wurde die gute Praxis, auf der untergesetzlichen Ebene Bewertungen auszustellen, noch nicht breit eingeführt.

Für die Anerkennungsberatung spielt es eine wichtige Rolle, dass die Chance auf die Erlangung einer Bewertung der ausländischen Qualifikation besteht, denn dadurch steigen die Chancen, dass Kindergartenleitungen Bewerbungen von im Ausland qualifizierten Migrant/innen positiv einschätzen. Ohne derartige informelle Anerkennungen besteht für Kindergartenleitungen nicht nur das Problem, die vorliegende Qualifikation nicht einschätzen zu können; sie zögern auch, eine Einstellungszusage abzugeben, wenn die Gefahr besteht, dass dann bei der Prüfung durch die Aufsichtsbehörde eine negative Bewertung vorgenommen wird, so dass sich die Besetzung der Stelle weiter verzögert.

In Regionen, wo freiwillig Bewertungen ausgestellt werden, können Inhaber/innen aller pädagogischen Ausbildungen – Erzieher/innen, Lehrer/innen, Sozialpädagoge/innen und diverse andere Berufe – eine Einstufung als Pädagogische Fachkraft oder als Pädagogische Ergänzungskraft erlangen. Lehrer/innen und nicht akademisch ausgebildete Erzieher/innen, mussten allerdings eher damit rechnen, Einstufungen als Ergänzungskraft zu erhalten. Damit werden sie auf dem Niveau einer Kinderpflegerin beschäftigt und bezahlt. Teilweise erlangten Antragsteller/innen die Einstufung als Fachkraft, die auf dem Niveau von deutschen Erzieher/innen liegt. In der Regel waren dies Frauen, die im Herkunftsland Elementarpädagogik oder vergleichbare Fächer studiert haben.

Ein Beispiel war eine Akademikerin aus Kolumbien mit einem erziehungswissenschaftlichen Studium, Schwerpunkt Sport. Sie war damit berechtigt, als Grundschullehrerin zu arbeiten, hatte aber Berufspraxis im vorschulischen Bereich. Bezüglich der Anerkennungsmöglichkeiten wäre eine Anerkennung als Grundschullehrerin nicht möglich gewesen, da sie kein muttersprachliches Deutschstudium nachweisen konnte. Ihre ersten Jahre in Deutschland waren von verschiedenen Jobs – u.a. als Putzfrau und Tanzlehrerin – und von Phasen der Arbeitslosigkeit geprägt. Von ihrem Arbeitsvermittler wurde ihr Wunsch, wieder als Pädagogin zu arbeiten, nicht unterstützt; sie erzählte, er habe ihr einmal das Arbeitsangebot geschickt, als Animateurin auf Mallorca zu arbeiten. Da sie schulpflichtige Kinder hat, kam dies nicht in Frage. Die Übersetzungen ihrer Zeugnisse und ihrer Arbeitsnachweise hatte sie selbst bezahlt. Als sie von der Möglichkeit der Einstufung durch das städtische Jugendamt erfuhr, reichte sie diese Nachweise ein und erhielt eine schriftliche Bewertung. Diese ist positiv einzuschätzen, weil sie auf einer Seite eine kurze, übersichtliche Bewertung vornimmt, und dabei sowohl das Niveau ihrer Ausbildung als auch inhaltliche Schwerpunkte und einschlägige Berufserfahrungen thematisiert. Somit liegt ein individuelles Kompetenzprofil vor:

„(...) nach der Prüfung Ihrer Unterlagen halten wir den von Ihnen erworbenen Abschluss mit dem Titel ‚Licenciada en Educacion Infantil con Enfasis en Educacion Disica Recreacion y Deportes‘ einer pädagogischen Fachkraft (...) für entsprechend. Das Ausbildungsniveau Ihres Abschlusses entspricht dem Bachelor 3 bzw. 4 oder dem Diplomgrad Univ. Inhaltlich können unter anderem Psychologie der kindlichen Entwicklung, Erziehungswissenschaften, Entwicklungsverzögerung bei Kindern und Vorschuldidaktik nachgewiesen werden. Ergänzend weisen Sie eine fast 2-jährige Berufserfahrung im Bereich Kinderkrip-

pe nach. Damit erfüllen Sie die Anforderungen (...) nach einer ‚fachtheoretischen und fachpraktischen sozialpädagogischen Ausbildung mindestens auf dem Niveau einer Fachakademie‘.“

Es gelang ihr nun schnell, eine Stelle in einer Kindertagesstätte zu finden, wo sie nun auf dem Niveau einer Erzieherin arbeitet und entsprechend bezahlt wird.

Dabei sollte nicht verschwiegen werden, dass die vorliegende gute Praxis auch mit einem Wermutstropfen verbunden ist. Die betroffenen Akademikerinnen arbeiten nun in einem Berufsfeld, das eigentlich unter ihrem Niveau liegt. Sie gehen Kompromisse ein, weil eine vergleichbare Einstufung auf dem Niveau von Diplom- oder Sozialpädagog/innen nicht verfügbar ist und weil es ihnen nicht gelungen ist, entsprechende Arbeitsstellen auf akademischem Niveau zu finden. Problematisch ist auch die Praxis, Inhaber/innen von Fachschulausbildungen, die zum Teil viele Jahre Berufserfahrung in Kindertagesstätten haben, nur die Einstufung als Ergänzungskraft auszustellen. Sogar wenn diese Ausbildungen nicht mit der deutschen Erzieherausbildung mithalten können, wurden durch die Berufspraxis doch vielfältige informelle Kompetenzen erworben, die stärker berücksichtigt werden sollten, wenn es um die Frage geht, ob Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen ihren Beruf in Deutschland kompetent ausüben können. Offensichtlich muss die schematische Abwertung ausländischer Qualifikationen auch auf der untergesetzlichen Ebene hingenommen werden.

Erst Mitte 2010 wurde im Projekt deutlich, dass die Einstufung als pädagogische Fachkraft nicht unbedingt einen statischen Endpunkt bedeuten muss, da im Rahmen einer längeren Betrachtung weitere Entwicklungsschritte sichtbar werden können. Eine akademisch ausgebildete Pädagogin aus der Ukraine, die zunächst als Ergänzungskraft eingestuft worden war, konnte erfolgreich in einer Kinderkrippe tätig werden. Ein Jahr später beantragte ihr Arbeitgeber eine höhere Einstufung als Fachkraft für sie. Dem wurde auf der Grundlage ihrer nun vorliegenden deutschen Berufserfahrungen entsprochen.

Für Lehrer/innen, die eine Einstufung als Ergänzungskraft erhalten, ist die Akzeptanz dieser Entscheidung oft schwieriger, insbesondere dann, wenn sie jahrelange Berufspraxis haben und am liebsten wieder unterrichten würden. Wenn die Lehreranererkennung für Drittstaatsangehörige nicht möglich ist, wird in der Regel der Kompromiss eingegangen, nicht mehr Lehrerin ohne Berufschancen, sondern pädagogische Ergänzungskraft zu sein, die zumindest eine Beschäftigung in einem verwandten Berufsfeld möglich macht.

Obwohl theoretisch die Möglichkeit besteht, dass Privatschulen Lehrer/innen ohne Anerkennung beschäftigen, ist aus der Anerkennungsberatung kein derartiger erfolgreicher Fall bekannt. Stattdessen traten in den Fällen, die dies versucht haben, zusätzliche bürokratische Barrieren auf, die vergleichbar mit der Situation von Kindergartenleitungen sind, die eine Einstellungszusage abgeben müssen, um eine Einstufung der Aufsichtsbehörde zu erlangen.

In einem Einzelfall hatte sich eine Sonderschulpädagogin aus Polen bei einer Privatschule beworben, die sie einstellen wollte. Die Schule beantragte daher für diese Lehrerin eine Unterrichtsgenehmigung im Kultusministerium, welche schließlich verweigert wurde. Der telefonische Versuch, eine Begründung dafür zu erlangen und nach alternativen Möglichkeiten zu suchen, um mittelfristig eine positive Entscheidung zu ermöglichen, war erfolglos. Im Ministerium war niemand bereit, dazu etwas zu sagen, es gab mehrfach Verweisungen auf andere Abteilungen, die ebenfalls nur allgemeine Aussagen trafen, sich aber nicht konkret äußern wollten. Im Ergebnis klappte die Einstellung nicht – Energie, Zeit und Geld für die Bewerbung waren verschwendet und die Privatschule war durch dieses undurchsichtige Verfahren für die Zukunft abgeschreckt worden.

Dennoch darf daraus nicht geschlossen werden, dass Unterrichtsgenehmigungen unmöglich wären. In einem anderen Einzelfall, in dem dasselbe Kultusministerium betroffen war, wurde einer Englischlehrerin aus dem Irak auf ihren individuellen Antrag hin ein vorläufig nutzbares Schreiben ausgestellt, das sie für Bewerbungen nutzen wollte:

„Aufgrund der von Ihnen vorgelegten Zeugnisse kann Ihnen (...) eine Unterrichtsgenehmigung für den Unterricht an privaten Volksschulen im Fach Englisch für die Jahrgangsstufen 1 – 4 erteilt werden.

Der Nachweis der pädagogischen Eignung ist im Rahmen der Tätigkeit an einer Privaten Volksschule innerhalb einer von den Schulaufsichtsbehörden zu bestimmenden Frist zu erbringen. Diese Frist und die entsprechende schulaufsichtliche Überprüfung wird von der Regierung festgesetzt bzw. durchgeführt, in deren Zuständigkeitsbereich die Schule liegt, an der Sie unterrichtlich tätig werden. Die Unterrichtsgenehmigung kann daher nur unter Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden.“

Für die erfolgreiche Praxis der Anerkennungsberatung ist es vor diesem Hintergrund besonders wichtig zu reflektieren, dass eine Konsistenz der Behördenpraxis nicht vorausgesetzt werden kann. Was in einem Fall fehlgeht, kann im nächsten funktionieren.

4.3.3 Erneutes Ablegen der Prüfung in Deutschland – eine Alternative?

Anerkennungsverfahren sind ein Instrument, das ausländischen Fachkräften angeboten wird, die bereits im Herkunftsland ausgebildet und geprüft wurden. Eine Externenprüfung ist dagegen ein Instrument für Ungelernte, die unter bestimmten Voraussetzungen ohne zuvor erfolgte Ausbildung zu einer Abschlussprüfung zugelassen werden können. Während das bildungspolitische Ziel bei Letzteren einen Aufstieg im Bildungssystem anstrebt, werden ausländische Fachkräfte benachteiligt, wenn man sie als Ungelernte behandelt oder unterwertig beschäftigt.

Wenn das derzeit geplante Anerkennungsgesetz den Grundsatz umsetzt, dass jede/r Inhaber/in einer ausländischen Qualifikation Zugang zu einem Anerkennungsverfahren erhält, sind Externenprüfungen keine Alternative mehr zur beruflichen Anerkennung, sondern ein Instrument, das genutzt werden kann, wenn eine Nicht-Anerkennung im Verfahren erzielt wird. Auch dann müssen die Rahmenbedingungen der Externenprüfung angepasst werden.

Derzeit kann es im Verlauf eines Anerkennungsverfahrens oder bei Vorliegen von gesetzlichen Anerkennungs-lücken durchaus sinnvoll sein, über eine Externenprüfung nachzudenken, wenn dies der einzige Weg ist, um wieder die beruflichen Rechte zu erlangen, die man im Herkunftsland innehatte. Auch der Zugang zu berufsspezifischen Fortbildungen und angemessene Bezahlung sind damit verknüpft. Die Externenprüfung ist für den Bereich der Berufsbildung gesetzlich geregelt; im Anerkennungsfeld wurde in den vergangenen Jahren in diversen, auch in akademischen Berufen das Ablegen von Kenntnisstandprüfungen propagiert. Beispiele sind die Gesundheitsfachberufe und die akademischen Heilberufe, wo die langjährige erfolgreiche Praxis der Anpassungszeiten immer stärker durch Prüfungen verdrängt wird.

Während dadurch die Ansprüche an Drittstaatsangehörige in Deutschland höher geschraubt werden, findet auf EU-Ebene eine gegenteilige Entwicklung statt. Hier hat die Stärkung der europäischen Bürgerrechte im Kontext der Freizügigkeit dazu geführt, dass Antragsteller/innen in den

Anerkennungsrichtlinien eine Wahl zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung erhalten, wenn die Gleichwertigkeit der Ausbildung nicht positiv bewertet wird. Eine zunehmende Rolle spielt die Berücksichtigung von Drittstaatsangehörigen in Anerkennungsfragen, da die EU aufgrund des demografischen Wandels immer stärker auf Zuwanderung angewiesen ist.

Im Rahmen der Anerkennungsberatung trat unter ganz unterschiedlichen Voraussetzungen die Frage auf, ob Prüfungen abgelegt werden können oder sollen und wie Erfolgsaussichten, zum Beispiel durch Vorbereitungskurse, gesteigert werden können. Für viele Migrant/innen im mittleren Alter ist die Aussicht, noch einmal Prüfungen ablegen zu müssen, mit Ängsten verbunden. Wenn eine Prüfung einmal nicht bestanden wurde, kann sich dies zur Panik steigern, insbesondere dann, wenn eine zukünftige Berufsausübung durch ein erneutes Versagen unmöglich gemacht wird, wie dies bei Ärzt/innen teilweise der Fall ist (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 4.2.3). Auch sprachliche Unsicherheiten können eine erfolgreiche Prüfung verhindern, insbesondere dann, wenn die Prüfer/innen keine Geduld in mündlichen Fachgesprächen aufbringen. Wenn die Fachsprache fehlt, werden auch schriftliche Prüfungen zum Problem.

Vielfach ist jedoch schon die Anmeldung zu einer Prüfung mit Schwierigkeiten verbunden. In einem Einzelfall fragte eine Krankenschwester aus Brasilien an, die nach Wegen suchte, die Kenntnisstandprüfung im Rahmen ihres Anerkennungsverfahrens zu durchlaufen. Sie verfügte über zehn Jahre Berufspraxis in Brasilien, in Deutschland war sie nur als Hilfskraft in einem Krankenhaus tätig. Sie hatte in ihrem Bundesland das Führen der Berufsbezeichnung Krankenschwester beantragt, doch ihr Anerkennungsverfahren wurde in der Form gehandhabt, dass keine Prüfung der Ausbildung nach Aktenlage vorgenommen wurde, obwohl dies im Krankenpflegegesetz vorgesehen ist und ihre Zeugnisse vorlagen.⁸⁷ Stattdessen wurde die Krankenschwester aufgefordert, eine bestandene Kenntnisstandprüfung vorzulegen – perfide war dabei, dass ihr gleichzeitig mitgeteilt wurde, dass sie diese selbst in einem anderen Bundesland organisieren müsste.

„Wie wir Ihnen bereits mit unserem Schreiben (...) mitteilten, wurden die gesetzlichen Regelungen dahingehend geändert, dass die Prüfung der Gleichwertigkeit der Ausbildungen im Rahmen von Kenntnisprüfungen erfolgt und nicht durch Anerkennungspraktika festgestellt wird. Sie haben nun die Möglichkeit, die Gleichwertigkeit Ihres Ausbildungsstandes durch das Ablegen einer Kenntnisprüfung zu erbringen. Die Kenntnisprüfung erstreckt sich auf den Inhalt der staatlichen Prüfung. Sofern Sie an der Kenntnisprüfung interessiert sind, müssen Sie eine Schule für Gesundheits- und Krankenpflege suchen, die Ihnen ermöglicht, im Rahmen der regulären Prüfung die Kenntnisprüfung zu absolvieren. In Anlehnung an die Bestimmungen der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung kann die Kenntnisprüfung nur einmal wiederholt werden. Wir empfehlen Ihnen dringend, sich durch die Teilnahme am Unterricht oder ein Praktikum in einem Krankenhaus auf die Kenntnisüberprüfung vorzubereiten. Unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang Sie am Unterricht teilnehmen, oder ob Sie ein Praktikum im Krankenhaus absolvieren, müssten Sie in eigener Regie mit der Schule bzw. einem Krankenhaus klären. Wir möchten jedoch darauf hinweisen, dass derzeit leider keine Schule des Regierungsbezirks (...) die Vorbereitung zur Kenntnisprüfung und das Absolvieren dieser Prüfung anbietet.“

⁸⁷ „Ist die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nach den Sätzen 1 bis 3 nicht gegeben oder ist eine Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nur mit unangemessenem zeitlichen oder sachlichen Aufwand möglich, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person der Antragsteller liegen, von diesen nicht vorgelegt werden können, ist ein gleichwertiger Kenntnisstand nachzuweisen. Der Nachweis wird durch das Ablegen einer Prüfung erbracht, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung erstreckt.“ § 2 Abs. 3 KrPflG

Außerdem könnte bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen (persönliche Zuverlässigkeit und medizinische Eignung) eine Anerkennung zum Führen der Berufsbezeichnung ‚Gesundheits- und Krankenpflegehelferin‘ erfolgen. Sollten Sie an dieser Anerkennung interessiert sein, müssten Sie uns dies mitteilen.“

In diesem Schreiben wird deutlich, dass die Anerkennungsstelle weder daran interessiert war, die Bewertung im Rahmen des Anerkennungsverfahrens durchzuführen noch die Regie für die Durchführung der verlangten Prüfung zu übernehmen. Dies ist in anderen Bundesländern Standard. Das Angebot, eine Anerkennung als Krankenpflegehelferin zu beantragen, schließt die Abwertung der Ausbildung auf ein niedrigeres Niveau ein. Die betroffene Krankenschwester fand in einem anderen Bundesland einen Vorbereitungskurs für die Externenprüfung als Krankenschwester und suchte Hilfe bei der Arbeitsverwaltung, da der Kurs 2600€ kostete und sie zudem die auswärtige Unterbringung fern von ihrer Familie nicht selbst finanzieren konnte. Da sie nicht im Arbeitslosengeldbezug war, wurde dies abgelehnt.

In mehreren Einzelfällen, die HWK- oder IHK-Berufe betrafen, wurde in der Anerkennungsberatung empfohlen, die Zulassung zu einer Externenprüfung zu beantragen. Die Betroffenen waren EU-Bürger/innen oder Drittstaatsangehörige, die keinen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren hatten und deren Bewerbungen mit ausländischen Zeugnissen nicht erfolgreich gewesen waren. Ein Techniker aus Israel wollte eine Aufstiegsfortbildung als Techniker absolvieren und selbst finanzieren, er wurde jedoch von der IHK abgewiesen, da er als Voraussetzung eine deutsche Facharbeiterqualifikation benötige. Obwohl er angab, über sieben Jahre Berufserfahrung in Israel zu verfügen, wurde auch die Zulassung zur Externenprüfung als Industriemechaniker mit der Begründung abgelehnt, die Arbeitsnachweise entsprächen nicht den deutschen Anforderungen.

Wenn ausländischen Fachkräften nicht einmal die Zulassung zur Externenprüfung ermöglicht wird, so kann dies für den Einzelfall einen schwerwiegenden beruflichen Absturz mit sich bringen. Deutlich wurde dies bei einem Bautechniker aus der Türkei. Er hatte ein technisches Gymnasium besucht und dann vier Jahre lang Bauingenieurwesen studiert. Nach vier Jahren erwarb er den ersten berufsqualifizierenden Abschluss als Bautechniker, im Original „Önlisans“. Dieser Abschluss bildet eine Vorstufe des „Lisans“, mit dem in der Türkei nach fünfjährigem Studium die Qualifikation eines Bauingenieurs erworben wird. Der Önlisans darf nicht mit einem deutschen Vordiplom verwechselt werden; in Deutschland erfordert der Beruf des Bautechnikers keine akademische Ausbildung, sondern wird u.a. an Fachschulen gelehrt. Neben der Ausbildungsqualifikation verfügte der Heiratsmigrant über langjährige Berufserfahrung und mehrere Weiterbildungszertifikate, die eine Spezialisierung für verschiedene Baustoffgruppen vermittelten. Sein Versuch, eine Anerkennung seiner Qualifikation in Deutschland zu erlangen, war ergebnislos. Stellen für Akademiker/innen wiesen ihn ab, da der deutsche Vergleichsberuf nicht akademisch ist. Die Stelle für Fachschulabschlüsse in seinem Bundesland erkannte seine Qualifikation nicht an, sondern beschied ihm, dass eventuell eine verkürzte Ausbildung als Technischer Assistent denkbar sei. Sogar wenn er diesen Weg eingeschlagen hätte, wäre das Ergebnis weit unter seinem fachlichen Niveau gewesen. Im Kontext der Anerkennungsberatung wurde ihm empfohlen, weiter zu studieren, um einen Abschluss als Bauingenieur zu erlangen. Die Anerkennungsberaterin wies auch darauf hin, dass die akademische Anerkennung sich von Lehrstuhl zu Lehrstuhl unterscheiden kann, so dass eine Einstufung in ein höheres Semester nicht grundsätzlich zu erwarten ist. Zwar ist die Türkei ein Ratifikationsstaat der Lissabonner Anerkennungskonvention, doch eine konsistente Anerkennung von

Studienleistungen ist derzeit an deutschen Hochschulen aufgrund der fehlenden Implementierung der Konvention Glückssache.

Positive Erfahrungen mit der Zulassung zur Externenprüfung liegen aus dem Erzieherbereich vor, sogar bei Personen, die andere, aber verwandte Berufe ausübten. Ein entsprechender Einzelfall war eine Lehrerin aus der Ukraine. Obwohl sie zwei naturwissenschaftliche Fächer studiert und unterrichtet hatte, war eine Lehreranererkennung in ihrem Bundesland für Nicht-Spätaussiedlerinnen nicht vorgesehen. Sie informierte sich über die Möglichkeit einer Externenprüfung als Erzieherin, die zwar langwierig war, aber schließlich erfolgreich abgeschlossen wurde. Zur Vorbereitung besuchte sie ein Jahr lang diverse Kurse einer einschlägigen Fachschule. Sie bestand anschließend die Externenprüfung, danach absolvierte sie ein einjähriges Anerkennungspraktikum, das zur deutschen Ausbildung gehört und nicht primär auf ihre ausländische Ausbildung abzielte.

Prüfungen können eine wichtige Alternative und Ergänzung des Anerkennungsverfahrens bilden, um eine Beschäftigung von ausländischen Fachkräften in Deutschland zu ermöglichen. Dabei müssen jedoch die derzeit problematischen Rahmenbedingungen an die Realität angepasst werden. Zu sichern sind insbesondere Zulassungsrechte sowie Vorbereitungskurse, die auch die Fachsprache berücksichtigen, damit einschlägig qualifizierte Migrant/innen tatsächlich die Möglichkeit erhalten, sich an berufliche Anforderungen in Deutschland anzupassen.

4.3.4 Auswirkungen der unvollständigen Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention

2007 ratifizierte Deutschland das „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“, das nach dem zugehörigen *Explanatory Report as Lisbon Recognition Convention* bezeichnet wird.⁸⁸

Infobox 7: Die Lissabonner Anerkennungskonvention

Die Konvention sieht Neuerungen im Bereich der akademischen Anerkennung vor, die von den Universitäten umzusetzen sind; außerdem wird die berufliche Anerkennung von Akademiker/innen durch das Recht, ein Gutachten für Erwerbszwecke zu erlangen, reformiert. Die Anerkennungspraxis soll zukünftig noch stärker daran gebunden werden, ihre Bewertungen im Verfahren zu begründen, indem nicht der/die Antragsteller/in argumentieren muss, dass er/sie über anererkennungsfähige Qualifikationen oder Teilstudienleistungen verfügt, sondern die zuständige Stelle hat die Beweispflicht, wenn sie entscheidet, ob Unterschiede in der Ausbildung so wesentlich sind, dass sie eine Anerkennung verhindern. In der Bewertung sollen die Lernergebnisse fokussiert werden, ein alleiniger Verweis auf kürzere Stundenzahlen in einschlägigen Fächern ist nicht ausreichend. Grundsätzlich angestrebt wurden schnellere Verfahren, Konsistenz der Bewertungspraxis und Transparenz bezüglich der Informationsangebote und der individuellen Anerkennungsergebnisse.⁸⁹ Ein weiteres Ziel war das Angebot alternativer Anerkennungsmöglichkeiten für dokumentenlose Flüchtlinge.

⁸⁸ Eine umfassende Darstellung der *Lisbon Recognition Convention* findet sich in „Brain Waste“, vgl. Englmann/Müller 2007, Kapitel 3.1.2.

⁸⁹ Ebd., insbesondere S. 113ff.

Von den Ratifikationsstaaten wurde die Konvention unterschiedlich umgesetzt. Besonders weit reichend war die Implementierung in Dänemark, wo auf der Basis der Konvention ein umfassendes Anerkennungsgesetz beschlossen wurde, das für alle Inhaber/innen von ausländischen Abschlüssen ein Anerkennungsverfahren vorsieht, unabhängig von der Nationalität und vom Qualifikationstyp.

In Deutschland wurden die Ziele der Konvention noch nicht erreicht. Nach der Ratifikation wäre in den Bundesländern eine Implementierung der Bestimmungen in die Hochschulgesetze der Länder erforderlich gewesen. Diese blieb bislang aus. Umgesetzt wurde im Januar 2010 schließlich der Rechtsanspruch auf die Erstellung eines *Advisory Statements*. Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen war 2007 mit dieser Aufgabe betraut worden und stellt nun international übliche *Level Assessments* aus, Zeugnisbewertungen, die eine Einstufung des ausländischen Abschlusses im Vergleich mit dem entsprechenden deutschen Abschlussniveau vorsehen. Als deutsche Stelle des ENIC-NARIC-Netzwerks bietet die ZAB nicht nur Einstufungen für Staatsangehörige von Ratifikationsstaaten an, die einen Rechtsanspruch haben, sondern auch für Akademiker/innen aus außereuropäischen Staaten. Berufliche Bildungsabschlüsse werden bislang nicht berücksichtigt. Die erhoffte Erneuerung der Verfahrenspraxis von Anerkennungsstellen durch die Qualitätsanforderungen der Lissabonner Anerkennungskonvention blieb trotz Ratifikation in Deutschland aus – ein grundsätzliches Problem, das sich in diversen Staaten zeigte:

“Too often, following ratification, there is little practical change in the behaviour of credential evaluators. The convention is commonly regarded as ‘soft law’ even when enacted into national legislation as there is no effective appeals mechanism. (...) There is no change in mentality, procedure or outcome. Despite some good progress much remains to be done in order to reverse attitudes from looking for reasons to deny recognition to positively seeking to give recognition.”⁹⁰

4.3.4.1 Anerkennung für ausländische Akademiker/innen im nicht-reglementierten Bereich

Seit der Automatisierung der Gradführung entstanden in vielen Bundesländern spezifische neue Barrieren für ausländische Akademiker/innen, die über nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse verfügen. Nur eine Minderheit der Bundesländer behielt die – nun informelle – Praxis bei, auch für Nicht-Spätaussiedler/innen eine schriftliche Zeugnisbewertung auszustellen. Damit entstand die Situation, dass entsprechend qualifizierte Migrant/innen keine Anerkennungsstelle mehr fanden, die ein Schreiben zu Wert und Bedeutung ihres Bildungsabschlusses ausstellen wollte.

Vielfach wurde die Suche nach Unterstützung als Irrlauf im Zuständigkeitswirrwarr beschrieben. Dieses entsteht allerdings nur dann, wenn die eigentlich kompetente Stelle – das Länderministerium für Wissenschaft – konsequent abweist.

„(...) ich komme aus der Ukraine und habe dort ein Studium im Fach BWL absolviert. Nun möchte ich den Abschluss anerkennen lassen. Deswegen möchte ich mich an Sie wenden. Ich habe schon alle möglichen Wege ausprobiert: Anabin.de, Studien Kolleg (...),

⁹⁰ Vgl. die Dokumentation zu: Bologna Seminar on Recognition, Riga, 3-4th December 2004, S. 5, in: Recommendations and Final Reports of the Official Bologna Process Seminars in the period between Berlin and Bergen Ministerial Conferences. September 2003 – May 2005. http://www.aic.lv/bologna/acebook/sem_2003_2005.pdf [Zugriff 9.11.2010]

IHK (...). Von allen diesen Stellen habe ich für mich nicht ausreichende Ergebnisse bekommen, z.B. einen Bescheid, dass ich hier in Deutschland studieren darf und mein Abschluss nur dem Abi gleichgestellt wird. Doch war eine komplette Anerkennung meines Bachelor im BWL Abschlusses nicht möglich. Ich möchte Sie um Hilfe in meinem Vorhaben bitten. Ist es überhaupt nicht möglich, dass in Deutschland die ausländischen Abschlüsse ganz anerkannt werden? Ich warte auf Ihre Antwort mit Ungeduld und hoffe, dass es für mich doch eine Möglichkeit zur Anerkennung meines Uni-Abschlusses gibt.“

Die verschiedenen Anläufe, die hier beschrieben werden, zeigen, dass über mehrere Monate hinweg verschiedene Stellen angefragt wurden. Die Zeugnisanerkennungstelle hatte ein Verfahren durchgeführt, konnte aber nur den allgemeinen Hochschulzugang bescheiden, da Hochschulabschlüsse nicht in ihrem Kompetenzbereich fallen. Die Anerkennungsberaterin konnte dem jungen Mann nur raten, sich alternativ an die ZAB zu wenden, die allerdings zu diesem Zeitpunkt die Einführung der sog. Lissabon-Bescheinigungen noch nicht vollzogen hatte.

Ein vergleichbarer Fall, der aber zu einer positiven Lösung führte, betraf eine Psychologin aus Russland, die nach Studium und Promotion acht Jahre lang als Hochschullehrerin mit dem Schwerpunkt Therapiemethoden tätig war. Nach ihrer Angabe versuchte sie bei fünf verschiedenen Stellen, eine Anerkennung ihres Studiums zu erlangen. Das Ministerium für Wissenschaft hatte sie als Nicht-Spätaussiedlerin auf Anabin verwiesen und ihr mitgeteilt, dass eine Einstufung für sie nicht nötig sei und sie auch ohne Anerkennung arbeiten könne. Am Arbeitsmarkt blieb sie jedoch erfolglos. Ihre Arbeitsvermittlerin sagte ihr, dass sie ohne schriftlichen Anerkennungsbescheid nicht als Psychologin erfasst und vermittelt werden könne. In der Anerkennungsberatung wurde sie auf den Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen e.V. in Berlin hingewiesen. Der Verband stellt nicht nur gegen eine Gebühr eine schriftliche Bewertung aus, sondern es besteht auch für Psycholog/innen mit ausländischen Qualifikationen die Möglichkeit, dort einzutreten und dadurch engere Kontakte mit dem Berufsfeld in Deutschland zu knüpfen.

Obwohl der Beruf des Lehrers reglementiert ist, kann das Problem einer fehlenden schriftlichen Bewertung auch für ausländische Lehrer/innen entstehen, insbesondere dann, wenn sie als Drittstaatsangehörige von Lehreranerkenntnisstellen abgewiesen werden, wie dies in einigen wenigen Bundesländern der Fall ist. Auch Lehrer/innen in Mangelfächern sind davon betroffen. Eine Mathematiklehrerin aus Russland war ein derartiger Fall. Sie verfügte über diverse Zusatzqualifikationen – ein Aufbaustudium im Fach Psychologie sowie ein zusätzliches Weiterbildungszertifikat in Klinischer Psychologie – und mehrjährige Berufserfahrung in der Arbeit mit Kindern und Behinderten. In Deutschland war sie ehrenamtlich im Integrationsbereich eines großen Verbandes tätig, suchte jedoch gleichzeitig nach einem bezahlten Arbeitsplatz. Ein Anerkennungsverfahren für ihre Abschlüsse wurde nicht durchgeführt. Ihre Arbeitsvermittlerin bot ihr schließlich eine Stelle als Kinderpflegerin an, was weit unter ihrer Qualifikation, aber zumindest im pädagogischen Berufsfeld liegt.

Als besonders hilfreich erweist sich daher die gute Praxis diverser Wissenschaftsministerien, Zeugnisbewertungen anzubieten, da diese von Arbeitsmarktakteuren akzeptiert werden, wenn die Frage auftaucht, ob eine behauptete Qualifikation vorliegt. Auch die ZAB stellte in Einzelfällen schon vor der Einführung der Lissabon-Bescheinigungen Bewertungen für individuelle Antragsteller/innen aus, z.B. für einen Sportlehrer aus dem Irak, der von der Lehreranerkenntnisstelle seines Bundeslandes abgewiesen worden war. Der Hinweis des Wissenschaftsministeriums auf Anabin ist generell wenig hilfreich, da Arbeitgeber/innen die Datenbank kaum nutzen können. Sogar wenn der Ab-

schluss erfasst ist, sind keine Ausdrücke möglich, die einen Überblick der Bewertung ermöglichen würden und Bewerbungen beigelegt werden könnten. Für den betroffenen Lehrer waren die fehlenden Daten zum Irak von Vorteil, da er ein idealtypisches Schreiben der ZAB erhielt:

„Die Datenbank ist zur Zeit noch im Aufbau und gibt noch nicht zu allen Hochschulinstitutionen und deren Abschlüssen Auskunft. Da Ihr Abschluss noch nicht aufgeführt ist, geben wir Ihnen die folgenden Informationen (...). Es wurden folgende Bildungsnachweise vorgelegt:

1. Bestätigung der University of Basrah über den Erwerb des Grades B.Sc. in Physical Education/Bakkalaureus ulum tarbija rijadhija im Jahr 1987 mit Fächer- und Notenübersicht zu einem 4-jährigen Studium
2. Bestätigung der University of Basrah über den Erwerb des Grades M.Sc. in Sport Education/Almadjistir fi t-tarbija ar-rijadhija im Jahr 1995 mit Fächer- und Notenübersicht zu einem 2-jährigen Studium und dem Nachweis einer wissenschaftlichen Forschungsarbeit

Die University of Basrah ist eine anerkannte irakische Universität.

Mit dem Grad Bachelor in Sport Education (...) wird der erste berufsqualifizierende akademische Abschluss eines 4-jährigen Studiums an einer anerkannten irakischen Universität nachgewiesen. Nach einem weiterführenden mindestens 2-jährigen Postgraduiertenstudium mit Anfertigung einer wissenschaftlichen Abschlussarbeit kann der Magister-Grad erworben werden, der im Irak für die Zulassung zur Promotion vorausgesetzt wird. Im Irak wird mit diesem Abschluss die Lehrbefähigung für Gymnasium (...) erworben. Im Studienplan wird das Fach Didaktik berücksichtigt.

(...) Der Grad Master/Madjistir ist mit dem Diplom bzw. dem Master einer deutschen Universität gleichwertig.“

Ähnlich positiv verlief der Kontakt bei einer Wirtschaftswissenschaftlerin aus der Türkei, deren Abschluss in Anabin erfasst war. Die Anerkennungsberaterin empfahl dennoch, eine schriftliche Bewertung bei der ZAB zu beantragen, um diese für Bewerbungen nutzen zu können. Innerhalb weniger Tage wurde ihr die angefragte Bewertung zugeschickt. Sie schrieb dazu in einer E-Mail:

„Ich hatte gleich eine Email an die ZAB geschickt mit einer Kopie von meinem Diplom in original und Deutschübersetzung. Ich habe auch schon am Freitag per Post eine Antwort bekommen und darin war eine sachkundige Auskunft von der ZAB. Darin stand dass mein Diplom in Deutschland gleichwertig ist wie ein 3-jähriger Bachelor, so wie Sie es gesagt hatten. Das hat mich sehr gefreut.“

Sehr gefreut hatte sich die junge Frau auch darüber, dass sie nun bei der Arbeitsverwaltung als Akademikerin erfasst wurde. Dort hatte man ihr nach dem Integrationskurs, als sie sich Arbeit suchend meldete, keine Stelle, sondern eine viermonatige Qualifizierung zur kaufmännischen Assistentin angeboten.

4.3.4.2 Aufbaustudium in Deutschland als Alternative zu Berufstätigkeit

Für im Ausland qualifizierte Migrant/innen gestaltet sich die Absicht, einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu finden, als Prozess, in dem versucht wird, Barrieren auszuräumen und Möglichkeiten zu testen. Der Versuch, eine schriftliche Anerkennung zu erlangen, ist ein Abschnitt. Falls dies

nicht gelingt oder falls der Anerkennungsbescheid nicht zu einer Wertschätzung durch Arbeitgeber/innen führt, denken Akademiker/innen oft darüber nach, ein weiteres Studium in Deutschland zu beginnen.

Auch das fehlende Angebot von Brückenmaßnahmen für Akademiker/innen spielt hier eine Rolle; volkswirtschaftlich wäre ein Ausbau derartiger Angebote sinnvoller als ein neues Studium. Entsprechende *Bridging Courses* werden in Aufnahmeländern wie Kanada oder Australien durch Universitäten angeboten, sie dauern in der Regel sechs bis zwölf Monate und bereiten einen erfolgreichen Transfer der ausländischen Qualifikation in den Arbeitsmarkt vor. In Deutschland wurde ein vergleichbares Angebot durch die OBS geschaffen.

Die Alternative Studium kann nur funktionieren, wenn die Finanzierung bezüglich Studiengebühren und Lebensunterhalt gesichert ist. Für Heiratsmigrant/innen, die eine/n ausreichend verdienende/n Ehepartner/in haben, besteht diese Möglichkeit. In der Anerkennungsberatung war eine Dolmetscherin aus Bulgarien, die ein vierjähriges Studium vorweisen konnte, dafür ein Beispiel. Als die Arbeitsagentur ihr riet, eine Putzstelle anzunehmen, da sie keine Chance habe, in Deutschland als Übersetzerin zu arbeiten, begann sie ein neues Studium.

Gerade für Personen im mittleren Alter, die Verantwortung für eine Familie tragen, besteht oft keine realistische Möglichkeit eines neuen Studiums. So schrieb die Frau eines Juristen aus Syrien in einer E-Mail:

„Mein Mann hat in Syrien Jura studiert und einige Jahre als Rechtsanwalt gearbeitet. Die Universität (...) hat uns versichert, dass meinem Mann kein einziger Schein für sein Studium anerkannt würde. Kurz: Er müsste Jura ganz von vorn studieren. Seit er hier ist, bezieht er Sozialhilfe und ist deshalb todunglücklich. Wenn er Frau und Kind nicht hätte, wäre er längst wieder zurückgegangen, wo er ein gute berufliche Position hat.“

Bei der Einschreibung stellt sich vielfach das Problem, dass die akademische Qualifikation oder zumindest Teilstudienleistungen von den einzelnen Universitäten nicht anerkannt werden, so dass eine Einstufung in das erste Semester erfolgt. Im Idealfall können Inhaber/innen eines ausländischen Bachelors jedoch zu einem Masterstudiengang zugelassen werden. Wer einen Master oder eine vergleichbare Qualifikation hat, kann promovieren. Dies wird den Einzelnen oft nicht bewusst, wenn entsprechende Hinweise durch die betroffenen Universitäten nicht erfolgen. Potenziellen Student/innen, die mobil sind, wird im Rahmen der Anerkennungsberatung empfohlen, möglichst in ganz Deutschland Angebote von Masterstudiengängen zu recherchieren. Es muss mit Absagen gerechnet werden, so dass mehrere Bewerbungen an verschiedenen Universitäten sinnvoll sind.

Inzwischen gibt es an einigen Universitäten Masterstudiengänge, die sich gezielt an Absolvent/innen ausländischer Studiengänge richten. Zum Beispiel existiert ein entsprechendes Angebot für Jurist/innen an der Universität Augsburg, für Informatiker/innen an der Universität Oldenburg. Grundsätzlich kann die Zulassung zu jedem passenden Masterstudiengang beantragt werden, die Fokussierung auf ausländische Hochschulausbildungen ist nicht vonnöten, befördert jedoch die Zulassungschancen.

Die Frustration des Neubeginns ist für ausländische Akademiker/innen oft schwer erträglich, da ihre Bildungsinvestitionen scheinbar entwertet werden. Ein Ingenieur aus Tunesien schrieb in einer E-Mail:

„(...) habe schon in meinem Heimatland Tunesien studiert und ein Maschinenbau-Bachelor abgeschlossen. Ich habe auch dort in einer Firma 15 Monate als Teamleiter gearbeitet. Ich bin in Deutschland (...) seit März 2005, ich habe Deutsch gelernt und DSH-Prüfung (DSH3) bestanden. Ich studiere zurzeit Fahrzeugtechnik an der Hochschule (...). Das Problem besteht darin, dass mein Studium nicht anerkannt wurde und musste von Anfang an wiederholen, und dafür habe weder Kraft noch Lust. Können Sie mir bitte dabei helfen, die Formalitäten der Anerkennung zu zeigen und zu klären.“

Er hatte sich an zwei Universitäten beworben, die eine hatte vier Vorlesungen seines tunesischen Studiums anerkannt, die zweite gar nichts. Sein Wunsch, nun nachträglich in ein höheres Semester eingestuft zu werden, ist nachvollziehbar. Die Anerkennungsberaterin sah jedoch keine realistische Möglichkeit, dass die Hochschule nachträglich ihre anfängliche Einstufung in das erste Semester widerrufen würde.

Wenn Migrant/innen studieren wollen, aber auf die Hochschulen vor Ort angewiesen sind, ist es in jedem Fall sinnvoll, zumindest eine Zulassung in ein höheres Semester zu beantragen. Ein Betriebswirtschaftler aus Tunesien, der einen aufbauenden Master im Fach Kommunikations- und Informationstechnik vorweisen konnte, beantragte die Zulassung in das fünfte Semester eines Bachelor-Studiengangs. Dies wurde abgelehnt. Anschließend beantragte er die Zulassung zum dritten Semester. Obwohl ihm dies angesichts seiner Vorbildung in Aussicht gestellt wurde, erfolgte die tatsächliche Aufnahme aufgrund der Auslastung nicht:

„Eine Aufnahme in das 3. Studiensemester ist nicht möglich, da gemäß § 1 der Satzung über die Zulassungszahlen an der Fachhochschule (...) im Wintersemester 2008/09 und im Sommersemester 2009, Bewerber für das 3. Semester nur zugelassen werden, wenn die tatsächliche Zahl der in diesem Semester Studierenden unter die Zahl 104 sinkt. Dies wird jedoch im Wintersemester 2008/09 aller Wahrscheinlichkeit nicht eintreten.“

Da er keine Alternativen zum Studium für sich sah, angesichts der Tatsache, dass ein ARGE-Vertreter ihm nur einen 1€-Job in Aussicht gestellt hatte, beantragte er eine Zulassung in das dritte Semester an einer weiteren Hochschule. Diese schrieb ihm:

„(...) nach Prüfung Ihrer Unterlagen müssen wir Ihnen leider mitteilen, dass wir Ihren Studienabschluss nicht im Rahmen unseres Studiums anerkennen können. Gemäß der Grundsatzentscheidung des Prüfungsausschusses vom 23.01.2002 können Leistungen, die älter als 5 Jahre sind, nicht mehr anerkannt werden.“

Anhand dieser Einzelfälle wird besonders deutlich, dass eine fehlende Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention die akademische Anerkennung behindert. Vielfach haben sich Universitäten nicht darauf eingestellt, die neuen Rechtsansprüche in der Praxis umzusetzen. Dass Studienleistungen, die älter als fünf Jahre sind, generell nicht mehr angerechnet werden, verstößt gegen die Konvention, da die „Grundsatzentscheidung“ auch für Staatsangehörige von Ratifikationsstaaten angewendet wird.

Dennoch gibt es erfolgreiche Einzelfälle, die entweder in einen Masterstudiengang oder in ein höheres Semester zugelassen wurden. Eine Biologielehrerin aus dem Kosovo, die in den vergangenen Jahren ihre drei Kinder betreut hatte, wollte mittelfristig wieder arbeiten und in Deutschland noch einmal studieren. Sie verfügte über ein Schreiben des Prüfungsausschusses Biologie an einer Uni-

versität, das noch auf den inzwischen durch einen Bachelor ersetzten Studiengang abhob und ihr in Aussicht stellte,

„ (...) daß

1. eine Zulassung zum Biologie-Studium mit Fachrichtung Lehramtsexamen aufgrund der von Ihnen an den Universitäten Prishtina und Zagreb erbrachten Studienleistungen und des Diplomes für das 5. Fachsemester (...) erfolgen kann,
2. ein Vordiplom von Ihnen nicht mehr abgelegt zu werden braucht. Die vorliegenden Studienleistungen werden anerkannt.“

Die Entscheidung, ob die Flucht aus der Arbeitslosigkeit oder aus unterqualifizierter Beschäftigung in ein Studium sinnvoll ist, kann nur im Einzelfall getroffen werden. Für Migrant/innen sind Leistungen der Bildungsberatung, die möglichst verschiedene Alternativen aufzeigen sollte, hilfreich, um eine entsprechende Wahl zu treffen. Als Ausschlag gebend erweisen sich vielfach die negativen Erfahrungen in Bewerbungsprozessen. Der Wunsch, noch einmal zwei bis drei Jahre in ein Aufbaustudium zu investieren, um dann mit Hilfe eines akzeptierten deutschen Abschlusses auch Erfahrungen aus dem Ausland einbringen zu können, entsteht aus der Not. Auch Personen in mittleren Jahren sehen die Chance, danach hoch qualifizierte Arbeitsplätze für mehrere Jahrzehnte ausfüllen zu können. Die Befürchtung, jahrelang arbeitslos zu sein oder den eigenen Beruf nie wieder ausüben zu können, mobilisiert oft neue Energien, die notwendig sind, um noch einmal zu studieren.

Die Rahmenbedingungen sollten für diese leistungsbereiten Akademiker/innen entsprechend angepasst werden, damit BAföG oder Darlehen der Arbeitsverwaltung für sie verfügbar werden.

4.4 Positionierung durch Arbeitgeber/innen

Zahlreiche Migrant/innen, die Informationen oder Unterstützung durch die Anerkennungsberatung nachsuchten, sind erwerbstätig. Aus den Anfragen ging in vielen Fällen hervor, welche Tätigkeit derzeit ausgeübt wird. Ihre Anerkennungsinteressen sind unterschiedlich motiviert: Sie wollen ihre beruflichen Aussichten verbessern, sich verändern oder ihre Qualifikation weiterentwickeln, zum Beispiel indem sie einen Fortbildungsabschluss erwerben.

Ein Beispiel dafür war ein Zuwanderer aus Weißrussland, der als Techniker für Kühlkompressoren über einen Abschluss einer Technischen Fachschule verfügte und langjährige Berufserfahrung nachweisen konnte. Auch in Deutschland gelang es ihm, einen passenden Arbeitsplatz zu finden: Seit über fünf Jahren ist er als Kälteanlagenbauer tätig. Eigentlich sollte man vermuten, dass eine Anerkennung in Fällen ausbildungsadäquater Beschäftigung unnötig wird, doch dies trifft nur dann zu, wenn der/die betroffene Migrant/in sich nicht weiterentwickeln möchte. In diesem Fall bestand der Wunsch, eine Meisterqualifikation zu erwerben. Er hatte sich an die IHK vor Ort gewandt, die ihn mit der Begründung abwies, dass er nicht über einen deutschen Facharbeiterabschluss verfüge und daher keinen Zugang zu Aufstiegsfortbildungen habe.

„Ich bin ein jüdische Immigrant aus Weißrussland. Ich bin im Jahre 1983 in der Polozkij polytechnischen Ingenieurschule der Beloruser Genossenschaftsvereinigung gegangen und im Jahre 1988 des vollen Lehrgangs der genannten Ingenieurschule in der Fachrichtung ‚Kühl-Kompressorenmaschinen und Anlagen‘ beendet habe. Auf Beschluss der

Staatlichen Prüfungskommission (...) wurde mir die Qualifikation einer Techniker-Mechaniker zuerkannt.

Im Jahre 2002 bin ich nach Deutschland ausgewandert und versuchte meine Qualifikation bei Industrie- und Handelskammer (...) anerkennen lassen. Ohne Erfolg. Mein Antrag wurde abgelehnt, weil nach dem Bundesvertriebenengesetz (BVFG) können nur für Spätaussiedler (...) Berufsabschlüsse gleichgestellt werden. Also mein Kollege Spätaussiedler der gleiche Qualifikation hat, hat keine Probleme mit Berufsabschlussanerkennung gehabt, obwohl ich bessere Zeugnis und größere Erfahrungen habe.

Seit 2003 arbeite ich als Kälteanlagenbauer und will ein Meisterprüfung machen. Aber dafür brauche ich ein anerkannten Berufsabschluss. Meine Frage ist, ob Sie mir bei Anerkennung meine Qualifikation helfen können. Was brauche ich dafür? Und an wen soll ich mich wenden?“

Obwohl ihm Jahre zuvor kein Anerkennungsverfahren eröffnet worden war, konnte er sich am Arbeitsmarkt integrieren. Doch nun gelang es ihm nicht mehr, die Barriere der fehlenden Anerkennungsmöglichkeit auszuräumen. Da er große Unterstützung durch seinen Arbeitgeber erfuhr, empfahl ihm die Anerkennungsberaterin, mit dessen Hilfe Zugang zur Meisterprüfung bzw. zur Meisterqualifizierung zu beantragen. Es sind Einzelfälle bekannt, in denen eine IHK dem entsprach, obwohl formal die Gleichstellung mit dem Facharbeiterzeugnis nicht erfolgt war. Falls sich keine IHK dazu bereit findet, bleibt auch für ihn als nachgewiesene Fachkraft nur die Möglichkeit, zunächst die Zulassung zur Externenprüfung als Facharbeiter zu beantragen.

Zum Teil ist die Positionierung von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse im Unternehmen nicht ausbildungsadäquat. Unterqualifiziert Beschäftigte erhoffen sich durch ein Anerkennungsverfahren neue Chancen auf eine Rückkehr in den im Herkunftsland erworbenen Beruf. Bei Akademiker/innen, die seit Jahren in niedrig qualifizierten oder prekären Arbeitsverhältnissen tätig waren, sind die Herausforderungen besonders groß. Eine Reihe von Lehrer/innen, Ingenieur/innen, Wirtschaftswissenschaftler/innen u.ä. war in den Klassikern der Migrantenschäftigung, z.B. Putzstellen oder McDonalds, tätig. Aber es finden sich auch andere Beispiele. Eine Biologie- und Chemielehrerin aus Russland arbeitete in Deutschland seit Jahren als Logistikfachkraft. Eine Geografielehrerin aus der Türkei hatte in Deutschland eine Ausbildung als Informatikkauffrau gemacht, um nicht auf niedrig qualifizierte Tätigkeiten beschränkt zu werden. Ihr Arbeitsplatz als Verwaltungskraft in einer Migrantenselbstorganisation war für sie auf Dauer unbefriedigend, und sie suchte nach neuen Anerkennungsmöglichkeiten, um wieder im pädagogischen Bereich tätig werden zu können.

Ebenfalls unbefriedigend ist die Positionierung im Unternehmen dann, wenn zwar der erworbene Beruf ausgeübt wird, der/die Einzelne jedoch im Gegensatz zu den Kolleg/innen nicht nach Tarif bezahlt wird. Betroffen davon war zum Beispiel ein Friseur aus der Türkei. Die Frisurausbildung in der Türkei kennt zwei Modelle: einerseits die rein betriebliche Ausbildung ohne Zertifikat, andererseits die dreijährige Ausbildung, die mit einer Prüfung abschließt und Voraussetzung der Selbstständigkeit ist. In diesem Fall lag eine dreijährige Ausbildung mit Prüfung vor, die durch ein Zeugnis belegt wurde, zudem sechs Jahre Berufspraxis. Auch in Deutschland arbeitete er seit neun Jahren als Friseur, wurde aber nicht tariflich bezahlt. Dieser Friseur hoffte auf eine Anerkennung seines Abschlusses, wurde jedoch von der HWK vor Ort abgewiesen. Die Anerkennungsberaterin konnte ihm nur die Rechtslage erläutern sowie die Möglichkeit, eine Externenprüfung zu beantragen. Darauf hatte ihn die Kammer nicht hingewiesen.

Wenn länger beschäftigte qualifizierte Migrant/innen nicht ausbildungsadäquat bezahlt werden, kann nicht mehr die Rede von Akzeptanzproblemen sein, also davon, dass Arbeitgeber/innen unsicher sind, ob die ausländische Ausbildung mit der deutschen gleichwertig ist. Hier werden Fachkräfte, die keine Rechtsansprüche haben, gezielt mittels Lohndumping ausgebeutet.

Die andere Seite der Medaille sind Arbeitgeber/innen, die besondere Aufgeschlossenheit und Unterstützung gegenüber ausländischen Fachkräften erkennen lassen. In Einzelfällen fragte ein/e Arbeitgeber/in selbst Unterstützung durch die Anerkennungsberatung an, um eine Anerkennung für eine/n Mitarbeiter/in zu erlangen. Ein Beispiel dafür war ein Unternehmen, das über einen Betriebskindergarten verfügte. Im Rahmen eines Minijobs wurde dort eine Grundschullehrerin aus Litauen als Betreuerin beschäftigt. Das Unternehmen war von der Fachkompetenz dieser Frau so angetan, dass es eine Vollzeitstelle für sie vorsah und dafür eine Erzieheranerkennung erreichen wollte.

Mehrere Personen gaben an, dass ihr Arbeitgeber ihnen geraten habe, eine Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses zu betreiben. Dabei fanden sich zwei verschiedene Argumentationslinien. Ein Teil der Personalverantwortlichen schätzt die Arbeit seines/r Mitarbeiters/in so positiv ein, dass er ihm/ihr im Rahmen der Personalentwicklung zu einem Aufstieg und zu besserer Bezahlung verhelfen möchte. In diesen Fällen waren Migrant/innen bereits länger beschäftigt.

Bei Neueinstellungen verknüpften Arbeitgeber/innen die Stellenzusage dagegen teilweise mit der Auflage, eine Anerkennung des ausländischen Abschlusses vorzulegen. Diese Fälle sind nur dann unproblematisch lösbar, wenn es eine zuständige Stelle gibt, welche eine Bewertung vornimmt. Ein Biologe aus dem Iran arbeitete in Deutschland seit Jahren als Biologisch-technischer Assistent, also unter seiner Qualifikation, aber zumindest in seinem Fachgebiet. Nun hatte er sich in einem anderen Unternehmen beworben. Der Arbeitgeber verlangte eine Anerkennung des Hochschulabschlusses, um ihn als BTA zu beschäftigen.

„Ich habe im Iran mein Studium als Biologe mit Schwerpunkt Mikrobiologie im Jahr 1994 abgeschlossen und arbeite ich seit 1997 in Deutschland als BTA. Ich möchte mein Arbeitsplatz wechseln und mein neuer Arbeitgeber verlangt von mir eine berufliche Anerkennung von meinen Universitätsunterlagen. Ich möchte gerne Sie fragen, wie ich meine Universitätsunterlagen für den Zweck einer beruflichen Anerkennung anerkennen lassen kann? Und wie lange diese berufliche Anerkennung dauert? Und welche Unterlagen ich zum diesen Zweck benötige?“

Der/die Arbeitgeber/in muss bereit sein, das Ergebnis abzuwarten, da sich das Verfahren mehrere Monate hinziehen kann. In diesem Fall ist eine formale Anerkennung aufgrund der Automatisierung der Gradführung nicht möglich, sondern nur eine Zeugnisbewertung durch das Wissenschaftsministerium, das Arbeitgeber/innen durchaus akzeptieren. Sowohl für die Anerkennungsstelle als auch für das Unternehmen ist ein guter Informationsfluss vonnöten, vor allem dann, wenn die Probezeit ausläuft. Anerkennungsstellen sind unter Umständen bereit, das Verfahren zu beschleunigen, wenn sie diese Bedingungen kennen.

Bei diversen Anfragen, die im Kontext von Bewerbungsprozessen standen, fiel auf, dass die Migrant/innen, die besonders mobil waren und Arbeitsplatzwechsel gezielt nutzten, um sich zu verbessern, keine Kontakte zur Arbeitsverwaltung hielten. Die Frage der Anerkennungsberaterin, ob sie Arbeit suchend gemeldet seien, wurde verneint. Sie gaben an, dass sie nie von Sozialleistungen abhängig waren und dass sie kein Vertrauen in die Qualität der Arbeitsangebote oder der Beratung

durch die Arbeitsverwaltung aufbringen könnten. In der Tat wirkten diese Personen besonders motiviert und weniger entmutigt. Sie berichteten teilweise selbstbewusst von verschiedenen Arbeitsplatzangeboten, bei denen das Herkunftsland eine Rolle spielte, z.B. vom Interesse von Arbeitgeber/innen an bestimmten Sprachen oder Märkten.

Eine Reihe von Anfragenden, die über einen Arbeitsplatz verfügten, war bei Zeitarbeitsfirmen beschäftigt. Da derartige Verträge keine langfristige Sicherheit bieten, war der Wunsch nach Anerkennung vielfach damit verbunden, zukünftig aus der Zeitarbeit auszusteigen. Ein Beispiel dafür war ein Flugzeugtechniker aus Russland, der über eine Zeitarbeitsfirma als Fachkraft bei EADS tätig war und sich von einer Anerkennung seines Abschlusses eine Übernahme erhoffte.

Diverse Anfragen von verschiedenen Zeitarbeitsunternehmen zeigten, dass die Akzeptanz von bestimmten ausländischen Fachkräften mit Mangelsituationen zunimmt: Diese Unternehmen waren besonders an anerkannten Fachkräften im Gesundheitsbereich und an Ingenieur/innen interessiert. Zum Teil sind auch Anfragen dokumentiert, die betriebliche Personalentwicklungsansätze sichtbar machen. Ein Beispiel dafür war ein Schreiben, in dem die Situation eines Mitarbeiters beschrieben wurde. Dieser habe sich seit mehreren Jahren an Industriearbeitsplätzen durch seine besondere Fachkompetenz ausgezeichnet; so sei die Frage entstanden, ob man ihn berufsbegleitend dabei unterstützen könne, einen deutschen Facharbeiterabschluss im Schlosser- und Mechanikerbereich zu erwerben. Auf die Rückfrage der Anerkennungsberaterin nach der nicht erwähnten ausländischen Qualifikation kam auf, dass der Mann im Herkunftsland einen akademischen Abschluss als Ingenieur erworben hatte. Er verfügte laut Arbeitsbuch über langjährige Berufserfahrung und war viele Jahre in leitenden Positionen, als Ingenieur und ‚Obermeister‘ tätig. Zudem konnte er einschlägige russische Fortbildungszertifikate vorweisen. Auch ein deutsches Zertifikat war bei den Unterlagen: eine Urkunde als Gabelstaplerfahrer. Der Zeitarbeitsfirma war nicht bewusst, dass ihr besonders kompetenter Mitarbeiter Maschinenbauingenieur war. Die Beraterin empfahl ein Verfahren bei der Ingenieurankennungsstelle.

Prekäre Beschäftigungsaussichten, die mit Zeitarbeitsverträgen verknüpft sind, sollten nicht die Perspektive auf positive Aspekte verstellen. Eine Reihe von Migrant/innen gab an, im Vorfeld arbeitslos gewesen zu sein. Nur Zeitarbeitsfirmen waren bereit, Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen, als andere Unternehmen abwinkten.

Wenn Arbeitgeber/innen eine Anerkennung für eine/n (potenzielle/n) Mitarbeiter/in bei Anerkennungsstellen anfragen, so kann sich nicht nur ein fehlender Verfahrensanspruch als Barriere erweisen. In einigen Berufen kann es durchaus sein, dass die Anforderungen der Stellen die Arbeitgeber/innen so sehr überfordern, dass eine Beschäftigung verhindert wird. Ein Beispiel dafür war der Fall eines Apothekers aus Kasachstan, dem es über mehrere Jahre hinweg nicht gelungen war, Arbeitsangebote anzutreten. Ihm war als Inhaber eines akademischen Heilberufs eine Berufserlaubnis in Aussicht gestellt worden. Demnach könnte er theoretisch unter Aufsicht eines Berufsangehörigen tätig werden:

„Apotheker, die nicht die Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums innehaben, sind (...) im Rahmen einer Ermessensentscheidung nur zuzulassen, wenn bevorrechtigte Apotheker nicht zur Verfügung stehen. Zur Unterrichtung der bevorrechtigten Arbeitnehmer und zur Klärung der Situation auf dem Stellenmarkt **hat** ein Arbeitgeber die zu besetzende Stelle der Zentralvermittlung des Arbeitsamtes zu melden **und** sie zumindest einmal in der einschlägigen Fachpresse (Deutsche Apothekerzeitung oder Pharmazeutische Zeitung) **sowie** in den

überregionalen Medien auszuschreiben. Die Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 2 Satz 3 Alt. 1 der Bundesapothekerordnung an Apotheker außerhalb der EU kommt nämlich nur dann in Frage,

1. wenn seit mindestens drei Monaten die Bemühungen des Arbeitsamtes um eine Stellenvermittlung ergebnislos waren (darüber hat das Arbeitsamt dem Arbeitgeber eine Stellungnahme zuzuleiten) und
2. wenn die Auswertung der Bewerbungen nach den Ausschreibungen in der Fachpresse und den anderen Medien der letzten drei Monate vor Antragstellung gezeigt hat, dass sich darunter keine Bewerbungen geeigneter bevorrechtigter Apotheker befinden. Der Arbeitgeber hat uns dazu Kopien der Stellenanzeigen, eine Auflistung der eingegangenen Bewerbungen und eine sach- und fachgerechte Erklärung darüber abzugeben, dass sich unter den eventuell bevorrechtigten Bewerbern keine geeignete Person befand, zuzuleiten.“ [Hervorhebungen im Original]

Apotheker/innen sind im Vergleich zu Humanmediziner/innen weniger gesucht. Ein weiteres Problem ist ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang, der Einstellungen oft lange verzögert. In diesem Fall waren die Auflagen für Apotheker/innen, die eine Einstellung vorsahen, nicht akzeptabel. Sobald sie über die verlangten Stellenanzeigen, deren Kosten insgesamt in die Tausende gehen, informiert wurden, nahmen sie Abstand von einer Einstellung. In diesem Fall verhinderte die Anerkennungsstelle trotz Zusicherung der Berufserlaubnis die Berufstätigkeit.

Nicht nur Arbeitgeber/innen oder Personalverantwortliche sind relevant, wenn es um die Positionierung von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse in Unternehmen geht, eine wichtige Rolle können auch Kolleg/innen spielen. Nicht immer ist diese Rolle positiv. In Einzelfällen wurde von abwertenden Bemerkungen bezüglich der Qualifikation berichtet, die sich auch auf die Arbeitsaufgaben auswirkte. Mehrheitlich waren die Berichte zu Kolleg/innen in der Beratung jedoch positiv. Vielfach hatten diese ihnen geraten, eine Anerkennung zu beantragen. Wenn Migrant/innen die Anerkennungswege selbst nicht kennen, ist Unterstützung von Personen, die sich zumindest mit der deutschen Verwaltung auskennen, ein wichtiger Erfolgsfaktor. Eine Brasilianerin wandte sich auf Anraten einer Kollegin an die Anerkennungsberatung, da diese ihr erzählt hatte, dass ausländische Abschlüsse anerkannt werden können. Sie war als Hilfskraft in einem Altenheim beschäftigt und war davon ausgegangen, dass eine Tätigkeit als Fachkraft nicht möglich sei, obwohl sie über eine entsprechende Qualifikation aus dem Herkunftsland und Berufserfahrung verfügte. In Einzelfällen fragten hilfsbereite Deutsche ohne Migrationshintergrund selbst Anerkennungsmöglichkeiten für eine/n Kollegen/in an.

Am Arbeitsmarkt besonders erfolgreiche Migrant/innen sehen in der Regel keine Notwendigkeit, ein Anerkennungsverfahren zu durchlaufen. Einzelne sind unter Umständen dennoch aus persönlichen Gründen an einer Anerkennung interessiert (vgl. dazu Kapitel 4.1.5).

4.5 Das Leistungsangebot der Arbeitsverwaltung für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse

Die Zuwanderung erfordert von Migrant/innen, die ihren Beruf in Deutschland weiter ausüben wollen, große Anpassungs- und Orientierungsleistungen. Sprachkurse allein sind nicht ausreichend, um eine ausländische Qualifikation in den deutschen Arbeitsmarkt zu transferieren und um einen passenden Arbeitsplatz zu finden. In anderen Ländern unterscheiden sich Bewerbungsstrategien,

Standards für Lebensläufe, Interviewanforderungen in Rekrutierungsgesprächen, Weiterbildungswege, Kredite oder Stipendienprogramme für Arbeitnehmer/innen und Studierende, Angebote von Praktika, berufliche Integrationskurse etc.

Migrant/innen profitieren von umfassenden, klaren und verständlichen Informationsangeboten. Berufsberatung und Orientierung für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer werden im SGB bisher nicht thematisiert. Die zielgruppenspezifische Förderung erfasst zwar Jugendliche, Ältere und Frauen, aber Migrant/innen werden trotz ihrer besonderen Anforderungen und trotz ihrer Probleme am Arbeitsmarkt nicht entsprechend erwähnt.

Die passgenaue Förderung von qualifizierten Migrant/innen durch die Bundesagentur für Arbeit ist in diesem Kontext noch weit ausbaufähig. Dennoch lassen sich neue strategische Ansätze erkennen: Die Erfassung des Berufs in VerBIS soll im Rahmen des 2009 initiierten 4-Phasen-Modells auch auf ausländische Abschlüsse ausgerichtet werden. Diese Ankündigung wurde durch den neuen § 37 SGB III ‚Potenzialanalyse‘, der zum 1. Januar 2009 in Kraft trat, befördert.⁹¹ Damit in Verbindung steht auch die neue Aufgabe der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), ein Angebot der Anerkennungsberatung aufzubauen. Obwohl die ZAV auf wenige Standorte in Deutschland beschränkt ist, spielt die behördeninterne Wirkung dieses Angebots eine nicht zu unterschätzende Rolle, da 10.000e Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung von den Informationen der ZAV profitieren können.⁹²

Eine regionale Umsetzung von Entwicklungen in der BA-Zentrale kann verzögert erfolgen. Andererseits finden sich bestimmte Arbeitsagenturen und Träger der Grundsicherung, die bereits eine gezielte Förderung von Migrant/innen anbieten. Im Rahmen der Anerkennungsberatung hatten Mitarbeiterinnen von Global Competences häufig mit besonders engagierten Arbeitsvermittler/innen oder Fallmanager/innen zu tun, die ihre Kund/innen nicht nur auf das Beratungsangebot des Projekts hinwiesen, sondern sich auch für die Begleitung des Anerkennungsverfahrens engagierten und, bei Antragsteller/innen ohne Verfahrensanspruch, zuständige Stellen kontaktierten, um im Rahmen der Amtshilfe ein informelles Gutachten anzufragen. Um Migrant/innen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, kann die Arbeitsverwaltung passende Sprachkurse oder Praktika in Unternehmen organisieren. Sie kann Bewerbungstrainings und einschlägige Weiterbildungen oder Anpassungslehrgänge finanzieren, um eine Vermittlung im erworbenen Beruf zu ermöglichen. Ein derartiger ganzheitlicher Förderungsansatz wäre als Regelleistung wünschenswert und entspräche den Vorgaben des SGB. Die Mehrheit der arbeitslosen Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse, die Anerkennungsberatung bei Global Competences anfragte, wünschte sich mehr Unterstützung durch Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung. Dabei sind die berichteten individuellen Problemlagen sehr unterschiedlich. In der Analyse zeigen sich bestimmte strukturelle Rahmenbe-

⁹¹ „Auch ausländische Bildungs- und Berufsabschlüsse sind arbeitsmarktrelevante Kompetenzen. In diesem Zusammenhang soll auf die Möglichkeit der Anerkennung dieser ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüsse durch zuständige Stellen hingewiesen werden.“ Bundesagentur für Arbeit: Gesetzliche Änderungen zu den §§ 35,37 und 38 SGB III, Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 01/2009-06. Hier wurde die Potenzialanalyse auf das „Erstgespräch“ beschränkt. Um nicht nur neue Kund/innen angemessen zu erfassen, sollte für jede/n Migranten/in ein neues Profiling erfolgen.

⁹² Vgl. dazu die vielfältigen Informationsbroschüren der ZAV, z.B.: Deutschland. Mitten drin. Ein Wegweiser – Leben und Arbeiten im Herzen Europas, Bielefeld 2010. Oder: Anerkennungsberatung. Für Fachkräfte, die ihre berufliche Qualifikation im Ausland erworben haben, Bonn 2010. Eine erste Auswertung liegt inzwischen vor: Bundesagentur für Arbeit/Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (Hrsg.): Abschlussbericht: Anerkennungsberatung 2009 und Referenzprojekt der ZAV mit der Regionaldirektion Baden-Württemberg, Bonn 2010.

dingungen, die Barrieren für Migrant/innen darstellen und daher über den Einzelfall hinaus von Interesse sind. Für die individuellen Beratungsfälle ist besonders wichtig, dass es unter Umständen gelingen kann, Barrieren auszuräumen. Es ist zu berücksichtigen, dass Personen, die von der Arbeitsverwaltung gut betreut werden, in der Regel kaum zusätzliche Beratungsangebote nachsuchen. Generell sind folgende Aspekte zu fokussieren: die Kompetenzerfassung in VerBIS, ausbildungsadäquate Vermittlungsangebote und der passgenaue Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung, der im Kontext des Anerkennungsverfahrens insbesondere die Anschlussfähigkeit sichern muss.

4.5.1 Kompetenzerfassung

Dass unzureichende Integrations- und Beratungsangebote zur systematischen Dequalifizierung und Exklusion von Migrant/innen führen können, zeigt der im November 2009 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgelegte Evaluationsbericht zu den Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund.

Infobox 8: Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse im Evaluationsbericht zum SGB II

Aufgrund der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit war die öffentliche Wahrnehmung der arbeitslosen „Ausländer“ (die Erhebung des Migrationshintergrundes ist in der Datenerfassung von VerBIS noch nicht umgesetzt) durch angeblich fehlende Bildungsabschlüsse geprägt, da ausländische Abschlüsse in der Regel zur Kategorisierung „Ungelernt“ führten.

Durch die Auswertung von Kundenbefragungen wurde nun deutlich, dass bestimmte Herkunftsgruppen, insbesondere aus Mittel- und Osteuropa, häufiger von nicht anerkannten Abschlüssen, insbesondere aus dem akademischen Bereich, berichteten als vom Fehlen einer Qualifikation. Insgesamt gaben 30,2% der männlichen und 27,7% der weiblichen Kund/innen an, über eine nicht anerkannte Qualifikation zu verfügen.⁹³ Die fehlende Anerkennung einer ausländischen Qualifikation wirkte sich in Bezug auf Erwerbstätigkeit mindestens ebenso negativ aus wie das Fehlen eines Abschlusses.

„Die durch die IT-Anwendung VerBIS gesteuerte Erfassung von Bewerberprofilen und die darauf aufbauende Arbeitsvermittlung wirken dem Risiko der Nichtbeachtung und der Entwertung vorhandener Kompetenzen nicht entgegen, sondern unterstützen diese Tendenz (...) Diese institutionelle Sichtweise prägt den Umgang der Integrationsfachkräfte mit nicht anerkannten Qualifikationen, die überwiegend als *de facto* nicht vorhanden betrachtet werden. (...) Aufgrund dieser institutionellen Bedingungen, die in ihrem Zusammenwirken durchaus als institutionelle Diskriminierung von qualifizierten Migrant/innen am deutschen Arbeitsmarkt und durch die deutsche Arbeitsver-

⁹³ BMAS 2009, S. 146. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Angaben der SGB-II-Kund/innen zu nicht anerkannten Abschlüssen nicht unbedingt bedeuten, dass ein Anerkennungsverfahren negativ verlaufen ist. Migrant/innen interpretieren häufig schon eine Aussage von Arbeitsvermittler/innen, wonach ausländische Abschlüsse in Deutschland keinen Wert hätten, als Nicht-Anerkennung ihres Abschlusses. Sogar Personen, die Chancen auf eine positive Entscheidung hätten, stellen aufgrund von Informationsdefiziten keine entsprechenden Anträge. Wenn Anerkennungsstellen bestimmte Migrantengruppen aufgrund der rechtlichen Lücken abweisen, wird auch dies von Einzelnen als Nicht-Anerkennung gewertet, obwohl faktisch keine Bewertung stattgefunden hat.

waltung gekennzeichnet werden müssen, kommt es zur Brachlegung von Humankapital in relevantem Ausmaß und zu Hilfebedürftigkeit, die vermeidbar wäre, wenn die institutionellen Zugangsbarrieren zu qualifizierten Berufen durchlässiger gestaltet würden.“⁹⁴

Die Durchführung von Anerkennungsverfahren ist nicht nur von Bedeutung, wenn die Berufstätigkeit reglementiert ist oder wenn Arbeitgeber/innen einen positiven Anerkennungsbescheid voraussetzen. Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse können derzeit nicht voraussetzen, dass Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung die Anerkennung begleiten. Auch eine Einschaltung der ZAV erfolgt oft nur dann, wenn der/die Fallmanager/in vor Ort diese als sinnvoll erachtet. Aufgrund der bestehenden Informationsdefizite bezüglich berufsspezifischer Anerkennungsmöglichkeiten, von denen auch die Regeldienste betroffen sind, unterbleibt dies vielfach.

Zahlreiche Migrant/innen, die Anerkennungsberatung im Projekt Global Competences nachfragten, berichteten davon, dass ihr ausländischer Abschluss von Mitarbeiter/innen der Arbeitsagenturen oder der ARGE n nicht erfasst worden war. Einige gaben an, nicht zu wissen, wie sie in VerBIS kategorisiert wurden. Die Beraterinnen weisen in diesen Fällen darauf hin, dass sie dies nachfragen und auf der Erfassung ihres Berufs bestehen können. Im Rahmen des 4-Phasen-Modells ist vorgesehen, dass auch Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse mit der deutschen Berufsbezeichnung erfasst werden sollen. Falls der Abschluss nicht oder noch nicht anerkannt wurde, wird er als „nicht anerkannt“ kategorisiert. Dennoch kann eine Matchingabfrage zu passenden Vermittlungsangeboten führen, falls nicht der Filter „nur anerkannte Abschlüsse“ aktiviert wurde.

In vielen Fällen waren Personen durch Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung auf das Beratungsangebot von Global Competences hingewiesen worden, um eine Anerkennung ihres Abschlusses zu betreiben. Allerdings wurde damit teilweise versucht, die Verantwortung der Förderung am Arbeitsmarkt abzugeben. Zum Teil berichteten Migrant/innen, ihr/e Arbeitsvermittler/in habe gesagt, dass eine Erfassung ihres Berufs erst möglich sei, wenn sie eine Anerkennung vorlegen könnten. Auch Vermittlungsangebote wären erst dann möglich. Diese Vorgabe erfolgte sogar dann, wenn Personen ohne Verfahrensansprüche betroffen waren, die von den zuständigen Stellen abgewiesen wurden. Faktisch konnten diese Personen kein Verfahren durchlaufen, sie wären daher besonders auf Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung angewiesen. So verfügte ein Ägypter über einen akademischen Bachelor-Abschluss im Fach Tourismus; in seinem Bundesland war er vom Wissenschaftsministerium abgewiesen worden. Dennoch verlangte der Arbeitsvermittler einen staatlichen Bescheid, da er bezweifelte, dass ein Hochschulabschluss vorlag. In diesen Fällen nahm die Beraterin Kontakt mit dem/der Arbeitsvermittler/in auf, um die Grenzen der derzeitigen Anerkennungspraxis zu erläutern – falls Migrant/innen diese Form der Unterstützung wünschten.

In einem Einzelfall traf dies nicht zu, da die Betroffene, die auf ARGE-Leistungen angewiesen war, persönliche Nachteile fürchtete. Sie hatte in Rumänien zwei akademische Abschlüsse erworben und jahrelang als Museologin und Universitätsdozentin gearbeitet. Zudem verfügte sie über einen Anerkennungsbescheid eines Wissenschaftsministeriums, der vor der Automatisierung der Gradführung ausgestellt worden war. Der Fallmanager hatte diese Akademikerin als Ungelernte kategorisiert und vorgegeben, dass der Bescheid keine Anerkennung darstelle. Es war ihr nicht gelungen, diese Fehleinschätzung zu korrigieren.

Eine fehlende Berücksichtigung von Anerkennungsbescheiden trat nicht nur bei Langzeitarbeitslosen auf, sondern auch bei Personen, die nach der Zuwanderung schnell eine Anerkennung bean-

⁹⁴ Ebd., S. 163f.

trägt hatten. Im Jahr 2009 erzielte eine Ingenieurin aus Weißrussland, die nach dem Studium ein Jahr Berufspraxis erwarb, eine Anerkennung ihrer Qualifikation. Sie hatte sich Arbeit suchend gemeldet und legte nun den Bescheid vor. Der Arbeitsvermittler bestritt, dass der Bescheid eine Anerkennung darstelle, da zwar eine „Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung Ingenieur“ auf der Grundlage einer gleichwertigen Ausbildung deutlich wurde, aber in einem Absatz des Bescheids stand, dass die Führung des Grades „Dipl. Ing.“ nicht zulässig sei. Damit begründete er, sie als ungelernt zu erfassen und Stellenangebote im „Helferbereich“ für sie vorzusehen. Hier wird deutlich, dass die Ingenieurankennung durch Dritte vielfach nicht verstanden wird: Die Ingenieurgesetze sehen wegen der Umstellung auf Bachelor und Master keinen Vergleich mit dem deutschen Diplom-Ingenieur mehr vor, sondern die Feststellung der Gleichwertigkeit mit dem aktuellen deutschen Ingenieur-Abschluss (vgl. die Ausführungen zu Bescheiden in Kapitel 4.1.6). Die betroffene Ingenieurin versuchte dennoch weiter, Zugang zu Ingenieur-Arbeitsplätzen zu finden und sie wollte sich weiterbilden. Sie fragte nach einem CAD-Kurs, der Arbeitsvermittler genehmigte die Übernahme nicht. Sie fragte, ob sie sich für eine Studienergänzung der OBS bewerben könne, er teilte ihr mit, sie habe die Altersgrenze von 30 Jahren überschritten. Letzteres war eine Falschinformation.

Eine fehlende Erfassung oder eine Abwertung der Qualifikation begründen Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung mitunter mit fehlenden Deutschkenntnissen. Nicht immer ist diese Einschätzung nachvollziehbar, wenn betroffene Personen zwar mit Akzent und kleinen Fehlern, aber doch aktiv und viel kommunizieren. Subjektive Einschätzungen erfolgen vielfach nicht auf der Basis einer professionellen Sprachstandsfeststellung. Generell sollte der Ausbau der Sprachkenntnisse für den Arbeitsmarkt besonders gefördert werden. Seit der Übertragung der ESF-BA-Kurse in die Verantwortung des BAMF kommt es jedoch mitunter zu der Situation, dass Migrant/innen gesagt wird, sie müssten sich selbst um passende Sprachkurse kümmern, da dies nicht mehr die Aufgabe der Arbeitsverwaltung sei.

Das neue Interesse der BA an anerkannten ausländischen Abschlüssen ist einerseits aufgrund seiner Relevanz für die berufliche Integration zu begrüßen, andererseits führt es teilweise auch zu skurrilen Fehleinschätzungen bzw. zum Kippen in andere Extreme. In Einzelfällen wurden Personen auf die Anerkennungsberatung verwiesen, die seit Jahren oder gar Jahrzehnten ihren Beruf in Deutschland ausgeübt haben. Eine Kosovarin hatte 18 Jahre lang im selben deutschen Unternehmen als kaufmännische Angestellte gearbeitet und war nun arbeitslos geworden. Zwar verfügte sie über einen ausländischen Abschluss, doch sollte ihre jahrelange Berufserfahrung doch erkennen lassen, dass ein Anerkennungsverfahren für einen Fachschulabschluss, der fast 30 Jahre zurückliegt, kaum Zusätzliches über ihr individuelles Kompetenzprofil verraten würde. Dennoch hatte der Arbeitsvermittler der Arbeitsagentur sie als erstes zur Anerkennungsberatung geschickt, da er ohne Anerkennung ihren Beruf nicht erfassen könne. Auch die Kammern fühlten sich für diese Nicht-Spätaussiedlerin unzuständig.

In diesem Fall hätte viel bürokratischer Aufwand vermieden werden können. Eine Erfassung und Vermittlung als Kaufmännische Angestellte hätte selbstverständlich sein müssen.

Als Problem erweist sich die fehlende Würdigung von Berufserfahrung durch die Arbeitsverwaltung insbesondere, wenn sie nicht in Deutschland erworben wurde. Sogar wenn die Ausbildungsnachweise erfasst werden, wird langjährige Berufspraxis, die unter Umständen ein umfassendes individuelles Kompetenzprofil erkennen lässt, das weit über das ursprüngliche Zeugnis hinausweist, nicht als zentrale Grundlage einer Laufbahnplanung genutzt.

Eine korrekte Kompetenzerfassung in VerBIS spielt nicht nur für den Einzelfall eine zentrale Rolle. Arbeitsmarktstatistiken der BA sind eine der wichtigsten Datenquellen für die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. Eine Statistik, die Migrant/innen durch Eingabefehler strukturell dequalifiziert, ist nicht valide. In diesem Kontext wirkt es sich auch nachteilig aus, wenn sich Migrant/innen aufgrund negativer Erfahrungen nicht mehr arbeitslos melden und dadurch aus der Statistik verschwinden.

4.5.2 Vermittlungsangebote

Auch wenn die ausländische Qualifikation korrekt in VerBIS erfasst wurde, kann nicht grundsätzlich damit gerechnet werden, dass dies die Suche nach einem passenden Arbeitsplatz tatsächlich befördert. Zahlreiche Migrant/innen berichteten einerseits davon, keine Arbeitsplatzangebote erhalten zu haben oder andererseits, dass ihnen Angebote im Helferbereich unterbreitet wurden. Wenn sie niedrig qualifiziert wären, wäre dies völlig korrekt, aber Letzteres betraf auch viele Akademiker/innen und sogar Personen, die über einen formalen Anerkennungsbescheid verfügten. Das Klischee der ausländischen Akademiker/innen, die als Putzkräfte arbeiten, ist für viele Einzelne Realität. Der Automatismus, Jobs im niedrig qualifizierten Bereich anzubieten, betrifft nicht nur Migrant/innen, die ein Studium in nicht arbeitsmarktgängigen Berufen absolviert haben. Auch zwei jungen Ingenieurinnen aus Osteuropa, die beide eine Anerkennung ihrer Qualifikation erzielten, wurden unmittelbar Putzstellen angeboten. Geschlechtsspezifische Tätigkeitszuschreibungen wirkten sich in diesen Fällen doppelt negativ aus: Im Männerberuf Ingenieur wurden keine Vermittlungsangebote vorgesehen, als Migrantinnen wurde ihnen eine naturgegebene Reinigungskompetenz unterstellt.

Wenn passende Vermittlungsangebote nicht verfügbar sind, betrifft dies insbesondere Personen, die eine Ausbildung oder ein Studium absolviert haben, welche am deutschen Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden. Akademiker/innen, die Kunst oder Sprachwissenschaften studiert haben, haben ähnliche Probleme wie deutsche Qualifikationsinhaber/innen. Eine Bulgarisch- oder Arabischlehrerin kann ihren Beruf im Schulsystem nicht weiter ausüben. In der Anerkennungsberatung wird dann eher empfohlen, auf ein Anerkennungsverfahren zu verzichten und stattdessen zu präzisieren, welches Berufsfeld in den kommenden Jahrzehnten ausgeübt werden soll. Eventuell kann berufliche Beratung bei der Arbeitsverwaltung nachgefragt werden. Vielleicht möchte eine Lehrerin zukünftig Sprachkurse im Rahmen der Erwachsenenbildung anbieten oder als Übersetzerin arbeiten, oder sie will wieder im pädagogischen Bereich tätig werden. Es können dann verschiedene Alternativen verfolgt werden, die von den individuellen Voraussetzungen abhängen: Wer sofort einen Arbeitsplatz sucht, kann sich als pädagogische Ergänzungskraft in Kindertagesstätten bewerben. Eventuell ist die Zulassung zu einer Externenprüfung als Erzieherin möglich. Auch ein Aufbaustudium der Pädagogik wäre denkbar. Falls Migrant/innen im Arbeitslosengeld-Bezug sind, benötigen sie bei den meisten Varianten Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung.

Insbesondere Heiratsmigrant/innen, deren deutsche Ehepartner/innen gut verdienen, berichteten, dass ihre Arbeitssuche zwar erfasst wurde, dass man ihnen aber offen gesagt habe, man könne ihnen keine Angebote machen, da sie nicht im Arbeitslosengeldbezug sind.

Eine Variante dieser Argumentation betraf auch einige Personen, die durchaus im Arbeitslosengeldbezug waren: Eine Biologin aus Rumänien, die über zwei akademische Abschlüsse verfügte,

suchte nach einem Arbeitsplatz, hatte aber noch keine Betreuungsmöglichkeit für ihr Kind, das zu diesem Zeitpunkt 18 Monate alt war. Die Arbeitsagentur wies sie darauf hin, dass sie ihren Abschluss anerkennen lassen müsse – eigentlich für die Berufstätigkeit keine Voraussetzung, da Biologie nicht reglementiert ist. Zudem besteht im Bundesland das Problem, dass Nicht-Spätaussiedler/innen vom Wissenschaftsministerium abgewiesen werden. Ihr wurde jedoch von der Arbeitsvermittlerin mitgeteilt, dass sie als Inhaberin eines ausländischen Abschlusses auch im Fall einer vollen Anerkennung selbst für die Suche nach Stellenangeboten verantwortlich sei. Sobald ihr Kind drei Jahre alt sei, müsse sie sich darauf einstellen, jede Stelle anzunehmen – dann werde sie ein entsprechendes Angebot erhalten. Diese Ankündigung wurde als durchaus bedrohlich empfunden, das Damoklesschwert der niedrig qualifizierten Jobs, aus denen man nie wieder herausfindet, wird vielfach ebenso gefürchtet wie dauerhafte Arbeitslosigkeit. Obwohl die Weiterbildungsbereitschaft bei den Ratsuchenden groß ist, fehlt es oft an entsprechenden Förderungen durch die Arbeitsverwaltung.

In manchen Einzelfällen waren Vermittlungsangebote nicht deshalb unpassend, weil sie weit unter dem Qualifikationsniveau lagen, sondern weil sie die beruflichen Kompetenzen der Einzelnen und damit eine potenzielle Beschäftigung im Berufsfeld ignorierten. Ein derartiger Einzelfall war eine Heiratsmigrantin, die in Australien fünf Jahre lang als Krankenpflegehelferin in einem Seniorenheim gearbeitet hatte. Sie hatte im Vorfeld einen Kurs in „Basic Nursing“ absolviert. Da diese Qualifizierung nur einige Monate umfasst hatte, war schnell einschätzbar, dass eine Anerkennung in einem Gesundheitsfachberuf keinesfalls denkbar war, aber aufgrund der umfangreichen Berufserfahrung hätte man über eine Externenprüfung im Bereich der Altenpflege nachdenken können. Die angefragte Anerkennungsstelle für Gesundheitsfachberufe hatte als Alternative eine verkürzte Ausbildung vorgeschlagen. Die Arbeitsvermittlerin vermittelte die Frau, die angab, gerne wieder in der Altenbetreuung arbeiten zu wollen, zu McDonalds. Weit sinnvoller wäre es gewesen, in einen deutschen Abschluss im Rahmen der Arbeitsförderung zu investieren, da die Betroffene nachweislich über Fachkompetenzen und das notwendige Engagement für die Pflege von Senior/innen verfügte. Dass nicht nur Ignoranz eine ganzheitliche, nachhaltige Förderung von Migrant/innen verhindern kann, sondern auch ein problematischer Umgang mit der Matchingabfrage in VerBIS, ist ein derzeit ungelöstes Problem. Obwohl die Berufstätigkeit in nicht-reglementierten Berufen keine formale Anerkennung erfordert, wird die neu eingeführte Kategorie „nicht anerkannt“ für reglementierte *und* für nicht-reglementierte Qualifikationen vorgesehen. Faktisch hat die BA damit in VerBIS eine zusätzliche Barriere für Inhaber/innen nicht-reglementierter Abschlüsse geschaffen. Wenn diese Personen zudem aufgrund fehlender Verfahrensansprüche von Anerkennungsstellen abgewiesen werden, haben sie teilweise keine Möglichkeit mehr, den Status „nicht anerkannt“ zu verlassen.

Falls Arbeitsvermittler/innen den Unterschied zwischen *nicht anerkannt* und *nicht bewertet* nicht verstehen, kann dies dazu führen, dass sie eine Beschäftigung im erworbenen Beruf ausschließen. Migrant/innen sind darauf angewiesen, dass eine Matchingabfrage so erfolgt, dass alle Abschlüsse eingeschlossen werden. Falls der Filter „nur anerkannte Abschlüsse“ eingesetzt wird, ist kein Matching möglich.

Zwar sollten Migrant/innen darauf hingewiesen werden, dass sie mit Arbeitsvermittler/innen über passende Arbeitsplatzangebote sprechen sollten, aber es muss auch transparent werden, dass das stoische Warten auf Arbeitsangebote nicht unbedingt zum gewünschten Ergebnis führt. Im Rahmen der Anerkennungsberatung sollte für Migrant/innen geklärt werden, ob ein Anerkennungsverfahren für die Berufstätigkeit unverzichtbar ist – wie bei Ärzt/innen – oder ob es nützlich für den

Arbeitsmarkt oder die Weiterentwicklung der Qualifikation ist, aber generell Bewerbungen auch mit dem ausländischen Zeugnis möglich sind, wie dies in der Mehrheit der Berufe der Fall ist. Da Vorbilder in diesem Kontext einen ermutigenden Ansporn darstellen, berichten Anerkennungsberaterinnen auch von ihren Erfahrungen mit Einzelnen, denen es gelungen ist, selbständig eine/n Arbeitgeber/in zu finden.

Im Idealfall begleitet und unterstützt die Arbeitsverwaltung entsprechende Aktivitäten. Hinzu kommt, dass bestimmte Angebote der Arbeitsförderung in bestimmten Fällen unverzichtbar sind.

4.5.3 Der Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung

Wer von Arbeitslosigkeit betroffen ist, sollte nicht nur passende Arbeitsplatzangebote erhalten, sondern auch Instrumente der Arbeitsförderung nutzen können. Personen, die sich Arbeit suchend melden, aber selbst keine Leistungen zum Lebensunterhalt erhalten, werden teilweise nicht als Kund/innen gesehen und daher nicht in diese Angebote einbezogen. Ausländische Fachkräfte benötigen spezifische Brückenmaßnahmen, um ihre beruflichen Kompetenzen an die deutschen Anforderungen und Unternehmenskulturen anzupassen. Fehlende Möglichkeiten, BAföG oder Darlehen für Weiterbildungen zu erhalten, wirken sich negativ aus, obwohl sie als schnelle Übergangsleistungen Arbeitslosigkeit nachhaltig verhindern könnten.

Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung, die mit Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse zu tun haben, delegieren die Beratung und Unterstützung teilweise an Migrationsberater/innen, Deutschkurssträger oder vergleichbare Institutionen. Doch die Integration in den Arbeitsmarkt kann kaum erfolgreich verlaufen, wenn die Anschlussfähigkeit spezifischer Unterstützungsangebote nicht entsprechend organisiert und begleitet wird – das Ziel, einen passenden Arbeitsplatz zu finden, bleibt relevant. Eventuell wird noch ein weiterer Deutschkurs benötigt, vielleicht ist kein aussagekräftiger Lebenslauf vorhanden oder Rekrutierungswege in Deutschland sind unbekannt. Im Idealfall besteht ein regional funktionierendes Netzwerk wie das vom BMAS geförderte Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“, das entsprechende Leistungen der verschiedenen Akteure effektiv verzahnt. Auch private oder finanzielle Unterstützung kann eine wichtige Rolle spielen; gute Beratungsleistungen allein sind im Einzelfall oft nicht ausreichend. Wenn es jedoch daran fehlt, kann die große Bereitschaft von Migrant/innen, in die Anpassung an hiesige Verhältnisse zu investieren, ins Leere laufen. Für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse ist die Frage nach Anerkennungsmöglichkeiten, Weiterbildungen und berufsspezifischen Deutschkursen zentral; sie benötigen daher eine klare Laufbahnplanung, um den Weg in einen qualifizierten Arbeitsplatz zu gehen.

Migrant/innen, die nicht über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten verfügen, um das Anerkennungsverfahren zu durchlaufen, sind auf die Kooperation der Arbeitsverwaltung angewiesen. Seit 2009 ist es in der Regel möglich, Kostenübernahmen für Übersetzungen von Qualifikationsnachweisen, Beglaubigungen und Verfahrensgebühren zu erlangen. Es gilt aber zu berücksichtigen, dass die Kosten im Vorfeld abgesprochen werden müssen. In Einzelfällen hatten Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung ihren Kund/innen mitgeteilt, dass nur Kosten bis 100€ oder bis 200€ übernommen werden. Da dies mitunter nicht ausreichend ist, sollten die entstehenden Kosten aufgelistet und schriftlich beantragt werden. Viele Anerkennungsstellen akzeptieren europäische Sprachen und die Vorlage der Originale, um Beglaubigungen einzusparen. Sollte die Durchführung einer Kenntnisstandprüfung Teil des Verfahrens sein, wie teilweise bei Krankenpfleger/innen, dann

können Kosten höher steigen, nicht nur für die Prüfungsteilnahme, sondern auch für potenziell vorhandene Vorbereitungskurse. Auch diese können im Rahmen der Arbeitsförderung übernommen werden, da sie eine zukünftige Ausübung eines qualifizierten Berufs ermöglichen und damit Arbeitslosigkeit nachhaltig verhindern.

Wenn Migrant/innen ohne Verfahrensanspruch von Anerkennungsstellen abgewiesen werden und somit keine Bewertung durchgeführt wird, besteht in vielen Berufen, insbesondere im nicht-reglementierten Bereich, dennoch die Möglichkeit, auf der Grundlage der individuell vorliegenden Fachkompetenzen tätig zu werden. Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung können grundsätzlich das Instrument der Kompetenzermittlung in einem Unternehmen nach § 46 SGB III „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ einsetzen. Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die durch das IAB aufgrund des Klebeeffekts als erfolgreiches Instrument der Arbeitsförderung evaluiert wurden,⁹⁵ haben mehrere Vorteile: Falls der/die Arbeitsvermittler/in selbst unsicher über die Fachkompetenz des/der Einzelnen ist, kann er/sie im Rahmen eines auf wenige Wochen beschränkten Praktikums überprüfen, ob die individuellen Kompetenzen eine erfolgreiche Beschäftigung im erworbenen Beruf realistisch erscheinen lassen. Der/die Praktikant/in selbst hat die Möglichkeit, an einem realen Arbeitsplatz alltägliche Arbeitsaufgaben zu übernehmen und lernt dabei potenzielle Arbeitgeber/innen und Kolleg/innen kennen. Im Idealfall wird abschließend ein Praktikumszeugnis ausgestellt, das Stärken und Schwächen beschreibt. Auf dessen Grundlage können Arbeitsvermittler/innen dann, falls notwendig, passende Weiterbildungs- oder Sprachkurse anschließen oder in qualifizierte Arbeitsplätze vermitteln.

Im Fall von negativen Anerkennungsergebnissen kann das Instrument ebenfalls hilfreich sein. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn ein ablehnender Anerkennungsbescheid nicht ausreichend beschreibt, welche Kompetenzen vorhanden sind und wo die Defizite liegen. Bei einer vollen Anerkennung im Verfahren ist keineswegs immer gesichert, dass schnell ein passender Arbeitsplatz gefunden wird. Auch in diesen Fällen kann es erforderlich sein, Instrumente der Arbeitsförderung einzusetzen, um eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu erreichen.

Insbesondere wenn eine geförderte Weiterbildung nach § 77 SGB III beantragt wurde, kam es für eine Reihe von Personen, die das Projekt Global Competences um Unterstützung baten, zu Problemen. Besonders für Akademiker/innen sind passgenaue Brückenmaßnahmen nur selten regional verfügbar; die spezifischen Programme der OBS sind in der Regel mit Umzügen verbunden und trotz ihrer langen Tradition vielen Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung unbekannt.

Ein Beispiel in diesem Kontext war ein junger Ingenieur aus Russland, der als Spätaussiedler eine Gleichstellung mit dem deutschen „Bachelor of Engineering“ erreicht hatte. Im direkten Gespräch war sein schüchternes Auftreten ein Hindernis, schriftlich drückte er sich gut aus, doch es war klar, dass er weitere Sprachkurse im Berufsfeld brauchte. Da er gerne eine längere Weiterbildung absolvieren wollte, um Sicherheit bezüglich der Anforderungen in Deutschland zu erlangen, bewarb er sich um einen Platz in der Studienergänzung Regenerative Energietechnik, die von der OBS durchgeführt wird. Da die Kurse der OBS auch Bewerbungs- und Kommunikationstechniken sowie Unternehmenspraktika umfassen, schien dies der ideale Weg für den nicht an die Region gebundenen jungen Mann. Sein ARGE-Ansprechpartner hatte mit ihm eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, in der zu von ihm verlangten „Bemühungen“ stand: „Abklärungen der Grunddaten für einen evtl. Deutschkurs bei der Otto Benecke Stiftung (Dauer, Kosten, Fördermöglichkeiten). Eine

⁹⁵ Kopf, Eva/Wolff, Joachim: Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an, IAB-Kurzbericht 23/2009.

Förderung über die ARGE kann hier nicht stattfinden.“ Nachweisen sollte er zudem „mindestens 30 Bewerbungsbemühungen“. Auf der Angebotsseite der ARGE stand: „Evtl. Einleitung einer Arbeitsgelegenheit“, also die ungefähre Aussicht auf einen 1€-Job.

Er wandte sich an die OBS, um sich um einen Platz im AQUA-Programm zu bewerben und erhielt ein Schreiben, das ihm das Auswahlgespräch in Aussicht stellte, allerdings eine Kostenübernahme der ARGE voraussetzte:

„Wir werden im nächsten Schritt Kontakt mit Ihrer Agentur aufnehmen, um zu klären, ob Ihnen die Arbeitsagentur/ARGE für eine mögliche Teilnahme einen Bildungsgutschein ausstellt. Parallel zu unseren Bemühungen empfehlen wir Ihnen in den nächsten Tagen zu Ihrem Ansprechpartner zu gehen. Bitte informieren Sie Ihren Ansprechpartner persönlich über Ihr Interesse an der Maßnahme und klären Sie vorab, ob Sie einen Bildungsgutschein erhalten können.“

Der ARGE-Ansprechpartner wies eine Kostenübernahme definitiv von sich, so dass die OBS-Bewerbung im Sande verlief. Im Gespräch wies er darauf hin, dass der junge Mann schließlich bereits einen Deutschkurs absolviert hatte. Dass ein Ausbau der Deutschkompetenzen möglich und nötig war, wollte er nicht einsehen.

In einem anderen Fall hatte ein Ingenieur für Elektrotechnik aus Kasachstan, der ebenfalls über eine Anerkennung verfügte, bereits nach erfolgreichem Auswahlgespräch eine definitive Zusage für die Studienergänzung Mikrosystemtechnik erhalten. Obwohl die OBS die Maßnahmekosten in diesem Fall vollständig übernommen hätte, war der ARGE-Ansprechpartner nicht bereit, einer Übernahme der Lebensunterhaltskosten zuzustimmen. Auch auf schriftliche Nachfrage hin argumentierte er, dass sein Kunde keinen Anspruch auf eine Weiterbildung habe und die Genehmigung in seinem Ermessen läge.

„In dem Gespräch (...) wurde Ihnen mitgeteilt, dass einer Teilnahme an der Maßnahme mit gleichzeitiger Übernahme der Kosten für den Lebensunterhalt durch die ARGE nicht zugestimmt wird.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung gem. § 16 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB II) i.V. mit den §§ 77 ff. Sozialgesetzbuch III (SGB III) ist eine sog. ‚Kannleistung‘. Ein Rechtsanspruch darauf besteht grundsätzlich nicht. (...)

Die vorhandenen Kenntnisse und Fertigkeiten, sowie die aktuellen Stellenangebote machen eine Integration auf dem 1. Arbeitsmarkt speziell in den Bereichen Elektroniker, Anlagenelektroniker, Elektriker, SPS-Programmierer etc. möglich. (...)

§ 3 Abs. 1 Sätze 3 und 4 SGB II legen weiterhin fest, dass **vorrangig** solche Maßnahmen eingesetzt werden müssen, die die **unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit** ermöglichen. Bei der Leistungserbringung sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Dabei ist grundsätzlich nach § 1 Abs. 1 SGB II jede Arbeit zumutbar. Nach § 10 Abs. 2 Nr. 2 spielt es dabei keine Rolle, ob die Arbeit in Hinblick auf die Ausbildung des Hilfebedürftigen als geringerwertig anzusehen ist.“ [Hervorhebung im Original]

Für den ARGE-Vertreter war die schnelle Arbeitsaufnahme unabhängig von der akademischen Qualifikation vorrangig und er forderte den Ingenieur daher auf, sich als Elektriker zu bewerben. Mündlich gab er an, dass er keiner Qualifizierung in einem anderen Bundesland zustimmen werde und bot schließlich stattdessen die Übernahme eines Existenzgründungskurses vor Ort an. Im Er-

gebnis absolvierte der Ingenieur diesen Kurs, den er nicht wollte und der für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration als Ingenieur sinnlos war.

Besonders nachteilig wirkt sich das unflexible Bestehen der Arbeitsverwaltung auf Weiterbildungen aus, die nach AZWV zertifiziert sind. Ein Ingenieur aus dem Irak, der über zwei anerkannte Hochschulabschlüsse verfügte, fand eine Arbeitgeberin, die ihn unter der Bedingung einstellen wollte, dass er einen Kurs in deutschem Baurecht absolvierte. Dieser Kurs war vor Ort bei der Innung verfügbar. Da er jedoch nicht zertifiziert war, lehnte die Arbeitsverwaltung die Übernahme ab. Auch ein Darlehen wurde nicht genehmigt, obwohl die Arbeitsaufnahme nicht nur die Arbeitslosigkeit beendet, sondern auch sofortige Steuereinnahmen mit sich gebracht hätte.

Zukünftig wird die BA ihr Leistungsangebot aufgrund des demografischem Wandels neu ausrichten müssen, um die besondere Zielgruppe der Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer effizienter zu handhaben. Parallel zum Integrationskurs sollten dann die notwendige Orientierung und berufsspezifische Anpassungsmaßnahmen angeboten werden, damit Migrant/innen ihr Potenzial ausschöpfen können.

5 Ausblick

„Migrants face more difficulties in making effective use of their human capital. The employment rate gap between high-skilled migrants and non-migrants exceeds significantly that between their low-skilled counterparts, indicating that while a higher level of education facilitates access to the labour market, problems of appropriate labour market integration appear relatively more acute. In particular, evidence suggests that immigrants' skills are underutilised and they suffer from large mismatches between the level of jobs they hold and their qualifications. Around 60% of recent high-skilled non-EU-born migrants in employment are in jobs for which they are over-qualified – about three times the rate for the native born. This calls into question the aim to attract high-skilled migrants if their potential is not used, and highlights that more efforts are needed to properly take into account their previously acquired experience and qualifications obtained outside the EU, which requires recognition and proper assessment of formal and informal qualifications.”⁹⁶

Die bundesweite Anerkennungsberatung durch Global Competences wurde als Modellprojekt für hoch und gut qualifizierte Zugewanderte konzipiert. Anfang 2008 wurde damit erstmalig ein Serviceangebot geschaffen, das den Informationsdefiziten der Regeldienste und den Beratungsbedarfen von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse begegnete. Auf der Grundlage der wissenschaftlichen Expertise der Projektleiterinnen entstand das Internet-Informationportal beruflicheanerkennung.de, das inzwischen einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht und dadurch eine unverzichtbare Hilfestellung für die Praxis bildet.

Die Erfahrungen des Modellprojekts werden durch die vorliegende Studie dokumentiert und damit für einen zukünftigen Ausbau qualitativ hochwertiger Beratungsangebote in den Regionen nutzbar gemacht. Dies betrifft insbesondere die seit 2009 entstandenen neuen Projekte der Anerkennungsberatung, die in einigen Bundesländern installiert wurden. Ein langfristig gesichertes Angebot unabhängiger Beratungsstellen ist erforderlich. Die Regeldienste allein sind überfordert, eine entsprechend innovative, spezialisierte Serviceleistung vor Ort zu ermöglichen. Bezüglich der Arbeitsverwaltung besteht zudem das Problem, dass die Anwendung des Sozialrechts mit einer unabhängigen Beratung kollidieren kann, gerade wenn betroffene Personen nicht arbeitslos sind.

Im Zentrum des Beratungskonzepts stehen die individuellen Ziele von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass es in vielen Fällen nicht ausreicht, Migrant/innen auf die zuständige Anerkennungsstelle zu verweisen. Es ist nicht generell davon auszugehen, dass diese den Antragsteller/innen ausreichende Informationen zum Verfahren gibt und das Recht korrekt anwendet. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die individuellen Voraussetzungen und Wünsche der Beratung Suchenden überaus heterogen sind, sogar wenn vom gemeinsamen Ziel der beruflichen Anerkennung ausgegangen wird. Dies bedingt die Anforderung einer flexiblen Anpassungsfähigkeit der Anerkennungsberater/innen, die eine kompetente Einschätzung der erforderlichen Handlungsschritte im Einzelfall vornehmen müssen.

Individuelle Erfolgsfaktoren der Zugewanderten liegen vielfach in der Persönlichkeit oder den privaten Ressourcen. Dazu zählen Energie, Durchsetzungsvermögen, Selbstbewusstsein, der Wille, die notwendige Anpassung an den deutschen Arbeitsmarkt und/oder einen Aufstieg im Bildungssys-

⁹⁶ European Commission (Hrsg.): *Employment in Europe 2008*, Luxembourg 2008, S. 101.

tem aktiv zu gestalten. Auch finanzielle Rücklagen und deutsche Partner/innen oder Freund/innen, die im Umgang mit bürokratischen Hemmnissen Unterstützung bieten, können ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren, den Zugang zu Bildungsangeboten und Kontakte mit potenziellen Arbeitgeber/innen fördern. Hilfreich ist es zudem, auf engagierte Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen zu treffen, die ihre Serviceleistungen so weit entwickelt haben, dass gute Beratung und Angebote für die Antragsteller/innen im Zentrum stehen. Ob diese Erfolgsfaktoren zur Verfügung stehen, hängt oft vom Zufall ab. Anerkennungsberater/innen müssen besonders aufmerksam agieren, wenn dies nicht der Fall ist.

Nicht immer geht es Ratsuchenden darum, Wissen oder Unterstützung zu erlangen, um Probleme im Anerkennungsverfahren zu lösen. Eine Erkenntnis aus den Beratungserfahrungen mit hundert von Einzelfällen liegt darin, dass die Rahmenbedingungen für qualifizierte Zugewanderte eine weitere Ausübung des Berufs auf Dauer verhindern können. Dies zeigte sich bei zahlreichen Anfragen, die sich auf berufsbezogene Deutschkurse oder passende Weiterbildungsangebote bezogen. Sogar Personen mit anerkannten Abschlüssen können kaum damit rechnen, von Arbeitgeber/innen eingestellt zu werden, wenn ihnen die für hoch qualifizierte Arbeitsplätze vorausgesetzten deutschen Kommunikations- und Präsentationsfähigkeiten fehlen. Die Übertragung des ESF-BA-Programms in die Verantwortung des BAMF hatte die Hoffnung geweckt, dass zukünftig nicht nur Deutschkurse ohne Berufsbezug für Arbeitslose angeboten würden, sondern dass Deutsch für Ingenieur/innen oder Deutsch für Lehrer/innen zu einem Regelangebot vor Ort werden würde. Diese Hoffnung hat sich bislang nicht erfüllt. Wenn benötigte Kurse tatsächlich nicht verfügbar sind, oder die Arbeitsverwaltung einer entsprechenden Förderung im Einzelfall nicht zustimmen will, so scheitert der Einzelne an Strukturproblemen, die erkannt und strategisch gelöst werden müssen. Politik und Verwaltung in Bund und Ländern sind gefordert, entsprechende Initiativen zu ergreifen, um die systematische Dequalifizierung von ausländischen Fachkräften zu verhindern.

Dass die Anerkennung von Qualifikationen ein zentrales Instrument der Integration von Migrant/innen darstellt, wurde von Akteuren der Politik und des Arbeitsmarkts erkannt. Das geplante Anerkennungs-gesetz im Bund ist diesbezüglich ein wichtiger Schritt. Dennoch ist kaum zu erwarten, dass die Probleme der deutschen Anerkennungspraxis und der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt durch einen Federstrich gelöst werden können.

Auch wenn es durchaus gute Praxis in engagierten Anerkennungsstellen gibt, so bestehen doch andererseits seit vielen Jahren Verkrustungen in Behörden, Ministerien und Kammern, die ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich machen. Qualitätssicherung im Verfahren ist bisher weitgehend unbekannt: Die Stellen veröffentlichen in der Regel keine Statistiken, Verfahren und Bescheide werden nicht evaluiert, geschweige denn kontrolliert. Erforderlich ist daher eine Professionalisierung des Verfahrens. Dazu gehört, dass Transparenz für die Öffentlichkeit geschaffen wird. Jeder Anerkennungsbescheid sollte in anonymisierter Form öffentlich zugänglich sein, um Bewertungskriterien und Entscheidungen überprüfbar zu machen und zudem ein neues Bewusstsein für *gute Praxis* in den Anerkennungsstellen zu schaffen. Bislang ist Anerkennungsstellen teilweise nicht einmal bewusst, dass ein Anerkennungsbescheid, in dem nur steht, dass ein ausländischer Abschluss nicht mit einem deutschen gleichwertig ist, nicht den Anforderungen entspricht. Dies erfüllt weder die Voraussetzungen des gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahrens, noch die Erwartungen von Migrant/innen, die eine faire Bewertung benötigen, um entsprechende Dokumente in Bewerbungsprozessen nutzen zu können.

Diverse Äußerungen im öffentlichen Diskurs von Politik, Arbeitgeberverbänden und Medien lassen ebenfalls Haltungen erkennen, die überwunden werden müssen, wenn Deutschland ein pragmatisches Verhältnis zu qualifizierten Einwanderinnen und Einwanderern erreichen will. Die Annahme, dass deutsche Ausbildungen die besten der Welt und alle anderen Bildungssysteme dagegen defizitär seien, erscheint angesichts der europäischen Integration und der Strukturprobleme im deutschen Bildungssystem kaum mehr haltbar. Dass die Qualität deutscher Ausbildungen sänke, wenn ausländische Qualifikationen in Deutschland anerkannt würden, entbehrt sachlich jeder Grundlage.

Dennoch sind diese Haltungen vorhanden und bilden sich in Recht und Verfahrenspraxis ab. Wenn sich Anerkennungsbescheide nicht als faire Bewertung des Kompetenzprofils, sondern als Ansammlung abwertender Bemerkungen gestalten, so wird deutlich, dass Verfasser/innen ihre Bewertung daran ausrichteten, Argumente zu suchen, um eine Anerkennung der Qualifikation verweigern zu können oder aber um eine Herabstufung vorzunehmen. Wenn Inhaber/innen von Gesundheitsfachberufen aus Drittstaaten sich zunehmend gezwungen sehen, Abschlussprüfungen in Deutschland zu wiederholen, so wird hier erkennbar, dass die Hürden für Migrant/innen durch neue, kostenintensive Prüfpflichten und größere Anforderungen weiter ausgebaut werden.

Ein pragmatischer Ansatz im Anerkennungsverfahren sieht anders aus. Im Vordergrund sollte die Frage stehen: Wie kann der/die Antragsteller/in eine Anerkennung der Qualifikation erreichen? Dies bedeutet keineswegs, dass grundsätzlich sofort positive Bescheide ausgestellt werden. Gerade in reglementierten Berufen, in denen der Schutz der Bevölkerung besonders berücksichtigt werden muss, ist der Fokus darauf zu richten, wie Gleichwertigkeit hergestellt werden kann: nämlich durch eine Verknüpfung mit Anpassungsqualifizierungen oder Praktikaaufgaben und durch den Ausbau des Angebots von berufsbezogenen Deutschkursen. Generell muss zukünftig die Verhältnismäßigkeit der Anforderungen gewahrt werden. Ausländische Fachkräfte und Akademiker/innen, die über Zeugnisse verfügen, können belegen, dass sie Ausbildungen absolviert haben. Ihre Bildungsleistungen sollten ebenso wie ihre Berufserfahrungen entsprechend gewürdigt werden.

Migrant/innen als willkommene zukünftige Neubürger/innen zu schätzen, ist ein Ansatz, der bislang in der medialen Marginalisierung von Zugewanderten als bildungs- und integrationsfern wenig Boden gewinnen konnte. Erforderliche Bürgerrechte für Zugewanderte werden sich zukünftig im Bildungs- und Beschäftigungssystem manifestieren müssen. Eine erfolgreiche Laufbahnentwicklung auf einem Niveau mit Deutschen ohne Migrationshintergrund setzt gleiche berufliche Rechte und Zugang zu Bildungsangeboten voraus.

Dass eine strategische Antidiskriminierungspolitik derzeit kaum Anhänger/innen in der Politik hat, spielt ebenfalls eine problematische Rolle. Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse erfahren die Abwertung ihrer Qualifikationen als diskriminierend. Doch darüber hinaus müssen auch Migrant/innen, die eine volle Anerkennung ihrer Qualifikation erreichen, mit Diskriminierung rechnen. Eine Anerkennung allein bringt keinen Arbeitsplatz. Erfolg im Prozess der Rekrutierung ist davon abhängig, dass tatsächlich die individuellen Kompetenzen zur Kenntnis genommen werden. Die Einstellung von ausländischen Fachkräften in qualifikationsadäquaten Arbeitsplätzen ist für deutsche Arbeitgeber/innen noch keineswegs selbstverständlich. Ob die Ansätze des Diversity Managements oder der demografieorientierten Personalplanung dies zukünftig auch in kleinen und mittleren Unternehmen ändern werden, bleibt abzuwarten.

Wenn Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen eher als letzter Notnagel, denn als begehrte Fachkräfte betrachtet werden, so ist dies teilweise mit einer fehlenden Akzeptanz ihrer Potenziale bei privaten und öffentlichen Arbeitgeber/innen verknüpft. Dabei ist zu berücksichtigen,

dass ein Bewusstseinswandel nicht nur den Wert ausländischer Zertifikate und Berufserfahrungen erfassen muss, auch die Akzeptanz von Anerkennungsbescheiden spielt dabei eine Rolle.

Obwohl die Auswirkungen des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels zunehmend thematisiert werden, fehlt es noch am Bewusstsein dafür, dass die verschiedenen Schritte im Prozess der Migration aktiv gestaltet und durch offene Unterstützungsangebote begleitet werden müssen. Die Anschlussfähigkeit von Beratungs-, Qualifizierungs- oder Anerkennungsangeboten muss gesichert werden, damit die weitere Ausübung des Berufs realistisch wird. Zukünftig ist aufgrund der zunehmenden Mobilität auch damit zu rechnen, dass mehr Deutsche einen „Migrationshintergrund“ erwerben, indem sie im Ausland studieren oder eine Ausbildung absolvieren. Falls sie wieder nach Deutschland zurückkehren, um hier zu arbeiten, haben sie dieselben Anerkennungsinteressen wie andere Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse. Einzelne Anfragen an das Projekt Global Competences stammten von Deutschen, die einen bestimmten Studiengang im Ausland studieren wollten und nach Erkenntnissen suchten, um sicherzustellen, dass der Abschluss zukünftig in Deutschland anerkannt würde. Aufgrund der fehlenden Konsistenz und Transparenz der deutschen Anerkennungspraxis war eine eindeutige Auskunft in der Regel nicht möglich. Strukturell gesehen, werden damit besonders flexible Einzelne und in ihrer Differenz bereichernde Ausbildungen mit Barrieren belegt.

Eine zukünftige Qualitätsentwicklung im Bereich der Anerkennungsverfahren muss durch den flankierenden Ausbau offener spezialisierter Beratungsangebote begleitet werden. Anerkennungsberatung bildet eine Schnittstelle zwischen Bildungs-, Berufs- und Laufbahnberatung. Angesichts des wirtschaftlichen Strukturwandels entstehen neue gesellschaftliche Herausforderungen: Lebenslanges Lernen bildet die Grundlage für die individuelle Anpassungsfähigkeit an einen Arbeitsmarkt, der auch von qualifizierten Personen eine ständige Weiterentwicklung der relevanten Kompetenzen erwartet. Um Beschäftigungsfähigkeit zu fördern und kompetente Entscheidungen über Bildungsangebote treffen zu können, ist der Zugang zu effektiven Beratungsangeboten für alle Bürger/innen zu sichern. Die Ressourcen von qualifizierten Migrant/innen stellen ein wichtiges Element in der gewünschten Ausschöpfung der inländischen Qualifikationsreserven dar. Durch passgenaue Beratungs- und Weiterbildungsangebote können Strukturen geschaffen werden, die eine erfolgreiche Integration von ausländischen Fachkräften und hoch Qualifizierten unterstützen.

Literaturverzeichnis

- Aden, Timo: Google Analytics. Implementieren. Interpretieren. Profitieren, München 2010.
- Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen: Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, Februar 2009. <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/SITEFORUM?pi=1215181395066&t=/Default/gateway&xref=> [Zugriff 17.11.2010]
- Arnold, Rolf/Nolda, Sigrid/Nuissl, Ekkehard (Hrsg.): Wörterbuch Erwachsenenbildung, 2. Aufl., Bad Heilbrunn 2010.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld 2010.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2010.
- Dies.: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring, Berlin 2009.
- Bergmann, Bärbel: Berufswahl, in: Frey, Dieter/von Rosenstiel, Lutz/Hoyos, Graf Carl (Hrsg.): Wirtschaftspsychologie, Weinheim/Basel 2005, S. 33-40.
- Bergner, Christoph/Weber, Matthias (Hrsg.): Aussiedler- und Minderheitenpolitik in Deutschland. Bilanz und Perspektiven, München 2009.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund. Durchgeführt durch das Institut für Demoskopie Allensbach, Gütersloh 2009.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.): Mitteilung des Senats vom 12. Mai 2009: Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen – Ein Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels, Drs. 17/779.
- Brück-Klingberg, Andrea/Burkert, Carola/Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger: Verkehrte Welt: Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos, IAB-Kurzbericht 08/2007.
- Brussig, Martin/Dittmar, Vera/Knuth, Matthias: Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund, IAQ-Report 2009-08.
- Bundesagentur für Arbeit: Gesetzliche Änderungen zu den §§ 35,37 und 38 SGB III, Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 01/2009-06.
- Dies./Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (Hrsg.): Abschlussbericht: Anerkennungsberatung 2009 und Referenzprojekt der ZAV mit der Regionaldirektion Baden-Württemberg, Bonn 2010.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, Nürnberg 2010.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008, Berlin 2010.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht – Anhang A: Jahresbericht 2008, Duisburg 2009.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2010, Berlin 2010.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Der Mikrozensus im Schnittpunkt von Geschlecht und Migration. Möglichkeiten und Grenzen einer sekundär-analytischen Auswertung des Mikrozensus 2005, Berlin 2009.

Die Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007.

Dies./Die Regierungschefs der Länder (Hrsg.): Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland, Dresden, 22. Oktober 2008.

Cedefop (Hrsg.): Europäische Leitlinien für die Validierung nicht formalen und informellen Lernens, Luxemburg 2009.

Dies.: Von der Politik zur Praxis. Ein systemischer Wandel der lebensbegleitenden Beratung in Europa (Cedefop Panorama series; 154), Luxembourg 2008.

Dies.: Berufliche Entwicklung in der Praxis: Ein Überblick über die Bildungs- und Berufsberatung zur Förderung von Arbeitnehmern (Cedefop Panorama series; 151), Thessaloniki 2004.

Chaloff, Jonathan/Lemaitre, Georges: Managing highly skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries (OECD social, employment and migration working papers; 79), Paris 2009.

Damelang, Andreas/Steinhardt, Max: Integrationspolitik auf regionaler Ebene in Deutschland, Focus Migration Kurzdossier 10/2008.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Erster Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan, 6.11.2008, Drs. 16/10800.

Englmann, Bettina: Anerkennungsverfahren für ausländische Abschlüsse im Kontext des Lebenslangen Lernens, in: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, H. 1/2010, S. 11-20.

Dies.: Stellungnahme der Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH. Öffentliches Fachgespräch „Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsqualifikationen“ am 5. Juli 2010, hg. von Deutscher Bundestag. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Ausschuss-Drucksache 17(18)82 e. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/auslaendische_abschluesse/ADrs_17-82_e.pdf [Zugriff 17.11.2010]

Dies.: Standards der beruflichen Anerkennung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2009, S. 19-24.

Dies./Müller, Martina: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007.

Ette, Andreas/Sauer, Leonore: Abschied vom Einwanderungsland Deutschland. Die Migration Hochqualifizierter im europäischen und internationalen Vergleich, Gütersloh 2010.

Europa Press Releases, Für einen funktionierenden Binnenmarkt: Seine Verwirklichung erfordert weitere Anstrengungen der Mitgliedstaaten, 23.9.2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1166&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> [Zugriff 17.11.2010]

Europäische Kommission (Hrsg.): 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. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_de.pdf [Zugriff 17.11.2010]

Dies.: Benutzerleitfaden. Richtlinie 2005/36/EG. Alles, was Sie über die Anerkennung der Berufsqualifikationen wissen müssen. 66 Fragen – 66 Antworten, 9.12.2009. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_de.pdf [Zugriff 17.11.2010]

Dies.: Employment in Europe 2008, Luxembourg 2008.

Dies.: Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, Brüssel, 17.6.2008.

Dies.: Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan Erwachsenenbildung. Zum Lernen ist es nie zu spät, Brüssel 27.9.2007.

Dies.: Aktionsplan der Kommission für Qualifikation und Mobilität, Brüssel 2002.

Dies.: Memorandum über Lebenslanges Lernen, Brüssel 2000.

Dies.: Datenbank Reglementierte Berufe, o.J. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=stats.home [Zugriff 7.6.2010]

Dies.: Evaluierung der Richtlinie, o.J. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/evaluation_de.htm [Zugriff 17.11.2010]

Dies.: Explanatory notes for the variables for the LFS module 2008, o.J. http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/LFS_MAIN/Adhoc_modules/2008/ExplanatoryNotes/Explanatory%20Notes%20AHM%202008.pdf [Zugriff 9.11.2010]

Fair Access to Regulated Professions Act, 2006. <http://www.fairnesscommissioner.ca/en/about/mandate.php> [Zugriff 17.11.2010]

Frey, Dieter/von Rosenstiel, Lutz/Hoyos, Graf Carl (Hrsg.): Wirtschaftspsychologie, Weinheim/Basel 2005.

Fritschi, Tobias/Jann, Benn: Gesellschaftliche Kosten unzureichender Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland. Welche gesellschaftlichen Kosten entstehen, wenn Integration nicht gelingt?, Gütersloh 2008.

Gieseke, Wiltrud/Käpplinger, Bernd/Otto, Sylvana: Prozessverläufe in der Beratung analysieren – Ein Desiderat. Begründung und Entwicklung eines Forschungsdesigns, in: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, H. 1/2007, S. 33-42.

Gruber, Hans: Erfahrung als Grundlage kompetenten Handelns, Bern u.a. 1999.

Hawthorne, Leslyanne (Hrsg.): Foreign Credential Recognition. Canadian Issues, Ottawa 2007.

Heß, Barbara: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, hg. von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Working Paper 28), Nürnberg 2009.

Hogeforster, Jürgen/Stiller, Silvia/Wedemeier, Jan: Baltic Education – Anerkennung von Berufs- bildungsabschlüssen in der Baltic Sea Region (BSR). Abschlussbericht, Hamburg 2008.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Migranten. Verschenktes Potenzial, in: iwd 28/2009, S. 6-7.

Der Integrationsbeauftragte der Landesregierung Baden-Württemberg (Hrsg.): Integration gemein- sam schaffen. Integrationsplan Baden-Württemberg, Stuttgart 2008.

Jonas, Eva/Frey, Dieter/Klendauer, Ruth: Beratung, in: Frey, Dieter/von Rosenstiel, Lutz/Hoyos, Graf Carl (Hrsg.): Wirtschaftspsychologie, Weinheim/Basel 2005, S. 28-32.

Karsch, Margret: „Die Regierung muss der deutschen Öffentlichkeit verständlich machen, dass Zuwanderung in ihrem Interesse liegt“. Interview mit Howard Duncan, Demos-Newsletter 100/2010.

Kopf, Eva/Wolff, Joachim: Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an, IAB-Kurzbericht 23/2009.

Krämer, Walter: Statistik: Vom Geburtshelfer zum Bremser der Erkenntnis in den Sozialwissen- schaften?, in: Diekmann, Andreas (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 44/2004, S. 51-60.

Lehmann, Stefanie/Wapler, Rüdiger: Integration von Migranten in Baden-Württemberg. Die Situa- tion im Bildungssystem und am Arbeitsmarkt, IAB-Regional 2/2009.

Lutz, Anna/Heckmann, Friedrich: Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Bayern. Stand der Integration und integrationspolitische Maßnahmen, hg. von Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, München 2010.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Zuwan- derungs- und Integrationsbericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz 2007-2008, Mainz 2009.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg (Hrsg.): Zu- wanderung und Integration im Land Brandenburg. Bericht der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg 2009, Potsdam 2009.

Müller, Joachim/Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009 (IAB-Bibliothek 314), Nürnberg/Bielefeld 2009.

Müller-Wacker, Martina: Bundesregierung kündigt Anerkennungsgesetz an: Qualifizierte Zuwande- rer rekrutieren, in: Personal. Zeitschrift für Human Resource Management 06/2010, S. 21-23.

Nestmann, Frank: Ressourcenorientierte Beratung, in: Ders./Engel, Frank/Sickendiek, Ursel (Hrsg.): Das Handbuch der Beratung. Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, 2. Aufl., Tübingen 2007, S. 725-736.

OECD (Hrsg.): Jobs for Immigrants (Vol. 2). Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal, Paris 2008.

Dies.: Jobs for Immigrants (Vol. 1). Labour Market Integration in Denmark, Germany, Australia and Sweden, Paris 2007.

Plünnecke, Axel/Riesen, Ilona/Stettes, Oliver: Bildungsmonitor 2009 – Die Bundesländer im Vergleich. Forschungsbericht, Köln 2009.

Recommendations and Final Reports of the official Bologna Process seminars in the period between Berlin and Bergen ministerial conferences. September 2003 – May 2005. http://www.aic.lv/bologna/acebook/sem_2003_2005.pdf [Zugriff 9.11.2010]

Reddy, Prasad: Inklusive Weiterbildungsforschung und -praxis in einer Migrationsgesellschaft, in: Kronauer, Martin (Hrsg.): Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart, Bielefeld 2010, S. 102-140.

Reiche, Anett/Tröger, Kay/Scheibe, Sandra: ANSA-Studie. Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Sachsen. Eine Situations- und Bedarfsanalyse, Würzburg 2010.

Dies.: Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Sachsen. Eine Orientierungshilfe für Akteure und Ratsuchende, Würzburg 2010.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin 2010.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008.

Schiersmann, Christiane: Beratung im Kontext lebenslangen Lernens, in: Tippelt, Rudolf/von Hippel, Aiga (Hrsg.): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 3. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 747-767.

Dies.: Beratung in der Weiterbildung – neue Herausforderungen und Aufgaben, in: Report. Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 46/2000, S. 18-32.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (Hrsg.): Bericht der Landesregierung. Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, Drs. 16/2525.

Schmidt, Bernhard/Tippelt, Rudolf: Bildungsberatung für Migrantinnen und Migranten, in: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, H. 2/2006, S. 32-42.

Schneider, Jan/Fischer, Michael/Kovacheva, Vesela: Migrants in the Job Centre. Qualitative findings on migrants' experiences with Public Employment Support Services in Germany (HWWI Research Paper 3-16), Hamburg 2008.

Schwarzer, Christine/Buchwald, Petra: Beratung in Familie, Schule und Beruf, in: Krapp, Andreas/Weidenmann, Bernd (Hrsg.): Pädagogische Psychologie. Ein Lehrbuch, 5. Aufl., Weinheim 2006, S. 575-612.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (Hrsg.): Erster Umsetzungsbericht zum Berliner Integrationskonzept 2007-2009, Berlin 2009.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Bundesländer nach ausländischer Bevölkerung. http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtab2.asp [Zugriff: 11.11.2010]

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1. Reihe 2.2, Wiesbaden 2010.

Sultana, Ronald G.: Strategien zur Bildungs- und Berufsberatung. Trends, Herausforderungen und Herangehensweisen in Europa. Ein Synthesebericht des Cedefop (Cedefop Panorama series; 102), Luxembourg 2004.

von der Weth, Rüdiger: Wissensmanagement, in: Frey, Dieter/von Rosenstiel, Lutz/Hoyos, Graf Carl (Hrsg.): Wirtschaftspsychologie, Weinheim/Basel 2005, S. 420-426.

Westphal, Manuela/Behrens, Birgit: Expertise: Wege zum beruflichen Erfolg bei Frauen mit Migrationshintergrund der ersten und zweiten Generation und Ursachen für die gelungene Positionierung im Erwerbsleben, Osnabrück 2008.

Zentrale Auslands- und Fachvermittlung: Anerkennungsberatung. Für Fachkräfte, die ihre berufliche Qualifikation im Ausland erworben haben, Bonn 2010.

Dies.: Deutschland. Mitten drin. Ein Wegweiser – Leben und Arbeiten im Herzen Europas, Bielefeld 2010.

Impressum

Herausgeber:

Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH

Verfasserinnen:

Dr. Bettina Englmann

Dr. Martina Müller-Wacker

Augsburg, Dezember 2010

ISBN

978-3-00-033333-0

Das Netzwerk IQ wird gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Bundesagentur
für Arbeit



www.intqua.de